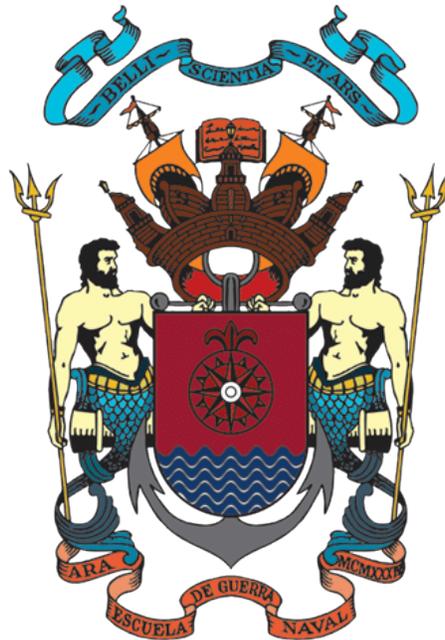


UNIVERSIDAD DE LA DEFENSA NACIONAL
FACULTAD DE LA ARMADA
SEDE ESCUELA DE GUERRA NAVAL

**ESPECIALIZACIÓN EN CONDUCCIÓN TÁCTICA Y OPERACIONAL
NAVAL (ECTON)**



TRABAJO INTEGRADOR FINAL

**LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS EN
SUDAMÉRICA A LA LUZ DE LA CRECIENTE INFLUENCIA DE CHINA Y
RUSIA EN LA REGIÓN**

Alumno: Mayor Steven R. Haack
Infantería de Marina de los Estados Unidos

Profesora: Lic. Victoria San Martín

Tutor: Dr. Alejandro Corbacho

Fecha de Entrega: 29 de octubre de 2021

NOTA DEL AUTOR

Cualquiera que siga las noticias mundiales no pasa más de un par de días sin ver un titular sobre China o Rusia. Por lo general, esos titulares se centran en sus actividades estratégicas, económicas o militares más recientes, que casi siempre tienen implicaciones internacionales. Los *thinktanks* occidentales y las organizaciones de política exterior a menudo cavan un poco más profundo publicando artículos relacionados que analizan estas implicaciones para los países y la gente que podrían ser impactados, con los Estados Unidos generalmente en o cerca de la cima de la lista. Sin embargo, es poco común ver artículos que relacionan a los tres actores –Estados Unidos, China y Rusia– con respecto a sus intereses en Sudamérica.

Desde una perspectiva estadounidense, los intereses de China y Rusia en el continente sudamericano se han vuelto cada vez más importantes, ya que ambos han impulsado su actividad en toda la región en los últimos años. Dado que Sudamérica está tan cerca geográficamente de Estados Unidos, esta combinación merece una evaluación académica de las acciones y políticas estadounidenses en la región a la luz de su creciente influencia. Como tal, espero que mi perspectiva como militar estadounidense en actividad que vive y trabaja en Argentina añada una nota única a la cacofonía creciente de voces que recomiendan que Estados Unidos haga algo más en Sudamérica antes de que los chinos y los rusos hagan una marca duradera que es demasiado difícil de quitar.

También, tenga en cuenta que las opiniones expresadas en este documento, y la interpretación de las fuentes utilizadas, son totalmente mías y de ninguna manera representan las del Gobierno de los Estados Unidos o de la Infantería de Marina de los Estados Unidos.

RESUMEN

Desde finales de la década de 1980, la política exterior de los Estados Unidos en Sudamérica se ha centrado en tres áreas principales: el libre comercio, la democracia y gobernanza y la seguridad. Desde entonces, ningún presidente estadounidense ha alterado estas prioridades, probablemente debido a los acontecimientos internacionales que los han llevado a focalizar su atención en otras partes del mundo. Debido a esto, la política exterior estadounidense en Sudamérica se ha mantenido cerca del final de la lista de sus prioridades.

Sin embargo, en años recientes, Sudamérica ha visto una influencia creciente de otras dos superpotencias notables: China y Rusia. Junto con el aumento del comercio, ambos actores también han incorporado nuevos aspectos en su política exterior sudamericana, tales como inversiones en recursos naturales, asistencia humanitaria, visitas gubernamentales, cooperación militar aumentada y más. En vista de estos desarrollos, el objetivo general de este trabajo es recomendar cambios en la política exterior estadounidense que permitan a Estados Unidos seguir siendo el socio preferido para los países sudamericanos, recuperar terreno perdido y/o prevenir más incursiones chinas o rusas en el continente, y ayudar a garantizar la seguridad y estabilidad de la región de la que los Estados Unidos han disfrutado durante mucho tiempo.

Para lograr estos fines, la hipótesis es que Estados Unidos debería: 1) aumentar el tamaño y el alcance de su actividad militar en Sudamérica, 2) crear alianzas más sólidas con los principales países sudamericanos, y 3) expandir su interés más allá de la guerra contra las drogas que dura décadas y, en cambio, ayudar con desafíos sudamericanos de mayor prioridad. Las conclusiones generalmente confirman esta hipótesis al recomendar que Estados Unidos se acerque a su eventual cambio al socio comercial número dos en Sudamérica con gracia y compostura para que sigan siendo el socio económico de elección, revitalice su uso del poder blando en toda la región, y aumentar su participación en UNITAS y crecer el ejercicio más allá de las fuerzas marítimas.

PALABRAS CLAVES: Política Exterior de los Estados Unidos; Sudamérica; Rusia; China

TABLA DE CONTENIDO

NOTA DEL AUTOR	i
RESUMEN	ii
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. INTERESES ESTADOUNIDENSES EN SUDAMÉRICA	4
1.1 Lazos históricos económicos entre EEUU y Sudamérica	5
1.2 Influencia histórica de EEUU en gobiernos democráticos sudamericanos	6
1.3 Acciones principales de los EEUU en Sudamérica desde el año 2000	9
1.3.1 Asistencia económica	9
1.3.2 Asistencia en materia de seguridad	12
CAPÍTULO 2. INTERESES CHINOS Y RUSOS EN SUDAMÉRICA	16
2.1 Influencia y intereses económicos de China	16
2.2 Influencia y intereses militares de China	19
2.3 Influencia y intereses de Rusia	23
2.4 Conclusiones acerca de la influencia e intereses de China y Rusia	27
CAPÍTULO 3. REVISIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE EEUU EN SUDAMÉRICA A LA LUZ DE LA CRECIENTE INFLUENCIA CHINA Y RUSIA	28
3.1 Disipar una suposición falsa	28
3.2 Revisiones recomendadas	29
3.3 Resumen de revisiones	33
CONCLUSIÓN	34
BIBLIOGRAFÍA	36

INTRODUCCIÓN

Desde finales de la década de 1980, la política exterior de los Estados Unidos en Sudamérica se ha centrado en tres áreas principales: el libre comercio, la democracia y gobernanza y la seguridad (de la Fuente, 2017, pág. 3). Desde entonces, ningún presidente estadounidense ha alterado estas prioridades de manera mensurable, probablemente debido a acontecimientos mundiales que los han llevado a focalizar su atención en otras partes del mundo. En este sentido, la política exterior estadounidense en Sudamérica se ha mantenido cerca del final de la lista de prioridades estadounidenses, aparte de mantener el *statu quo* de estabilidad y seguridad generales.

Sin embargo, en años recientes, los países sudamericanos han visto un aumento de actividad de dos otras superpotencias notables –China y Rusia– y con ella, una influencia creciente en el continente a partir de un aumento significativo en las relaciones comerciales. Además, tanto China como Rusia han incorporado muchos aspectos nuevos en su política exterior sudamericana en los últimos 20 años para reforzar sus imágenes y mejorar sus relaciones: inversiones directas en la explotación de los recursos naturales, la prestación de asistencia humanitaria a los países necesitados, visitas gubernamentales y militares de alto nivel a los países sudamericanos, y una mayor cooperación militar con los socios sudamericanos, sólo por mencionar algunos ejemplos (Ellis, 2021; Larter, 2020; Venezuela Crisis, 2018). Como tal, es probable que sin una repriorización estratégica, Estados Unidos podría perder su posición como socio preferido entre los países sudamericanos, y con eso, la pérdida de la seguridad y estabilidad deseadas en el continente que lo ha mantenido durante mucho tiempo en los periféricos de su preocupación e inquietud.

Dicho esto, todos los presidentes estadounidenses desde el año 2000 han reconocido tales riesgos, incluyendo la actual administración del Presidente Biden (The White House, 2021, pág. 6). Sin embargo, sin acciones más influyentes, invasivas o agresivas por parte de China, Rusia u otros adversarios de Estados Unidos que amenacen directamente a los intereses estadounidenses en el continente, es poco probable que la Casa Blanca y los legisladores estadounidenses alteren significativamente sus prioridades de política exterior. En estas líneas, se puede argumentar que el Gobierno

de los Estados Unidos ha permitido a su Departamento de Defensa (DOD), y específicamente a su Comando Sur de los Estados Unidos (USSOUTHCOM), dictar la mayoría de la influencia estadounidense en Sudamérica respaldada por su perspectiva militar y sus prioridades con la esperanza de mantener el *statu quo*, al mismo tiempo que permite a Estados Unidos mantener el foco en objetivos de política exterior de mayor prioridad en otras partes del mundo.

Tales acciones, o la falta de ellas, introducen por lo menos algunos problemas para los Estados Unidos con respecto a su vecino hemisférico al sur. No menos importante es que China y Rusia –posiblemente los principales adversarios de Estados Unidos– pueden llamar la atención de Estados Unidos en otras partes del mundo para que puedan seguir infiltrándose en las economías y sociedades de toda Sudamérica. Los diversos intereses y prioridades nacionales en todo el continente garantizan que algunos países estén más que dispuestos a aceptar estas asociaciones chinas o rusas, como muchos ya lo han hecho. A su vez, China y Rusia acercarse cada vez más a los Estados Unidos –figurativamente pero también muy literalmente– por medios legítimos y aparentemente inocentes. Para dar cuenta de estos desarrollos, vale la pena preguntarse: ¿Qué aspectos de su política exterior sudamericana deberían revisar los Estados Unidos para recuperar cualquier terreno perdido de las incursiones chinas y rusas en el continente, y para seguir siendo el socio internacional de elección entre los países sudamericanos?

El objetivo general de este trabajo es responder a esta pregunta, y al hacerlo, en última instancia recomendar cambios apropiados en la política exterior que los Estados Unidos deberían adoptar para seguir siendo el socio de elección para los países sudamericanos, recuperar terreno perdido y/o prevenir más incursiones chinas o rusas en el continente, y ayudar a garantizar la seguridad y estabilidad de la región de la que los Estados Unidos han disfrutado durante mucho tiempo. Los objetivos específicos del trabajo –que también sirven para describir la estructura del trabajo, así como sus capítulos– harán avanzar las ideas y los argumentos a fin de formular esas recomendaciones de política exterior. Los objetivos específicos son los siguientes: brindar el contexto general para el material del tema mediante la comprensión de la

historia básica de la política exterior estadounidense en Sudamérica, con un enfoque específico en los vínculos económicos y la influencia en los gobiernos democráticos (Capítulo 1, Secciones 1.1 y 1.2); analizar las principales acciones emprendidas por los Estados Unidos desde el año 2000 en las áreas de asistencia económica y de seguridad (Capítulo 1, Sección 1.3); analizar los intereses y la influencia relacionados de China y Rusia en Sudamérica durante el mismo período (Capítulo 2); y finalmente, identificar las deficiencias de la política exterior estadounidense en Sudamérica a la luz de estos análisis y hacer recomendaciones para cambios de política (Capítulo 3).

En cuanto a la metodología, este trabajo tiene un enfoque cualitativo de naturaleza descriptiva. Para obtener la mayoría de la información para su análisis y consideración, se ha utilizado una combinación de fuentes primarias y secundarias. Estas fuentes incluyen, pero no se limitan a: documentos, declaraciones, audiencias y sitios web del gobierno de los Estados Unidos; artículos de revistas de política exterior escritos por expertos o representantes gubernamentales ampliamente respetados; otra literatura específica de temas que es de naturaleza académica. Con esto en mente, la hipótesis propuesta es: para mantener la seguridad y estabilidad deseadas en Sudamérica y para disuadir a entidades chinas y rusas de nuevas incursiones en el continente, los Estados Unidos deberían 1) aumentar el tamaño, el alcance, y la frecuencia de la actividad militar en Sudamérica y en las aguas circundantes, 2) construir alianzas más fuertes con los principales países sudamericanos que influyen en el continente y 3) tratar de expandir su preocupación más allá de la guerra contra las drogas de décadas y, en cambio, ayudar con otros desafíos sudamericanos que los propios países han priorizado.

