

SMART POWERY LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA REPÚBLICA POPULAR DE CHINA HACIA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Smart power and foreign policy of the Republic of China on Latin America and the Caribbean

Fernando Villamizar Lamus¹
Universidad Bernardo O'Higgins
Santiago, Chile
✉ fvillami@yahoo.com

Vol. X, n° 17, 2012, 33-51

Fecha de recepción: 27 de enero de 2012

Fecha de aceptación: 21 de mayo de 2012

Versión final: 6 de diciembre de 2012

RESUMEN: El artículo busca analizar el Documento de la Política Exterior de la República Popular de China hacia América Latina y el Caribe, y cómo esta tiene elementos sustanciales que pueden constituir un caso manifiesto de aplicación del concepto de *smart power*. A su vez se analiza cómo deben matizarse los postulados de dicho documento de conformidad con las

¹ Abogado de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia); magíster en derecho de la empresa, Pontificia Universidad Católica de Chile; doctor en ciencia política y sociología, Universidad Pontificia de Salamanca, España. Profesor e investigador de la Universidad Bernardo O'Higgins; profesor de derecho constitucional de la Universidad de los Andes (Chile). Autor de varios artículos en materias políticas y jurídicas, entre otros: "El Soft Power chino: un acercamiento", publicado en revista *Enfoques*, vol. IX, n° 14, 2011, 75-88; "Tratado Antártico y mecanismos de protección del Territorio Antártico", publicado en *International Law*, edición julio-diciembre de 2012.

múltiples relaciones existentes entre China y los países de América Latina y el Caribe, y las manifestaciones propias de la política exterior china.

Palabras clave: política exterior china, América Latina, Smart Power

ABSTRACT. The article describes the Document of the Foreign Policy of the Republic of China on Latin America and the Caribbean, and how it has points that can be an obvious case of applying the concept of “smart power”. At the same time must be qualified discusses how the principles of these documents in accordance with the multiple relations between China and the countries of Latin America and the Caribbean, and the manifestations of China’s foreign policy.

Keywords: Chinese Foreign Policy, Latin America, Smart Power

Introducción

Los primeros contactos entre América Latina y China según el marino británico retirado Gavin Menzies, en su obra *1421, el año en que China descubrió el mundo* (2002), habrían tenido lugar por el arribo del eunuco Zheng He a América alrededor de setenta años antes de que lo hiciera Cristóbal Colón. Zheng He era uno de los favoritos del emperador Yongle (1360-1424), quien hizo construir una inmensa flota de barcos para explorar los mares del mundo (Buckley, 2009: 268), (Gelber, 2008:101).²

Si este primer contacto en efecto ocurrió, como proclama Menzies, aparentemente no dejó mayores secuelas o evidencias, a diferencia de lo acontecido con el devenir de la ruta del galeón *Manila-Acapulco* durante la época de la América española, por la cual a través de Filipinas había intercambio comercial entre China y el continente americano (Lin Chou, 2004: 37 y ss.).

Hoy por hoy los contactos entre China y América Latina y el Caribe son de todo tipo, entre los cuales se destacan más los comerciales, los políticos y los culturales. En el campo comercial, que es tal vez el más tangible, el intercambio entre la región y China para el 2010 orbita en el orden de 71,8 miles de millones de dólares en exportaciones y 111,1 miles de millones de dólares en importaciones (CEPAL, 2011: 15).

En lo político, desde 1990 los presidentes chinos han visitado la región de manera constante, y los jefes latinoamericanos y del Caribe han acudido a Beijing de forma reiterativa. A su vez, altos dignatarios de una y otra parte

² Los autores mencionados no señalan ningún acercamiento a tierras americanas por parte de la flota de Zheng He, sino que mencionan siete viajes que arribaron a la India, Ormuz y la costa oriental de África.

tienen permanentes encuentros (Mann, 2005: 130). En lo cultural, la gestión de los institutos Confucio y la gran migración china en la región son elementos incuantificables de intercambio.

Ahora bien, los contactos actuales entre China y la región se dan en un contexto muy especial, pues Estados Unidos, que era la potencia hegemónica en la región, está siendo seriamente desafiada por China en todo el mundo. Es cada vez más frecuente encontrar artículos y libros que resaltan esta realidad. Es el caso patente de Martin Jacques y su obra *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a new Global Order* (2009), o de Zheng Bijian *El "ascenso pacífico" de China a la condición de superpotencia* (2006), entre muchísimos otros.³

Es más, Arvind Subramanian expone en *Foreign Affairs* (septiembre-octubre 2011) que es inevitable que China sea la potencia dominante en el mundo para el año 2030, y si a esta hipótesis se le suma la posición de Alison Adcock Kaufman (2010), según la cual hay un sector muy serio del pensamiento estratégico chino que considera que el sistema internacional debe hacerse de nuevo según la visión china, pues nos encontramos ante la vicisitud de preguntarnos como problema de investigación: ¿cuál es la posición oficial de la República Popular China hacia América Latina y el Caribe, y particularmente cuál es su política exterior, y si dicha política exterior corresponde o no al concepto de *smart power* o "poder inteligente" propuesto por Joseph Nye (2011)?

Para dar una respuesta a la interrogante planteada, la hipótesis que guiará este *paper* apunta a afirmar que existen variados aspectos de la política exterior china hacia América Latina y el Caribe que corresponden al concepto de *smart power*, pero esto no se hace patente sin profundizar en las diferentes dinámicas y herramientas que China emplea en su política exterior.

A fin de desarrollar esta hipótesis, en primer lugar se hará referencia a la teoría sobre el *smart power*. En segundo lugar, se planteará lo concerniente a la política exterior china hacia América Latina y el Caribe. En tercer lugar, se hará el "test del *smart power*" a la política exterior china hacia América Latina y el Caribe, y se finalizará con las conclusiones pertinentes.

Sobre el Smart Power

Definir el concepto de poder es un desafío permanente entre los estudiosos de la política. Comenta Josep M. Valles (2006: 31) que el economista y polemista francés Bastiat (1801-1850) ofreció en su época una fuerte suma de dinero para quien definiera el concepto de manera precisa, pero pese al incentivo no hay evidencia de que alguien se lo hubiera ganado.

