



América Latina y el Caribe y China Relaciones políticas e internacionales 2017



José Ignacio Martínez
Cortés
Coordinador



América Latina y el Caribe y China

Relaciones políticas e internacionales 2017



José Ignacio Martínez Cortés
Coordinador

Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China

Dr. Enrique Dussel Peters	Coordinador General y Coordinador del eje temático Economía, comercio e inversión
Dr. José Ignacio Martínez Cortés	Coordinador del eje temático Relaciones políticas e internacionales
Dra. Yolanda Trápaga Delfín	Coordinadora del eje temático Recursos naturales y medio ambiente
Dra. Liljana Arsovska	Coordinadora del eje temático Historia, cultura y aprendizaje del chino
Dr. Antonio Ibarra Romero	Representante de la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe

<http://www.redalc-china.org/>

Unión de Universidades de América Latina y el Caribe

Dr. Henning Jensen Pennington	Presidente
Dr. Roberto Escalante Semerena	Secretario General

Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. Enrique Graue Wiechers	Rector
Dr. Leonardo Lomeli Vanegas	Secretario General
Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez	Secretario Administrativo
Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa	Secretario de Desarrollo Institucional
Mtro. Javier de la Fuente Hernández	Secretario de Atención a la Comunidad Universitaria
Dra. Mónica González Contró	Abogada General

Centro de Estudios China-México

Dr. Enrique Dussel Peters	Coordinador
Dra. Yolanda Trápaga Delfín	Responsable

América Latina y el Caribe y China. Relaciones políticas e internacionales 2017

Coordinador: José Ignacio Martínez Cortés

Diseño de portada e interiores: Socorro García

DR©

Unión de Universidades de América Latina y el Caribe
Ricardo Flores Magón No. 1 Int. Piso 9, Col. Nonoalco Tlatelolco
Del. Cuauhtémoc, C.P. 06995
Ciudad de México
Primera edición: 2017
ISBN: 978-607-8066-31-5
Impreso en México

América Latina y el Caribe y China
Relaciones políticas
e internacionales 2017

José Ignacio Martínez Cortés
Coordinador

Índice

Introducción	11
Sección 1	17
La nueva diplomacia entre ALC y China	
La diplomacia tecnológica entre China y ALC. <i>José Ignacio Martínez Cortés y Daniel Delgado Muñoz</i>	19
Ontologías que buscan un cambio: la política china en América Latina. <i>Benjamin Creutzfeldt</i>	39
Relaciones de gobernanza China-América Latina: redefinición de un concepto. <i>Camilo DeFelipe Villa</i>	59
El Foro CELAC-China ¿respuesta al Libro Blanco de China para las relaciones con América Latina y el Caribe? <i>Ignacio Bartesaghi</i>	77
La Ruta de la Seda y América Latina. <i>Gonzalo Gutiérrez</i>	97

Sección 2 111**Relaciones bilaterales de China con países del subcontinente**

Experiencias recientes en la relación entre China y República Dominicana: desafíos y perspectivas. 113

Rosa Ng Báez

¿Aspiraciones o realidades? El canal de Nicaragua, China y la economía mundial. 127

José Luis León-Manríquez y Guillermo Carranza Jordán

Relaciones económicas entre China y Nicaragua. 147

¿Hegemonía o cooperación?, ¿oportunidades o rivalidades?

Nallely Zetina Nava

Cooperación descentralizada entre Chile y China 1995-2014. 161

Perspectivas desde los Hermanamientos entre Gobiernos No Centrales.

Esteban Carreño

Las estrategias de México y Argentina ante el ascenso de China como potencia en post-Guerra Fría. Análisis de la política hedging como respuesta a la emergencia china. 179

Nora Sainz Gsell y Lluç López i Vidal

Caracterización del desarrollo social en México y China: nociones y resultados. 199

Omar Neme Castillo, Ana Lilia Valderrama Santibáñez y Jonathan Ortega Alvarado

Sección 3	219
La política internacional de China	
La política de cooperación internacional de China: una perspectiva global. <i>Roberto Hernández Hernández</i>	221
¿Es África-China diferente a América Latina-China? <i>Deborah Bräutigam</i>	241
Bilateralismo <i>versus</i> multilateralismo. Las relaciones China-Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC), discurso, política y praxis internacionales. <i>Nora Sainz Gsell</i>	257
El dragón redescubre el sur: un análisis crítico del patrón de relaciones entre China-sur global en la nueva configuración política y económica internacional. <i>Javier A. Vadell</i>	279
Los objetivos de Estados Unidos en el TPP y China: ¿mayor globalización? <i>Jesse Liss</i>	299
Prospectiva política de China en un mundo pos globalizado. <i>José Luis Cadena Montenegro</i>	313

Sección 4	329
La política exterior de China	
La cultura estratégica china y su política exterior nacionalista en el siglo XXI. Reflexiones para América Latina. <i>Mariana Escalante</i>	331
La política exterior de China y el concepto “Ruta de la Seda (1994-2015)”. <i>Manuel de Jesús Rocha Pino</i>	347
Desafío de una coexistencia pacífica: relaciones entre China y Taiwán. <i>Thaís M. Córdoba y Stefania Paladini</i>	365
Sección 5	385
Quehacer interno de China	
La administración pública china: la vigencia de los postulados de Confucio en el momento actual. <i>Guillermo Gutiérrez Nieto</i>	387
El empoderamiento de la clase empresarial china dentro del debate agencia-estructura. <i>Raquel Isamara León de la Rosa</i>	403
Sobre los autores.	413

Introducción

Para entender la participación de China en la escena internacional es preciso tomar en consideración que en 1978 este país inicia un proceso de reformas que a la larga transformó su sistema económico y elevó su participación en el contexto político y comercial internacional en el primer cuarto del siglo XXI. Veamos. Una de las estrategias que recién impulsó China es la Ruta de la Seda, que por siglos representó la red comercial más grande del mundo, al conectar Asia con Europa. Así, en 2013 se planteó renovar este sistema con una amplia inversión en carreteras, vías ferroviarias y gasoductos. A la par, Xi Jinping propuso el establecimiento del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII).

Otra herramienta que ayuda a la internacionalización china es la convertibilidad del yuan con base en el nuevo Sistema de Pagos Internacionales, ya que a partir del 1 de octubre de 2016 el renminbi forma parte de la canasta de monedas del FMI. Asimismo, el 11 de diciembre de 2016 fue el último día que estuvo vigente el artículo 15 del Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la OMC. En este sentido, a partir del día siguiente el mundo se despertó con una nueva realidad en la que las diferencias comerciales con China son dirimidas con base en sus propias empresas y no en las de terceros países.

En 1950 China no tenía la fuerza económica para establecer condiciones en la naciente Guerra Fría. Ahora, con la reconfiguración

económica-financiera a raíz de la reciente crisis de 2008, y con un poder nacional dinámico, la política exterior de Pekín se manifiesta en torno a la ayuda que brinda a África; la influencia que tiene sobre Corea del Norte e Irán y la estrecha relación que ha construido con América Latina.

En gran parte, este es el análisis de la presente obra, en la que participan veintisiete concededores de la relación ALC-China, y está segmentada en cinco apartados: La nueva diplomacia entre ALC y China; Relaciones bilaterales de China con países del subcontinente; La política internacional de China; La política exterior de China, y Quehacer interno de China.

En la primera parte José Ignacio Martínez Cortés y Daniel Delgado Muñoz analizan que China transitará hacia un nuevo estadio en el que se privilegiarán las tecnologías verdes y se convertirá en uno de los motores de su política internacional. De este modo influirá en otras regiones, entre las que destaca la de América Latina y el Caribe, para que los gobiernos adopten directrices en torno a Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Benjamin Creutzfeldt evalúa en qué medida China cultiva una transformación de pensamiento cultural y político, más allá de su zona de influencia histórica y geopolítica en Asia oriental, y explica cuál es el grado de influencia política de China en América Latina. Camilo Defelipe Villa aborda la dependencia de China de los mercados primarios mundiales y los mercados mundiales interindustriales que dependen de China, y con base en las relaciones de cooperación sur-sur se busca determinar los elementos de economía política internacional que permitan precisar la idea de gobernanza en las futuras relaciones China-América. Ignacio Bartesaghi analiza si la primera reunión del Foro Ministerial entre la CELAC y China podría ser considerada una reacción conjunta de ALC a los intereses de China en dicha región. Gonzalo Gutiérrez precisa que a partir de noviembre de 2013, en el seno del Partido Comunista chino empiezan a tomarse medidas para facilitar lo que se dio en llamar como la iniciativa “Un cinturón y una ruta”.

En el campo de relaciones bilaterales, Rosa Ng Báez habla de la relación entre China y República Dominicana haciendo énfasis en que no existe entre ambas naciones relaciones diplomáticas, y proyecta

que para el año 2020 se logrará una alianza estratégica con China, como el socio comercial importante que es. José Luis León-Manríquez y Guillermo Carranza Jordán dilucidan las potencialidades del canal para Nicaragua y su posible impacto en ALC y China. Asimismo, consideran la desaceleración económica china, sus efectos en el comercio internacional y los impactos a largo plazo en el desarrollo económico latinoamericano.

Por su parte, Nallely Zetina Nava examina las posibles consecuencias económicas de la relación bilateral entre Nicaragua y China a fines del siglo XXI, considerando el Tratado de Libre Comercio firmado entre ambas naciones en enero de 2008. Esteban Carreño considera algunas miradas chilenas sobre la relación de dicho país con China, y se enfoca en los “Gobiernos No Centrales” (GNC), en específico en los treinta hermanamientos entre ambos países. Nora Sainz Gsell y Lluç López i Vidal analizan las estrategias de México y Argentina ante el ascenso de China como potencia en post Guerra Fría, y consideran que el modelo de *hedging* es extrapolable a América Latina y el Caribe (ALC) como instrumento analítico. Omar Neme Castillo, Ana Lilia Valderrama Santibáñez y Jonathan Ortega Alvarado explican, con base en el papel de los sectores público, privado y social, el desarrollo social en estos dos países desde las perspectivas gubernamental y académica.

En lo referente a la política internacional de China, Roberto Hernández Hernández parte de un encuadre de la cooperación internacional para el desarrollo, y analiza la cooperación internacional de China, haciendo referencia a los mecanismos institucionales y a las formas que pone en práctica dicha política.

Deborah Bräutigam subraya que el auge de China ha sido un factor muy importante del paisaje geopolítico y económico, tanto en América Latina como en el Caribe y África durante la década pasada y sugiere que existe un interesante potencial para fortalecer los vínculos en China-África-América Latina. A su vez, Nora Sainz Gsell explica las relaciones de China y la Unión Europea con ALC desde el contexto del multilateralismo en un sistema internacional globalizado. Explica si las opciones de China, de la Unión Europea y de los EALC de “nuevos”

multilateralismos o multilateralismos “a la carta” permiten mitigar la llamada crisis o ineficacia del multilateralismo clásico en un mundo global.

Por su parte, Javier A. Vadell responde una pregunta por demás interesante: ¿a raíz de la creciente presencia económica de China en el siglo XXI, cuáles son las implicaciones políticas, en los planos doméstico e internacional, para los países del sur global, en particular para ALC?, y Jesse Liss explica que los objetivos de Estados Unidos en el TPP *vis-à-vis* con China son una estrategia que pretende utilizar los tratados de libre comercio bilaterales y regionales para fomentar la liberalización en otros países y regiones. José Luis Cadena Montenegro afirma que la situación política de China como potencia emergente se ha convertido en punto de referencia para aquellos países en vías de desarrollo que pretenden mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

En la parte de la política exterior de China, Mariana Escalante profundiza en el peso del nacionalismo chino delimitado invariablemente por su historia de gloria y humillación, y concluye con una reflexión sobre la cultura estratégica china vista desde Occidente y aquello que la atrae hacia América Latina. Manuel de Jesús Rocha Pino describe el proceso de instrumentalización realizado por la política exterior de China del concepto “ruta de la seda” e involucra a un proyecto de integración comercial más amplio, denominado “Cinturón y Ruta”, oficializado a partir de septiembre de 2013. Thaís M. Córdoba y Stefania Paladini analizan los escenarios de Taiwán después de las elecciones de enero de 2016 en la isla y exponen que un cambio de titular del poder en Taiwán podría cambiar de manera drástica el equilibrio de fuerzas en la región.

En la última parte, denominada “Quehacer interno de China”, Guillermo Gutiérrez Nieto analiza que la administración pública en China tiene en los postulados de Confucio una oportunidad para constatar la validez de principios de validez universal, fundamentalmente aquellos que se vinculan con la ética en el desempeño de los gobernantes. Raquel Isamara León de la Rosa observa la estructura social china contemporánea, centrándose su atención en el empoderamiento de la clase empresarial durante el periodo de reformas impulsadas por Deng Xiaoping y del eslogan político de la teoría de tres representaciones.

Desde el comienzo del siglo XXI han surgido diversas proyecciones sobre cuál país o bloque de naciones se erigirá como el poder hegemónico capaz de moldear el tablero internacional durante los siguientes cien años. Muchos consideran que China puede ocupar ese lugar en la escena internacional. Este es el tenor del libro que tiene el lector en sus manos en torno a la participación de China en la política internacional.

La Red ALC-China está muy agradecida por el financiamiento obtenido por el CAF –Banco de Desarrollo de América Latina–, sin su apoyo e interés esta publicación y diversas otras actividades de la Red ALC-China no serían posibles. La UDUAL (Unión de Universidades de América Latina y el Caribe) y el CECHIMEX (Centro de Estudios China-México de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México), de igual forma, han apoyado crucialmente las actividades de la Red ALC-China.

José Ignacio Martínez Cortés
Coordinador del eje temático:
“Relaciones políticas e internacionales”
Red ALC-China

Sección 1

La nueva diplomacia entre ALC y China



La diplomacia tecnológica entre China y ALC

*José Ignacio Martínez Cortés
y Daniel Delgado Muñoz*

Introducción

La sociedad china transitará hacia un nuevo estadio donde se privilegiará las tecnologías verdes convirtiéndose en uno de los motores que impulsará los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con lo cual, su política internacional se fortalecerá e influirá en otras regiones, resaltando América Latina y el Caribe donde la inversión en infraestructura que en los próximos 10 años realizará en los países del subcontinente estará en sintonía con los ODS, por lo que tenderá a influir en las directrices que los gobiernos adopten en torno a las tecnologías verdes.

El objetivo a largo plazo de China es elevar la productividad al relocalizar todos los factores que juegan un papel importante en su economía hacia sectores más redituables. Se observa como principal artífice una innovación tecnológica propia que sea amigable con el ambiente. Tal premisa creará dos importantes fenómenos: la ruptura de la dependencia tecnológica y la reducción de emisión de dióxido de carbono. Así, China no sólo busca aumentar su productividad y competitividad, sino que también se mimetizará con el equilibrio ecológico.

1. Hacia un nuevo patrón de especialización productiva internacional

El desarrollo tecnológico ha cambiado en los últimos veinte años todo el proceso de producción a nivel mundial, dejando atrás un aparato industrial obsoleto y dando paso a un nuevo sistema industrial-tecnológico en el que el valor agregado es la característica más relevante. Con este proceso se entra a un nuevo estadio de la producción. De hecho, hoy el mundo altamente industrializado está entrando a la era de la sociedad post-capitalista (Druker, 1993), donde las nuevas tecnologías juegan un papel fundamental, ya que se han convertido en las ventajas verdaderas, y dejando en la obsolescencia a la ventaja competitiva clásica.

En el siglo XXI la ventaja competitiva duradera provendrá mucho más de las tecnologías de los nuevos procesos y mucho menos de las tecnologías de los nuevos productos. Lo que solía ser principal, como inventar productos nuevos, se convierte hoy en secundario, y lo que solía ser secundario, como inventar y perfeccionar nuevos procesos, se convierte hoy en principal. (Thurow, 1992). Estos dos factores son los que están desarrollando las siete industrias que marcarán la pauta en el comercio internacional de las próximas tres décadas: microelectrónica, biotecnología, las industrias de los materiales nuevos, la aeronáutica civil, las telecomunicaciones, la robótica y la informática y computación, para dar paso a la telemática.

Estas características emergen una vez que se ha consolidado el cambio tecnológico en una economía, y es ahora que la ciencia industrial juega un papel destacado. Con el cambio que tiene la economía internacional se está consolidando la internacionalización de la producción, y esto les permite participar a aquellas empresas que cuentan con ventajas como capital y tecnologías, al lado de las empresas que tienen mayor presencia en el comercio internacional.

El impacto de la alta tecnología en la división internacional de la producción es específico en cada uno de los procesos en el trabajo de la formación de una economía mundial nueva. Cuatro procesos básicos parecen afectar las condiciones de la competencia y el desarrollo entre

países y entre unidades en un sistema económico caracterizado por la creciente interdependencia a través de las fronteras nacionales:

1. La descentralización productiva de las corporaciones multinacionales y sus redes dependientes, en una búsqueda mundial de ventajas comparativas en los costos de producción y la penetración de mercados.
2. La diversificación de actores competitivos en el mercado mundial, con la participación de los nuevos países industrializados en la economía internacional.
3. El surgimiento del proteccionismo en algunas economías y estrategias, y la existencia de países y empresas que desean contrarrestar la amenaza proteccionista.
4. La importancia creciente de la transferencia de la tecnología en las relaciones económicas internacionales, considerada como un instrumento competitivo y como una negociación de alianzas estratégicas.

Con la especialización del sector terciario se ha impulsado un nuevo patrón tecnológico que ha consolidado nuevos sectores a partir de la electrónica, la biotecnología, la genética, la telemática, las telecomunicaciones, la informática, entre otros rubros. Por el contrario se asiste a una decadencia estructural de las industrias básicas y a un retroceso relativo de la demanda de productos primarios. Asimismo, este proceso de reestructuración productiva ha afectado la dinámica sectorial de comercio internacional, ya que mientras algunas ramas como la mecánica, la química, la de material eléctrico, la del conjunto madera-papel y la de textiles tenían un peso significativo en la década de 1960-1969, hoy experimentan cambios significativos en las transacciones en el comercio internacional. Por otra parte, tres ramas se caracterizan por padecer un claro retroceso: la siderúrgica, la de los metales no ferrosos y la agroalimentaria; mientras que dos muestran una franca progresión: la electrónica y la industria automotriz.

Sin duda, en los últimos veinte años la economía mundial ha experimentado grandes transformaciones motivadas por la innovación tecnológica y la internacionalización del capital, con lo cual en el comercio internacional hoy predomina la exportación e importación de productos, mercancías y servicios con mayor valor agregado, y han perdido presencia en los mercados internacionales aquellos países que no han logrado transformar su proceso productivo. De hecho, a partir de la década de 1950-1959 el sector que más ha crecido en el comercio internacional es el manufacturero, en el que se plasma la innovación tecnológica de las últimas décadas.