CAPÍTULO 1: INTERESES ESTADOUNIDENSES EN SUDAMÉRICA

Para comenzar este análisis, es apropiado retrotraerse a los años 60; no antes ya que nuestras opiniones podrían verse indebidamente moldeadas por la política de la era de la Segunda Guerra Mundial. Pero tampoco más tarde, como los años 80, porque tal vez así perderíamos de vista un acontecimiento clave enfrentamiento entre el Este y el Oeste posterior a la Segunda Guerra Mundial, y que todavía tiene implicaciones hoy: la Crisis de los Misiles Cubanos. Aunque el evento tuvo lugar fuera de Sudamérica (apenas), dio a Estados Unidos y al mundo una idea formidable de lo que puede pasar cuando las superpotencias mundiales opuestas se acercan demasiado por comodidad, al menos geográficamente hablando. Sucede que son dos de las mismas tres potencias globales –Estados Unidos y Rusia– las que son el foco de este trabajo, cuya relación y acciones contrastantes siguen siendo titulares hoy en día.

Además, antes del comienzo de la guerra de Vietnam, los primeros años de la década del 60 en los Estados Unidos tienen una semejanza sorprendente con los últimos años de los 90 y principios de la década de 2000 antes de los ataques terroristas del 11 de septiembre. Como se señaló en una edición de mediados de los años 60 de la revista *Foreign Affairs*, antes de su asesinato en 1963, el presidente John F. Kennedy describió a América Latina como “el área más crítica del mundo” con respecto a las consideraciones de política exterior de Estados Unidos en ese momento (Humphrey, 1964, pág. 585). Al carecer de la proverbial bola de cristal que indicaría casi dos décadas futuras de participación estadounidense en Vietnam, el mismo texto sigue describiendo las esperanzas de Estados Unidos de poder centrarse en su vecino del sur:

Dos décadas de constante preocupación con Europa y Asia han dejado un desequilibrio en nuestros compromisos globales que aún no se ha rectificado completamente. Aunque los EEUU deben seguir ser preocupados por el desarrollo en muchas partes del mundo, ya no es necesario ni posible que se involucren profundamente en todas las áreas del mundo y emprendan los compromisos masivos de políticos, militares y económicos que entraña esa participación. La desintegración del mundo bipolar de la era de posguerra y la aparición de centros de poder independientes en el mundo no comunista deberían permitir en la próxima década a los EEUU una mayor libertad para concentrar sus recursos en áreas de interés primordial para nuestro interés nacional. (pág. 585)

Del mismo modo, al comienzo de su presidencia en el año 2000, el Presidente George H.W. Bush declaró que “Estados Unidos no tenía ‘una relación más importante en el

mundo' que con México" (de la Fuente, 2017, pág. 4). Si bien México no es Sudamérica, el comentario tiene un sentido similar al del difunto Presidente Kennedy en términos de reorientar las prioridades estadounidenses en el hemisferio occidental. Pero por muy agradables que fueran los sentimientos, esas esperanzas se descarrilaron en 2001 cuando Al-Qaeda atacó a las Torres Gemelas del World Trade Center de Nueva York en esa trágica mañana de septiembre. Irónicamente, este acontecimiento también llevó a dos décadas de guerra y conflicto, esta vez en el suroeste de Asia y Oriente Medio en lugar de Vietnam.

A pesar de la incapacidad de los Estados Unidos de dar prioridad a Sudamérica como se esperaba en ciertos momentos, el hecho de que muchos intereses norteamericanos y sudamericanos sean virtualmente inseparables nunca ha sido cuestionado. Por eso, los Estados Unidos han llevado adelante programas como *la Alianza para el Progreso* en la década de 1960 (Humphrey, 1964, pág. 588), el programa específico por país *Plan Colombia* que data del año 2000 (de la Fuente, 2017, pág. 9), y participación continua en *la Organización de Estados Americanos* desde su fundación en 1948 (Organization of American States, 2019).

1.1 Lazos históricos económicos entre EEUU y Sudamérica

Como se define en *la Carta de Punta del Este*, que estableció *la Alianza para el Progreso* en 1961, más de 20 repúblicas de las Américas proclamaron su decisión de "unirse en un esfuerzo común para traer a su pueblo progreso económico acelerado y justicia social más amplia en el marco de la dignidad personal y la libertad política" (The Charter of Punta del Este, 1961). Mientras que *la Alianza para el Progreso* se disolvió en 1973, las palabras de la carta original captan los principios de la mayoría de las políticas y programas que Estados Unidos ha apoyado o dirigido en Sudamérica desde entonces.

Basta con hacer referencia a las estadísticas comerciales anuales entre los Estados Unidos y Sudamérica para ver que estas palabras son algo más que sentimientos. Hace cinco años, por ejemplo, las exportaciones estadounidenses a la región totalizaron más de \$353 mil millones, mientras que las importaciones de la región a Estados Unidos totalizaron más de \$397 mil millones. La inversión extranjera directa estadounidense en

la región también fue alta –más de \$46 mil millones en 2015. En total, estas cifras hicieron de los Estados Unidos el principal socio comercial e inversor extranjero en la región en ese momento (de la Fuente, 2017, pág. 6). Históricamente, los números cuentan una historia similar. Por ejemplo, en 1963, el comercio entre los Estados Unidos y la región alcanzó un total de más de \$6,6 mil millones, mientras que la inversión de capital estadounidense en la región ascendió a más de \$8 mil millones. Respectivamente, estos totales representaron más del 75% del comercio total de Estados Unidos dentro del hemisferio sur ese año, así como la mayor inversión extranjera de Estados Unidos a cualquier parte del mundo (Humphrey, 1964, pág. 586). A pesar de la diferencia de 50 años entre las estadísticas citadas, los años intermedios mostrarían una tendencia similar con poca variación. ¿Qué significa esto? Los Estados Unidos y Sudamérica han valorado, y probablemente siempre valorarán, una asociación económica sólida para su beneficio mutuo.

1.2 Influencia histórica de EEUU en gobiernos democráticos sudamericanos

Detrás de los intereses económicos, el segundo punto más importante sobre la política exterior estadounidense en Sudamérica –también recogido en la carta de *la Alianza para el Progreso*– es el establecimiento de gobiernos democráticos. Esto se basó en ideales optimistas como los expresados por el entonces senador estadounidense Hubert Humphrey, quien sugirió que la “herencia común europea” compartida por los continentes americanos es lo que propagó “una creencia generalizada en el gobierno constitucional [y] en la democracia política” (1964, pág. 586). Cuando Humphrey compartió estos pensamientos hace más de 60 años, no tuvo el beneficio de ver cómo esta estrategia se llevaría a cabo en el resto del siglo 20. Si lo hubiera hecho, habría visto que las réplicas ideológicas inesperadas y de largo alcance de la Crisis de los Misiles Cubanos a menudo llevaron a Estados Unidos a medidas políticas extremas. En Sudamérica, esto significó que la primera prioridad de Estados Unidos se convirtió involuntariamente en resistir al comunismo y las ideologías izquierdistas relacionadas en lugar de invertir en instituciones democráticas. En algunos casos, esto incluso significó que Estados Unidos eligió apoyar dictaduras antidemocráticas en lugar de órganos de gobierno que eran de naturaleza izquierdista.

Cuando se perfila su política exterior en el continente, hay otros aspectos históricos relevantes de la historia política de Sudamérica que los Estados Unidos deben tener en cuenta, que están bien resumidos en un artículo titulado “Latin America’s Left Turn”, escrito por el periodista Jorge Castañeda. Sugiere que, “la extrema desigualdad de América Latina... (América Latina es la región más desigual del mundo), la pobreza y la concentración de riqueza, ingresos, poder y oportunidades significaron que tendría que ser gobernada desde la izquierda del centro” (2006, pág. 30). Sigue notando que tal combinación, cuando se mezcla con raíces democráticas, tiende a producir movimientos izquierdistas en cualquier lugar.

Sin embargo, Castañeda también hace una distinción importante entre los dos grupos de política de izquierda generalmente presentes en Sudamérica. El primer grupo surgió de la influencia comunista de Rusia y de la Revolución Bolchevique, estableciéndose firmemente a través de movimientos laborales organizados, unidos a la influencia en los ámbitos académico e intelectual. El Che Guevara y Fidel Castro fueron los niños de cartel de este grupo en el hemisferio occidental. El segundo grupo surgió a través del populismo latinoamericano, que era de naturaleza anticomunista, autoritario, y posiblemente estaba más interesado en ganar el poder que en usar el poder para generar una política efectiva (pág. 32, 33). Una crítica severa, tal vez, pero difícil de negar después de ver los legados de unos líderes sudamericanos del siglo 20 y las condiciones económicas de sus países hoy. Muchas veces estos hombres permanecieron en el poder durante varios años frustrando la agitación política y los intentos de derrocamiento, o utilizaron tales tácticas para asumir sus cargos en primer lugar.

Castañeda critica al segundo grupo por establecer estructuras que en última instancia plagaron a los movimientos laborales dentro de sus respectivos países, así como a todos sus sistemas gubernamentales. Continúa sus críticas diciendo que “nacionalizaron grandes sectores de las economías de sus países (...) dirigiéndose a todo a la vista: petróleo (...) ferrocarriles (...) estaño (...) cobre. Ellos (...) cortaron acuerdos amorosos con el incipiente sector empresarial local, creando el proverbial capitalismo de amiguetes que fue condenado mucho más tarde” (pág. 33). Casi siempre sus justificaciones para tales acciones incluían palabras de moda de la era como “nacionalismo” o “desarrollo

económico” para ganarse el corazón y la mente de la gente, al tiempo que mostraban su astucia y aseguraban su longevidad política. Desafortunadamente, esta forma de izquierdismo normalmente resulta en el colapso del gobierno y en la ruina económica.

A principios de los años 2000, ejemplos del primer grupo se manifestaron en unos pocos países clave, donde años de énfasis en la política social condujeron a mejoras significativas en el bienestar social y económico. Por ejemplo, en 2006, el partido de izquierda de Chile había estado en el poder durante 16 años, tiempo durante el cual el país: creció económicamente; redujo la pobreza y la desigualdad; mejoró la educación, la vivienda y la infraestructura; profundizó su democracia; y desarrolló una fuerte relación con los Estados Unidos (pág. 35). Uruguay fue otro ejemplo exitoso cuando Tabaré Vázquez fue elegido presidente en 2005. Sus seguidores siempre habían sido los mismos, “el antiguo Partido Comunista Uruguayo, el Partido Socialista y muchas guerrillas marxistas Tupamaro” (pág. 36). A pesar de esta historia, Vázquez trabajó con Estados Unidos en un acuerdo de libre comercio, se saltó la toma de posesión presidencial del boliviano Evo Morales y ayudó a Uruguay a ganar y mantener la tasa de pobreza más baja en América Latina. Al mismo tiempo, el Presidente Lula da Silva de Brasil también enderezó la inestabilidad económica de su país mediante la aplicación coherente de políticas de izquierda (pág. 36). Estos ejemplos apoyan la conclusión del autor, de que “esta transformación de la izquierda radical es buena para América Latina. Dada la desigualdad, la pobreza, la tradición democrática todavía débil y la construcción de una nación inacabada de la región, esta izquierda ofrece precisamente lo que se necesita para una buena gobernanza en la región” (pág. 35).

A la inversa, el liderazgo del segundo grupo de izquierdistas “ha sido tradicionalmente desastroso para América Latina, y no hay razón para suponer que dejará de ser así en el futuro... su regla conducirá a la inflación, a una mayor pobreza y a la desigualdad” (pág. 42). Evo Morales, Hugo Chávez y el sucesor de Hugo Chávez, Nicolás Maduro, son los niños de cartel de este grupo, que puede resumirse ampliamente como: valorar el poder sobre la democracia; desconocer el estado de derecho y los derechos humanos; concentrar el poder mediante la elaboración de nuevas leyes o constituciones; controlar los medios de comunicación; y perpetuando su gobierno a través de la corrupción (pág.