Sin embargo, en el ámbito del poder en relaciones internacionales, en la década de los años sesenta del siglo pasado, Thomas C. Schelling (1966) desarrolló, en su obra clásica *Arms and Influence*, una idea muy generalizada según la cual el

³ Aunque también hay muchas voces disidentes, en el sentido de afirmar que más pronto que tarde la economía china terminará (Sharma, 2010: 22), (Foroohar, 2010: 20).

poder en asuntos internacionales podía desarrollarse por medio de la diplomacia o por medio de la fuerza. Es decir, por medio de las palabras o por medio de las balas (*words or bullets*).

Por supuesto que el mencionado autor distinguía que la diplomacia involucraba negociación, pero el espectro en que se desarrolla la negociación es muy amplio, pues puede ser cortés o descortés, constructiva o agresiva, respetuosa o irreverente. A su vez, la fuerza podía tener muchas variantes, pero una u otra, la diplomacia o la fuerza, se encaminan a lograr resultados de poder en el sistema internacional.

Estos conceptos llevaron a que a finales del siglo XX, la dinámica de las negociaciones internacionales se explicara por el manejo de la “zanahoria” o del “garrote”. La “zanahoria” involucraba un juego de promesas favorables y/o recompensas, mientras que el “garrote” establecía amenazas y/o castigos, y tanto “zanahorias” como “garrotes” eran un paquete aplicado en un mismo momento de negociación (Pearson y Rochester, 2001: 245 y ss.)

Pese a estos conceptos relativamente generalizados y aceptados, a finales del siglo XX, Joseph Nye Jr., profesor de la Universidad de Harvard, replantea los conceptos anteriores sobre el poder en el ámbito internacional, o por lo menos les da otra visión.⁴ Desde su libro *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power* (1990), y en diversas obras que ha continuado publicando,⁵ Nye analiza el poder internacional bajo la perspectiva de dos tipos de poder: (i) el poder duro, que es un poder encaminado a coaccionar a otros, y se materializa en la fuerza económica y militar; y (ii) el poder blando, que es un poder diferente al poder duro, y cuyo efecto fundamental es generar atracción, lograr que otros ambicionen lo que uno quiere ofrecer. Es un poder que más que coaccionar, absorbe a terceros (Nye, 2002: 30).

Esta división de poder duro y poder blando ha calado profundamente en el ámbito del estudio de las relaciones internacionales (aunque con serias críticas al concepto de poder blando), de manera que muchos estudiosos de estos temas las han incorporado como un elemento de análisis del comportamiento de los Estados.⁶

De hecho, instrumentos de medición del poder en el ámbito internacional, como el Índice Elcano de Presencia Global 2010 (IEPG), incluyen componentes que sin hacer expresa referencia a la división de poder blando y poder duro, dan

⁴ Aunque este planteamiento del poder propuesto por Nye no es nuevo. Se debe recordar que en una leyenda japonesa se relata sobre *sanshu no jingi*, los tres objetos sagrados que tenía la diosa del sol Amaterasu y que eran los símbolos del poder imperial: la espada, la joya y el espejo. La espada aludía al poder de la fuerza o militar (poder duro en términos de Nye), la joya aludía al poder económico (poder duro) y el espejo es el reflejo de la Diosa, que corresponde a conocimiento y atracción, que es la esencia del *soft power* o “poder blando”.

⁵ Para analizar una evolución de sus obras en cuanto al poder en el ámbito internacional, puede consultarse, entre otros, Villamizar Lamus, Fernando (2011). “El *soft power* chino: un acercamiento”. En Revista *Enfoques*, vol. IX, n° 14, pp. 63-76.

⁶ Autores como Schmidt, Khanna y Barbé, entre otros, plantean con mucho énfasis que, si bien el poder duro tiene una gran importancia en la política internacional, el poder blando es en el cual se debatirán las relaciones internacionales en el corto y mediano plazo. Vid. Schmidt, Helmut (2006). *Las grandes potencias del futuro. Ganadores y perdedores en el mundo del mañana*. Barcelona: Editorial Paidós; Khanna, Parag (2008). *El segundo mundo. Imperios e influencia en el nuevo orden mundial*. Barcelona: Editorial Paidós. Barbé, Esther (2004). *Relaciones Internacionales* (2ª ed.) Madrid: Editorial Tecnos.

a entender que no solo los aspectos económicos o militares (poder duro) son esenciales en la presencia global, sino que también muchos componentes de poder blando, tales como migraciones, turismo, cultura, ciencia, y un elemento fundamental del poder blando: la ayuda al desarrollo.

No obstante el éxito obtenido con la conceptualización del poder basada en la división de poder blando y poder duro, el decano Nye revisa sus propios planteamientos, y en su obra *The Future of Power* (“El futuro del poder”), (2011), retoma argumentos de una obra anterior *Soft Power. The means to success in world politics* (2004) en lo concerniente al concepto de *smart power* o “poder inteligente”.

Nye define el *smart power* como una combinación del poder duro, de coerción y pagos, con el poder blando, de persuasión y atracción (2011: xiii y xiv). No es una simple versión 2.0 del poder blando, pues el poder inteligente es la habilidad de combinar poder duro y blando mediante estrategias efectivas en contextos variables.

En mi criterio, esta conceptualización de “poder inteligente” en una lectura rápida y desprevenida no difiere mucho en esencia de la versión de los garrotes y las zanahorias, salvo por tres motivos que marcan la diferencia:

- a. En la conceptualización de garrotes y zanahorias, el poder blando (*soft power*) no es considerado de la forma e importancia en que Nye lo hace con el *smart power*; ciertamente se tiene poco en cuenta o simplemente se omite, por no ser tangible.
- b. El poder inteligente tiene la virtud de no encasillar un acto como poder blando o duro sin más, sino que el poder inteligente reconoce que a partir de ítems de poder duro, pueden surgir aspectos de poder blando y viceversa, como ocurre por ejemplo con una maquinaria bélica que en esencia es poder duro, pero puede generar un poder de atracción, o el acceso a un mercado que en principio podría ser poder blando, pero una vez que se ingresa en ese mercado surgen dinámicas propias de un poder duro.
- c. En el *smart power* se tiene como un elemento incorporado la variabilidad del contexto internacional, mientras que en la conceptualización de garrotes y zanahorias, no necesariamente.