El cambio tecnológico y la competencia global también ponen de manifiesto algunas diferencias entre los países, ya que aquellos que están en el primer nivel son los que realizarán las investigaciones científicas y las innovaciones tecnológicas; mientras que las naciones que se encuentran en el segundo peldaño realizan una producción tecnológica descentralizada; y los de la tercera línea son los países considerados “zonas baratas” de ensamblaje.

El éxito de estos países se encuentra en el vínculo que desarrollaron entre su sector externo y su mercado interno. Es ahí donde se consolidó la partición conjunta del Estado y de la empresa, mediante políticas de competitividad. El binomio empresa-Estado no sólo consolida las exportaciones de una economía, sino también la internacionalización, a partir de la especialización de su industria, lo cual permea en su conjunto a toda la producción de un país.

2. El desarrollo tecnológico de China

El objetivo a largo plazo de la política tecnológica de China es elevar la productividad al relocalizar todos los factores que juegan un papel importante en su economía hacia sectores más redituables. Se observa como principal artífice una innovación tecnológica propia que sea amigable con el ambiente. Tal premisa creará dos importantes fenómenos: la ruptura de la dependencia tecnológica y la reducción de emisión de

dióxido de carbono. Así, China no sólo busca aumentar su productividad y competitividad, sino también contribuir en el equilibrio ecológico.

En diciembre de 1978, durante el Tercer Pleno del XI Comité Central del PCCh, se aprobaron las directrices reformistas presentadas por Deng Xiaoping, mismas que se vieron concretadas en el programa de las Cuatro Modernizaciones –agricultura, industria, defensa y ciencia y tecnología– y en la Política de Puertas Abiertas, que se perfilaba como la única vía para situar a China entre las grandes potencias económicas mundiales.

La nueva política tecnológica de China se encuentra diseñada principalmente en los Planes Quinquenales X (2000-2005), XI (2006-2010) y XII (2011-2015), y es importante señalar que los logros del IX Plan Quinquenal se muestran varias áreas a desarrollar: industria, empresa, comercio exterior, población, ciencia, tecnología y educación. En la industria se realizó la modernización y transformación tecnológica de las empresas prioritarias, así como la reducción de excedentes. El crecimiento de la industria alta y de nuevas tecnologías se ejemplifica en la informática, en la construcción y mejora de la infraestructura; en ayuda a la energía, el transporte, las telecomunicaciones, las materias primas y los materiales de construcción. En la industria se realizó la modernización y transformación tecnológica de las empresas prioritarias, así como la reducción de excedentes. También se reflejó en el crecimiento de la industria alta; en las nuevas tecnologías, como la informática; en la construcción y mejora de la infraestructura; en ayuda a la energía, el transporte, las telecomunicaciones, las materias primas y los materiales de construcción. Este plan muestra importantes áreas a desarrollar. Asimismo, en el Plan Quinquenal para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología 2011-2015 hace hincapié en las tecnologías clave para las industrias estratégicas, tales como la biotecnología, las tecnologías de la información y la comunicación, y otros campos de alta tecnología, todo con la finalidad de aliviar las presiones sobre la energía, los recursos y el medio ambiente, así como satisfacer las necesidades de una población que envejece con productos farmacéuticos y equipo médico. Con este

plan, China tiene el objetivo de impulsar el consumo interno y reorientar el desarrollo tecnológico para elevar la calidad de sus productos.

Para cumplir con las estrategias planteadas, en 2011 el gobierno chino invirtió 1.84 % del PIB, equivalente a 7.46 billones de dólares estadounidenses, en investigación y desarrollo (I+D), en diversas áreas en las que se espera surja el nuevo potencial que catapultará a China como la economía mundial. El Informe del Banco Mundial *China 2030* prevé para el país asiático un evidente impulso a las tecnologías verdes y algunos beneficios que acarrearán, entre otros el del empleo.

En 2012 se invirtieron 26.6 mil millones de dólares estadounidenses para fortalecer el sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación, a partir del desarrollo de grupos de alta tecnología y el apoyo a las empresas y universidades. Por ejemplo, el Plan de Acción de Innovación Tecnológica de la Academia de Ciencias de China incluye “programas piloto de construcción, tales como una red de medios de comunicación de banda ancha inalámbrica, y la aplicación comercial de los principales resultados de ciencia y tecnología (pantallas planas)” (State Council 2015: 9).

Sobre esta estrategia de China, diversos organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Agencia Internacional de Energía (AIE), entre otros, llaman la atención sobre la política de planeación tecnológica de largo plazo. En este rubro, el informe del Banco Mundial *China 2030*, así como el estudio de la OCDE *China 2013* pronostican que la inversión en ciencia y tecnología que el gobierno chino está realizando colocarán al gigante asiático como una potencia exportadora de conocimiento. Al respecto, el Banco Mundial, en la publicación *China 2030. Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*, afirma que este país está decidido a convertirse, en el año 2020, en una potencia global e innovadora. (Banco Mundial, 2012: 83), y para lograrlo se ha enfocado en proteger las siguientes industrias estratégicas: energías renovables, biotecnología, tecnologías de la información, industria de gama alta y alta tecnología, mismas que este organismo internacional considera dentro de los principales sectores del futuro crecimiento económico. Así, dados los avances tecnológicos

en energías renovables, el potencial de alto valor agregado y la exportación de tecnologías verdes. El Banco Mundial prevé una economía china mucho más competitiva.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala que desde el 2009 China es el segundo país que más invierte en Investigación y Desarrollo (I+D). Un año antes, para hacer frente a la crisis financiera internacional, el gobierno chino estableció un plan de recuperación económica de un billón de dólares estadounidenses, de los cuales, 392.7 mil millones se destinaron a infraestructura. Las inversiones se centraron en infraestructura fija y en la industria ligera; en maquinaria de fabricación, electrónica, información y petroquímica. (OCDE, 2012)

Con esta inversión, en la década 2020-2030 será posible un mayor incremento de la dependencia hacia la tecnología doméstica, tal situación debe acompañarse por un intercambio tecnológico de las firmas chinas multinacionales y otras compañías nacionales para que mediante redes internacionales se puedan copiar y mejorar modelos tecnológicos foráneos. Al final existirá una mayor consolidación de aquellas industrias chinas que están despuntando en la actualidad, como la eólica y la solar fotovoltaica.

En 2020 el progreso de la ciencia y la tecnología contribuirá con al menos 60 % del desarrollo del país. Mientras tanto, la dependencia del país de la tecnología extranjera se reducirá a 30 % o menos (State Council, 2015). De igual manera se espera aumentar las patentes nacionales y entrar al *Top 5* de ensayos académicos a nivel mundial. Para lograr estas metas se piensa extender el gasto público a 2.5% del PIB para 2020.

Con este porcentaje, China estará igualando el índice que realizan las economías líderes en tecnología. Pero el tamaño de la economía china hará que el gasto neto sea el mayor del planeta. La OCDE indica que para 2019 China será el país que más traslade recursos a actividades de I+D, y esto se debe a que su economía es la más grande del mundo (en términos de paridad de poder adquisitivo) y la crisis internacional sigue reduciendo el gasto de Estados Unidos y la Unión Europea en I+D. De esta forma, en 2019, China desembolsará en I+D 440 000

millones de dólares, mientras que el desembolso de Estados Unidos será de 430 000; el de la UE de 315 000 y el de Japón de 130 000 (OCDE, 2014).

El objetivo a largo plazo es elevar la productividad al relocalizar todos los factores que juegan un papel importante en la economía china hacia sectores más redituables. Se observa como principal artífice una innovación tecnológica propia que sea amigable con el ambiente. Tal premisa creará dos importantes fenómenos: la ruptura de la dependencia tecnológica y la reducción de emisión de dióxido de carbono. Así, China no sólo busca aumentar su productividad y competitividad, sino también actuar en beneficio del equilibrio ecológico (cuadro 1).

Cuadro 1. Retos que enfrenta China en su desarrollo tecnológico

Ventajas	Desventajas
Evolución en la calidad de sus manufacturas.	Ineficiencia de las empresas estatales.
Innovación a partir de su mejoramiento educativo.	Falta de comunicación entre los institutos de investigación y las industrias.
Evolución en la calidad de sus manufacturas.	No existe una verdadera colusión entre las firmas chinas y las empresas trasnacionales.
Fácil penetración al mercado global (Huawei, ZTE, Suntech, Lenovo, etc.).	
Cultura empresarial en el Delta del Río Perla.	
Capacidad de expansión del sector servicios.	

Fuente: elaboración propia con base en los Planes Quinquenales IX, X y XI.

Estas ventajas y desventajas han hecho que el gobierno chino realice una serie de cambios para impulsar un desarrollo sustentable.

2.1 Primera etapa 2011-2020

El cambio del crecimiento económico tenderá a impulsar una innovación tecnológica en casa, y dado que estos cambios se llevarán a cabo en los primeros años de reformas, es posible que se siga importando tecnología del extranjero, pero dicho índice irá decreciendo en la medida en que se invierta en nuevos sectores. Aquí podemos remitir a las siete industrias emergentes enunciadas en el XXII Plan Quinquenal.

2.2 Segunda etapa 2021-2030

En esta década se hará un mayor incremento de la dependencia hacia la tecnología doméstica. Tal situación debe estar acompañada por un intercambio tecnológico de las firmas chinas multinacionales y de otras

Cuadro 2. Industrias estratégicas del XII Plan Quinquenal (2011-2015)

Industria estratégica	Sectores
Tecnologías de la información de la próxima generación.	Sistema 4-G. Nuevos dispositivos móviles. Software de nueva generación.
Manufactura de equipamiento avanzado.	Aviación. Aeroespacial-satélites. Telecomunicaciones. Sistema ferroviario.
Biotecnología.	Medicamentos. Aparatos médicos avanzados.
Nuevas energías.	Eólica. Solar. Hidroeléctrica. Nuclear. Biocombustibles.
Tecnologías para el ahorro de energía y protección ambiental.	Reciclaje. Mayor eficiencia en plantas generadoras de energía.
Vehículos propulsados por energías alternativas.	Desarrollo de baterías. Carros híbridos.
Nuevos materiales.	Tierras raras. Semiconductores.

Fuente: elaboración propia con datos de Ramos Fernández (2011).

compañías nacionales para que mediante redes internacionales se puedan copiar y mejorar modelos tecnológicos foráneos. Al final existirá una mayor consolidación de las industrias chinas que están despuntando en la actualidad, como la eólica y la solar fotovoltaica.

Para cumplir con las estrategias planteadas, en 2011 el gobierno chino invirtió 1.84 % del PIB; es decir, 7.46 billones de dólares estadounidenses en investigación y desarrollo (I+D), en diversas áreas en las que se espera que surja el nuevo potencial que catapultará a China como la economía mundial (ver cuadro 2).

En el Informe del Banco Mundial *China 2030* se prevé en el país asiático el evidente impulso que tendrán las tecnologías verdes y algunos beneficios que acarrearán, entre otros el del empleo.

3. El poder nacional tecnológico de China

China no sólo ha abierto su economía para recibir caudales de capitales foráneos y exportar productos en masa, también ha aprovechado su modelo para obtener tecnología de otras latitudes e incorporarla a su propia base tecnológica. Esta base ha sido esencial para la industrialización de la nación, ya de no haber consolidado una plataforma tecnológica adecuada desde el principio del proceso de reforma y apertura, en la actualidad seguiría exportando solamente manufacturas con bajo valor agregado. Para evitarlo, desde el año 1978, el Estado ha generado las capacidades tecnológicas que la industria china necesita.

La manera cómo el gobierno central ha logrado establecer directrices para progresar en la escalera tecnológica ha sido mediante el impulso de programas que incluyen a centros de investigación, universidades, empresas estatales y mecanismos para la incorporación de actores privados, tanto nacionales como extranjeros. En el cuadro 3 se da cuenta de los Programas de Ciencia y Tecnología que han existido desde el inicio de la reforma económica.

Los últimos dos son los que establecen las pautas para pensar en un país líder en tecnología, ya que tienen considerado gastar más en proyectos

Cuadro 3. Programas de Ciencia y Tecnología

Año	Programa	Contenido
1982	Programa de I&D en Tecnología Clave	Concentración de recursos en tecnologías urgentes para la modernización industrial.
1986	Programa Centella	Desarrollar a la economía rural a través de la ciencia y la tecnología e iniciar cambios tecnológicos en las empresas agrícolas.
1987	Programa 863	Monitorear la situación internacional en tecnologías avanzadas para proponer esquemas nacionales relevantes.
1988	Programa Antorcha	Desarrollar nuevas industrias tecnológicas.
1997	Programa 973	Mejorar la innovación en alta tecnología hacia 2010.
2006	Programa en el mediano y largo plazo 2006-2020	Incrementar el gasto gubernamental en I&D para que la ciencia y tecnología impulsen la economía.

Fuente: elaboración propia con datos de Jon Sigurdson (2005).

de Investigación y Desarrollo (I+D). Tal gasto es necesario para alcanzar los estándares internacionales y convertir a China en una nación que exporte tecnología. En este sentido, con estos programas el Estado chino pretende una mayor reducción del uso de técnicas y equipos extranjeros, ya que si se continúa escalando la capacidad industrial, será aún más costoso utilizar tecnología internacional que nacional.

El Programa para Ciencia y Tecnología a Mediano y Largo Plazos 2006-2020 recoge el propósito del Programa 973 sobre hacer que la tecnología sea el motor de crecimiento para la economía en el futuro. Sin embargo, las industrias que contempla son de una más alta calidad tecnológica. Las once industrias de este plan van desde la industria energética hasta la de servicios informáticos de próxima generación, sector de amplia importancia para los intereses del dragón asiático, ya que se espera que en las próximas décadas China sea líder en sistemas informáticos, al manejar una amplia red de telecomunicaciones, como su actual satélite GPS autónomo.

Según cálculos del State Council, “En 2020, el progreso de la ciencia y la tecnología contribuirá, al menos, con el 60 % del desarrollo del país. Mientras tanto, la dependencia del país de la tecnología extranjera se

reducirá a 30 % o menos”. (State Council, 2015:12). De igual manera se espera aumentar las patentes nacionales y entrar al *Top 5* de ensayos académicos a nivel mundial. Para lograrlo se piensa extender el gasto público a 2.5 % del PIB para 2020, porcentaje similar al que destina la mayoría de economías avanzadas.

Como resultado de estos dos programas el porcentaje de gasto público en proyectos de I+D en relación con el PIB pasó de 0.95 % en 2001 a 1.76 % en 2010; es decir, casi el doble y esto en una sola década. Esto significa que la meta de 2020 de tener un gasto en I+D del 2.5 % se puede alcanzar. La cifra en cuestión hará que China tenga el mismo nivel promedio que registran las economías avanzadas en la actualidad.

Si bien es probable que China obtenga la gran cifra de 2.5 % del gasto en I+D en relación con el PIB, igualando el índice que realizan las economías líderes en tecnología, el tamaño de la economía china hará que el gasto neto sea el mayor del planeta. El reporte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) titulado “OCDE Science, Technology and Industry Outlook 2014” indica que para 2019 China será el país que traslade más recursos a actividades de I+D, lo cual se debe a que la economía china es la más grande del mundo (en términos de paridad de poder adquisitivo) y la crisis internacional sigue reduciendo el gasto de Estados Unidos y de la Unión Europea en I+D. Es así como China en 2019 desembolsará en I+D 440 000 millones de dólares, mientras que Estados Unidos desembolsará 430 000, la UE 315 000 y Japón 130 000 millones de dólares.

Tal situación nos demuestra el escalamiento tecnológico que está cruzando el país. A partir de la inversión, China ha establecido mecanismos para obtener tecnología extranjera. Las alianzas o fusiones entre empresas han ofrecido la oportunidad para que las partes chinas adquieran conocimientos que por sí mismas hubieran tardado mucho en desarrollar. Dentro de este esquema, el Estado ha sido capaz de tener una participación en el proceso tecnológico, por la vía de sus empresas estatales, pero también ha dejado que participe la iniciativa privada, tanto nacional como internacional. En este sentido, la economía industrial y tecnológica de China se basa en una estructura de tres niveles:

el primero es en el que el Estado tiene una participación total debido a que los sectores son estratégicos, como es el caso de las comunicaciones; aquí podemos ver el monopolio de grandes compañías estatales. El segundo nivel es en el que se encuentran las firmas medianas, y en él hay tanto inversión privada como estatal. El último nivel, es el de un mercado flexible en el que las empresas pequeñas se juntan para conformar grandes *clusters* (McNally, 2008).

De manera progresiva, China ha aumentado su gasto público en proyectos de investigación y desarrollo (I+D) con miras a renovar su planta tecnológica. De sólo aportar 1 % de su PIB a este tipo de programas en el 2000, en 2013 contribuía ya con el doble.

Tal porcentaje se equipara al de economías con altos ingresos como Canadá (1.62 % del PIB) u Holanda (1.98 % del PIB). De hecho, “por primera vez, la intensidad de China en I+D (1.98 %) ha alcanzado a la de la Unión Europea en 2012”. (OCDE, 2012). A tan sólo .40 puntos porcentuales de la media de los países de la OCDE, China está cumpliendo los objetivos de su Plan de Ciencia y Tecnología 2020, establecido en 2005, en el que se anunció que la inversión en I+D equivaldría al 2 % del PIB en 2010 y al 2.5 % en 2020.

Como resultado de este logro, China lidera la posición número uno en cuanto al Índice de Innovación Global, si se le compara con economías del mismo nivel (países de ingresos medios altos), como Malasia o Hungría, que obtuvieron el segundo y tercer lugares respectivamente. Sin embargo, al confrontar este índice con el de las demás naciones de este reporte creado por la Universidad Johnson Cornell, el Instituto Europeo de Administración de Empresas y la Organización Mundial de Propiedad Intelectual, China ocupó el lugar número 29 del *ranking* mundial en 2013, posición que también ocupó en 2007 (año de creación de esta medición).

En este sentido, al dragón asiático aún le falta un largo camino por recorrer para convertirse en un poder tecnológico en la arena internacional. Sin embargo, el gobierno central ha decidido establecer siete industrias estratégicas para el nuevo modelo de desarrollo sustentable en el país. Estos sectores ya poseen cierto renombre en el mercado internacional,

pero con incentivos mayores podrían convertirse en líderes de la industria, haciendo que China escale en la innovación mundial.

4. La diplomacia científico-tecnológica entre China y ALC

A veinte años de haber iniciado el despegue tecnológico, el año 2013 para China fue el que marcó el que se le considerara como la primera potencia comercial, superando a Estados Unidos. Con base en datos de la administración aduanera china, el valor total de las exportaciones e importaciones de bienes en el año señalado llegó a los 4.16 billones de dólares, en tanto que Estados Unidos alcanzó los 3.5 billones de dólares. Los intercambios comerciales chinos aumentaron un 7.6 % respecto a los de 2012: más de 10 % del comercio mundial de mercancías tiene ya destino u origen en China, cuando hace una década esa proporción no llegaba al 5 %.

