

## REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 78.

### Migración, transnacionalismo y empresariado asiático en España.

América Latina, China y Estados Unidos. Un triángulo promisorio.  
Juan Gabriel Tokatlian

# América Latina, China y Estados Unidos

## Un triángulo promisorio

Juan Gabriel Tokatlian\*

### RESUMEN

Después de definir conceptos como unipolaridad, unilateralismo y primacía, así como describir el contexto actual en el ámbito internacional que define como un orden híbrido, con elementos claros de un patrón unipolar, pero con varios fenómenos que insinúan multipolaridad interestatal, el autor se centra en las relaciones del triángulo América Latina-China-Estados Unidos. Estas relaciones las define como una oportunidad potencialmente provechosa para las tres partes, tanto en el ámbito político y diplomático, como en los de la cooperación y seguridad. Además, incrementar los lazos positivos de este triángulo será muy beneficioso para una región periférica como América Latina, que puede así incrementar y acumular más poder y autonomía en el presente orden híbrido internacional.

*Palabras clave: América Latina, Estados Unidos, China, orden internacional, cooperación, seguridad*

## EL CONTEXTO

Es importante ser precisos respecto a tres fenómenos distintos que, ocasionalmente, se confunden en los análisis de política exterior y en torno a las estrategias disponibles para áreas periféricas como América Latina: la unipolaridad, el unilateralismo y la primacía.

La primera expresa una condición que se deriva de la distribución de poder en el plano interestatal; la unipolaridad indica que un actor en particular es mucho más poderoso que

\*Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés (Argentina)

tokatlian@udesa.edu.ar

el resto de los estados influyentes considerados individualmente. La unipolaridad puede ser interpretada como una condición dilatada en el tiempo y estable en su manifestación o, por el contrario, puede ser concebida como una situación transitoria e inestable. Si el balance de poder es una constante recurrente del sistema internacional, otros actores tenderán a equilibrar el poderío del Estado más poderoso. La definición de la unipolaridad como una condición prolongable y persistente se sustenta en el hecho de considerar a Estados Unidos como un país que acumula recursos de poder militar, tecnológico, diplomático y económico no contrastables a corto y medio plazo por otro Estado en forma singular. Cabe subrayar, a su vez, que desde una perspectiva neoconservadora (vigente entre amplios segmentos civiles como militares en Estados Unidos) el tradicional balance de poder es percibido con desprecio e inquietud; sólo una neta supremacía estadounidense podría reordenar y pacificar, en una dirección progresiva y positiva, el sistema internacional. A su vez, es importante subrayar que la unipolaridad encuentra sus límites cuando emerge un contrapoder (o una coalición de estados) con atributos de poder similares al del polo dominante y con la voluntad efectiva de desafiarlo, cuando el poderoso se sobreextiende y debe retroceder ante una derrota significativa, o cuando se debilita notablemente en el terreno interno (pérdida de capacidad económica, deterioro de indicadores educativos, científicos y tecnológicos, ruptura de consenso doméstico, implosión institucional, entre otros).

El unilateralismo se refiere a un tipo de comportamiento específico que significa que un Estado tiende a actuar solitariamente y sin consultar a otros estados para satisfacer, de modo preferente, estrechos intereses nacionales. La conducta unilateral implica que la atención primordial de un Estado se concentra en sus habitantes, su protección y su bienestar, con escasa sensibilidad o preocupación por el impacto de las conductas propias sobre otros actores internacionales. La unilateralidad es típica de los estados con grandes atributos de poder y que pueden combinar prácticas unilaterales, bilaterales y multilaterales de acuerdo a sus necesidades y preferencias. La inclinación mayor hacia el unilateralismo expresa una decisión consciente de forzar que otros actores adapten sus comportamientos a los dictados del más poderoso y de socavar los cimientos de los regímenes internacionales establecidos (por ejemplo, en materia de derechos humanos, medio ambiente, etc.). En ese sentido, buena parte de la elite política, empresarial y militar estadounidense asume, implícita o explícitamente, que Washington tiene tanto la capacidad como la voluntad y la potestad de comportarse como un *Leviatán* internacional. Sin embargo, es importante discernir si la omnipotencia actual que parece traslucir Washington con su comportamiento es la demostración de una potencia efectiva (lo cual es la antesala de una hegemonía vigorosa), de una prepotencia temporal (lo cual mostraría que es un superpoder descontrolado), o de una impotencia disimulada (lo cual implicaría el inicio de un languidecimiento gradual de su condición unipolar).

