

# China's Growing Relationship with Latin America and the Caribbean

## In the Context of US Policy Toward the Region

R. EVAN ELLIS<sup>1</sup>

**Introduction.** The purpose of this paper is to characterize China's growing relationship in Latin America and the Caribbean from a US perspective, the US response to that relationship, and some of the opportunities and challenges that the changing relationship creates for all parties. It argues that some of the greatest challenges are likely to come not from China-Latin America military engagement, but rather, from the growing physical presence of Chinese companies on the ground in the region, and byproducts of expanding commercial interactions such as trans-pacific criminal activity.

The activities of Chinese companies and the needs of the overseas Chinese community in Latin America and the Caribbean will challenge the Chinese government to make difficult decisions regarding when and how to support its people and companies abroad. These choices will impact China's relationships in the region, as well as its relationship with the US.

Prior to 1997, senior-level US policymakers arguably paid relatively little attention to Chinese initiatives in Latin America. It was in January of that year that the government of Panama focused the world on the Chinese presence in the hemisphere when it granted the Hong-Kong based firm Hutchison-Whampoa a 25-year renewable concession to operate port facilities on both sides of the Panama Canal,<sup>2</sup> just as the US government was returning control of the Canal Zone to Panama.<sup>3</sup>

The November 2004 visit of President Hu Jintao to the region for the APEC Leaders Summit in Santiago, Chile produced another spike in attention,<sup>4</sup> driven by talk of \$100 billion in Chinese investment in, or bilateral trade with the region (depending on the translation) within the course of the next 10 years.

In the years that followed the Santiago APEC summit, the PRC's exponentially expanding commercial engagement with Latin America attracted the attention of policymakers and businessmen in both the US and Latin America, with PRC-Latin America bilateral trade expanding from \$49 billion in 2005,<sup>5</sup> to more than \$238 billion by 2011.<sup>6</sup>

Most recently, the character of PRC engagement with Latin America and the Caribbean has begun to shift with the new physical presence of Chinese companies in the region, as well as deepening military engagement and growing trans-Pacific organized crime ties.

This paper examines China's growing relationship with Latin America in the context of US policy toward the region, through five steps. It begins with an examination of US policy objectives toward Latin America and the Caribbean, as relevant to PRC activities there. It then characterizes China's growing presence in the region as relevant to those objectives. Next, it turns to how the new physical presence of Chinese companies in the region will impact the region itself and create dilemmas both for the companies themselves and for the Chinese government. Then, it examines how the US is responding to these new dynamics. Finally, it analyzes a range of possible scenarios for the region that could arise from these dynamics, and their implications for China.

### *US Policy Toward Latin America*

The United States government recognizes that the US is connected to Latin America and the Caribbean not only in geographic terms, but also through strong economic and human ties. Former Secretary of State Hillary Clinton referred to the “power of proximity.”<sup>7</sup>

In commercial terms, US levels of trade with and investment in Latin America and the Caribbean are greater than that with any other region of the world.<sup>8</sup> At the same time, strong and sustained migration from the region to the United States means that a significant portion of the population of the United States has family in the region. In short, what happens in the region directly affects not only US economic interests, but also personally affects US extended families. In addition, the geographic relationship means that many of the most significant challenges to the US homeland come through the region, including narcotics and organized crime, the threat of terrorists crossing US borders, and the refugees produced when disruptive events occur in the region.

If the US is perceived as “neglecting” the region to focus on national security issues in other parts of the world, it is not because it does not see the region as important, but rather, because the region has, in recent times, been relatively free of direct challenges to the US national security, thus allowing the US to focus on more distant parts of the world.<sup>9</sup>

Specific US policy goals toward Latin America reflect the nation’s values in economic, political and social matters:<sup>10</sup>

- Economic partners that are democratic, stable, and prosperous;
- Friendly neighbors that help secure our region against terrorism and illegal drugs;
- Nations that work together in the world to advance shared political and economic values.

While not a complete or detailed statement of US policy toward Latin America and the Caribbean, each of the three goals contains a different dimension of what the US seeks in the region, and by implication, the lens through which it interprets growing commercial and other forms of engagement by the PRC there.

***Economic Partners that are Democratic, Stable and Prosperous.*** The choice of the word “partners” in the statement is not accidental, but rather, highlights the intimate relationship that the United States has with the countries in the region in economic and other terms. The word “partner” also reflects the particular tone of the current administration, first showcased in the speech of President Barack Obama in the 2009 Summit of the Americas, in Port of Spain, Trinidad,<sup>11</sup> and at the next summit, in 2012, in Cartagena, Colombia.<sup>12</sup> Through such language, the United States emphasizes that it does not seek to impose its will on countries of the region, but rather, work together in a manner consistent with their choices and preferences. For the same region Secretary of State John Kerry entitled a planned speech to a September 2013 conference in Washington DC “the power of partnership,”<sup>13</sup> and the term was featured prominently by Roberta Jacobson during her testimony to Congress.<sup>14</sup> In the same fashion, the United States has consistently emphasized the rights of governments in the region to develop relationships with the PRC or other countries as they choose, although it may have opinions concerning the nature or consequences of those relationships.

It is also noteworthy that “economic partners” is the subject, and not the object of the sentence. As noted previously, the bonds of family and proximity mean that the countries of Latin America and the Caribbean are almost inherently significant economic partners for the United States. Such faith helps to explain US confidence that the economic ties being built by the PRC in the region are more likely to compliment, rather than conflict with the region’s economic relationship with the US.<sup>15</sup>

The aforementioned observations notwithstanding, the focus of the sentence, and the US objective, is that its partners there be “democratic, stable and prosperous.”

The appearance of “democratic” as the first term reflects the emphasis that the United States places on democracy as a value in the region, connected to the centrality that “democracy” holds for the US as a central value in its own national identity. This is important in understanding the sincerity of the US concern in some contexts that Chinese engagement with nations in the hemisphere may sustain regimes which are, in its judgment, undemocratic, or weaken democratic institutions in others.

The inclusion of the word “stable” reflects the US belief that rapid or extreme change outside of the channels established by a society’s legal or normative structures, tends to produce results adverse to the wellbeing of that society, and the US. Accordingly, the social protests or displacement of persons which may be occasioned by large-scale projects involving Chinese companies in the region are a source of concern for the United States because of their potentially adverse effect on stability, although in principle the United States does not deny the right of the region to contract with whom it chooses.

Finally, the term “prosperity” reflects a sincere US desire for the well-being of the region. It is an intimate term not found as often in US references to other regions, and reflects the US tendency to see the region as its “neighborhood”.

It also reflects the US understanding that regimes with less poverty and inequality are likely to be better neighbors and partners, including trade, political and cultural interactions, and being less likely to serve as bases for crime and terrorism. For the United States, thus, Chinese engagement with the region which contributes to its prosperity is generally seen positively.<sup>16</sup>

***Friendly neighbors that help secure our region against terrorism and illegal drugs.*** The second of the three US policy goals for Latin America reflect the importance for the US that it’s geographically close neighbors do not contribute to security threats facing the nation, and ideally, help the US to keep the “neighborhood” free of those threats.

The choice of the word “friendly” to modify neighbors in the phrase is significant. The US looks with deep discomfort at the prospect of having states actively hostile to its interests on, or close to, its borders. The indirect role of the PRC in economically underwriting the survival of regimes such as that of Venezuela is thus a matter of concern for the United States, even if the PRC does not associate itself with the anti-US rhetoric and actions of such regimes.<sup>17</sup>

The choice of “terrorism” and “illegal drugs” highlight that a principal concern of US policy-makers looking at the region is that hostile or poorly governed states could serve as a base of operations for the entry into the United States of those intending to do it harm.<sup>18</sup> The link between narco-trafficking in the region, and the threat from criminals in the United States was emphasized by Assistant Secretary of State Roberta Jacobson’s May 2013 speech to the Council of the Americas, saying “for years I’ve pointed out that our law enforcement agencies believe that Mexican drug cartels are active in over 250 cities in the United States...How can that NOT matter to us?”<sup>19</sup>

While the State Department has been less vocal with respect to terrorist threats to the US from the region, in December 2012, President Obama signed the “Countering Iran in the Western Hemisphere” act, passed with strong Republican support in the Congress.<sup>20</sup>

In this arena, increasing trans-pacific criminal activity accompanying China-Latin America economic interactions are an item of concern,<sup>21</sup> as is economic interactions which fund government officials with ties to criminal groups. The United States is also concerned over the use of the region for other types of criminal activity, such as human trafficking and kidnapping, as well as the use of the region to launch cyber attacks and cyber crime.<sup>22</sup> On the other hand, PRC aid to law enforcement in the region, as well as the extra resources available for fighting criminals generated by exports to the PRC, are positive elements of PRC activities in the region.

***Nations that work together in the world to advance shared political and economic values.*** For the US, democracy and free markets are not values imposed by the US on the world, but rather, princi-

ples that the US believes are good for all nations, and thus hopes that its partners will join it in supporting, whether in regional forums such as the Organization of American States, or broader ones, such as the United Nations. As Secretary of State John Kerry put it, “Quite simply, people everywhere share the same values, share the same universal values, and they resonate in every single human heart. Those values don’t belong to any one country. They don’t belong to a party. They don’t belong to one leader. They don’t belong to an ideology.”<sup>23</sup>

To this end, initiatives such as the Pacific Alliance and the Trans Pacific Partnership are positive developments for the United States as multilateral initiatives defining the emerging trans-Pacific regime in ways that the US believe will contribute to the well-being of all peoples of the region.<sup>24</sup>

Reciprocally, the role of the PRC in providing an “alternative” for regimes which do not wish to adhere to such standards is an item of concern for the US because it weakens the culture of shared values such as democracy, free markets, and transparency, that it seeks to promote throughout the region.

### *China’s Growing Presence in Latin America.*

While some in the US see nefarious motives behind the growing engagement by the PRC and its companies in Latin America,<sup>25</sup> the prevailing US government and academic discourse accepts that such interactions are driven by economic imperatives associated with the development of the Chinese state. These include access to reliable sources of primary products, assuring the ability to feed the Chinese population, establishing and protecting markets for Chinese goods and services, and seeking access to technology and global information flows.<sup>26</sup>

While such imperatives, in themselves, are not seen as malevolent, US analysts understand that their pursuit by Chinese companies and the Chinese government may adversely impact the US commercial interest in the region, produce adverse consequences in areas such as governability and economic development, or undercut the interest of governments in the region to cooperate with the US with respect to the values and standards that it seeks to promote in the region.

At the same time, as the government of China seeks to support the activities of its companies and nationals in Latin America, it must balance conflicting imperatives. On one hand, the development of the PRC arguably benefits from a “multipolar” world order in which the US and its philosophies do not dominate key institutions or bilateral relationships. The hostility of Venezuela, Ecuador, Bolivia and others toward Western governments and financial institutions, for example, created significant opportunities for Chinese companies and financial institutions to pursue business there.

On the other hand, the US and other developed nation governments continue to be among China’s most important markets and sources of investment and technology, while the Chinese economy is integrally linked with Western financial markets. Thus, if the US decided that the “China threat” required blocking PRC access to US markets, technology and capital, China’s economic development could be seriously damaged, even if the US and global economy would suffer as well. Thus, as the PRC government has welcomed, and has sought to benefit from the “multipolarity” represented by regimes such as ALBA, it has also arguably been cautious not to publicly associate itself with the anti-US political projects of those regimes.

Nonetheless, each generation of Chinese leadership has interpreted the appropriate “balance” between pursuing global relationships and reassuring the United States in a different manner. President Xi Jinping’s decision to use his June 2013 trip to the United States to also conduct state visits with ten leaders in three countries very close to it (Costa Rica, Trinidad and Tobago, and Mexico) sent a symbolic message that his government may not be as deferential to US sensibilities as was that of his predecessor.<sup>27</sup>

In addition to issues arising from expanding trade with China and the presence of its companies in the region, two aspects of the relationship are likely to draw particular attention from the US, as well as in the region: trans-Pacific criminal activities associated with the new commerce, and China-Latin America military engagement.

***Trans-Pacific Criminal Activities.*** Trans-Pacific criminal activities involving Chinese groups in Latin America and the Caribbean are likely to receive increasing attention because the security forces of the region have very little capability to investigate them, including pursuing evidence involving Chinese companies and the Chinese community. Such activities also reinforce the sense of mistrust toward Chinese, however unfair such perceptions may be.

The principal areas in which such crime has been observed to date include trafficking in persons, narcotics and precursor chemicals, contraband goods, money laundering, and arms trafficking.<sup>28</sup>

Trafficking in persons presents a potentially significant challenge for the Chinese government in its relations with Latin America. While the vast majority of ethnic Chinese in the region are law abiding citizens, the frequent placement of illegal Chinese migrants within Chinese ethnic communities contributes to perceptions that the entire Chinese community is complicit in such activities. Moreover, the visible increase in the size of Chinese communities in the small states of the Caribbean basin due to such traffic feeds arguments that the Chinese community as a whole is a “threat” to the broader society.

The illegal movement of Chinese immigrants through the region also drives ties between the Chinese groups moving them, such as Red Dragon, and the criminal organizations controlling the routes on Latin American territory, such as Los Zetas,<sup>29</sup> with Pacific Coast ports such as Puerto Vallarta, Manzanillo, and Coyacan of particular interest, as well as border towns such as Tapachula, Mexico.<sup>30</sup>

In the realm of narcotics, materials are flowing both to and from the PRC. On one hand, Chinese (as well as Indian) companies are believed to be selling precursor chemicals such as ephedrine and pseudoephedrine to criminal organizations with laboratories in Mexico and Central America,<sup>31</sup> while cocaine is exported from source zone countries in the Andean region to cities such as Hong Kong and Macau, and is believed to enter the PRC from there. The Sinaloa cartel, for example, is believed to be attempting to enter the Asian market.<sup>32</sup> Cocaine has also been intercepted en route from Chile to Asia,<sup>33</sup> and interactions have been reported between Mexican drug cartels and Asian heroin-trafficking groups.<sup>34</sup>

With respect to Chinese contraband goods entering Latin America and the Caribbean, most of the traffickers appear to be businessmen from the region, rather than from China, although individual cases have been identified, such as Chinese groups the Flying Dragons and Tai Chen importing contraband goods into the tri-border area.<sup>35</sup> In general, the association between Chinese goods and criminal activities in Latin America and the Caribbean contributes to a negative perception toward all Chinese merchandise and merchants in the region, and by association, impairs the positive attitude that the Chinese government is trying to build there.

***China-Latin America Military Engagement.*** For analysts in the US, PRC military engagement with Latin America has been a phenomenon of great interest for evaluating the intentions of the Chinese government as it expands its relationship with the region.<sup>36</sup>

The Chinese military relationship with the region may generally be divided into three categories: arms sales, training and institutional interactions, and the physical presence of PLA forces in the region.<sup>37</sup>

Where Chinese arms sales to the region has crossed the threshold from low value goods to sophisticated vehicles and systems, it has generally done so leveraging politically sympathetic governments such as those of Venezuela, then spread to allied governments such as Bolivia, Ecuador, and most recently, Argentina. The sale of 16 K-8 fighters to Venezuela, for example,<sup>38</sup>

was followed by the sale of six to Bolivia,<sup>39</sup> while the sale of JYL-1 air defense radars to Venezuela<sup>40</sup> led to a similar sale to Ecuador.<sup>41</sup> Both Bolivia and Ecuador have pursued independent programs as well, including the lease of MA-60 Chinese transport aircraft by Ecuador,<sup>42</sup> and the purchase of H-425 Chinese helicopters by the Bolivian armed forces.<sup>43</sup>

Venezuela continues to be the principal point of entry for Chinese military goods into the region, including Y-8<sup>44</sup> and Y-12<sup>45</sup> aircraft, in addition to the previously mentioned K-8s, plus announced purchases of amphibious assault vehicles<sup>46</sup> and Z-9C antisubmarine helicopters,<sup>47</sup> among others. Nonetheless, while such sales have arguably helped Chinese weapons companies demonstrate their goods and build experience in Latin America, Venezuelan arms sales to China remain eclipsed by purchases of Russian equipment, which has exceeded \$11 billion since 2005.<sup>48</sup>

Chinese equipment sales to Latin America have also suffered a series of significant setbacks, including the crash of a K-8 fighter near Barquismo military airport in Venezuela,<sup>49</sup> the cancellation of a transport aircraft purchase,<sup>50</sup> and later radar acquisition contract with the government of Ecuador,<sup>51</sup> the cancellation of the planned purchase of MBT-2000 tanks by the Peruvian government,<sup>52</sup> the termination of the acquisition of WMZ-551 armored personnel carriers by the Argentine government after buying only four vehicles,<sup>53</sup> and the loss of a bid for an air defense system contract in Peru.<sup>54</sup>

On the other hand, Chinese arms companies appear to be making progress, adapting to local conditions and sensitivities in order to take weapons programs forward. In Argentina, for example, Chinese companies have announced plans for the co-production of the Chinese X-11 helicopter<sup>55</sup> and the FC-1 fighter,<sup>56</sup> in both cases, by forming partnerships with Argentine industry that includes performing a part of the production on Argentine soil.

Another important part of the Chinese arms relationship involves the donation of dual-use vehicles such as trucks and busses as gifts to build good will and open doors within Latin American military institutions. The PLA has provided regular gifts of trucks and busses to the Bolivian military since before 2006, and more recently, to the Ecuadoran military.<sup>57</sup> Other important gifts included the donation of a field hospital unit to Peru in 2006, and most recently, the donation of 14 trucks to the Antigua and Barbuda defense forces for training in September 2013,<sup>58</sup> and 10 trucks and busses to the Suriname Defense Force, announced in August 2013. Smaller donations which have been similarly useful in opening doors and maintaining relationships, include the gifting of non-lethal aid to the Jamaica Defense Force shortly after its difficult experience in responding to violence in Tivoli Gardens in May 2010,<sup>59</sup> as well as gifts to the Colombian<sup>60</sup> and Guyanese<sup>61</sup> defense forces, among others.

Beyond arms, the Chinese military has built its relationship with Latin America and the Caribbean through visits, training, and professional military education. In addition to leadership and institution-to-institution visits, the Defense Studies Institute of PLA National Defense University in Chanping conducts strategic level courses for military officers from every country in Latin America and the Caribbean with which the PRC maintains diplomatic relations.<sup>62</sup> It also teaches other courses involving officials from Latin America and the Caribbean in PLA land forces and PLA naval facilities near Nanjing<sup>63</sup> and Shijiazhuang, among others. In addition, a portion of tactical training associated with the sale of Chinese aircraft and other equipment is conducted in the PRC,<sup>64</sup> and the PLA has begun conducting counternarcotics training for the Costa Rican national police.<sup>65</sup>

Such professional military education and training activities are arguably as important for the PRC as arms sales, in that they allow the PLA to develop personal relationships with current and future leaders of the Latin American armed forces, and improve their understanding of how Latin American militaries function as key institutions within Latin American societies.

Finally, the PRC has exerted a small, periodic military presence in Latin America. This included participation in the UN peacekeeping force in Haiti from 2004 through September 2012,<sup>66</sup>

the Angel de la Paz joint humanitarian exercise with Peru in November 10, and the deployment of the hospital ship "Peace Arc" to the Caribbean in 2011.<sup>67</sup>

### *Challenges for Chinese Companies in Latin America*

While the evolution of China-Latin America organized crime ties and military relationships will continue to attract the attention of the US, the most significant challenge for the PRC in Latin America is likely to arise from the increasing physical presence of its companies on the ground in the region.

The growing physical presence of Chinese companies in the region reflects the development of those companies and the expanding needs of the Chinese economy, as well as the maturation of physical, financial, and other infrastructure that enables their presence. The presence is concentrated in select sectors, each with its own dynamics and challenges: primary product industries such as petroleum, mining and agriculture, construction, manufacturing and retail, and special services sectors such as telecommunications, logistics and banking.<sup>68</sup>

As they establish themselves in the region, Chinese companies and their personnel become subject to local laws, the decisions of the governments, and other imperatives of the environments in which they operate. At the same time the new presence produces impacts and reactions within the region itself. On the other, it creates challenges for Chinese companies who, under some circumstances, will turn to their government for help.

Based on the empirical evidence to date, these challenges are likely to involve the approval of acquisitions, the winning of proposals and the establishment of projects, relations with local labor forces, subcontractors, local communities, environmental groups, and governments, and the physical security of Chinese companies and labor forces.

While, to date, the Chinese government has publicly been relatively deferential when problems have emerged involving its companies and personnel, actions such as the 2010 suspension of soy oil shipments from Argentina<sup>69</sup> suggest that, under some circumstances, it may use its influence to advance or protect the interests of its companies and nationals, albeit in a form that is very different than that used by the West.

***Chinese Soft Power.*** In building relationships in Latin America and the Caribbean, and seeking to support its companies and nationals, the PRC has soft power which is both greater than is commonly recognized, and from different sources.<sup>70</sup>

By contrast to the US, the PRC does not benefit from a significant group of people in the region who speak the Chinese language, have attended Chinese educational institutions, or feel a particular affinity toward its culture (although PRC programs are making some headway in this area).

Instead, the greatest sources of leverage for the Chinese government and its companies in Latin America and the Caribbean is how residents of the region hope to benefit from engaging the PRC, even if those hopes and perceptions are not entirely accurate. Such hopes include access to the large and growing Chinese market, not only for primary products, but also consumer goods. It also includes hopes for Chinese loans and investments. For a subset of regimes in the region such as those of ALBA, it also includes the hope that the PRC may serve as a counterweight to the US and Western Institutions, thus allowing those regimes to pursue their policies free of constraints from Western investors, banks and governments.<sup>71</sup> Even beyond ALBA, Latin American governments recognize that the PRC plays an ever greater role in the global economy and politics, adding importance to understanding and maintaining an effective relationship with it.<sup>72</sup>

Finally, as will be discussed in a subsequent section, Chinese companies are increasingly operating on the ground in the region itself, giving them leverage as employers, providers of reve-

nue to governments, and as actors in the community, even as this same presence multiplies opportunities for conflict.<sup>73</sup>

Chinese soft power in Latin America and the Caribbean also faces important limits. These include differences in culture and language and a pervasive sense of mistrust of the Chinese within the region in general. From a Latin American perspective, such mistrust is reinforced by a perception that Chinese personnel (because of the same language barriers and cultural norms) do not interact with or play an active role in the local community.

