

El “sueño chino” y el rol de los Estados Unidos

TENIENTE CORONEL RYAN S. FROST, USAF

“Aunque hay un amplio océano entre China y América Latina, estamos conectados en corazón y alma. Estamos unidos no solo por una amistad tradicional profunda e intereses cercanos, sino también por perseguir hermosos sueños en común”.¹

Xi Jinping

El 2022 terminó después de la disminución de las fases brutales e implacables de la pandemia de COVID-19. Barrió el planeta, golpeando por igual a las naciones ricas sin vacunas, con ferocidad imparcial. El crecimiento económico se detuvo más dramáticamente en América Latina y en el Caribe, la cual ya era la región más afectada a nivel mundial en cuanto a la desigualdad de ingresos. Los 1,74 millones de muertos de la región representan más del 26 por ciento de las muertes pandémicas a nivel mundial.² Los conflictos militares activos, particularmente los de Medio Oriente y África, se desvanecieron en las páginas posteriores de los periódicos en todo el mundo a medida que se llenaban las camas de los hospitales y los millones de cuerpos enfermos abrumaron y conmocionaron a una sociedad moderna que no está habituada a la mortalidad tan repentina.

En medio de esta cacofonía y a pesar de la recesión económica mundial, el Presidente Xi Jinping continuó liderando el surgimiento de la RPC desde un modesto nivel internacional hace veinte años a una posición de poder mundial sin precedentes en la actualidad. En este artículo, la RPC es una referencia específica al área controlada por el Partido Comunista Chino (CCP, por sus siglas en inglés) de China continental, para distinguirlo de la caracterización étnica más amplia de “chino” o “China”, lo cual incluye las áreas autónomas en disputa con Taiwán, Hong Kong y Macao. Desde el comienzo de su mandato en 2013, Xi ha logrado reinventar por completo el paisaje de la política nacional de la RPC, librando una guerra contra la corrupción del partido comunista (que algunos caracterizaron más duramente como una guerra contra los rivales políticos) y consolidando en general casi toda la autoridad de toma de decisiones importantes bajo su pluma exclusivamente.³ En efecto, eliminó todas las barreras que frenaban las importantes reservas de energía con potencial económico que yacían sin explotar dentro de las fronteras de la RPC durante décadas. El escenario se había establecido favorablemente en América Latina y en el Caribe (con sus vastos recursos naturales)

para la proyección de poder de persuasión de Xi, como parte de su esfuerzo de múltiples décadas para establecer un nuevo orden mundial en favor de la RPC; uno que Xi describió en numerosos discursos como “cooperación pacífica, donde todos salen ganando”. El hambre de la RPC por los productos petroleros, los minerales y productos agrícolas de América Latina se vio igualado solo por el hambre de América Latina por una infraestructura moderna, particularmente en la producción y entrega de energía, el desarrollo de puertos y las redes de tecnología inalámbrica, proporcionando un mercado lucrativo (si es arriesgado) en el cual se expandieron los negocios de la RPC bien subsidiados, respaldados por el surgimiento de un ejército mucho más poderoso.

El enfoque singular de Xi, su “sueño chino”,⁴ es ver a una China unificada alcanzar una altura revolucionaria para 2049 (el centenario de la fundación moderna de la República Popular) con el complemento de un ejército de clase mundial.⁵ Entender lo profundo que ha sido este movimiento, y tener una apreciación por la historia personal de Xi, y el estilo único de gobernar, son críticos para postular dónde buscará explotar las oportunidades futuras la RPC. Aunque la tiranía de la distancia impuesta por el océano Pacífico podría parecer un gobernador natural en las influencias del poder de persuasión de la RPC en el hemisferio occidental, la RPC ya pretende convencer a los vecinos más cercanos de los Estados Unidos a través de múltiples alianzas bilaterales con Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela.⁶ Este cortejo agresivo de los vecinos de los americanos está ocurriendo en paralelo con otras campañas de influencia de la RPC en las Naciones Unidas y en otros foros internacionales, en los cuales sigue disfrutando de una oleada de apoyo en forma de reconocimiento diplomático. Gran parte de este reconocimiento puede ser retrotraído al aumento decidido de la RPC en el apoyo financiero a las Naciones Unidas (ONU), donde solo es segundo detrás de los Estados Unidos en las contribuciones a los presupuestos regulares y de mantenimiento de la paz de la ONU.⁷

Con la mano de Xi, en los controles del PCC y la autoridad del partido establecida en casi todos los instrumentos gubernamentales, Xi y el PCC disfrutaban de una agilidad excesiva de la política exterior; más avanzada por la transparencia limitada y un desprecio selectivo por las normas internacionales de comportamiento basado en las reglas. Los responsables de la formulación de políticas encargados dentro de los diversos departamentos de gobierno de los Estados Unidos para trazar los cursos de estrategia eficaces en contra de la RPC, deberían considerar cuidadosamente cuál es el movimiento contrario más adecuado. Específicamente, se debe considerar un ajuste a las autoridades y una regulación de la seguridad internacional como un medio para perturbar el status quo ineficaz para

la disuasión estratégica de la creciente amenaza de la RPC a los intereses de los Estados Unidos mucho más allá del Indo-Pacífico.

Repensar la asignación de recursos

Los presidentes americanos han entendido mal y han tenido dificultades; la mayoría ha fallado en su intento; para contener o competir prácticamente con el comportamiento agresivo de la RPC desde el cambio de siglo, lo cual indica que se necesitan nuevos enfoques. Desafortunadamente, los movimientos importantes en el enfoque de seguridad nacional no se hacen a menudo. Dado el pozo profundo cavado rubro de gastos profundos cavado por US\$2 mil millones asignados en las últimas dos décadas para el “uso de emergencia” en las operaciones de contingencia en el extranjero (OCO, por sus siglas en inglés) para librar la guerra mundial contra el terrorismo,⁸ los americanos probablemente pasarán un periodo difícil si se cree que la noción de que el gasto adicional dirigido a combatir la RPC es un uso sabio de los dólares de los contribuyentes. Una comparación para tener en cuenta es que el Financiamiento Militar Extranjero (FMF, por sus siglas en inglés) gastado en América Latina se opaca dramáticamente con el que se gastó en el Medio Oriente. Israel es “el receptor acumulativo más grande de la ayuda externa de los Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial,”⁹ y aun disfruta de la parte más sustancial de esta ayuda y seguirá haciéndolo por lo menos hasta el año fiscal 2028 con un mínimo de US\$38 mil millones de fondos combinados del FMF para ser asignados.