La primacía denota una estrategia que afirma que un Estado pretende asegurar su lugar en la cúspide del sistema mundial y, por ello, no tolera (ni tolerará) ningún

*peer competitor*, sea éste un aliado tradicional o un nuevo oponente. Una estrategia de primacía entraña, independiente de que Washington esté bajo un Gobierno republicano o demócrata, una postura agresiva en materia de política exterior y de defensa porque la lógica misma de la primacía –asegurar una supremacía completa sin otro competidor de igual talla– requiere un mayor despliegue y más uso de la fuerza. No se trata de un asunto de (buena o mala) voluntad o de ideología (firmemente conservadora o moderadamente liberal) sino de un impulso derivado, en buena medida, de la enorme asimetría existente en el sistema mundial. La estrategia de primacía supone que los intereses de seguridad estadounidense no están suficientemente protegidos con un esquema multilateral de reglas y compromisos y, por lo tanto, sólo la capacidad de acción unilateral de Estados Unidos puede asegurar una protección eficaz. Como consecuencia, la diplomacia coercitiva se convierte en el mecanismo por excelencia de vinculación con terceros estados, aun los más cercanos. La coerción prima sobre la lógica persuasiva o de cooptación, que se reserva de forma exclusiva para aquellos países que han aceptado las opciones estratégicas y tácticas de la superpotencia en lo político, lo económico y lo militar, tanto a escala global como regional. Si los instrumentos para prevenir la emergencia de nuevas potencias y anticiparse a las acciones de contrapartes hostiles son, exclusiva y excluyentemente, militares es posible suponer un fuerte impacto sobre la democracia en el mundo y en la región. Así entonces, la democracia se transforma en instrumental y subalterna.

En este contexto, es importante avizorar si el orden mundial está en vísperas de una modificación notable en cuanto a la unipolaridad, el unilateralismo y la primacía. Si bien es cada vez más notorio el esfuerzo de grandes países, poderes emergentes y potencias regionales (la Unión Europea, China, Rusia, Japón, India, entre otros) por buscar un reequilibrio moderado, no agresivo y sostenido en el campo mundial, también es evidente que es prematuro hablar de una condición multipolar ya instituida. La búsqueda del multipolarismo se refleja en varias estrategias de los actores principales del sistema pero no hay signos concluyentes de que la unipolaridad esté en vías de desaparecer. Existen países que ascienden vertiginosamente en el ámbito económico como China e India, potencias nucleares muy vigorosas como Rusia, experiencias políticas atractivas como la Unión Europea y zonas muy dinámicas en lo material como el Pacífico. Sin embargo, en el horizonte de la presente década la condición unipolar parece preservarse.

Por otra parte, las llamadas a favor del multilateralismo se incrementan considerablemente, ya sea en el plano regional como en el global, tanto para los temas de la *alta política* de defensa y seguridad como de la *nueva agenda* en torno al medio ambiente, la pobreza, los derechos humanos. La debacle de Estados Unidos en Irak podría facilitar una mayor sensibilidad en Washington en cuanto a las potenciales virtudes de la multilateralidad. No obstante, hay que recordar que jamás el multilateralismo fue sustituto

de la política de Estados Unidos en su frente externo. A lo sumo fue un complemento parcial o circunstancial de acuerdo con ciertas áreas temáticas y a determinadas coyunturas. El comportamiento de Washington continuará siendo autocentrado de acuerdo con la defensa y promoción de sus propios intereses estratégicos y seguirá procurando el incremento de sus ganancias relativas en el terreno mundial. Quizás Estados Unidos acepte e incluso propicie actuar más en colaboración con otros, sea en un marco amplio –multilateralismo clásico– o restringido –nuevo minilateralismo<sup>1</sup> (Khaler, 1992)–, formal –vía instituciones establecidas– o informal –por medio de mecanismos flexibles y *sui generis*–, global –para asuntos mundiales– o regional –para cuestiones de zonas– en algunos asuntos puntuales y coyunturales. No obstante, Washington tenderá a determinar, con escasa y episódica deliberación, el objetivo, la misión y la coalición pertinentes procurando salvaguardar, primero, sus propios intereses y, eventualmente, el de aquellos que se congreguen bajo su liderazgo.