The PRC will also face dilemmas about when and how to use that influence, given its long-espoused principal of non-intervention in the affairs of other states.<sup>74</sup>

### ***Current US Policy Response to Chinese Engagement with Latin America and the Caribbean***

From the beginning, the US response to growing engagement by the PRC and Chinese companies in Latin America and the Caribbean has emphasized the right of the region to maintain relations with whom it chooses, and a desire to avoid that China's pursuit of imperatives associated with its national development in the current interconnected world order degenerates into geopolitical conflict.<sup>75</sup> Indeed, in this and other respects, US policy toward the activities of the PRC government, Chinese companies, and other Chinese actors in Latin America has been relatively consistent across both Republican and Democratic administrations, and between the Department of State and the Department of Defense.

On one hand, the US has recognized the right of Latin American states to maintain relationships with whom they wish. At the same time, however, it has also repeatedly expressed concerns about the lack of transparency of some of those interactions,<sup>76</sup> as well as the indirect effects of those interactions on governability and standards that it and other states seek to promote there.

In the military sphere, then Deputy Assistant Secretary of Defense Frank Mora acknowledged the right of Latin American militaries to build relationships with whom they wished, and noted that the capabilities provided by Chinese arms sales and training could help build capacity in the region, yet expressed concern over the lack of transparency in that relationship.<sup>77</sup> Similarly, his predecessor Rogelio Pardo-Maurer similarly testified before the US Congress in April 2005 that there was "no evidence that Chinese military activities in the Western Hemisphere, including arms sales, pose a direct conventional threat to the United States," yet qualified his comments by adding "this is not to say that there are no concerns."<sup>78</sup>

Returning to the analysis of US policy goals presented in the first section of this paper, it is possible to extrapolate several principles for how the U.S. will likely respond to Chinese initiatives in Latin America, although such principles solely represent the analysis of the author:

- In general terms, the US is likely to welcome PRC commercial engagement to contribute to the development and prosperity of the region, if these activities are conducted in a transparent fashion, and the competition for winning contracts or penetrating markets is conducted in a fair market-oriented practices.
- The US will look favorably upon Chinese assistance, trade, loans and investment and other activities that is conducted in a transparent fashion, does not seek to undermine the country's relationship with the US or Western companies, and:
  - Increases the capability of institutions of democratic government
  - Helps the government or region combat or resist terrorism
  - Helps the government or region combat crime and insecurity, particularly emerging trans-Pacific organized crime
- The U.S. may look on the activities of the PRC government, Chinese companies, or other Chinese actors in the region with particular concern if they:
  - Appears to use its political or economic relationships to plan or conduct acts that harm the United States or its interests, or to enable or encourage other actors to do so.



- Provide financial or other forms of support to regimes which are non-democratic or hostile to the United States, particularly if such interactions are conducted in a secretive fashion.
- Appear to weaken democratic institutions
- Appear to increase corruption or crime
- Appear to generate instability
- Otherwise appear to weaken governability in a way that increases risks that the region may be used by transnational criminal or terrorist groups

### *Possible Future Scenarios*

Beyond general principles, the evolution of the Chinese position in Latin America and the Caribbean and the US policy response depends on the interaction of multiple factors, and is thus difficult to predict.

Within each country of the region, the position of the PRC will reflect a balance between three dynamic processes: (1) increasing conflicts associated with the expanding Chinese physical presence in the region, (2) learning by all sides associated with that physical presence and the more intensive interaction associated with it, and (3) increased Chinese leverage as a product of the greater importance of the PRC and its agents to the livelihood of the country. In some countries, conflict will outpace learning, leading to the failure of projects and a net negative attitude toward the PRC, Chinese companies, or the Chinese in general. In other cases, the PRC government and Chinese companies will learn how to operate effectively in the local cultural context and use their new influence to overcome challenges, leading to positive results. The specific outcomes in each country and situation are thus likely to be different, producing a complex tapestry in which the PRC succeeds and is well regarded in some places, but not others.

***Defining Moments.*** As the dynamics detailed in the previous paragraph play out, there may also be “defining moments” in one or more cases that play a particularly significant role in shaping China’s relationship in that country and its position in the region. For such events, the greatest impact comes not from the event itself, but how actors in the country, and the region, may change how they think about China, and the opportunities and threats it presents, based on their interpretation of what happened.

There are at least two such types of events involving choices by the PRC regarding whether and how to defend the interests of its companies, people, and other interests against specific challenges that it will face in the region:

First, the PRC will face actions by governments in the region against its companies and nationals that it believes are unjust and harmful to its interests. Choosing not to act will send a significant message, yet attempting to use its economic or diplomatic leverage in a heavy-handed fashion could also go wrong, or convince decision makers in the region that the PRC represents a “new imperialism” that they must guard against.

Second, the PRC could become caught up in the violent collapse of a Latin American government with which it had a strong relationship and many projects, with many vulnerable personnel and valuable assets in the country as the situation deteriorates. It could become convinced that multilateral solutions would be too slow, or would not adequately protect its people and assets. Particularly if Chinese companies, workers, or ethnic Chinese were targeted in the chaos, the PRC would have to choose whether to accept those deaths and losses, or become involved in protecting them in a more intrusive manner than when they previously evacuated personnel from deteriorating situations in Somalia and Lybia.

Such a crisis could also define the PRC image in ways that it did not intend. Chinese companies might contract large private security forces as the situation deteriorated, as in Africa. If those forces then behaved badly, it would taint the Chinese image in the region.

Beyond “defining moments,” the dynamics between China, the US and countries of the region can also be analyzed through scenarios. While the five scenarios presented in the following paragraphs do not capture all possibilities, they suggest a reasonable range of what might happen in the coming years:

- Indeterminate Continuation of the Status Quo
- Progressive Integration and Partnership
- Emergence of Regional Blocks
- Economic Crisis

Global Conflict

***Indeterminate Continuation of the Status Quo.*** The PRC continues to grow at current rates. PRC trade with the region, and the presence of Chinese companies on the ground in the region continues to expand. Growth rates in the US and Europe remain approximately at current levels without significant change. There are no significant upheavals in the politics or economics of Latin America and the Caribbean. The position of China in select countries of the region continues to strengthen, with an expansion of loans, investments, work projects, and product sales. In others, by contrast, there is increasing resistance to trade with and investment from the PRC. Negative attitudes toward the PRC, Chinese companies, and Chinese ethnic minorities appear in some places, giving rise to actions against Chinese companies and violence against ethnic Chinese. Nonetheless, the degree of polarization remains limited, without extreme violence or diplomatic ruptures, with the possibility of the relationship improving where it is poor, or vice versa.

***Progressive Integration and Partnership in the Region.*** With some improvement in current economic conditions, Chinese companies continue to grow in sophistication in dealing with the West and expand their physical presence in Latin America and the Caribbean, supported by the expansion of supporting financial, informational, regulatory, and logistics infrastructures, and in conjunction with local partners. Adapting to the exigencies of operating in Latin America and the Caribbean, Chinese companies become truly global in their operating style, employing principally local staff and management in their Latin American operations, and becoming participants in Latin American communities. Chinese companies build a presence in both socialist countries of the region, and market-oriented ones.

Through increasingly close relationships between Chinese and Latin American partners, and the integration of research and development and supply chains globally, the issue of the “Chinese” identity of companies fades, just as it largely did with Japanese and Korean companies operating in the region previously.

***Emergence of Regional “Blocks.”*** The region splits along ideological lines over the issue of how to engage with the PRC and the rest of Asia (not whether to do so). The ALBA regimes pursue a model of interaction based on state-to-state negotiations regarding projects and commercial flows. States of the “Pacific Alliance” pursue an approach emphasizing free markets, contracts, transparency and agility. A third group, led by Brazil, takes a more mercantilist and protectionist approach that permit some cooperation, but also generates continuous conflict between with the PRC countries over taxes and regulations, and requirements for permitting Chinese investments and works projects.

***Economic Crisis.*** Slowing growth in the PRC, and continued stagnation in the US and Europe continue to depress commodity prices, causing the PRC lose its part of its appeal as a purchaser of goods from Latin America. At the same time, difficult economic conditions within the PRC, as well as in the developed world, cause Chinese companies and banks to reach out even more ag-

gressively to Latin America and the Caribbean as alternative markets and capital destinations, causing business groups in Latin America to see such companies as more of a threat.

The deteriorating economic environment within Latin America, and in the competition for export markets such as the United States, causes Chinese companies to be seen in more zero-sum terms. Shrinking economic opportunities also increase social tensions in those countries with the result that, particularly in the Caribbean, expanding Chinese communities and their perceived displacement of non-Chinese shopkeepers are viewed more critically by the broader population, fueling ethnic tensions.

In the more extreme variants of this scenario, a collapse of the international financial system with spillover to the PRC causes the suspension of major Chinese works projects in Latin America. Parts of Latin America begin to question its assumptions regarding whether the PRC really would overtake the US as the world's biggest economy, or whether it would become paralyzed by internal economic contradictions. The region's orientation toward the PRC becomes less favorable than currently. Political leaders and businessmen accelerate their turn to other parts of Asia and the developing world in building new trade relationships and attracting investment.

**Global Conflict.** The security situation in Asia deteriorates, pitting the PRC and the United States against each other in a conflict that takes on global dimensions, including military actions, as well as mutually devastating hostilities in the trade, finance, cyber, and other arenas. Alliances and commercial assets in Latin America and elsewhere in the become tools in the struggle between the two powers.

## Conclusion

The future of China's relationship with Latin America involves a complex interaction between governmental and private actors on the Chinese side, within the US, and in Latin America itself.

Despite some of the more negative scenarios presented in the previous paragraphs, there is good reason to believe that the "triangle" of China-US-Latin America and Caribbean relationships can remain positive if they are well managed. In the US tradition, acknowledging mistrust and competition is a necessary part of building trust and harmony.

There is certainly some mistrust between the US and the PRC. Moreover, the activities of both China and the United States in Latin America and the Caribbean, including those of its companies and nationals, may create some adverse consequences for the other. *Nonetheless, there does not appear to be a fundamental conflict of national interests at the present time* between the goals that each country is pursuing in Latin America and the Caribbean. Indeed, there are many areas of shared interests, and opportunities to work together. Finding the path to do so is not a choice, but a necessity, since the consequences of hostility for the US, the PRC, and for the rest of the globe are truly frightening. □

### Notes

1. The author is assistant professor at the William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies in Washington DC. The views expressed in this article are his alone, and do not represent the position of the Perry Center or the U.S. government.

2. The 25-year concession was awarded to Hutchison-Whampoa in January 1997 in Panama Public Law No. 5. See Constantine C. Menges. *China: the gathering threat*. Nelson Current. 2005. p. 396

3. See, for example, Steven Mufson, "In Panama: Ports in a Storm; GOP Critics Decry Hong Kong Firm's Role at Each End of Canal." *Washington Post*. December 8<sup>th</sup>, 1999.

4. See, for example, "Foreign Minister Li Zhaoxing Comments on the Fruitful Results Of President Hu Jintao's Trip to Latin America." *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*. November 26, 2004.

5. *Direction of Trade Statistics Yearbook*. International Monetary Fund, 2012. p. 924

6. *Direction of Trade Statistics Yearbook*. International Monetary Fund, 2012. p. 155

7. Charlene Porter, "Clinton Seeks to Build on Power of Proximity in Americas." U.S. Department of State. <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2012/04/201204133806.html#ixzz2f9Rwrl5W>. April 13, 2012.

8. US trade with the Western Hemisphere in 2012 was \$1.46 trillion, or 38% of all U.S. trade globally. The next closest region was Asia, with which the U.S. registered \$1.29 billion in trade. "U.S. Trade by Geographic Regions." U.S. International Trade Commission, <http://dataweb.usitc.gov/scripts/Regions.asp>. Accessed September 17, 2013.

9. Assistant Secretary of State Roberta Jacobson, in her February 2013 Senate confirmation hearings, for example, characterized the region as dominated by "opportunities" that can be pursued to make the region better, rather than "threats" that must be addressed. See Roberta S. Jacobson, "Statement Before the Subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on Foreign Affairs." U.S. Department of State. <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2013/205468.htm>. February 28, 2013.

10. Bureau of Western Hemisphere Affairs. U.S. Department of State. Official mission and objectives statement. <http://www.state.gov/p/wha/about/>. Accessed September 16, 2013.

11. "Remarks by the President at the Summit of the Americas Opening Ceremony." Port of Spain, Trinidad. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-summit-americas-opening-ceremony>. April 19, 2009.

12. "Remarks of President Barack Obama—As Prepared for Delivery—Summit of the Americas Opening Plenary" The White House. Official Website. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/04/14/remarks-president-barack-obama-prepared-delivery-summit-americas-opening/>. April 14, 2012.

13. Lamentably, Secretary Kerry was forced to cancel the speech because of responsibilities related to the then developing situation in Syria. See "Canceled Due to a Scheduling Conflict: Secretary Kerry To Deliver Remarks on Latin America at the 17th Annual CAF Conference." U.S. Department of State. Notice to the Press. <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/08/213670.htm>. August 30, 2013.

14. Roberta S. Jacobson, "Statement Before the Subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on Foreign Affairs." U.S. Department of State. <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2013/205468.htm>. February 28, 2013.

15. Through globally integrated supply chains, for example, Chinese companies may establish production facilities in Mexico oriented toward exporting goods to the US market under the provisions of the North American Free Trade Agreement (NAFTA).

16. See, for example, "Asia, the Americas, and U.S. Strategy for a New Century." Remarks by William J. Burns. Deputy Secretary of State. Remarks at World Affairs Councils of America National Conference. Washington, DC. <http://www.state.gov/s/d/2011/176667.htm>. November 4, 2011.

17. "Pekín se desmarca de vínculo ideológicos con Venezuela a la llegada de Chávez." *El Universal*. Caracas, Venezuela. September 23, 2008.

18. Despite initiatives at the state level to legalize marijuana in Colorado and Washington, the current administration has been consistent at the federal level on legalization. In the words of President Obama at the 2012 Summit of the Americas in Cartagena, "I know there are frustrations and that some call for legalization. For the sake of the health and safety of our citizens - all our citizens—the United States will not be going in this direction." "Remarks of President Barack Obama – As Prepared for Delivery—Summit of the Americas Opening Plenary" The White House. Official Website. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/04/14/remarks-president-barack-obama-prepared-delivery-summit-americas-opening/>. April 14, 2012.

19. Roberta S. Jacobson, "Remarks at the 43rd Annual Washington Conference on the Americas." U.S. Department of State. <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2013/209381.htm>. May 8, 2013.

20. "Countering Iran in the Western Hemisphere Act Of 2012." Public Law 112–220. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ220/pdf/PLAW-112publ220.pdf>. December 28, 2012.

21. For a detailed account of such activities, see R. Evan Ellis, "Chinese Organized Crime in Latin America" *Prism*. Vol. 4. No. 1. December 1, 2012 pp. 67-77.

22. For an analysis of how Chinese telecommunications activities in Latin America and the Caribbean could link to US sensitivities over cyber issues, see R. Evan Ellis, "The Strategic Dimension of Chinese Activities in the Latin American Telecommunications Sector." *Revista Científica 'General José María Córdova'*. Ed. Jesús Alberto Suárez Pineda. Vol. 11. No. 11. January-June 2013. Pp. 121-140.

23. John Kerry, "Remarks on a 21st Century Pacific Partnership." U.S. Department of State. <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/04/207487.htm>. April 15, 2013.

24. The official U.S. statement on acceptance as an observer to the Pacific Alliance, for example, said "The United States applauds the progress the Pacific Alliance has made to integrate its markets and the strong economic policies pursued by its members as examples for Latin America. We intend to use our observer status to recognize and support these achievements and to advance the values we share with the member states, including commitments to expanding free markets, reducing inequality, opening trade, and welcoming foreign investment." "The United States' Participation as an Observer to the Pacific Alliance." Official Statement. U.S. Department of State. <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/07/212205.htm>. July 19, 2013.

25. See, for example, Roger F. Noriega, "Chávez and China: Challenging U.S. Interests." *AEI Online*. <http://www.aei.org/article/foreign-and-defense-policy/regional/asia/chvez-and-china-challenging-us-interests/>. April 20, 2010. See also Manuel Cereijo, "Inside Bejucal Base in Cuba: A Real Threat." *The Americano*. <http://theamericano.com/2010/08/27/>

bejucal-base-cuba-real-threat/. August 27, 2010. See also Nelson Chung, "US faces surprise attack with canal giveaway: Analyst." *Global Security*. November 17, 1999.

26. For an analysis of these objectives, see R. Evan Ellis, *China in Latin America: The Whats and Wherefores*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2009.

27. See, for example, "From pivot to twirl." *The Economist*. July 8, 2013. See also R. Evan Ellis, "China's New Backyard." *Foreign Policy*. <http://www.foreignpolicy.com>. June 6, 2013.

28. See see R. Evan Ellis, "Chinese Organized Crime in Latin America" *Prism*. Vol. 4. No. 1. December 1, 2012 pp. 67-77.

29. Ernesto U. Savona. "Case Studies of Organized Crime".

30. See see R. Evan Ellis, "Chinese Organized Crime in Latin America" *Prism*. Vol. 4. No. 1. December 1, 2012 pp. 67-77.

31. "Capo mexicano capturado coordinaba el tráfico de drogas de Colombia y China." *Noticias 24*. <http://www.noticias24.com>. Mexico City, Mexico. March 12, 2012. See also "Cárteles mexicanos insisten en fabricación de droga, pese a limitantes." *La Prensa*. Mexico City, Mexico. December 15, 2009. See also "Solo mafias china y rusa superan al narco." *El Universal*. Mexico City, Mexico. <http://www.eluniversal.com.mx>. July 28, 2010.

32. "Los hermanos González, juzgados en Malasia por "narcotráfico" *La Prensa*. Mexico City, Mexico. <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2052932.htm>. April 24, 2011. See also "Arestan a 5 mexicanos en Hong Kong por tráfico de droga." *Milenio*. Mexico City, Mexico. <http://www.milenio.com>. September 19, 2011.

33. Ernesto U. Savona. "Case Studies of Organized Crime" <http://people.exeter.ac.uk/watupman/undergrad/rtb/caseorg.htm>.

34. Ernesto U. Savona. "Case Studies of Organized Crime" <http://people.exeter.ac.uk/watupman/undergrad/rtb/caseorg.htm>.

35. Rex Hudson, "Terrorist and Organized Crime Groups in the Tri-Border Area (TBA) of South America. Report. Washington, DC: Federal Research Division, Library of Congress. [www.loc.gov/rr/frd/pdf-files/TerrOrgCrime\\_TBA.pdf](http://www.loc.gov/rr/frd/pdf-files/TerrOrgCrime_TBA.pdf). 2003. See also Alejandro Kenny, "China's Presence in Latin America: A View on Security from the Southern Cone." *Military Review*. September-October 2006. Pp. 60-66.

36. See, for example, Bill Geertz, "Rising Red tide: China encircles U.S. by sailing warships in American waters, arming neighbors." *Washington Times*. Washington D.C. <http://www.washingtontimes.com>. June 7, 2013. See also Cynthia Watson, "The Rise of Latin America : China's Use of the Military Instrument in Latin America: Not Yet the Biggest Stick". *Columbia Journal of International Affairs*. Vol. 66, No. 2, Spring/Summer 2013, p. 101. See also Gabriel Marcella, "China's Military Activity in Latin America." *America's Quarterly*. <http://americasquarterly.org/Marcella>. Winter 2012.

37. For a detailed analysis of Chinese military activities in Latin America, see R. Evan Ellis, "China-Latin America Military Engagement." Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College Strategic Studies Institute. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/>. August 2011.

38. "En agosto llegan 12 nuevos aviones K-8." *El Universal*. Caracas, Venezuela. June 30, 2010.

39. "Bolivia builds defenses against 'poachers' of resources." *UPI.com*. August 9, 2010.

40. Maria Daniela Espanoza. "FAN utilizará radar de origen chino en ejercicio con Brasil." *El Universal*. Caracas, Venezuela. August 21, 2008.

41. "Ecuador instalará cuatro radares en la frontera con Colombia este año." *El Universal*. Caracas, Venezuela. August 16, 2010.

42. "Proyectos de la Fuerza Aérea Ecuatoriana. Saorbats. Accessed January 13, 2011. See also "Ecuador comprará aviones de transporte militar chinos." *El Universo*. Guayaquil, Ecuador. August 16, 2010.

43. "Cámara de Senadores sanciona Ley para adquisición de helicópteros multipropósito de China." *Los Tiempos*. Cochabamba, Bolivia. March 9, 2012.

44. "Venezuela compra a China 12 aviones de transporte." *El Universal*. Caracas, Venezuela. November 29, 2010.

45. "AVIC bags big deal in Venezuela." *People's Daily Online*. July 13, 2010.

46. "China vendió vehículos blindados anfibios al ejército venezolano." *La Republica*. Lima, Peru. July 5, 2012.

47. Oliva Kroth, "Venezuela's military empowerment under President Chávez." *Pravda*. September 18, 2012.

48. Stephen Blank, "Moscow Rediscovered the South American Arms Market." *Global Security News*. <http://global-security-news.com>. May 10, 2011.

