

POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO DA AMÉRICA LATINA E SUA INTERAÇÃO COM A CHINA

POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO DE AMÉRICA LATINA Y SU INTERLOCUCIÓN CON CHINA

José Luis Valenzuela¹

Resumo: O artigo analisa a geo-política e do plano de desenvolvimento estratégico, buscando concluir sobre as perspectivas de uma verdadeira parceria estratégica entre a China e o grupo de países América Latina e Caribe.

Palavras-chave: China - América Latina e Caribe - Parceria Estratégica

STRATEGIC POSITIONING OF LATIN AMERICA AND ITS INTERACTION WITH CHINA

Abstract: The paper analyzes the geo-politics and the strategic development plan, seeking to conclude about the prospects of a truly strategic partnership between China and the group of Latin American and Caribbean countries.

Keywords: China – Latin America and The Caribbean – Strategic Partnership

¹ Doctor en Estudios Americanos, Universidad de Santiago, Chile. Investigador Asociado al Centro de Estudios Latinoamericanos sobre China (CELC), Universidad Andrés Bello, Santiago, Chile. Paper se genera en el trabajo de posdoctorado del autor en la Universidad del Estado de Sao Paulo, UNESP, sede Marília.

Resumen: El paper desarrolla un análisis geo-político y de estrategias de desarrollo, buscando concluir acerca de las perspectivas de una asociación realmente estratégica entre China y el conjunto de los países de América Latina y El Caribe.

Palabras claves: China – América Latina y El Caribe – asociación estratégica

1 Introducción

China ha formulado en dos oportunidades su política hacia América Latina. La primera corresponde al Documento sobre la Política hacia América Latina y el Caribe (2008), y la segunda al discurso del Primer Ministro Wen Jiabao en la CEPAL (26 junio 2012). América Latina, a su vez, no ha formalizado su política hacia China.

El discurso de Wen Jiabao propuso

profundizar la cooperación estratégica entre China y América Latina y el Caribe sobre la base de la confianza política mutua ... la parte china propone crear el Foro de Cooperación China-América Latina y el Caribe con vistas a instituir una plataforma de nivel más elevado para reforzar la cooperación general entre ambas partes” (Wen, 2012, punto primero).

Con ello propuso la interlocución de CELAC como el representante de América Latina y El Caribe en esta relación entre dos partes. La Cumbre de Caracas, diciembre 2 y 3, 2011, es reconocida como la cumbre fundacional de CELAC, organización que al momento del discurso de Wen Jiabao tenía solo unos meses de existencia, y preparaba su primera cumbre para Santiago de Chile en enero 2013.

Se hace entonces evidente una asimetría al nacimiento de la relación China-CELAC, determinada por ser China un interlocutor unitario que cuenta y contaba con una formulación de políticas y estrategias de largo plazo que le permitían establecer sus objetivos en dicha relación, y por ser CELAC una organización recién creada, que no ha formulado una visión de largo plazo, no contando entonces con políticas y estrategias que le permitan formular sus objetivos. Naturalmente, la asimetría no es responsabilidad de China sino una (otra) carencia latinoamericana.

Para establecer una política específica en el ámbito internacional, como sería el caso, tanto de CELAC como de los países de América Latina y El Caribe (ALC), es necesario no solamente disponer de una política estratégica formulada en un horizonte de largo plazo, con metas y objetivos claramente definidos y medibles. Se requiere también conocer la política estratégica de la contraparte, de tal manera de disponer de una conclusión respecto al potencial de profundidad que tiene dicha relación, y poder definir caminos y objetivos que sean coherentes con el potencial de la relación y los objetivos estratégicos de ambas partes.

Es entonces relevante analizar cuáles son los objetivos de la política estratégica de China, y cuánto han avanzado CELAC y los países de ALC en la formulación de políticas y estrategias de largo plazo, y cómo podrían soslayarse las carencias que al respecto puedan existir, siendo estos los propósitos centrales del artículo.

2 Estrategia y objetivos de la política exterior de China

2.1 Geopolítica de China

Stratfor (2012, p.1) describe a China como una isla rodeada por agua (al este y al sur), por montañas muy altas (al oeste) y por desiertos y selvas (al norte). La población propiamente China vive mayoritariamente en el territorio Han tradicional (un billón de personas), y este territorio está rodeado por “un anillo de regiones no-Han” en las cuales incluye a Tibet, Xinjiang, Mongolia Interior y Manchuria. Destaca que “sin embargo- y este es el hecho individual más importante sobre China- tiene solo un tercio de la tierra arable por persona que el resto del mundo” (Id, para.3)

Esta configuración, un territorio Han rodeado de territorios no-Han controlados por China, hace muy seguro el territorio propiamente Han, con pocos puntos por los cuales podría ser atacado: “La China Han tiene solo un punto de fricción potencial en el Sudeste, con Vietnam [...] y hay un segundo punto de fricción en Manchuria del Este, limitando con Siberia y Corea. Finalmente, un tercer punto en el resto de Eurasia, en la frontera Xinjiang-Kasaja” (STRATFOR, 2012, para. 13). Sin embargo, “El punto más vulnerable de China, desde la llegada de los europeos al Pacífico Occidental a mediados del siglo XIX, es su costa”. (STRATFOR, 2012, para. 14).