China ha iniciado un proceso de largo plazo para que en 2050 no sólo exporte manufacturas sino principalmente exporte conocimiento, basado en la inversión en ciencia y tecnología. Al respecto, en marzo de 2011 en el contexto de la cuarta sesión del XI Congreso Nacional del Pueblo, se aprobaron las líneas generales del XII Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social Nacional, denominado XII Plan Quinquenal, en el que se propuso que en el periodo 2011-2015 China mantuviera su ritmo de crecimiento económico sostenido y rápido sobre la base de la mejora significativa de la calidad y la eficiencia del desarrollo, cuyo sostén fue el impulso a la modernización industrial mediante la innovación científica y tecnológica para detonar el desarrollo coordinado y en mutuo apoyo entre las regiones, lo cual ha repercutido en el incremento de los ingresos de los residentes urbanos y rurales, y ha reforzado incluso, mediante innovaciones, la administración social.

Para alcanzar las metas establecidas de llegar a ser una sociedad cuyo desarrollo sea sustentable, China ha innovado estrategias y ahora plantea “una nueva economía” cuya directriz es la transformación del modelo

de desarrollo económico para hacerlo más sólido y sostenible y construir una sociedad moderadamente próspera. El nuevo gobierno de China trata de equilibrar y coordinar el ritmo de crecimiento económico y la transformación del modelo de desarrollo económico. Por tales razones ha implementado serias reformas profundas para rebasar su actual proceso de bienes de alto valor añadido y de este modo elevar el ingreso de la población. El gobierno se ha fijado como meta que para el 2020 toda la población —urbana y rural— duplique los ingresos per cápita con respecto a 2010 (eran 7.519 dólares, según la OCDE). La clave de estas reformas está en construir una economía de mercado dinámica, liderada por la innovación tecnológica. El presidente Xi Jinping y su primer ministro, Li Keqiang, consideraron que lo importante es la estabilidad del crecimiento, aún cuando el ritmo sea lento, pero teniendo como lo primordial el desarrollo con más calidad.

Al consolidarse de manera paulatina en una potencia tecnológica, China fortalece sus relaciones internacionales con otros países que buscan alternancia en este campo en relación con Estados Unidos. El campo del desarrollo tecnológico chino se convierte ahora en un nuevo polo de poder del gigante asiático frente a las potencias tradicionales, ya que países subdesarrollados se han acercado a Pekín para negociar aspectos de cooperación científico-tecnológica que China ahora puede brindar.

Los campos en los que China puede competir ahora son los siguientes: telecomunicaciones; electrónica; automotriz; aeronáutica, y la joya de la corona: la industria aeroespacial. Sobre este último, cabe desatacar que el 28 de septiembre de 2008 China se convirtió en el tercer país en realizar navegación espacial, y ello sólo fue posible con una inversión a largo plazo para el desarrollo de la tecnología adecuada. China ha establecido nuevos marcos de cooperación científico tecnológica con Brasil, Chile, Uruguay, Perú, Nicaragua, Bolivia y México, entre otros Estados.

Al respecto, cabe destacar que, gracias a China, desde el 21 de diciembre de 2013 Bolivia cuenta ya con su primer satélite de telecomunicaciones en el espacio. El proyecto —con un presupuesto de 302 millones de dólares— ha sido financiado en un 85 % con un crédito del

Banco de Desarrollo de China. El presidente Xi Jinping consideró este resultado como un factor que hará importantes contribuciones para promover la cooperación entre China y los países latinoamericanos.

La inversión en ciencia y tecnología que China realiza la colocará como una potencia exportadora de conocimiento. Para lograrlo se prevé una sociedad china inmersa en un desarrollo sostenible brindando alto valor agregado a la exportación de tecnologías verdes.

De este modo el coloso asiático fortalece su política internacional de cooperación hacia América Latina y el Caribe con miras a consolidar hacia el 2030 los objetivos de desarrollo sostenible que se ha planteado.

Conclusiones

Gracias a la inversión, China ha podido establecer mecanismos que le han permitido obtener tecnología extranjera. Las alianzas o fusiones entre empresas han ofrecido la oportunidad para que las partes chinas adquieran conocimientos que por sí solas hubieran tardado muchos años en desarrollar. Dentro de este esquema, el Estado ha sido capaz de tener una participación en el proceso tecnológico, por la vía de sus empresas estatales, pero también ha dejado que participe la iniciativa privada, tanto nacional como internacional. Con este desarrollo, la sociedad china transitará hacia un nuevo estadio en el que se privilegia a las tecnologías verdes, que se convierten en uno de los motores que impulsará los objetivos de desarrollo sostenible, con los que la política internacional china se fortalecerá e influirá en otras regiones, resaltando el caso de América Latina y el Caribe, donde la inversión en infraestructura que en los próximos diez años realizará en los países del subcontinente estará en sintonía con los objetivos de desarrollo sostenible, por lo que tenderá a influir en las directrices que los gobiernos adopten en torno a las tecnologías verdes.

El despegue exitoso que tiene China se deriva del diseño de un proyecto de nación a largo plazo en el que el mercado interno se ha convertido en el puntal de su crecimiento, vinculándose así al nuevo

encadenamiento mercantil global. Sin duda, el poder nacional de China se sustenta en el papel que juega el Estado, desde el establecimiento de las reformas a finales de la década de 1970-1979, que privilegió la inversión pública y la relocalización de la producción hacia las Zonas Económicas Especiales, que se complementó además con la inversión extranjera.

El objetivo de China a largo plazo es elevar la productividad al relocalizar todos los factores que desempeñan un papel importante en su economía hacia sectores más redituables. Como principal artífice se observa a la innovación tecnológica propia, la cual debe ser amigable con el ambiente. Tal premisa creará dos importantes fenómenos: la ruptura de la dependencia tecnológica y la reducción de emisión de dióxido de carbono. De este modo China no sólo busca aumentar su productividad y competitividad, sino también hacer sintonía con el equilibrio ecológico.

Para lograrlo se ha enfocado en el impulso de las siguientes industrias estratégicas: energías renovables, biotecnología, tecnologías de la información, industria de gama alta y alta tecnología, mismas que son consideradas por el Banco Mundial como los principales sectores del futuro crecimiento económico. Dados los avances tecnológicos en energías renovables, el potencial de alto valor agregado y la exportación de tecnologías verdes, el propio Banco Mundial prevé una economía china más competitiva. El Informe del Banco Mundial *China 2030* percibe en el país asiático el evidente impulso que tendrán las tecnologías verdes y algunos beneficios que acarrearán, entre otros el del empleo.

Asimismo, se estima que la clase media en China asciende a 157 millones de habitantes, lo que la hace más grande que la de Estados Unidos. Para 2020 se proyecta que será de 500 millones, lo que la constituirá como el principal mercado global. El aumento del ingreso per cápita previsto para las próximas décadas contribuiría a reforzar aún más la amplitud de la clase media china, y en ese sentido, según proyecciones del FMI, el PIB de China –medido de acuerdo con el criterio de paridad de poder adquisitivo– superaría al de Estados Unidos en el año 2016.

En 1950 China no tenía la fuerza económica para establecer condiciones en la naciente Guerra Fría. Hoy día, con la reconfiguración económica-financiera experimentada a raíz de la reciente crisis de 2008, y con un poder nacional dinámico, la política exterior de Pekín se manifiesta en torno a la ayuda que brinda a África; la influencia que tiene sobre Corea del Norte e Irán; la estrecha relación que ha construido con Brasil y Venezuela, y la cooperación creciente que mantiene con Cuba, además del diálogo directo que conserva con Rusia. De hecho, China presionó para que Estados Unidos aceptara la propuesta de Francia para escalar el nivel del G-20 de ministros de finanzas a jefes de gobierno o de Estado y reunirse por primera vez en Washington en noviembre de 2008. También jugó un rol fundamental para resolver la propia crisis del euro.

Sin duda, la manifestación plena del poder nacional de China se refleja en su política exterior, donde su mercado interno es un activo para las grandes decisiones en la política internacional.

Bibliografía

- Banco Mundial. 2013. *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*. Washington, D. C.: Centro de Investigación para el Desarrollo del Consejo de Estado
- Druker, Peter. 1993. *Post-capitalist society*. Oxford: Butterworth-Heinemann Ltd Pub.
- McNally, Christopher A. 2008. *China's Emergent Political Economy*. Estados Unidos: Routledge, pp. 42-48.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2014. *OCDE Science, Technology and Industry Outlook 2014*. París: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2012. *OCDE estimates of R&D expenditure growth in 2012*. En: <http://www.oecd.org/sti/inno/Note_MSTI2013_2.pdf>. Consultado el 10 de abril de 2016.

- Ramos Fernández, Guillermo. 2011. *El XII Plan Quinquenal de la República Popular China*. China: Oficina Económica y Comercial de España en Shanghái. China.
- Sigurdson, Jon. 2005. *Technological Superpower in China*. Inglaterra: Edward Elgar Publishing Limited.
- State Council. 2015. *China Issues S&T Development Guidelines*. En: <http://www.gov.cn/english/2006-02/09/content_183426.htm>. Consultado el 30 de septiembre de 2016.
- Thurow, Lester. (1992). *La guerra del siglo XXI*. Buenos Aires: Ed. Vergara.

Ontologías que buscan un cambio: la política china en América Latina

Benjamin Creutzfeldt

Introducción

En este trabajo se estudian unas pistas para evaluar en qué medida China cultiva una transformación de pensamiento cultural y político, más allá de su zona de influencia histórica y geopolítica en Asia oriental. Mis observaciones surgen de las reflexiones de Peter Katzenstein (2012) y Thomas Metzger (2005), entre otros, quienes resaltan la complejidad de los procesos y prácticas políticas del ascenso de la China moderna, evitando las simplificaciones que suelen caracterizar el debate contemporáneo entre Oriente y Occidente. Para citar a Ariel Armony, “el poder no sólo se determina con base en los recursos económicos y militares [...] China tiene que crear una narrativa de legitimidad que genere influencia y respeto” (2014) sin caer en la trampa de aparecer como un poder neocolonialista o un hegemón con aspiraciones de desplazar a Estados Unidos. Esta narrativa se expresa en términos retóricos y en conceptos políticos y de aculturación transnacional, los cuales se reiteran en documentos políticos, reportes y discursos por parte de China, los cuales encuentran eco o generan reacciones en otras partes del mundo. La propuesta del presente estudio se enfoca a crear un enlace entre lo económico, lo social y lo político, y preguntar –con los pies puestos en América Latina: ¿cuál es el grado de influencia política de China

en América Latina? ¿Qué correlación existe entre la declarada política exterior de la República Popular China (RPCh) hacia América Latina, y su aceptación en la región? Y como trasfondo ineludible de estas preguntas, ¿qué relación se puede distinguir entre la política y las relaciones comerciales?

Las respuestas a estos cuestionamientos iluminan una faceta adicional que poco se trata en la literatura. El ascenso de China se ha vuelto uno de los acontecimientos más importantes en política internacional, por lo que entender cómo China se comporta en las regiones más lejanas (de ella) y cuáles dinámicas pueden observarse en las relaciones bilaterales, son esenciales para poder pronunciarse sobre el camino de China en los próximos diez años. La encuesta TRIP 2011 encontró que 46 % de los académicos estadounidenses de relaciones internacionales consideran que Asia oriental es la región de mayor importancia estratégica para Estados Unidos, y 72 % creen que va a ser de la mayor importancia estratégica dentro de veinte años, pero sólo 9 % de los mismos académicos estudian hoy día esta parte del mundo (Johnston, 2012). Una tendencia parecida se pudo observar en entrevistas con empresarios y abogados en Colombia, donde la mayoría considera a China un elemento de importancia estratégica para su trabajo futuro, pero cuya inversión en términos de tiempo es menor al 5 % (promedio determinado en entrevistas del autor realizadas de abril a noviembre de 2014).

El análisis del discurso es una herramienta que ofrece la oportunidad de romper con paradigmas simplistas e ilumina un trasfondo que rebasa la lucha de poder que se percibe con la creciente presencia china en América Latina en relación con Estados Unidos, que históricamente ha sustentado el poder hegemónico en la región. Muchos analistas occidentales y sus gobiernos califican las actividades de China en América Latina como una invasión, una conquista, una explotación e incluso una amenaza existencial para Estados Unidos. Éstos y similares términos contribuyen, de manera intencional o no, a la construcción de una actitud alarmista y negativa, potencialmente beligerante, hacia la multifacética presencia china en América Latina. Wodak y Meyer subrayan la importancia de cuestionar “la manera en la que [los enfoques de las

ciencias cognitivas] dependen de contextos culturales occidentales, y como [...] la perspectiva eurocéntrica podría ser trascendida”. Además sugieren la necesidad de “analizar, comprender y explicar fenómenos nuevos en sistemas políticos occidentales, que se deben a [...] los acontecimientos transnacionales, globales y locales y las instituciones relacionadas”, y también estudiar la relación entre procesos históricos complejos [y] las narrativas hegemónicas (Wodak y Meyer, 2009).

1. Aspectos económicos

Las fuentes para la medición del volumen del comercio entre China y los países de América Latina son muchas y diversas: la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CELAC) ofrece datos resumidos de balanzas y comercio por país y por sectores (CELAC, 2012a), el equipo de la Universidad Nacional de México (UNAM) analiza casos y sectores con mayor detalle (Dussel Peters, 2013), y Evan Ellis se destaca por su incansable labor de iluminar los cambiantes perfiles de las actividades chinas en la región (Ellis, 2014). Se debe resaltar también la colección de trabajos del Centro Woodrow Wilson que ofrece reflexiones bien fundadas sobre la relación entre Asia y América Latina (Arnson, Heine y Zaino, 2014). Estos estudios y otros más suelen coincidir en las tendencias de los últimos diez años y dejan claro que en la medida que ha crecido la economía china, han aumentado las exportaciones de América Latina al país asiático (a un 7 % del total chino) de los cuales alrededor de 92 % son materias primas y productos agrícolas, y han aumentado las importaciones desde China (a un 6 %) (CELAC, 2012b: 26), y a raíz de ambas tendencias ha crecido la inversión de empresas chinas en la región; que los tratados de libre comercio firmados entre China y Chile, Perú, y Costa Rica, respectivamente, han ayudado a nivelar las cifras globales de intercambio comercial (Dussel Peters, 2013); que Venezuela es el país que mayor inversión directa recibe de China, mientras que Brasil es aquel que mayor superávit comercial tiene con China, y México el de mayor déficit (CELAC, 2012b: 30). Sin

embargo, si vamos al origen de estos datos –como se hizo para el presente estudio en el caso de la inversión china en Colombia–, las cifras disponibles divergen de manera significativa. El Banco de la República ofrece una cifra muy limitada, sumando 91 millones desde mediados de los años noventas del siglo pasado, hasta finales de 2013.¹ Esto contrasta con la cifra que proporciona la embajada china en Bogotá, que es de: 2 282 millones, pero ellos prefieren no emitir detalles.² La Heritage Foundation establece 1 650 millones,³ tres veces más que el *FDI Intelligence*, con una cifra para Colombia de 504 millones de dólares.⁴ Con la meta de resolver estas grandes divergencias he realizado investigaciones en colaboración con la Cámara Colombo-China de Inversión y Comercio, las cuales se basan en una serie de entrevistas a empresarios colombianos.⁵ Los datos arrojados por estas entrevistas constituyen los parámetros que me permiten establecer una cifra superior a los 3 000 millones, misma que aún no es definitiva, y que muy probablemente aumentará, pero que ya resulta muy llamativa y nos obliga a dudar de esas “bases sólidas”.

Pero no sólo resulta incompleto e insatisfactorio el análisis limitado a términos meramente económicos, sino que además es posible que para China impere lo político sobre lo comercial, por lo que prestar mayor atención a lo político por parte de los socios latinoamericanos puede tener un importante impacto sobre la dinámica comercial. Como varios analistas han resaltado en fechas recientes, el gobierno en Pekín no espera hacer una fortuna en las relaciones bilaterales con América Latina, y sus planes –aunque siempre orientados por necesidades

1 Esta cifra tan pequeña se explica porque su enfoque sólo se dirige a la inversión directa proveniente de China. En: <www.banrep.gov.co/es/inversion-directa>. Consultado el 25 de noviembre de 2015.

2 Comunicación del agregado comercial Zhou Quan de la embajada de la RPCh en Bogotá, 5 de agosto 2014.

3 En: <www.heritage.org/research/projects/china-global-investment-tracker-interactive-map>. Consultado el 28 de noviembre de 2014.

4 En: <www.fdiintelligence.com>. Datos publicados el 20 de abril 2014.

5 El Consejo Empresarial Brasil-China publicó un estudio a fondo sobre la inversión china en Brasil, el cual constituye un modelo metodológico para estudios en otros países de la región (Frischtak, Soares y O’Conor, 2013).

económicas– se rigen en primer término por determinantes políticas (Xue y Xu, 2015).⁶ China desarrolla una cooperación económica estrecha con algunos países clave, basada en sus propios intereses nacionales, teniendo en cuenta también el nivel de capacidad de gobernanza y los sistemas legales de cada país. No tiene la capacidad ni la intención de construir relaciones profundas de inversión y comercio con cada uno de los países de la región.

2. Aspectos culturales y políticos

La otra gran área de investigación y análisis sobre las relaciones transpacíficas –mucho menos explorada hasta la fecha– es la que enfoca su atención en el impacto social y político, sobre las intenciones del gobierno chino, así como su política exterior, que se enfrentan con una carencia de políticas claras por parte de los países latinoamericanos (ver, por ejemplo Shambaugh, 2013: 111).⁷ La presencia de China es indiscutible –con sus productos, empresas y personas– y ha sido acompañada por un nuevo imaginario, construido, sobre todo, por los voceros gubernamentales y por los medios de comunicación. Desde el entusiasmo de Hugo Chávez por el “respeto por la soberanía y un mundo multipolar”, que se acompañó por las declaraciones en el sentido de que Mao Zedong y Simón Bolívar “habrían sido buenos amigos”, dada la raíz común de sus pensamientos en cuanto a humanitarismo (Gott, 2011: 188, 265), hasta los elogios proferidos por Alan García hacia el “pragmatismo productivo” de Deng Xiaoping, inspirado en Confucio (García, 2013), es innegable que las ideas chinas de distintos colores se han venido insertando en el imaginario latinoamericano. Se ha argumentado que Pekín “construye sus alianzas sin un componente ideológico en los países del sur” (Rodríguez Aranda, 2013: 46), pero como la ideología se destila en el lenguaje

6 Esta opinión la expuso también un representante del ExIm Bank de China, que participó en la mesa redonda del Inter-American Dialogue, celebrado en Pekín el 31 de marzo de 2015.

7 Osvaldo Rosales lo resalta en una entrevista. En: <http://spanish.china.org.cn/economic/txt/2014-08/07/content_33173859.htm>. Consultado el 17 de agosto de 2014.

y sus símbolos, y el gobierno chino maneja un lenguaje distintivo con base en valores propios y su herencia cultural, se despliega un nuevo vocabulario, y con él potencialmente una nueva realidad, aun cuando ésta sea un resultado de un proceso paulatino comparable con la osmosis.