La política exterior de la política exterior China hacia América Latina y el Caribe

Visto el concepto de poder inteligente, es necesario hacer algunas precisiones: para entender la política exterior de China no basta con leer el texto de la misma, sino que esta debe ser contextualizada en un ámbito de tradición milenaria que parte de la base de que China es el “Reino del Centro” o el *Zhongguo*, por lo cual viene a ser el centro del mundo y los demás conglomerados políticos orbitan a su alrededor bajo ciertos grados de subordinación (Kissinger, 2011: 10). Esto supone que los Estados aledaños en su calidad de tributarios actúen conforme los preceptos de la civilización china, y acepten la armonía y las jerarquías de su cultura (Pearson y Rochester, 2001: 140).

En ese sentido, como plantea Kissinger (2011), asuntos como el comercio se perciben bajo el concepto de *Zhongguo* como un tributo a la superioridad china,

y no como un acto ordinario de intercambio para satisfacer determinadas necesidades. Además, bajo el esquema de Reino del Centro, la forma de combatir a los bárbaros era *chinificarlos*, es decir, hacerlos parte de la civilización china.

Por si fuera poco, la idea de Reino del Centro debe combinarse y adecuarse con una mezcla con alto grado de complejidad, como es la de los conceptos del legalismo y el confucionismo, en la cual hay un ejercicio continuo entre *wen* (ejercicio de civismo culto y moral) y *wu* (recurso del castigo e incluso de la fuerza militar), (Fairbank, 1996: 90).

Este escenario, de por sí complejo y lleno de vicisitudes, a su vez debe considerar las diferentes etapas en que ha tenido lugar la política exterior china en los últimos tiempos. Esta ha pasado desde la idea de revertir el orden de los tratados desiguales e inequitativos, al ostracismo casi absoluto de la época de la Revolución Cultural de Mao (en que China retiró sus embajadores del mundo entero, salvo en Egipto), después el acercamiento progresivo a Occidente como consecuencia, por lo menos en parte, de sus fricciones con la otrora URSS y el actual Ascenso Pacífico.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, y muchas otras que por razones de espacio no se alcanzarían a plasmar en su totalidad, el “Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe” (<http://cl.china-embassy.org/esp/xw/t523094.htm>) (en adelante el Documento), publicado en 2008, es el texto en el que se plasma su política exterior hacia la región. El mencionado documento contiene un Prólogo, y varias partes cuyos títulos son los siguientes:

- Parte I. Posición y Papel de América Latina y el Caribe.
- Parte II. Relaciones entre China y América Latina y el Caribe.
- Parte III. Política de China hacia América Latina y el Caribe.
- Parte IV. Fortalecimiento de la Cooperación Omnidireccional ante China y América Latina y el Caribe.
- Parte V. Relaciones entre China y las Organizaciones Regionales Latinoamericanas y Caribeñas.

A continuación haremos una breve descripción de cada una de estas partes y del Prólogo.

Prólogo

Este comienza de la base de los grandes cambios en la estructura del sistema internacional, por los cuales la “multipolarización del mundo se vuelve irreversible”, con lo cual establece, o a lo menos desea, que se finalice el esquema unipolar liderado por Estados Unidos (si es que dicho esquema existe o existió).⁷

⁷ Hay autores como Procacci (2010: 479 y ss.) que plantean que desde el rompimiento de las relaciones entre la República Popular de China y la otrora Unión Soviética se rompe el esquema

También establece que China está dispuesta a desarrollar la amistad y la cooperación con todos los países sobre la base de los “Cinco principios de coexistencia pacífica”. Estos principios no son explicitados en el documento, pero aluden a los establecidos en la Conferencia de Bandung de 1955 y que son:

1. El respeto a la soberanía e integridad territorial de cada país.
2. La no agresión.
3. La no injerencia en los asuntos internos de otros Estados.
4. La igualdad en las relaciones.
5. El beneficio mutuo.

El Prólogo finaliza explicando que el propósito del documento es manifestar con mayor claridad los objetivos de la política china hacia la región.

Parte I. Posición y papel de América Latina y el Caribe

En esta parte, China destaca el gran desarrollo potencial que tiene la región, y los esfuerzos de la misma para la promoción de la paz, la estabilidad y el desarrollo regional. Adicionalmente, alude a que la participación latinoamericana y caribeña en los asuntos internacionales ha aportado contribuciones positivas a la preservación de la paz mundial y la promoción del desarrollo.

Parte II. Relaciones entre China y América Latina y el Caribe

Esta sección alude a que pese a la distancia geográfica, China y la región están unidas por una amistad de larga data, y a como progresivamente la mayoría de los países de la región procedió a reconocer a la República Popular China, particularmente en las décadas de 1970 y 1980. A su vez, resalta los grandes avances en materia de amistad y cooperación durante la década de 1990 y cómo se ha profundizado en esos temas.

Aquí se omite un tema fundamental, como lo es que la mayoría de los Estados que aún reconocen a Taiwán están en la región; sin embargo, más adelante este tema fundamental para la política exterior china se retoma bajo otros términos.

Parte III. Política de China hacia América Latina y el Caribe

En esta se plantean los objetivos generales de la política china hacia América Latina y el Caribe, que son:

bipolar que caracterizaba la post-Segunda Guerra Mundial y que con ese acontecimiento emerge un orden mundial multipolar.