Por último, es difícil que en lo inmediato se manifieste un cambio trascendente de la estrategia internacional vigente en Estados Unidos. Es posible que se produzca un tenue movimiento hacia una primacía matizada, con retoques de forma más que de sustancia. Durante la Guerra Fría predominó la estrategia de la contención; se trataba de frenar la expansión de la Unión Soviética y, de ser posible, revertir la consolidación de su zona de influencia. En aquel período sobresalió la doctrina de la disuasión que implicaba incrementar los costos de que el adversario iniciase una acción de fuerza: los efectos de una represalia habrían sido aniquiladores si la Unión Soviética hubiera decidido comenzar un ataque nuclear. Paralelamente, la estrategia y la doctrina se apoyaban en la estructuración de una red de alianzas (OTAN, Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca [TIAR], Tratado de Seguridad entre Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos [ANZUS], etc.), las cuales significaban compromisos decisivos en la eventualidad de un enfrentamiento contra la URSS. Después del 11 de septiembre de 2001 se hizo más evidente el giro hacia una estrategia de primacía. A ello se añadió la nueva doctrina de la guerra preventiva que apuntaba a explicitar que Estados Unidos se arrogaba el poder de usar su poderío bélico contra un país, independiente de que éste se dispusiera a atacar de manera inminente a Estados Unidos. Adicionalmente, las alianzas del pasado se sustituyeron por coaliciones *ad hoc* (las llamadas *coalitions of the willing*) dirigidas por Washington contra las denominadas nuevas amenazas (terrorismo transnacional, tiranos con armas de destrucción masiva, estado fallidos, etc.). A raíz de la catástrofe de Irak, la doctrina de la guerra preventiva podría sufrir algún leve replanteamiento, así como revalorarse ámbitos multinacionales establecidos (ONU, OTAN, por ejemplo) para afrontar conjuntamente, y con mayor legitimidad, los desafíos a la seguridad global. Ahora bien, nada indica que la primacía sea abandonada como la piedra angular de la política exterior y de defensa de Estados Unidos, aun con el triunfo de un presidente del partido demócrata en 2008.

## LA OPORTUNIDAD

Una interpretación realista del presente contexto global no significa un llamamiento al pesimismo ni una invitación a la pasividad. Se trata, en resumen, de entender más la dinámica global para precisar mejor un modelo de inserción en lo que queda de esta primera década del siglo XXI. Asistimos a un orden *híbrido*, con elementos claros de un patrón unipolar y con varios fenómenos que insinúan multipolaridad interestatal, atravesado por reacomodos estratégicos importantes entre los principales actores mundiales y por la urgencia de hallar soluciones efectivas y comunes a dilemas compartidos y globales. No estamos ante un orden *imperial*<sup>P</sup> (Morgenthau, 1986) a pesar de la obstinada tentación estadounidense por forjarlo. Y nos encontramos distantes de un orden *heteropolar*; es decir, un orden de polaridades múltiples, tanto en el plano estatal como en el no estatal.

En medio del orden híbrido imperante hay razones para ser optimistas respecto al futuro de las relaciones entre América Latina, China y Estados Unidos. Si bien otras experiencias trilaterales vividas por nuestra región en décadas recientes fueron, por distintos motivos, más desventajosas que positivas para América Latina, la relación triangular con China y Estados Unidos tiene mejores posibilidades. En efecto, la conflictiva relación América Latina-Unión Soviética-Estados Unidos durante la Guerra Fría fue negativa para América Latina; la que se desarrolló con Europa Occidental y Estados Unidos fue esperanzadora para América Latina en el terreno político y diplomático entre los años sesenta y ochenta, pero se tornó paulatinamente marginal e inconsistente desde los noventa en adelante; y los potenciales entrelazamientos comerciales y financieros entre América Latina, Japón y Estados Unidos esbozados en los setenta se debilitaron notoriamente en los últimos cuatro lustros.