Así, es posible definir tres imperativos geopolíticos para China:

- “Mantener la unidad interna en las regiones de la China-Han;
- Mantener el control de las regiones-tapón;
- Proteger la costa” (STRATFOR, 2012, para. 16).

Es necesario considerar que “con las regiones-tapón bajo control, la costa es punto más vulnerable de China [...] una invasión no es una amenaza significativa [...] la amenaza costera a China es económica, aunque la mayoría no la llamaría amenaza” (STRATFOR, 2012, para. 30-31).

El análisis de Stratfor (2012, para 35) concluye que “la mayor amenaza militar a China proviene de la marina norteamericana. Los chinos han llegado a ser altamente dependientes del comercio marítimo y la marina norteamericana está en posición de bloquear los puertos chinos si quisiera”. Siendo así, la política militar de China tiene por objetivo primario “hacer el costo de un bloqueo tan alto que los americanos no lo intenten” (STRATFOR, 2012, para. 35). Respecto a Taiwán vale el mismo análisis, ya que “está posicionado de tal manera que podría fácilmente servir como base aérea y naval para aislar el movimiento marítimo entre el Mar del Sur de China y el Mar del Este de China” (STRATFOR, 2012, para. 40).

Desde los objetivos de este artículo, es posible concluir que la relación entre China y Estados Unidos está condicionada no solo por la importancia de los nexos comerciales actuales, sino también por las consideraciones geopolíticas expuestas.

Baker (2016) reanaliza el paper de Stratfor (2012) y agrega un cuarto imperativo geopolítico: “proteger las rutas comerciales estratégicas de China, sus recursos y mercados de las intervenciones extranjeras”. (BAKER, 2016, para. 8). Este concepto lleva a la geopolítica China más allá de su espacio terrestre y marítimo y agrega a las relaciones sino-norteamericanas un punto de conflicto geopolítico que Baker define como

en tanto China se siente impulsada a un rol global más activo, aunque con precaución, afecta a un imperativo norteamericano. El dominio norteamericano de los mares globales es ahora visto como una amenaza muy real al comercio marítimo chino y, por tanto, al bienestar económico y estratégico de China. (BAKER, 2016, para. 13)

Este cuarto imperativo se expresa mejor cuando es considerado a partir de la política norteamericana llamada usualmente “vuelta al Asia” y su interpretación como una política de contención de China. El surgimiento pacífico de China parece haber alcanzado su límite. Para Baker, “si Estados Unidos puede prevenir o dar forma a dicho surgimiento, buscará hacerlo. El costo de la inacción es demasiado alto como para no intentarlo” (BAKER, 2016, para. 20).

2.2 Plan Estratégico de Desarrollo de China

En su informe sobre el trabajo del gobierno ante el Congreso Nacional del Pueblo, el Primer Ministro de China Li Keqiang plantea así la esencia del Décimo tercer Plan Quinquenal de desarrollo, 2016-2020:

El borrador, centrado en la meta de terminar de construir una sociedad moderadamente próspera en todos los aspectos, y diseñado para enfrentar temas serios como un desarrollo desbalanceado, descoordinado e insostenible, refuerza la necesidad de promover un desarrollo innovador, coordinado, verde, abierto y compartido (LI, 2016, p. 9)

Los grandes objetivos del desarrollo de China han sido planteados en torno a dos centenarios. El primero corresponde a “la construcción de una sociedad moderadamente próspera en todos sus aspectos”, planteado como objetivo a alcanzar el año 2021, primer centenario de la fundación del Partido Comunista de China, julio de 1921. El segundo corresponde al logro de “un moderno país socialista, fuerte, próspero, democrático, culturalmente avanzado y armonioso”, lo que se busca lograr en el año 2049, primer centenario de la fundación de la República Popular China. (YANG, SHAO y WU, 2013, p. 4).

Li (2016) destaca seis de las áreas de trabajo para el quinquenio, a saber:

- “Debemos trabajar para mantener una tasa medio-alta de crecimiento y promover el desarrollo de industrias hacia el nivel medio-alto” (p. 9). Plantea la necesidad de crecer al menos una media de 6,5% anual, alcanzar una productividad per cápita del trabajo superior a 120.000 yuanes (app. US\$ 18.750 hoy)

- “Debemos asegurarnos de que la innovación mejore el motor y energice

el desarrollo” (p. 9). Destaca que “la innovación es la fuerza primaria para el desarrollo y debe ocupar un lugar central en la estrategia china de desarrollo” (p. 9). Señala que “debemos lanzar un nuevo programa de ciencia y tecnología, construir centros nacionales de ciencia y canales de innovación tecnológica de primera clase, desarrollar empresas de alta tecnología internacionalmente competitivas, y establecer zonas piloto para la innovación integral” (p. 9). Más allá de los conceptos, Li agrega metas cuantitativas: una inversión en ciencia y tecnología de 2,5% del PGB y una contribución de los avances científico-tecnológicos equivalente al 60% del crecimiento.