En comparación, todo el gasto de asistencia extranjera para el hemisferio occidental entero promedió los US\$1,68 mil millones anuales en los años fiscales 2016 a 2019, lo cual promedió aproximadamente solo un 15 por ciento de la asignación mundial anual. Además, la presidencia de Trump abogó por una reducción del 18 por ciento (US\$314 millones) en el gasto de asistencia extranjera en el año fiscal 2021 para la región, en congruencia con el deseo de Trump de reducir el financiamiento a la cantidad mínima necesaria para detener la migración irregular a la frontera sureña.¹⁰ Sin embargo, la presidencia de Biden revirtió esta reducción mediante un aumento del 15 por ciento en la financiación el año siguiente (año fiscal 2022) por la presidencia de Biden, de los cuales aproximadamente dos tercios se vieron anclados por la asistencia de seguridad y el financiamiento del crecimiento económico de base amplia.¹¹ Aunque el problema de la baja capacidad de absorción de los países de América Latina para la ayuda extranjera no es trivial para esta región; particularmente cuando se consideran los riesgos de desvíos para los gobiernos corruptos o las organizaciones delictivas transnacionales; la amplia discrepancia en la asistencia cuando se observa a través de un objetivo estratégico de rechazar las defensas de poder de atracción contra la RPC es considerable y vale la pena corregirla.

Además, la naturaleza generalmente bifurcada de la asistencia extranjera de los Estados Unidos (las autoridades divididas entre los departamentos de Estado y de Defensa) es crónicamente el tema de retenciones y marcas de referencia del Congreso por razones políticas, lo cual restringe la capacidad de los expertos en política exterior para hacer ajustes en sobre la marcha a las regiones prioritarias. La RPC no está plagada por tales limitaciones burocráticas. De hecho, se han enunciado fuertes argumentos para una revisión y transferencia completa de la planificación de la asistencia de seguridad de los Estados Unidos desde un proceso dominado por el DoD (Departamento de Defensa, por sus siglas en inglés) de regreso al Departamento en el cual las autoridades posiblemente mejor residen—el Estado. Bergmann y Schmitt del Center for American Progress sostienen que: “No reformar la asistencia de seguridad no solo deja a los Estados Unidos con un status quo desgastado e ineficaz, sino que también perpetúa la marginación de la diplomacia y la bloquea en el dominio recientemente conquistado por los militares en la conducción de la política exterior de los Estados Unidos. El sistema de asistencia de seguridad actual ha evolucionado para abordar las amenazas planteadas por la era posterior al 11 de septiembre y ahora está obsoleto y mal adaptado al nuevo entorno geopolítico caracterizado por la competencia”.¹² La asistencia extranjera sin compromisos y flexible junto con la redistribución reflexiva de un porcentaje de la asistencia extranjera desde el Medio Oriente a las regiones más estratégicas geopolíticamente pueden producir resultados más favorables a largo plazo contra la RPC, sin arriesgar una carrera de armamentos mucho más cara y potencialmente incendiaria encabezada por el Departamento de Defensa.

El camino por delante

Por supuesto, solamente la redistribución de la asistencia extranjera no revertirá la marea de la influencia de la RPC. Los dólares de asistencia extranjera no siempre disfrutan de una correlación positiva con el logro de los objetivos de la política exterior a largo plazo, particularmente en los intentos de reflejar las capacidades militares de los Estados Unidos en los ejércitos de los estados emergentes. Los gastos recientes de las OCO y del FMF durante las últimas dos décadas en el Medio Oriente contra un adversario mucho menos sofisticado debería ser suficiente evidencia de eso. Estados Unidos no puede competir de igual a igual con la RPC, si el presidente se basa en las estrategias de política exterior empleadas contra los competidores fundamentalmente diferentes en el Medio Oriente. Las alianzas más fuertes en el hemisferio occidental están basadas en los principios similares a la OTAN, de defensa común, junto con los programas de inversión sustancial en terrenos no urbanizados sembrados por igual por el sector privado como por el público y deben ser nutridos y cultivados deliberadamente.

Aunque el trabajo continuo ha sido bueno para frenar el crecimiento de la influencia maligna de la RPC, la reflexión honesta revela que poco se ha hecho para detener a la RPC para que no gane en los avances estratégicos a nivel mundial a costa de los Estados Unidos, y la evidencia está aumentando en el hemisferio occidental, donde quizás pronto se vea un cambio de equilibrio de poder como en el del Indo Pacífico. Este artículo examina las maneras en que la RPC ejerce sus instrumentos de poder sin control en el hemisferio occidental y ofrece recomendaciones sobre la combinación apropiada de las herramientas de políticas americanas para reducir sus efectos. La exigencia de un cambio disruptivo al desarrollo de la estrategia fuertemente vinculada a la asignación de recursos y al desarrollo de la asociación debe ocurrir ahora; un retraso adicional solo servirá para fortalecer a Xi y desalentar a los socios y aliados de los Estados Unidos.

Estados Unidos y otros actores de los estados externos en América Latina

Una breve historia: Estados Unidos, Irán, Rusia y Taiwán

Entender las raíces de los ambiciosos objetivos de Xi será fundamental para desarrollar una estrategia regional apropiada para el hemisferio occidental (y a nivel mundial). Es importante destacar que es probable que la RPC no busque dominar o amenazar la soberanía nacional de cualquier país del hemisferio occidental en ningún momento cercano; después de todo, Estados Unidos aun disfruta de una ventaja estratégica hegemónica en América Latina con sociedades de defensa bilateral y relaciones comerciales mucho más prolongadas (aunque se ve a través de un objetivo de comercio mundial, la ventaja comercial se ha erosionado precipitadamente en la última década). Y relativamente hablando, al menos por ahora; el nivel general de la influencia de China en este hemisferio es incipiente en comparación con la ventaja estratégica que disfruta en Asia central y oriental. Para utilizar las palabras de Xi, a partir de 2017 en su descripción del sueño chino, él anhela hacer de China un “líder mundial en términos de poder nacional integral y de influencia internacional”.¹³ Aunque las tendencias están favorables a la RPC, Estados Unidos permanece en el asiento del conductor.