- Ampliar el consenso basado en el respeto y la confianza mutuos. Ateniéndose a los “Cinco principios de coexistencia pacífica”, China expresa que tratará a los países latinoamericanos y caribeños en pie de igualdad y respeto mutuo. Además, plantea que intensificará el diálogo y la comunicación en aras de la ampliación de su mutua confianza política y consenso estratégico. Por último en este aspecto, China quiere que ella y las naciones latinoamericanas y caribeñas sigan ofreciendo comprensión y respaldo mutuos en temas que conciernen a sus intereses esenciales, y despierten sus preocupaciones fundamentales, es decir, en palabras más directas, en temas concernientes a derechos humanos y el principio de una sola China.
- Profundizar la cooperación en el espíritu del beneficio recíproco y la ganancia compartida. De acuerdo con el principio de beneficio recíproco, China piensa hacerse socio de los países latinoamericanos y caribeños en la cooperación económico-comercial, a fin de fomentar el desarrollo común de ambas partes.
- Estrechar los intercambios en aras del mutuo aprendizaje y el progreso común. China sostiene que emprenderá activamente los intercambios en lo cultural y humano con los países latinoamericanos y caribeños, con el propósito de aprenderse mutuamente las experiencias provechosas en promoción conjunta del desarrollo y progreso de la civilización humana.

El principio de una sola China constituye la base política sobre la cual aquella nación establece y desarrolla relaciones con los países latinoamericanos y caribeños, y las organizaciones regionales. El Gobierno chino aprecia la adhesión por parte de la mayoría de los países de la región a la política de una sola China y su abstención de desarrollar relaciones y contactos oficiales con Taiwán, en apoyo a la gran causa de la reunificación china. China está dispuesta a establecer y desarrollar relaciones interestatales con los países latinoamericanos y caribeños sobre la base del principio de una sola China.

Parte IV. Fortalecimiento de la Cooperación Omnidireccional entre China y América Latina y el Caribe.

1. La cooperación china se estructura de la siguiente forma:

- Área política:
- Intercambio de alto nivel
- Intercambio entre los órganos legislativos
- Intercambio entre los partidos políticos
- Mecanismos de consulta
- Cooperación en asuntos internacionales
- Contactos entre los gobiernos locales

2. Área económica:

- Comercio
- Cooperación en inversión
- Cooperación financiera
- Cooperación agrícola
- Cooperación industrial
- Construcción de infraestructuras
- Cooperación en recursos y energías
- Cooperación aduanera
- Cooperación en inspección de calidad y cuarentena
- Cooperación turística
- Reducción y condenación de cuotas
- Asistencia económica y técnica
- Cooperación multilateral
- Cooperación entre las cámaras y promotoras de comercio

3. Área cultural y social:

- Intercambio cultural y deportivo
- Cooperación científica, tecnológica y educativa
- Cooperación médica y sanitaria
- Cooperación consular e intercambio de personal
- Cooperación en prensa
- Intercambio entre los pueblos
- Cooperación en la protección del medioambiente
- Cooperación contra el cambio climático
- Cooperación en recursos humanos y seguridad social
- Reducción de calamidades, socorro a damnificados y asistencia humanitaria
- Cooperación en el alivio de la pobreza

4. Área de la paz, la seguridad y la justicia

- Intercambio y colaboración militares
- Cooperación judicial y policial
- Seguridad no tradicional

Parte V. Relaciones entre China y las organizaciones regionales latinoamericanas y caribeñas

El Gobierno chino aprecia el papel relevante que desempeñan las organizaciones regionales y subregionales de América Latina y el Caribe en la salvaguardia de la paz y la estabilidad regionales y la promoción de la unidad y el desarrollo, así como la integración de la región. China las apoya a que pongan en juego su positiva influencia en los asuntos regionales e internacionales, y manifiesta que continuará fortaleciendo el intercambio, la consulta y la colaboración con las organizaciones pertinentes en los diversos terrenos.

El *smart power* en la política exterior de la política exterior China hacia América Latina y el Caribe

Para abordar este tema, se deben considerar por lo menos los siguientes aspectos:

- a. La diversidad de relaciones que China tiene con los distintos Estados latinoamericanos.
- b. El énfasis que hace China en la cooperación y cómo se ejecuta esta.
- c. El *soft power*, una variable siempre presente.
- d. El respaldo del poder duro: el aspecto militar.

A continuación se explica cada uno de estos aspectos.

- a. La diversidad de relaciones que China tiene con los distintos Estados latinoamericanos.

La profesora Isabel Rodríguez, en su ponencia “El nuevo carácter de las relaciones entre América Latina y China: 2000–2010”, presentada en el Segundo Encuentro de Estudios de Asia y África (Santiago de Chile, 2011), resalta un hecho evidente que no es considerado por el Documento de la Política Exterior china hacia América Latina y el Caribe: no todos los Estados de la región se relacionan de la misma manera con China. La profesora Rodríguez considera que hay por lo menos tres tipos de relación chino-latinoamericana, que son:

- *Relación estratégica amplia*: caracterizada por un trabajo conjunto encaminado a generar una multipolaridad. El ejemplo paradigmático es el caso de Brasil.
- *Relación de cooperación por complemento*: hay una cooperación bilateral en que ambos países se complementan y no compiten, como es el caso de Chile, Perú y Costa Rica.
- *Relación basada en la desconfianza por competencia*: hay una desconfianza porque compiten por productos y mercados, como ocurre con México.

Además, considero que la clasificación de la profesora Rodríguez se debe complementar con un tipo de relación de Estados que aún no reconocen a la República Popular de China, sino a Taiwán, que son la gran mayoría de los Estados que reconocen a este último Estado (12 Estados de América Latina y el Caribe reconocen a Taiwán), tal y como ocurre con Guatemala, Nicaragua, Paraguay, El Salvador y varios Estados del Caribe.

Esta variedad de relaciones hace que si bien el Documento sobre la Política Exterior china hacia la región se vea como algo plano y homogéneo, esta deba moverse en un plano multidimensional con muchos matices y heterogeneidades, de manera que la estrategia china deba operar de modo que se adapte al contexto con una combinación de poder duro y blando utilizado de forma discrecional, dependiendo del actor a la cual está dirigida.