Cuando hablamos de lenguaje y de política exterior debemos reconocer que el lenguaje es el medio primordial de la construcción social, y como tal un foco central de la teoría constructivista (Epstein, 2013: 502). Es con el lenguaje con el que se construye la cultura, y ésta define la política exterior (Feng, 2012), que por su parte se expresa en lenguaje: un triángulo nítido.

Varios estudios recientes sobre la política exterior china muestran que la inclusión de factores culturales en el análisis mejora la capacidad explicativa del estudio (Katzenstein, 2012; Lai, 2012; Shen, 2010). De manera específica, Lai aboga por realizar estudios multi-dimensionales, enfocados en lo cultural y de elección racional.

3. Material de fondo

La presencia china en América Latina ha visto un alza importante a partir del año 2004 y esto coincide con la gira que Hu Jintao realizara a cuatro países, a saber: Chile, Brasil, Argentina y Cuba. Se trató de la primera gira por la región hecha como presidente de la RPCh. Esto nos presenta un panorama dinámico de poco más de diez años, y coincide con el gobierno de la cuarta generación de líderes chinos –la era Hu-Wen–, aunque se extiende a los primeros dos años de la quinta generación, dominada de manera cada vez más contundente por el presidente Xi Jinping (ver, por ejemplo Beech, 2014).

Realizar un análisis de documentos políticos y de conferencias públicas de líderes chinos, dirigidos hacia América Latina permite identificar algunos conceptos y actitudes políticas del país asiático relevantes para la región. Para el presente estudio seleccioné veintiocho documentos, la mayoría discursos, en el sentido más comúnmente entendido; es decir, textos preparados por representantes del gobierno, dirigidos a un

público informado. Estos discursos varían en longitud y forma, y se distribuyen a lo largo del periodo estudiado, y por lo general fueron leídos en el contexto de viajes hechos por líderes chinos a Latinoamérica, o durante encuentros bilaterales o multilaterales importantes. Asentar esto sirve para contextualizar el estudio del discurso de la política exterior china, con el objetivo de identificar los temas recurrentes en la política exterior de ese país, que caracterizan su visión actual sobre el orden internacional, así como su postura y su dentro de él, además de que ofrecen datos empíricos nuevos datos sobre el grado en que estos temas son transmitidos en su política exterior hacia América Latina.

El presente trabajo no alcanza a ser un análisis a fondo de las teorías de desarrollo o de relaciones internacionales, pero sí proporciona datos que se pueden calificar de manera independiente, iluminados más por la luz de teorías existentes o propuestas en China que con los filtros de las teorías occidentales. Es indiscutible que este tipo de investigación del discurso de la política exterior china sobre América Latina es necesario, y la razón de esta necesidad es sencilla: prácticamente no existen estudiosos latinoamericanos sinófonos de ciencia política y relaciones internacionales (o de cualquier ciencia social); es decir, estudios realizados por académicos que dominan el chino. Del mismo modo, la mayoría de las publicaciones sobre la relación bilateral son escritas por estudiosos que sólo saben inglés y español, o inglés y chino. Aun trabajos más sensibles al asunto o elaborados en coordinación con colegas chinos (por ejemplo Rodríguez Aranda y Yang, 2013) se quedan en categorías determinadas por el discurso científico occidental (o sea, estadounidense) y aplicadas al caso chino. La sinología, o el estudio especializado de lengua y cultura chinas, es desconocida en los sistemas educativos de América Latina, con las notables excepciones de México y Argentina. Sin embargo, como Florian Schneider afirma, a fin de llevar a cabo un análisis del discurso político chino, “es absolutamente esencial trabajar con el idioma original. No es posible descubrir correctamente cómo funciona la política mediante el lenguaje si la investigación se basa en traducciones” (Schneider, 2013). En otras palabras, un estudio de orientación textual de la política exterior de China hacia América

Latina constituye un estudio relativamente poco explorado en la literatura, pero que ofrece ideas útiles debido a su corta (y delgada) historia.

El estudio de la política exterior china “tiene que realizarse a través de su cosmovisión [...] y la idea de la pluralidad de comunidades” en la lectura de China como fenómeno internacional (León de la Rosa y Gachúz Maya, 2015: 20). Ahora bien, los conceptos más abstractos e históricos como el *Tianxia* (todo bajo el cielo) o el *datong* (la gran unión) no figuran como tales en el discurso político diario chino, pero podemos identificar conceptos más sensatos y relacionarlos con la cosmovisión china. El 15 de septiembre 2005, el presidente chino Hu Jintao hizo un llamado público por un “mundo armonioso”, en ocasión del sexagésimo aniversario de la fundación de las Naciones Unidas (Hu, 2005). Este discurso fue tomado como una inspiración para desafiar a la teoría occidental de las relaciones internacionales y desarrollar ideas nativas, como posibilidad de transformar a los académicos chinos de consumidores de teoría a productores de una “escuela china” de relaciones internacionales.

Herramientas básicas de análisis permiten visibilizar los términos dominantes en los documentos seleccionados. En el periodo 2004-2007, época del primer acercamiento proactivo del gobierno en Pekín a la región latinoamericana, y antes de que se publicara el *Documento de la política hacia América Latina* (China, 2008), surgieron con mayor frecuencia las palabras 发展 (desarrollo), 合作 (cooperación), 经济 (economía) y 贸易 (comercio). En la selección de documentos de la fase más reciente, de 2013 a enero de 2015, siguen dominantes las referencias al desarrollo y a la cooperación, pero se da menos énfasis a lo comercial y a lo económico, y en su lugar destacan elementos tales como 共同 (conjunto) y 互相 (mutuo), además de marcos generales como 和谐 (armonioso) y, en específico, la ideal del 和平发展 (desarrollo pacífico). No aparecen referencias al socialismo –ni siquiera a aquel “con características chinas”.

Un análisis del discurso tiene que mirar tanto los conceptos presentes como aquellos omitidos o ausentes (o casi ausentes). Esta tarea es por su naturaleza más compleja, pero resulta muy interesante. Dada la cercanía

de Estados Unidos, llama la atención que no haya mención de ese referente regional en ningún lugar, como tampoco la hay de la “Doctrina Monroe”, ni del implícito poder hegemónico que representa Estados Unidos. Sin embargo, en algunos textos se hace referencia explícita a la hegemonía (霸), pero sólo con un rechazo contundente (中国永远不争霸、不称霸 “China nunca buscará la hegemonía, nunca será hegemónica”). Esta afirmación coincide con la insistencia por parte de políticos y analistas chinos en el sentido de que su país “nunca ha sido un poder hegemónico apoyándose en la fuerza y la coerción, sino más bien un poder grande, benigno y benévolo, atrayendo a otros países por virtud de su bondad moral, riqueza cultural y económica, y sofisticación tecnológica” (Medeiros, 2009). Otra palabra que con frecuencia se asocia a China desde el exterior es 崛起 (ascenso), en relación con China. La única vez que se identificó este concepto en los documentos estudiados y que no se refiere a China, es en el discurso que pronunció el primer ministro Wen Jiabao durante su visita a Santiago de Chile en 2012. En esa ocasión el funcionario insistió en el ascenso *de los países latinoamericanos*. Referencias a la política de “una sola China” (一个中国) sólo se leen en documentos del primer periodo estudiado, lo cual se explica por la tregua del 2009 que borró de la lista china de prioridades políticas la competencia con Taiwán por el reconocimiento diplomático. Una excepción a esta regla no escrita es la conferencia dictada en 2012 en Costa Rica, por Jia Qinglin, entonces miembro del Comité Permanente del Buró Político. En ella Qinglin hizo referencia al país anfitrión como el único en Centroamérica en haber cambiado su afiliación de Taiwán a la República Popular.

Se puede decir entonces que el discurso político chino hacia América Latina está en cercana correlación con el precepto pronunciado por Deng Xiaoping a inicios de los años noventas,⁸ el cual se centró en 韬光养晦, 不要当头 (esconder sus capacidades y no tomar la iniciativa. En otras palabras, la perspectiva china de la gobernanza global

8 Deng se inspiró en parte en directrices cuyo origen se traza hasta el segundo siglo a. C., en la dinastía Han. Ver, por ejemplo: <<http://theory.people.com.cn/n/2012/1028/c350803-19412863.html>>.

consideraba ponderar la cooperación y la integración por encima de la competencia y el liderazgo global (Chan, Lee y Chan, 2012: 23). Sin embargo, es cierto que la llegada de Xi Jinping a la presidencia constituyó un cambio de mentalidad. A partir de entonces, en lugar de la tradicional aversión por tomar la iniciativa, China comenzó a asumir su papel como potencia mundial, así como algunos de los deberes y obligaciones que desde hace un tiempo le ha demandado Estados Unidos (Yeophantong, 2013). Sin embargo, sigue asumiendo su identidad como país en desarrollo, y en solidaridad busca a otros países que están en esa misma condición, como aquellos de América Latina, para que juntos compartan una responsabilidad basada en el consenso a nivel internacional, y a esta actitud prefieren denominarla como un compromiso colectivo o “democrático”. China no está, entonces, socavando o interfiriendo con alianzas apoyadas por Estados Unidos, sino fomentando foros de diálogo como alternativas (como el ya mencionado Foro China-CELAC).

Ahora bien, según el análisis que hasta el momento se ha completado, es a esta “China como alternativa” que responden muchos países de América Latina. Venezuela es quizá el más prominente fenómeno en ese sentido, ya que en el espíritu de su gobierno, desde tiempos de Chávez, está el interés de llevar la contraria a Washington (Medeiros, 2009). Recordemos que Hugo Chávez visitó China en seis ocasiones, y varias veces hizo referencia al líder revolucionario Mao Zedong y a los valores socialistas,⁹ referencias que causaron sorpresa a sus contrapartes chinas. Por otra parte, el ex presidente peruano Alán García habla y escribe con entusiasmo sobre “Confucio y la globalización”, escogiendo de forma algo idiosincrática ideas del pasado y del presente. Su texto fue traducido al chino y presentado a finales de 2014 con una gran audiencia en Pekín, que incluía al presidente Xi Jinping. Este libro es único en presentar los conocimientos de un líder político de occidente sobre la visión

9 Ver, por ejemplo, un reportaje sobre una visita del presidente Chávez a China en abril 2009. En: <<http://venezuelanalysis.com/news/4362>> y <<http://blog.chavez.org/ve/temas/noticias/banco-industrial-comercial-china-inicia-operaciones-venezuela/#VSM0xfnF-So>>. Consultadas el 22 de marzo de 2016.

global de China (García, 2013). También es único en haber hecho una interpretación excepcionalmente mal editada y marcada por referencias contradictorias de las ideas del sabio Confucio, al grado que los editores chinos se vieron obligados a reformar el texto en lo fundamental para el agrado del paladar doméstico.

En junio de 2011, el gobierno colombiano de Juan Manuel Santos utilizó el sentimiento de la “amenaza china” en Washington para reforzar el apoyo en el Congreso para la ratificación de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Con el mismo sentido, Santos hizo públicos sus planes para construir un “canal seco” con el apoyo de China. Ambas maniobras más que para resaltar el potencial de Colombia como centro regional para el comercio con China fueron tácticas estratégicas que echaron mano de ideas sobre China para adelantar una agenda prioritaria propia: firmar el TLC.

4. Discusión

Nuestro mundo se crea no sólo en lo físico y lo visual sino también en lo verbal y en lo social, en el sentido de que el comportamiento está ceñido a un determinado contexto. Un mundo cambiante, así como las relaciones transnacionales en evolución son procesos que se expresan en ideas, en palabras y experiencias que conllevan cambios en el pensamiento y un grado de aculturación. Esta comprensión es esencialmente constructivista, ya que se trata a las personas y a la sociedad como producto de su mutua construcción (o constitución) (Onuf, 1989). No se trata de un choque de civilizaciones (Huntington, 1993) sino de un mutuo conocer y varios grados de aclimatación. El ascenso de China constituye un cambio en la realidad económica y política del resto del mundo, pero así como el auge de Japón y Alemania en los años setentas y ochentas del siglo pasado no significó el impacto global duradero que estos países esperaban, el sueño chino de volverse una cultura de alto impacto como resultado de su peso económico y comercial no es fácil de realizar.

Por ahora tenemos entonces los lemas y las “palabras claves” o de mayor uso en los discursos públicos chinos o, siguiendo a Song Xiaoping, un sustento “de unas nociones básicas teóricas, entre las que destacan las nociones del ‘desarrollo pacífico’, el ‘mundo armonioso’, la no-intervención y la cooperación y seguridad internacional” (en Creutzfeldt, 2012: 87-100), pero éstos no sólo son conceptos o palabras, sino convicciones acordes con sus raíces, sustentadas en unos valores tradicionales de la cultura china, la cual está orientada por las nociones de un “mundo armonioso” y de cooperación y seguridad internacional. Es innegable que China se está esforzando en conseguir un ambiente internacional favorable para su desarrollo. El énfasis y “color” de este esfuerzo han cambiado desde 2013 con el nuevo liderazgo de Xi Jinping, pero se sostiene en lo fundamental en la misma dirección y conserva la misma dinámica.

Con base en estos elementos fundamentales, China desarrolla su política con Latinoamérica, y vale la pena destacar esta base histórica y presentar un concepto adicional: el sistema de tributos. China basa históricamente sus relaciones con el mundo en el intercambio comercial y el mutuo respeto, y está convencida de no poder seguir en su desarrollo económico si no hay paz. Este pensamiento no sólo conveniente sino que presenta características del sistema de tributos, que tiene sus orígenes hace unos tres mil años, y fue el pilar central de las relaciones chinas con el resto del mundo hasta la incursión abrupta de los británicos a principios del siglo XIX.

En términos prácticos, China no concebía los “Estados”, como lo hacían los europeos. Para China el Estado era una autoridad suprema en términos culturales y morales, colocada en el centro de un mundo organizado en círculos concéntricos. Era un mundo sino-céntrico. A partir de esta visión se conformaron rituales (o diplomáticos) y una compleja burocracia que manejó las relaciones con los extranjeros. Esta burocracia era todo menos un Ministerio de Asuntos Internacionales. Existen varios ejemplos documentados que ilustran que esto no necesariamente significaba un sentido de superioridad a costa de la posición del otro, y mucho menos se entendía como la arrogancia de subyugar al otro, o imponer sus modales.

En la visión histórica del sistema de tributos vemos una inteligente aleación entre una sólida autovaloración (para no decir superioridad moral) y una flexibilidad pragmática. Todo esto para anotar que cuando leemos un texto como el *Documento de la política exterior hacia América Latina y el Caribe*, que incluye pronunciamientos acerca de la paz y la amistad, el consenso y la cooperación, el respeto mutuo, el beneficio recíproco, la seguridad y la justicia, entre otros, debemos entender que estas ideas surgen de una noción antigua de reglas claras –reglas entre desiguales, pero que se respetan, sin la necesidad de imponerlas a fuerza de amenazas o presiones.

Se puede observar que en términos de política exterior y de relaciones internacionales los conceptos chinos son distintos, y en algunos aspectos radicalmente diferentes a los de Occidente, en particular a como entiende estos asuntos Estados Unidos. Para comprender la manera de pensar china, lo primero es destacar el principio de no-intervención en los asuntos internos y la cooperación internacional en el interés de todos. Así, Estados Unidos debe aprender a preocuparse menos por las actividades chinas en la región y en general.

Lo segundo que debemos entender es el desarrollo pacífico y la visión del mundo armonioso, que se refieren a que el fortalecimiento de la colaboración regional es clave para el progreso bilateral y del interés de todos, y dado que la diversificación de los mercados y de los lazos estratégicos es una prioridad para Colombia, como lo ha declarado el gobierno nacional, esto coincide felizmente con la visión china.

Los líderes chinos desde Jiang Zemin en adelante han intentado promover ideas chinas a nivel mundial con la intención de influir en el diálogo de las naciones. Conceptos nuevos promovidos por el gobierno tienen alta receptividad en los medios y en la comunidad académica dentro de China, como lo ilustra el ejemplo del “mundo armonioso” que presentó Hu Jintao en su conferencia para el sexagésimo aniversario de las Naciones Unidas, en septiembre 2005. Dos años después, 420 artículos académicos escritos en China han retomado este concepto (Guo y Blanchard, 2008); es decir que muy pronto se llenó de contenido específico, y se convirtió en un lema central de la

era Hu, que constituye una guía y la justificación de la política exterior china actual.

Lo anterior no implica que exista un plan o un intento por parte del gobierno en Pekín de promover sus ideas en el mundo de manera activa, aunque la propagación de los Institutos Confucio lo sugiere en cierta medida. Al igual que García y Chávez adoptaron ideas chinas para sus campañas personales y públicas, el uso de ideas chinas no necesariamente es iniciativa china ni parte de una campaña, sino resultado de lo atractivo que resultan estas nuevas ideas provenientes de una cultura con un medible éxito económico en un mundo medido en cifras económicas.

Aunque la evaluación sugiere que existe una correlación entre el crecimiento de las relaciones comerciales entre China y los diferentes países de América Latina, no puede decirse que lo primero engendra lo segundo. Si bien se puede hablar de una causalidad, ésta es la que expresa Katzenstein, la cual se podría traducir al español como “significación” (aunque sufre en ambos idiomas de torpeza): acomodar un lugar (p.e. un país) para China y los chinos —la creación de medios cómodos para ellos en términos de política gubernamental y práctica social (Katzenstein, 2012: 9). En otras palabras, la paulatina aceptación de ideas políticas chinas —o la aculturación china en países de América Latina— es un síntoma que acompaña el crecimiento del comercio bilateral y puede facilitar la continuación de la misma.

Conclusiones

Alan García encabezó una desastrosa presidencia en Perú a finales de los años ochentas, marcada por conflictos violentos y por una inflación sin precedentes, y dejó un registro problemático luego de su segundo periodo ocurrido de 2006 a 2011. En 2014, cuando se le preguntó sobre las resistencias que algunos inversionistas chinos han afrontado en aquellas zonas de su país donde rechazan el desarrollo basado en la explotación de materias primas, a costa del medio ambiente, sonrió

respondiendo: “Habrá soluciones, esperen hasta mi próximo mandato”.¹⁰ García confía en que los procesos democráticos pueden ser manejados, y en su libro *Confucio y la globalización* hace referencia a las ideas políticas propagadas por el gobierno chino, y lo hace con entusiasmo y con una buena dosis de oportunismo. Los conceptos que García destaca son los valores sociales, una visión anti-hegemónica en las relaciones internacionales, y el innegable éxito histórico de un partido que con éxito logra establecer su autoridad autocrática.