El caso del triángulo América Latina-China-Estados Unidos es potencialmente provechoso para las tres partes por diversas razones. En primer lugar, la China de comienzos de este siglo es notablemente diferente a la China de mediados del siglo XX. Los debates en Washington, Asia y Europa en torno a si China constituye una amenaza o una oportunidad (Roy, 1996; Ross, 2005), si Beijing es un poder desestabilizador o conservador (Guoli Lui, 2004; Goldstein, 2005; Shambaugh, 2005), o si sus propósitos expansivos más allá de Asia son benévolos o malévolos son de enorme valor. Sin embargo, para América del Sur, en particular, la nueva fase de la presencia china en el área ha sido hasta el momento menos negativa y es potencialmente más positiva. Entre los años cincuenta y setenta, el escaso despliegue de China en América Latina se reducía a una marginal diplomacia cultural, estimulada por argumentos ideológicos y fundada en una expectativa revolucionaria. Esta diplomacia confiaba en los dividendos de la desestabilización, estaba acompañada de consignas antiestadounidenses y orientada a fortalecer a los partidos y movimientos prochinos

y antisoviéticos (Jonson, 1970; Connelly y Cornejo Bustamante, 1992). En ese momento China se comportaba como un actor revisionista que pretendía cambiar las reglas de juego por medios agresivos. Hoy Beijing se aproxima al área a través de una activa diplomacia económica caracterizada por el pragmatismo, sostenida en la conciliación, buscando la estabilidad, preocupada por no irritar a Washington y dirigida a fortalecer los vínculos interestatales. Por lo tanto, el despliegue chino en la región aparece como moderado y no desafiante (Cesarin y Moneta, 2002; Cesarin y Moneta, 2005)<sup>3</sup>.

En segundo lugar, la naturaleza de la relación triangular entre América Latina, China y Estados Unidos invita a la cooperación. Esta vinculación no constituye un triángulo estratégico (Dittmer, 2005) para la política mundial<sup>4</sup>. Los vínculos bilaterales de cada par no están estrechamente entrelazados, ni son igualmente vitales para las tres partes: la significación recíproca de las relaciones Washington-Beijing es para cada contraparte superior a sus relaciones respectivas con América Latina, la gravitación de Estados Unidos en la política externa e interna de América Latina es muchísimo más relevante que la de China para los países del área, y el lugar de América Latina en términos de las prioridades chinas es muy inferior al de otros países (particularmente, los más desarrollados) y regiones (en especial, su periferia más cercana). La historia pasada y la evolución reciente de este triángulo no han tenido tampoco implicaciones cruciales para el balance de poder mundial ni parece que lo vayan a tener en un futuro próximo. En resumen, asistimos a una relación trilateral que no produce fricciones automáticas ni intereses antagónicos. En todo triángulo, incluso en el que constituyen América Latina, China y Estados Unidos, existen elementos de competencia, en especial entre sus vértices más fuertes. Sin embargo, la existencia de un triángulo no estratégico implica que es potencialmente menos difícil identificar ámbitos de cooperación tripartita.

En tercer lugar, la posición de Washington en la relación triangular sino-latinoamericana-estadounidense es muy sólida y no debería conducir a percepciones apocalípticas. En esa dirección conviene recordar que la geografía es importante. América Latina está localizada en el continente donde se ubica la principal superpotencia existente. América Latina ha sido tradicionalmente segura para Estados Unidos y su valoración real por parte de Washington en las pugnas de poder global fue bastante reducida en la Guerra Fría, resultó ser baja al comienzo de la posguerra fría y tiende a ser todavía menor después del 11-S. Además, es indudable que en el plano continental resulta cada vez más palmaria la hegemonía de Estados Unidos. La influencia y proyección estadounidenses en el marco global es manifiesta, y la preponderancia de Washington en el espacio americano parece incuestionable. Si bien es pertinente resaltar que en el plano mundial se observan niveles y grados de complejidad y contradicción, en el ámbito hemisférico se tiende a verificar la hegemonización de Washington, más palpable ante la carencia de contrapartes con un espíritu y una determinación desafiantes de Estados Unidos en cuanto a este continente. Por analogía, si tomamos en consideración el hecho de que en Eurasia hay una fuerte

competencia entre múltiples grandes potencias, poderes regionales y países intermedios, (Walton, 2002) entonces es muy poco probable que China tenga la capacidad y la oportunidad de rivalizar seriamente con Estados Unidos en el continente americano. China no es aún un poder mundial y difícilmente lo pueda ser desafiando suave o agresivamente a Estados Unidos a través de América Latina.