- “Debemos progresar en la nueva urbanización, en la modernización de la agricultura y en balancear el desarrollo entre las áreas urbanas y rurales y entre las regiones” (p. 10). Nuevamente las metas son cuantificadas: entregar residencia urbana a 100 millones de persona que tienen residencia rural, completar la reconstrucción de zonas degradadas y pueblos como ciudades para 100 millones de personas, hacer posible que 100 millones de residentes rurales vivan en ciudades locales o centrales en las regiones Central y Occidental.

- “Debemos incentivar modos verdes de trabajo y de vida, y acelerar los esfuerzos para conservar el medioambiente y los ecosistemas” (p. 11). Nuevas metas concretas: bajar el consumo por unidad de PGB de agua (23%), energía (15%) y emisiones de CO₂ (18%), asegura una calidad del aire buena o excelente en el 80% de los días en ciudades en o por sobre el nivel de prefectura.

- “Necesitamos profundizar la apertura y reforma para crear nuevas instituciones para el desarrollo” (p. 11). Busca la transformación de China “desde un comercio de cantidad a un comercio de calidad” (p. 11)

- “Debemos asegurarnos de alcanzar un progreso continuo en el mejoramiento de la calidad de vida y cuidar de que todos participen de los frutos del desarrollo” (p. 11). La meta también posee indicadores cuantitativos como escolaridad de la población activa sube de 10,23 a 10,80 años, y más de 50 millones de nuevos trabajos urbanos.

Li (2016) define tres guías maestras para alcanzar el éxito: “máxima prioridad al desarrollo [...] hacer grandes progresos en la ejecución de las reformas estructurales [...] acelerar el cambio en las fuerzas motrices para el desarrollo” (p. 12).

Li, (2016) refuerza la apertura hacia el exterior diciendo que “debemos abrirnos más al mundo exterior con una resolución inquebrantable. Haciéndolo así, reforzaremos nuevos motores de desarrollo, agregaremos nuevas fuerzas para impulsar la reforma hacia delante, y crearemos nuevas ventajas competitivas para China”. (p. 23)

Finalmente, Li (2016) concluye con un llamado digno de considerar en América Latina: “Estimados Diputados, nuestro futuro solo puede ser asegurado a través del trabajo duro” (p. 30)

3 Estrategia y objetivos de la política exterior de América Latina y El Caribe

3.1 Geopolítica de América Latina y El Caribe

El nacimiento de los países de América del Sur se inicia en 1809 se desarrolla fuertemente entre 1810 y 1825 y culmina en 1829 con la independencia definitiva de Brasil. En el caso de los países centro y norteamericanos, Haití es el pionero en 1804, mientras en la década de 1820 se independizan de manera definitiva los países centroamericanos, con las excepciones de República Dominicana (1863) y Cuba (1902). Haití se independizó de Francia, Brasil de Portugal, Uruguay de Brasil y los restantes países se independizaron de España. Los países caribeños se han independizado de manera tardía (en el siglo XX), han sido transferidos vía compraventa (caso de las Islas Vírgenes norteamericanas, compradas a Dinamarca en 1917), se han anexo a otro país (caso de Puerto Rico con Estados Unidos), o permanecen aún como colonias.

Cuando se inicia el proceso de independencia, Estados Unidos era el único país independiente del continente americano (1776), y su territorio limitaba con Francia (en Louisiana y parte de lo que hoy es Canadá), España (los actuales estados de Florida y California, México), Inglaterra (partes del actual Canadá), e incluso el Imperio Ruso (Alaska y límites difusos entre el norte americano-canadiense y la propia Alaska).

El único país independizado del continente no participó en las luchas por la independencia latinoamericana. Cañas, (1999), cita a Calderón “cuando Simón Bolívar pidió ayuda a los Estados Unidos para lograr la independencia latinoamericana frente a España, Norteamérica le negó toda ayuda pretextando una neutralidad [...]” (p. 49)

Es en un escenario de independencia frágil y aún en proceso en las antiguas colonias españolas donde surge la conocida hasta hoy como Doctrina Monroe. En tres párrafos de su discurso ante el Congreso en pleno, Monroe se refiere a las potencias europeas y el continente americano. En el párrafo 10, mientras se refiere a las negociaciones con el Imperio Ruso y la Gran Bretaña tendientes al establecimiento de límites en la costa noroeste del continente, Monroe plantea que

en las discusiones que han surgido de este interés y los arreglos que de ellas pueden derivarse, se ha considerado apropiado afirmar como un principio en el cual están implicados los derechos e intereses de Estados Unidos, que los continentes americanos, por la libertad y condición de independencia que han alcanzado y mantienen, en adelante no deben ser considerados como sujetos de una futura colonización por ninguna potencia europea (para. 10)