Lo que ilustra esta historia es que la idea común de China explotando tierras extranjeras a todo precio e imponiéndose en Latinoamérica no necesariamente es cierta, y muchas ideas –sean nobles, bien intencionadas o vacías– pueden ser interpretadas por otros para fines propios. Lo cierto es que con frecuencia China es asociada en el imaginario popular como un dragón, y las facetas implícitas en esta metáfora son muy llamativas: mientras según las leyendas europeas el dragón es una criatura feroz que amenaza la tranquilidad de pueblos medievales y convida a que héroes con armaduras luchen contra él, el dragón de la mitología china es una criatura benévola y juguetona, con grandes poderes pero conforme con la compañía de otros dragones y de ninguna manera sedienta de sangre.

En la medida en que crece la huella de China en todas las regiones del mundo y en todas las esferas de la actividad humana, también crece el debate sobre cuál será su impacto real en el transcurso del siglo XXI. Las opiniones varían. Hay desde predicciones que sentencian que pronto será una “superpotencia” en detrimento de otros, hasta análisis más modestos que predicen que será “una potencia parcial” –dependiendo de la idea personal de cada uno sobre el carácter e impacto de un dragón. Lo innegable es que China, sin lugar a dudas, es un protagonista importante en el escenario global, y que tendrá cada vez más impacto sobre destinos, instituciones e ideas de todo el mundo, y América Latina no es la excepción. Pero la ejecución y los efectos de este impacto no sólo están

10 Entrevista personal con Alán García, el 10 de octubre 2014 en Lima, Perú.

en manos de los dirigentes chinos y sus representantes oficiales, privados e informales, sino en gran medida sujetos a la interpretación de actores con fines propios.

Para entender el impacto del ascenso de China en América Latina y la influencia de sus políticas hay que analizar la forma en la que están aprendiendo los líderes latinoamericanos este lenguaje. Otro título para este trabajo habría podido ser “Chino mal entendido”, pero con los foros de diálogo en pleno, albergo la esperanza de que con el paso del tiempo las intenciones chinas se aclaren en medio de la sombra de las arbitrariedades y la ignorancia.

Bibliografía y referencias

- Anderson, Chris. 23 de junio de 2008. “The End of Theory: The Data Deluge Makes the Scientific Method Obsolete”, en *Wired* 16. En WIRED: <https://www.wired.com/2008/06/pb-theory/>
- Armony, Ariel C. 2014. “Towards an Understanding of a Global China: A Latin American Perspective”. En: <http://blogs.nottingham.ac.uk/chinapolicyinstitute/2014/12/18/towards-an-understanding-of-a-global-china-a-latin-american-perspective/>.
- Arnson, Cynthia J., Jorge Heine y Christine Zaino (eds.). 2014. *Reaching Across the Pacific: Latin America and Asia in the New Century*. Washington, D. C.: Woodrow Wilson Center Reports on the Americas, #33.
- Beech, Hannah. 17 de noviembre de 2014. “The Power of One: Xi Jinping, China’s strongest leader in years, aims to propel his nation to the top of the world order”, en *Time Magazine* vol. 184, No. 19, pp. 20-25.
- CEPAL. 2012b. *La República Popular China y América Latina y el Caribe: diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 51p.
- Chan, Gerald, Pak K. Lee y Lai-Ha Chan. 2012. *China Engages Global Governance: A new world order in the making?* Londres y Nueva York: Routledge, 276 p.

- China. 2008. *China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*. Pekín. En: <<http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t521025.htm>>.
- Creutzfeldt, Benjamin. (ed.). 2012. *China en América Latina: reflexiones sobre las relaciones transpacíficas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 423 p.
- Dussel Peters, Enrique, (ed.). 2013. *América Latina y El Caribe-China: economía, comercio e inversiones*. Mexico: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.
- Ellis, Robert Evan. 2014. *China on the Ground in Latin America: Challenges for the Chinese and Impacts on the Region*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 320 p.
- Epstein, Charlotte. 2013. "Constructivism or the eternal return of the universals in International Relations: Why turning to language is vital to prolonging the owl's flight", en *European Journal of International Relations*, Vol. 19, Issue 3, sept, pp. 499-519. doi:10.1177/1354066113494669.
- Feng, Huiyun. 2012. "China's Strategic Culture and Foreign Policy", en E. Kavalski (ed.), *The Ashgate Research Companion to Chinese Foreign Policy*, Farnham, Surrey: Ashgate Farnham, Surrey: Ashgate, pp. 47-60.
- Ferchen, Matt. 2012. "Whose China Model is it Anyway? The Contentious Search for Consensus", en *Review of International Political Economy*, pp.1-31. doi:10.1080/09692290.2012.660184.
- Vol. 20, Issue 2, 2013, pp. 390-420, doi: <http://dx.doi.org/10.1080/09692290.2012.660184>
- Frischtak, Claudio, André Soares y Tania O'Connor. 2013. *Chinese Investments in Brazil from 2007-2012: A Review of Recent Trends*. Sao Paolo: China-Brazil Business Council-IDB.
- García, Alan. 2013. *Confucio y la globalización: comprender China y crecer con ella*. Lima: Titanium, 195p.
- Gott, John Richard. 2011. *Hugo Chavez and the Bolivarian Revolution*, 2da. ed., Londres: Verso, 345p.
- Guo, Sujian y Jean-Marc F. Blanchard (eds.). 2008. *Harmonious World and China's New Foreign Policy*. Nueva York: Lexington Books, 264p.

- Hu, Jintao. 胡. 2005. "Build Towards a Harmonious World of Lasting Peace and Common Prosperity. Paper presented at the Summit of the United Nations". Nueva York. En: <<http://www.un.org/webcast/summit2005/statements15/china050915eng.pdf>>.
- Huntington, Samuel P. 1993. "The Clash of Civilizations?", en *Foreign Affairs*, 72, núm. 3, pp. 22-49.
- Johnston, Alastair Iain. 2012. "What (If Anything) Does East Asia Tell Us About International Relations Theory?", en *Annual Review of Political Science* 15, pp. 53-78. doi:10.1146/annurev.polisci.040908.120058.
- Katzenstein, Peter J. (ed.). 2012. *Sinicization and the Rise of China: Civilizational Processes Beyond East and West*. Londres: Routledge, 296p.
- Lai, Mark. W. 2012. "Chinese Foreign Policy Making 2010-2011: Using the Cultural Approach to Explain Complexity", en *Journal of Chinese Political Science* 17, Issue 2, pp. 187-205. doi:10.1007/s11366-012-9192-4
- Lai, Mark W. 2012. "La diplomacia pública en las relaciones internacionales: el aporte de China", en Isabel Rodríguez Aranda y Shouguo Yang (eds.), *La diplomacia pública de China en América Latina: lecciones para Chile*. Santiago de Chile: RIL editores, pp. 13-50.
- León de la Rosa, Raquel Isamara y Juan Carlos Gachúz Maya (eds.). 2015. *Política exterior china: relaciones regionales y cooperación*. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 382p.
- Medeiros, Evan S. 2009. *China's International Behavior: Activism, Opportunism and Diversification*. Santa Monica, California: Rand, 247p.
- Metzger, Thomas A. 墨. 2005. *A Cloud Across the Pacific: Essays on the Clash between Chinese and Western Political Theories Today*. Hong Kong: The Chinese University Press, 844p.
- Onuf, Nicholas Greenwood. 1989. *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Nueva York: Routledge, 354p.
- Rodríguez Aranda, I. (2013). La diplomacia pública en las relaciones internacionales: el aporte de China. In I. Rodríguez Aranda & S. Yang (Eds.), *La diplomacia pública de China en América Latina: Lecciones para Chile* (pp. 13-50). Santiago de Chile: RIL editores.

- Rodríguez Aranda, Isabel. y Shouguo Yang (eds.). 2013. *La diplomacia pública en las relaciones internacionales: el aporte de China*. Santiago de Chile: RIL editores.
- Documento de trabajo No. 21, junio 2013, Universidad del Desarrollo, Facultad de Gobierno, Santiago de Chile.
- Rosales, Osvaldo y Mikio Kuwayama. 2012. *China and Latin America and the Caribbean: Building a Strategic Economic and Trade Relationship*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-ECLAC, abril, 235p.
- Schneider, Florian. 2013. "Discourse Analysis and Foreign Languages". En: <<http://www.politicseastasia.com/studying/discourse-analysis-and-foreign-languages/>>.
- Shambaugh, David. 2013. *China Goes Global: The Partial Power*. Nueva York: Oxford University Press, 432p.
- Shen, Simon. 2010. *A 20th Century Strawman for a 21st Century Power: Popular Chinese Perceptions of Latin America at Variance with Official Policies and the Implications for Sino-Latin American Relations*. Hong Kong Institute of Education.
- Fue una ponencia en el evento organizado por Julia C. Strauss y Ariel C. Armony (eds.), *From the Great Wall to the New World: China and Latin America in the 21st Century*. en la publicación del libro no aparece.
- Wodak, Ruth y Michael Meyer (eds.). 2009. *Methods of Critical Discourse Analysis*, 2a. ed. Londres: Sage, 216p.
- Xue, Li e Yanzhuo Xu. (31 de marzo de 2015. "Why China Shouldn't Get Too Invested in Latin America", en *The Diplomat* <<http://thediplomat.com/2015/03/why-china-shouldnt-get-too-invested-in-latin-america/>>.
- Yeophantong, P. 2013. "Governing the World: China's Evolving Conceptions of Responsibility", en *The Chinese Journal of International Politics* 6, Issue 4, pp. 329-364. doi:10.1093/cjip/pot013.
- Zhao, Tingyang. 赵. 2009. "A Political World Philosophy in terms of All-Under-Heaven (Tianxia)", en *Diogenes* 56, Issue 1, february, pp. 5-18. doi: 10.1177/0392192109102149

Zhu, Zhiqun. 2013. *China's New Diplomacy: Rationale, Strategies and Significance*, 2 ed. Farnham, Surrey: Ashgate, 296p.

Relaciones de gobernanza

China-América Latina:

redefinición de un concepto

Camilo Defelipe Villa

Introducción

La importancia global de China puede entenderse desde su capacidad de alterar las estructuras de la economía política internacional a partir de dos procesos fundamentales. El primero es mediante la regionalización, el cual según Rüländ y Storz (2008) es el proceso provocado por el comercio, la inversión y las interacciones de las sociedades que da lugar a una interdependencia aumentada entre Estados, economías y sociedades geográficamente adyacentes. La regionalización se da a partir de la inserción de China en las dinámicas de interdependencia económica global, motivada por su estrategia de desarrollo, cuyos componentes fundamentales son la atracción de inversión extranjera directa, una política exportadora intensiva de manufacturas industriales y otra importadora de recursos naturales. Como consecuencia de la regionalización, China se convirtió en el plazo de tres décadas en la segunda economía mundial y las relaciones económicas (comercio, cooperación e inversión) intrarregionales y globales crecieron de manera exponencial. Todo esto ha venido dando lugar al segundo proceso, o al de regionalismo, el cual es la política de un Estado específicamente para la gestión de la regionalización y de una serie de retos de seguridad multidimensional.

El regionalismo se da porque la interdependencia económica obliga a la creación de instituciones regionales. Estas instituciones son una respuesta de los Estados a la interdependencia compleja causada por la globalización. En este proceso, China logró su inserción en la economía mundial acatando las reglas existentes de intercambio liberal y de los incentivos de la globalización económica. Como consecuencia ha pasado a ser miembro activo en diferentes instituciones internacionales, con el fin articular su participación con su estrategia de desarrollo interno. China depende de los mercados primarios mundiales y los mercados mundiales interindustriales dependen de China. La estabilidad de esta relación afecta los mercados financieros globales. Ser miembro de instituciones internacionales le permite gestionar la sensibilidad y vulnerabilidad resultantes de la dependencia entre sus retos socioeconómicos internos y las redes económicas globales.

Dicha dependencia determina las posibilidades e incentivos de acción de los procesos de regionalismo de China. De manera conceptualmente, el regionalismo cobra una forma institucional que puede consistir en cooperación informal entre Estados, formación de instituciones supranacionales o intergubernamentales o creación de regímenes (Rüland y Storz, 2008: 5). Las organizaciones regionales tienen una doble función. Por un lado, una tienen una función facultativa (*enabling function*) que es aquella que permite capturar de manera más efectiva las oportunidades de la globalización, y por otro lado está la función protectora (*protective function*), que es la que aísla a los Estados de los efectos desenfrenados de la liberalización económica, la privatización, la desregulación para recuperar la capacidad de redirigir procesos complejos de cambio socioeconómico y de este modo fortalecer su poder negociador en foros internacionales. Mediante estas funciones se busca rediseñar al Estado y habilitarlo con base en condiciones de globalización (Rüland y Storz, 2008, 4). En este orden, pero subyacente a la idea de instituciones, está el concepto de gobernanza, el cual se entiende como un sistema de instituciones (en su mayoría gubernamentales) articuladas, que regulan el comportamiento de los Estados y de otros actores

internacionales en diferentes problemas de la política mundial. (Rittberger y Bruhle, 2001: 1, tomado de Rüländ y Storz, 2008: 3).

Partiendo entonces del marco conceptual anterior, de una descripción de la posición y papel de China en la interdependencia económica y del concepto de relaciones de cooperación sur-sur, se busca determinar los elementos de economía política internacional que permitan precisar la idea de gobernanza en las futuras relaciones China-América.

1. China en la gobernanza global

El ascenso de China genera expectativas en Estados Unidos y Europa con respecto al rol y actitud que Pekín pueda asumir dentro de la estructura de poder internacional, y por extensión en la gobernanza global (Shambaugh, 2013). Es innegable que China se ha convertido en un jugador importante en los espacios institucionales del orden mundial diseñado por Europa y Estados Unidos, y su participación se ha dado a partir de la aceptación gradual y selectiva de una serie de normas en cuyo diseño inicial –hacia finales de la Segunda Guerra Mundial– no se tuvieron en cuenta los intereses particulares de países como China. Ahora bien, el gigante asiático se ha abierto paso en este ambiente institucional internacional gracias a su política de apertura y a las reformas económicas que implementó, en medio de un contexto de relaciones de interdependencia económica.

A diferencia de potencias emergentes anteriores, como Alemania o el Japón imperial, China se ha convertido en un jugador que conoce bien las reglas del mercado dentro de la estructura de orden político que sustenta esas reglas. Sin embargo, la integración de China en este orden no necesariamente significa la imposibilidad de un conflicto con el mismo (Heilman, 2014). El rol histórico de objeto más que de sujeto de las normas internacionales podría suponer una tensión si China percibe que modificar o reestructurar dicho orden puede plantearse como alternativa realizable a partir de estrategias (obedeciendo inclusive a una cultura estratégica propia) de costos reducidos, con miras a convertirse

en sujeto pleno, de acuerdo a sus necesidades e intereses reales. Esto se traduciría en la posibilidad de formar alianzas que contravengan o atenten contra el actual transatlántico, dentro de espacios institucionales convencionales y nuevos, para crear una nueva estructura normativa y de poder internacional.

El año 2008 suele referirse como el Año de la Asertividad (*assertiveness*) de China en lo que se refiere a política exterior, y coincide con un retiro relativo de Estados Unidos de diferentes espacios y con el inicio de la crisis financiera que permitió a Pekín asumir una posición más firme con respecto a asuntos como la soberanía territorial en los casos del mar del sur de China y Taiwán.

De manera institucional, Pekín aumentó activa, pero selectivamente su participación en diferentes foros internacionales, como Naciones Unidas y el G-20; en procesos existentes de regionalismo, como el ASEAN o el CELAC, y creó o lideró procesos como los BRICS, la Organización de Cooperación de Shanghái, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Banco de Exportaciones e importaciones de China, entre otros que sugieren una proyección del poder general chino, en particular en términos económicos.

A la luz de lo anterior, cualquiera que sea la opción de China, tanto como contendor de las reglas de juego o como participante activo de las mismas, el uso efectivo de su poder internacional para tales fines requiere de dos elementos. El primero, la voluntad política de ejercer ese poder a nivel internacional, y el segundo, la necesidad de ser reconocido como tal por otros Estados (Carr, 2001: 135-143, tomado de Altemani de Oliveira y Cunha Leite, 2014: 267). Asimismo, estas condiciones están delimitadas por los incentivos y limitantes que le imponen las estructuras internacionales institucionales y de poder, y por lo tanto, China debe definir su rol en función de estas variables.

Como se mencionó en párrafos anteriores, China ha desarrollado su capacidad (rol) de sujeto pleno en el orden actual que busca ser conmensurado a los intereses originados en las presiones de su modelo económico y político, por lo cual sus capacidades para ejercer un rol de liderazgo se perfilan en términos de costos y oportunidades.

En primer lugar, China debe adaptarse a ciertas reglas de juego que no diseñó, pero de las que es captiva. De acuerdo con Chan (2013) y Chih-Yu y Chiung-Chiu (2013), China percibe que el sistema de creación, aplicación y adjudicación de normas de la gobernanza moderna –basado en el contexto del sistema westfaliano– han hecho que estas normas estén diseñadas y operen para monitorear y sancionar, desde Europa y Estados Unidos, en especial desde la creación de la ONU, a los países en vías de desarrollo, lo cual va en contravía de los valores políticos chinos.

En este diseño, la interdependencia ha sido crítica para la construcción del poder económico chino. La política exterior china suele calificarse como pragmática porque los grandes retos de desarrollo socioeconómico interno que determinan la legitimidad del Partido Comunista dependen de manera directa de la posición relativa de asimetría de China con respecto a otros Estados. En otras palabras, China debe tener suficiente capacidad de maniobra en las relaciones internacionales para poder satisfacer sus intereses. Esto implica una tensión geoestratégica, pues China por un lado debe competir con los otros grandes poderes para asegurar política y militarmente el acceso a recursos clave, así como para alcanzar la influencia necesaria para cumplir sus retos de seguridad multidimensional, y por otro debe evitar provocar dilemas de seguridad con estos poderes.

Frente a tal limitante, Pekín asume una posición selectiva en los foros multilaterales, participando en espacios que le benefician y protegiéndose de las agendas que no. Además, asume una postura de aprendizaje de las normas dentro del multilateralismo global, donde intenta conciliar responsabilidades colectivas de gobernanza global sin intervenir de manera directa en asuntos internos de otros Estados. Para lograr esto su discurso se centra en democratizar los foros multilaterales; es decir, en lograr una mejor representación y peso de los países en vías de desarrollo y promover los principios de soberanía que defiende Pekín. Se trata entonces de liberar los obstáculos al ascenso chino, tomando la palabra y recomponiendo el tono desarrollista y multilateral del lenguaje institucional existente, a fin de facilitar a Pekín y legitimar la puesta

en marcha de su estrategia de crecimiento interno mediante el establecimiento de fuertes relaciones económicas internacionales. (Chan, 2013). En este sentido China ha asumido un papel reformador del sistema en lugar de ser un participante antagónico, y por esta vía, como se verá más adelante, sugiere un modelo de gobernanza centrado en la facilitación de las relaciones económicas.