Además, Xi es muy consciente de que la extensión excesiva de los objetivos de política exterior de la RPC a costa de asistir a los problemas nacionales importantes podría finalmente condenar la solución de ambos problemas.¹⁴ Las protestas públicas sin precedentes después de que el PCC no mitigara los efectos de la pandemia con sus políticas de “cero COVID” a finales de 2022, amenazaron la capacidad de Xi para afirmar el control total de su población. En última instancia, sus objetivos de expansión rápida solo son sostenibles por un gobierno desvincu-

lado por los límites de plazo, la separación constitucional de los poderes, el equilibrio interpartidario de poder u otras instituciones democráticas similares. Otra de las ventajas de Xi, con respecto a sus contemporáneos estadounidenses es su capacidad para desarrollar estrategias con los objetivos fijados mucho más allá de cuatro u ocho años en el futuro. Eso, junto con la capacidad de doblegar las normas institucionales, las leyes internacionales y el status quo diplomático sin enfrentar la reacción política interna pone a Xi en una posición favorable a los rivales de estado fuera de la maniobra.

Por supuesto, la RPC no es el primero ni el único actor de estado externo en desafiar a los Estados Unidos en América Latina. Rusia ha revitalizado su campaña posterior a la guerra fría para desestabilizar e interrumpir las alianzas occidentales liberales lideradas por Estados Unidos al utilizar a América Latina como aproximación para enfrentar las campañas de desinformación lideradas por el estado y a los oligarcas contra las democracias fluctuantes y débiles. Además de un fuerte programa de basado en la desinformación en la cibertecnología, la campaña de Rusia ha estado marcada por un enfoque tridimensional de la venta de armas, los acuerdos comerciales y los compromisos políticos de alto nivel.¹⁵ Aunque estos compromisos son principalmente de motivación financiera (y limitados en comparación con los esfuerzos paralelos de Estados Unidos y la RPC), se han producido más ejemplos exitosos de proyección de poder militar en el hemisferio a medida que se resuelven las pruebas cíclicas de Estados Unidos; ejemplos que el Ejército de Liberación Popular China (PLA, por sus siglas en inglés) ya ha comenzado a modelar. Estos ejemplos históricos incluyen el apoyo de la Unión Soviética a Cuba durante la crisis de los misiles cubanos de 1962, las disposiciones soviéticas de los tanques y los aviones para apoyar el golpe militar de Perú en 1968, y el apoyo de las armas de Moscú al gobierno sandinista de Nicaragua en la década de 1980. Estos por supuesto son los acontecimientos principales que eclipsan los numerosos (y vigentes) acuerdos de armas principalmente con Venezuela.¹⁶

En un grado menos productivo, pero aún preocupante, Irán ha demostrado ser una espina persistente en el lado de Estados Unidos durante décadas en América Latina. Aunque ciertamente no tan capaz como Rusia y ahora la RPC, Irán tiene una historia de alineación con los países en desacuerdo con Estados Unidos. Últimamente esa alineación fue más importante con Venezuela y Cuba, a través de la cual el patrocinio iraní de Hezbolá, el lavado de dinero y el tráfico de drogas es más pronunciado.¹⁷ A principios de la década de 1990, Irán y Hezbolá llevaron a cabo los ataques terroristas contra las poblaciones judías en Buenos Aires. Tras un ataque suicida de 1994 que mató a 85 personas, un fiscal argentino publicó un informe detallado que implicaba la influencia histórica iraní en toda América Latina a través de las estaciones de inteligencia clandestinas.¹⁸ La influencia iraní

de hoy en América Latina es de un perfil más bajo, y la estrategia de la RPC no sigue el mismo patrón de conducta. Aunque Irán estaba más dispuesto a posicionarse en contra de la diplomacia estadounidense a través de las tácticas de estado de rebeldía, los esfuerzos de la RPC en influenciar se han basado en las técnicas de poder de atracción para intentar ganar los afectos de los países con los que busca invertir o desarrollar los mercados a futuro.

Reconocimiento de Taiwán: la línea roja de la RPC

Taiwán ha inyectado una postura interesante en la puja de los actores externos para la influencia estratégica en América Latina y en el Caribe, particularmente a medida que Taiwán socavó en sus talones para mantener el reconocimiento diplomático que disfruta con las nueve naciones del hemisferio (de 15 en total en todo el mundo) después de perder su asiento en las Naciones Unidas ante China en 1971.¹⁹ El PCC a menudo está indignado por la política democrática liberal de Taiwán, lo cual conduce a muchas confrontaciones lejos de las aguas del mar de China Meridional, en las cuales Taiwán está actualmente involucrado en disputas terribles con la RPC.

Aunque Estados Unidos mantiene una relación no oficial con Taiwán para liderar la línea de conflicto abierto con la RPC, sus vínculos con Taipei son una evidencia importante y fuerte, de lo cual se pudo ver después de la retirada de los diplomáticos de Estados Unidos en 2018 de Panamá, la República Dominicana y El Salvador después de que esos tres países revirtieran su reconocimiento de Taiwán.²⁰ De manera típica, estas inversiones se produjeron a cambio de los compromisos de la RPC con los grandes proyectos en sus países. Hasta la fecha, no se ha realizado ninguno de los proyectos de infraestructura que se prometió realizar en República Dominicana con US\$3 mil millones.²¹

Al igual que Corea del Sur al norte, Taiwán representa un faro de valores democráticos al oeste situado tensamente adyacentes a una amenaza persistente. Es particularmente preocupante para Taiwán que el reconocimiento diplomático del que goza en todo el mundo sea relativamente pequeño en comparación con la RPC que, de acuerdo con los medios de comunicación estatales, aumentó su lista de reconocimiento formal a 180 países “incluyendo varios países que se inclinaron ante la presión de la RPC y cambiaron su reconocimiento oficial de Taiwán”.²² Estados Unidos se enfrenta a un desafío difícil al apoyar a Taiwán, ya que no disfruta de la compañía de la comunidad internacional en general en su acción.