49. "Se cayó avión militar en Barquisimeto." *El Universal*. Caracas, Venezuela. July 21, 2010.

50. "FAE desiste de comprar aeronaves a China por un 'desacuerdo técnico" *El Universo*. Guayaquil, Ecuador. July 4, 2011.

51. "Fiscalía investiga FAE por contrato de radares." *El Universo*. Guayaquil, Ecuador. May 21, 2012.

52. "Gobierno suspende indefinidamente compra del tanque chino MBT-2000." *La Republica*. Lima, Peru. April 7, 2010.

53. Jorge Elias. "Opinión: Llegaron los VCPT WMZ-551B1 chinos." *Desarrollo y Defensa*. September 10, 2010.

54. Kelly Hearn, "China-Perú military ties growing stronger." *The Washington Times*. Washington D.C. May 27, 2012.

55. "Puricelli destaca "asociación estratégica" con china en materia de defensa." *TELAM*. July 4, 2012.

56. Richard D. Fisher, Jr., "Argentine officials confirm joint-production talks over China's FC-1 fighter." *Janes*. <http://www.janes.com/article/23497/argentine-officials-confirm-joint-production-talks-over-china-s-fc-1-fighter>. June 23, 2013.

57. "China Duplicará Colaboración Militar Copn Ecuador, Según Fuerzas Armadas Del Vecino País." *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. February 15, 2010.

58. Martina Johnson, "ABDF gets much-needed donation from China." *Antigua Observer*. <http://www.antiguaobserver.com/abdf-gets-much-needed-donation-from-china/>. September 13, 2013.

59. "China sends \$3.5M in military equipment to Jamaica." *Today Online*. January 15, 2011.

60. "Colombia and China sign a Military Cooperation Agreement." Colombia Air Force. Official Website. June 26, 2012.

61. "GDF Officer Cadet heads to China for specialist pilot training." *Guyana News*. August 29, 2012.

62. R. Evan Ellis, "China – Involucramiento Militar en América Latina: Buena Voluntad, Buen Negocio, y Posición Estratégica?" *Air & Space Power Journal en Español*. 2nd Trimester 2012. Pp. 43-56.

63. "Simpósio InterNacional no Naval Command College do Exército Popular de Libertação de China." PlanoBrazil. December 18, 2010.

64. See, for example, "Aviación recibe primeros seis aviones chinos de combate K-8W." *El Universal*. Caracas, Venezuela. March 13, 2010.

65. "Costa Rica pidió a China Continental entrenamiento policial." *El Nuevo Diario*. Managua, Nicaragua. November 3, 2010.

66. Jia Wen. "Remembering Chinese peacekeepers in Haiti." *Global Times*. January 19, 2010.

67. As examples of press coverage of the visit, see, "Ja welcomes China medical ship." *Jamaica Observer*. Kingston, Jamaica. October 30, 2011. See also Glen Mohammed, "Patients praise visiting Chinese medical Ship." *Trinidad Express*. November 10, 2011. See also Irene Rodriguez, "Barco hospital chino llegó para atender población puntarenense." *Nación*. San Jose, Costa Rica. November 23, 2011.

68. See R. Evan Ellis, *China's New Physical Presence in Latin America: Challenges for the Chinese and Impacts on the Region*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers. Forthcoming.

69. "Cristina regresó de China sin soluciones para la venta de soja." *Clarín*. Buenos Aires, Argentina. <http://www.clarin.com>. July 17, 2010.

70. For a detailed discussion of Chinese soft power in the Latin America, see R. Evan Ellis, "Chinese Soft Power in Latin America: A Case Study." *Joint Forces Quarterly*. Issue 60. 1st Quarter 2011. Pp. 85-91.

71. For leaders such as the late Venezuelan president Hugo Chavez and the president of Bolivia Evo Morales, the role of the PRC also has a political dimension connecting back to the period of Chairman Mao, whether or not that connection is analytically sound. During a trip to China, Venezuelan president Hugo Chavez claimed that the South American revolutionary hero Simon Bolivar and the Chinese revolutionary leader Mao Zedong would have been "great friends." See Alberto Alemán Aguirre, "Relaciones que saben a petróleo." *El Nuevo Diario*. Managua, Nicaragua. August 15, 2012. Similarly, during his January 2009 trip to China Morales exuberantly declared himself to be a "great admirer of Mao." See also Mireya Tabuas and María Alesia Sosa. "No es un cuento chino." *El Nacional*. Caracas, Venezuela. <http://el-nacional.com>. April 15, 2012.

72. Then Costa Rican President Oscar Arias, for example, changed the diplomatic posture of his country, in part, because of his belief that the growing importance of the PRC made relations with it fundamental to the future position of Costa Rica in the international community. See R. Evan Ellis, *China in Latin America: the Whats and Wherefores*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2009.

73. For a more detailed account of this phenomenon, see R. Evan Ellis, "China, S.A. as a Local Company in Latin America" *Regional Insights*. William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies. No. 1. 2013. See also R. Evan Ellis, "Learning the Ropes." *America's Quarterly*. Vol. 6, No. 4. Fall 2012. Pp. 28-33. See also R. Evan Ellis, "The Expanding Chinese Footprint in Latin America: New Challenges for China, and Dilemmas for the US." *French Institute of International Relations (IFRI)*. No. 49. [http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=7014&id\\_provenance=88&provenance\\_context\\_id=2&lang=uk](http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=7014&id_provenance=88&provenance_context_id=2&lang=uk). February 2012.

74. For an authoritative assertion of this principle with respect to China's relationship with Latin America, see "China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean (full text)," Government of the People's Republic of China. November 2008.

75. See, for example the statement by former Assistant Secretary of State for the Western Hemisphere Arturo Valenzuela, in Zhang Ting, "China 'not a threat' in Latin America." *China Daily*. August 19, 2011.

76. See, for example, "Asia, the Americas, and U.S. Strategy for a New Century." Remarks by William J. Burns. Deputy Secretary of State. Remarks at World Affairs Councils of America National Conference. Washington, DC. <http://www.state.gov/s/d/2011/176667.htm>. November 4, 2011.

77. Frank. O. Mora. Presentation to the conference "Strategic Implications of China's Evolving Relationship with Latin America." Fort Lesley J. McNair. Washington D.C., November 6, 2009.

78. Rogelio Pardo-Maurer. Testimony to the House International Relations Committee, Subcommittee on the Western Hemisphere, Hearing on "China's Influence in the Western Hemisphere." Serial. No. 109-63, April 6, 2005.



**Dr. Evan Ellis** is an analyst of Latin American economic, political and security issues, with a research focus on Latin America's relationships with China and other external actors, including India, Russia and Iran. He is Associate Professor with the William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies and non-Resident Senior Fellow with the Center for Strategic and International Studies in Washington DC.

Dr. Ellis has published over 70 works, including the 2009 book *China in Latin America: The Whats and Wherefores*, and the 2013 book *The Strategic Dimension of Chinese Engagement with Latin America*, as well as articles in national security, finance, and technical journals. He has given testimony on Chinese activities in Latin America to the US Congress, and has presented his work in a broad range of business and government forums in 25 countries four continents. His work is featured regularly in the the media, including CNN International, CNN En Español, NTN24, Voice of America, and Radio Marti.

Dr. Ellis holds a PhD in political science with a specialization in comparative politics.

# Intensificación de las Relaciones de China con América Latina y el Caribe

## En el Contexto de la Política Estadounidense Hacia la Región

DR. R. EVAN ELLIS<sup>1</sup>

### Introducción

El objetivo de este documento es describir la intensificación de las relaciones entre China y América Latina y el Caribe desde una perspectiva estadounidense, su respuesta a esa relación, y algunas de las oportunidades y retos que esta relación cambiante crea para todas las partes. Sostiene que algunos de los mayores desafíos vendrán probablemente no de los acuerdos militares entre China y América Latina, sino de la creciente presencia física de empresas chinas en territorio de la región, y los subproductos de la ampliación de las interacciones comerciales como es el caso de la actividad criminal transpacífico.

Las actividades de las empresas chinas y las necesidades de la comunidad china en América Latina y el Caribe obligarán al gobierno chino a tomar decisiones difíciles sobre cuándo y cómo apoyar a su gente y empresas en el extranjero. Estas opciones impactarán las relaciones de China en la región, y también su relación con EE.UU.

Antes de 1997, los legisladores estadounidenses de alto nivel indudablemente prestaban muy poca atención a las iniciativas chinas en América Latina. Fue en enero de ese año que el gobierno de Panamá centró la atención del mundo en la presencia china en el hemisferio al otorgar a Hutchison-Whampoa, una firma basada en Hong Kong, una concesión renovable de 25 años para operar las instalaciones portuarias en ambos lados del Canal de Panamá,<sup>2</sup> justo cuando el gobierno estadounidense devolvía el control de la Zona del Canal a Panamá.<sup>3</sup>

La visita del Presidente Hu Jintao a la región en noviembre de 2004 para la Cumbre de Líderes de la APEC en Santiago, Chile causó otro repunte de la atención,<sup>4</sup> impulsada por las habladurías de una inversión china de \$100 mil millones de dólares en, o comercio bilateral con la región (dependiendo de la interpretación) durante los próximos 10 años.

En los años subsiguientes a la Cumbre de la APEC en Santiago, el crecimiento exponencial de las operaciones comerciales de la República Popular China (RPC) con América Latina atrajo la atención de los legisladores y empresarios de estadounidenses y latinoamericanos, al aumentar el comercio bilateral entre la PRC y América Latina de \$49 mil millones de dólares en 2005,<sup>5</sup> hasta más de \$238 mil millones de dólares en 2011.<sup>6</sup>

Más recientemente, el carácter de las relaciones de la RPC con América Latina y el Caribe ha comenzado a cambiar con la nueva presencia física de empresas chinas en la región, así como la profundización de la cooperación militar y los crecientes vínculos del crimen organizado transpacífico.

Este documento examina la intensificación de las relaciones de China con América Latina en el contexto de la política estadounidense hacia la región, a través de cinco pasos. Comienza con un examen de los objetivos de la política estadounidense hacia América Latina y el Caribe, en cuanto se relacionan a las actividades de la RPC en la región. A continuación, describe la creciente presencia de China en la región según su relación a esos objetivos. Después, se vuelca a examinar cómo la nueva presencia física de empresas chinas impactará a la región misma y creará dilemas para estas empresas y para el gobierno chino. Seguidamente, examina la res-



puesta de Estados Unidos a las nuevas dinámicas. Finalmente, analiza una gama de posibles escenarios para la región que podrían surgir de estas dinámicas, y sus consecuencias para China.

### *Política de Estados Unidos hacia América Latina*

El gobierno de Estados Unidos reconoce que está conectado a América Latina y el Caribe no solo en términos geográficos, sino también a través de fuertes vínculos económicos y humanos. La ex Secretaria de Estado Hillary Clinton hizo referencia al “poder de la proximidad”.<sup>7</sup>

En términos comerciales, los niveles de comercio e inversión de Estados Unidos en América Latina y el Caribe son mayores que con cualquier otra región del mundo.<sup>8</sup> Al mismo tiempo, la fuerte y sostenida migración de la región hacia Estados Unidos indica que una parte importante de la población estadounidense tiene familiares en la región. En resumen, lo que pasa en la región afecta directamente no solo a los intereses económicos estadounidenses, también afecta personalmente a las familias ampliadas. Además, la relación geográfica significa que muchos de los retos más importantes para el territorio nacional estadounidenses llegan a través de la región, incluyendo los narcóticos y el crimen organizado, la amenaza del cruce de terroristas por las fronteras, y los refugiados resultantes cuando ocurren eventos perturbadores en la región.

Si se percibe que Estados Unidos está “descuidando” la región para concentrarse en asuntos de seguridad nacional en otras partes del mundo, no es porque la región haya perdido importancia, sino más bien porque en épocas recientes la región prácticamente no presenta desafíos directos a la seguridad nacional estadounidense, haciendo posible concentrarse en partes más distantes del mundo.<sup>9</sup>

Las metas concretas de la política estadounidense hacia América Latina reflejan los valores de la nación en asuntos económicos, políticos y sociales:<sup>10</sup>

- Socios económicos que sean democráticos, estables y prósperos;
- Vecinos amigables que ayuden a asegurar nuestra región contra el terrorismo y las drogas ilegales;
- Naciones que trabajen juntas en el mundo para promover valores políticos y económicos compartidos.

Aunque no es una declaración completa o detallada de la política estadounidense hacia América Latina y el Caribe, cada una de las tres metas contiene una dimensión diferente de lo que Estados Unidos busca en la región, y como consecuencia, la lente por la que interpreta las crecientes actividades comerciales y de otra índole de la RPC en dicha región.

***Socios económicos que sean democráticos, estables y prósperos.*** La selección de la palabra “socios” en la declaración no es accidental, más bien resalta la íntima relación de Estados Unidos con los países en la región en términos económicos y de otra índole.

La palabra “socio” también refleja el tono particular de la administración actual, demostrada primero en el discurso del Presidente Barack Obama en la Cumbre de las Américas de 2009, en Puerto España, Trinidad,<sup>11</sup> y en la cumbre de 2012, en Cartagena, Colombia.<sup>12</sup> A través de ese lenguaje, Estados Unidos enfatiza que no busca imponer su voluntad sobre los países de la región, sino más bien, trabajar juntos de una manera que se adapte a sus opciones y preferencias. Para la misma región el Secretario de Estado John Kerry puso el título “el poder de la asociación” a un discurso planeado para una conferencia en septiembre de 2013 en Washington DC,<sup>13</sup> y el término se puso en relieve durante el testimonio de Roberta Jacobson ante el Congreso.<sup>14</sup>

De la misma forma, Estados Unidos ha enfatizado constantemente los derechos de los gobiernos de la región a desarrollar relaciones con la RPC u otros países de su elección, aunque podría tener sus opiniones sobre la naturaleza o consecuencias de esas relaciones.

Cabe asimismo mencionar que “socios económicos” es el tema de la oración y no el objeto. Como se observó anteriormente, los vínculos de familia y proximidad significan que los países de América Latina y el Caribe son de forma casi inherente socios económicos importantes para Estados Unidos. Esa fe ayuda a explicar la confianza estadounidense en que es más probable que los lazos económicos que la RPC desarrolla en la región sean complementarios, más que conflictivos con la relación económica de la región con Estados Unidos.<sup>15</sup>

No obstante las observaciones antes mencionadas, el foco de la oración, y el objetivo estadounidense, es que sus socios sean “democráticos, estable y prósperos”.

La aparición de “democrático” como el primer término en la oración refleja el énfasis que Estados Unidos pone en la democracia como valor en la región, conectado a la crucial importancia que la “democracia” implica para Estados Unidos como valor central en su propia identidad nacional. Esto es importante para entender la sinceridad de la preocupación estadounidense, en algunos contextos, que las actividades chinas con naciones del hemisferio puedan sustentar regímenes que a su juicio no son democráticos, o debilitar las instituciones democráticas en otras.

La inclusión de la palabra “estable” refleja la creencia que el cambio rápido o extremo fuera de los canales establecidos por las estructuras legales o normativas de una sociedad, tiende a producir resultados negativos para el bienestar de esa sociedad, y de los Estados Unidos. Por consiguiente, las protestas sociales o el desplazamiento de personas que pueden ser ocasionados por los grandes proyectos en que participan las empresas chinas en la región son una fuente de preocupación para Estados Unidos debido a su potencial de afectar negativamente la estabilidad, aunque en principio Estados Unidos no niega el derecho de la región a contratar con quien prefiera.

Finalmente, el término “prosperidad” refleja un deseo sincero de Estados Unidos por el bienestar de la región. Es un término íntimo que no se encuentra con frecuencia en las referencias estadounidenses a otras regiones, y refleja su tendencia de ver a la región como su “vecindario”.

También refleja su entendimiento de que es más probable que los regímenes con menos pobreza y desigualdad sean mejores vecinos y socios, incluyendo interacciones comerciales, políticas y culturales, y es menos probable que sirvan como bases para el crimen y el terrorismo. Por lo tanto, Estados Unidos ve con buenos ojos la participación de China que contribuya a la prosperidad de la región.<sup>16</sup>

*Vecinos amigables que ayuden a asegurar nuestra región contra el terrorismo y las drogas ilegales.* La segunda de las tres metas de política estadounidense para América Latina refleja la importancia de que sus vecinos geográficos cercanos no contribuyan a las amenazas de seguridad que enfrenta la nación, y que idealmente, ayuden a EE. UU. a mantener el “vecindario” libre de esas amenazas.

Es importante la selección de la palabra “amigable” en la frase para modificar a “vecinos”. Estados Unidos ve con profundo malestar la perspectiva de que existan estados activamente hostiles a sus intereses en, o cerca de, sus fronteras. El rol indirecto de la RPC en apoyar económicamente la supervivencia de regímenes tales como el de Venezuela es por tanto un asunto de preocupación para Estados Unidos, incluso si la RPC no se asocia con la retórica y acciones anti-estadounidenses de tales regímenes.<sup>17</sup>

La elección de las palabras “terrorismo” y “drogas ilegales” pone en relieve que una preocupación importante de los legisladores estadounidenses que observan la región es que los estados hostiles o mal gobernados podrían servir como una base de operaciones para la entrada a Estados Unidos de quienes tienen la intención de hacerle daño.<sup>18</sup> El vínculo entre el narcotráfico en la región, y la amenaza de los criminales en Estados Unidos fue enfatizada en el discurso de la Secretaria de Estado Asistente Roberta Jacobson en mayo de 2013, ante el Consejo de las Américas, diciendo que “por años he indicado que nuestras agencias encargadas de hacer respetar la

ley creen que los carteles de drogas mejicanos están activos en más de 250 ciudades de Estados Unidos...¿Cómo es que eso NO nos va a interesar?”<sup>19</sup>

Aunque el Departamento de Estado ha sido menos elocuente respecto a las amenazas terroristas contra Estados Unidos provenientes de la región, en diciembre de 2012, el Presidente Obama firmó la ley de “Contrarresto de Irán en el Hemisferio Occidental”, aprobada con fuerte apoyo republicano en el Congreso.<sup>20</sup>

En este campo, el aumento en la actividad criminal transpacífico que acompaña a las interacciones económicas entre China y América Latina es un asunto preocupante,<sup>21</sup> como lo son las interacciones económicas que financian a oficiales de gobierno con vínculos a grupos criminales. A Estados Unidos también le preocupa el uso de la región para otros tipos de actividad criminal, como el tráfico de personas y el secuestro, así como el uso de la región para iniciar ciberataques y cibercrimen.<sup>22</sup> Por otro lado, la ayuda de la RPC para hacer cumplir la ley en la región, así como los recursos adicionales disponibles que generan las exportaciones a la RPC para combatir a los criminales, son elementos positivos de las actividades de la RPC en la región.

***Naciones que trabajen juntas en el mundo para promover valores políticos y económicos compartidos.*** Para Estados Unidos, democracia y mercados libres no son valores impuestos por Estados Unidos en el mundo, sino más bien, principios que considera buenos para todas las naciones, y por lo tanto espera que sus socios se unan para apoyarlo en foros regionales como la Organización de Estados Americanos, o más grandes, como las Naciones Unidas. Como expresó el Secretario de Estado John Kerry, “Sencillamente, la gente en todas partes comparte los mismos valores, comparte los mismos valores universales, y éstos resuenan en todo corazón humano. Esos valores no pertenecen a ningún país. No pertenecen a ningún partido. No pertenecen a ningún líder. No pertenecen a ninguna ideología”.<sup>23</sup>

Con este fin, las iniciativas como la Alianza del Pacífico y la Asociación Transpacífico son aspectos positivos como iniciativas multilaterales que definen el régimen Transpacífico emergente en formas que EE. UU. cree que contribuirán al bienestar de toda la población de la región.<sup>24</sup>

Recíprocamente, el papel de la RPC en proporcionar una “alternativa” para regímenes que no desean adherirse a tales normas es un asunto preocupante para Estados Unidos, porque debilita la cultura de valores compartidos de democracia, mercados libres, y transparencia que busca fomentar en la región.

### ***Creciente presencia de China en América Latina.***

Mientras que algunos en Estados Unidos ven motivos perversos detrás de la creciente actividad de la RPC y sus empresas en América Latina,<sup>25</sup> el gobierno estadounidense y el discurso académico preponderantes acepta que tales interacciones son impulsadas por imperativos económicos asociados con el desarrollo del estado chino. Esto incluye el acceso a fuentes confiables de materias primas, asegurando la capacidad de alimentar a la población china, estableciendo y protegiendo mercados para mercancías y servicios chinos, y buscando acceso a tecnologías y flujos de información global.<sup>26</sup>

Aunque tales imperativos, en sí no son vistos como malévolos, los analistas estadounidenses entienden que su búsqueda por las empresas chinas y el gobierno chino pueden afectar negativamente a los intereses comerciales de EE.UU. en la región, producir consecuencias negativas en áreas tales como gobernabilidad y desarrollo económico, o socavar el interés de los gobiernos en la región para cooperar con EE. UU. en relación a los valores y normas que busca fomentar en la región.

Al mismo tiempo, al tratar el gobierno chino de apoyar las actividades de sus empresas y ciudadanos en América Latina, debe equilibrar los imperativos en conflicto. Por un lado, el desarrollo de la RPC indudablemente se beneficia de un orden mundial “multipolar” en el que Estados Unidos y sus filosofías no dominan instituciones clave o relaciones bilaterales. La hostilidad de

Venezuela, Ecuador, Bolivia y otros hacia los gobiernos e instituciones financieras occidentales, por ejemplo, creó importantes oportunidades para que las empresas e instituciones financieras chinas busquen negociar allí.