En segundo lugar, y en relación con dichos valores políticos, vale asentar que tradicionalmente no ha existido un concepto en la cultura política china que se vincule con la gobernanza global. En lugar de eso, la China pre moderna y contemporánea ha privilegiado un concepto cultural que privilegia la independencia, la soberanía, el diálogo político, los compromisos informales, la independencia y autorresponsabilidad interna, cuya expresión conjunta actual –en términos de gobernanza global– se conoce como “Mundo Armonioso” (Chih-Yu y Chiung-Chiu, 2013). La identificación de China como un gran poder emergente, pacífico y responsable, cuya acción política se basa en los pilares fundamentales del respeto y no interferencia en la soberanía territorial y político-ideológica de los Estados, le permite insertarse discursivamente y construir y reforzar los valores políticos de la idea de sur global, además de incluir las voces del sur en los procesos de toma de decisiones mundiales y generar alternativas al modelo intrusivo y socialmente devastador del consenso de Washington. En efecto, el éxito del modelo económico chino, entendido en términos de su éxito en la lucha contra la pobreza y su independencia política, recibió la atención y cierto nivel de compromiso político de la Ola Rosa latinoamericana (Sánchez, 2015).

En tercer lugar, China reconoce que pese a los logros alcanzados en sus procesos de modernización, ésta aún se encuentra en condición embrionaria y requiere mayor consolidación en cuanto a sus recursos económicos, políticos, estratégicos y militares, para asumir el rol y las responsabilidades de un líder regional o inclusive global (Altemani de Oliveira y Cunha Leite, 2014: 267). Esto va de la mano del desarrollo interno, el cual es el objetivo más importante para China, y supedita a las demás consideraciones de política externa. Como afirman Lanteigne (2005) y Heilmann (2014), las condiciones socioeconómicas de China

son tan débiles que en caso de una crisis de liderazgo en las relaciones externas, la prioridad de Pekín se centrará proteger sus intereses centrales: mantener el poder del Partido Comunista; defender la soberanía nacional y la integridad territorial, y promover el desarrollo económico por encima de la cooperación multilateral, las consideraciones diplomáticas y el cultivo de una imagen global positiva (Lanteigne, 2005; Heilmann, 2014: 202).

Esto se explica porque teniendo en cuenta las proporciones de China en todo aspecto de seguridad multidimensional, debe considerar que asegurar el bienestar y seguridad de su pueblo, unidos a la estabilidad política y social, equivale en sí a un acto de gobernanza global. (Yephatong, 2013: 356-357, tomado de Altemani de Oliveira y Cunha Leite, 2014: 268; Chan, 2013). Por lo interno y por su conexión con las relaciones de interdependencia, esta prioridad significa para la visión oficial de Pekín que el desarrollo de China equivale al desarrollo del mundo. Esto se traduce en que los Estados deben aprovechar las oportunidades económicas que surgen de la política de desarrollo chino y por esa vía China hace una contribución a la humanidad (Yephatong, 2013: 356-357, tomado de Altemani de Oliveira y Cunha Leite, 2014: 268; Chan, 2013).

Por tanto, los mecanismos de gobernanza emanan de los beneficios potenciales en las relaciones económicas con China. En esta medida a China le beneficiaría que los regímenes internacionales se mantengan estables, ya que eso le facilita continuar su desarrollo mediante la interdependencia económica, pues en la medida en que las expectativas de comercio sean positivas, Pekín no tendría incentivos para alterar las estructuras. Todo esto permite hacer una interpretación del sentido de gobernanza en el contexto de las relaciones China-América Latina.

2. Cooperación sur-sur en las relaciones China-América Latina

La consolidación de China como actor geoeconómico y geopolítico del siglo XXI comprende una agenda de relaciones económicas sur-sur, cuyo reto principal es que no acentúen el patrón tradicional de inserción de las economías latinoamericanas en la división internacional del trabajo (CEPAL, 2015, tomado de Ayllon y Emmerich: 21). En esta dirección, de acuerdo con Chan (2013), la legitimidad política externa de China reside en trabajar bien con las instituciones multilaterales para promover un mundo más pacífico y una sociedad internacional más justa e igualitaria. Esto presupone un tono normativo y/o axiológico para el enfoque multilateral de China hacia la región, que encuentra aplicabilidad en la idea de cooperación sur-sur.

La cooperación sur-sur (CSS) se entiende como las relaciones entre gobiernos con posturas convergentes sustentadas, en particular, en objetivos de desarrollo y en el interés de construir alianzas a fin de incidir en las cuestiones globales. Se trata entonces de relaciones regidas por principios de solidaridad que permiten una mejor integración y empoderamiento de los países en la economía mundial¹ (Lechini y Morasso, 2015: 116).

Si bien la agenda china en América Latina está motivada por intereses económicos, también promueve su rol en política internacional y contribuye en la construcción de una agenda sur-sur (Fernández Jilberto y Hogenboom, 2007: 191). Como reflejo de esto, China corteja en forma agresiva a los países que cuentan con una amplia disponibilidad de recursos naturales, y construye su confianza a partir de las relaciones comerciales, proporcionando ayuda, perdonando deuda nacional, ayudando a construir infraestructura y, de manera relevante, convirtiéndose

1 Las Relaciones Sur-Sur a cambio, "se despliegan naturalmente entre los varios actores públicos y privados con base estatal o transnacional entre las diferentes regiones [...], y pueden implicar interacciones conflictivas ante intereses divergentes (Lechini y Morasso 2015, 116)

en el principal prestamista (Irwin, Gallagher y Koleski, 2012; Zweig y Jianghai, citados por Fernández Jilberto y Hogenboom, 2007: 329).

La intención de China con esto es proporcionar a Latinoamérica una vía de financiación internacional alternativa y políticamente menos obligante, derivada de los retornos por los *commodities* y los préstamos chinos. En este tipo de cooperación no hay condicionalidades políticas –ya que obedecen al principio chino de respeto a la soberanía política y territorial– ni requisitos de política macroeconómica, de transparencia y corrupción.

Según Altemani de Oliveira y Cunha Leite (2014), China busca apoyo político y enfatiza que su estrategia diplomática es de gana-gana para el mundo en desarrollo. De este modo, por un lado logra grandes ventajas mediante prácticas de cooperación que le aseguran el apoyo político de casi todos los países en vías de desarrollo en foros internacionales de negociación, y así refuerza sus principios de soberanía territorial. Por otro lado, los países en desarrollo además de garantizarse beneficios económicos derivados de la ayuda China también ganan apoyo en sus posiciones políticas, al tener un socio internacional con poder de veto en la ONU y en el Consejo de Seguridad, y al mismo tiempo pueden gozar de mayor margen de maniobra, influencia y capacidad negociadora conjunta. América Latina representa una oportunidad para China para demostrar su solidaridad expresada con los países en desarrollo y para promover un mundo multipolar (Shambaugh, 2013: 273).

Dadas la perspectiva de las necesidades de desarrollo chino y su conexión con la interdependencia global, lo característico de este tipo de cooperación es que ya no tiene el carácter ideológico del periodo maoísta, sino más bien el significado de cooperación sur-sur el cual tiene una connotación más en línea con dinámicas de mercado y competencia, ya que coloca a la facilitación del comercio y el desarrollo empresarial en un lugar protagónico. En este sentido, el tono ideológico se relaciona más con promover desde el sur y permitir desde el norte unas condiciones de comercio internacional más justas, más que la denuncia directa de un sistema ideológico-económico, como es el liberalismo.

Así las cosas, la cooperación sur-sur debe ser interpretada como relaciones económicas y/o negocios sur-sur. La cooperación en estos términos se interpreta como los esfuerzos político-institucionales que se llevan a cabo para facilitar las condiciones de las relaciones económicas, por ejemplo, por la vía de la firma de TLCs, acuerdos de protección de derechos, armonización de normas, disminución de aranceles, entre otros. La facilitación del comercio a la que aspira China se da no sólo en el contexto de la firma de TLCs o acuerdos, sino también en el apoyo institucional que el país anfitrión pueda proveer a las empresas chinas, que no conocen su ambiente de negocios. En efecto, el apoyo gubernamental, la calidad de las instituciones del país cliente, el conocimiento de la cultura de negocios son factores que posibilitan la entrada de empresas chinas sin experiencia internacional fuerte, ya que reducen la incertidumbre del riesgo, aumentan la confianza con los pares del país anfitrión y potencian las capacidades de la empresa que busca entrar en nuevos mercados (Jiangyong, Xiaohui, Wright y Filatochev, 2014; Rao, Pearce y Xin, 2005; Labarca, 2014). Este apoyo sirve para crear mayores niveles de conocimiento y confianza de cara a las percepciones mutuas de asimetría y a la proyección de relaciones económicas cada vez más fuertes. Todo esto entonces contribuye a reducir los costos de transacción y permite generar relaciones gana-gana, según el espíritu de gobernanza china, descrita en la sección anterior.

La colaboración sur-sur busca empoderar más a los países en vías de desarrollo dentro la globalización económica en lugar de intentar revertir sus causas y procesos. Sin embargo, la idea de sur-sur se da en condiciones diferentes y desiguales, y por lo mismo el potencial de la agenda de esta cooperación debe tomar en cuenta estas nuevas asimetrías, que en el caso de la relación entre China y América Latina presenta tres características fundamentales: 1. Los niveles de desarrollo alcanzado por las dos partes responden a modelos productivos y políticos diferentes. En el caso de China bien se conocen los espectaculares resultados desarrollistas, mientras que en el caso de Latinoamérica la estrategia de inserción en la economía global parte de una liberalización desmedida, y en el mejor de los casos se ha logrado un crecimiento en términos absolutos, es

decir de Producto Interno Bruto, mientras que los modelos productivos primarios han evolucionado muy poco o han involucionado, y en esta medida el desarrollo humano ha sido el gran ausente. 2. Este punto se relaciona de manera estrecha con el anterior; es decir, China y América Latina empiezan a dar señales de una relación de centro-periferia con el agravante de la falta de un componente político que institucionalice la relación (Ortiz Velásquez y Dussel Peters, 2016). 3. Latinoamérica se ha caracterizado por la dificultad de dar continuidad y profundidad sus esquemas de integración regional, más allá de reducir aranceles y algunas medidas de facilitación del intercambio comercial y de tránsito de personas, lo cual dificulta la aproximación a China, desde una postura o estrategia político-económica común.

La asimetría y el carácter comercial de las relaciones lideradas por Pekín implica que América Latina debe asumir reformas estructurales para entrar en un modo de relacionamiento sur-sur impulsado por los incentivos y el reto de la competencia que está generando Pekín, al dar prioridad al componente comercial. Por tanto, una idea de cooperación sur-sur equivale a una de autoayuda y desarrollo productivo interno, para poder competir en el mercado internacional, facilitado además por la oportunidad de cooperación financiera y comercial que representa el desarrollo chino. (Chih-Yu y Chiung-Chiu, 2013). De esta forma, en el mejor de los casos, América Latina podría cambiar su posición de periferia.

3. Mecanismos cooperación para la gobernanza entre China y América Latina

El nuevo horizonte de la cooperación con China se da con la creación del Foro de Cooperación China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y con el Plan de Acción 2015-2019 dentro de la CELA, organismo creado en 2001 y que, en la línea del llamado liberalismo pos-hegemónico, no incluye la participación de Estados Unidos (Ayllón Pino y Emmerich, 2015: 10).

La visión de la CELAC abarca más que el aumento del ingreso por habitante, ya que se centra en el desarrollo socioeconómico tomando en cuenta la situación de desigualdad social característica de América Latina, y esto constituye “un paradigma autónomo de cooperación internacional capaz de hacer aportes sustanciales a la integración regional y al fortalecimiento de las políticas públicas nacionales para el desarrollo”. (AGCI/DGCIN, 2012: 2, citado por Ayllón Pino y Emmerich, 2015: 11) La agenda de la CELAC comprende una serie de temáticas y campos de acción que buscan fortalecer los vínculos entre las capacidades productivas y las competencias productivas.

En este contexto la participación de China resulta útil para aumentar las perspectivas y el potencial de abarcar los temas de desarrollo integral de la CELAC. En efecto, en 2012 y en este sentido, el primer ministro Wen Jiabao dio a conocer los cuatro pilares de una estrategia compartida de cooperación pragmática, y tres de ellos tienen implicaciones directas sobre la vinculación entre capacidades materiales y competencias productivas:

- Pilar de cooperación económica y comercial. Tiene como objetivo superar en cinco años el volumen de intercambios de 400 000 millones de dólares, alimentado por un Fondo de Cooperación de 5 000 millones, en un primer paquete, y por una línea de crédito del Banco de Desarrollo de China por otros 10 000 millones para infraestructuras físicas.
- Pilar de cooperación agrícola con mecanismos de reserva alimentaria de emergencia. Cuenta con un fondo de 50 millones de dólares destinados a crear de cinco a ocho centros de investigación y desarrollo en ciencia y tecnología agrícola; posibilitar el intercambio de 500 técnicos y un volumen comercial en agricultura de 40 000 millones de dólares.
- Pilar de fomento de la amistad entre los pueblos. Está vinculado a fomentar el intercambio cultural y humano, para lo cual incluye 5 000 becas; la creación de centros de educación y lengua; un foro de innovación científica-tecnológica, y otro de políticos jóvenes,

además de dar impulso al turismo. (Ayllón Pino y Emmerich, 2015: 15)

El primer reto que tuvo que enfrentar la cooperación China-CELAC fue la desaceleración de las economías china y latinoamericana en esta última agravada por el desplome de los precios del petróleo y por la apreciación del dólar. La reacción de ambas partes fue reafirmar los compromisos, para lo cual fue útil el esquema 1+3+6 (1 plan, 3 motores de comercio, inversión y cooperación y 6 áreas estratégicas) y el anuncio por parte de Pekín de duplicar el comercio con la región para llegar a los 500 000 millones de dólares en diez años, además de incrementar la IED china a razón de 25 000 millones de dólares anuales hasta 2025.

El XIII Plan Quinquenal de Desarrollo 2016-2020 plantea varias metas a cumplir relacionadas con las buenas prácticas económicas y empresariales, tales como:

[...] garantizar los derechos del uso de la tierra por parte de agricultores, [...] mejora de los sistemas gubernamentales a través del fortalecimiento de los mecanismos participativos, impulso a la credibilidad judicial y el Estado de derecho, protección de los derechos humanos, [...] protección de los derechos de propiedad, profesionalización de la agricultura por medio de la educación, profundización de la reforma del sistema de tierras rurales, [...] promoción de la economía verde, etc.

En su dimensión internacional, el XIII Plan Quinquenal busca:

[...] acelerar la reforma militar; abrir los mercados financieros y promover la internacionalización del *Renminbi*; fortalecer la coordinación internacional de política macroeconómica, apoyar iniciativas de cooperación regional y globales, contribuir a un mecanismo de gobernanza global razonable y justo, y articular las metas a los proyectos de infraestructura del *One Belt-One Road*. (Xinhua, 2016)

Conclusión

Al proporcionar oportunidades comerciales dentro de las dinámicas de la interdependencia, China fortalece su desempeño (rol) como sujeto dentro del orden internacional. Los retos de desarrollo interno se traducen en oportunidades económicas para los países socios (oportunidades de intercambio económico tipo gana-gana), lo cual, desde la perspectiva de los principios culturales y políticos de autonomía y de responsabilidad, otorgan a la idea de gobernanza una nueva identidad. La participación de China en foros multilaterales y la promoción de las relaciones económicas sin condicionalidad económica dentro del espíritu de la cooperación sur-sur, como la CELAC, contribuye a otorgar una función facultativa a estas organizaciones. La no condicionalidad y el énfasis puesto en los negocios hace que la institucionalización del regionalismo China-América Latina sea informal y en esta medida determina un tipo de gobernanza también informal. En otras palabras, las oportunidades comerciales de las relaciones económicas con China pueden equivaler a procesos de gobernanza en la medida en que los países articulen a estas relaciones sus retos, políticas y estrategias de desarrollo socioeconómico estructural (transformación productiva), así como de integración regional, y la CELAC puede ser una plataforma para ello. Finalmente, los principios discursivos de la política exterior china en buena medida coinciden con los principios de la cooperación sur-sur, y el éxito de este enfoque contribuiría a legitimar un modelo chino de gobernanza dentro de las dinámicas sur-sur.

Bibliografía

- Altemani de Oliveira, Henrique y Alexandre César Cunha Leite. 2014. "Chinese engagement for Global Governance: aiming for a better room at the table?", en *Revista Brasileira de Política Internacional* 57, pp. 265-285.
- Ayllón Pino, Bruno y Norberto Emmerich. 2015. "Las relaciones entre CELAC y China: Concertación regional y cooperación sur-sur", en *Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional* 3, 4, Julio, pp. 1-25
- CELAC. 2015. América Latina y el Caribe: hacia una nueva era de cooperación económica. Santiago de Chile: CELAC.
- Chimienti, Adam y Benjamin Creutzfeldt. 2014. "Strategies and Counter-strategies: China in the Andean Region of South America", documento de trabajo. Londres: London School of Economics and Political Science-LSE Global South Unit, pp. 2-14.
- Chih-Yu, Shih y Huang Chiung-Chiu. 2013. "Preaching Self-Responsibility: The Chinese Style of Global Governance", en *Journal of Contemporary China* 22, núm. 80, pp. 351-365.
- Chan, Gerald. 2013. "The Rise of Multiporality the Reshaping of Order: China in a Brave New World?", en *International Journal of China Studies* 4, núm. 1, pp. 1-16.
- Fernández Jilberto, Alex E. Fernández, y Barbara Hogenboom. 2007. "Developing Regions Facing China in a Neoliberalized World", en *Journal of Developing Societies* 23, núm. 3, pp. 305-339.
- Heilmann, Sebastian. 2014. *China's Foreign Political and Economic Relations: An Unconventional Global Power*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Irwin, Amos, Kevin Gallagher y Katherine Koleski. 2012. "The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America", en *Hemisphere Latin* 21. Miami, Florida: Florida International University-American and Caribbean Center.

- Jiangyong, Lu, Liu Xiaohui, Mike Wright e Igor Filatochev. 2014. "International experience and FDI location choices of Chinese firms: The moderating effects of home country government support and host country institutions", en *Journal of International Business Studies (Academy of International Business)* 45, pp. 428-449.
- Kennedy, Scott. 2015. Center for Strategic and International Studies. En: <<https://www.csis.org/analysis/made-china-2025>>. Consultado en mayo de 2016.
- Labarca, Claudia. 2014. "International business and trust: The Sino-Chilean experience", en *International Journal of Cross Cultural Management* 14, núm. 3, pp. 323-342.
- Lanteigne, Marc. 2005. *China and International Institutions: alternate paths to global power*. Reino Unido y Nueva York: Routledge.
- Lechini, Gladys y Carla Morasso. 2015. "La cooperación sur-sur en el siglo XXI: reflexiones desde América Latina", en *Anuario de Integración* 11, pp. 114-133. En: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/02/08-Lechini.pdf>>.
- Ortiz Velásquez, Samuel y Enrique Dussel Peters. 2016. "La nueva relación comercial entre América Latina y el Caribe y China: ¿promueve la integración o desintegración comercial?", en Enrique Dussel Peters (ed.), *La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China: ¿integración o desintegración regional?* México: Red ALC-China, pp. 13-58.
- Rao, Alaka N., Jone L. Pearce y Katherine Xin. 2005. "Governments, Reciprocal Exchange and Trust among Business Associates", en *Journal of International Business Studies* 36, núm. 1, pp. 104-118.
- Rüland, Jürgen y Cornelia Storz. 2008. "Interregionalism and interregional cooperation: the case of Asia-Europe relations", en Jürgen Rüland, Gunter Schubert, Günter Schucher y Cornelia Storz (eds.). 2008. *Asia-European Relations: Building blocks for global governance?* Oxon: Routledge, pp. 20-31.