42). Estos gobiernos constituyen una amenaza inmediata para quienes viven bajo ellos, pero también una amenaza para la estabilidad regionales, e incluso una amenaza para el estado de derecho internacional y el respeto de los derechos humanos en general. Esto se vuelve cada vez más relevante para Estados Unidos y otros países estables en el hemisferio occidental, ya que tales líderes buscan construir relaciones con líderes antiamericanos o antidemocráticos, permitiendo potencialmente a actores estatales externos con ideas afines la capacidad de ganar puntos de apoyo en Sudamérica.

1.3 Acciones principales de los EEUU en Sudamérica desde el año 2000

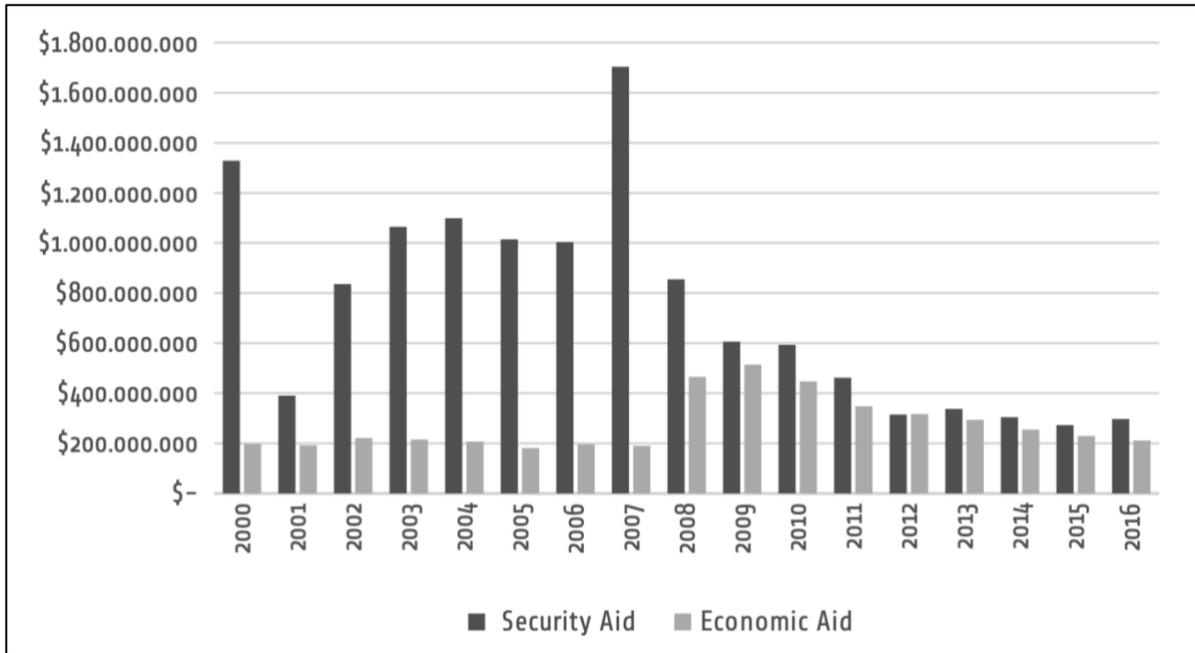
Las principales medidas adoptadas por los Estados Unidos en Sudamérica desde el año 2000 pueden clasificarse en dos esferas: la asistencia económica y la asistencia en materia de seguridad. Aunque las acciones dentro de estas áreas son distintas, también pueden estar estrechamente relacionadas, a menudo se solapan entre sí o sólo se distinguen por una línea muy fina. Durante los últimos 20 años, la asistencia de los Estados Unidos a Sudamérica en estas áreas ha sido impulsada por las mayores amenazas percibidas a los intereses estadounidenses en la región, que se relacionan con la tríada establecida de libre comercio, democracia y gobernanza y seguridad.

1.3.1 Asistencia económica

A pesar de que se centró en otras partes del mundo después de 11 de septiembre, los Estados Unidos mantuvieron su nivel de asistencia económica a Sudamérica en comparación con los niveles anteriores a 11 de septiembre. La figura 1 muestra la coherencia de la ayuda económica (color más claro, como indica la leyenda) entre los años 2000 y 2007, con un aumento de más del 200% de 2008 a 2010, seguido de un descenso constante y escaso de 2011 a 2016.

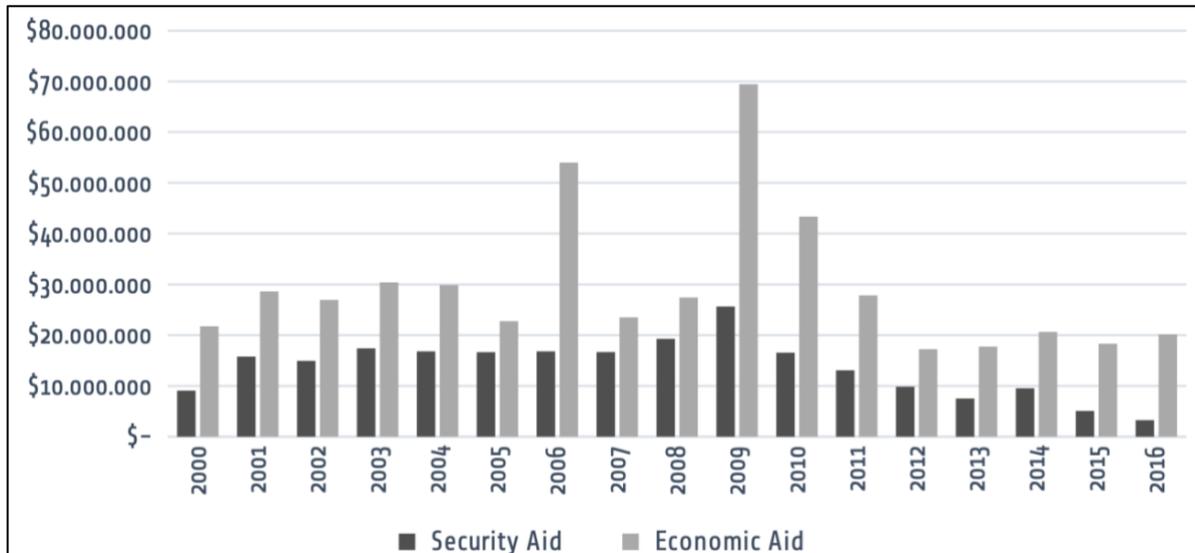
Sin embargo, lo que ha cambiado con el tiempo es la asignación de esta ayuda entre las diferentes subregiones. Por ejemplo, los países del Cono Sur de Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay y Brasil meridional han recibido significativamente menos ayuda anual y en general (Figura 2) en comparación con la región andina. Esto no es una sorpresa considerando las amenazas mínimas de estos países, combinados con su ingenio como vecinos e independencia de la ayuda estadounidense.

Figura 1: Ayuda económica y de seguridad de EEUU a Sudamérica



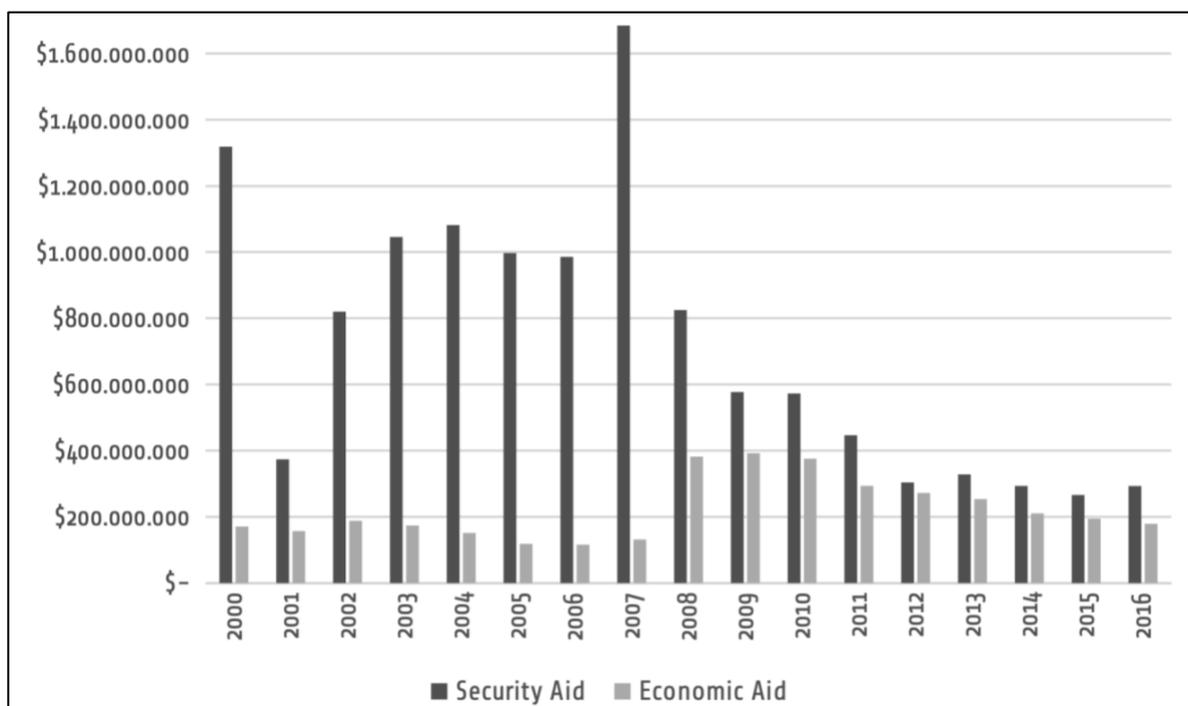
(Milani, 2021, pág. 127)

Figura 2: Ayuda económica y de seguridad de EEUU al Cono Sur y Brasil



(Milani, 2021, pág. 128)

Figura 3: Ayuda económica y de seguridad de EEUU a la región andina



(Milani, 2021, pág. 128)

Por otra parte, los países andinos productores de coca ubicados entre las regiones central y norte del continente –Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú– han recibido la mayor parte de la ayuda económica estadounidense (Figura 3) debido a sus niveles de mayor amenaza e inestabilidad (Milani, 2021, pág. 126). En promedio, esto representó más del 80 por ciento anual de la ayuda económica total de Estados Unidos al continente entre los años 2000 y 2016. Las figuras 2 y 3 representan esta diferencia drástica, con una simple mirada al eje Y que cuenta la mayor parte de la historia.

Si bien bombear dólares estadounidenses a las economías de países extranjeros es quizás la métrica más popular para que el gobierno de Estados Unidos mida su compromiso económico con una región, ciertamente no es la única manera. Los acuerdos de libre comercio entre países y regiones, además de las políticas y leyes que apoyan esa actividad, están en un segundo lugar. En estas áreas, Estados Unidos ha mantenido un historial respetable con varios países sudamericanos. Por supuesto, las relaciones han sido mejores en algunos momentos que en otros –por lo general atribuibles a diferencias de liderazgo, acontecimientos mundiales o una combinación de

ellos— pero ese es el negocio de las relaciones internacionales y la política. Brasil, Chile, Colombia y Perú encabezan la lista como los países con los acuerdos comerciales y/o relaciones más exitosas con los Estados Unidos en los últimos 20 años (pág. 125).

Una de las principales desventajas de recibir tanta asistencia económica estadounidense, tan benevolente como pueda ser, está bien resumida por la periodista Livia Milani en su artículo, “U.S. Foreign Policy to South America since 9/11: Neglect or Militarisation?” Dice que “en la esfera financiera, el poder del dólar persiste, los países latinoamericanos dependen de él y la política monetaria estadounidense tiene un impacto significativo en el desempeño financiero de sus vecinos” (pág. 125). Desde una perspectiva estadounidense, especialmente una que considera su hegemonía en el hemisferio, esta dependencia no es necesariamente mala. Pero desde la perspectiva de los países sudamericanos que buscan autonomía, esa dependencia obstaculiza sus nobles misiones. En este sentido, los responsables de la formulación de políticas de los Estados Unidos deben encontrar el punto dulce entre la poca ayuda económica, que obstaculizaría el progreso económico, y la demasiada ayuda, que sólo permitiría una mayor dependencia financiera del dólar y la política monetaria de los Estados Unidos.