Por otro lado, los gobiernos de EE. UU. y otras naciones desarrolladas siguen siendo parte de los mercados y fuentes de inversión y tecnología más importantes de China, mientras que la economía china está integralmente ligada con los mercados financieros occidentales. Por tanto, si Estados Unidos decidiera que la “amenaza china” requiere el bloqueo del acceso de la PRC a los mercados, tecnología y capital estadounidenses, el desarrollo de China se vería dañado seriamente, aunque también sufrirían la economía estadounidense y global. Por lo tanto, así como el gobierno de la RPC ha acogido favorablemente, y buscado beneficiarse de la “multipolaridad” representada por regímenes como los del ALBA, indudablemente también ha sido cauto en no asociarse públicamente con los proyectos políticos antiestadounidenses de esos regímenes.

No obstante, cada generación de líderes chinos ha interpretado el “equilibrio” adecuado entre procurar relaciones globales y tranquilizar a Estados Unidos de una manera diferente. La decisión del Presidente Xi Jinping de usar su viaje de junio de 2013 a Estados Unidos para también realizar visitas de estado con diez líderes en tres países muy cercanos a éste (Costa Rica, Trinidad y Tobago, y México), envió un mensaje simbólico que su gobierno quizás no sea tan respetuoso de las sensibilidades estadounidenses como lo fue su antecesor.<sup>27</sup>

Además de los problemas derivados de la ampliación del comercio con China y la presencia de sus empresas en la región, hay dos aspectos de la relación que probablemente atraerán atención particular de Estados Unidos, y también en la región: las actividades criminales transpacífico asociadas con el nuevo comercio, y la cooperación militar entre China y América Latina.

**Actividades criminales transpacífico.** Es probable que las actividades criminales transpacífico que involucran a grupos chinos en América Latina y el Caribe reciban mayor atención porque las fuerzas de seguridad de la región tienen muy poca capacidad para investigarlas, incluyendo buscar evidencia que involucre a las empresas chinas y la comunidad china. Tales actividades refuerzan también el sentido de desconfianza hacia los chinos, no obstante lo injusto que puedan ser esas percepciones.

Las áreas principales en que se ha observado tal crimen hasta el momento incluyen tráfico de personas, narcóticos e insumos químicos, contrabando de mercancías, lavado de dinero, y tráfico de armas.<sup>28</sup>

El tráfico de personas presenta un reto potencialmente importante para el gobierno chino en sus relaciones con América Latina. Mientras que la gran mayoría de la etnia china en la región respeta la ley, la colocación frecuente de migrantes chinos ilegales dentro de las comunidades étnicas chinas contribuye a percepciones de que la totalidad de la comunidad china es cómplice en tales actividades. Además, el crecimiento visible de las comunidades chinas en los pequeños estados de la cuenca del Caribe debido a tal tráfico alimenta argumentos de que la comunidad china como un todo es una “amenaza” a la sociedad en general.

El movimiento ilegal de inmigrantes chinos por la región también auspicia vínculos entre los grupos chinos que los trasladan (como Dragón Rojo), y las organizaciones criminales que controlan las rutas en territorio latinoamericano (como los Zetas),<sup>29</sup> siendo de particular interés los puertos de la Costa del Pacífico como Puerto Vallarta, Manzanillo y Coyoacán, así como ciudades fronterizas como Tapachula, México.<sup>30</sup>

En el ámbito de los narcóticos, los materiales fluyen hacia y desde la RPC. Por un lado, se presume que empresas chinas (y también de India) venden insumos químicos como la efedrina y la pseudoefedrina a las organizaciones criminales con laboratorios en México y Centroamérica,<sup>31</sup> mientras que la cocaína se exporta desde países fuente en la región andina a ciudades como Hong Kong y Macao, y se cree que desde allí entran a la RPC. Por ejemplo, se cree que el cartel de Sinaloa está tratando de entrar en el mercado asiático.<sup>32</sup> También se ha interceptado cocaína

en ruta de Chile a Asia,<sup>33</sup> y se han reportado interacciones entre carteles de droga mexicanos y grupos de traficantes de heroína asiáticos.<sup>34</sup>

Con respecto al contrabando de mercancías chinas que entran en América Latina y el Caribe, parece que la mayoría de traficantes son empresarios de la región, más que de China, aunque se ha identificado casos individuales, como los grupos chinos Flying Dragons y Tai Chen, que importan mercancías de contrabando al Área de las Tres Fronteras.<sup>35</sup> En general, la asociación entre las mercancías chinas y las actividades criminales en América Latina y el Caribe contribuye a la percepción negativa de toda mercancía y mercaderes chinos en la región, y por asociación, perjudica la actitud positiva que el gobierno chino está tratando de desarrollar en la región.

**Cooperación militar entre China y América Latina.** Para los analistas estadounidenses, la cooperación militar de la RPC con América Latina ha sido un fenómeno de gran interés para la evaluación de las intenciones del gobierno chino a medida que amplía su relación con la región.<sup>36</sup>

Generalmente puede dividirse la relación militar china con la región en tres categorías: ventas de armas, instrucción e interacciones institucionales, y la presencia física de las fuerzas del Ejército de Liberación Popular (ELP) en la región.<sup>37</sup>

Donde las ventas de armas chinas a la región han cruzado el umbral de mercancías de bajo valor a vehículos y sistemas sofisticados, generalmente lo ha hecho apoyando a gobiernos políticamente receptivos como Venezuela, y luego se ha propagado a gobiernos aliados como Bolivia, Ecuador, y más recientemente Argentina. Por ejemplo, la venta de 16 aviones de caza K-8<sup>38</sup> a Venezuela fue seguida por la venta de otros seis aviones a Bolivia,<sup>39</sup> mientras que la venta de radares de defensa aérea JYL-1 a Venezuela<sup>40</sup> dio lugar a una venta similar a Ecuador.<sup>41</sup> Bolivia y Ecuador también han seguido programas independientes, incluyendo el alquiler de aviones de transporte chinos MA-60 por Ecuador,<sup>42</sup> y la compra de helicópteros chinos H-425 por las fuerzas armadas bolivianas.<sup>43</sup>

Venezuela continúa siendo el punto principal de entrada de mercancías militares chinas a la región, incluyendo aviones Y-8<sup>44</sup> e Y-12<sup>45</sup>, además de los anteriormente mencionados K-8, más las anunciadas compras de vehículos de asalto anfíbio<sup>46</sup> y helicópteros antisubmarinos Z-9C,<sup>47</sup> entre otros. No obstante, aunque tales ventas sin duda ayudan a los fabricantes de armas chinos a mostrar sus mercancías y desarrollar experiencia en América Latina; las ventas de armas a Venezuela son eclipsadas por las compras de equipo ruso, que han excedido de \$11 mil millones de dólares desde 2005.<sup>48</sup>

La venta de equipos chinos a América Latina también ha sufrido una serie de tropiezos importantes, incluyendo la caída de un caza K-8 cerca del aeropuerto militar de Barquisimeto en Venezuela,<sup>49</sup> la cancelación de una compra de aviones de transporte,<sup>50</sup> y posteriormente de un contrato de compra de radares con el gobierno de Ecuador,<sup>51</sup> la cancelación de la compra planeada de tanques MBT-2000 por el gobierno peruano,<sup>52</sup> la terminación de la adquisición de transportes blindados de personal WMZ-551 por el gobierno argentino después de comprar solo cuatro vehículos,<sup>53</sup> y la pérdida de una propuesta para un contrato de un sistema de defensa aérea en Perú.<sup>54</sup>

Por otro lado, las empresas chinas parecen estar progresando, adaptándose a las condiciones y sensibilidades locales con el fin de impulsar los programas de armas. Por ejemplo, en Argentina las empresas chinas han anunciado planes para la producción conjunta del helicóptero X-11<sup>55</sup> y el avión de caza FC-1 de China,<sup>56</sup> en ambos casos, formando asociaciones con la industria argentina que incluyen realizar una parte de la producción en suelo argentino.

Otra parte importante de la relación militar china incluye la donación de vehículos de uso doble como camiones y autobuses como obsequios de buena voluntad para abrir puertas en las instituciones militares latinoamericanas. El ELP ha hecho donaciones regulares de camiones y autobuses a los militares bolivianos desde antes de 2006, y más recientemente, a los militares ecuatorianos.<sup>57</sup> Otros obsequios importantes incluyeron la donación de un hospital de campaña

al Perú en 2006, y más recientemente, la donación de 14 camiones a la Fuerza de Defensa de Antigua y Barbuda para adiestramiento en septiembre de 2013,<sup>58</sup> y 10 camiones y autobuses a la Fuerza de Defensa de Surinam, anunciada en agosto de 2013. Otras donaciones más pequeñas que han sido igualmente útiles para abrir puertas y mantener relaciones, incluyen la donación de ayuda no letal a la Fuerza de Defensa de Jamaica muy poco después de su difícil experiencia en responder a violencia en Tivoli Gardens en mayo de 2010,<sup>59</sup> así como donaciones a las fuerzas de defensa de Colombia<sup>60</sup> y de Guyana,<sup>61</sup> entre otras.

Aparte de las armas, los militares chinos han desarrollado su relación con América Latina y el Caribe mediante visitas, entrenamiento, y educación militar profesional. Además de las visitas del liderazgo y entre instituciones, el Instituto de Estudios de Defensa de la Universidad de Defensa Nacional del ELP en Chanping organiza cursos estratégicos para oficiales militares de cada país en América Latina y el Caribe con los que la RPC mantiene relaciones diplomáticas.<sup>62</sup> También realiza otros cursos que incluyen a oficiales de América Latina y el Caribe en instalaciones de las fuerzas de tierra y de las fuerzas navales del ELP cerca de Nanjing<sup>63</sup> y Shijiazhuang, entre otros. Además, parte del adiestramiento táctico asociado con la venta de aviones chinos y otros equipos se lleva a cabo en la RPC,<sup>64</sup> y el ELP ha comenzado a realizar adiestramiento antinarcóticos para la policía nacional de Costa Rica.<sup>65</sup>

Tales actividades de educación y entrenamiento militar profesional son sin duda tan importantes para la RPC como las ventas de armas, ya que permiten que el ELP desarrolle relaciones personales con los líderes actuales y futuros de las fuerzas armadas de América Latina, y mejoran el entendimiento de cómo funcionan los militares latinoamericanos como instituciones dentro de las sociedades de América Latina.

Finalmente, la RPC ha tenido una presencia militar pequeña y periódica en América Latina. Esto incluye la participación en la fuerza de paz en Haití desde 2004 hasta septiembre de 2012,<sup>66</sup> el ejercicio humanitario conjunto Ángel de la Paz con Perú en noviembre de 2010, y el despliegue del buque hospital "Peace Arc" en el Caribe en 2011.<sup>67</sup>

### ***Desafíos para las empresas chinas en América Latina***

Aunque la evolución de los vínculos del crimen organizado y las relaciones militares entre China y América Latina continuarán atrayendo la atención de Estados Unidos, es posible que el reto más importante para la RPC en América Latina provenga de la creciente presencia física de sus empresas en territorio de la región.

La creciente presencia física de empresas chinas en la región refleja la evolución de esas empresas y las crecientes necesidades de la economía china, así como la maduración de la infraestructura física, financiera y de otra clase que hace posible su presencia. La presencia se concentra en sectores selectos, cada uno con dinámica y retos propios: industrias de productos primarios como petróleo, minería y agricultura, construcción, fabricación y venta al detalle, y sectores de servicios especiales como telecomunicaciones, logística y banca.<sup>68</sup>

A medida que se establecen en la región, las empresas chinas y su personal quedan sujetos a las leyes locales, las decisiones de los gobiernos y otros imperativos de los entornos en que funcionan. Al mismo tiempo la nueva presencia produce impactos y reacciones dentro de la misma región. Por otro lado, crea retos para las empresas chinas que, en ciertas circunstancias, buscarán ayuda de su gobierno.

Basados en la evidencia empírica actual, estos retos podrían incluir la aprobación de adquisiciones, ganar las propuestas y el establecimiento de proyectos, relaciones con las fuerzas laborales locales, subcontratistas, comunidades locales, grupos ambientalistas, y gobiernos, y la seguridad física de las empresas y de las fuerzas laborales chinas.

Aunque hasta la fecha el gobierno chino ha sido relativamente deferente en público cuando han surgido problemas que involucran a sus empresas y personal, acciones tales como la suspen-

sión de los envíos de aceite de soya de Argentina en 2010<sup>69</sup> sugieren que, bajo ciertas circunstancias, puede usar su influencia para impulsar o proteger los intereses de sus empresas y ciudadanos, aunque en una forma muy diferente que la usada por Occidente.

***Poder de persuasión de China.*** Al desarrollar relaciones en América Latina y el Caribe, y buscar que apoyen a sus empresas y ciudadanos, la RPC tiene un poder de persuasión mayor de lo que comúnmente se reconoce, y de diferentes fuentes.<sup>70</sup>

A diferencia de Estados Unidos, la RPC no tiene el beneficio de un grupo importante de personas en la región que hablen el idioma chino, hayan asistido a instituciones educativas chinas, o sientan afinidad particular hacia su cultura (aunque los programas de la RPC están progresando en esta área).

Más bien, la fuente más importante de apoyo para el gobierno chino y sus empresas en América Latina y el Caribe es cómo los residentes de la región esperan beneficiarse de la relación con la RPC, aunque esas esperanzas y percepciones no sean totalmente exactas. Tales expectativas incluyen acceso al mercado grande y creciente de China, no solo para productos primarios, sino también para productos del consumidor. También incluye expectativas de préstamos e inversiones chinas. Para un grupo de regímenes en la región, cómo los del ALBA, también incluye la esperanza de que la RPC sirva como contrapeso a las instituciones estadounidenses y occidentales, lo que les permitirá proseguir sus políticas libres de restricciones de los inversionistas, bancos y gobiernos occidentales.<sup>71</sup> Incluso más allá del ALBA, los gobiernos latinoamericanos reconocen que la RPC tiene un papel cada vez más importante en la economía y política mundial, añadiendo importancia a entender y mantener una relación efectiva con ella.<sup>72</sup>

Finalmente, tal como se tratará en una sección posterior, las empresas chinas están aumentando sus operaciones en territorio de la región, poniéndolos en condición de empleadores, proveedores de ingresos para los gobiernos, y actores en la comunidad, aunque esta misma presencia multiplica las oportunidades para el conflicto.<sup>73</sup>

El poder de persuasión chino en América Latina y el Caribe también enfrenta limitaciones importantes. Entre ellas se incluyen las diferencias en cultura e idioma, y un sentido generalizado de desconfianza de los chinos dentro de la región en general. Desde una perspectiva latinoamericana, tal desconfianza se refuerza por la percepción de que el personal chino (debido a las mismas barreras del idioma y normas culturales) no interactúa con, o desempeña un rol activo en, la comunidad local.

La RPC también enfrenta dilemas sobre cuándo y cómo usar esa influencia, dado el principio que vienen propugnando por mucho tiempo de no intervención en los asuntos de otros estados.<sup>74</sup>

### ***Respuesta actual de política estadounidense al involucramiento chino con América Latina y el Caribe***

Desde el principio, la respuesta de EE. UU. a la creciente participación de la RPC y las empresas chinas en América Latina y el Caribe ha enfatizado el derecho de la región a mantener relaciones con quien prefiera, y un deseo de evitar que la búsqueda de imperativos asociados con el desarrollo nacional de China en el orden mundial interconectado actual degeneren en conflicto geopolítico.<sup>75</sup> De hecho, en éste y otros aspectos, la política estadounidense hacia las actividades del gobierno de la RPC, las empresas chinas, y otros actores chinos en América Latina ha sido relativamente coherente en las administraciones republicana y demócrata, y entre el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa.

Por un lado, Estados Unidos reconoce el derecho de los estados latinoamericanos de mantener relaciones con quien elijan. Sin embargo, al mismo tiempo, ha expresado reiteradamente sus preocupaciones sobre la falta de transparencia de algunas de esas interacciones,<sup>76</sup> así como los efectos indirectos de esas interacciones en la gobernabilidad y las normas que EE. UU. y otros estados buscan fomentar en la región.

En la esfera militar, el entonces Subsecretario Asistente de Defensa Frank Mora reconoció el derecho de los militares latinoamericanos de desarrollar relaciones con quienes elijan, y observó que la capacidad que proporcionan las ventas de armas y entrenamiento de China podría ayudar a desarrollar capacidad en la región, aunque expresó preocupación por la falta de transparencia en esa relación.<sup>77</sup> De forma similar, su antecesor Rogelio Pardo-Maurer aseveró ante el Congreso de EE. UU. en abril de 2005 que “no había evidencia de que las actividades militares chinas en el Hemisferio Occidental, incluyendo las ventas de armas, presenten una amenaza convencional directa a los Estados Unidos”, no obstante calificó sus comentarios añadiendo “que esto no quiere decir que no haya preocupaciones”.<sup>78</sup>

Volviendo al análisis de las metas de política estadounidense presentado en la primera sección de este documento, es posible extrapolar varios principios sobre cuál será la respuesta probable de EE. UU. a las iniciativas chinas en América Latina, aunque tales principios representen únicamente el análisis del autor:

- En términos generales, es probable que EE. UU. acoga positivamente las actividades comerciales que contribuyan al desarrollo y prosperidad de la región, si estas actividades se realizan de forma transparente, y la competencia para ganar contratos o penetrar mercados se realice siguiendo prácticas justas orientadas al mercado.
- EE. UU. verá favorablemente las actividades de asistencia, intercambio comercial, préstamos e inversiones, y de otra índole de China que se realicen de forma transparente, no busquen socavar las relaciones del país con empresas estadounidenses o de Occidente, y:
  - Aumenten la capacidad de las instituciones de gobierno democrático.
  - Ayuden al gobierno o la región a combatir o resistir el terrorismo.
  - Ayuden al gobierno o la región a combatir el crimen y la inseguridad, especialmente el crimen organizado transpacífico.
- EE. UU. podría ver las actividades del gobierno de la RPC, las empresas chinas u otros actores chinos en la región con particular preocupación si:
  - Pareciera que utilizan sus relaciones políticas o económicas para planear o llevar a cabo actos que dañen a Estados Unidos o sus intereses, o para habilitar o animar a otros a hacerlo.
  - Proveen formas de apoyo financiero o de otra índole a los regímenes no democráticos u hostiles a Estados Unidos, particularmente si tales interacciones se llevan a cabo de forma secreta.
  - Parecen debilitar las instituciones democráticas.
  - Parecen aumentar la corrupción o el crimen.
  - Parecen generar inestabilidad.
  - O que de otro modo pareciera debilitar la gobernabilidad de una forma que aumente los riesgos de que la región sea usada por grupos criminales o terroristas transnacionales.

### ***Posibles escenarios futuros***

Más allá de los principios generales, la evolución de la posición china en América Latina y el Caribe y la respuesta política estadounidense depende de la interacción de varios factores, y es por tanto difícil de predecir.

Dentro de cada país de la región, la posición de la RPC reflejará un equilibrio entre tres procesos dinámicos: (1) el aumento de conflictos asociados con la creciente presencia física china



en la región, (2) el aprendizaje de todas las partes asociadas con esa presencia física y la interacción más intensa asociada con ella, y (3) el aumento de la ventaja china como un producto de la mayor importancia de la RPC y sus agentes para la subsistencia del país. En algunos países, el conflicto superará al aprendizaje, dando lugar al fracaso de proyectos y una actitud negativa hacia la RPC, las empresas chinas, o los chinos en general. En otros casos, el gobierno de la RPC y las empresas chinas aprenderán cómo operar de forma efectiva en el contexto cultural local y usarán su nueva influencia para superar los retos, dando lugar a resultados positivos. Los resultados específicos en cada país y situación serán probablemente diferentes, produciendo un complejo entramado en el que la RPC tiene éxito y es bien considerada en algunos lugares, pero no en otros.

**Momentos definitorios.** A medida que se desarrolla la dinámica detallada en el párrafo anterior, puede también haber “momentos definitorios” que jueguen un papel especialmente importante en dar forma a la relación de China con ese país y su posición en la región. En tales eventos, el mayor impacto proviene no del evento mismo, sino de cómo los actores en el país, y en la región, pueden cambiar su percepción de China, y las oportunidades y amenazas que presenta, según su interpretación de lo que ha sucedido.

Hay cuando menos dos de esos tipos de eventos que involucran opciones de la RPC en relación a si debe defender los intereses de sus empresas, gente, y otros intereses contra los retos específicos que enfrentarán en la región, y cómo hacerlo:

En primer lugar, la RPC enfrentará acciones de gobiernos en la región contra sus empresas y ciudadanos que considera injustas y dañinas a sus intereses. Si elige no actuar enviará un mensaje importante, aunque si trata de usar su ventaja económica o diplomática en forma drástica podría equivocarse, o convencer a los que toman decisiones en la región que la RPC representa un “nuevo imperialismo” contra el que tienen que protegerse.

Segundo, la RPC podría quedar atrapada en el derrumbe violento de un gobierno latinoamericano con el cual tenía buenas relaciones y muchos proyectos, con mucho personal y activos valiosos vulnerables en el país. Podría convencerse de que las soluciones multilaterales serían demasiado lentas, o no protegerían adecuadamente a su gente y activos. Especialmente si las empresas chinas, trabajadores, o etnias chinas fueran blanco en el caos, la RPC tendría que elegir entre aceptar esas muertes y pérdidas, o involucrarse en protegerlas de forma más enérgica que cuando evacuaron personal anteriormente en situaciones en deterioro en Somalia y Libia.

Tal crisis podría también definir la imagen de la RPC en formas no previstas. Las empresas chinas podrían contratar fuerzas de seguridad grandes al deteriorarse la situación, como en África. Y si esas fuerzas se comportaran torpemente, mancharía la imagen de China en la región.