La relación de competencia entre Estados Unidos y la RPC podría ser vista como una extensión natural de la ética de la política exterior antitotalitaria de Estados Unidos. Quizás hasta 2013 esto habría sido una evaluación justa. Sin embargo, es fundamental reconocer que la competencia económica con la RPC ha

aumentado en intensidad acercándose a una crisis con la RPC. Cordesman escribe: “Estados Unidos ha tomado la posición oficial de que su confrontación con China es un desafío civil-militar o “de todo el gobierno”, donde el desafío civil puede plantear aún más una amenaza que el militar”.²³ Esta crisis alcanzó su mayor tensión cuando la presidente de la Cámara de Representantes, Nancy Pelosi, realizó una visita oficial a Taiwán en agosto de 2022, encolerizando a Xi y a su partido. Aunque en décadas pasadas Estados Unidos impulsó con frecuencia los objetivos de política en el hemisferio occidental con poca competencia externa, la RPC está posicionada como un poder influyente mundial que promete muchos de esos mismos beneficios de la nación asociada a un costo atractivo reducido.

Políticas económicas y plan de la RPC

De muchas maneras, el poder económico dominante de la RPC de hoy es un producto de la voluntad de Estados Unidos y de otros (tal vez con ansiedad) de comprometerse con una China de los 1970, una China que era sabia para aceptar algunos principios económicos capitalistas promovidos bajo el control de Deng Xiaoping.²⁴ Por supuesto, este crecimiento enérgico patrocinado por las democracias occidentales se hizo con la intención de transformar a China en un poder moderno que exhibiría una conducta responsable y basada en las reglas como miembro clave de las Naciones Unidas. Sin embargo, los actores políticos en China no se conmovieron por el atractivo de la liberalización. Contrariamente a lo que muchos habían predicho, el PCC se aferró firmemente a sus raíces marxistas, leninistas y maoístas; inyectando el control completo en todos los rincones de la sociedad china, aunque fingía jugar formar parte de un poder global responsable y que crecía en forma pacífica. El resultado ha sido el crecimiento de un poder totalitario con un modelo económico liderado por el estado y con los medios para superar a otras economías importantes. Los programas de *la iniciativa de Cinturón y Ruta y Hecho en China en 2025*, en combinación con el respaldo financiero de varios bancos controlados por el estado, incluyendo el China Development Bank y el Export-Import Bank of China, han demostrado gran resistencia a pesar de *las* subas y bajas desde sus inicios.

Las iniciativas de “cinturón y ruta” y “Hecho en China 2025”

La exitosa iniciativa *Un Cinturón, Una Ruta* introducida en 2013 (conocida comúnmente como la *Iniciativa de Cinturón y Ruta* o BRI, por sus siglas en inglés) representa la política económica del PCC, que busca vincular estratégicamente las reservas profundas con la capacidad de construcción y mano de obra china con los grandes proyectos de infraestructura y los mercados de exportación en el

extranjero; principalmente en Asia, pero la influencia ha crecido precipitadamente en el hemisferio occidental, también.²⁵ Solo cinco años después de su creación en 2013, las empresas chinas habían invertido fuertemente en los proyectos de América Latina y, a menudo, a costa de los países anfitriones. Estos proyectos a menudo carecen de transparencia de crédito y pago, del respeto de los derechos humanos y de la preocupación por las mejores prácticas ambientales.

Los proyectos emprendidos en América Latina por las empresas de la RPC también se han estudiado por no cumplir con los términos contractuales. Las cuestiones de seguridad en el cinturón de la BRI a menudo reducen los requisitos para observar las prácticas laborales, respetar las preocupaciones ambientales locales o para comprender completamente los impactos de segundo y tercer orden de los grandes proyectos de desarrollo. Sin embargo, a finales de 2020, 19 países de la región estaban participando en la BRI.²⁶ Los proyectos fallidos han sido particularmente severos en Venezuela rica en petróleo bajo Hugo Chávez y Nicolás Maduro, donde las relaciones en un momento fueron las más positivas para la RPC en el hemisferio occidental, lo cual representaba préstamos de la RPC por US\$62 mil millones desde 2008. Sin embargo, gran parte del trabajo de contratación fue autorizado por los funcionarios corruptos venezolanos; con los cuales la RPC estaba ansiosa por hacer negocios; y ha dado resultado sin retorno de la inversión al pueblo venezolano con los proyectos de infraestructura abandonados y las instalaciones de fabricación fallidas.²⁷

Hecho en China 2025, a diferencia de la BRI, se centra en las capacidades nacionales, principalmente en el espacio de fabricación de alta tecnología a través de mucho subsidio y la adquisición de la propiedad intelectual, tanto legítima como ilícitamente.²⁸ Desafortunadamente, la RPC es bien conocida por su historia de robo de propiedad intelectual, ya que las empresas chinas buscan importar cada vez más la experiencia técnica con el fin de renombrar y reexportar los productos técnicos de bajo precio con un sello de Hecho en China en la parte inferior. Esta práctica es particularmente perjudicial para el comercio mundial y fue la causa principal de la guerra comercial menor entre el ex presidente Trump y Xi Jinping. Un informe de 2018 de la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos reveló que “los actos, las políticas y las prácticas del gobierno de la RPC relacionados con la transferencia de tecnología, de la propiedad intelectual y de la innovación son irracionales o discriminatorios y cargan o restringen el comercio de Estados Unidos, lo cual resulta en un daño a la economía de Estados Unidos de al menos US\$50 mil millones por año”.²⁹ La reducción del robo de propiedad intelectual causaría un inmenso beneficio de la RPC en su búsqueda para ser recibida como un poder mundial legítimo. Combatir esta práctica ha elevado la importancia de la ciberseguridad a alturas antes impensables, con el Comando

Cibernético de Estados Unidos ahora disfrutando del estado de mando de combatientes unificado completo junto con los otros tres comandos de combatientes funcionales a partir de 2018.