1.3.2 Asistencia en materia de seguridad

Las figuras 1, 2 y 3 también muestran que la asistencia de seguridad de los Estados Unidos (color más oscuro como indica la leyenda) a Sudamérica tiene una semejanza similar a la de la ayuda económica, especialmente en términos de las subregiones a las que se ha dirigido. La clara tendencia de inundar a los países andinos con asistencia y, al mismo tiempo, proporcionar mucho menos al Cono Sur, persistió a lo largo de los primeros 16 años del milenio, de nuevo en consonancia con la perspectiva estadounidense de los niveles relativos de amenaza en todo el continente. Pero aparte de pagar dólares estadounidenses a entrenar y equipar a la policía nacional y a las tropas militares de los países sudamericanos, los militares estadounidenses también fueron consistentemente la principal fuente de entrenamiento en todo el continente durante el mismo período de tiempo y más allá (Milani, 2021, pág. 125). Además, en los últimos 20 años han surgido otras tendencias notables que han caracterizado aún más la naturaleza de la asistencia de los Estados Unidos a los asuntos de seguridad sudamericanos.

En primer lugar, *la Guerra Mundial contra el Terror* que los Estados Unidos han librado en gran medida obstaculizó la capacidad de las agencias estadounidenses tanto dentro del DOD como del Departamento de Estado para ver cuestiones de política exterior a través de cualquier cosa que no fuera una lente de seguridad. Esta tendencia se aplicó por lo menos durante los primeros diez años del nuevo milenio, y fue tan relevante para el enfoque de Estados Unidos hacia Sudamérica como lo fue hacia cualquier otra región del mundo. Vivir día a día en un vacío así obligó a las agencias estadounidenses a tratar esencialmente todos los asuntos como problemas de seguridad, incluso si en su núcleo estaban mejor clasificados como asuntos sociales, económicos o políticos (pág. 124).

La segunda tendencia notable fue la del *narco-terrorismo*, que surgió en la región andina y cerca de la Triple Frontera –la frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay. Un término puesto en circulación por Estados Unidos a principios de los años 2000, el narco-terrorismo –en algunos aspectos– no era más que un cambio de nombre de *la Guerra contra las Drogas* que Estados Unidos libró en toda América Latina en los años 80 y 90. Si bien los esfuerzos contra el narco-terrorismo tenían algunos conceptos novedosos, conectar las amenazas de narcóticos a las amenazas de terror era un vínculo clave que proporcionaba recursos financieros que podrían no haber estado disponibles de otra manera. A su vez, “el crimen organizado transnacional y el tráfico de drogas estaban incluidos en la lógica de la guerra contra el terrorismo” (pág. 124). Dicho esto, la asociación no estaba totalmente injustificada, ya que se identificaron fuentes de financiación entre grupos de crimen organizado de la Triple Frontera y organizaciones terroristas de Oriente Medio, entre ellas Hamas y Hezbollah (pág. 131).

Esta mezcla de ideas, emociones y acontecimientos explicaron el surgimiento del instrumento más influyente de la política exterior estadounidense al continente sudamericano desde el final de la Guerra Fría: USSOUTHCOM. Si bien en nombre el comando había existido desde 1963 (History), no fue hasta 11S que los problemas de seguridad de Sudamérica permitieron el influyente ascenso de USSOUTHCOM. Hoy, con el objetivo de ser el “socio de elección” en toda la región, USSOUTHCOM ha dirigido o apoyado numerosas iniciativas y programas en todo el continente que se han orientado

a mejorar las condiciones generales de seguridad, que se traducen en asistencia directa e indirecta de entidades del DOD orquestadas por USSOUTHCOM.

Por ejemplo, durante el primer año de la pandemia de COVID-19, USSOUTHCOM llevó a cabo más de 485 proyectos de asistencia humanitaria en 28 países de América Latina (Faller, 2021, pág. 4). El *USNS Comfort* también se ha desplegado en la región de América Latina siete veces desde 2007, con un objetivo similar de proporcionar asistencia humanitaria en el marco del programa de cooperación en materia de seguridad del teatro *Promesa Continua*. Además de los países del Caribe y Centroamérica, los países sudamericanos de Colombia, Ecuador y Perú también han sido receptores regulares de esta forma de ayuda. Por ejemplo, el despliegue del buque en 2019 “proporcionó atención médica de primera clase a más de 68.000 personas en 12 países” en toda la región (pág. 5). Los despliegues del *Comfort* de años anteriores cuentan con un número similar de pacientes tratados: 98.000 en 2007; 100.000 en 2009; 67.000 en 2011; y 120.000 en 2015 (*USNS Comfort History*).

Contra las amenazas de drogas y terroristas, elementos de USSOUTHCOM han sido igualmente influyentes. Principalmente esto se ha hecho a través de entrenamiento a las fuerzas de seguridad sudamericanas, o realizando operaciones multinacionales con elementos estadounidenses en un rol de asociación. Debido a este enfoque duradero, muchos países ahora lideran tales esfuerzos, como la operación multinacional Orion V que ocurrió en abril de 2020, que incluyó a 26 países con Colombia en el liderazgo. La operación “provocó la interrupción de 50 toneladas métricas de cocaína, la destrucción de 72 laboratorios de drogas y la denegación de \$1,5 millones de beneficios a [organizaciones criminales transnacionales]” (Faller, 2021, pág. 16). Los Estados Unidos sólo proporcionaron apoyo de patrullaje marítimo y de analista a esta operación, que se replicó un año más tarde cuando se interrumpieron 76,5 toneladas métricas adicionales de cocaína y se detuvo a 400 traficantes de drogas (pág. 16). Frente a estas amenazas persistentes, la cooperación entre los Estados Unidos y los países sudamericanos ha dado resultados igualmente impresionantes en los últimos 20 años.

También importante en estos esfuerzos es la presencia de militares estadounidenses en toda la región, que es un principio clave de la influencia estadounidense ya que crea confianza con socios clave, y señala el compromiso de los Estados Unidos. Sin embargo, la presencia física de las fuerzas armadas estadounidenses en Sudamérica no ha venido sin sus desafíos. Por ejemplo, durante muchos años, la única base militar estadounidense en el continente estuvo en Manta, Ecuador, hasta 2009. Desde entonces, los ecuatorianos no han renovado el acuerdo de arriendo de base con los Estados Unidos. A pesar de las discusiones para reabrir la base, Estados Unidos sólo logró un acuerdo informal para usar los aeropuertos de Ecuador con ciertas estipulaciones, que todavía están en vigor. Estados Unidos comparte acuerdos informales similares con Colombia y Perú. Aunque puede no parecer así, tales acuerdos informales pueden ser situaciones en las que benefician ambos países involucrados. Una huella estadounidense más pequeña de naturaleza informal evita el escrutinio del congreso estadounidense, mientras que los líderes nacionales dentro de Sudamérica evitan los costos políticos percibidos que podrían incurrir al permitir bases militares estadounidenses dentro de sus países (Bitar, 2015; citado en Milani, 2021, pág. 124). Ya sea de corta duración o de naturaleza más permanente, tal presencia física en el continente por parte de los militares estadounidenses se ha convertido en una norma mutuamente beneficiosa y aceptada, ya que facilita funciones críticas como la cooperación en materia de seguridad teatral, la lucha contra las organizaciones criminales transnacional y la lucha contra el narcoterrorismo.

Esa presencia también desempeña un papel vital para disuadir a otros actores de usurpar este papel de los Estados Unidos. Entre en China y Rusia, los dos actores estatales externos más notables que hoy influyen en Sudamérica. De hecho, en el informe anual de USSOUTHCOM al congreso estadounidense, China y/o Rusia han sido nombrados entre los principales desafíos a los intereses estadounidenses en la región cada año desde 2010. Mientras que las relaciones chinas y rusas con los países sudamericanos son predominantemente de naturaleza económica, el aumento de la cooperación militar también ha sido motivo de preocupación para los Estados Unidos (pág. 137). A estos actores y a estas cuestiones nos referiré ahora.

CAPÍTULO 2: INTERESES CHINOS Y RUSOS EN SUDAMÉRICA

Mientras que Estados Unidos ha oscilado durante años con respecto a una política exterior clara y procesable para Sudamérica, con las actividades de USSOUTHCOM tratando de llenar las brechas, actores externos han entrado en el escenario con objetivos políticos mucho más claros. Los principales de ellos son la República Popular China (RPC) y Rusia. Estos actores no sólo han aprovechado su tiempo en establecer bases en el continente durante los últimos 20 años, sino que ellos los hicieron en forma incisiva, dejando inciertas las consecuencias futuras de sus acciones para todos los miembros del hemisferio occidental.

2.1 Influencia e intereses económicos de China

El año 2000 marca un punto importante en el ascenso de la actividad económica moderna de China en Sudamérica. Si bien las relaciones comerciales entre China y los países sudamericanos habían existido anteriormente, los presidentes chinos Jiang Zemin y Hu Jintao visitaron el continente en 2001 y 2004, respectivamente, indicando un interés significativo en la región. Sin embargo, en ese momento ya había comenzado a funcionar la máquina de intercambio económica del gigante asiático, y los Estados Unidos estaban tomando nota. De hecho, en una audiencia del senado estadounidense en 2005 ante el Subcomité de Asuntos del hemisferio occidental, Cuerpo de Paz y Estupefacientes, los participantes señalaron que “entre 1999 y 2004 las importaciones chinas de América Latina se multiplicaron por seis y sus exportaciones se triplicaron, [mientras que en] 2003 América Latina fue el destino de un tercio de la inversión extranjera directa china” (*¿Challenge or Opportunity?*, 2005, pág. 1). En lo que respecta al comercio en ese momento, estas cifras sólo representaban el 3,55% del comercio global general de China. Lo más impresionante –que los senadores destacaron– fue el volumen en el que los mercados entre China y Sudamérica estaban creciendo. Según se mide en dólares estadounidenses, el volumen total del comercio bilateral fue de \$12,6 millones en 2001, luego de \$40 millones en 2004, y más de \$50 millones en 2005 (Lafargue, 2006, pág. 2-3). Una estimación en ese momento proyectaba \$100 mil millones para 2010; el total real de 2010 fue apenas debajo de \$200 mil millones (Gil & Aguilera, 2017, pág. 78). Baste decir que el crecimiento fue exponencial.

Pero, ¿cuál fue el catalizador de este auge y por qué ahora, al comienzo del nuevo milenio? Para algunos, las respuestas a estas preguntas se reducen a las simples leyes de la oferta y la demanda. China es el país más poblado del planeta y tiene una economía en auge, incluso si su crecimiento se ha ralentizado en los últimos años. Para continuar su trayectoria ascendente, China necesita recursos y Sudamérica los tiene. En un artículo de 2006 sobre la presencia latinoamericana de China, el profesor e investigador francés François Lafargue describió la relación simplemente: “El interés de China en América Latina puede explicarse en términos de tres imperativos: suministro de petróleo, minerales y productos agrícolas” (pág. 3). Esta declaración se hizo eco de una opinión dada un año antes en un artículo de *Foreign Affairs* titulado “China’s Global Hunt for Energy”, en el que los autores argumentaron que tal apetito por los recursos estaba impulsando en realidad la política exterior de la superpotencia oriental:

Una economía interna en auge, una rápida urbanización, un mayor procesamiento de las exportaciones y el voraz apetito del pueblo chino por los automóviles están aumentando la demanda del país de petróleo y gas natural, materiales industriales y de construcción, capital extranjero y tecnología. Hace veinte años, China era el mayor exportador de petróleo de Asia oriental. Ahora es el segundo importador más grande del mundo; el año pasado, [en 2004], sólo representó el 31 por ciento del crecimiento mundial de la demanda de petróleo. Ahora que China es el taller del mundo, su hambre de electricidad y recursos industriales se ha disparado. La participación combinada de China en el consumo mundial de aluminio, cobre, níquel y mineral de hierro se duplicó con creces en tan sólo diez años, pasando del 7 por ciento en 1990 al 15 por ciento en 2000; ahora ha alcanzado alrededor del 20 por ciento y es probable que se duplique de nuevo a finales de la década. A pesar de los llamamientos del primer ministro Wen Jiabao y otros políticos para reducir el consumo de energía y otros recursos, hay pocas señales de que este apetito disminuya. (Zweig y Bianhai, 2005, pág. 25)

Las estadísticas muestran que no ha ocurrido tal reducción de consumo desde que se escribieron estas palabras hace más de 16 años, ni se debería esperar que se produzca una reducción pronto. Más bien, la RPC ha avanzado rápidamente hacia el dominio económico regional. Por ejemplo, “en 2019, la RPC superó a Estados Unidos como principal socio comercial con Brasil, Chile, Perú y Uruguay y ahora es el segundo socio comercial más importante de la región detrás de Estados Unidos”, con un comercio que totaliza más de \$315 mil millones a finales de año, y estima que el total se elevará a más de \$500 mil millones en 2025 (Faller, 2021, pág. 6).