Aparte de los “momentos definitorios”, la dinámica entre China, Estados Unidos y los países de la región también se puede analizar mediante *escenarios*. Aunque los cinco escenarios presentados a continuación no capturan todas las posibilidades, sugieren una gama razonable de lo que podría pasar en los años venideros:

- Continuación indefinida de la situación actual.
- Integración y asociación progresiva.
- Surgimiento de bloques regionales.
- Crisis económica.
- Conflicto global.

**Continuación indefinida de la situación actual.** La RPC continúa creciendo a las tasas actuales. El comercio de la RPC con la región, y la presencia de empresas chinas en territorio de la región continúa ampliándose. Las tasas de crecimiento en Estados Unidos y Europa se mantienen apro-

ximadamente en los niveles actuales sin cambio significativo. No hay trastornos significativos en la política o economía de América Latina y el Caribe. La posición de China en países selectos de la región continúa fortaleciéndose, con una expansión de préstamos, inversiones, proyectos de trabajo, y ventas de productos. Por el contrario, en otros países hay mayor resistencia para el comercio con la RPC y las inversiones de ésta. Aparecen actitudes negativas hacia la RPC, las empresas chinas, y las minorías étnicas chinas en algunos lugares, dando lugar a acciones contra las empresas chinas y violencia contra la etnia china. Sin embargo, el grado de polarización permanece limitado, sin violencia extrema ni rupturas diplomáticas, con la posibilidad de mejora de las relaciones donde es deficiente, o viceversa.

**Integración y asociación progresiva en la región.** Con algunas mejoras en las condiciones económicas actuales, las empresas chinas continúan creciendo en complejidad al tratar con el Oeste y amplían su presencia física en América Latina y el Caribe, apoyadas por la expansión de infraestructuras de apoyo financiero, de información, reglamentarias y logísticas, y en cooperación con socios locales. Adaptándose a las exigencias de la operación en América Latina y el Caribe, las empresas chinas alcanzan dimensiones verdaderamente globales en su estilo de operación, empleando principalmente personal local y de administración en sus operaciones latinoamericanas, y participando en las comunidades latinoamericanas. Las empresas chinas crean una presencia en los países socialistas y en los de economía de mercado de la región.

Mediante relaciones cada vez más cercanas entre socios chinos y latinoamericanos, y la integración de investigación y desarrollo y las cadenas de suministro a nivel global, se desvanece el problema de la identidad “china” de las empresas, tal como ocurrió en general con las empresas japonesas y coreanas que operaban en la región anteriormente.

**Surgimiento de “bloques ” regionales.** La región se divide en función de tendencias ideológicas sobre el tema de cómo negociar con la RPC y el resto de Asia (no en *si debe* hacerlo). Los países del ALBA buscan un modelo de interacción basado en negociaciones entre estados en relación a proyectos y flujos comerciales. Los estados de la “Alianza del Pacífico” buscan un enfoque que enfatiza mercados libres, contratos, transparencia y agilidad. Un tercer grupo, liderado por Brasil, adopta un enfoque más mercantilista y proteccionista que permite alguna cooperación, pero también genera conflicto continuo entre la RPC y los países sobre impuestos y leyes, y requisitos para permitir inversiones y proyectos de trabajo chinos.

**Crisis económica.** La desaceleración del crecimiento en la RPC, y el estancamiento persistente en Estados Unidos y Europa continúan deprimiendo los precios de los productos básicos, haciendo que la RPC pierda parte de su atractivo como comprador de mercancías de América Latina. Al mismo tiempo, las condiciones económicas difíciles dentro de la RPC, y en el mundo desarrollado, hacen que las empresas y los bancos chinos se vuelquen con más agresividad a América Latina y el Caribe como mercados alternativos y destinos de capital, haciendo que los grupos empresariales de América Latina vean a esas empresas más como una amenaza.

El deterioro del entorno económico dentro de América Latina, y la competencia por mercados de exportación como Estados Unidos, hace que las empresas chinas se vean más en términos de suma cero. Las menores oportunidades económicas también incrementan las tensiones sociales en esos países con el resultado que, particularmente en el Caribe, las comunidades chinas en expansión y el desplazamiento percibido de los comerciantes no chinos sean vistas más críticamente por la población en general, alimentando las tensiones étnicas.

En las variantes más extremas de este escenario, un derrumbe del sistema financiero internacional con efectos secundarios sobre la RPC causa la suspensión de proyectos de trabajo chinos importantes en América Latina. Partes de América Latina comienzan a cuestionar sus premisas en relación a si la RPC podría realmente sustituir a EE. UU. como la economía más grande del mundo, o si podría quedar paralizada por contradicciones económicas internas. La orientación de la región hacia la RPC se vuelve menos favorable que actualmente. Los líderes políticos y

hombres de empresa aceleran su orientación hacia otras partes de Asia y el mundo en desarrollo para crear nuevas relaciones comerciales y atraer inversión.

**Conflicto global.** Se deteriora la situación de seguridad en Asia, enfrentando a la RPC y a Estados Unidos en un conflicto que tiene dimensiones globales, incluyendo acciones militares, y hostilidades mutuamente devastadoras en el comercio, finanzas, ciberespacio y otras áreas. Las alianzas y los activos comerciales en América Latina y en otros lugares pasan a ser herramientas en la lucha entre las dos potencias.

## Conclusión

El futuro de las relaciones de China con América Latina involucra una interacción compleja entre actores gubernamentales y privados en el lado chino, dentro de Estados Unidos y en América Latina.

A pesar de algunos de los escenarios más negativos presentados en los párrafos anteriores, hay buenas razones para pensar que las relaciones del “triángulo” de “China-EE. UU.-América Latina y el Caribe” pueden mantenerse positivas si se manejan bien. En la tradición estadounidense, reconocer la desconfianza y la competencia es una parte necesaria para desarrollar confianza y armonía.

Ciertamente hay algo de desconfianza entre Estados Unidos y la RPC. Además, las actividades de China y Estados Unidos en América Latina y el Caribe, incluyendo las actividades de sus empresas y ciudadanos, pueden crear consecuencias negativas para el otro. No obstante, *no parece que exista un conflicto fundamental de intereses nacionales en el momento actual* entre las metas que busca cada país en América Latina y el Caribe. De hecho, hay muchas áreas de intereses compartidos, y oportunidades para trabajar juntos. Encontrar la ruta para hacerlo no es una opción, sino una necesidad, ya que las consecuencias de la hostilidad para EE.UU., la RPC y el resto del mundo son realmente aterradoras. □

### Notas

1. El autor es profesor asistente del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry en Washington DC. Las opiniones expresadas en este artículo solo le pertenecen a él, y no representan la posición del Centro Perry ni del gobierno de los Estados Unidos.

2. La concesión de 25 años fue otorgada a Hutchison-Whampoa en enero de 1997 mediante la Ley Pública No. 5 de Panamá. Véase Constantine C. Menges. *China: the gathering threat. (China: la creciente amenaza.)* Nelson Current. 2005. pág. 396.

3. Véase, por ejemplo, Steven Mufson, “In Panama: Ports in a Storm; GOP Critics Decry Hong Kong Firm’s Role at Each End of Canal. (En Panamá: Puertos en una tormenta; críticos del partido republicano condenan el papel de empresa de Hong Kong en cada lado del canal.)” *Washington Post*. 8 de diciembre de 1999.

4. Véase, por ejemplo, “Foreign Minister Li Zhaoxing Comments on the Fruitful Results Of President Hu Jintao’s Trip to Latin America (Comentarios del Ministro de Relaciones Exteriores Li Zhaoxing sobre los buenos resultados del viaje del Presidente Hu Jintao a América Latina).” *Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China*. 26 de noviembre de 2004.

5. *Anuario de Estadísticas Comerciales*. Fondo Monetario Internacional, 2012. pág. 924.

6. *Anuario de Estadísticas Comerciales*. Fondo Monetario Internacional, 2012. pág. 155.

7. Charlene Porter, “Clinton Seeks to Build on Power of Proximity in Americas (Clinton busca aprovechar el poder de la proximidad en América)”. Departamento de Estado de los Estados Unidos. <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2012/04/201204133806.html#ixzz2f9Rwr15W>. 13 de abril de 2012.

8. El comercio estadounidense con el Hemisferio Occidental en 2012 fue de \$1,46 billones de dólares, o 38% del comercio mundial de los Estados Unidos. La región más próxima fue Asia, con la que se registró un intercambio comercial de \$1,29 billones de dólares. “U.S. Trade by Geographic Regions (Intercambio comercial estadounidense según regiones geográficas)”. Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, <http://dataweb.usitc.gov/scripts/Regions.asp>. Consultado el 17 de septiembre de 2013.

9. La Subsecretaria de Estado Roberta Jacobson, en las audiencias para su confirmación del Senado en febrero de 2013, por ejemplo, caracterizó a la región como dominada por “oportunidades” que se pueden proseguir para mejorar la región, en lugar de “amenazas” que se deban enfrentar. Véase Roberta S. Jacobson, “Statement Before the Subcommit-

tee on the Western Hemisphere of the Committee on Foreign Affairs (Declaración ante el Subcomité sobre el Hemisferio Occidental del Comité sobre Asuntos Exteriores)". Departamento de Estado de los Estados Unidos. <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2013/205468.htm>. 28 de febrero de 2013.

10. Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental. Departamento de Estado de los Estados Unidos. Declaración oficial de misión y objetivos. <http://www.state.gov/p/wha/about/>. Consultado el 16 de septiembre de 2013.

11. "Comentarios del Presidente en la ceremonia de apertura de la Cumbre de las Américas". Puerto España, Trinidad. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-summit-americas-opening-ceremony>. 19 de abril de 2009.

12. "Remarks of President Barack Obama — As Prepared for Delivery — Summit of the Americas Opening Plenary (Comentarios del Presidente Barack Obama — preparados para el discurso — Plenario de Apertura de la Cumbre de las Américas)" La Casa Blanca. Sitio Web oficial. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/04/14/remarks-president-barack-obama-prepared-delivery-summit-americas-opening/>. 14 de abril de 2012.

13. Lamentablemente, el Secretario Kerry tuvo que cancelar el discurso a causa de responsabilidades relacionadas con la evolución de la situación en Siria. Véase "Cancelled Due to a Scheduling Conflict: Secretary Kerry To Deliver Remarks on Latin America at the 17th Annual CAF Conference (Cancelado debido a problemas de programación: El Secretario Kerry presentará sus comentarios sobre América Latina en la Décimo Séptima Conferencia Anual de la CAF)". Departamento de Estado de los Estados Unidos. Comunicado de prensa. <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/08/213670.htm>. 30 de agosto de 2013.

14. Roberta S. Jacobson, "Statement Before the Subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on Foreign Affairs (Declaración ante el Subcomité sobre el Hemisferio Occidental del Comité sobre Asuntos Exteriores)". Departamento de Estado de los Estados Unidos. <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2013/205468.htm>. 28 de febrero de 2013.

15. Por ejemplo, usando cadenas de suministro integradas globalmente, las empresas chinas pueden establecer plantas de producción en México orientadas a la exportación de mercancías al mercado estadounidense en virtud de las disposiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

16. Véase, por ejemplo, "Asia, the Americas, and U.S. Strategy for a New Century (Asia, las Américas, y la estrategia estadounidense para un nuevo siglo)". Comentarios de William J. Burns. Subsecretario de Estado. Comentarios en la World Affairs Councils of America National Conference. Washington, DC. <http://www.state.gov/s/d/2011/176667.htm>. 04 de noviembre de 2011.

17. "Pekín se desmarca de vínculos ideológicos con Venezuela a la llegada de Chávez." *El Universal*. Caracas, Venezuela. 23 de septiembre de 2008.

18. A pesar de las iniciativas a nivel estatal para legalizar la marihuana en Colorado y Washington, la administración actual no ha sido consistente al nivel federal en cuanto a la legalización. El Presidente Obama dijo en la Cumbre de las Américas de 2012 en Cartagena, "Sé que hay frustración y que algunos piden la legalización. Por el bien de la salud y la seguridad de nuestros ciudadanos -todos nuestros ciudadanos- Estados Unidos no irá en esta dirección". "Remarks of President Barack Obama — As Prepared for Delivery — Summit of the Americas Opening Plenary (Comentarios del Presidente Barack Obama — preparados para el discurso — Plenario de Apertura de la Cumbre de las Américas)" La Casa Blanca. Sitio Web oficial. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/04/14/remarks-president-barack-obama-prepared-delivery-summit-americas-opening/>. 14 de abril de 2012.

19. Roberta S. Jacobson, "Remarks at the 43rd Annual Washington Conference on the Americas (Comentarios en la Cuadragésimo Tercera Conferencia Anual sobre las Américas en Washington)". Departamento de Estado de los Estados Unidos. <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2013/209381.htm>. 08 de mayo de 2013.

20. "Countering Iran in the Western Hemisphere Act Of 2012 (Ley de 2012, Contrarresto de Irán en el Hemisferio Occidental)". Ley pública 112–220. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ220/pdf/PLAW-112publ220.pdf>. 28 de diciembre de 2012.

21. Para ver un recuento detallado de tales actividades, consulte R. Evan Ellis, "Chinese Organized Crime in Latin America (El crimen organizado chino en América Latina)" *Prism*. Vol. 4. No. 1. 1 de diciembre de 2012, páginas 67-77.

22. Para un análisis de cómo las actividades de telecomunicaciones chinas en América Latina y el Caribe se podrían vincular a las sensibilidades estadounidenses sobre asuntos cibernéticos, vea R. Evan Ellis, "The Strategic Dimension of Chinese Activities in the Latin American Telecommunications Sector (La dimensión estratégica de las actividades chinas en el sector de telecomunicaciones de América Latina)". *Revista Científica 'General José María Córdova'*. Editor Jesús Alberto Suárez Pineda. Vol. 11. No. 11. Enero-junio de 2013. Páginas 121-140.

23. John Kerry, "Comentarios sobre una Asociación del Pacífico del siglo 21". Departamento de Estado de los Estados Unidos. <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/04/207487.htm>. 15 de abril de 2013.

24. La declaración oficial estadounidense en la aceptación como observador en la Alianza del Pacífico, por ejemplo, indicó que "Estados Unidos aplaude el progreso que ha hecho la Alianza del Pacífico para integrar sus mercados y las políticas económicas fuertes que persiguen sus miembros como ejemplos para América Latina. Tenemos la intención de usar nuestra condición de observador para reconocer y apoyar estos logros y para promover los valores que compartimos con los estados miembros, incluyendo compromisos para ampliar mercados libres, reducir la desigualdad, abrir el intercambio comercial, y dar la bienvenida a la inversión extranjera." "The United States' Participation as an Observer to the Pacific Alliance (Participación de Estados Unidos como observador en la Alianza del Pacífico)". Declaración oficial.

Departamento de Estado de los Estados Unidos. <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/07/212205.htm>. 19 de julio de 2013.

25. Véase, por ejemplo, Roger F. Noriega, "Chávez and China: Challenging U.S. Interests (Chávez y China: Desafío a los intereses estadounidenses)". *AEI Online*. <http://www.aei.org/article/foreign-and-defense-policy/regional/asia/chvez-and-china-challenging-us-interests/>. 20 de abril de 2010. Véase también Manuel Cereijo, "Inside Bejucal Base in Cuba: A Real Threat (Dentro de la base de Bejucal en Cuba: Una amenaza real)". *The Americano*. <http://theamericano.com/2010/08/27/bejucal-base-cuba-real-threat/>. 27 de agosto de 2010. Véase también Nelson Chung, "US faces surprise attack with canal giveaway: Analyst. (Estados Unidos enfrenta posible ataque por sorpresa con la entrega del canal: Analista)". *Global Security*. 17 de noviembre de 1999.

26. Para un análisis de estos objetivos, véase R. Evan Ellis, *China in Latin America: The Whats and Wherefores (China en América Latina: Los qué y por qué)*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2009.

27. Véase, por ejemplo, "From pivot to twirl (De giro a piruetas)". *The Economist*. 8 de julio de 2013. Véase también R. Evan Ellis, "China's New Backyard (El nuevo patio trasero de China)". *Foreign Policy*. <http://www.foreignpolicy.com>. 6 de junio de 2013.

28. Véase R. Evan Ellis, "Chinese Organized Crime in Latin America (Crimen organizado chino en América Latina)", *Prism*. Vol. 4. No. 1. 1 de diciembre de 2012, páginas 67-77.

29. Ernesto U. Savona. "Case Studies of Organized Crime (Estudios de casos del crimen organizado)".

30. Véase R. Evan Ellis, "Chinese Organized Crime in Latin America (Crimen organizado chino en América Latina)", *Prism*. Vol. 4. No. 1. 1 de diciembre de 2012, páginas 67-77.

31. "Capo mexicano capturado coordinaba el tráfico de drogas de Colombia y China". *Noticias 24*. <http://www.noticias24.com>. Ciudad de México, México. 12 de marzo de 2012. Véase también "Carteles mexicanos insisten en fabricación de droga, pese a limitantes". *La Prensa*. Ciudad de México, México. 15 de diciembre de 2009. Véase también "Solo mafias china y rusa superan al narco". *El Universal*. Ciudad de México, México. <http://www.eluniversal.com.mx>. 28 de julio de 2010.

32. "Los hermanos González, juzgados en Malasia por 'narcotráfico'". *La Prensa*. Ciudad de México, México. <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2052932.htm>. 24 de abril de 2011. Véase también "Arrestan a 5 mexicanos en Hong Kong por tráfico de droga". *Milenio*. Ciudad de México, México. <http://www.milenio.com>. 19 de septiembre de 2011.

33. Ernesto U. Savona. "Case Studies of Organized Crime (Estudios de casos del crimen organizado)" <http://people.exeter.ac.uk/watupman/undergrad/rtb/caseorg.htm>.

34. Ernesto U. Savona. "Case Studies of Organized Crime (Estudios de casos del crimen organizado)" <http://people.exeter.ac.uk/watupman/undergrad/rtb/caseorg.htm>.

35. Rex Hudson, "Terrorist and Organized Crime Groups in the Tri-Border Area (TBA) of South America (Grupos terroristas y del crimen organizado en el Área de las Tres Fronteras (TBA) de América del Sur). Informe. Washington, DC: División de Investigación Federal, Biblioteca del Congreso. [www.loc.gov/r/frd/pdf-files/TerrOrgCrime\\_TBA.pdf](http://www.loc.gov/r/frd/pdf-files/TerrOrgCrime_TBA.pdf). 2003. Véase también Alejandro Kenny, "China's Presence in Latin America: A View on Security from the Southern Cone (Presencia de China en América Latina: Una perspectiva de seguridad desde el cono sur)". *Military Review*. Septiembre-octubre de 2006. Páginas 60-66.

36. Véase, por ejemplo, Bill Geertz, "Rising Red tide: China encircles U.S. by sailing warships in American waters, arming neighbors (Creciente marea roja: China rodea a EE. UU. navegando sus naves de guerra en aguas americanas y armando a sus vecinos)". *Washington Times*. Washington D.C. <http://www.washingtontimes.com>. 7 de junio de 2013. Véase también Cynthia Watson, "The Rise of Latin America : China's Use of the Military Instrument in Latin America: Not Yet the Biggest Stick (El surgimiento de América Latina: Uso del instrumento militar por China en América Latina: No es aún el garrote más grande)". *Columbia Journal of International Affairs*. Vol. 66, No. 2, Primavera/verano de 2013, pág. 101. Véase también Gabriel Marcella, "China's Military Activity in Latin America (Actividad militar de China en América Latina)". *America's Quarterly*. <http://americasquarterly.org/Marcella>. Invierno de 2012.

37. Para un análisis detallado de las actividades militares chinas en América Latina, véase R. Evan Ellis, "China – Latin America Military Engagement (Cooperación militar entre China y América Latina)". Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College Strategic Studies Institute. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/>. Agosto de 2011.

38. "En agosto llegan 12 nuevos aviones K-8". *El Universal*. Caracas, Venezuela. 30 de junio de 2010.

39. "Bolivia builds defenses against 'poachers' of resources (Bolivia desarrolla defensas contra los 'depredadores' de recursos)". *UPI.com*. 09 de agosto de 2010.

40. María Daniela Espanozo. "FAN utilizará radar de origen chino en ejercicio con Brasil". *El Universal*. Caracas, Venezuela. 21 de agosto de 2008.

41. "Ecuador instalará cuatro radares en la frontera con Colombia este año". *El Universal*. Caracas, Venezuela. 16 de agosto de 2010.

42. "Proyectos de la Fuerza Aérea Ecuatoriana. Saorbats. Consultado el 13 de enero de 2011. Véase también "Ecuador comprará aviones de transporte militar chinos". *El Universo*. Guayaquil, Ecuador. 16 de agosto de 2010.

43. "Cámara de Senadores sanciona Ley para adquisición de helicópteros multipropósito de China". *Los Tiempos*. Cochabamba, Bolivia. 9 de marzo de 2012.

44. "Venezuela compra a China 12 aviones de transporte". *El Universal*. Caracas, Venezuela. 29 de noviembre de 2010.