En cuarto lugar, es bueno subrayar que los valores importan. América Latina comparte (y aporta a) los valores democráticos de Occidente. Además, la última ola autoritaria de los setenta impulsó una revalorización del régimen democrático; en particular en términos de la trascendencia de la defensa de los derechos humanos, el respeto al pluralismo y el avance del imperio de la ley. A pesar de sus limitaciones y contradicciones, los países de la región vienen avanzando en el proceso de democratización. En ese sentido, el modelo político interno chino resulta, en general, muy poco atractivo para América Latina. Sin embargo, su modelo diplomático externo es más seductor: multipolarismo (en oposición al unipolarismo), multilateralismo (en oposición al unilateralismo), no injerencia (en oposición al intervencionismo), *soft power* (en oposición al *hard power*), pragmatismo (en oposición a ideologización), colaboración (en oposición a la dominación) y persuasión (en oposición a la coerción). En cierta medida esto coincide con algunas tradiciones y aspiraciones latinoamericanas. Lo que sucede es que esas ideas se tornan más cautivadoras en virtud de lo que ha devenido la política exterior de Estados Unidos, en especial después del 11-S y específicamente por lo que pretende y hace (Sweig, 2006). En resumen, para América Latina uno de los mayores retos es preservar y ahondar los valores democráticos en el campo interno y aprovechar diplomáticamente aquellos espacios y oportunidades que genera la ascendente gravitación china en la política internacional.

Y en quinto lugar, la agenda de seguridad que entrelaza a América Latina, China y Estados Unidos no conduce, inexorablemente, al conflicto. Los tres actores tienen prioridades distintas pero que no son irreconciliables o generadoras de tensiones incontrolables. Para Beijing los asuntos de seguridad críticos son Taiwan y los recursos primarios (en especial, la vulnerabilidad energética y alimenticia). Para Washington a los temas de Taiwan y la energía se agrega la proyección militar de China en la región, el futuro del canal de Panamá, la inestabilidad en Colombia, la Cuba post-Castro y el desafío de Hugo Chávez en Venezuela. Para América Latina, las mayores preocupaciones surgen del incremento del fenómeno de las drogas en China y su impacto sobre el narcotráfico regional, la presencia de organizaciones criminales chinas en la Triple Frontera, la escasa transparencia de China en el mercado de armas ligeras, la desatención del país asiático frente a la cuestión ambiental y el alto nivel de corrupción para la realización de negocios con China.

Algunas cuestiones pueden demandar un prudente acomodamiento (Taiwan, energía) y otras requieren sutiles mecanismos de consulta (Cuba y Venezuela), mientras ciertos tópicos no son problemáticos (Colombia y el canal de Panamá) ni auténticos (la proyección militar china en la región). A su vez, las cuestiones de seguridad que inquietan



a América Latina exigen, para su superación, una perspectiva cooperativa y preventiva; perspectiva que podría involucrar, sin costos individuales y con beneficios compartidos, a las tres partes.

En resumen, China es hoy un actor muy gravitante en el concierto internacional. Beijing ha incrementado sus lazos con el exterior, en general, y con América Latina, en particular. Es evidente que necesidad y oportunidad se han combinado en la estrategia de Beijing hacia la región. Sin embargo, no hay indicadores hasta el momento de que China tenga la voluntad ni la capacidad para desafiar a Estados Unidos en el continente. En ese contexto, resulta fundamental aprovechar la oportunidad e incrementar los lazos triangulares positivos entre América Latina, Beijing y Washington. Eso fortalecerá nuestros intereses individuales y colectivos a largo plazo.