Además, dado el gran atractivo del mercado chino y la diversidad de relaciones sino-latinoamericanas y del Caribe, no es de extrañar que China deliberadamente utilice esa diversidad para aplicar la máxima de “usar los bárbaros contra los bárbaros”, según la cual Wei Yuan, en el contexto de las Guerras del Opio del siglo XIX, proponía hacer luchar entre sí a los diversos Estados occidentales que en ese momento trataban de obtener beneficios de China, para de esa manera tener mejores posibilidades de negociación y que ninguno de estos se impusiera de forma total y definitiva (Kissinger, 2011: 60 y ss.).

Si las relaciones entre China y la región no fueran diferenciadas, sino totalmente homogéneas como aparenta proponer en el documento analizado, el acceso al gran mercado chino no sería una herramienta de poder para los chinos. Pero al haber diferencias en las relaciones, los distintos Estados de la región compiten entre sí para obtener una mejor posición en la relación bilateral con China que les permita unas mejores condiciones de acceso al mercado, con lo cual “los bárbaros luchamos entre sí” y China conjuga el poder atrayente de su mercado con la imposición de sus condiciones para ingresar a este, ante lo cual estaríamos en presencia de una muestra importante de poder inteligente.

b. El énfasis que hace China en la cooperación y cómo se ejecuta esta.

Del amplio arsenal de recursos de poder que posee China para ejercer en la región, y de los cuales día a día se publican un sinnúmero de escritos académicos, el recurso del documento en el cual se hace patente el *smart power* de China es la cooperación.

En efecto, si se recuerda la cantidad de alusiones a la cooperación manifestada en el documento, no se deben hacer grandes esfuerzos mentales para concluir que esta es la herramienta fundamental para que China ejerza su poder en la región, porque la materialización de la cooperación constituye una combinación de poder duro y blando, esencia del *smart power* que puede allanar el camino para lograr las metas y resultados esperados por China en América Latina y el Caribe.

Ahora bien, la cooperación de China se concreta en un instrumento distinto del documento denominado “Ayuda Exterior de China”, que fue publicado por

la Oficina de Información del Consejo de Estado en Beijing, en abril de 2011, y complementa los lineamientos de aquel. Dicha ayuda exterior parte de la base que históricamente la República Popular de China ha proveído asistencia a países, y contiene los siguientes aspectos:

- *Política de ayuda exterior*: los puntos básicos de la política china de ayuda exterior se sustenta en: (i) que esta ayuda debe generar en los países receptores una capacidad de autodesarrollo; (ii) no imponer condiciones políticas; (iii) equidad, beneficio mutuo y desarrollo común; (iv) mantenerse realista, mientras da lo mejor de sí;⁸ y (v) mantener el ritmo de los tiempos y prestar atención a la reforma y la innovación.
- *Recursos financieros para la ayuda exterior*: según lo define el propio documento en comento, los recursos financieros proporcionados por China para la ayuda exterior, principalmente se dividen en tres tipos: subvenciones, préstamos sin interés y préstamos en condiciones favorables. Los dos primeros provienen de sus finanzas estatales, mientras que los préstamos en condiciones favorables son proporcionados por el Banco de Exportación e Importación de China, que opera como privado, pero que pertenece al gobierno chino, con lo cual toda la ayuda en la práctica sería estatal.

A finales de 2009, China había proporcionado un total de 256,29 billones de yuanes en ayuda a los países extranjeros; entre ellos, 106,2 billones de yuanes en donaciones, 76,54 billones de yuanes en préstamos sin interés y 73,55 billones de yuanes en préstamos en condiciones favorables.

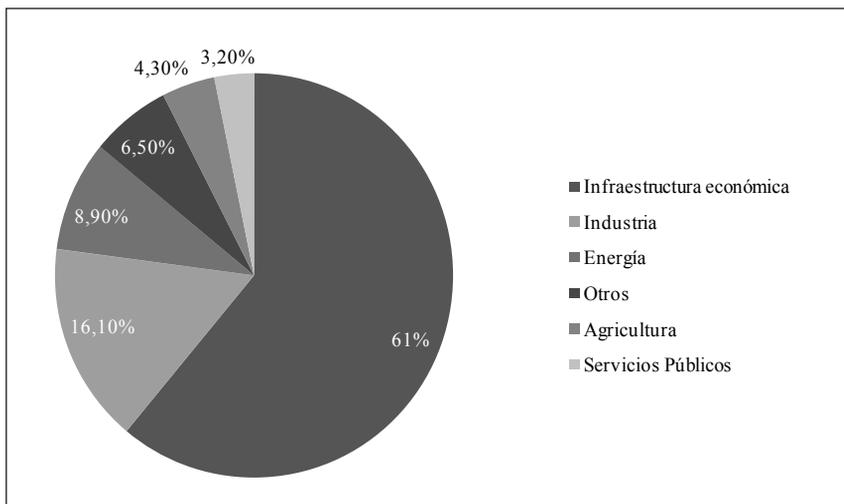
Los gastos de la ayuda exterior es parte de los gastos del Estado, bajo la dirección unificada de la Secretaría de Hacienda en sus presupuestos y el sistema de cuentas final. El Ministerio de Comercio y otros departamentos del Consejo de Estado, que son responsables de la gestión de la ayuda al exterior, manejan los recursos financieros en sus propios departamentos, de conformidad con sus respectivos ámbitos de competencia funcional.

Cada uno de estos departamentos prepara un presupuesto para proyectos de ayuda extranjera cada año y lo presenta al Ministerio de Finanzas para su examen, y luego al Consejo de Estado y el Congreso Popular Nacional para su aprobación y ejecución. Cada departamento controla y gestiona sus propios fondos para proyectos de ayuda extranjera en su presupuesto. El Ministerio de Finanzas y la Oficina Nacional de Auditoría tienen a cargo la supervisión y auditoría de la aplicación de los fondos extranjeros de la ayuda presupuestaria de estos departamentos sobre la base de las leyes estatales, reglamentos y normas financieras.

⁸ Esto significa que China puede ayudar, pero no desmesuradamente, sino hasta que sus posibilidades reales se lo permitan.