Las estrategias de inversión extranjera directa y de préstamos

La RPC ha otorgado enormes cantidades de préstamos en el extranjero (tanto a las naciones en desarrollo como a las naciones desarrolladas por igual), particularmente en el área de la financiación de la deuda y de inversión en los proyectos de infraestructura en el extranjero. A partir de 2018, el gobierno de la RPC tiene un valor sin precedentes de US\$5 mil billones en deuda global, lo cual representa el seis por ciento del PIB mundial.³⁰ Los estudios recientes hallaron que el préstamo de la RPC en el extranjero está en una recesión importante, particularmente en América Latina y el Caribe, donde desde 2005 la RPC ha prestado una suma impresionante de US\$136 mil millones a través del China Development Bank y del Export-Import Bank, a pesar de que no hubo préstamos en todo el 2020 debido a la pandemia de COVID-19 y la consiguiente desaceleración económica mundial.³¹ Los préstamos de la RPC son de una estructura única y mal entendida. La Oficina nacional de investigación económica señala: “A diferencia de otras economías importantes, casi toda la inversión de cartera y préstamos externos de China es oficial, lo cual significa que es realizada por el gobierno chino, las compañías de propiedad estatal o el banco central controlado por el estado. China no informa sobre sus préstamos internacionales oficiales y no hay datos estandarizados completos sobre los valores y flujos de la deuda china en el extranjero”.³² Incluso con esta comprensión limitada de sus gastos patrocinados por el estado, hay evidencia de que el 2020 se caracterizó como un año de renegociaciones por las deudas existentes y es probable que se prepare a los bancos de la RPC para una inversión continua y renovada en una región que necesitará desesperadamente dinero para sobrevivir en 2022 y en adelante.³³

Aunque Estados Unidos no puede permitirse el lujo de enfrentar el capital que tiene la RPC, el único enfoque exitoso en contra de estas políticas económicas hasta ahora ha sido denunciar públicamente los proyectos de infraestructura fallidos o mal concebidos que han terminado mal bajo los términos de la RPC con el fin de iluminar las ofertas de Estados Unidos y de sus socios con una mejor luz. Sin llegar a un equivalente de la BRI estadounidense, los responsables de las políticas de Estados Unidos deben implementar medios más creativos para eliminar las barreras de entrada para la industria privada de Estados Unidos en América Latina con el fin de proporcionar ofertas más competitivas de Estados Unidos contra las ofertas de bajo precio de la RPC.

Oportunidades de Estados Unidos

Sociedades, financiación dirigida y aprovechamiento del sector privado

El desafío que enfrenta Estados Unidos no es cómo negar la oportunidad de crecimiento económico de la RPC (pues hacerlo puede arriesgar un conflicto abierto), sino más bien energizar, anunciar y suplantar las opciones de inversión y sociedad que no sean de la RPC para aquellas naciones socias en el hemisferio occidental de mayor importancia estratégica para los objetivos de política exterior de Estados Unidos. Para ello, será necesario un enfoque más reflexivo que el uso de los fondos de asistencia extranjera del Título 10 (DoD, Departamento de defensa, por sus siglas en inglés) y del Título 22 (Departamento de Estado) que buscan construir las capacidades de las naciones socias. En la última década, la autoridad de ejecución sobre la mayor parte de estos dólares era del Departamento de Defensa en contra del Estado, y algunos expertos argumentan que este cambio ha sido a costa de cumplir eficazmente los objetivos de política exterior al centrar la ayuda estrecha (e ineficazmente) a los ejércitos extranjeros con déficits de capacidad, en lugar de asegurar que los esfuerzos de construcción de la nación para que puedan estar vinculados de manera creíble con la deseada Estrategia de Seguridad Nacional de los estados en cuestión. Los US\$300 millones dentro de la autorización de presupuesto anual del Departamento de Estado se vinculaban explícitamente a la competencia con la RPC, el Fondo contra la Influencia China (CCIF, por sus siglas en inglés), y se deberán utilizar para “combatir la influencia china maligna y promover la transparencia y la responsabilidad en los proyectos asociados con la diplomacia de trampa de endeudamiento de la RPC y la BRI”.³⁴ Este es un buen comienzo, pero idealmente estos tipos de fondos se deberían transferir hacia un programa con un alcance más amplio con más agilidad que el fondo actual.

El legado de la Alianza para el progreso y el futuro de las sociedades

La interrupción del crecimiento de la RPC requiere de un enfoque disruptivo para la construcción de relaciones y el fortalecimiento de las nuevas alianzas, particularmente en el hemisferio occidental, el cual no tiene un historial sólido en la absorción eficaz de grandes sumas de ayuda estadounidense. Se debe tener cuidado para evitar los fracasos de la Alianza de Kennedy para el progreso, la cual buscaba lograr 12 objetivos en diez años, entre ellos: borrar el analfabetismo, aumentar los ingresos per cápita a un 2,5 por ciento anualmente y aumentar la esperanza de vida en cinco años.³⁵ Aunque la Alianza debe ser elogiada por sus estados en cuestión, Michael Dunne comentó sobre la incapacidad de la Alianza para cumplir estos y otros objetivos señalando que: “No fue tanto que la Alianza había

‘perdido su camino’, sino más bien, que sus objetivos y caminos nunca habían sido claros, mucho menos plausibles, en las sociedades complejas y divididas que constituían América Latina”.³⁶ Aunque se concibieron sobre la base de un principio noble, las expectativas de capacidad de absorción rápida de la ayuda deben ser templadas por las lecciones del pasado. La Alianza para el progreso fue un programa de desarrollo económico y social de US\$100 mil millones y de diez años en América Latina. Sin embargo, como señala Dunne, es probable que el propósito más sutil detrás de la campaña sea contrarrestar el crecimiento de Cuba como una amenaza comunista en crecimiento en la región.³⁷