En respuesta, los críticos dirían que “el asombroso crecimiento económico de China y su insaciable necesidad de recursos naturales, en particular energía, es un fenómeno global que tendrá un efecto” tanto en el hemisferio occidental como en el mundo (¿Challenge or Opportunity?, 2005, pág. 2). La veracidad de estas palabras es realmente asombrosa considerando que provienen de la misma audiencia del senado estadounidense de 2005 mencionada anteriormente. Ha seguido que en los últimos años los intereses chinos han ido más allá del simple acceso a las materias primas sudamericanas hacia un control esencialmente pleno de los recursos en muchos lugares. Esto ha tomado la forma de un proyecto conocido mundialmente como *One Belt One Road* (OBOR). En lenguaje del Consejo del Estado chino, OBOR está destinado a:

[M]antener (...) la economía mundial abierta en un espíritu de cooperación regional abierta (...) [mientras] promocionando (...) integración profunda de los mercados; alentar a los países a lo largo del cinturón y el camino hacia (...) llevar a cabo una cooperación regional más amplia y profunda de alto nivel; y crear conjuntamente una arquitectura de cooperación económica regional abierta, inclusiva y equilibrada que beneficie a todos. (The State Council, 2015)

Desde otra perspectiva, OBOR ha sido descrito como “parte de un esfuerzo concertado por Beijing para endeudar a los países frágiles de la región... y utilizar su influencia para extraer concesiones cuando sea necesario” (Faller, 2021, pág. 6). En este sentido, a medida que las empresas estatales chinas han iniciado la era OBOR en todo el continente, los bancos de política de China han utilizado simultáneamente la oportunidad de prestar miles de millones de dólares en toda la región –más de \$137 mil millones desde 2005 (House Foreign Affairs Committee GOP, 2021). Del mismo modo, la RPC ha explotado la pandemia de COVID-19 mediante el “despliegue de campañas de diplomacia médica y desinformación, a menudo prometiéndolo demasiado y entregando poco” (Faller, 2021, pág. 4). Han acordado condiciones sobre préstamos por un total de más de \$1 mil millones a países como Argentina, Brasil, Perú y Venezuela a cambio de la vacuna china COVID-19 y mejoras en la infraestructura médica, sólo que endeudar aún más a la región (pág. 4). Otro ejemplo apropiado del predominio de la RPC puede verse en Perú, donde invirtió \$10 mil millones entre 2017 y 2020 en los sectores minero y energético peruanos. Para exportar eficientemente sus recursos minados, los chinos también invirtieron \$225 millones para ampliar el puerto de Chancay. Estas inversiones relacionadas parecen completamente razonables, hasta que uno entienda las

implicaciones –China ahora tiene una participación del 60% en la terminal (House Foreign Affairs Committee GOP, 2021). Aún más, este es solo uno de los más de 40 proyectos portuarios de la RPC en curso en todo el continente (Faller, 2021, pág. 1).

Además de estas tácticas, muchas empresas estatales chinas llevan a cabo actividades en nombre de Beijing con poco respeto por la ética empresarial, los derechos humanos y las poblaciones locales de las áreas en las que trabajan. La práctica depredadora de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada que ocurre apenas fuera de las Zonas de Exclusión Económica Sudamericanas, o con frecuencia dentro de ellas, es un ejemplo perfecto. Este problema no sólo amenaza a las comunidades costeras cuyos medios de vida dependen del mar, sino que “el gobierno chino concede subvenciones y se muestra reacio a limitarlo debido a su importancia para la seguridad alimentaria y la economía de la RPC... costando a la región alrededor de \$2,7 mil millones en ingresos perdidos anualmente” (Faller, 2021, pág. 6-7). Esta realidad contrasta marcadamente con las nobles intenciones de OBOR proclamadas por el Consejo de Estado chino.

Es fácil encontrar más ejemplos de tal comportamiento, que se extienden a esferas delicadas como: la prestación de asistencia especial o favores económicos a países que son conocidos como violadores de los derechos humanos; el abuso de acuerdos comerciales para “apoyar funciones militares y ofuscar el verdadero propósito de sus instalaciones en el extranjero” (pág. 6); y otras actividades autopromovidas. De modo que incluso si los sudamericanos se benefician a corto plazo de las inversiones financieras y las oportunidades de crecimiento generadas por la RPC, es sólo cuestión de tiempo antes de que se asiente el polvo, la brecha de desigualdad se amplía y su apariencia de estabilidad o seguridad relativas desaparece.

2.2 Influencia y intereses militares de China

A raíz de su evolución económica de los últimos 20 años, los chinos tampoco han perdido tiempo en ejercer influencia militar en toda Sudamérica, con mayor éxito en algunos lugares que en otros. Y al igual que sus acciones económicas, se podría argumentar que sus actividades militares también se encaminan hacia la autopromoción. Por ejemplo, a medida que su huella logística global ha aumentado para mantener el ritmo

de sus esfuerzos económicos, una perspectiva crítica sugeriría que la RPC ahora posee una sólida “infraestructura básica en [el hemisferio occidental] para proyectar y sostener el poder militar a mayores distancias” (Faller, 2021, pág. 6).

Para los chinos, una parte importante de esta red incluye indudablemente la estación espacial china, de propiedad china y operada por China, en el corazón de la región argentina de la Patagonia. El acuerdo chino-argentino de 2014 que sirvió como catalizador de la empresa, básicamente otorga a China una soberanía completa sobre el área donde reside la estación. Una mirada más cercana a las cláusulas específicas del acuerdo revela que China está exenta de impuestos sobre la construcción o operación de la estación, incluyendo impuestos sobre la adquisición y contratación de bienes y servicios argentinos utilizados en el proceso; puede operar sistemas de rastreo en tierra y adquisición de datos sin especificar su propósito; tiene control total sobre las actividades de la estación espacial; emplea a sus propios ciudadanos en la estación espacial –cuyos salarios están exentos del impuesto sobre la renta argentino– en lugar de proporcionar oportunidades de empleo a los argentinos locales. En efecto, “estas cláusulas limitan significativamente los derechos soberanos de Argentina y los posibles beneficios económicos asociados a una estación espacial operada por un ejército extranjero que utiliza tecnología con aplicación desconocida” (Watson-Lynn, 2020).

Si bien China afirma que el uso de la estación espacial es de naturaleza pacífica, no existe ningún mecanismo para que la Argentina ni ninguna entidad internacional verifiquen esta declaración. Tal falta de transparencia es sospechosa considerando que las operaciones diarias de la estación son administradas por una empresa estatal china que reporte directamente a la Fuerza de Apoyo Estratégico del Ejército Popular de Liberación (EPL) (Watson-Lynn, 2020). Es razonable, entonces, que los países interesados en la seguridad y la estabilidad de Sudamérica sean cautelosos, porque:

Beijing podría estar violando los términos de su acuerdo con Argentina para llevar a cabo únicamente actividades civiles, y podría tener la capacidad de monitorear y potencialmente apuntar las actividades espaciales de Estados Unidos, Aliados y socios. Además, empresas chinas como Huawei y ZTE han penetrado agresivamente en la región, poniendo en riesgo la propiedad intelectual, los datos privados y los secretos gubernamentales. (Faller, 2019, pág. 7)

De manera similar, acuerdos como estos suscitan escepticismo sobre las intenciones generales de China con respecto a su iniciativa OBOR (Watson-Lynn, 2020). En otras palabras, si la RPC está a la altura de sus palabras OBOR de una “economía mundial abierta... [con] una integración profunda de los mercados... creando conjuntamente una arquitectura de cooperación económica regional abierta, incluyente y equilibrada que beneficie a todos” (The State Council, 2015) no deberían haber cuestiones de transparencia para la comunidad internacional, y mucho menos para Argentina.

Otra esfera que afecta a la cuestión son las ventas de armas militares extranjeras de China a actores regionales específicos. De 2009 a 2019, China exportó armas y equipo militar por un valor total de \$634 millones a Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela. Esta no es la parte preocupante, porque si bien esta cifra parece grande, pasa desapercibida por las ventas totales de armas de los países de la OTAN al continente durante un período de tiempo similar. Lo que se refiere, sin embargo, es que \$548 millones de ellos –un porcentaje enorme de 86– fueron a los regímenes venezolanos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro (House Foreign Affairs Committee GOP, 2021). Dado el abismal historial de derechos humanos de estos regímenes venezolanos, y su mala gestión del gobierno que han resultado en la mayor crisis de refugiados en la historia de América Latina (Camilleri, 2020), es justo cuestionar la lógica china detrás de suministrarles con mayor capacidad militar. Más allá de este ejemplo extremo, el problema sigue siendo que armas y equipos claramente diferentes empleados por las fuerzas armadas norteamericanas y sudamericanas podrían alterar la interoperabilidad y la cohesión intra-hemisférica.

Dicho esto, el Dr. Gabriel Marcella, profesor de asuntos latinoamericanos en la Escuela de Guerra del Ejército de los Estados Unidos, contrarresta esta narrativa tan reportada con algunas observaciones pragmáticas en un artículo de 2012 titulado “China’s Military Activity in Latin America”, en donde afirma que:

Aunque la diplomacia militar y las ventas y transferencias de armas a algunos países de la región han aumentado en la última década, la cantidad y el tipo de equipo en cuestión apenas representan la amenaza estratégica sugerida por los titulares... Hay... un mayor interés de China en la construcción de alianzas y la ampliación de contactos con gobiernos y actores institucionales (como los militares) ... ir más allá del comercio y la inversión. Pero la idea de que los chinos están tratando de

establecer una cabeza de playa estratégica es descabellada, irresponsable y contraproducente para establecer una relación útil con China a medida que aumenta su influencia global.

Marcella continúa discutiendo otro factor crítico que esta narrativa descuida, la importantísima perspectiva latinoamericana. Los políticos estadounidenses, y los medios de comunicación que informan sobre ellos, se apresuran a olvidar que “los latinoamericanos no son simplemente transeúntes” (Marcella, 2012). Más bien, ellos también son un pueblo que busca involucrar a China para entender la influencia de la RPC en sus respectivos países y en el continente en su conjunto. Quieren sopesar los efectos de las acciones de la RPC contra sus propios intereses nacionales y políticas exteriores. Como proveedores y consumidores en el mercado mundial, quieren adquirir bienes, como equipos militares, a un precio asequible. Al hacerlo, son conscientes de los riesgos para el mantenimiento y la preparación que se presentan al tener una mezcla de equipos de varios fabricantes (Marcella, 2012).

Las dos últimas áreas de la actividad militar china que merecen observaciones, ambas declaradas por el Dr. Marcella pero también reflejadas en fuentes más recientes, son las actividades humanitarias del EPL en Sudamérica y sus intercambios militares que tienen lugar con países sudamericanos. El *Peace Ark* de la marina china ha hecho visitas a América Latina tres veces desde 2011, tratando a miles de personas en el proceso. Estos despliegues son como las misiones humanitarias llevadas a cabo por el *USNS Comfort*, salvo una distinción importante: además de tratar ciudadanos privados, el *Peace Ark* trata a las fuerzas armadas y al personal gubernamental de los países receptores, mientras que el *USNS Comfort* sólo trata a los ciudadanos privados (Ellis, 2020, pág. 9; Marcella, 2012). Aunque las paradas del *Peace Ark* normalmente incluyen países del Caribe, su viaje de 2018 incluyó a Venezuela. El ministro de defensa del país incluso dio la bienvenida a la tripulación china en el puerto a su llegada, y declaró que “Es un placer tener el barco en Venezuela... Así es como se hace la verdadera diplomacia, con acciones concretas de cooperación” (Venezuela Crisis, 2018).

En un espíritu de cooperación similar, las visitas de alto nivel entre altos funcionarios de defensa de la RPC y los países latinoamericanos son un acontecimiento regular. También son frecuentes los intercambios entre personal militar para asistir a escuelas

militares extranjeras, la mayoría de los cuales habían sido de ida, desde países sudamericanos a China. Sin embargo, a medida que aumenta la confianza entre los socios, los oficiales chinos también son enviados a escuelas militares en Sudamérica. Pero el contexto aquí es importante, porque, aunque esto puede parecer impresionante, sus números palidecen en comparación “con los miles de estudiantes latinoamericanos, militares y civiles, que van a los Estados Unidos, Europa y otros países para estudios avanzados” (Marcella, 2012). Además, los Estados Unidos han estado haciendo esto por más de 50 años, con algunos ex estudiantes que han alcanzado las filas más altas dentro del militar americano (2012). Todo esto para decir, si bien los chinos han aumentado sustancialmente su influencia militar en todo el continente en los últimos años, es poco probable que Estados Unidos cediera pronto su posición como socio de seguridad preferido.