- *Formas de ayuda exterior:* existen ocho formas de ayuda exterior, que son: proyectos, bienes y materiales, la cooperación técnica, cooperación en el desarrollo de recursos humanos, equipos médicos enviados al extranjero, la ayuda humanitaria de emergencia, programas de voluntariado en el extranjero y alivio de la deuda.

GRÁFICO 1. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE PRÉSTAMOS EN CONDICIONES FAVORABLES 2009



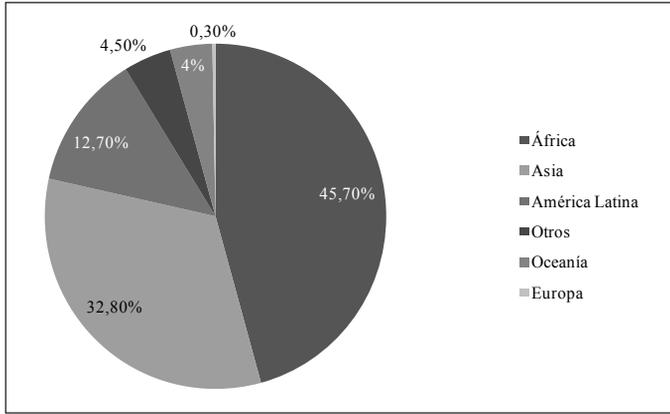
Fuente: Oficina de Información del Consejo de Estado R. P. China.

- *Distribución de la ayuda exterior:* este ítem es planteado desde tres perspectivas: una geográfica, otra económica y otra por sector. La distribución geográfica indica que a nivel de continente el mayor receptor de ayuda exterior, en 2009, fue África, con un 45,7% y después Asia, con un 32,8%. Le siguen con cierta distancia América Latina y el Caribe con 12,7%, Oceanía con 4 % y Europa con 0,3%. Existe un 4,5% de ayuda exterior asignada a “otros”, que no especifican a qué área geográfica del mundo corresponde.

En cuanto a la distribución por ingreso, el 39,7% de la ayuda exterior fue dada a los países con menor desarrollo económico; 23,4% a países con bajo ingreso; 19,9% a países con ingreso bajo y medio; 11% a países con ingreso medio y alto, y 6% a otros.

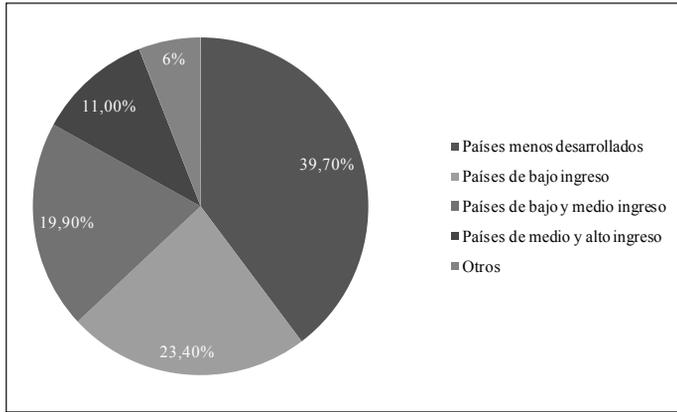
En lo relativo a los sectores en los que se ha concentrado la ayuda exterior, están la agricultura, la industria, infraestructura económica, servicios públicos, educación y atención médica y sanitaria.

GRÁFICO 2. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA AYUDA EXTERIOR CHINA



Fuente: Oficina de Información del Consejo de Estado R. P. China

GRÁFICO 3. DISTRIBUCIÓN POR INGRESO DE LA AYUDA EXTERIOR CHINA



Fuente: Oficina de Información del Consejo de Estado R. P. China

- *Cooperación internacional:* la ayuda exterior de China se canaliza principalmente a través de canales bilaterales. Al mismo tiempo, China ha participado en los programas de ayuda emprendidos por organizaciones como las Naciones Unidas, y ha hecho presencia activa en el ámbito de cooperación con organismos multilaterales y con Estados en el campo de la asistencia para el desarrollo.

Desde 2005, China ha enviado delegaciones a participar en conferencias y diálogos sobre el desarrollo y la cooperación internacional como: Reunión de las Naciones Unidas de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo, Reunión de las Naciones Unidas de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Foro

de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Foro de Alto Nivel sobre la Ayuda Eficaz, el diálogo en el Proceso de Heiligendamm entre el G8 y las cinco economías emergentes más importantes, y la Revisión Global de la OMC de ayuda para el Comercio (WTO Global Review on Aid for Trade), para fortalecer su comunicación e intercambio con otros proveedores de ayuda y promover la cooperación Sur-Sur (Consejo de Estado, República Popular China, 2011).

Como se puede apreciar de lo anterior, China tiene unas reglas y unas prioridades en materia de cooperación en las cuales América Latina y el Caribe no juegan un rol preponderante, pero tampoco de último nivel. Nuevamente se hace notorio que la diferenciación entre los tipos de cooperación y las diversas regiones que se prevén como destinatarias, hace que Latinoamérica y el Caribe deba luchar por obtenerla.

El punto crucial que debiera estar presente en cuanto a la cooperación como instrumento de poder es que si bien China tiene una política respecto de la región en materia de cooperación, la región no tiene una política en bloque respecto de China ni en el ámbito de cooperación (Rodríguez, 2011), ni en ningún otro, sino que la mayoría de las relaciones se tramitan por canales bilaterales, con lo cual hay una relación de muchos David (sin hondas) y un gran Goliat.

Esta fragmentación de la región hace que sea más fácil para China imponer sus intereses y se podría aprovechar de no tener un bloque uniforme que le pueda hacer un contrapeso para obtener un máximo de beneficios de la cooperación según el interés nacional del Estado en cuestión, y no del interés nacional chino.

c. El Soft Power, una variable siempre presente

Aunque para algunos el poder blando chino es un elemento de poder escaso en razón al déficit de una industria cultural fuerte y poderosa (Ríos, 2011), sin lugar a dudas es un elemento presente en el análisis de las relaciones internacionales chinas en el mundo, en general, y en América Latina y el Caribe en particular. De un tiempo reciente es constante la presencia y difusión de espectáculos chinos en la región, como circos, festivales culturales, festivales de cine, entre otros.