Si se avanzara 50 años en el experimento de las estrategias de desarrollo de América del Sur, se encuentra a Estados Unidos en un problema similar contra una amenaza más avanzada. La iniciativa optimista lanzada en 2019 por un consorcio multiagencia del gobierno de Estados Unidos conocida como *América Crece* (America Grows, en inglés) buscaba promover las opciones de inversión del sector privado de Estados Unidos en toda América Latina para ayudar a alcanzar los objetivos de política exterior y proporcionar una alternativa razonable a las ofertas de la RPC. Considerado principalmente como un contraste directo a la orientación persistente de la RPC hacia los proyectos de gran infraestructura a través de la BRI, este fue un candidato líder (junto con la Corporación de financiación de desarrollo internacional de Estados Unidos o DFC, por sus siglas en inglés) para contrarrestar a la RPC al aprovechar la fuerza del sector privado en el hemisferio occidental. Esta estrategia difería de los esfuerzos anteriores al intentar competir con la orientación patrocinada por la RPC dirigida hacia los grandes proyectos de infraestructura que formaron la base de la estrategia de crecimiento del PCC durante décadas. Sin embargo, siguiendo la típica práctica de “adiós a lo antiguo, bienvenido lo nuevo”, la realidad de la Oficina Oval rotativa de Biden es que no ha adoptado el programa *América Crece*, aunque se pueden adoptar iniciativas similares como la de Construyamos de nuevo un mundo mejor (B3W, por sus siglas en inglés).³⁸

El DFC revisó la Corporación de inversión privada en el extranjero (OPIC, por sus siglas en inglés) del gobierno de Estados Unidos a principios de 2020, pero todavía hay trabajo por hacer para ganar relevancia contra las opciones de la BRI. Además de las capacidades anteriores aprovechadas bajo la OPIC, el DFC ahora disfruta de un límite de inversión de US\$60 mil millones, más del doble del límite anterior, aunque sigue orientándose hacia las economías de ingresos bajos a ingresos medios bajos.³⁹ Aunque ese objetivo parece adecuado, Estados Unidos ha tenido problemas para aprobar los proyectos de infraestructura necesarios en terrenos no urbanizados en las economías de “ingresos medios” y de “ingresos altos” debido a los graves problemas de desigualdad de ingresos en la región. Además, aunque US\$60 mil millones es una cantidad impresionante, es una suma bastante

escasa ante los US\$ mil billones que se prevé que la RPC invierta en los proyectos de la BRI durante la próxima década.⁴⁰

A pesar de la promesa de estos programas, los líderes de la industria privada son muy conscientes de los peligros inherentes a los negocios de América Latina, incluso con la reducción de riesgos proporcionada por *América Crece*, el DFC y otros programas. La inestabilidad general en el sector de la seguridad, la falta de buena gobernanza y la corrupción generalizada son suficientes para alejar a la mayoría de las empresas antes de considerar la posibilidad de licitación en los grandes proyectos. Además, aunque Estados Unidos aun disfruta de la parte más sustanciosa del volumen del comercio, el comercio de China con los países de América Latina y del Caribe entre 2006 y 2016 aumentó en más de un 200 por ciento, mientras que el comercio de Estados Unidos aumentó en un modesto 38 por ciento.⁴¹ *América Crece* tuvo una financiación muy insuficiente cuando se compara contra la BRI, y ahora está funcionalmente desactualizada después de la transición de la Casa Blanca de Trump a Biden.

Tanto *América Crece* como el DFC tienen un enfoque en el sector privado, lo cual es fundamental para reducir la brecha entre las empresas de Estados Unidos con largas historias de comportamiento transparente y de los países en desarrollo de América Latina cuyos niveles de riesgo serían demasiado altos para atraer sus negocios. Si se proporciona financiación más accesible a los programas sin la amenaza constante de las retenciones y restricciones partidistas del Congreso, se pueden ofrecer opciones económicas mucho más fuertes para los socios de América Latina.

Programas como *América Crece* y el DFC podrían ser fabricantes de la diferencia en América del Sur y Centroamérica. Como declaró el Dr. Evan Ellis del US Army War College ante la Comisión de revisión económica y de seguridad de Estados Unidos y China: “Tales programas proporcionan una alternativa a las ofertas de la RPC que no solo benefician desproporcionadamente a los chinos, sino que también reducen los incentivos para que los socios mantengan un marco de responsabilidad democrática, el respeto de los derechos y el estado de derecho en el proceso de asegurar los beneficios a menudo efímeros”.⁴² Y aunque aun no se haya visto el impacto de *América Crece* y B3W, y los libros de historia sugieren que la Alianza para el progreso generalmente no cumplió con las expectativas, hay muchas razones para confiar en el poder de las asociaciones fuertes con las naciones de pensamiento similar en América Latina. Como señala Feltman sobre la creciente influencia de China en la ONU: “Sí, la influencia de China dentro de las Naciones Unidas en los asuntos de paz y seguridad está creciendo, y eso es inevitable. No podemos detenerla. Pero podemos poner fin al absurdo actual por el cual la ausencia de Estados Unidos facilita la capacidad de China para promover su propio sistema operativo en lugar de los valores universales consagrados en la

Carta de la ONU, la Declaración universal de derechos humanos y múltiples convenciones”.⁴³ Un gran componente de los mensajes de Biden incluye la importancia de “aparecer” y redoblar los esfuerzos estadounidenses para renovar las asociaciones internacionales abandonadas durante la presidencia de Trump. Este esfuerzo debe continuar, particularmente en América del Sur donde existe la oportunidad de reconstruir después de la pandemia bajo el liderazgo y asistencia de Estados Unidos.

Resumen de las recomendaciones y conclusión

El Consejo de Seguridad Nacional debe evaluar continuamente el posicionamiento estratégico de la RPC en relación con Estados Unidos. Xi Jinping es firme en sus visiones de una China unificada y poderosa y ha demostrado una capacidad para adaptarse para tener en cuenta las condiciones económicas mundiales y las preocupaciones de la política nacional. La importante disminución de la inversión de América Latina y una cesación total en la actividad de préstamos durante los últimos tres a cinco años no debería hacer creer a Estados Unidos para que se suponga que la RPC está retrocediendo en sus aspiraciones. La mayoría de los expertos sostienen que la RPC está reconstituyendo recursos para tener un impulso renovado en el extranjero a medida que las oportunidades comienzan a aparecer en un mundo posterior a la pandemia.