En traducción de Pereyra (1916), Monroe (1823), hablando de las potencias europeas afirma en el párrafo 54 que “La sinceridad y relaciones amistosas que existen entre los Estados Unidos y aquellas potencias, nos obligan á declarar que consideraríamos peligroso para nuestra paz y seguridad cualquiera tentativa de parte de ellas que tenga por objeto extender su sistema á una porción de este hemisferio” (p. 90). Monroe precisa que

No hemos intervenido ni intervendremos en las colonias ó dependencias de cualquier potencia europea; pero cuando se trate de gobiernos que hayan declarado y mantenido su independencia, y que después de madura consideración, y de acuerdo con justos principios, hayan sido reconocidos como independientes por el gobierno de los Estados Unidos, cualquiera intervención de una potencia europea, con el objeto de oprimirlo ó de dirigir de alguna manera sus destinos, no podrá ser vista por nosotros sino como la manifestación de una disposición hostil hacia los Estados Unidos. (p. 90)

Y finalmente agrega “Cuando reconocimos á esos nuevos gobiernos, declaramos nuestra neutralidad entre ellos y España” (p. 90). Respecto al párrafo 55, Pereyra (1916) señala una reiteración de lo anterior: “Es imposible que las potencias aliadas extiendan su sistema político á cualquier porción de ambos Continentes Americanos sin poner en peligro nuestra paz y felicidad” (p. 92)

En resumen, la llamada Doctrina Monroe establece una política norteamericana respecto al resto del continente americano, en la cual se reserva el derecho exclusivo a intervenir militarmente, con la excepción de España respecto de sus antiguas colonias. En efecto, Estados Unidos no interviene cuando España bombardea el indefenso puerto chileno de Valparaíso el 31 de marzo de 1866, o el puerto de El Callao en Perú, mayo 2, 1866. Sin embargo, declara la guerra a España en 1898, reclamando a Cuba, Puerto Rico y Las Filipinas. Las raíces del interés por Cuba se encuentran en una carta de John Quincy Adams al embajador de Estados Unidos en Madrid, John Nelson: “Cuba, casi a la vista de nuestras costas, a partir de una multitud de consideraciones se ha convertido en un objeto de importancia trascendental para los intereses políticos y comerciales de nuestra Unión” (ADAMS, 1917, p. 372), agregando luego que “es casi imposible resistir la convicción de que la anexión de Cuba a nuestra república Federal será indispensable para la continuidad e integridad de la Unión misma” (Id).

La historia posterior a la formulación de la Doctrina Monroe demuestra que el interés de Estados Unidos por la anexión de Cuba siguió intacto, lo que refrenda Holmes (2009, p. 12) “en las décadas siguientes (*después de Monroe*) un tema recurrente en la política de Estados Unidos fue tratar de anexar Cuba pensando en que una débil España podría perder su control a manos de otra potencia europea”, y resurgió con fuerza en el período 1895-1898, en el cual la guerra de independencia de los cubanos contra España llegó a un statu quo en que ningún contendiente lograba avanzar y los intereses americanos en la isla estaban en ruinas. HOLMES (2009, p. 15) cita: “la paz en Cuba era necesaria por el bienestar de los americanos, y la paz traería prosperidad a la isla”. En abril 1898, el Presidente de Estados Unidos solicita autorización al Congreso para declarar la guerra a España basada “en los daños inferidos a la productividad comercial en Cuba y las pérdidas económicas de los intereses norteamericanos, estableciendo que el conflicto en Cuba amenaza a Estados Unidos y a la paz” (HOLMES, 2009, p. 16). La presión popular y la resolución de los independentistas cubanos lograron que el Congreso incluyera la enmienda Teller, que estableció “Estados Unidos renuncia a cualquier intento por ejercer soberanía o control sobre Cuba, y que cuando terminara la guerra, dejaría que los cubanos gobiernen Cuba” (HOLMES, 2009, p. 18). Sin embargo, la enmienda Platt de 1901 impuso un tratado que limitó gravemente la independencia

de Cuba. Entre otras condiciones, señala que el gobierno de Cuba “nunca entrará en un tratado con potencia o potencias extranjeras que disminuya su independencia, ni permitirá a ninguna potencia extranjera obtener por colonización o para uso militar o naval el control de ninguna porción de la isla” (ENMIENDA PLATT, 1901, punto I); “no asumirá ni contraerá deuda pública alguna [...] más allá de lo que permiten los ingresos ordinarios de la isla” (Id, punto II); acepta que Estados Unidos pueda ejercer el derecho a intervenir “por la preservación de la independencia de Cuba, la mantención de un gobierno adecuado para la protección de la vida, la propiedad y la libertad individual, y el cumplimiento de las obligaciones de Cuba para con Estados Unidos impuestas por el Tratado de París” (Id, punto III).