El papel de los institutos Confucio y la presencia de colonias chinas en la región, también son elementos a considerar, junto con la mayor cantidad de personas que se interesan sobre temas chinos y la cantidad de libros, escritos y seminarios que a diario se publican u organizan. Este mismo trabajo es una muestra de que el poder blando esté presente en las relaciones chino-latinoamericanas y del Caribe, aunque su cuantificación sea difícil.⁹

d. El respaldo del poder duro: el aspecto militar

Concomitantemente con la publicación del documento de la política exterior china hacia América Latina y el Caribe, en el 2008 se publicó la Política de Defensa

⁹ El Índice Elcano de Presencia Global (2011) establece que China en el área de cultura y ciencia, que es una de las dimensiones relevantes del poder blando, ocupa el quinto lugar en el mundo. Con esto se hace patente que dicho poder es muy importante para China respecto de su rol en el ámbito mundial, si bien en otros aspectos no es tan preponderante.

Nacional de China (<http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2008.htm>), cuyos contenidos fundamentales se concretan en lo siguiente:

- Declara expresamente la nueva posición de China en el mundo actual, y como consecuencia de esa preponderancia, considera como necesaria una política exterior independiente y una política de defensa nacional que permita esa independencia.
- Reconoce que regionalmente hay una situación estable en la región asiática, pero a su vez plantea que la crisis económica mundial puede generar turbulencias para las cuales China debe estar preparada.
- Se preocupa por el aumento en la presencia militar norteamericana en la región asiática y por la ventaja en economía, ciencia y tecnología, y asuntos militares que tienen algunos países desarrollados frente a China.
- Declara su aversión a cualquier posible ataque a la unidad nacional china, especialmente en lo referido a la independencia del Tíbet y de Taiwán.
- Hace un gran énfasis en las relaciones pacíficas y en que la política de defensa nacional tiene un carácter defensivo, pero deja claro que China acudirá a la fuerza si ve afectada su soberanía nacional, su integridad territorial, sus intereses en el desarrollo nacional y los intereses del pueblo chino.
- Recalca que China no pretende la hegemonía o una política militar expansiva, sin importar qué tan desarrollada sea.

La lectura de los anteriores postulados centrales de la política de defensa nacional china deja muy claro que para garantizar sus objetivos nacionales acudirá al poder duro, y hay puntos que no dejan de ser contradictorios, como el hecho de plasmar que acudirá a la fuerza militar para garantizar su desarrollo y que su política militar no es expansiva. Pero, ¿qué pasaría si su desarrollo depende del cobre chileno, por ejemplo, y Chile no quiere vendérselo a China? ¿Será que China dejaría de acudir a su fuerza militar en caso de que su poder blando y su diplomacia no sean suficientes para hacer cambiar de opinión a Chile?

Conclusiones

El poder blando, y sus múltiples manifestaciones, analizado de forma independiente es por sí mismo una gran herramienta para el logro de los objetivos chinos, pero sumado a la cooperación,¹⁰ al poder duro y al pensamiento estratégico chino, que siempre está presente, nos induce a pensar que en la política exterior china en general, y en la concerniente a América Latina y el Caribe en particular, hay serios indicios de poder inteligente.

¹⁰ Que es un elemento de poder blando como tal, con connotaciones de poder duro en el largo plazo.

Es especialmente relevante el énfasis que hace el documento en materia de cooperación. Cuando un Estado requiere de cooperación para satisfacer las necesidades de su población, como ocurre en el caso de los Estados latinoamericanos y del Caribe, cualquiera que le quiera brindar cooperación generará un poder de atracción sobre esos Estados, con lo cual se cumplen los fundamentos básicos del poder blando. Pero una vez que se otorga la cooperación, no cabe duda de que al menos algunos elementos de poder duro empiezan a emerger en la relación, sobre todo cuando en la cooperación hay dinero como es el caso de la ayuda exterior china.

Como quiera que el *smart power* o “poder inteligente” es la combinación estratégica de poder blando y poder duro, y que la cooperación, que es la principal herramienta que formula China para fortalecer las relaciones entre ella y América Latina y el Caribe, tiene en buena medida esta combinación de poderes, pues nos encontramos con que la hipótesis planteada es positiva, en el sentido de que la política exterior china hacia América Latina y el Caribe contiene elementos sustantivos de *smart power*.

Si a esto se le suma que China es observador en varias instituciones intergubernamentales de la región,¹¹ es uno de los principales socios comerciales de la región,¹² tiene un récord creciente como inversionista en diversos sectores económicos (Anuario Iberoamérica-Asia Pacífico 2010) y, según la *American Forces Press Services* en agosto de 2011, tiene un proceso constante de modernización militar (que aún hoy es un elemento fundamental de poder internacional), pues el resultado es que la influencia china en la región dentro de muy poco tiempo disputará la hegemonía norteamericana, como ya ocurre en ciertas zonas de África (Giacosa, 2011).

Además, hay muestras concretas de cómo China ha empezado a aplicar su cooperación internacional en América Latina en diferentes ámbitos, como por ejemplo en el militar con la donación de equipo de desminado o fondos para la erradicación de minas en Ecuador y Perú (<http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/index.htm>); o en el ámbito económico, en el que China tiene 11 acuerdos comerciales en vigencia con países de la región, en los cuales se destacan los Tratados de Libre Comercio suscritos con Chile, Costa Rica y Perú, que poseen un capítulo específico de cooperación cuyos resultados concretos pueden apreciarse, por ejemplo, en los nueve acuerdos de cooperación suscritos entre Chile y China en junio de 2011 o el Convenio de Cooperación Económica y Técnica suscrito entre China y Perú en mayo de 2011 (CEPAL 2012: 45 y ss.).