Estados Unidos debe fomentar las estrategias nacionales a largo plazo que sobrevivan la rotación democrática y asegurar la participación bipartidista en los objetivos importantes y mensurables hacia los cuales se debe movilizar colectivamente al país. Las últimas dos décadas de hábitos de gasto de asistencia extranjera obligan a los expertos en política exterior a repriorizar los futuros requisitos de competencia de los grandes poderes. Las necesidades en América Latina y el Caribe son profundas; se requiere la mirada atenta de los diplomáticos del Departamento de Estado con el apoyo preparado del Departamento de Defensa para liderar este enfoque interinstitucional y así construir con éxito las capacidades de las naciones en desarrollo sometidas ante las tentaciones de las inversiones de la BRI y demás solicitudes de la RPC.

Conclusión

Estados Unidos se encuentra en un punto de inflexión estratégico con la RPC. Con las fuerzas estadounidenses retiradas de Afganistán y la economía mundial temblando a medida que la guerra se desarrolla en Europa del Este, es el momento correcto para duplicar los esfuerzos para repensar la estrategia mientras se construyen nuevas alianzas en el hemisferio occidental. Con el beneficio de tener el escri-

tinio de los ocho años del reinado de Xi, los responsables de las políticas de Estados Unidos ya no tienen la excusa de no tener una visión clara sobre la actividad maligna de la RPC. Aunque su crecimiento real del PIB ha disminuido considerablemente a niveles más razonables desde el 14,2 por ciento en 2007 a un 6,6 por ciento en 2018, el desarrollo económico de China es catalogado por el Banco Mundial como “la expansión más rápida sostenida por una economía importante en la historia” y el Fondo Monetario Internacional todavía prevé que para 2024 “la economía de China será 56 por ciento más grande que la economía de Estados Unidos sobre una base de la paridad del poder adquisitivo”.⁴⁴ Esto representa un competidor bastante diferente a la Unión Soviética de la guerra fría, cuya economía y sistema político finalmente se derrumbaron. Entender el valor de las sociedades económicas sólidas y reducir las barreras para el desarrollo del sector privado de Estados Unidos en América Latina deben figurar en cualquier estrategia grande para la región.

El fracaso de la Alianza para el progreso y la naturaleza cíclica de la pobreza, la violencia y la migración irregular sirven como recordatorios dolorosos de que Estados Unidos no disfruta de una historia exitosa en cuanto a derrotar las condiciones desafiantes en América Latina que continúan bloqueando el desarrollo importante. La persistencia de gobiernos corruptos, las fuerzas de seguridad civil no confiables, los militares mal entrenados y las constantes amenazas de inseguridad alimentaria y de desastres naturales hacen que la región esté madura para la subyugación y el comportamiento predador del estado. El liderazgo de Estados Unidos debería alentar y adoptar sociedades de inversión más amplias en el hemisferio occidental que involucren a los aliados de todo el mundo; no solo a los del hemisferio. Hacerlo no solo es del interés superior de la seguridad nacional de Estados Unidos, sino que aumentará simultáneamente la capacidad de los países en desarrollo de América Latina mientras distribuye el riesgo y el gasto. Los proyectos de Estados Unidos que buscan desafiar a la BRI con los niveles actuales de subsidio y otros recursos bajo el DFC, la USAID o *América Crece* carecen de los niveles de recursos necesarios para que tengan relevancia e impactos duraderos. Estados Unidos debería considerar realizar una acción decisiva ahora, de lo contrario, quizás no haga falta esperar hasta el 2049 para que se cumpla el sueño chino de Xi. ◻

Notas

1. Xi Jinping, *The Governance of China* (Beijing: Foreign Language Press, 2014), http://english.scio.gov.cn/featured/xigovernance/node_7248444.htm.

2. Mark P. Sullivan, June S. Beittel, Peter J. Meyer, Clare Ribando Seelka, and Maureen Taft-Morales, “Latin America and the Caribbean: Impact of COVID-19,” *Congressional Research Service*, (15 April 2021), <https://fas.org/sgp/crs/row/IF11581.pdf>.

3. Robert Blackwill, "Xi Jinping on the Global Stage," *Council on Foreign Relations*, (February 2016), https://cdn.cfr.org/sites/default/files/pdf/2016/02/CSR74_Blackwill_Campbell_Xi_Jinping.pdf.
4. Peter J. Meyer, "U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2022 Appropriations," *Congressional Research Service*, (31 March 2022), <https://sgp.fas.org/crs/row/R47028.pdf>.
5. Ministry of National Defense, *China's National Defense in the New Era*, (July 2019), http://eng.mod.gov.cn/news/2019-07/24/content_4846443.htm.
6. Mark P. Sullivan and Thomas Lum, "China's Engagement with Latin America and the Caribbean," *Congressional Research Service*, (12 November 2020), <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10982.pdf>.
7. Jeffrey Feltman, "China's Expanding Influence at the United Nations - and How the United States Should React," *Brookings Institute*, (September 2020), https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/09/FP_20200914_china_united_nations_feltman.pdf.
8. Brendan W. McGarry and Emily M. Morgenstern, "Overseas Contingency Operations Funding: Background and Status," *Congressional Research Service*, (6 September 2019), <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R44519.pdf>.
9. Jeremy M. Sharp, "U.S. Foreign Aid to Israel," *Congressional Research Service*, (16 November 2020), <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL33222.pdf>.
10. Peter J. Meyer and Rachel L. Martin, "U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2021 Appropriations," *Congressional Research Service*, (7 January 2021), <https://fas.org/sgp/crs/row/R46514.pdf>.
11. Peter J. Meyer, "U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2022 Appropriations," *Congressional Research Service*, (31 March 2022), <https://sgp.fas.org/crs/row/R47028.pdf>.
12. Max Bergmann and Alexandra Schmitt, "A Plan To Reform U.S. Security Assistance," *Center for American Progress*, (9 March 2021), <https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2021/03/09/496788/plan-reform-u-s-security-assistance/>.
13. Bonnie S. Glaser and Matthew P. Funaiolo, "Xi Jinping's 19th Party Congress Speech Heralds Greater Assertiveness in Chinese Foreign Policy," *Center for Strategic and International Studies*, (26 October 2017), <https://www.csis.org/analysis/xi-jinpings-19th-party-congress-speech-heralds-greater-assertiveness-chinese-foreign-policy>.
14. Jeffrey A. Bader, "How Xi Jinping Sees the World...and Why," *Foreign Policy at Brookings*, (February 2016), https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/xi_jinping_worldview_bader.pdf.
15. Julia Gurganus, "Russia: Playing a Geopolitical Game in Latin America," *Carnegie Endowment for International Peace*, (3 May 2018), <https://carnegieendowment.org/2018/05/03/russia-playing-geopolitical-game-in-latin-america-pub-76228>.
16. Ibid.
17. Kenneth Katzman, "Iran's Foreign and Defense Policies," *Congressional Research Service*, (11 January 2021), <https://fas.org/sgp/crs/mideast/R44017.pdf>.
18. Ibid.
19. Lucy Hale, "I'm from Taiwan, and I'm Here to Help," *The Wilson Center*, (10 July 2020), <https://www.wilsoncenter.org/article/im-taiwan-and-im-here-help>.
20. Ibid.