2.3 Influencia e intereses de Rusia

Entre la Crisis de los Misiles Cubanos de 1962 y la Guerra Fría que duró hasta la disolución de la Unión Soviética en 1991, Rusia ejerció una gran influencia en todo el hemisferio occidental a mediados y finales del siglo 20. Tras su colapso, los soviéticos –o los rusos como ahora se les llama– lamían brevemente sus heridas antes de que Vladimir Putin llegara al poder en el año 2000. Como presidente de la Federación de Rusia, Putin se aseguraría de que su país siguiera siendo un actor geopolítico clave en el escenario mundial durante todo su mandato, que ha durado convenientemente hasta la actualidad.

La reaparición de Rusia en el hemisferio occidental ha madurado con la presidencia de Putin, particularmente a través de su posición en el “Triángulo del Caribe”, compuesto por Venezuela, Cuba y Nicaragua. Después de su reelección en 2012, Putin puso en marcha una campaña de política exterior revitalizada destinada a debilitar el liderazgo mundial de Estados Unidos y reformar el orden de la era posterior a la Guerra Fría. Al mismo tiempo, trató de aumentar su propia legitimidad tanto en Rusia como en la comunidad internacional, especialmente entre países con ideología antioccidental similar (Chaguaceda, 2019). La Federación de Rusia codificó estos principios en su Concepto de Política Exterior de 2016, que establece:

El potencial mundial de poder y desarrollo se está descentralizando, y se está desplazando hacia la región de Asia y el Pacífico, erosionando el dominio económico y político mundial de las potencias occidentales tradicionales (...) Los intentos de las potencias occidentales de mantener sus posiciones en el mundo, incluso imponiendo su punto de vista sobre los procesos mundiales y llevando a cabo una política para contener centros de poder alternativos, conducen a una mayor inestabilidad en las relaciones internacionales y a una creciente turbulencia a nivel mundial y regional.

Con respecto a Sudamérica, esto significaba que Rusia utilizaría sus estrechos vínculos militares y políticos con Venezuela y otros países del Triángulo del Caribe “como base para su penetración geopolítica en el continente” (Milosevich, 2020, pág. 3). Si bien su papel actual es mucho más limitado en alcance que sus homólogos chinos en términos de influencia general en el continente, los rusos no son extraños a la zona.

Con recursos económicos limitados, especialmente en comparación con Estados Unidos y China, buscar ganancias estratégicas a bajo costo es un componente clave de la actividad rusa en Sudamérica. Dar forma al entorno de la información utilizando plataformas de medios sociales y tradicionales, apoyar directa e indirectamente a los gobiernos no democráticos y cooperar con las fuerzas armadas de naciones no democráticas son algunas de las formas más significativas en que lo han hecho. Abundan los ejemplos de éxito ruso en estas áreas: tienen estaciones de noticias estatales en español que transmiten una cobertura positiva de ellos mismos y sus aliados autoritarios en todo el continente; el seguimiento de las redes sociales de estos medios aumentó de 7 millones a 18 millones de seguidores sólo en 2020; hubo cinco despliegues de la marina rusa en la región entre 2008 y 2014, y otros 11 entre 2015 y 2020; los bombarderos estratégicos rusos se han desplegado tres veces en la región desde 2008; Rusia ha establecido acuerdos con socios regionales que permiten visitas de buques de guerra rusos a aguas y puertos regionales con poca antelación; y desde 2010, han vendido más de \$2,3 mil millones de equipos y armas militares a actores regionales (Faller, 2019, pág. 8; 2021, pág. 7; Milosevich, 2020, pág. 3-4; Tidd, 2021, pág. 6). Para Rusia, el hilo común entre estas acciones no es la ganancia económica ni el aumento de la competencia militar; más bien, es la influencia geopolítica en la región. Más allá, Rusia busca socavar esfuerzos similares de los Estados Unidos para ser el socio preferido en Sudamérica, y si se producen otros beneficios en el proceso, es una ventaja adicional.

Investigadora y profesora de política exterior rusa la Dra. Mira Milosevich proporciona un análisis similar sobre las probables intenciones rusas en Sudamérica:

La presencia de [Rusia] en América Latina forma parte de una estrategia internacional más amplia cuyo principal objetivo es lograr el estatus de una potencia importante capaz de socavar el liderazgo estadounidense en la región y en el orden internacional, compitiendo con la otra potencia emergente importante, China. En América Latina (...) Moscú está tratando de construir un sistema de relaciones internacionales libre de la hegemonía estadounidense. (2020, pág. 3)

Dicho esto, una interpretación más atrevida de su concepto de política exterior sugeriría que, al igual que el propósito que Cuba sirvió para los soviéticos en 1960s, Rusia –después de años de moldear el entorno geopolítico– tiene la opción de reflejar esos esfuerzos sólo 900 millas más al sur en Venezuela. Si bien esta es la interpretación más extrema de sus acciones, es comprensible que el comportamiento de Rusia dé una pausa a los actores geopolíticos del mundo a la luz de su controvertido comportamiento desde 2008. Entre los aspectos más destacados figuran: la ocupación forzosa de Georgia en 2008; la anexión de Crimea en 2014; la presión militar en curso contra Ucrania, que incluye la acumulación de decenas de miles de tropas rusas a lo largo de la frontera entre Rusia y Ucrania; y muchos ejemplos de acciones militares acosadoras no provocadas hacia entidades militares y civiles de otros países.

Estos comportamientos fueron resumidos por el senador estadounidense Roger Wicker en una audiencia de 2017 sobre la creciente amenaza militar rusa cuando dijo:

Rusia ha incumplido su compromiso de abstenerse de la amenaza o el uso de la fuerza contra otros estados (...) su compromiso de abstenerse de violar la soberanía, la integridad territorial u otra independencia política [de otros estados] (...) su compromiso de respetar el derecho de otros estados a elegir sus propias alianzas de seguridad. (The Growing Russian Military Threat in Europe, 2017, pág. 2)

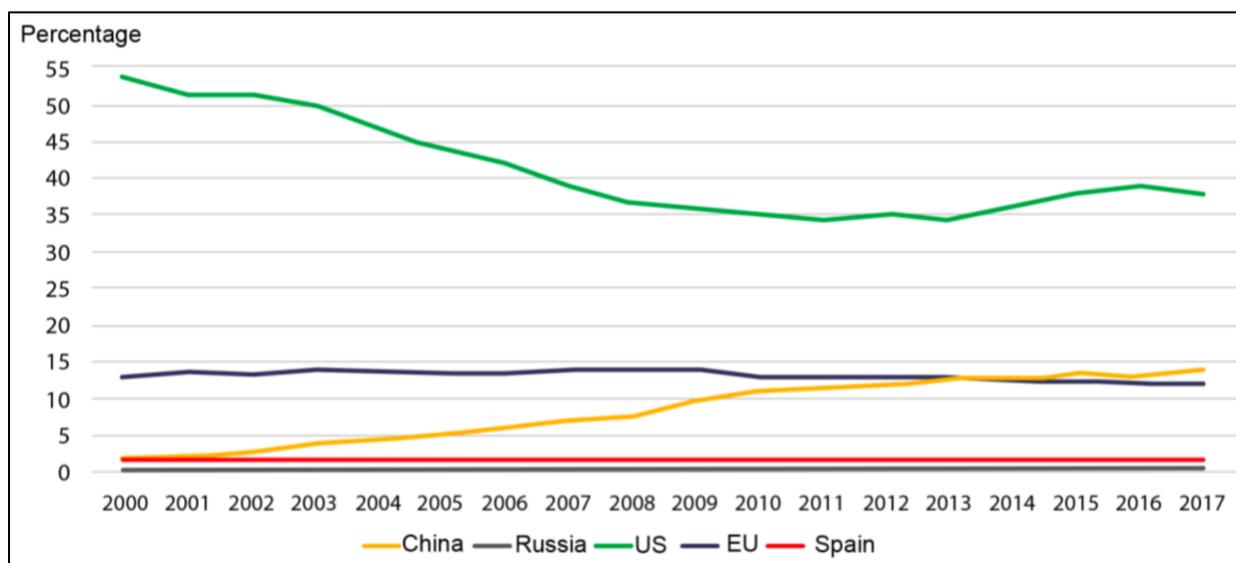
Las resoluciones y declaraciones de las Naciones Unidas a lo largo de los años han condenado de manera similar estos actos rusos, proporcionando un equilibrio internacional a la perspectiva compartida por el senador estadounidense. Y aunque estos comentarios y declaraciones estaban dirigidos a las acciones de Rusia en Europa del Este, no es poco razonable pensar que son capaces de un comportamiento similar en otros lugares. En el pasado, ejercieron ese comportamiento en el hemisferio occidental a través de su representante regional de Cuba. En el futuro, cualquier país del Triángulo del Caribe podría ser un candidato para que los rusos vuelvan a blandir sus

amenazas geopolíticas. Así, pues, con el espíritu de vigilar la estabilidad y la seguridad futuras de la región sudamericana y del hemisferio occidental en su conjunto, mantener al menos un indicio de esta visión extrema en el fondo de la mente no es una mala idea.

Dejando de lado las rivalidades Este-Oeste, hay algunas razones muy pragmáticas para que Rusia busque influencia también en Sudamérica. De hecho, pueden resumirse en una sola palabra: supervivencia. A medida que el volátil mundo sigue girando, es prudente que los rusos diversifiquen su cartera de relaciones exteriores. Como cuestión de interés propio, es necesario tener otro lugar en el que volver cuando se cortan los vínculos primarios para el bienestar de su país, como cuando la Unión Europea (UE) y los Estados Unidos les impusieron severas sanciones después de las crisis de Georgia y Crimea. Debido a sus modestas asociaciones comerciales con los países sudamericanos en ese momento, Rusia pudo garantizar al menos parte de su seguridad alimentaria importando frutas, verduras y carne de países como Brasil, Ecuador, Chile, Paraguay y Argentina. Mientras tanto, los rusos aseguraron un mercado para sus propios bienes entre el mismo grupo (Milosevich, 2020, pág. 8). Sin embargo, incluso en tiempos menos difíciles, esa actividad apoya otro objetivo regional de Rusia: sus esfuerzos por “reducir la dependencia de los socios tradicionales... y, por tanto, contrarrestar la posición dominante de Washington” (pág. 9).

Si bien esas declaraciones pueden suscitar fervor entre los proponentes regionales de Rusia, el impacto real del comercio ruso en las economías latinoamericanas es mínimo en el mejor de los casos. En 2017, por ejemplo, las importaciones y exportaciones con Rusia sólo representaron el 0,7% del comercio total realizado en toda América Latina – una cifra insignificante de \$13,6 mil millones– que fue sólo el 2,28% del comercio exterior de Rusia en el mismo año. En 2000, estas mismas estadísticas fueron del 0,3%, \$3,6 mil millones y 3,83%. En efecto, los aumentos marginales del 0,4% y \$10 mil millones entre 2000 y 2017 fueron inconsecuentes, ya que representaban una porción menor del comercio general de Rusia, que cayó un 1,55%. Por lo tanto, es más útil comprender estos cambios en términos de las oportunidades de mercado alternativas de que dispone la Federación de Rusia, incluso si su “presencia económica real en la región sigue siendo extremadamente débil” (pág. 14).

Figura 4 – Participación en el comercio de América Latina por porcentaje



(Milosevich, 2020, pág. 8)

NOTAS DE FIGURA 4: La línea gris plana que apenas se distingue del eje X representa la débil presencia económica latinoamericana de Rusia de 2000 a 2017, que capturó menos comercio global que España durante el mismo período, representado por la línea roja. Otras líneas representan el comercio de los tres principales socios comerciales latinoamericanos: Estados Unidos, la UE y China.