Sin lugar a dudas, estas muestras concretas, y muchas otras que por razones de espacio sería imposible destacar, deben tener un efecto en aquellos Estados que no reconocen a la República Popular de China, sino que reconocen a Taiwán. Es decir, que el ejercicio del *smart power* chino no solo debería tener efectos hegemónicos

¹¹ China es observador en la Organización de Estados Americanos, el Grupo de Río, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Parlamento Latinoamericano, Banco Interamericano de Desarrollo.

¹² Según un informe de la CEPAL (2011: 16), incluso podría desplazar a la Unión Europea como segundo socio comercial en la región a mediados de la próxima década.

en los Estados con que tiene relaciones diplomáticas desde tiempo atrás, sino que además debe tener un efecto directo sobre aquellos Estados latinoamericanos y del Caribe que no la reconocen. Estos deben decidir si aislarse de las tendencias comerciales actuales y seguir fieles a Taiwán o romper los vínculos con Taiwán e incorporarse en el flujo comercial y político que lleva hacia la República Popular de China.

Esperemos que si prevalece China en esta lucha por la hegemonía en la región, las relaciones no terminen en una instancia en que los Estados de América Latina y el Caribe sean simples proveedores de productos primarios y compradores de bienes manufacturados, como denuncia Ellis (2006) y Oppenheimer (2011), sino que efectivamente se den oportunidades para un desarrollo integral en la región.

Referencias

- ADCOCK KAUFMAN, Alison (abril de 2010). The “Century of Humiliation” Then and Now: Chinese Perceptions of the International Order. En *Pacific Focus*, vol. XXV, n° 1, 1-33.
- BABONES, Salvatore (septiembre-octubre de 2011). The Middling Kingdom. The Hype and the Reality of China’s Rise. En *Foreign Affairs*. Disponible en: <http://www.foreignaffairs.com/articles/68207/salvatore-babones/the-middling-kingdom>. Consultado en octubre de 2011.
- BUCLEY EBREY, Patricia (2009). *Historia de China*. España: La Esfera de los Libros.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2011). *La República Popular China y América Latina y el Caribe. Hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial*. Santiago: CEPAL.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2012). *La República Popular China y América Latina y el Caribe. Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global*. Santiago: CEPAL.
- ELLIS, R. Evan (2006). *The New Chinese Engagement With Latin America: Understanding Its Dynamics and the Implications for the Region*. Estados Unidos: Booz, Allen, Hamilton.
- FAIRBANK, John King (1996). *China, una nueva historia*. Barcelona: Editorial Andrés Bello.
- FOROZHAR, Rana (28 de junio y 5 de julio de 2010). Beyond the Boom. En *Newsweek*, , pp. 22-25.
- GELBER, Harry (2008). *El Dragón y los demonios extranjeros. China y el mundo a lo largo de la historia*. Barcelona: RBA Libros.
- GIACOSA, Francisco (2011). *La presencia de China en África. Estudios de caso: Sudán, Angola y Nigeria*. Argentina: Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos.
- JACQUES, Martin (2009). *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a new Global Order* (2ª ed.). Estados Unidos: The Penguin Press HC.
- KISSINGER, Henry (2011). *On China*. Estados Unidos: The Penguin Press.
- LIN CHOU, Diego (2004). *Chile y China: inmigración y relaciones bilaterales (1845-1970)*. Santiago de Chile: Ediciones de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Historia, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- MENZIES, Gavin (2002). *1421: El año en que China descubrió el mundo*. Barcelona: De Bolsillo.

- NYE, Joseph S. Jr. (2011). *The Future of Power*. Estados Unidos: Perseus Books Group.
- _____. (2004). *Soft Power. The means to success in world politics*. Estados Unidos: Public Affairs.
- _____. (1990). *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*. Estados Unidos: Basic Books.
- OPPENHAIMER, Andrés (2011). *El fin del idilio con China*. Disponible en: <http://www.elnuevoherald.com/2011/09/07/1020335/oppenheimer-el-fin-del-idilio.html#storylink=fbuser>. Consultado el 24 de octubre de 2011.
- PEARSON, Frederic S. y ROCHESTER, J. Martin (2001). *Relaciones internacionales. Situación global en el siglo XXI* (4ª ed.). Bogotá, Colombia: Editorial Mc Graw Hill.
- PROCACCI, Giuliano (2010). *Historia general del siglo XX* (3a ed.). Barcelona: Editorial Crítica.
- RÍOS, Xulio (2011). ¿Poder blando? Observatorio de la política china (www.politica-china.org/nova.php?id=2497&lg=gal). Consultado el 14 de octubre de 2011.
- SCHELLING, Thomas (1966). *Arms and Influence*. New Haven: Yale University Press.
- SHARMA, Ruchir (28 de junio y 5 de julio de 2010). The Post-China World. *Newsweek*, pp. 22-25.
- SUBRAMANIAN, Arvin (septiembre-octubre de 2011). The Inevitable Superpower. *Foreign Affairs*. Disponible en: <http://www.foreignaffairs.com/articles/68205/arvind-subramanian/the-inevitable-superpower>. Consultado en octubre de 2011.
- VALLES, Josep M (2006). *Ciencia política. Una introducción* (5ª ed. actualizada). Barcelona: Editorial Ariel S. A.
- ZHENG, Bijian (2006). El “ascenso pacífico” de China a la condición de superpotencia. *Foreign Affairs en Español*, vol. 6, n.º. 1.

Documentos

- Documento de Ayuda Exterior de China, Oficina de Información del Consejo de Estado en Beijing, en abril de 2011.
- Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe (<http://cl.china-embassy.org/esp/xw/t523094.htm>). Consultado el 8 de junio de 2011.
- Documento sobre la Política de Defensa Nacional en 2008 (<http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2008.htm>). Consultado el 9 de junio de 2011.

Ponencias

- RODRÍGUEZ, Isabel (2011). *El nuevo carácter de las relaciones entre América Latina y China: 2000 – 2010*. Ponencia presentada en el Segundo Encuentro de Estudios de Asia y África (Santiago de Chile1).