45. "AVIC bags big deal in Venezuela (AVIC se asegura un gran contrato en Venezuela)". *People's Daily Online*. 13 de julio de 2010.
46. "China vendió vehículos blindados anfíbios al ejército venezolano". *La República*. Lima, Perú. 5 de julio de 2012.
47. Oliva Kroth, "Venezuela's military empowerment under President Chávez (Potenciamiento militar de Venezuela bajo el Presidente Chávez)". *Pravda*. 18 de septiembre de 2012.
48. Stephen Blank, "Moscow Rediscovered the South American Arms Market (Moscú redescubre el mercado de armas sudamericano)". *Global Security News*. <http://global-security-news.com>. 10 de mayo de 2011.
49. "Se cayó avión militar en Barquisimeto". *El Universal*. Caracas, Venezuela. 21 de julio de 2010.
50. "FAE desiste de comprar aeronaves a China por un 'desacuerdo técnico'" *El Universo*. Guayaquil, Ecuador. 4 de julio de 2011.
51. "Fiscalía investiga FAE por contrato de radares". *El Universo*. Guayaquil, Ecuador. 21 de mayo de 2012.
52. "Gobierno suspende indefinidamente compra del tanque chino MBT-2000". *La República*. Lima, Perú. 7 de abril de 2010.
53. Jorge Elías. "Opinión: Llegaron los VCTP WMZ-551B1 chinos". *Desarrollo y Defensa*. 10 de septiembre de 2010.
54. Kelly Hearn, "China-Perú military ties growing stronger (Se fortalecen los vínculos militares entre China y Perú)". *The Washington Times*. Washington D.C., 27 de mayo de 2012.
55. "Puricelli destacó "asociación estratégica" con china en materia de defensa". *TELAM*. 4 de julio de 2012.
56. Richard D. Fisher, Jr., "Argentine officials confirm joint-production talks over China's FC-1 fighter (Oficiales argentinos confirman conversaciones de producción conjunta del avión de caza FC-1 de China)". *Janes*. <http://www.janes.com/article/23497/argentine-officials-confirm-joint-production-talks-over-china-s-fc-1-fighter>. 23 de junio de 2013.
57. "China Duplicará Colaboración Militar Con Ecuador, Según Fuerzas Armadas Del Vecino País". *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. 15 de febrero de 2010.
58. Martina Johnson, "ABDF gets much-needed donation from China (ABDF recibe donación muy necesaria de China)". *Antigua Observer*. <http://www.antiguaobserver.com/abdf-gets-much-needed-donation-from-china/>. 13 de septiembre de 2013.
59. "China sends \$3.5M in military equipment to Jamaica (China envía \$3,5 millones de dólares en equipo militar a Jamaica)". *Today Online*. 15 de enero de 2011.
60. "Colombia and China sign a Military Cooperation Agreement (Colombia y China firman acuerdo de cooperación militar)". Fuerza Aérea de Colombia. Sitio Web oficial. 26 de junio de 2012.
61. "GDF Officer Cadet heads to China for specialist pilot training (Oficial de la Fuerza de Defensa de Guyana se dirige a China para entrenamiento de piloto especialista)". *Guyana News*. 29 de agosto de 2012.
62. R. Evan Ellis, "China-Involucramiento Militar en América Latina: Buena Voluntad, Buen Negocio, y Posición Estratégica?" *Air & Space Power Journal en Español*. Segundo trimestre de 2012. Páginas 43-56.
63. "Simpósio Internacional no Naval Command College do Exército Popular de Libertação de China". PlanoBrazil. 18 de diciembre de 2010.
64. Véase, por ejemplo, "Aviación recibe primeros seis aviones chinos de combate K-8W". *El Universal*. Caracas, Venezuela. 13 de marzo de 2010.
65. "Costa Rica pidió a China Continental entrenamiento policial". *El Nuevo Diario*. Managua, Nicaragua. 03 de noviembre de 2010.
66. Jia Wen. "Remembering Chinese peacekeepers in Haiti (Recordando a las fuerzas de paz de China en Haití)". *Global Times*. 19 de enero de 2010.
67. Como ejemplos de cobertura de prensa de la visita, véase, "Ja welcomes China medical ship (Ja da la bienvenida a buque médico de China)". *Jamaica Observer*. Kingston, Jamaica. 30 de octubre de 2011. Véase también Glen Mohammed, "Patients praise visiting Chinese medical Ship (Pacientes elogian la visita al buque médico chino)". *Trinidad Express*. 10 de noviembre de 2011. Véase también Irene Rodríguez, "Barco hospital chino llegó para atender población puntarenense". *Nación*. San José, Costa Rica. 23 de noviembre de 2011.
68. Véase R. Evan Ellis, *China's New Physical Presence in Latin America: Challenges for the Chinese and Impacts on the Region (Nueva presencia física de China en América Latina: Retos para los chinos e impacto en la región)*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers. Próximamente.
69. "Cristina regresó de China sin soluciones para la venta de soya". *Clarín*. Buenos Aires, Argentina. <http://www.Clarin.com>. 17 de julio de 2010.
70. Para una discusión detallada del poder de persuasión chino en América, véase R. Evan Ellis, "Chinese Soft Power in Latin America: A Case Study (Poder de persuasión chino en América Latina: Un estudio de caso)". *Joint Forces Quarterly*. Edición No. 60. Primer trimestre de 2011. Páginas 85-91.
71. Para líderes como el fallecido presidente de Venezuela Hugo Chávez y el presidente de Bolivia Evo Morales, el papel de la RPC tiene también una dimensión política que se conecta al período del Presidente Mao, independientemente de que esa conexión sea analíticamente sólida. Durante un viaje a China, el presidente venezolano Hugo Chávez afirmó que el héroe revolucionario sudamericano Simón Bolívar y el líder revolucionario chino Mao Zedong hubieran sido "grandes amigos". Véase Alberto Alemán Aguirre, "Relaciones que saben a petróleo". *El Nuevo Diario*. Managua, Nicaragua. 15 de agosto de 2012. De manera similar, durante su viaje de enero de 2009 a China, Morales declaró cere-

moniosamente ser un “gran admirador de Mao”. Véase también, Mireya Tabuas y María Alesia Sosa. “No es un cuento chino”. *El Nacional*. Caracas, Venezuela. <http://el-Nacional.com>. 15 de abril de 2012.

72. El entonces presidente de Costa Rica, Óscar Arias, por ejemplo, cambió la postura diplomática de su país, en parte debido a su creencia de que la creciente importancia de la RPC hacía que las relaciones con ella fueran fundamentales a la posición futura de Costa Rica en la comunidad internacional. Véase R. Evan Ellis, *China in Latin America: the Whats and Wherefores (China en América Latina: Los qué y por qué)*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2009.

73. Para un recuento más detallado de este fenómeno, véase R. Evan Ellis, “China, S.A. as a Local Company in Latin America (China S.A. como una empresa local en América Latina)”. *Regional Insights*. William J. Perry, Centro para Estudios Hemisféricos de Defensa. No. 1. 2013. Véase también R. Evan Ellis, “Learning the Ropes (Fase de aprendizaje)”. *America's Quarterly*. Vol. 6, No. 4. Otoño de 2012. Páginas 28-33. Véase también R. Evan Ellis, “The Expanding Chinese Footprint in Latin America: New Challenges for China, and Dilemmas for the US (La creciente presencia china en América Latina: Nuevos retos para China, y dilemas para Estados Unidos)”. *Instituto Francés de Relaciones Internacionales (IFRI)*. No. 49. [http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=7014&id\\_provenance=88&provenance\\_context\\_id=2&lang=uk](http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=7014&id_provenance=88&provenance_context_id=2&lang=uk). Febrero de 2012.

74. Para una afirmación de este principio con respecto a las relaciones de China con América Latina, véase “China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean (Documento de política de China en América Latina y el Caribe) (texto completo)”, Gobierno de la República Popular China. Noviembre de 2008.

75. Véase, por ejemplo, la declaración del ex Subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental Arturo Valenzuela, en Zhang Ting, “China ‘not a threat’ in Latin America (China ‘no es una amenaza’ en América Latina)”. *China Daily*. 19 de agosto de 2011.

76. Véase, por ejemplo, “Asia, the Americas, and U.S. Strategy for a New Century (Asia, las Américas, y la estrategia estadounidense para un nuevo siglo)”. Comentarios de William J. Burns. Subsecretario de Estado. Comentarios en la World Affairs Councils of America National Conference. Washington, DC. <http://www.state.gov/s/d/2011/176667.htm>. 4 de noviembre de 2011.

77. Frank O. Mora. Presentación en la conferencia “Consecuencias estratégicas de la relación cambiante de China con América Latina”. Fort Lesley J. McNair. Washington D.C., 06 de noviembre de 2009.

78. Rogelio Pardo-Maurer. Testimonio ante el Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes, Subcomité sobre el Hemisferio Occidental, Sesión sobre “Influencia de China en el Hemisferio Occidental”. No. de serie 109-63, 6 de abril de 2005.



**El Dr. Evan Ellis** es profesor adjunto en el Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa (CHDS). Sus investigaciones se enfocan en las relaciones de América Latina con actores externos, inclusive China, Rusia e Irán. Su libro titulado “China and Latin America: The Whats and Wherefores” (China y América Latina: Los qué y los por qué) fue publicado por la imprenta Lynne Rienner en abril de 2009. Entre los artículos que el Dr. Ellis ha publicado se encuentran tratamientos sobre la relación de América Latina con China, el populismo en los Andes, pandillas callejeras urbanas, transformación de la milicia, y temas sobre seguridad de la energía en la región. Además, es el técnico principal del célebre programa “NationLab” del Centro de ejercicios interactivos, diseñados a la medida, llevados a cabo por CHDS con instituciones socias en América Latina sobre temas de importancia estratégica para los países anfitriones. El Dr. Ellis ha presentado sus obras sobre temas estratégicos de América Latina y otros temas en una amplia variedad de foros empresariales y gubernamentales en Estados Unidos, Argentina, Bolivia, Belice, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela, Francia y el Reino Unido y con frecuencia es conferencista invitado de la Escuela de Operaciones Especiales de la Fuerza Aérea de EE.UU. El Dr. Ellis tiene un Doctorado en ciencias políticas con una especialización de política comparativa en violencia étnica.



## 以美国的拉美政策为背景分析中—拉关系发展

### China's Growing Relationship with Latin America and the Caribbean In the Context of US Policy Toward the Region<sup>1</sup>

R·伊文·艾利斯博士,美国半球防务研究中心助理教授(Dr. R. Evan Ellis, Assistant professor of national security studies, the Center for Hemispheric Defense Studies)

#### 引言

本文从美国的角度来分析中国对拉美和加勒比地区的关系发展、美国对这种关系的反应,以及这种不断变化的关系为各方带来的一些机遇和挑战。文章认为,其中一些最大的挑战可能不是来自中国拉美间的军事接触,而是来自中国公司在该地区持续扩大的实体存在和商业往来,以及由此衍生的种种副产品,比如跨太平洋犯罪活动。

中国公司在拉美和加勒比地区的活动,以及此地区华人社区的需要,将挑战中国政府就何时以及如何支持其海外侨民和公司做出困难选择。这些选择会影响到中国与该地区的关系以及中国与美国的关系。

1997年之前,美国高层决策者可以说相对很少关注中国在拉美的活动。那年元月份,当巴拿马政府把巴拿马运河两岸港口25年期可续约特许经营权授予总部设在香港的和记黄埔公司的时候,它把全世界的目光都聚焦到了中国在西半球的存在,<sup>2</sup>一如多年前美国政府把运河区控制权归还巴拿马引起的轰动。<sup>3</sup>

2004年11月,胡锦涛主席在出席智利圣地亚哥亚太经合组织(APEC)领导人峰会时访问了该地区,这次访问再次引起高度关注,关注焦点是有关中国在下个10年内向该地区投资(或对该地区双边贸易量)1000亿美元的讨论。<sup>4</sup>

在圣地亚哥APEC峰会之后的几年里,中国与拉美间飞速增长的商业交往吸引了美国和拉美国家政界和商界的重视,在此期间,从2005年到2011年,中—拉双边贸易从490亿美元增长到了2011年的2,380多亿美元。<sup>5,6</sup>

而最近,随着更多中国公司在该地区出现,随着双方军事交往不断深化,以及跨太平洋组织犯罪活动增加,中国与拉美和加勒比海国家交往的特征也开始发生变化。

本文以美国对该地区的政策为背景,通过五个步骤检视中国与拉美不断发展的关系。文章首先解说美国对拉美和加勒比地区的政策和目标以及与中国在该地区活动的关联。接着,文章探讨中国公司在该地区新的实体存在、这种存在对该地区的影响,以及对这些公司本身和中国政府造成的棘手问题。然后,文章审视美国如何应对这些新动态。最后,文章分析这些动态在该地区可能形成哪些趋势及对中国的影响。

#### 美国对拉美政策

美国政府知道,美国与拉美和加勒比地区的关联,不仅表现在地理概念上,也表现在紧密的经济和人文交流上。前国务卿希拉里·克林顿称之为“邻近的力量”。<sup>7</sup>

就商业而言,美国与拉美和加勒比地区的贸易及在该地区的投资水平,比它在世界



其他任何地区都高。<sup>8</sup> 同时，该地区向美国源源输出大批移民，意味着美国有相当多的人口在该地区都有亲属。简言之，该地区发生的事件不只直接影响到美国的经济利益，而且就个人而言也影响到美国的许多家庭。另外，地理关系意味着美国本土面临的许多最重大挑战源自该地区，这些挑战包括：毒品和有组织犯罪活动、跨越美国边境的恐怖分子威胁、地区灾难性事件可能产生的难民潮。

如果美国被认为“忽视”该地区而关注世界上其他地方的国家安全问题，这不是因为它无视这个地区的重要性，而是因为该地区最近相对来说对美国国家安全没有直接挑战，因此才使得美国能够腾出精力关注世界上距离较远的地方。<sup>9</sup>

美国的经济、政治和社会事务价值观反映在对拉美的政策和目标期待中，如下：<sup>10</sup>

- 民主、稳定、繁荣的经济伙伴；
- 保护我们所在地区打击恐怖主义和非法毒品活动的友好邻邦；
- 在世界范围协力推进共同的政治和经济价值的国家。

虽然这三个目标不是美国对拉美和加勒比地区政策的全面或详尽陈述，但每一项都包含着美国对该地区的期待的一个不同侧面；美国也以此为透镜，来观察和理解中国在该地区日渐增多的商业及其他形式的交往。

### 民主、稳定、繁荣的经济伙伴

使用“伙伴”一词并非偶然，而是强调美国与该地区国家在经济和其他方面的亲密关系。

“伙伴”一词也反映出本届美国政府的特殊语气。该词第一次出现在奥巴马总统 2009 年出席特立尼达西班牙港美洲峰会上的讲话里，<sup>11</sup> 继而再次出现于 2012 年哥伦比亚卡塔赫纳美洲峰会的发言中。<sup>12</sup> 通过这种语言，美国强调：它不企图把自己的意愿强加在该地区国家的头上，而是以符合它们自己选择和偏爱的方式共同努力。关于这同一地区，克里国务卿为 2013 年 9 月在首都华盛顿召开的会议准备了发言，其题目为：“伙伴关系的力量”。<sup>13</sup> 罗伯塔·雅各布森 (Roberta Jacobson) 向国会所做的证词中也醒目地引用了这个术语。<sup>14</sup>

同样，美国也一贯强调：该地区的政府有权与中国或它们选择的其它国家发展关系，尽管美国也许对于这些关系的性质或后果有自己的看法。

还值得注意的是，“经济伙伴”是这句英文原话中的主语，不是宾语。前面提到，家庭或相邻之间的粘结力意味着拉美和加勒比国家几乎天生是美国的重要经济伙伴。这种信念有助于解释美国的信心，即相信中国在该地区建立经济联系，对于该地区和美国的经济关系来说，更可能是互补而非相冲。<sup>15</sup>

尽管如此，该句子的重点和美国的目标是：它在该地区的伙伴应该是“民主、稳定、繁荣”。

“民主”一词放在首位，显示美国对民主的强调，它视民主为该地区的一项价值取向，关联到核心，即“民主”对美国来说是自己国家身份的核心价值。这一点很重要，因为它使我们理解美国在某些情况下真切的担忧，它担心中国与西半球国家的交往中也许会支持那些它认为非民主的政体，或者削弱其它国家的民主制度。

“稳定”一词反映出美国的信念，它认为急速或极端的变化，如果超出社会法律或规范架构所规定的渠道，往往产生不利于该社会和美国福利的结果。由此来看，中国公司参与的大规模项目可能引发当地社会抗议风潮或居民失去家园，成为美国担忧的一个根源，因为它可能不利于稳定，尽管原则上美国不否认该地区有权自主选择与外界签约。

最后，“繁荣”一词表明，美国真诚地希望该地区能健康发展。这个表示亲密的术语，美国谈及其它地区时并不经常用到，它也表明美国喜欢把该地区看作是自己的“邻居”。该词语还反映出美国的认识，即不太贫穷和比较公正的政体很可能是较好的邻居和伙伴（包括贸易、政治与文化交往），它们不太可能被用作犯罪和恐怖活动的基地。对美国来说，中国与该地区的交往有助于该地区的繁荣，因此通常被看作有积极作用。<sup>16</sup>

### 帮助保护我们所在地区打击恐怖主义和非法毒品活动的友好邻邦

美国对拉美政策的第二个目标，反映出地理上的友好近邻对美国的重要性，因为友好邻邦不会助长美国面临的安全威胁，而能帮助美国保持“邻里街坊”不受威胁。

选用“友好”一词来修饰这句话里的邻居意义重大。美国极不舒服看到其边境上或近边境地区有国家积极对抗美国的利益。中国在经济上间接地支持了像委内瑞拉这种政权的生存，因此这是一个令美国担忧的问题，即使中国避免与这种政权的反美言行发生牵连。<sup>17</sup>

“恐怖主义”和“非法毒品”这两个术语的选用突出表明，美国决策者对该地区的关注中，一个主要的担忧是担心那些敌对的或

治理不善的国家可能会成为企图渗入和伤害美国的团伙的盘踞地。<sup>18</sup> 该地区毒品走私与美国国内犯罪威胁之间的关联，在助理国务卿雅格布森 2013 年 5 月向美洲委员会的报告中得到强调，她说：“多年来我多次指出，我们的执法机构相信，墨西哥毒品集团在美国 250 多个城市中大肆活动……这怎么能不关我们的事呢？”<sup>19</sup>

虽然美国国务院一直较少谈及美国面临的来自该地区的恐怖主义威胁，但奥巴马总统于 2012 年 12 月签署了“因应伊朗在西半球影响力法案”，该法案得到共和党大力支持，获国会通过。<sup>20</sup>

在这个领域，伴随中—拉经济交往而增多的跨太平洋犯罪活动是一个令人担忧的问题，<sup>21</sup> 并且，与犯罪团伙有牵连的政府官员可能从这些经济交往中获益，因而同样令人担忧。美国还担心该地区被用于其它类型的犯罪活动，例如人口偷渡、绑架、利用该地区发动网络袭击和网络犯罪，等等。<sup>22</sup> 另一方面，中国资助该地区国家的执法机构，而这些国家加大对华出口能生成更多资源，投入到打击犯罪的努力中，这些都是中国在该地区活动的积极因素。

### 在世界范围协力推进共同的政治和经济价值的国家

对美国来说，民主和自由市场不是美国强加给世界的价值观，而是美国相信对所有国家都有好处的原则；因此，美国希望自己的伙伴与之携手支持这些原则，无论是在地区论坛，比如“美洲国家组织”，还是在范围更广的论坛，比如联合国。正如克里国务卿所言：“很简单，各地人民秉持相同价值观，共享普世价值，这些价值引起每个人心中的共鸣。它们不属于任一个国家，不属于某个

政党，不属于任何领导人，也不属于某种意识形态。”<sup>23</sup>

为此，像“太平洋联盟”和“跨太平洋伙伴关系”等倡议，对美国来说都是积极的发展，美国相信这些多边倡议有助于界定新兴的跨太平洋合作结构为该地区所有人造福。<sup>24</sup>

反过来说，中国在向那些不愿意遵守这种标准的政权提供“替代选择”中发挥的作用，则令美国担忧，因为这种作用削弱美国在整个拉美地区推动共同价值观的努力，例如民主、自由市场、透明度，等等。

## 中国在拉美不断扩大的存在

虽然美国有些人相信中国及其公司加强与拉美交往是抱有不良动机，<sup>25</sup>但美国政府和学术界主流舆论认为，这些交往是中国受国家经济发展的必要性的驱使。这些必要性包括：获得可靠的初级产品来源、保证中国广大人口温饱、开发和保护中国商品和服务的市场、寻求获得技术和全球信息流通的渠道。<sup>26</sup>

尽管这些必要性本身没有被看作是恶意的，但美国分析家懂得：中国公司和中国政府的追求也许会负面影响美国在该地区的商业利益，在治理能力和经济发展等领域产生不利后果，或削弱该地区国家政府就美国努力在该地区推行价值观和标准与美国合作的兴趣。

与此同时，中国政府在支持中国公司和公民在拉美地区的活动时，必须在各种相互冲突的需要之间做好平衡。一方面，中国的发展可以说受益于一个“多极”世界秩序，而美国及其理念在这个多极世界秩序里不支

配关键制度或双边关系。例如，委内瑞拉、厄瓜多尔、玻利维亚和其它国家对西方政府和金融机构的敌视，为中国公司和金融机构提供了在这些国家开展商务的重大机遇。

另一方面，美国和其它发达国家政府，继续是中国的重要市场和投资及技术来源，同时中国经济与西方金融市场有着内在联系。如此，如果美国认定“中国威胁”太大而决定把中国拒于美国市场、技术及资本的门外，即使美国和全球经济为此受损也在所不辞，那么中国的经济发展就会受到严重挫伤。因此，虽然中国政府欢迎并寻求从诸如美洲玻利瓦尔联盟（ALBA）国家所代表的“多极化”获益，它也可以说是小心翼翼，尽量不公开与这些政权的反美政治项目发生关系。

然而，每一代中国领导人都以不同方式处理发展全球关系和消除美国疑虑这两者之间的适当“平衡”。习近平主席决定利用其2013年6月出访美国的机会，在美国的三个近邻（哥斯达黎加、特立尼达和多巴哥、墨西哥）会见了十个国家的领导人，对他们开展国事访问。这一决定传递了一条象征性信息，即他的政府也许不会像其前任那样在乎美国的感受。<sup>27</sup>