2.4 Conclusiones acerca de la influencia e intereses de China y Rusia

Entre las estadísticas comerciales y económicas de China y Rusia que muestran tendencias de aumento de las oportunidades de mercado y de impacto económico en Sudamérica, las pautas emergentes de su actividad militar y sus relaciones en la región, y sus mecanismos de la geopolítica y la diplomacia ejercidos en todo el continente, es justo concluir que la influencia y los intereses chinos y rusos sólo seguirán creciendo tanto a corto como a largo plazo. También es probable que estos esfuerzos sean bien recibidos por muchos países sudamericanos, al menos inicialmente. Y así, la cuestión sigue siendo en términos de lo que esta creciente influencia significa para la estabilidad y seguridad generales del continente y del hemisferio occidental en su conjunto. A su vez, Estados Unidos, suponiendo que busca mantener la relativa estabilidad en el hemisferio de la que ha disfrutado durante tanto tiempo, debe considerar cómo y de qué manera debería alterar su política exterior en Sudamérica para lograr este fin.

CAPÍTULO 3: REVISIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE EEUU EN SUDAMÉRICA A LA LUZ DE LA CRECIENTE INFLUENCIA CHINA Y RUSIA

Para avanzar con las revisiones recomendadas de la política exterior estadounidense en Sudamérica a la luz de la creciente influencia china y rusa, se asumirá que Estados Unidos desea que el continente mantenga una condición de seguridad y estabilidad generales, observando que estos factores en Sudamérica ciertamente contribuyen a condiciones similares en todo el hemisferio occidental. Además, la conocida tríada del libre comercio, la democracia y la gobernanza, y la seguridad, se utilizará como base para recomendar cambios, abordando a los temas en orden inverso. Por último, se asumirá que los intereses y la influencia chinos y rusos en Sudamérica sólo seguirán creciendo a corto y largo plazo, como se articula en la conclusión del capítulo dos.

3.1 Disipar una suposición falsa

Antes de hacer recomendaciones, sería útil reconocer una suposición falsa que es popular entre aquellos que prefieren un escenario global con los Estados Unidos como el actor principal. La suposición es que la influencia china o rusa en Sudamérica es intrínsecamente mala y traerá inestabilidad al continente, mientras que la influencia norteamericana es inherentemente buena y sólo apuntalará la estabilidad del continente. La verdad es que la influencia de los tres actores en cuestión no es inherentemente buena o inherentemente mala. La historia está llena con ejemplos de acciones internacionales por parte de los chinos, los rusos, y los estadounidenses que a veces han sido en beneficio de los involucrados y a veces en detrimento de los involucrados. Más bien, como los tres capitalizan sus intereses sudamericanos, los resultados son una bolsa mixta, tanto para los países arrendatarios como para el continente en su conjunto. Al igual que en la vida, hay aspectos positivos y negativos en cada acción y decisión; esto no es diferente para Sudamérica con respecto a las acciones e influencia de Estados Unidos, China o Rusia. Al final, cada país necesita decidir lo que es mejor para sí mismo y cómo perseguir sus intereses. Por supuesto, habrá consecuencias nacionales e internacionales, pero esa es la naturaleza de las relaciones entre las naciones.

También, a pesar de las diferencias ideológicas entre Estados Unidos, China y Rusia, es posible una coexistencia estable, y podría ser mutuamente beneficioso. Debido a esto,

sería útil y sabio para estos tres países encontrar intereses compartidos que serían beneficiosos para los sudamericanos, en lugar de intereses que se centran solamente en sí mismos. Sin embargo, si bien actuar en el mejor interés de los demás es una virtud admirada a nivel personal, pedir a los actores geopolíticos contrastantes que hagan lo mismo probablemente sea demasiado. Esto significa que es probable que los chinos y los rusos sigan influyendo en los gobiernos sudamericanos lejos de la democracia, y que los chinos seguirán comprando recursos y capital sudamericanos. Aunque Estados Unidos no puede controlar directamente estas tendencias, puede intentar seguir siendo el socio elegido en la región para equilibrar la influencia geopolítica que tiene efectos reales en los países y ciudadanos de Sudamérica; veamos cómo.

3.2 Revisiones recomendadas

#1 La Seguridad: Aumentar el tamaño y el alcance de UNITAS

Un cambio importante que Estados Unidos debería hacer con respecto a su política exterior sudamericana es aumentar la presencia y la actividad de sus militares en el continente. La manera más eficaz de hacerlo sería revitalizar su participación en UNITAS, que ya es el ejercicio marítimo anual más prolongado del mundo. Las iteraciones anteriores de UNITAS incluían despliegues de unidades grandes y buques estadounidense de su armada y infantería de marina (UNITAS). Sin embargo, su participación ha disminuido en los últimos años, y sólo ha enviado un barco anfibia, un destructor y un submarino en la iteración más reciente del ejercicio para aumentar su papel de planificación. En tiempos de paz, como en tiempos de guerra, no hay nada mejor que botas en tierra o tropas en zona para demostrar el compromiso estadounidense. En esta línea, Estados Unidos necesita regresar a sus niveles previos de participación de tropas en el ejercicio. Tal acción demostraría claramente su compromiso con la seguridad y la cooperación multilateral en Sudamérica, y disuadiría las contracciones de los actores externos.

Junto con el aumento de la participación de las tropas, Estados Unidos debería remodelar el ejercicio para incluir algo más que fuerzas marítimas. Al hacerlo, los efectos positivos podrían sentirse a través de las ramas del servicio y en varios sitios de

entrenamiento en todo el continente, no sólo en el mar. La actividad producida estimularía a economías locales en un ciclo predecible, entre los servicios contratados, la creación de empleo y las empresas que surgen para apoyar los principales esfuerzos. Esto no hace falta mencionar el orgullo de unidad que acompaña trabajando con los militares estadounidenses, y como naciones asociadas en el mismo continente, que se expandirían más allá de las fuerzas marítimas. Con el tiempo, esos sentimientos influyen positivamente en los individuos, luego en las unidades, luego en las ramas del servicio, y luego en las generaciones de hombres y mujeres jóvenes que buscan servir o que están influenciados por quienes lo hacen. En efecto, si bien un ejercicio militar a gran escala como UNITAS no es lo primero que se piensa como un “enfoque del gobierno entero”, podría ser exactamente eso debido a su profundo impacto en las economías, los medios de vida e incluso las culturas locales.

Dado que el ejercicio ya existe como un evento central de entrenamiento de muchas fuerzas marítimas sudamericanas, y que Estados Unidos ha mantenido su participación en el ejercicio desde su creación en 1960 (UNITAS 2021), aumentar la participación debería ser fácil para el DOD. Tales acciones irían más allá de la práctica actual de despliegues de la armada o guardia costera estadounidense de un solo buque que tienen poco más que influencia limitada, y proporcionarían un mayor retorno sobre la inversión de los dólares estadounidenses que ya se están gastando en la región. Además, dado que tal ejercicio militar tiene el potencial de unificar el continente de una manera única, UNITAS es el mecanismo perfecto para que Estados Unidos mejore su influencia general y establezca el tono para otros compromisos militares y políticos favorables en toda la región. El resultado estratégico es inconfundible: los países involucrados saben que Estados Unidos es su socio preferido, y Estados Unidos también lo sabe.

#2 La democracia y la gobernanza: Revitalizar el poder blando

La capacidad de los Estados Unidos de propagar su “cultura, idioma, tradiciones y valores al mundo, popularizando la ‘manera americana’ e influyendo en opiniones y políticas”, es quizás el ejemplo prototípico de poder blando (de la Fuente, 2017, pág. 9). La mayoría de las veces, esta propagación ocurre como un fenómeno natural debido al alcance lejano de los íconos culturales estadounidenses como Disney World, McDonald's

y la NBA. Observando lo influyente que puede ser el poder blando estadounidense, debe ser un componente esencial de cualquier estrategia de política exterior a largo plazo. Debido a esto, sería sabio que Estados Unidos revitalice su enfoque de poder blando en toda Sudamérica, lo que implica que el Departamento de Estado de Estados Unidos, no sólo las fuerzas armadas estadounidenses, también necesita ponerse a trabajar.

En el pasado, Estados Unidos ha utilizado a menudo la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional para emplear el poder blando en ciertas partes de América Latina. El núcleo de estos esfuerzos ha sido la promoción de la democracia y la gobernanza (pág. 9); este es un enfoque anticuado. La ayuda del “Gran Gobierno” es a menudo impopular y muchas veces ineficaz. En cambio, Estados Unidos necesita desarrollar maneras creativas para que sus ciudadanos vayan a Sudamérica con el fin de experimentar y ayudar a abordar los problemas que la gente cotidiana enfrenta. Entonces, ciudadanos estadounidenses informados pueden regresar a su hogar para desarrollar maneras de satisfacer las necesidades de los sudamericanos y promover la conciencia de sus problemas, o pueden permanecer y mejorar las culturas de las que se han convertido en parte. Modelado a partir de ejemplos exitosos como *Teach for America*, *AmeriCorps* o el *Peace Corps*, el Departamento del Estado podría desarrollar un programa integral, revitalizar uno antiguo, o buscar fusionar las oportunidades existentes para formar un enfoque integral con el fin de ejercer los instrumentos de poder blando de buena voluntad y compasión en las áreas que más lo necesitan. Esto también podría hacerse renovando la diplomacia estadounidense, como afirmó el presidente Biden antes de asumir el cargo, cuando dijo: “Reinvertiré en el cuerpo diplomático, que [la administración Trump] vació y puso la diplomacia estadounidense de nuevo en manos de auténticos profesionales” (Biden, 2020, pág. 72). Al centrarse en su vecino hemisférico de esta manera, es probable que Estados Unidos sería el socio preferido entre los ciudadanos y países sudamericanos.

#3 El libre comercio: Ser el socio preferido

En términos de libre comercio con Sudamérica, Estados Unidos ha cedido mucho terreno a China en los últimos años. Si bien el aumento de la actividad china no es intrínsecamente malo y podría resultar estimulante para las economías locales y

nacionales, los sudamericanos deben ser cautelosos con los métodos que utiliza China para hacer esos avances. Dicho esto, Estados Unidos sigue siendo el principal socio comercial de la región por un margen de 2:1. Sin embargo, lo que da pausa es el crecimiento exponencial de las relaciones comerciales de China y su insaciable apetito por los recursos. Puesto que es poco probable que estos rasgos se disipen, Estados Unidos debería prepararse para el día en que China la supere como el principal socio comercial de Sudamérica. Al hacerlo, los Estados Unidos pueden responder con gracia y compostura en lugar de envidia y angustia. A su vez, sus esfuerzos de política exterior hacia Sudamérica en las áreas de comercio y economía deberían reflejar esta actitud.

Es importante señalar que incluso si Estados Unidos es el número dos en las relaciones comerciales, todavía conservaría su valor como socio indispensable para las economías sudamericanas. Como tal, Estados Unidos continuaría desempeñando un papel vital en la salud económica de Sudamérica; no deben abandonar esta responsabilidad. Más bien, deben seguir valorando sus relaciones económicas sudamericanas mediante el avance de los acuerdos comerciales existentes que son mutuamente beneficiosos, proporcionar una sólida orientación económica a los socios regionales, mantener la integridad gubernamental garantizando acuerdos y transacciones justos y ampliar sus relaciones comerciales cuando las condiciones son correctas. Tales acciones asegurarían que perduren fuertes lazos económicos entre las Américas, manteniendo a Estados Unidos como el socio económico preferido, incluso si los resultados económicos chinos se alían de los de Estados Unidos.

Los Estados Unidos también deberían darse cuenta de que mantener el ritmo con China en la carrera del comercio exterior sudamericano no es en su mejor interés. Es probable que esta carrera no se pueda ganar y mantener la cabeza o el ritmo se produciría con importantes costos financieros y de oportunidad. Más bien, después de evaluar su influencia general en la región y las áreas particulares que quiere mejorar, Estados Unidos debería apalancar sus recursos en otras partes. Al mantener la compostura y seguir siendo un socio firme, los Estados Unidos pueden ejemplificar la verdad de la eterna fábula Tortuga y Liebre de Aesop, señalando que no es necesariamente el que corre más rápido el que gana la carrera, sino el que es deliberado y constante.