Para una región periférica como América Latina es prioritaria la acumulación de poder y el incremento de su autonomía. El complejo orden híbrido vigente produce fuertes restricciones y escasas oportunidades. Debemos cultivar más y mejor la relación con China y contribuir activamente a que el triángulo entre América Latina, China y Estados Unidos aporte paz y prosperidad internacional y no se convierta en una ocasión perdida: el resultado de esto último podría ser convertirnos, a medio plazo, apenas en el espacio proconsular de Washington.

#### Notas

1. Sobre el minilateralismo entendido como una forma multilateral menos numerosa.
2. El concepto de orden imperial utilizado se basa en la definición que usó uno de los grandes teóricos del realismo en las relaciones internacionales, Hans G. Morgenthau, en su clásico libro *Política entre las naciones*. Para él, sucintamente, la *praxis* que busca gestar un imperio expresa “una política orientada a la ruptura del *statu quo* y a la modificación de las relaciones de poder entre una o varias naciones”. Después del fin de la Guerra Fría, Estados Unidos, más que un poder satisfecho y seguro, se ha ido transformado en una potencia revisionista de la política mundial. La administración del presidente George W. Bush articula la versión más agresiva, arrogante y audaz de ese proyecto de reestructuración masivo y decisivo.
3. Cabe remarcar que la adopción de un comportamiento pro-*statu quo* por parte de China no significa que no haya ámbitos de competencia entre Beijing y Washington ni que la estrategia china hacia América Latina no contenga elementos que produzcan divergencias puntuales entre la región y Beijing. Del mismo modo, afirmar que China no se comporta actualmente como un poder revisionista no implica aseverar que Beijing esté plenamente satisfecho (el tema Taiwan es un claro ejemplo de ello) ni seguro (debido, primordialmente, a sus persistentes debilidades internas). Lo que sí parece claro es que sería muy costoso para China asumir comportamientos desafiantes y arriesgados en el plano regional y mundial. De allí que lo fundamental para América

Latina sea que China continúe integrada al sistema internacional, afiance lazos de interdependencia positiva con la región y aporte a la paz y la seguridad globales.

4. Según Dittmer un triángulo estratégico se produce cuando "(a) it circumscribes the possible relationships among three rational, autonomous actors, (b) the bilateral relationship among any two of these actors is contingent on their relationship with the third, and (c) each actor actively seeks to engage one or the other or both to forestall its defection or hostile collusion and advance its own interests".

#### Referencias bibliográficas

- CESARIN, Sergio y MONETA, Carlo (Eds.). *China: Perspectivas del presente, desafíos del futuro*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2002.
- CESARIN, Sergio y MONETA, Carlos (eds.). *China y América Latina: Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda ruta de la seda?* Buenos Aires: INTAL, 2005.
- CONNELLY, Marisela y CORNEJO BUSTAMANTE, Romer. *China-América Latina: Génesis y desarrollo de sus relaciones*. México D.F.: El Colegio de México, 1992.
- DITTMER, Lowell. "The Sino-Japanese-Russian Triangle". *Journal of Chinese Political Science*. Vol. 10. No. 1 (abril 2005).
- GOLDSTEIN, Avery. *Rising to Challenge: China's Grand Strategy and International Security*. Stanford: Stanford University Press, 2005.
- JOHNSON, Cecil. *Communist China and Latin America, 1959-1967*. New York: Columbia University Press, 1970.
- KHALER, Miles. "Multilateralism with Small and Large Numbers". *International Organization*. Vol. 46. No. 3 (1992).
- LIU, Guoli Liu (Ed.). *Chinese Foreign Policy in Transition*. New York: Aldine de Gruyter, 2004.
- MORGENTHAU, Hans J. *Política entre naciones: La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986.
- ROSS, Robert R. "Assessing the China Threat". *The National Interest*. No. 81 (otoño, 2005).
- ROY, Denny. "The 'China Threat' Issue: Major Arguments". *Asian Survey*. Vol. 36. No. 8 (1996).
- SHAMBAUGH, David (Ed.). *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*. Berkeley: University of California Press, 2005.
- SWEIG, Julia E. *Friendly Fire: Losing Friends and Making Enemies in the Anti-American Century*. New York: Public Affairs, 2006.
- WALTON, C. Dale. "Beyond China: The Geopolitics of Eastern Eurasia". *Comparative Strategy*. Vol. 21. No. 3 (julio 2002).