除了由扩大的中国贸易和该地区中国公司的存在引起的问题之外，这种关系有两个方面很可能引起美国以及该地区的特别关注：与新贸易关联的跨太平洋犯罪活动，以及中—拉军事交往。

## 跨太平洋犯罪活动

涉及中国团伙在拉美和加勒比的跨太平洋犯罪活动，很可能会受到越来越多的关注，因为该地区的安全部队很少有力量调查他们，包括寻找涉及中国公司和华人社区的证据。

这种活动也强化了对华人的不信任感，无论这种认识也许多么不公正。

迄今发现有这类犯罪活动的主要领域包括：人口偷渡、毒品及毒品原料、货物走私、洗钱、军火走私，等等。<sup>28</sup>

人口偷渡在中—拉关系中可能对中国政府带来重大挑战。虽然该地区的大部分华人都是遵纪守法的公民，但是来自中国的偷渡者常常匿藏于华人社区，这种现实使外界认为，整个华人社区都是这类犯罪活动的同谋。而且，加勒比海盆地中的小国中，华人社区规模得益于这种交易而明显扩大，益发加深了外界的看法，认为华人社区总体来说对更广大的社会是一种“威胁”。

来自中国的人口偷渡活动将该地区作为中转点，也驱使组织偷渡的的华人蛇头帮派（比如“红龙”）和那些把持着拉美地区偷渡路线的犯罪集团（比如“洛斯哲塔斯”）建立勾结。<sup>29</sup> 偷渡路线的落脚点经常包括太平洋沿岸港口，例如墨西哥的瓦亚塔港和曼萨尼略港、靠近墨西哥城的克耶肯，以及边境城镇，例如墨西哥与危地马拉交界的塔帕丘拉镇等。<sup>30</sup>

在毒品领域，中国既是输出方又是输入方。一方面，人们相信中国（还有印度）的公司向墨西哥和中美洲具备实验室制造能力的犯罪组织出售毒品原料，例如麻黄碱和类麻黄碱；<sup>31</sup> 另一方面，可卡因从安第斯地区的来源区国家偷运到香港、澳门等城市，再进入中国。据信锡那罗亚贩毒集团正企图打入亚洲市场。<sup>32</sup> 从智利运往亚洲的可卡因曾在途中被截获，<sup>33</sup> 并有报道说墨西哥贩毒集团和亚洲海洛因贩运集团之间有来往。<sup>34</sup>

至于进入拉美和加勒比地区的中国走私货，大多数走私贩子好像都是当地的商人，而不是来自中国，但也发现个别案例，例如“飞龙帮”和“大圈帮”成员曾把违禁品走私到三国交界地带。<sup>35</sup> 一般而言，由于中国商品和拉美及加勒比地区犯罪活动之间有牵连，所以导致了人们对该地区所有中国商品和商人的负面看法；受此株连，也损坏了中国政府在该地区建立积极形象的努力。

### 中国拉美军事交往

对美国分析家而言，在评估中国政府扩大与该地区关系的意图时，中—拉军事交往一直是令其深感兴趣的话题。<sup>36</sup> 中国与该地区的军事关系通常被分为三类：军售、军事训练和官方互动、中国军队在该地区的实体存在。<sup>37</sup>

中国对该地区的军售已经从出口低价物品过渡到销售高级军用车辆和系统，做法上通常是首先利用政治相投的政府（例如委内瑞拉），然后扩散到盟国，例如玻利维亚、厄瓜多尔，最近还有阿根廷。例如：中国先售给委内瑞拉 16 架 K-8 教练战斗机，<sup>38</sup> 然后向玻利维亚卖出 6 架；<sup>39</sup> 又例如中国先向委内瑞拉出售 JYL-1 防空雷达，<sup>40</sup> 接着便向厄瓜多尔出售。<sup>41</sup> 玻利维亚和厄瓜多尔两个国家还和中国有单独的项目往来，包括厄瓜多尔租用中国 MA-60 运输机，<sup>42</sup> 玻利维亚武装部队购买中国 H-425 直升机，等等。<sup>43</sup>

委内瑞拉仍然是中国军用物品进入该地区的主要入口点，除前面提到的 K-8 教练机之外，还有 Y-8 和 Y-12 飞机，<sup>44</sup> <sup>45</sup> 加上已宣布购买的两栖突击车和 Z-9C 反潜直升机，等等。<sup>46</sup> <sup>47</sup> 不过，这些销售业绩固然有助于中国武器公司在拉美地区演示其产品并积累经验，但中国对委内瑞拉的武器销售终究远远

不及俄罗斯装备，自 2005 年以来，俄罗斯对拉美军售已经超过了 110 亿美元。<sup>48</sup>

中国面向拉美的军售也遭受了许多重大挫折，其中有 K-8 战斗机在委内瑞拉巴基西梅托军用机场附近坠毁，<sup>49</sup> 运输机合同被取消，<sup>50</sup> 之后与厄瓜多尔政府的雷达采购合同也被取消，<sup>51</sup> 秘鲁政府计划采购 MBT-2000 坦克的合同被取消，<sup>52</sup> 阿根廷政府仅买了 4 辆 WMZ-551 人员输送装甲车之后就终止了合同，<sup>53</sup> 中方对秘鲁防空系统项目竞标失败，等等。<sup>54</sup>

另一方面，中国武器公司似乎也取得进展，同时也在适应当地的条件及交易敏感性，是以推动武器项目的发展。例如，中国公司宣布了与阿根廷合作生产中国 X-11 直升机<sup>55</sup> 和 FC-1 战斗机的计划，<sup>56</sup> 这两项交易都是通过与阿根廷业界建立伙伴关系，包括一部分生产在阿根廷本土进行。

中—拉武器关系的另一个重要部分，涉及到捐赠卡车和巴士等军民两用型车辆，作为见面礼向拉美军方展现善意并打通关系。中国解放军从 2006 年之前开始就向玻利维亚军队赠送卡车和巴士等常见礼物，后来进一步向厄瓜多尔军队赠送。<sup>57</sup> 其它重要礼物包括：2006 年向秘鲁赠送一套野战医院设备；最近在 2013 年 9 月向安提瓜和巴布达军方赠送 14 辆训练用卡车；<sup>58</sup> 2013 年 8 月宣布向苏里南国防军赠送 10 辆卡车和巴士。较小规模的赠送也起到了敲开大门和保持关系的类似作用，这类礼物包括：在牙买加国防军为应对 2010 年 5 月蒂沃利花园暴力事件而经历困难之后不久，向其赠送非杀伤性军用物资；<sup>59</sup> 向哥伦比亚和圭亚那国防军赠送礼物，等等。<sup>60, 61</sup>

除武器之外，中国军队也通过访问、训练、专业军事教育等与拉美及加勒比地区国家强化军事关系。除国家领导和机构互访之外，中国国防大学位于昌平的防务学院接受了来自拉美及加勒比地区与中国保持外交关系的每个国家的军官学员，为他们开设战略级课程。<sup>62</sup> 中国军方在南京和石家庄的海军及陆军院校也为拉美军事学员开课。<sup>63</sup> 此外，一部分涉及中国飞机及其它装备销售的战术训练也在中国进行，<sup>64</sup> 中国也已经开始为哥斯达黎加国家警察进行缉毒训练。<sup>65</sup>

这种专业军事教育与训练活动对于中国可以说与军售一样重要，因为它们使解放军能与拉美武装部队的现任及未来领导人发展个人关系，并帮助他们理解拉美军队如何在国家社会中行使关键职能。

最后，中国也在拉美地区有少量定期的军事存在，其中包括：作为联合国维和部队从 2004 年到 2012 年 9 月驻扎海地，<sup>66</sup> 2010 年 11 月与秘鲁一起进行“和平天使—2010”人道救援联合演习，以及 2011 年“和平方舟”号医院船在加勒比海域活动，等等。<sup>67</sup>

## 中国公司在拉美面临的挑战

中国和拉美国家之间的组织犯罪牵连和军事关系的发展将继续引起美国的关注，不过，中国在拉美最严重的挑战很可能来自该国公司在拉美土地上日渐扩大的实体存在。

中国公司在拉美地区不断加大的实体存在，反映出这些公司的发展和中国经济扩大的需求，落脚生根所必须的工作设施、金融来往等基础条件也逐步成熟。中国公司在不同的领域活动，初级产品工业有石油、采矿、农业、建筑、制造业和零售业，特别服务领

域有电信、物流、银行，等等，每个领域都有特定的变数和挑战。<sup>68</sup>

中国公司及其人员在当地落脚之后，就要服从当地的法规、政府的决定，以及运作环境中的其他要求；同时也会对当地产生影响，引发反应。另一方面，中国公司面对各种挑战时，有时需要向本国政府寻求帮助。

从过去的情况来看，这些挑战可能涉及到企业并购获准、工程竞标、项目立项、与当地劳工 / 分包商 / 社区 / 环境团体 / 政府的关系、中国公司驻地和人员的安全，等等。

迄今为止，中国对本国公司和人员在当地运作中面对的问题，公开表现相对克制；不过有些做法，如 2010 年停止从阿根廷进口豆油则表明：<sup>69</sup>在某些情况下，中国也许会使用其影响力来增进或保护本国公司和海外公民的利益，而在处理方式上非常不同于西方做法。

## 中国的软实力

在与拉美和加勒比国家建立关系并支持本国公司公民开展活动方面，中国的软实力之大，超出外界普遍的认识，且出自各种来源。<sup>70</sup>

和美国不同，中国从该地区得益，主要不是通过当地的华语社区、接受过中国高等教育的群体，或者对中华文化特别亲和的群体（尽管中国在这方面正取得进展）。

有助于中国政府和中国公司在拉美和加勒比国家发展的最大推动力，是该地区一些公民希望和中国交往并获益，即使这些希望和期待并不完全准确。例如有些人希望进入巨大且蓬勃发展的中国市场，不仅出口初级产品，也希望出口消费品。有些人希望得到

中国贷款和投资。该地区的一些国家如美洲玻利瓦尔联盟成员国，还希望通过中国因素来制衡美国和其他西方国家，从而能奉行本国政策而不至受西方投资者、银行或政府的限制。<sup>71</sup>甚至玻利瓦尔联盟之外的其它拉美国家也承认，中国在全球经济和政治方面起着越来越大的作用，对它们而言，了解中国并与其维持良好关系的重要性越来越大。<sup>72</sup>

最后，如以下部分将要讨论的，中国公司在该地区从事越来越多的经营，作为雇主，作为向当地政府提供财政收入的企业，作为社区的参与者，都在发挥影响力，当然同时也成倍增加了冲突的风险。<sup>73</sup>

中国在拉美和加勒比地区的软实力也面临重大掣肘，包括语言文化的差异，以及该地区总体而言对中国人的普遍不信任感。从拉美的角度看，中国人员（同样是因为语言障碍和文化差异）不与当地社区交往或者不积极参与社区活动，这种看法更强化了对中国人的不信任感。

中国还需面对何时以及如何运用这种影响的窘境，毕竟中国长期信奉不干涉它国事务的原则。<sup>74</sup>

## 美国目前政策和对中—拉交往的反应

面对中国政府和中国公司加强与拉美及加勒比地区的交往，美国从一开始就强调，该地区有权选择和任何国家建立关系，同时也强调希望避免看到在当今互联的世界秩序中，中国为国家发展需要而开展的追求恶化成地缘政治冲突。<sup>75</sup>从这个角度看，美国无论共和党或民主党，以及国务院和国防部等，对中国政府、中国公司和中国其他参与者在拉美的活动，政策都相对连贯。

一方面，美国承认拉美国家有权自主选择与别国发展关系。然而同时，美国一再表现出担忧，忧虑其中一些活动缺乏透明，<sup>76</sup>以及这些交往可能对美国及其他国家鼓励该地区建立良好治理及治理规范的努力构成间接的影响。

在军事领域，当时的国防部助理部长帮办弗兰克·莫拉（Frank Mora）承认，拉美军队有权自由与别国交往，他指出：中国军售和训练所提供的能力能够帮助该地区建立效能。然而，他对这种关系的透明度不足表示担忧。<sup>77</sup>他的前任罗赫里奥·帕尔杜-毛勒（Rogelio Pardo-Maurer）2005年4月向国会作证说：“没有证据表明中国在西半球的军事活动（包括军售）对美国造成直接的常规威胁。”然而他补充道：“这并不是说不存在担忧。”<sup>78</sup>

回头再来看本文第一部分对美国政策目的的分析，我们可以推断出美国在应对中国在拉美活动时可能遵循的几项原则，尽管这些原则纯粹代表笔者的个人分析：

- 总体而言，美国可能欢迎中国对该地区开展的、有助于该地区发展及繁荣的商务交往，只要这些活动以透明的方式进行，并且其竞标和开发市场的操作符合公平的市场导向做法。
- 美国愿意看到中国对该地区的援助、贸易、贷款、投资和其他活动，只要这些活动以透明方式进行，不企图削弱该地区国家与美国及西方公司的关系，并且有助于：
  - 提高民主政府体制的能力；
  - 各国家政府或地区对抗或抵制恐怖主义；

- 各国家政府或地区打击犯罪和安全破坏活动，尤其是新现的跨太平洋组织犯罪活动。

- 美国也许会特别担忧中国政府、中国公司或中国其他参与者在该地区的活动，如果这些活动：

- 表现出利用其政治或经济关系来策划或进行损害美国或其利益的行为，或促使或鼓励其他参与者如此做；
- 向非民主或敌视美国的政权提供经济或其他形式的援助，尤其是如果这种往来以秘密方式进行的话；
- 表现出削弱民主体制；
- 表现出滋生腐败或犯罪；
- 表现出引发社会动乱；
- 表现出削弱政府治理能力，例如增加该地区被跨国犯罪或恐怖主义集团利用的风险。

## 未来的几种可能发展趋势

除一般原则外，中国在拉美和加勒比地区的地位演变及美国的政策反应，取决于多种因素的互动，因此难以预测。

在该地区的每个国家内，中国的地位将反映出三种动态过程之间的平衡：(1) 与中国加强地区实体存在相关的冲突风险是否加大；(2) 随着中国加强地区实体存在，各方如何学会适应并深化相处；(3) 中国重要性加大后，中国及其代理如何更多利用中国影响力提高东道国民众生活。在一些国家，冲突风险超前于学习的速度，从而导致项目的失败和对中国、中国公司或华人整体的负面看法。在其它情况下，中国政府和中国公司会学会如何在当地文化背景中有效地经营，并利用自

己新的影响力来战胜挑战，生成正面的结果。在不同国家和不同形势下，具体结果可能有所不同，从而形成复杂的局面：中国在有些地方取得成功并受到尊重，在其它地方则相反。

### 关键时刻

当前段论述的动态逐渐展开时，在一种或多种情况下，可能会出现“关键时刻”，这些关键时刻在塑造中国与东道国的关系和它在该地区的地位方面起着尤其重大的作用。对于这些事件来说，最大的影响不是来自事件本身，而是该东道国和该地区的参与者如何根据自己对所发生事件的解释来改变他们对中国的看法和该事件带来的机遇和威胁。

至少有两类这种事件涉及到中国的选择，影响着中国决定是否及如何保护其公司、公民及其他利益不受它在该地区面临的具体挑战的伤害：

第一，当地政府如果认为中国公司和公民在当地的的活动缺乏公平并损害当地利益，就会实施反对行动。中国政府如果消极不应，将传递重要信息；但若动用严厉的经济或外交影响力，也可能引发后果，可能引起该地区决策者的警惕，认为中国代表一种他们必须防备的“新帝国主义”。

第二，与中国关系密切且批准中国许多项目的一些拉美国家政府如果被暴力推翻，中国可能措手不及，形势恶化之下，中国许多人员和昂贵资产可能陷入危险。中国可能认为多边解决方案过于缓慢或不能适当保护其公民和资产。尤其是，如果中国公司、工人或华人在混乱中受到攻击的话，中国将不得不做出选择，或者接受人员伤亡和财产损失，或者采取比以往更积极的干预方式来提

供保护——在索马里和利比亚形势急剧恶化时，中国选择了撤离人员。

中国应对这种危机的方式也可能造成中国人所不喜欢的外界印象。当形势恶化时，中国公司也许仿效其在非洲的做法，雇用强大的私营保安队伍。如果这些保安人员行为不端，就会玷污该地区华人的形象。

除“关键时刻”之外，中国、美国和该地区国家之间的动态关系也可以通过“假设场景”来进行分析。下面五种假设不能概括所有可能性，但大致能反映出未来的发展趋势：

- 现状延续而无定数
- 逐步整合和发展伙伴关系
- 区域集团出现
- 经济危机
- 全球冲突

**现状延续而无定数。**中国持续以目前的速度发展，中国与该地区的贸易和中国公司在该地区的存在继续扩大。美国和欧洲的经济增长基本保持目前现状，没有重大变化。拉美和加勒比地区国家的政治或经济领域没有重大动荡。中国在该地区某些国家的地位继续加强，不断加大投资（同时扩大贷款）、工程建设和商品销售。相较而言，在该地区其他一些国家，与中国的贸易和来自中国的投资遇到越来越大的阻力，有些地方对中国、中国公司和当地华人少数族裔的负面看法，引发反对中国公司的行动和反对华人的暴力。尽管如此，这种极化趋势始终有限，没有出现极端暴力或外交关系断裂，有的关系在改善，也有的在恶化。



**逐步整合和发展伙伴关系。**随着目前经济条件的一些改善，中国公司在与西方打交道时变得越来越精明老练，积极扩大在拉美地区的存在，辅之以金融、信息、法规制定、物流基础设施建设，并得到当地伙伴的协助。在适应该地区运作的种种需求的同时，中国公司在经营方式上变得真正全球化，他们主要雇用当地人员参与在拉美的经营和管理，也开始参与当地社区活动。中国公司在该地区的社会主义国家和以市场为导向的国家都建立存在。

随着中一拉之间的伙伴关系越来越密切，随着中国公司实施研发与供应链全球一体化，这些公司的“华人”身份逐渐褪去，基本就像比中国先到该地区开展经营的日本和韩国公司那样。

**区域“集团”出现。**该地区就如何与中国及亚洲其他国家交往（不是是否交往）按意识形态的不同出现分裂。美洲玻利瓦尔联盟成员国在项目和商业流程方面采用基于国家谈判的互动模式；太平洋联盟成员国实施强调自由市场、合同、透明度及灵活性的做法；由巴西领头的第三个集团实行更加重商和保护主义的措施，这种措施允许某些合作，但在税收与法规、中国投资和工程项目批准程序等方面，双方不断出现冲突。

**经济危机。**中国经济发展速度放慢，美国及欧洲经济持续低迷而不断压低出口商品价格，导致中国失去进口拉美商品的热情。同时，中国为摆脱自身及发达国家经济困境带来的困难，鼓励中国公司和银行更加大胆地进军拉美和加勒比地区，视其为替代市场和资本目的地，从而引发拉美一些商业集团视中国公司为一种威胁。

拉美地区不断恶化的经济环境和为获取像美国这种出口市场的竞争，导致人们更加从零和角度看待中国公司。日渐缩小的经济机会也增加了这些国家的社会压力，其结果，尤其在加勒比地区，更多的人不满中国社区的扩大及对非华人店业的挤压，由此激起种族矛盾。

假设这种情况向更极端发展，国际金融体系的崩溃波及到中国，导致中国在拉美的重大工程项目叫停。拉美部分地区开始怀疑其原先的设想，质疑中国究竟有无可能超过美国成为世界上最大的经济体，或者中国是否不堪其内部经济矛盾而瘫痪。该地区对于中国的态度出现转向，不再像目前这么正面积极，政治领导人和商人加速转向亚洲其它地区和发展中国家，以期建立新的贸易关系并吸引投资。

**全球冲突。**亚洲的安全形势恶化，使中国在一场波及全球的冲突中与美国对立，包括军事行动，以及在贸易、金融、网络和其它竞技场上相互摧毁的敌对行动。拉美和世界其它地区的联盟和商业资产变成两个大国之间争斗的工具。

## 结语

中国与拉美关系的未来涉及到中国、美国、拉美各国政府，以及各方私人参与者之间的复杂互动。

虽然以上讨论了一些比较消极的情况，但也有充分理由相信，如果处理得当，中一美一拉“三角”关系可以保持为积极有益。美国一向认为，承认不信任和竞争是建立信任与和谐的必要部分。

美中之间肯定存在一些不信任。而且，中美两国在拉美和加勒比地区的活动，包括各自公司和公民的活动，也许为彼此造成一些不利后果。尽管如此，两国各自在该地区追求的目标之间，目前好像没有出现根本的

国家利益冲突。其实在许多领域，两国有着共同的兴趣和合作的机会。找到合作的途径不是选择，而是必须，因为敌对行为对中国、美国 and 世界上其他国家的后果，都实在不堪设想。♣