- Ray, Rebecca, Kevin Gallagher, Andrés López y Cynthia Sanborn. 2015. *China in Latin America: Lessons for South-South Cooperation and Sustainable Development*. Estados Unidos: Boston University / Global Economic Governance Initiative / Tufts University / Universidad del Pacífico.
- Sánchez Pérez, Andrés. 2015. “Implicaciones de las relaciones económicas y políticas de China con gobiernos de izquierda en América Latina y el Caribe (Bolivia, Venezuela, Ecuador y Cuba)”, en José Ignacio Martínez (coord.), *América Latina y el Caribe y China: relaciones políticas e internacionales*. México: Red ALC-China, pp. 251-266.
- Shambaugh, David. 2013. “China and Global Governance”, en David Shambaugh, *China Goes Global: The Partial Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Xinhua. 2016. News Analysis: The global impact of China’s 13th Five-Year Plan. En: <http://news.xinhuanet.com/english/2016-03/10/c_135175652.htm>. Consultado en mayo de 2016.

El Foro CELAC-China

¿respuesta al Libro Blanco de China para las relaciones con América Latina y el Caribe?

Ignacio Bartesaghi

Introducción

En enero del 2015 se reunió por primera vez en Pekín el Foro Ministerial de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) y la República Popular China. Cabe recordar que este Foro fue establecido en la II Cumbre de la CELAC, celebrada en La Habana, Cuba en 2014 (la primera se llevó a cabo en Santiago de Chile), con la “Declaración especial sobre el establecimiento del Foro CELAC-China”. Como resultado de la Declaración, se aprobaron los documentos “Declaración de Beijing”, “Plan de Cooperación de China y los países de América Latina y el Caribe (2015-2019)” y “Arreglos institucionales y normas de funcionamiento del Foro CELAC-China”, que tuvieron como fin inaugurar lo que podría calificarse como una nueva etapa en las relaciones entre ambas regiones.

Es de conocimiento general que existe un gran interés en acentuar la cooperación en diversas áreas entre los países de la CELAC y el gigante asiático. Sin embargo, hasta ahora no se ha avanzado en esta materia de manera sustancial. Por este motivo, el Foro CELAC-China nace como una respuesta a la necesidad de canalizar, por la vía formal, los acercamientos que se pretenden realizar entre ambas regiones, luego de que por años América Latina y el Caribe (ALC) no ha reaccionado de forma

conjunta a la estrategia planteada en el *Libro blanco* de China para las relaciones con América Latina y el Caribe.

El artículo analiza si la primera reunión del Foro Ministerial entre la CELAC y China podría ser considerada una reacción conjunta de ALC a los intereses de China en dicha región, lo cual conllevaría a la creación de una institucionalidad apropiada para aseverar que con acciones concretas se está frente a una nueva dimensión de las relaciones entre los dos actores, o si, por el contrario, el nuevo ámbito se transformaría en un nuevo impulso cargado de retórica y de posibles expectativas insatisfechas.

1. Antecedentes

1.1 La CELAC

La CELAC es un mecanismo de diálogo y concertación intergubernamental que reúne a los 33 Estados que componen Latinoamérica y el Caribe.

Su creación tiene origen en la “Declaración de Caracas” en el 2011, y se apoya en el trabajo realizado antes por el Grupo Río y por la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC). Los países miembros formaron esa nueva instancia con la idea de posicionarse en la región en a un ámbito en el que converjan los procesos de integración regional y subregional.¹

En la “Declaración de Caracas” se establecen los objetivos centrales de la CELAC, entre los cuales destacan los siguientes:

- Posicionarse como un foro en el que se debatan los temas de la agenda regional e internacional.
- Lograr la integración política, económica, social y cultural de los pueblos latinoamericanos.

1 Declaración de Caracas, 2011. En: <<http://www.rree.go.cr/celac/?sec=documentos&cat=cumbres&cont=849&id=8>>.

Este proceso no sólo pretende la unidad de la región, sino sobre todo resaltar la identidad de la misma, convirtiéndola en un interlocutor en el escenario internacional. Para lograr las metas previstas en 2012 se creó el Plan de Trabajo de Caracas, en el que se incorporó la declaración original, que marca el rumbo a seguir, y el “Estatuto de Procedimientos” de la CELAC.

En el plan de acción se establecieron las siguientes áreas de trabajo: crisis financiera internacional y la nueva arquitectura financiera; complementariedad y cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración; energía; infraestructura para la integración física del transporte, las telecomunicaciones y la integración fronteriza; desarrollo social y erradicación del hambre y la pobreza; medio ambiente; asistencia humanitaria, protección al migrante; cultura y tecnologías de la información y comunicación.²

Al día de hoy se han celebrado cuatro Cumbres:

- Cumbre fundacional en Caracas, Venezuela, 2011.
- I Cumbre de la CELAC en Santiago de Chile, Chile, 2013.
- II Cumbre de la CELAC en La Habana, Cuba, 2014.
- III Cumbre de la CELAC en San José, Costa Rica, 2015.

A su vez, la CELAC como organismo representativo de los Estados latinoamericanos y caribeños, se ha reunido con China y con la Unión Europea, donde en fechas recientes finalizó la segunda Cumbre entre las dos regiones (la primera tuvo lugar en Chile, en el 2013).

1.2 El *Libro blanco* de China para las relaciones con América Latina y el Caribe

La estrategia de relacionamiento entre China y ALC que lleva a cabo el gigante asiático se encuentra plasmada en el denominado “Documento

2 Plan de Acción de Caracas, 2012. En: <<http://www.rreego.cr/celac/?sec=documentos&cat=cumbres&cont=849&id=90>>.

sobre la política de China hacia ALC”, fechado en noviembre de 2008. En este documento se trazan las áreas de interés y trabajo que priorizará China en el continente latinoamericano y caribeño.

El documento está dividido en cinco partes, más un prólogo, y su extensión no supera las nueve páginas, pese a lo cual significó un gran avance en el acercamiento entre estas dos regiones, que hasta ese momento limitaban su relación, de manera exclusiva, a un intercambio comercial.

Cabe asentar que desde el título se establece que el documento toma en cuenta a todo el continente latinoamericano y caribeño por igual. Es decir, que no contempla las diferentes realidades del continente ni los diferentes pesos geopolíticos que tienen los países que componen la región, y este ha sido uno de los factores que ha desencadenado diferentes críticas hacia China, ya que el sentir latinoamericano y caribeño dista de converger hacia una identidad única, en el que se compartan los mismos problemas, desafíos y oportunidades. Además, la generalización del continente puede conferirle una dificultad a la hora de encontrar un interlocutor válido, oportunidad que está siendo aprovechada y debe ser explotada por la CELAC.

Las razones que motivaron la redacción del documento se enumeran enlistadas en el propio texto, pero la principal es que se considera en él que ambas partes son regiones en desarrollo. Destaca, pues, la auto clasificación de China como el “mayor país en vías de desarrollo”. La frase da cuenta de la posición que China quiere tener en el escenario internacional y el papel que pretende cumplir en el Sistema Internacional de Naciones. Sin embargo, la definición de una política común con la región reconoce a ALC como par y contraparte, a la que no sólo debe brindar cooperación, sino de la que también tiene mucho que aprender.

La primera parte del documento se ocupa de la posición y el papel de América Latina y el Caribe en el mundo. Se mencionan los recursos naturales, la extensión geográfica y las bases para el desarrollo con que cuenta la región. Resalta en sus páginas el compromiso que China tiene con la paz, la estabilidad y el desarrollo regional, y cómo ha contribuido en forma activa en temas de la agenda internacional.

En la segunda parte del documento se hace una narrativa breve sobre la historia de las relaciones entre ambas regiones, y se destaca el impulso que tuvieron las mismas en la década de 1990-1999, cuando se incrementaron los programas de cooperación en diversas áreas, mismos que posibilitaron que en el comienzo del nuevo siglo se fortalecieran los contactos de alto nivel entre los gobiernos latinoamericanos y caribeños. Finalmente, en esta segunda parte se da énfasis a que la amistad entre estos pueblos no solo logrará potenciar a las regiones, sino que contribuirá al desarrollo de la humanidad y al mantenimiento de la paz.

En la tercera parte del documento es en la que se plantea la política que llevará China en ALC. Se parte de la base de que la cooperación y la unidad entre los países en vías de desarrollo son la piedra angular de la política exterior china. Asimismo, se reconoce la igualdad y el respeto mutuo como plataforma para desarrollar esta relación, que puede verse potenciada por las diferentes áreas en las que se puede aumentar el intercambio y la cooperación, y que derivan en el mutuo aprendizaje y en el progreso común.

El país asiático da especial importancia al principio de una sola China, y destaca que este país está dispuesto a relacionarse con ALC con base en el mismo principio. Este punto es de especial importancia, si se considera que en América Central y el Caribe se encuentra la mayor cantidad de países que mantienen relaciones con Taiwán y no con la China continental.

En la cuarta parte del documento se desarrollan las diferentes áreas en las que China muestra interés en entablar medidas de cooperación e intercambio. Las mismas son: política, económica, cultural y sociedad, y seguridad y justicia.

El área política se divide en los intercambios de alto nivel, intercambios entre los órganos legislativos, entre los partidos políticos, mecanismos de consulta, cooperación en asuntos internacionales y contactos entre los gobiernos locales. Este punto demuestra el interés de China en que la relación abarque todas las esferas de la política, y no sólo se limite a los contactos a nivel presidencial / ministerial.

El área económica se divide en diferentes secciones, tal como se enumera a continuación: comercio, cooperación en inversión, cooperación financiera, cooperación agrícola, cooperación industrial, construcción de la infraestructura, cooperación en recursos y energías, cooperación aduanera, cooperación turística, reducción y condonación de deudas, asistencia económica y técnica, cooperación multilateral y cooperación entre las cámaras y promotores de comercio.

Es interesante puntualizar aspectos como la intensión expresa de China de firmar acuerdos de libre comercio con los países latinoamericanos y caribeños, o con organizaciones de integración regional; o la promesa de estimular a las empresas chinas para desplegar inversiones en ALC en: manufactura, agricultura, silvicultura, pesquería, energía, explotación de recursos mineros, construcción de infraestructura y servicios. Se puede detectar que los sectores que le interesan al país asiático son estratégicos, y al día de hoy marcan las relaciones comerciales entre las regiones. Por otra parte, en el documento se mencionan algunos aspectos financieros que merecen se les preste atención, como por ejemplo la voluntad de explorar diferentes formas de reducir los problemas de las deudas externas que algunos países latinoamericanos y caribeños tienen con China. Se señala asimismo la intención de brindar asistencia técnica y económica a todos los países sin ningún tipo de condición política, lo cual difiere de otros oferentes que condicionan su ayuda en relación con este aspecto. A su vez, se menciona la intención de reforzar la consulta y cooperación en los organismos y sistemas multilaterales para impulsar la cooperación sur-sur.

En cuanto al área cultural y social se divide en las siguientes secciones: intercambio cultural y deportivo; cooperación científica, tecnológica y educativa; cooperación médica y sanitaria; cooperación consular e intercambio de personal; cooperación en prensa; intercambio entre los pueblos; cooperación en la protección del medio ambiente; cooperación contra el cambio climático; reducción de calamidades, socorro a damnificados y asistencia humanitaria, y cooperación en el alivio de la pobreza. En esta área se propone utilizar en forma activa los acuerdos de cooperación que ya existen entre las regiones para beneficio mutuo.

En el área de paz, seguridad y justicia se resaltan tres secciones a trabajar: el intercambio y la colaboración militar; la cooperación judicial policial y la seguridad tradicional. En esta última se pone énfasis en el intercambio de información y en la capacitación para fortalecer la seguridad y defensa de cada uno de estos países.

El documento finaliza con la quinta parte, la cual se enfoca en las relaciones de China con las organizaciones regionales de la región, y se reconoce el papel relevante que juegan en la unidad del continente, así como en el propio desarrollo.

2. El Grupo CELAC-China

La sola creación del Foro CELAC-China concretada en Cuba en 2014 tuvo repercusión diplomática internacional, ya que fue la primera vez que la región actuó de manera conjunta frente al país asiático, actor global que cuenta, como se vio en el apartado anterior, con una estrategia para las relaciones con ALC, lo cual no implica que no se cuente con intereses bilaterales o niveles estratégicos distintos (Bartesaghi, 2014).

Según lo declarado por el ministro de Relaciones Exteriores de China, los objetivos concretos que se plantearon para el Foro fueron los siguientes:

- Profundizar la confianza mutua política para convertirnos en buenos socios por los mismos ideales.
- Ampliar la cooperación de beneficio mutuo para ser grandes socios de desarrollo compartido.
- Fortalecer el intercambio cultural para convertirnos en buenos socios de aprendizaje mutuo.
- Estrechar la coordinación internacional para ser buenos socios de apoyo recíproco y protección mutua.
- Tejer una red de cooperación para convertirnos en buenos socios y avanzar juntos.

Un aspecto destacable en cuanto al nuevo espacio de diálogo tiene que ver con su dinamismo, ya que no se quedó en una mera declaración, sino que pronto avanzó en la creación de cierta institucionalidad ejecutiva, con la constitución del Foro Ministerial, el cual fue aprobado en Brasil en julio de 2014, y menos de un año después este Foro se reunió en Pekín, donde se aprobaron los documentos que planifican las acciones a seguir durante el periodo 2015-2019. En esa misma ocasión se estableció la fecha y el lugar de la próxima reunión, que será en Chile, en 2018 (DNII, 2015). En fechas más recientes se realizó el I Foro CELAC-China sobre infraestructura, hecho que confirma el dinamismo en cuestión.

Esta decisión supone que por primera vez los países de la región decidieron crear un ámbito común para dar respuesta a los inmensos desafíos que se enfrentan en la relación con China (Tzili, 2015). Si bien el nuevo espacio no implica una respuesta concreta al *Libro blanco* de China para las relaciones con América Latina y el Caribe de 2008, su sola creación es un importante paso en ese sentido, y podría adelantar una nueva etapa en las relaciones entre ALC y China, en especial si se toma en cuenta que la mencionada región es considerada por el gigante asiático como estratégica, dada su necesidad de recursos naturales; por las inversiones en infraestructura y por las corrientes de financiación internacional, además de que la percibe también como mercado para sus productos.

Atendiendo a las dinámicas actuales, existe naturalmente un componente geopolítico en la creación de este Foro, tanto por el lado chino como por el lado latinoamericano, actores que siguen profundizando sus relaciones frente a una pérdida de presencia relativa de Estados Unidos y de Europa en el escenario global y de ALC en particular.

En cuanto a los avances, se puede afirmar que a diferencia de otras cumbres políticas internacionales, y quizás por el mayor impulso de China, se aprobaron documentos que permiten identificar al menos parte de los objetivos propuestos por la nueva institucionalidad. En ese sentido, además de la “Declaración de Beijing”, se aprobó el “Plan de cooperación de China y los países de América Latina y el Caribe (2015-2019)” y los “Arreglos institucionales y normas de funcionamiento del Foro CELAC-China”, y cabe destacar que el Foro contó con la participación de tres

presidentes latinoamericanos, un primer ministro y cuarenta ministros, de los cuales veinte fueron de Relaciones Exteriores.

Para resumir los resultados de la reunión en términos de potencialidades, pero también de desafíos, así como de los intereses de cada uno de los países de la CELAC, se analizó la declaración del ministro de Relaciones Exteriores de la República Popular China y las declaraciones de los otros ministros participantes, a fin de identificar qué grado de interés mostraron los países de la región frente al nuevo organismo.

Uno de las primeras aseveraciones del ministro chino tiene que ver con la importancia de crear el ámbito. Como se apuntó en párrafos anteriores, el propio hecho de contar ya con un espacio de esta naturaleza es un avance en la profundización de las relaciones y una confirmación de la importancia que se le otorgada a la relación entre las partes, la que por cierto ya no sólo es económica y comercial, sino también geopolítica. Esta nueva dimensión lleva a que cada país de ALC se refiera al acontecimiento con mayor o menor énfasis en términos declarativos, lo cual podrá adelantar las expectativas generadas.

En primer lugar es sabido que China ha aumentado su presencia diplomática en América Latina y en África, de alguna manera ocupando el espacio dejado por Estados Unidos y la Unión Europea, actores que desviaron su atención internacional por la agenda interna (crisis económica) y externa (medio oriente, conflicto con Rusia y los intereses en Asia Pacífico). Por su parte, prácticamente todos los países latinoamericanos han profundizado su relación con China en el plano político y comercial, y esto les ha permitió alcanzar un mayor equilibrio en sus relaciones con Estados Unidos, y ha posicionando a la región frente a las nuevas dinámicas geopolíticas globales, donde los países denominados emergentes ocuparon sitios de privilegio (BRICS).

Este es un primer enfoque del grupo CELAC-China, que se confirma por el análisis realizado por los expertos de las dos regiones, pero en especial de ALC. La velocidad de los cambios en esta relación estratégica naturalmente estará marcada por la relación de China con Estados Unidos y por la de los países de América Latina con la potencia del norte, con la que existen marcadas diferencias. Las declaraciones de China

establecen suma importancia a la formalización del ámbito, reconociendo incluso que se trata de un anhelo de tiempo atrás para China.

Al respecto de lo destacado por China, deben tenerse en cuenta las dificultades que existen en este sentido en la región, ya que es muy diversa en términos de su desarrollo, de las realidades sociales, estructuras productivas o política exterior que involucra a los 33 países y a más de 600 millones de personas que poseen diferentes intereses, no sólo con China, sino también con otros actores globales, e incluso con la propia región. Basta mencionar que en el mismo grupo está Cuba, que apenas inició un proceso de restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Estados Unidos, junto a países como México, Perú, Chile o Colombia, que poseen una relación estratégica con la primera potencia mundial. Además, dentro de la CELAC existe un importante número de esquemas preferenciales, organismos regionales y foros políticos, lo que es justo reconocer, no están en todos los casos alineados a los intereses regionales, sino que terminan superponiéndose por el despliegue de las diferentes estrategias nacionales, las cuales, por cierto, aún imperan frente a las globales.