3.3 Resumen de revisiones

Si Estados Unidos busca seguir siendo el socio elegido en Sudamérica, recuperar terreno perdido de las incursiones chinas y rusas en el continente y, ayudar a mantener la seguridad y estabilidad regional, entonces deberían implementar las siguientes medidas:

1. En las áreas de libre comercio y economía, Estados Unidos necesita prepararse para su cambio al segundo lugar como socio comercial en Sudamérica, y aceptarlo con gracia y compostura. Además, al renunciar a la carrera comercial con China, Estados Unidos puede recuperar los recursos ahorrados y aplicarlos en otras áreas económicas clave para mantener su papel como socio económico indispensable.
2. En cuanto a democracia y gobernanza, Estados Unidos necesita revitalizar su uso del poder blando patrocinando programas integrales que consigues a ciudadanos y diplomáticos en el terreno en Sudamérica para abordar problemas de primera mano. El contacto uno a uno con estadounidenses bien redondeados y compasivos hará más para exportar una apreciación de los valores estadounidenses que sustentan la democracia y la gobernanza de lo que cualquier mecanismo de ayuda gubernamental a gran escala podría hacer jamás. Si Estados Unidos puede capitalizar este concepto, se darán un poder de permanencia serio entre Sudamérica y su gente.
3. En términos de seguridad, los militares estadounidenses deberían aumentar su participación en UNITAS, y remodelar el ejercicio para incluir más que las fuerzas marítimas. Junto con el excelente valor de la capacitación, esos beneficios palidecerían en comparación con los logros estratégicos en la unidad continental, la disuasión contra los actores externos, así como los impactos económicos de segundo y tercer orden en todo el continente. En combinación con otras actividades militares tradicionales de los Estados Unidos, esto sería una combinación influyente.

En resumen, los Estados Unidos no necesitan alejarse de su tríada establecida de libre comercio, democracia y gobernanza y seguridad. Estos incondicionales de la política exterior estadounidense siguen siendo áreas clave de influencia que representan algunos de los mayores desafíos que enfrentan Sudamérica hoy en día. Revisar los esfuerzos en estas áreas, así como acercarlos con una nueva actitud, verá a Sudamérica y a los Estados Unidos a través de un futuro brillante, estable y seguro.

CONCLUSIÓN

Las modificaciones a la política exterior de Estados Unidos recomendadas en el capítulo tres especifican, amplifican y/o complementan los principios de la hipótesis del trabajo la cual afirma que para mantener la seguridad y estabilidad deseadas en Sudamérica y para disuadir a entidades chinas y rusas de nuevas incursiones en el continente, los Estados Unidos deberían 1) aumentar el tamaño, el alcance, y la frecuencia de la actividad militar en Sudamérica y en las aguas circundantes, 2) construir alianzas más fuertes con los principales países sudamericanos que influyen en el continente y 3) tratar de expandir su preocupación más allá de la guerra contra las drogas de décadas y, en cambio, ayudar con otros desafíos sudamericanos que los propios países han priorizado.

Al aumentar la participación de Estados Unidos en UNITAS, y al extender el alcance del ejercicio más allá de las fuerzas marítimas, Estados Unidos daría un gran paso hacia el aumento del tamaño y el alcance de su actividad militar en Sudamérica. A su vez, esto generaría mayores grados de estabilidad y seguridad en el continente de una perspectiva estadounidense y podría frustrar más incursiones chinas y rusas en él. El fortalecimiento de las relaciones con las naciones clave a través de esta actividad militar, a través de métodos de poder blando y/o a través de fuertes vínculos económicos permitiría a Estados Unidos asociarse con los principales países sudamericanos que influyen en el continente y recuperar el terreno político perdido en los últimos años a otros actores. Por último, revigorar el enfoque de poder blando de Estados Unidos en toda Sudamérica tiene el potencial de ayudar significativamente a los sudamericanos con los desafíos que los propios países han priorizado, más allá del enfoque estadounidense hacia la guerra contra las drogas que dura décadas. Estos puntos también son consistentes con las áreas de libre comercio, la democracia y gobernanza, y seguridad, que todavía parecen ser las áreas correctas del foco estadounidense en el continente.

Con la reciente salida de los Estados Unidos del Afganistán, ahora es un momento oportuno para que los estadounidenses vuelvan a priorizar estratégicamente sus esfuerzos y su huella mundiales. La pregunta es: ¿Lo harán con Sudamérica en mente? JFK promocionó la importancia de la región antes de su muerte prematura en 1963; luego ocurrió la Guerra de Vietnam. El Presidente George H. W. Bush quería girar su enfoque

La política exterior de los Estados Unidos en Sudamérica a la luz de la creciente influencia de China y Rusia en la región

hacia el sur; luego las Torres Gemelas fueron atacadas. ¿Tendrá el Presidente Biden el ancho de banda y los recursos para repriorizar Sudamérica con la participación de Estados Unidos en Afganistán en el espejo retrovisor? El tiempo lo dirá.

BIBLIOGRAPHY

Biden, Jr., Joseph R.; “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump”; *Foreign Affairs Magazine*; Council on Foreign Relations, Inc.; Vol. 99, Nro. 2; marzo/abril de 2020; págs. 64-76; Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>

Camilleri, Michael J.; “Biden’s Latin American Opportunity: Why the Western Hemisphere is More Important than Ever”; *ForeignAffairs.com*; Council on Foreign Relations, Inc.; el 28 de diciembre de 2020; Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/central-america-caribbean/2020-12-28/bidens-latin-american-opportunity>

Castaneda, Jorge C.; “Latin America’s Left Turn: There is More Than One Pink Tide”; *Foreign Affairs Magazine*; Council on Foreign Relations, Inc.; Vol. 85, Nro. 3; mayo/junio de 2006; págs. 28-43; Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2006-05-01/latin-americas-left-turn>

Chaguaceda, Armando; “The bear comes to the West: The Russian agenda in Latin America”; *TheGlobalAmericans.org*; el 20 de marzo de 2019; Recuperado de <https://theglobalamericans.org/2019/03/the-bear-comes-to-the-west-the-russian-agenda-in-latin-america/>

Challenge or Opportunity? China’s Role in Latin America: Hearing Before the U.S. Senate Subcommittee on Western Hemisphere, Peace Corps and Narcotics Affairs of the Committee on Foreign Relations; 109th Congress; el 20 de septiembre de 2005; Recuperado de <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-109shrg28258/html/CHRG-109shrg28258.htm>

“The Charter of Punta del Este, Establishing an Alliance for Progress Within the Framework of Operation Pan America”; el 17 de agosto de 1961; Como publicado en *The Avalon Project: Documents in Law, History and Diplomacy*; Recuperado de https://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam16.asp#1

de la Fuente, Erich; *Special Report: U.S. Foreign Policy towards Latin American Under Trump: Beyond Business as Usual*; Developing Ideas, Llorente & Cuenca; Madrid; 2017; Recuperado de https://ideas.llorenteycuenca.com/wp-content/uploads/sites/5/2017/07/170720_DI_Report_Foreign_Policy_US_LATA_M_ENG-1.pdf

Ellis, Evan; “Chinese Security Engagement in Latin America”; *Center for Strategic and International Studies*; el 19 de noviembre de 2020; Recuperado de <https://www.csis.org/analysis/chinese-security-engagement-latin-america>

La política exterior de los Estados Unidos en Sudamérica a la luz de la creciente influencia de China y Rusia en la región

Ellis, Evan; “New directions in the deepening Chinese-Argentina engagement”; *TheGlobalAmericans.org*; el 11 de febrero de 2021; Recuperado de <https://theglobalamericans.org/2021/02/new-directions-in-the-deepening-chinese-argentine-engagement/>

Faller, Craig S.; U.S. Southern Command 2019 Posture Statement; U.S. Southern Command; el 7 de febrero de 2019; Recuperado de <https://www.southcom.mil/Media/Special-Coverage/SOUTHCOMs-2019-Posture-Statement-to-Congress/>

Faller, Craig S.; U.S. Southern Command 2021 Posture Statement; U.S. Southern Command; el 16 de marzo de 2021; Recuperado de <https://www.southcom.mil/Media/Special-Coverage/SOUTHCOMs-2021-Posture-Statement-to-Congress/>

“The Foreign Policy Concept of the Russian Federation”; Aprobado por el presidente de la Federación Rusia en el 30 de noviembre de 2016; Como publicado en el sitio web de *The Embassy of the Russian Federation to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*; Recuperado de https://www.rusemb.org.uk/rp_insight/

Gil, Juan Manuel. & Aguilera, Andrés.; “China and Latin America: strategic partners or competitors?”; *Revista EAN*, Vol. 82; enero-junio de 2017; págs. 73-90; Recuperado de <https://doi.org/10.21158/01208160.n82.2017.1642>

The Growing Russian Military Threat in Europe: Hearing Before the Commission on Security and Cooperation in Europe; 115th Congress, 1st Session; el 17 de mayo de 2017; Recuperado de <https://www.csce.gov/international-impact/events/growing-russian-military-threat-europe>

“History”; U.S. Southern Command; Recuperado de <https://www.southcom.mil/About/History/>

House Foreign Affairs Committee GOP; “China Regional Snapshot: South America”; el 16 de marzo de 2021; Recuperado de <https://gop-foreignaffairs.house.gov/china-regional-snapshot-south-america/>

Humphrey, Hubert H.; “U.S. Policy in Latin America”; *Foreign Affairs Magazine*; Council on Foreign Relations, Inc.; Vol. 42, Nro. 4; julio de 1964; págs. 584-601; Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/1964-07-01/us-policy-latin-america>

Lafargue, François; “China’s Presence in Latin America: Strategies, Aims and Limits”; *China Perspectives*, 68; noviembre/diciembre de 2006; págs. 2-11; Recuperado de <https://journals.openedition.org/chinaperspectives/3053>

La política exterior de los Estados Unidos en Sudamérica a la luz de la creciente influencia de China y Rusia en la región

Larter, David; “US general says Russian and Chinese deals in Latin America risk destabilizing region”; *Defensenews.com*; el 9 de septiembre de 2020; Recuperado de <https://www.defensenews.com/global/the-americas/2020/09/09/us-general-says-russian-and-chinese-deals-in-latin-america-risk-destabilizing-region/>

Marcella, Gabriel; “China’s Military Activity in Latin America: What is the Chinese Military Doing in Latin America?”; *AmericasQuarterly.org*; el 20 de enero de 2012; Recuperado de <https://www.americasquarterly.org/fulltextarticle/chinas-military-activity-in-latin-america/>

Milani, Livia Peres; “U.S. Foreign Policy to South America since 9/11: Neglect or Militarisation?”; *Contexto Internacional: Journal of Global Connections*; Vol. 43, Nro. 1; enero/abril de 2021; págs. 121-146; Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.2019430100006>

Milosevich-Juaristi, Mira; “Russia in Latin America: repercussions for Spain”; Working Paper, Elcano Royal Institute; el 7 de octubre de 2020; Recuperado de <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/be53b368-88c7-4a00-acd9-47e0f0521f12/WP13-2020-Milosevich-Russia-in-Latin-America-repercussions-for-Spain.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=be53b368-88c7-4a00-acd9-47e0f0521f12>

“Organization of American States”; *Encyclopedia Britannica*; el 1 de noviembre de 2019; Recuperado de <https://www.britannica.com/topic/Organization-of-American-States>

The State Council, The People’s Republic of China; “Action Plan on the Belt and Road Initiative”; el 30 de marzo de 2015; Recuperado de http://english.www.gov.cn/archive/publications/2015/03/30/content_281475080249035.htm

“UNITAS”; *Globalsecurity.org*; Recuperado de <https://www.globalsecurity.org/military/ops/unitas.htm>

“UNITAS 2021”; U.S. Southern Command; Recuperado de <https://www.southcom.mil/Media/Special-Coverage/UNITAS-2021/>

“USNS Comfort History”; Military Sealift Command; Recuperado de <https://www.msc.usff.navy.mil/Ships/Comfort/History/>

“Venezuela Crisis: Chinese hospital ship docks for a week”; *BBC.com*; el 23 de septiembre de 2018; Recuperado de <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-45616736>

La política exterior de los Estados Unidos en Sudamérica a la luz de la creciente influencia de China y Rusia en la región

Watson-Lynn, Erin; “The gravity of China’s space base in Argentina: What the South American country stands to gain from the deal is something of a mystery”; *The Interpreter*, Lowyinstitute.org; el 9 de junio de 2020; Recuperado de <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/gravity-china-s-space-base-argentina>

The White House; “Renewing America’s Advantages: Interim National Security Strategic Guidance”; el 3 de marzo de 2021; Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>

Zweig, David & Jianhai, Bi; “China’s Global Hunt for Energy”; *Foreign Affairs Magazine*; Council on Foreign Relations, Inc.; Vol. 84, Nro. 5; septiembre/octubre de 2005; págs. 25-38; Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2005-09-01/chinas-global-hunt-energy>