Poco después, en 1904 el Presidente Roosevelt profundizó la llamada doctrina Monroe con lo que es conocido como el “corolario Roosevelt”: “los Estados Unidos intervendrán como último recurso para asegurar que otras naciones del Hemisferio Occidental cumplan con sus obligaciones de créditos internacionales, y no violen los derechos de Estados Unidos o inviten ‘a la agresión externa en detrimento del conjunto de las naciones americanas’”. (HISTORIAN-1, 2016). Agrega que “en la práctica, el corolario funcionó con Estados Unidos utilizando crecientemente su fuerza militar para reponer la estabilidad en las naciones de la región ... sirvió como justificación para la intervención de Estados Unidos en Cuba, Nicaragua, Haití y República Dominicana”. (HISTORIAN-1, 2016).

Un cambio vino con otro Roosevelt, Franklin Delano y su política de buen vecino. Planteada ya en su discurso inaugural y reforzada en la Conferencia de Montevideo (1933) y en la derogación del Tratado de 1903 con Cuba: “en el campo de la política mundial, dedicaré esta Nación a la política de un buen vecino ... ningún Estado tiene el derecho a intervenir en los asuntos externos o internos de otro ... la política definitiva de Estados Unidos de ahora en adelante es una que se opone a las intervenciones armadas”. (HISTORIAN-2, 2016).

Tras la muerte de Roosevelt murió también la política del Buen Vecino, como evidencian sucesivas intervenciones de Estados Unidos en América Latina resumidas por The Washington Post (2014): Puerto Rico (1950), Guatemala (1954), Cuba (1955-2011), República Dominicana (1963-65), y muchas más.

Así, el principal factor geo-estratégico de la política de América Latina ha sido y continúa siendo el dominio continental ejercido por Estados Unidos

desde la independencia latinoamericana hasta nuestros días. Salvo pocas excepciones, no ha existido una política global de inserción internacional de los países latinoamericanos que vaya más allá de las relaciones comerciales, y en su gran mayoría han limitado su política internacional al ámbito vecinal o regional.

3.2 Plan Estratégico de Desarrollo de América Latina

3.2.1 Asociaciones sub-regionales

Hasta ahora no ha existido un Plan Estratégico de Desarrollo de América Latina como tal. Ha habido intenciones de avanzar en la integración continental, como la Declaración de los Jefes de Estado de Punta del Este, Uruguay, en abril 1967, la que señala que “LOS PRESIDENTES DE LAS REPUBLICAS DE AMERICA LATINA resuelven crear en forma progresiva, a partir de 1970, el Mercado Común Latinoamericano que deberá estar en funcionamiento en un plazo no mayor de quince años”. (DECLARACIÓN, 1967, capítulo 1 párrafo 1). La Declaración agrega que “EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, por su parte, declara su firme apoyo a esa prometedor iniciativa latinoamericana”. Id, capítulo I párrafo 2). Por cierto, dicho Mercado Común aún no existe.

Se han implementado iniciativas regionales entre las que se cuentan hoy el MERCOSUR, la Alianza del Pacífico, CARICOM, ODECA y otras. MERCOSUR reúne a Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, con Bolivia en proceso de adhesión. La Alianza del Pacífico está formada por Chile, Colombia y Perú, además de México. CARICOM, por su parte, está integrado por 15 países caribeños más 5 miembros asociados. ODECA reúne a cinco países de América Central, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

La trayectoria de estos bloques subregionales como actores internacionales no es especialmente destacada. MERCOSUR logró en 1995 un avance relevante en la construcción de un acuerdo con la Unión Europea: “la confluencia de intereses llevó a la firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación MERCOSUR-UE (AMIC) en 1995, su posterior ratificación en 1999 y el inicio de las negociaciones para lograr un acuerdo de libre comercio en el año 2000”. (MAKUC, DUHALDE, ROZEMBERG, 2015, p. 1). Revisando el avance, con ocasión de cumplirse 20 años desde el Acuerdo

Marco, el diagnóstico es pesimista: “Hacia el interior del MERCOSUR primaron los intereses nacionales definidos por las coyunturas políticas y económicas inmediatas de los países más grandes”. (Id, p. 49). Asimismo, las oportunidades parecen pasar: “la postergación de las definiciones de esta negociación birregional en un contexto de avance de la UE en otros acuerdos comerciales puede obstaculizar la oferta comunitaria al MERCOSUR, sobre todo de bienes agroindustriales”. (Id, p. 51). Y la conclusión es incierta: “En definitiva, las posibilidades de que la negociación entre MERCOSUR y la UE concluya exitosamente y en un plazo relativamente breve son difíciles de evaluar con los elementos disponibles”. (Id, p. 52)

La Alianza del Pacífico se define a sí misma como “un mecanismo constituido por países con visiones afines del desarrollo, el libre comercio y la economía” (ALIANZA, 2016). Entre sus tres objetivos incluye “Convertirse en una plataforma de articulación política, integración económica y comercial, y proyección al mundo, con énfasis en la región Asia-Pacífico”. (Id). Fundada en el año 2011, creó en 2013 el Grupo de Relacionamento Externo, cuyo objetivo es “diseñar una estrategia de vinculación de la Alianza del Pacífico con Estados Observadores y terceros, y generar un intercambio permanente y fructífero con los mismos, que permita promover los objetivos de la Alianza del Pacífico”. (Id). Es decir, asume el actuar en el sistema internacional en función del logro de sus objetivos. Es entonces un actor prometedor, aunque su corta vida no permite aún un análisis más profundo.