21. Evan Ellis, “Chinese Engagement in Latin America in the Context of Strategic Competition with the United States,” *U.S.-China Economic and Security Review Commission*, (24 June 2020), https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-06/Ellis_Testimony.pdf.
22. Office of the Secretary of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China,” *Office of the Secretary of Defense*, (1 September 2020), <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>.
23. Anthony H. Cordesman, “From Competition to Confrontation with China: The Major Shift in U.S. Policy,” *Center for Strategic and International Studies*, 3 (August 2020), <https://www.csis.org/analysis/competition-confrontation-china-major-shift-us-policy>.
24. Policy Planning Staff, Office of the Secretary of State, “The Elements of the China Challenge,” *U.S. Department of State*, (December 2020), <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/11/20-02832-Elements-of-China-Challenge-508.pdf>.
25. Andrew Chatzky and James McBride, “China’s Massive Belt and Road Initiative,” *Council on Foreign Relations*, (28 January 2020), <https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative>.
26. Sullivan and Lum, “China’s Engagement with Latin America and the Caribbean.”
27. Robert Evan Ellis, “Chinese Engagement in Latin America in the Context of Strategic Competition with the United States.”
28. Andrew Chatzky and James McBride, “Is ‘Made in China 2025’ a Threat to Global Trade?,” *Council on Foreign Relations*, (May 2019), <https://www.cfr.org/backgrounder/made-china-2025-threat-global-trade>.
29. Office of the Secretary of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China.”
30. Sebastian Horn, Carmen M. Reinhart, and Christopher Trebesch, “China’s Overseas Lending,” *National Bureau of Economic Research*, (July 2019), https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26050/w26050.pdf.
31. Kevin P. Gallagher and Margaret Myers, “Washington: Inter-American Dialogue,” *China-Latin America Finance Database*, (2021), https://www.thedialogue.org/map_list/.
32. Sebastian Horn, Carmen M. Reinhart, and Christoph Trebesch, “China’s Overseas Lending.”
33. Rebecca Ray, Zara Albright, and Kehan Wang, “2020: A Point of Inflection in the China-Latin America Relationship?,” *Boston University Global Development Policy Center*, (22 February 21), <https://www.bu.edu/gdp/2021/02/22/2020-a-point-of-inflection-in-the-china-latin-america-relationship/>.
34. Senate Appropriations Committee, “State, Foreign Operations, and Related Programs, 2021,” *Senate Appropriations Committee*, (2021), https://www.appropriations.senate.gov/imo/media/doc/FY21percent20BILLpercent20HIGHLIGHTS_SFOPS_final.pdf.
35. Organization of American States, “The Charter of Punta del Este: Establishing an Alliance for Progress within the Framework of Operation Pan America,” *Organization of American States*, (17 August 1961), <https://www.oas.org/sap/peacefund/VirtualLibrary/AllianceforProgress/charter.pdf>.
36. Michael Dunne, “Kennedy’s Alliance for Progress: Countering Revolution in Latin America,” *Chatham House, The Royal Institute of International Affairs*, (February 2016), <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/ia/inta92-2-dunne.pdf>.
37. Ibid.

38. Mat Youkee, “Can the G7’s B3W infrastructure initiative work in Latin America?,” *China Dialogue*, (March 2022), <https://chinadialogue.net/en/business/can-the-g7s-b3w-infrastructure-initiative-work-in-latin-america/>.

39. U.S. International Development Finance Corporation, “U.S. International Development Finance Corporation Begins Operations,” *U.S. International Development Finance Corporation*, (2 January 2020), <https://www.dfc.gov/media/press-releases/us-international-development-finance-corporation-begins-operations>.

40. Andrew Chatzky and James McBride, “China’s Massive Belt and Road Initiative,” *Council on Foreign Relations*, (28 January 2020), <https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative>.

41. Julia Gurganus, “Russia: Playing a Geopolitical Game in Latin America.”

42. Robert Evan Ellis, “Chinese Engagement in Latin America in the Context of Strategic Competition with the United States.”

43. Jeffrey Feltman, “China’s Expanding Influence at the United Nations - and How the United States Should React.”

44. Wayne M. Morrison, “China’s Economic Rise: History, Trends, Challenges, Implications for the United States,” *Congressional Research Service*, (25 June 2019), <https://fas.org/sgp/crs/row/RL33534.pdf>



Teniente Coronel Ryan S. Frost, USAF

Es el Líder de Equipo de la División de Conceptos Conjuntos, de la División de Futuros y Conceptos, USAF. El Equipo de Conceptos Conjuntos ayuda al Personal Conjunto a integrar las prioridades de desarrollo de la capacidad de la Fuerza Aérea en los juegos conjuntos de guerra y en la experimentación, asesorando a los líderes de alto nivel, incluso del Jefe de Estado Mayor y del Secretario de la Fuerza Aérea sobre las capacidades futuras de combate y sobre cómo administrar mejor la empresa de la ciencia y de la tecnología de la Fuerza Aérea para satisfacer las necesidades complejas en el futuro. Sus tareas operativas anteriores incluyen las de comandante de los aviones C-5B y C-5M, Base de la Fuerza Aérea de Dover, Delaware, piloto de evaluación de C-21A, Base Aérea Ramstein, Alemania, piloto de instructores de KC-135R/T y Jefe de KC-46A, Planes y programas de Ala 22.^a Ala de Refugio, Base de la Fuerza Aérea de McConnell, Kansas.