## 注释：

1. 笔者现在位于华盛顿的 William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies 西半球防务研究中心任助理教授。本文仅代表作者本人观点，不代表西半球研究中心的立场。
2. 按巴拿马公法第 5 篇，巴拿马于 1997 年将 25 年期特许经营权授予和记黄埔公司。参看 Constantine C. Menges, China: the gathering threat [ 中国：正在聚合的威胁 ], Nelson Current, 2005, p. 396.
3. 例如，参看 Steven Mufson, "In Panama: Ports in a Storm; GOP Critics Decry Hong Kong Firm's Role at Each End of Canal" [ 巴拿马港风狂雨骤，共和党对香港公司把持运河提出强烈反对 ], Washington Post, December 8th, 1999.
4. 例如，参看 "Foreign Minister Li Zhaoxing Comments on the Fruitful Results Of President Hu Jintao's Trip to Latin America" [ 李肇星外长评论胡锦涛主席拉美之行的成果 ], Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, November 26, 2004.
5. International Monetary Fund, Direction of Trade Statistics Yearbook [ 贸易统计数据年鉴 ], 2012, p. 924.
6. International Monetary Fund, Direction of Trade Statistics Yearbook [ 贸易统计数据年鉴 ], 2012. p. 155.
7. Charlene Porter, "Clinton Seeks to Build on Power of Proximity in Americas" [ 克林顿国务卿寻求建设美洲的临近力量 ], U.S. Department of State, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2012/04/201204133806.html#ixzz2f9Rwrl5W>, April 13, 2012.
8. 美国与西半球贸易在 2012 年为 1.46 万亿美元，占美国全球贸易额 38%。其第二大贸易区为亚洲，贸易额达 1.29 万亿美元。参看 U.S. International Trade Commission, "U.S. Trade by Geographic Regions" [ 美国贸易按地区统计 ], <http://dataweb.usitc.gov/scripts/Regions.asp>.
9. 助理国务卿 Roberta Jacobson 于 2013 年 2 月在参议院确认听证会作证，指出该地区目前态势是，可利用并藉以推动地区良性发展的“机会”远大于必须立刻应对的“威胁”。参看 Roberta S. Jacobson, "Statement Before the Subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on Foreign Affairs" [ 向外交事务委员会西半球小组委员会提供的陈述 ], U.S. Department of State, <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2013/205468.htm>, February 28, 2013.
10. Bureau of Western Hemisphere Affairs, U.S. Department of State, Official mission and objectives statement [ 正式使命和目标陈述 ], <http://www.state.gov/p/wha/about/>.
11. "Remarks by the President at the Summit of the Americas Opening Ceremony" [ 美洲峰会开幕式总统发言 ], Port of Spain, Trinidad, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-summit-americas-opening-ceremony>, April 19, 2009.
12. The White House, "Remarks of President Barack Obama -- As Prepared for Delivery -- Summit of the Americas Opening Plenary" [ 奥巴马总统为美洲峰会开幕大会准备的发言 ], <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/04/14/remarks-president-barack-obama-prepared-delivery-summit-americas-opening/>, April 14, 2012.
13. 因为叙利亚形势突变需要应对，克里国务卿被迫取消此发言。参看 U.S. Department of State, Notice to the Press, "Canceled Due to a Scheduling Conflict: Secretary Kerry To Deliver Remarks on Latin America at the 17th Annual CAF Conference" [ 日程冲突，克里国务卿被迫取消原定在第 17 届 CAF 年会上所做的关于拉美形势的发言 ], <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/08/213670.htm>, August 30, 2013.
14. 见注释 9。
15. 例如，通过全球一体化供应链，中国公司可以在墨西哥建立生产基地，然后利用北美自由贸易协定向美国输出商品。

16. 例如, 参看 William J. Burns, Deputy Secretary of State, “Asia, the Americas, and U.S. Strategy for a New Century” [ 亚洲、美洲, 以及美国的新世纪战略 ], Remarks at World Affairs Councils of America National Conference, Washington, DC, <http://www.state.gov/s/d/2011/176667.htm>, November 4, 2011.
17. “Pekín se desmarca de vínculo ideológicos con Venezuela a la llegada de Chávez” [ 北京欢迎委内瑞拉查韦斯总统到访, 但不牵扯到其意识形态及反美言论 ], El Universal. Caracas, Venezuela, September 23, 2008.
18. 虽然科罗拉多州和华盛顿州对大麻合法化, 本届政府在联邦层面对大麻的法定立场不变。奥巴马总统在 2012 年美洲峰会上发言说: “我知道外面沸沸扬扬, 有人呼吁对大麻合法化。为了我们的公民——所有公民——的健康和安全, 美国不会滑向这个方向。”参看 The White House, “Remarks of President Barack Obama -- As Prepared for Delivery -- Summit of the Americas Opening Plenary” [ 奥巴马总统为美洲峰会开幕大会准备的发言 ], <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/04/14/remarks-president-barack-obama-prepared-delivery-summit-americas-opening/>, April 14, 2012.
19. Roberta S. Jacobson, “Remarks at the 43rd Annual Washington Conference on the Americas” [ 在第 43 届华盛顿美洲会议上的发言 ], U.S. Department of State, <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2013/209381.htm>, May 8, 2013.
20. “Countering Iran in the Western Hemisphere Act Of 2012” [ 因应伊朗在西半球影响力法案 ], Public Law 112-220, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ220/pdf/PLAW-112publ220.pdf>, December 28, 2012.
21. 关于这些活动的详细介绍, 参看 R. Evan Ellis, “Chinese Organized Crime in Latin America” [ 中国人在拉美的组织犯罪活动 ], Prism, Vol. 4, No. 1, December 1, 2012 pp. 67-77.
22. 关于中国公司在拉美及加勒比地区的电信项目如何引起美国对网络空间问题的担心, 参看 R. Evan Ellis, “The Strategic Dimension of Chinese Activities in the Latin American Telecommunications Sector” [ 中国在拉美电信领域活动的战略意义 ], Revista Científica ‘General José María Córdova, Ed. Jesús Alberto Suárez Pineda, Vol. 11, No. 11, January-June 2013, Pp. 121-140.
23. John Kerry, “Remarks on a 21st Century Pacific Partnership” [ 关于 21 世纪太平洋伙伴合作的发言 ], U.S. Department of State, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/04/207487.htm>, April 15, 2013.
24. 美国就被太平洋联盟吸收为观察员发表官方声明, “美国乐于看到太平洋联盟整合市场及各成员国推动本国经济政策取得进步, 为拉丁美洲做出了榜样。我们希望通过观察员地位表达对这些成就的支持, 并推进美国与各成员国共享的价值观, 包括扩大自由市场, 减少不平等, 开放贸易, 以及欢迎国外投资。”参看 “The United States’ Participation as an Observer to the Pacific Alliance” [ 美国作为观察员参加太平洋联盟 ], U.S. Department of State, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/07/212205.htm>, July 19, 2013.
25. 例如, 参看 Roger F. Noriega, “Chávez and China: Challenging U.S. Interests” [ 查韦斯与中国: 对美国利益的挑战 ], AEI Online, <http://www.aei.org/article/foreign-and-defense-policy/regional/asia/chvez-and-china-challenging-us-interests/>, April 20, 2010; 另参看 Manuel Cereijo, “Inside Bejucal Base in Cuba: A Real Threat” [ 古巴 Bejucal 基地内幕: 真正的威胁 ], The Americano, <http://theamericano.com/2010/08/27/bejucal-base-cuba-real-threat/>, August 27, 2010; 另参看 Nelson Chung, “US faces surprise attack with canal giveaway: Analyst” [ 美国面对运河易手的突然袭击 ], Global Security, November 17, 1999.
26. 关于这些目的的分析, 参看 R. Evan Ellis, China in Latin America: The Whats and Wherefores [ 中国在拉美: 做什么和为什么 ], Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2009.
27. 例如, 参看 “From pivot to twirl” [ 从枢转到扭转 ], The Economist, July 8, 2013; 另参看 R. Evan Ellis, “China’s New Backyard” [ 中国的新后院 ], Foreign Policy, <http://www.foreignpolicy.com>, June 6, 2013.
28. 见注释 21。
29. Ernesto U. Savona, “Case Studies of Organized Crime” [ 组织犯罪案例研究 ], <http://people.exeter.ac.uk/watupman/undergrad/rtb/caseorg.htm>.
30. 见注释 21。
31. “Capo mexicano capturado coordinaba el tráfico de drogas de Colombia y China” [ 哥伦比亚和中国合作抓获墨西哥毒梟 ], Noticias 24, <http://www.noticias24.com>, Mexico City, Mexico, March 12, 2012; 另参看 “Cárteles mexicanos insisten en fabricación de droga, pese a limitantes” [ 墨西哥毒品集团遭受打击但继续生产 ], La Prensa, Mexico City, Mexico, December 15, 2009; 另参看 “Solo mafias china y rusa superan al narco” [ 中国和俄罗斯黑社会贩毒 ], El Universal, Mexico City, Mexico, <http://www.eluniversal.com.mx>, July 28, 2010.

32. “Los hermanos González, juzgados en Malasia por “narcotráfico” [ 冈萨雷斯兄弟企图在马来西亚 “贩毒” ], La Prensa, Mexico City, Mexico, <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2052932.htm>, April 24, 2011; 另参看 “Arestan a 5 mexicanos en Hong Kong por tráfico de droga” [ 5 名墨西哥人在香港涉贩毒被捕 ], Milenio, Mexico City, Mexico, <http://www.milenio.com>, September 19, 2011.
33. 见注释 29。
34. 见注释 29。
35. Rex Hudson, “Terrorist and Organized Crime Groups in the Tri-Border Area (TBA) of South America [ 南美金三角恐怖分子和犯罪组织 ], Report, Washington, DC: Federal Research Division, Library of Congress, [www.loc.gov/rr/frd/pdf-files/TerrOrgCrime\\_TBA.pdf](http://www.loc.gov/rr/frd/pdf-files/TerrOrgCrime_TBA.pdf), 2003; 另参看 Alejandro Kenny, “China’s Presence in Latin America: A View on Security from the Southern Cone” [ 中国在拉美的实体存在：从美洲南锥角度看安全趋势 ], Military Review, September-October 2006, Pp. 60-66.
36. 例如, 参看 Bill Geertz, “Rising Red tide: China encircles U.S. by sailing warships in American waters, arming neighbors” [ 红浪翻滚：中国武装美洲国家在美洲水域航行战舰包围美国 ], Washington Times, Washington D.C., <http://www.washingtontimes.com>, June 7, 2013; 另参看 Cynthia Watson, “The Rise of Latin America : China’s Use of the Military Instrument in Latin America: Not Yet the Biggest Stick” [ 拉美崛起：中国运用军事机制拉拢拉美，大棒尚未形成 ], Columbia Journal of International Affairs, Vol. 66, No. 2, Spring/Summer 2013, p. 101; 另参看 Gabriel Marcella, “China’s Military Activity in Latin America” [ 中国在拉美军事活动 ], America’s Quarterly, <http://americasquarterly.org/Marcella>, Winter 2012.
37. 关于中国在拉美军事活动的详细分析, 参看 R. Evan Ellis, “China - Latin America Military Engagement” [ 中国拉美军事交往 ], Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College Strategic Studies Institute, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/>, August 2011.
38. “En agosto llegan 12 nuevos aviones K-8” [ 8 月份获得 12 架新 K-8 ], El Universal, Caracas, Venezuela, June 30, 2010.
39. “Bolivia builds defenses against ‘poachers’ of resources” [ 玻利维亚为防 “偷猎资源” 建立防御力量 ], UPI.com, August 9, 2010.
40. Maria Daniela Espanoza, “FAN utilizará radar de origen chino en ejercicio con Brasil” [ FAN 使用中国产雷达 ], El Universal, Caracas, Venezuela, August 21, 2008.
41. “Ecuador instalará cuatro radares en la frontera con Colombia este año” [ 今年厄瓜多尔沿哥伦比亚边境安装 4 座雷达 ], El Universal, Caracas, Venezuela, August 16, 2010.
42. “Proyectos de la Fuerza Aérea Ecuatoriana [ 厄瓜多尔空军工程 ], Saorbats, accessed January 13, 2011; 另参看 “Ecuador comprará aviones de transporte militar chinos” [ 厄瓜多尔购买中国军用运输机 ], El Universo, Guayaquil, Ecuador, August 16, 2010.
43. “Cámara de Senadores sanciona Ley para adquisición de helicópteros multipropósito de China” [ 就购买中国多用途直升机, 参议院提出制裁 ], Los Tiempos, Cochabamba, Bolivia, March 9, 2012.
44. “Venezuela compra a China 12 aviones de transporte” [ 委内瑞拉从中国购买 12 架运输机 ], El Universal, Caracas, Venezuela, November 29, 2010.
45. “AVIC bags big deal in Venezuela” [ AVIC 从委内瑞拉获大单 ], People’s Daily Online. July 13, 2010.
46. “China vendió vehículos blindados anfibios al ejército venezolano” [ 中国向委内瑞拉军队出售两栖装甲车 ], La Republica, Lima, Peru, July 5, 2012.
47. Oliva Kroth, “Venezuela’s military empowerment under President Chávez” [ 委内瑞拉在查韦斯总统领导下注重强军 ], Pravda, September 18, 2012.
48. Stephen Blank, “Moscow Rediscovered the South American Arms Market” [ 莫斯科重新发现南美军火市场 ], Global Security News, <http://global-security-news.com>, May 10, 2011.
49. “Se cayó avión militar en Barquisimeto” [ 军机在巴西北梅托坠毁 ], El Universal, Caracas, Venezuela, July 21, 2010.
50. “FAE desiste de comprar aeronaves a China por un ‘desacuerdo técnico’” [ FAE 因技术分歧撤销购买中国飞机合同 ], El Universo, Guayaquil, Ecuador, July 4, 2011.

51. "Fiscalia investiga FAE por contrato de radares" [ 检察官调查 FAE 雷达合同 ], El Universo, Guayaquil, Ecuador, May 21, 2012.
52. "Gobierno suspende indefinidamente compra del tanque chino MBT-2000" [ 政府无限期推延购买中国 MBT-2000 坦克 ], La Republica, Lima, Peru, April 7, 2010.
53. Jorge Elias, "Opinión: Llegaron los VCTP WMZ-551B1 chinos" [ 评论 : VCTP 购买中国 WMZ-551B1 运兵车 ], Desarrollo y Defensa, September 10, 2010.
54. Kelly Hearn, "China-Perú military ties growing stronger" [ 中秘军事纽带增强 ], The Washington Times, Washington D.C., May 27, 2012.
55. "Puricelli destaca "asociación estratégica" con china en materia de defensa" [Puricelli 谈在防务功能建设上与中国建立 "战略伙伴关系" ], TELAM, July 4, 2012.
56. Richard D. Fisher, Jr., "Argentine officials confirm joint-production talks over China's FC-1 fighter" [ 阿根廷官员证实与中国讨论合作生产 FC-1 战机 ], Janes, <http://www.janes.com/article/23497/argentine-officials-confirm-joint-production-talks-over-china-s-fc-1-fighter>, June 23, 2013.
57. "China Duplicará Colaboración Militar Copn Ecuador, Según Fuerzas Armadas Del Vecino País" [ 中厄军事合作贸易量将翻番 ], El Tiempo, Bogotá, Colombia, February 15, 2010.
58. Martina Johnson, "ABDF gets much-needed donation from China" [ABDF 从中国获得赠送以解燃眉之急 ], Antigua Observer, <http://www.antiguaobserver.com/abdf-gets-much-needed-donation-from-china/>, September 13, 2013.
59. "China sends \$3.5M in military equipment to Jamaica" [ 中国向牙买加提供 350 万美元军事装备 ], Today Online, January 15, 2011.
60. "Colombia and China sign a Military Cooperation Agreement" [ 哥伦比亚和中国签署军事合作协议 ], Colombia Air Force, Official Website, June 26, 2012.
61. "GDF Officer Cadet heads to China for specialist pilot training" [ 圭亚那国防军官赴华接受专家飞行训练 ], Guyana News, August 29, 2012.
62. R. Evan Ellis, "China - Latin America Military Engagement: Good Will, Good Business, and Strategic Position" [ 中国拉美军事交往 : 善意、善做生意、意在战略地位 ], Air & Space Power Journal Chinese edition, Summer 2012, Pp. 74-87.
63. "Simpósio InterNacional no Naval Command College do Exército Popular de Libertação de China" [ 中国海军指挥学院举办国际研讨会 ], PlanoBrazil, December 18, 2010.
64. 例如, 参看 "Aviación recibe primeros seis aviones chinos de combate K-8W" [ 航空部门接收首批 6 架中国 K-8W 战斗机 ], El Universal, Caracas, Venezuela, March 13, 2010.
65. "Costa Rica pidió a China Continental entrenamiento policial" [ 哥斯达黎加派警察去中国内地接受培训 ], El Nuevo Diario, Managua, Nicaragua, November 3, 2010.
66. Jia Wen, "Remembering Chinese peacekeepers in Haiti" [ 回忆中国海地维和部队 ], Global Times, January 19, 2010.
67. 关于媒体对这次访问的报道, 可参看 "Ja welcomes China medical ship" [ 牙买加欢迎中国医院船 ], Jamaica Observer, Kingston, Jamaica, October 30, 2011; 另参看 Glen Mohammed, "Patients praise visiting Chinese medical Ship" [ 病人赞扬中国医院船 ], Trinidad Express, November 10, 2011; 另参看 Irene Rodriguez, "Barco hospital chino llegó para atender población puntarenense" [ 中国医院船欢迎病人前来就诊 ], Nación, San Jose, Costa Rica, November 23, 2011.
68. R. Evan Ellis, China's New Physical Presence in Latin America: Challenges for the Chinese and Impacts on the Region [ 中国在拉美的新存在 : 对中国的挑战和对此地区的影响 ], Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers. (即将出版)
69. "Cristina regresó de China sin soluciones para la venta de soja" [ 克里斯蒂娜访华归来未取得豆粕输华解决方案 ], Clarín, Buenos Aires, Argentina, <http://www.clarin.com>, July 17, 2010.
70. 有关中国在拉美发挥软实力的详细讨论, 参看 R. Evan Ellis, "Chinese Soft Power in Latin America: A Case Study" [ 中国在拉美运用软实力研究 ], Joint Forces Quarterly, Issue 60, 1st Quarter 2011, Pp. 85-91.
71. 对委内瑞拉前总统查韦斯和玻利维亚总统莫拉莱斯等领导人而言, 中国还具有政治意义, 这种政治关联可追溯到毛泽东时代, 无论对这种关联的分析是否得当。查韦斯访华期间说, 南美革命英雄玻利瓦和中国革命领袖毛泽东

- 可以成为“伟大的朋友”。参看 Alberto Alemán Aguirre, “Relaciones que saben a petróleo” [石油关系的滋味], *El Nuevo Diario*, Managua, Nicaragua, August 15, 2012. 同样, 莫拉莱斯于 2009 年 1 月访华期间也称自己为“毛泽东的忠诚信徒”。参看 Mireya Tabuas and Maria Alesia Sosa, “No es un cuento chino” [并不高大的故事], *El Nacional*, Caracas, Venezuela, <http://el-Nacional.com>, April 15, 2012.
73. 例如, 哥斯达黎加前总统阿里亚斯调整了其国家外交立场, 部分原因是他认为中国的重要性在增大, 因此必须与之发展关系, 这对提升哥斯达黎加在国际社会的地位至关重要。参看 R. Evan Ellis, *China in Latin America: the Whats and Wherefores* [中国在拉美: 做什么和为什么], Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2009.
74. 有关这种现象的更详细讨论, 参看 R. Evan Ellis, “China, S.A. as a Local Company in Latin America” [中国在拉美作为本地公司运营], *Regional Insights* William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, No. 1, 2013; 另参看 R. Evan Ellis, “Learning the Ropes” [学习窍门], *America's Quarterly*, Vol. 6, No. 4, Fall 2012, Pp. 28-33; 另参看 R. Evan Ellis, “The Expanding Chinese Footprint in Latin America: New Challenges for China, and Dilemmas for the US” [扩大中国在拉美存在: 中国的新挑战, 美国的两难困境], *French Institute of International Relations (IFRI)*, No. 49, [http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=7014&id\\_provenance=88&provenance\\_context\\_id=2&lang=uk](http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=7014&id_provenance=88&provenance_context_id=2&lang=uk), February 2012.
75. 关于中—拉关系此原则的权威解读, 参看 “China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean (full text)” [关于拉丁美洲和加勒比地区的中国政策文件全文], Government of the People's Republic of China, November 2008.
76. 例如, 参看负责西半球及委内瑞拉事务的前助理国务卿的讲话, 见 Zhang Ting, “China 'not a threat' in Latin America” [中国在拉美存在不是“威胁”], *China Daily*, August 19, 2011.
77. William J. Burns, Deputy Secretary of State, “Asia, the Americas, and U.S. Strategy for a New Century” [亚洲、美洲, 以及美国的新世纪战略], Remarks at World Affairs Councils of America National Conference. Washington, DC, <http://www.state.gov/s/d/2011/176667.htm>, November 4, 2011.
78. Frank. O. Mora, “Strategic Implications of China's Evolving Relationship with Latin America” [中—拉关系发展的战略意涵], Presentation to the conference, Fort Lesley J. McNair, Washington D.C., November 6, 2009.
79. Rogelio Pardo-Maurer, Testimony to the House International Relations Committee, Subcommittee on the Western Hemisphere, Hearing on “China's Influence in the Western Hemisphere” [在众议院国际关系委员会西半球小组委员会上作证: 中国在西半球的影响], Serial. No. 109-63, April 6, 2005.



伊文·艾利斯博士 (Dr. Evan Ellis) 是拉丁美洲经济、政治及安全问题分析家, 研究重点为拉丁美洲与中国及其它外部行为体如印度、俄罗斯及伊朗等的关系。他现任 William J. Perry 半球防务研究中心副教授, 及华盛顿特区战略与国际研究中心非常驻资深研究员。艾利斯博士的著述超过 70 部, 包括 2009 年的《中国与拉丁美洲: 什么和为什么》一书, 和 2013 年的《中国与拉丁美洲交往的战略维度》一书, 以及在国家安全、财经和科技等期刊发表的文章。他曾就中国在拉丁美洲的活动向美国国会作证, 在四大洲 25 个国家一系列广泛的工商界和政界论坛上提交他的研究成果, 并经常在媒体露面, 包括 CNN 国际、CNN 西班牙语、NTN24、美国之音和马蒂广播电台。艾利斯博士持有政治学博士学位, 专修比较政治学。