CARICOM, fundada en 1973, nace con la misión de “proveer de servicio y liderazgo dinámico, en asociación con las Instituciones de la Comunidad y grupos, para la obtención de una viable, internacionalmente competitiva y sostenible Comunidad, que mejore la calidad de vida para todos”. (LÓPEZ, 2000, p. 2-3). El análisis de su trayectoria al año 2000 concluía que “la lentitud en las reacciones y decisiones parecen ser la norma”. (Id, p.32). El principal objetivo en desarrollo es integrar a sus Estados miembros en un mercado común, cuyo avance es estimado en un 68% al año 2014. (CEPAL, 2014, p. 121). Contando con TLC con Cuba y República Dominicana, “la Comunidad no ha sido capaz de aprovechar las oportunidades de acceso a los mercados proporcionadas por sus acuerdos comerciales”. (Id, p. 123)

ODECA ha sido más exitosa en su proceso de integración, cuenta con un Tratado General de Integración Económica, apoyado por Banco Centroamericano de Integración Económica, aunque no exento de dificultades, “en el caso de Centroamérica, la complejidad se basa en la

debilidad de las instituciones encargadas de velar por la integración en la región, debido a que tienen poca autoridad”. (URRUTIA, 2011, p. 26). Tiene un TLC con Estados Unidos y la República Dominicana (DR-CAFTA) y un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (2010).

En resumen, las asociaciones subregionales analizadas indican un horizonte de actuación esencialmente regional, con una baja presencia como actores del sistema internacional, y evidencian debilidades propias es países mayormente concentrados en su problemática inmediata.

3.2.2 Asociaciones regionales

Hay dos asociaciones de carácter regional. La más antigua es la OEA, Organización de Estados Americanos, que agrupa a los países de América Latina y El Caribe más Estados Unidos y Canadá. La fuerza de la presencia norteamericana dificulta su proyección como organización en el sistema internacional.

La segunda agrupación continental es CELAC, conformada por todos los países latinoamericanos y caribeños. Entró en funcionamiento en diciembre 2011.

En su discurso en CEPAL, junio 26, 2012, el Primer Ministro de China Wen Jiabao felicita a los países de la región por la creación de CELAC expresando que “al aunar sus esfuerzos por la integración regional y crear la Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), los países de la región han logrado incrementar enormemente su fuerza de cohesión, acción e influencia”. (WEN, 2012, para. 3), luego “propone crear el Foro de Cooperación China-América Latina y el Caribe con vistas a instituir una plataforma de nivel más elevado para reforzar la cooperación general entre ambas partes” y declara que “China está dispuesta a establecer un mecanismo de diálogo periódico a nivel de Canciller entre China y la troika de la CELAC y convocar la primera reunión de dicho mecanismo en el curso de este año” (Id, para. 6). La Primera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la República Popular China y Troika CELAC se realizó en Beijing en agosto del mismo año acordando el “establecimiento de relaciones de la CELAC con la República Popular China [...] Constitución de un mecanismo de diálogo a nivel de Cancilleres [...] La Troika estudiará junto a la República Popular China la creación de un Foro de Cooperación que

buscará impulsar las relaciones” (CELAC, 2012, p. 1)

Desde entonces el Foro China-CELAC ha avanzado a gran velocidad, y está en ejecución el Plan de Cooperación 2015-2019. (Observatorio, 2015), aprobado en la primera Reunión Ministerial del Foro CELAC – China, Beijing, 8 y 9 de enero 2015.

Acordar el desarrollo de un Plan Quinquenal con un tercer país, de acuerdo a principios básicos de la política estratégica, requeriría la previa formulación clara de objetivos de largo plazo con los cuales dicho Plan Quinquenal debiera estar alineado. Existe un Plan de Acción de CELAC para el año 2016, que respecto al Plan Quinquenal China-CELAC incluye:

Continuar implementando el Plan de Cooperación CELAC – China 2015 – 2019 en coordinación con la parte china y tomando en cuenta que cada foro y/o evento debe ser conjuntamente organizado definiendo objetivos, invitados, resultados y seguimiento teniendo a la vista la II Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del Foro que se realizará en enero de 2018 en Santiago de Chile. (CELAC, 2016, p. 10)

En el entorno de CELAC existen miradas de más largo plazo, las que aún no se concretan en la adopción de objetivos comunes. La idea de una Agenda 2020 surge de una carta suscrita por los presidentes Solís y Correa, entregada a sus homólogos durante la III Cumbre de San José (2015), en la que se plantean sugerencias para “emprender acciones conjuntas a favor del desarrollo de nuestros pueblos”. (AYLLÓN, 2015, p. 224). Agrega que “la CELAC requirió el apoyo de CEPAL en los aspectos técnicos de la propuesta. Finalmente se acordó la concentración en cinco ejes [...] el documento no abordó el tema de los medios para su implementación ni los recursos financieros necesarios para su ejecución”. (Id, p. 224.225). Concluye que “la CELAC muestra señales de un incipiente proceso de generación de mecanismos para la gobernanza del desarrollo y la cooperación regional aunque, por ahora, se observa un gran peso de los componentes retóricos y menos de realizaciones concretas.” (Id., p. 233). En abril 2016 continúa siendo una propuesta aún no aprobada por CELAC.

Los objetivos de dicho Plan fueron agrupados en 4 áreas temáticas: Reducir la pobreza extrema y la desigualdad; Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación; Desarrollo sostenible y Cambio climático; e Infraestructura y Conectividad.

Conclusiones

Los Cuadros 11 a 13: “Cuál cree usted que, en un horizonte de 5 años, es la mejor conjetura que puede hacerse sobre la evolución de las relaciones entre los Estados Unidos [...] China y Asia en general [...] y Europa y América Latina?” resumen el resultado de las visiones de líderes de opinión latinoamericanas y latinoamericanos sobre la dirección que tomarán en el mediano plazo las relaciones entre América Latina y las grandes potencias de la actualidad.

Se trata de 29 líderes de 10 países latinoamericanos entrevistados entre octubre 2011 y octubre 2012. Fueron seleccionados “mediante un criterio pluralista, a fin de equilibrar tendencias relativas a las orientaciones político-ideológicas” (CALDERÓN, 2013, p. 14). Las respuestas se agrupan solo en 3 categorías, fundiendo las categorías ‘casi seguramente mejorarán’ y ‘probablemente mejorarán’ como ‘mejor’, y las categorías ‘probablemente se deteriorarán’ y ‘casi seguramente se deteriorarán’ como ‘peor’. El siguiente Cuadro resume el resultado:

Cuadro N°1: Cambio esperado en las relaciones entre América Latina y tres grandes potencias (% de respuestas)

Relaciones de América Latina con:	Mejor	Igual	Peor	NS/NR
Estados Unidos	21%	58%	21%	
China y Asia	89%	0%	11%	
Europa	42%	26%	21%	11%

Fuente: CALDERÓN, 2013, pp. 319-321

Impresiona la gran mayoría de respuestas positivas respecto a la evolución de las relaciones de América Latina con China y Asia. Sin embargo, el análisis muestra que América Latina no está en condiciones de plantear una relación cuyos objetivos puedan ser determinados con la misma profundidad y precisión por ambas partes.

De hecho, no existe un plan estratégico de desarrollo de América Latina, menos aún de América Latina y El Caribe, siendo por tanto un potencial actor del sistema internacional que no podría determinar qué es lo que

exactamente buscaría en una relación internacional, más allá de objetivos tácticos.

Aún más, no es posible calificar a CELAC como un actor del sistema internacional propiamente tal, pues resulta difícil por ahora definir su representatividad.

Siendo así, la relación entre China y el conjunto de América Latina y El Caribe representada por CELAC no podrá ser relevante para el planteamiento de objetivos estratégicos comunes, que se transformen en un aporte clave al desarrollo de los países. Objetivos tácticos, como el comercio, la inversión y el financiamiento se desarrollarán por la voluntad de las partes, entendiendo por tal a China y a cada uno de los países que conforman CELAC. De aquí la diversidad de situaciones hoy existentes.

Para objetivos estratégicos, tal como ciencia y tecnología, segunda área temática en el Plan CELAC 2020, pensar en buscar un gran acuerdo CELAC-China dentro de la Asociación Estratégica es casi una utopía. Salvo Brasil, no hay un país latinoamericano o caribeño que se acerque a invertir por sobre el 1% del PGB en ciencia y tecnología, mientras China se propone alcanzar el 2,5% al año 2020. Para alcanzar la utopía solo parece posible actuar aisladamente (o en pequeñas agrupaciones), con creatividad e innovación, y combinar políticas internas serias que adopten compromisos medibles y cuantificables.

En el intertanto solo cabe valorar iniciativas como el Plan CELAC 2020 y esperar que se apruebe y complemente de tal manera que sea posible sostener asociaciones internacionales de categoría estratégica.

Bibliografía

ADAMS, John Quincy. Writings of John Quincy Adams. [Escritos de John Quincy Adams]. Vol. 7, 1820-1823. Editado por Worthington Chauncey Ford. The MacMillan Company, Nueva York, 1917.

ALIANZA. Alianza del Pacífico ¿Qué es la Alianza? <https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/>. Consultado el 20 de abril 2016.

AYLLÓN Pino, Bruno. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): Diálogo político, concertación diplomática y gobernanza

regional. Revista Pensamiento Propio N° 42, julio-diciembre 2015. Disponible en <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2015/12/PP42-web.pdf>

BAKER, Rodger. Revisiting the Geopolitics of China. [Revisitando la Geopolítica de China]. Stratfor Geopolitical Weekly [Geopolítica semanal de Stratfor], marzo 15, 2016, disponible (suscripción) en <https://www.stratfor.com/weekly/revisiting-geopolitics-china?id=be1ddd5371&uuid=bd136f53-8f2f-4922-9fca-23102ec6bb34>

CALDERÓN, Fernando (coordinador). Las huellas del Futuro: Contrapunto de voces sobre la realidad política latinoamericana. Proyecto PAPER, PNUD, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2013.

CAÑAS, Andrés. Caminos de nuestra América. Ediciones del Pensamiento Nacional, Buenos Aires, 1999.

CELAC. Comunicado de Prensa Primera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores República Popular China y Troika CELAC. Beijing, 9 de agosto de 2012, disponible en http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20120911/asocfile/20120911184305/comunicado_de_prensa_china_celac.pdf

CELAC. Plan de Acción de la CELAC 2016. 2016, disponible en http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/IVCUMBRECELAC_PlanAccin2016_ESP.pdf

CEPAL. Panorama de la inserción internacional de América Latina y El Caribe. 2014. Santiago de Chile, 2014, disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37195/S1420693_es.pdf?jsessionid=93C92F65023FBDE86229BD167A63F3D8?sequence=1

DECLARACIÓN de los Jefes de Estado. Punta del Este, Uruguay, abril 12 a 14, 1967. Disponible en <http://www.summit-americas.org/declaracion%20presidentes-1967-span.htm>

ENMIENDA PLATT. Aprobada por el Congreso de Estados Unidos el 2 de marzo de 1901. Disponible en <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?doc=55&page=transcript>

HISTORIAN-1. Roosevelt Corollary to the Monroe Doctrine, 1904. [Corolario de Roosevelt a la Doctrina Monroe]. Oficina del Historiador, Buró de Asuntos Públicos, Departamento de Estado de los Estados Unidos, visto el 16 de abril 2016 en <https://history.state.gov/milestones/1899-1913/roosevelt-and-monroe-doctrine>

HISTORIAN-2. Good Neighbor Policy, 1933. [Política del buen vecino, 1933]. Oficina del Historiador, Buró de Asuntos Públicos, Departamento de Estado de los Estados Unidos, visto el 16 de abril 2016 en <https://history.state.gov/milestones/1921-1936/good-neighbor>

HOLMES, Ann-Marie. The United States and Cuba: 1898-1959. [Estados Unidos y Cuba: 1898-1959]. Octubre 22, 2009. Tesis de Maestría en Diplomacia y Estudios Militares. Disponible en http://www.hpu.edu/CHSS/History/GraduateDegree/MADMSTheses/files/Ann_Marie_Holmes.pdf

LI Keqiang. Report of the Work of the Government. [Informe sobre el trabajo del Gobierno]. En People's Daily Online, marzo 17, 2016, disponible en <http://en.people.cn/n3/2016/0317/c90785-9031778.html>

MAKUC, Adrián, DUHALDE, Gabriela, ROZEMBERG, Ricardo. La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis? INTAL, Nota Técnica N° IDB-TN-841. Banco Interamericano de Desarrollo, agosto 2015.

MONROE, James. Discurso al Senado y a la Casa de los Representantes. Diciembre 2, 1823. Disponible en <http://millercenter.org/president/monroe/speeches/speech-3604>

OBSERVATORIO. CELAC-China: Plan de Cooperación 2015-2019. Observatorio de la Política China. Disponible en http://politica-china.org/imxd/noticias/doc/1422442529CELAC_China_Plan_de_Cooperacion_2015-2019.pdf

STRATFOR. The Geopolitics of China: A Great Power Enclosed. [La Geopolítica de China: Una gran potencia encerrada]. Stratfor Analysis [Análisis de Stratfor], marzo 25, 2012. Disponible (suscripción) en <https://www.stratfor.com/analysis/geopolitics-china-great-power-enclosed>

THE WASHINGTON POST. Half a century of U.S. interventions in Latin America, in one map. [Medio siglo de intervenciones de Estados Unidos en América Latina, en un mapa]. Diario The Washington Post, Estados Unidos, febrero 11, 2014, disponible en <http://knowmore.washingtonpost.com/2014/02/11/half-a-century-of-u-s-interventions-in-latin-america-in-one-map/>

URRUTIA N., Pablo. La integración económica centroamericana y sus principales componentes. Revista ASIES N° 1, 2011, Guatemala, disponible en <http://www.kas.de/wf/doc/4158-1442-4-30.pdf>

WEN, Jiabao. Texto completo del discurso del primer ministro chino ante CEPAL en Santiago de Chile. Junio 26, 2012, disponible en <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/7858709.html>

YANG, Jiemian; SHAO, Yuqun; WU, Chunsi. Co-exploring and coevolving: Constructing a new model of major power relationship between China and the US. [Explorando y desarrollando en conjunto: Construyendo un nuevo modelo de relación entre potencias principales entre China y Estados Unidos]. Revista Global Review, otoño 2013, SIIS, Pp. 1-22.