En este contexto, más allá de la posibilidad de avanzar en definiciones comunes en ámbitos de cooperación, parece *a priori* difícil que los países de ALC logren tomar decisiones comunes en temas precisos del ámbito económico, comercial o incluso político, por lo que no deben esperarse aún mayores resultados. Por el contrario, dicho ámbito puede favorecer la definición de algunas políticas comunes en temas amplios de cooperación, situación deseable y relevante para los intereses de ALC cuando se trata de relacionarse con China.

Dimensionar de manera adecuada las posibilidades reales de avanzar en el mencionado ámbito es clave para evitar sobrevaloraciones de las expectativas generadas por esta nueva iniciativa, ya que el incumplimiento de las mismas puede terminar por afectar la percepción de los miembros y, de modo más particular, de la comunidad internacional sobre los organismos internacionales, los ámbitos de cooperación y los procesos de integración, y olvidar la función que cumplen solicitándole resultados que van más allá de sus posibilidades.

Para no repetir algunos errores del pasado, parece conveniente sincerarse sobre las metas realizables que pueden esperarse de cada nueva instancia de negociación. En su alocución, la autoridad del gobierno chino mencionó que “la preparación aseguró el éxito mientras que la falta de ella conduce al fracaso”. Es por eso que se le otorgó suma importancia a los documentos aprobados, ya que permitirán darle la base apropiada al proyecto para el cumplimiento de los objetivos planteados, lo cual justamente es uno de los deberes de las organizaciones regionales en ALC.

Ahora bien, con respecto a los documentos, vale destacar que se hace mención especial al “Programa de cooperación China-Estados Latinoamericanos y Caribeños (2015-2019), ya que allí se definieron las áreas a las que se les dará prioridad en la cooperación: política y seguridad; inversión y finanzas; infraestructura, energía y recursos naturales; industria y agricultura; innovación científica y tecnológica e intercambio cultural. Más allá del éxito que pueda alcanzarse en cada área, la definición de las mismas establece un hito en la relación y confirma que China y ALC están iniciando una nueva etapa en sus intercambios, los cuales ya no pueden guiarse solo por el comercio —en especial de bienes— y las inversiones.

En cuanto a los avances, debe quedar en claro que éstos dependerán de la voluntad política de los miembros de la CELAC a la hora de fijar las posiciones comunes en la relación con China, para lograr avances concretos en el contexto del plan de trabajo definido con la institucionalidad actual.

En definitiva, se está frente a la posibilidad de dar un salto cualitativo en la relación entre los dos actores, introduciendo otros temas que implicarán un cambio de enfoque en las diplomacias de la región y también en China, que deberá asumir que la región es mucho más que proveedora de materias primas. Se trata de una asociación estratégica en temas que implicarán definiciones políticas de las dos partes, y esto genera tensiones entre los propios miembros de la CELAC y de éstos y China con otros actores internacionales.

Otra aseveración del ministro chino tuvo que ver con los esfuerzos en la implementación del mencionado Plan, donde China estaría dispuesta

a crear una institucionalidad específica para profundizar los contactos con la presidencia pro témpore de la CELAC y sus Estados miembros. Este es sin duda uno de los mayores desafíos para ALC, ya que la sola creación de cierta institucionalidad no asegura que los distintos Estados miembros tengan luego la voluntad política para avanzar. Al respecto, baste por ahora con repasar las dificultades que atraviesan muchos de los procesos de integración de la región en ese sentido, o incluso los avances de la propia CELAC, los cuales no han sido lo suficientemente sólidos hasta el presente.

En lo que tiene que ver con la implementación, más allá de los Comités y contactos políticos que se lleven a cabo, llama la atención que la próxima reunión ministerial se haya programado para el año 2018 (sería en Chile), en momentos en que los que se está frente a una vertiginosa velocidad en las relaciones internacionales, lo que implicaría la realización de reuniones plenarias con una periodicidad más regular.

Esta dinámica –que también se relaciona con la propia CELAC y con su escasa institucionalidad (estamos frente a una organización que no cuenta con una Secretaría permanente)– podría indicar la dificultad de cumplir las aspiraciones planteadas en los documentos aprobados, lo cual se traducirá en un esfuerzo mayor en términos de reuniones y disposición de recursos. Debe reconocerse que la mayoría de las cancillerías de ALC no cuentan con un Departamento o área especializada en China, el que por lo general se inserta en direcciones más amplias que abarcan toda la región asiática o incluso otras regiones más diversas. Las capacidades en este sentido son claves para profundizar las relaciones con cualquier región o país, pero en el caso de China esto resulta aún más urgente, ya que se trata de un país lejano, en términos geográficos, idiomáticos y culturales, con el cual, además, existen importantes asimetrías, mismas que están presentes incluso en el escenario CELAC-China, pero que se potencian aún más en las relaciones bilaterales. En ese sentido, el proceso de toma de decisiones con China obliga a contar con equipos muy profesionales en todos los ámbitos (público, académico, empresarial y sindical), capacidades que no son algo evidente en la región.

Por último, el funcionario chino mencionó que los países de ALC y China coinciden en ser países en desarrollo, lo que si bien es una categorización cierta, no plantea los desafíos que se desprenden por las asimetrías, que pueden analizarse desde varios puntos de vista, pero en este caso lo haremos sólo desde dos ángulos: por un lado, el hecho de que aunque toda ALC actúe en conjunto, China sigue siendo el único país del grupo con posibilidades de cumplir un rol preponderante en la gobernanza mundial, junto con Estados Unidos y en un futuro próximo quizás con India.

Esta realidad podría llevar a que el país asiático dé prioridad a otros ámbitos en los que se debaten algunos de los asuntos de impacto global que exigen mayor participación, tales como el medio ambiente, la relación con las potencias asiáticas vecinas (en algunos casos conflictivas por reclamos territoriales) o la competencia generada en Asia Pacífico con Estados Unidos, donde China ya movió las piezas estratégicas en la última reunión de la APEC, foro parcialmente paralizado por el enfrentamiento entre las dos Mega Negociaciones Comerciales conocidas como el Acuerdo Transpacífico (TPP en sus siglas en inglés) y la Asociación Económica Integral Regional (RCEP en sus siglas en inglés).

Por otro lado, la importancia estratégica otorgada al Foro también podría variar en el caso de ALC, donde justifica preguntarse si algunos países como Brasil, México e incluso Venezuela, Argentina o Chile, tienen interés en definir ámbitos de cooperación de manera compartida, cuando poseen una relación estratégica propia con China.

Sólo el paso del tiempo y la aprobación de acciones concretas confirmarán si estamos frente a una nueva dimensión en las relaciones entre ALC y China, o si por el contrario se trata de un nuevo impulso cargado de retórica y posibles expectativas insatisfechas.

3. Intereses nacionales y algunos desafíos

Las relaciones entre China y ALC se han profundizado en los últimos años, en particular en lo que se refiere a los flujos comerciales, aunque

también crecen de forma incipiente las inversiones y la financiación de bancos chinos en ALC (Bartasaghi, 2014).

De cualquier forma, progresivamente se ha ampliado la agenda y los intercambios en otros sectores como los servicios, las inversiones de China en infraestructura, el país tiene en curso un programa de inversiones multimillonarias como el caso del canal de Nicaragua, un tren interoceánico en Brasil, represas, puertos, inversiones en minería y en el sector energético (Verdes y Escánez, 2014). También han ido en aumento los contactos políticos, los acuerdos en defensa y en ciencia y tecnología (Observatorio de la Política China, 2015).

La presencia diplomática de China en ALC se ha acrecentado en los últimos años, y es cada vez más visible la estrategia seguida con la región latinoamericana, la cual ha sido visitada por las más altas autoridades del gobierno chino (Centro de Estudios Latinoamericanos sobre China, 2014). Debe considerarse que la política seguida por China con respecto a ALC es parte de una estrategia más amplia, que puede ser observada en el contexto de los BRICS, donde por impulso de China se ha creado el New Development Bank y el Fondo de Reserva (Bartasaghi, 2015). A su vez, China lanzó el Banco Asiático de Infraestructura y un proyecto de dimensiones inéditas conocido como la Ruta marítima y terrestre de la seda, que conectará al gigante asiático con medio oriente y Europa.

La diplomacia china hacia América Latina continua estando enmarcada dentro del *soft power* que la caracteriza, mostrando con estos acercamientos, su capacidad de influir en la región a partir de aspectos tales como lo cultural, para lograr por esta vía un acercamiento con la región (Gómez, 2013).

A partir del análisis de las declaraciones políticas luego del lanzamiento del Foro Ministerial parecería claro que China muestra sumo interés en iniciar una nueva etapa de relaciones con la región, en especial si se considera el impulso que ha dado a la inversión en infraestructura, a las líneas de crédito preferenciales, a los fondos de cooperación, a los programas de asociación científica y tecnológica, a los intercambios culturales y estudiantiles, ofertando becas para capacitación, o la cooperación en el sector energético. Los intereses cambiantes de China con ALC en

parte también reflejan las transformaciones propias que vive el país, en particular en la apuesta a la innovación científica y tecnológica como sustento del crecimiento económico. Además, también deben dimensionarse de manera adecuada los intereses de China en la región en lo relativo a los beneficios que le brinda, como la importancia de los recursos naturales, la amplia producción agropecuaria, la estabilidad y sistemas políticos, y la estabilidad social alcanzada por la región, entre otros valores que son destacados por China y en los que ALC cumple un rol significativo.

Este nuevo contexto enfrenta a los países de la región a enormes desafíos, en particular en cuanto a las ventajas que se pueden obtener de las relaciones con China en esta nueva circunstancia, como posible dinamizador de las reformas que gran parte de la región está demandando para afrontar las dinámicas de la denominada “nueva economía”. Esta discusión es válida en momentos en que la relación con China está pautaada por los efectos de la reprimarización generada en los últimos años y por las deficiencias de gran parte de los países latinoamericanos y caribeños en los avances en productividad, infraestructura, logística, formación y capacitación de los recursos humanos (CEPAL, 2015).

Lo países de la región han mostrado reacciones dispares. Unos han enumerando varios puntos en la agenda; otros han planteado los grandes lineamientos de la relación bilateral, y unos más no han participado activamente en las declaraciones públicas, e incluso cabe recordar que parte de los miembros de la CELAC no tienen relaciones diplomáticas con China (Paraguay y algunos países del Caribe tienen relación con Taiwán).

A nivel de un análisis por país, vale destacar que Brasil resaltó los lazos de cooperación y amistad que tiene con China, y destaca la promoción de comercio e inversión. En un tenor similar pueden ubicarse las declaraciones de Venezuela, que mencionó la unión de los pueblos y también la promoción del desarrollo de un mundo multicéntrico.

Otros países reaccionaron con un abordaje más amplio sobre la agenda con China. Por ejemplo, Colombia se refirió a la educación, a la innovación, al desarrollo rural y a las oportunidades para los

jóvenes; Argentina destacó la energía, el transporte, las comunicaciones, la competitividad y capacidad de la economía, además de la cooperación en ciencia y tecnología y la educación en recursos humanos. Ecuador se refirió a la necesidad de reforzar el ámbito multilateral; planteó una profunda transformación y democratización del sistema de Naciones Unidas, y la necesidad de impulsar compromisos para mitigar los impactos climáticos y asegurar la paz. En temas económicos hizo hincapié en aspectos vinculados con la infraestructura, la energía, las telecomunicaciones, la agricultura, la ciencia, la tecnología y la innovación. También hizo referencia al turismo y al intercambio cultural.

Uruguay, además de valorar el intercambio comercial, declaró que China es, al día de hoy, su principal socio (DNII, 2015), e hizo mención expresa de la generación de cadenas productivas con mayor valor agregado; de los proyectos conjuntos a nivel regional y subregional con el gigante asiático; la inversión en infraestructura, energía, agricultura y comercio birregional.

En síntesis, luego de analizar los avances alcanzados en la nueva institucionalidad que relaciona a ALC con China a partir de la creación del Foro Ministerial estudiado, enmarcando el fenómeno con los avances alcanzados por la propia CELAC así como por el nivel de particularidad del propio *Libro blanco* para las relaciones de China con AL, podría aseverarse que la sola creación del nuevo ámbito implica no solo una respuesta de la región a la mencionada política china, sino también la ratificación de que se experimenta ya una nueva etapa en las relaciones entre los dos actores.

Ahora bien, el hecho de contar con un ámbito para encauzar los intercambios políticos entre ALC y China no garantiza el avance en el cumplimiento del programa de trabajo definido. Dependerá de la voluntad política de los Estados de la región y sobre todo de la viabilidad de alcanzar consensos entre los países de la región en los temas de mayor importancia en la relación con China, en el entendido de que dicho ámbito no pretende sustituir las posiciones nacionales de los miembros de la CELAC.

Cabe esperar que el Foro CELAC-China se convierta en el espacio natural de diálogo político entre dos actores de importancia global, para lo cual deberán destinarse esfuerzos que permitan la confección de una institucionalidad apropiada y por sobre todas las cosas profesional, que haga posible que ALC sea un interlocutor válido en el nuevo contexto internacional.

Bibliografía

- Bartesaghi Hierro, Ignacio. 2015. “La política exterior de China desde la perspectiva e intereses de América Latina”, en Raquel Isamara León de la Rosa y Juan Carlos Gachúz, *Maya política exterior china: relaciones regionales y cooperación*. Puebla, México: BUAP, pp. 245-278. En: <<http://www.observatorioasiapacifico.org/OBSEExternalUI/pages/public/publicationForm.jsf?ni=2032&ci=4>>.
- Bartesaghi Hierro, Ignacio. 2015. “Informe: debate ‘BRICS ¿acercamiento entre Brasil, China e India?’”. En: <<http://www.observatorioasiapacifico.com/OBSEExternalUI/pages/public/publicationForm.jsf?ni=2046&ci=1>>. Consultado el 10 de junio
- CELAC. 2011. Declaración de Caracas “En el bicentenario de la lucha por la independencia hacia el camino de nuestros libertadores”. En: <http://www.sela.org/attach/258/default/Declaracion_de_Caracas.pdf>. Consultado el 12 de junio de 2015.
- CELAC. 2011. *Plan de acción de Caracas 2012*. En: <http://www.sela.org/attach/258/default/Plan_de_Accion_de_Caracas.pdf>. Consultado el 12 de junio de 2015.
- CELAC. 2014. *Declaración de Beijing de la Primera Reunión Ministerial del Foro CELAC-China*. En: <https://www.google.com.uy/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAAahUKEwjHvZPz3ZLGAhVoGIwKHW-bAF0&url=http%3A%2F%2Fwww.rree.go.cr%2Fcelac%2Finc%2Ffile-noti.php%3Fid_file%3D259&ei=u09_VYf0NuiwsATvtoLoBQ&usg=AFQjCNHrsmg9jsDv1KMLs9h_sIRJSY-O0g&sig2=9Gvuu0B>

- 8ePj4bO2f2gn3PQ&bvm=bv:95515949,d:cWc>. Consultado el 9 de junio de 2015.
- Centro de Estudios Latinoamericanos sobre China (CELAC). 2014. *China en Latinoamérica, seguimiento de temas en la prensa latinoamericana*. Santiago: Universidad Andrés Bello- CELAC, mayo, núm. 16.
- CEPAL. 2015. *América Latina y el Caribe y China, hacia una nueva era de cooperación económica*. En: <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/38196-america-latina-y-el-caribe-y-china-hacia-una-nueva-era-de-cooperacion-economica>>. Consultado el 13 de junio de 2015.
- Cumbre de Brasilia de Líderes de China y de Países de América Latina y Caribe. 2014. “Declaración conjunta de la Cumbre de Brasilia de líderes de China y de países de América Latina y el Caribe. En: <<http://embamex.sre.gob.mx/brasil/images/pdf/Noticias/2014/220714-declaracionconjunta.pdf>>. Consultado el 10 de junio de 2015.
- Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia (DNII). 2015. *Las relaciones comerciales entre Uruguay y China*, año 3, núm. 6. En: <http://ucu.edu.uy/node/29290#VX9c9_mqqko>. Consultado el 9 de junio de 2015.
- Gobierno de China. 2008. *Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe*. En: <http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1225872371Texto_integro_del_Documento_sobre_la_Politica_de_China_hacia.pdf>. Consultado el 14 de junio de 2015.
- Gómez Díaz, Diana Andrea. 2013. “China y su relación con América Latina. Una aproximación desde el poder blando”, en José Ignacio Martínez Cortés (coord.), *América Latina y El Caribe-China: relaciones políticas e internacionales*. México: Red ALC-China.
- Rojas Aravena, Francisco. 2013. “Un nuevo camino hacia la integración latinoamericana: la CELAC y sus perspectivas”, en *Anuario CEIPAZ* 5, pp. 165-186. En: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3936742>>.

- Tzili Apango, Eduardo. 2015. “La institucionalización de dos trayectorias por medio del Foro China- CELAC”, presentado en el v Simposio Electrónico Internacional sobre Política China, celebrado del 1 al 21 de marzo de 2015.
- Verdes-Montenegro Escáñez, Francisco J. 2014. “Amigos a la fuerza: las relaciones China-América Latina y el Caribe frente a los riesgos e interdependencias de una geoeconomía en transformación”, en *Documento Opinión*. España: Instituto Español de Estudios Estratégicos. En: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO48-2014_China_AmericaLatina_Verdes_Montenegro.pdf>. Consultado el 8 de junio de 2015.

La Ruta de la Seda y América Latina

Gonzalo Gutiérrez

Introducción

En septiembre de 2013 Xi Jinping, entonces presidente de la República Popular China (RPC), realizó una visita a Kazakstán, durante la cual, en un discurso que pronunció en la Universidad Nazarbayev, presentó una idea orientada a promover una cooperación más estrecha entre los países del Asia Central y China, mediante lo que él llamó el “cinturón económico de la ruta de la seda”.

Posteriormente, en Bali, en la vigésimo primera reunión de líderes del Foro Económico del Asia Pacífico (APEC), celebrada en noviembre del mismo año, el mandatario chino complementó la idea lanzada el mes anterior al señalar que China y los países de la Asociación de Países del Sudeste de Asia (ASEAN) debían construir una comunidad muy estrecha, y que esto se podía consolidar en el desarrollo de una “ruta marítima de la seda, para el siglo XXI”.

La inspiración de los jefes chinos cuando proponen este tipo de ideas en el siglo XXI se basa en la histórica vía mercantil que vinculó durante muchos años el Lejano Oriente con diversos lugares del Asia Central, Europa y África. Su papel fue de tal relevancia que inclusive sirvió de instrumento para la difusión del budismo. En gran medida, la consolidación del Imperio Otomano y la caída de Constantinopla en

1453 derivó en la extinción de la ruta de la seda, hecho que motivó a que buscaran nuevas vías hacia el Oriente.

Esa búsqueda supuestamente culminó con el arribo de Cristóbal Colón a América, en lo que él inicialmente estimó que era el descubrimiento de una ruta alternativa para llegar a China y a Japón, los legendarios Cathay y Cipango. Varios años después, cuando se aceptó que América era un continente distinto, se logra la vinculación marítima permanente con China.

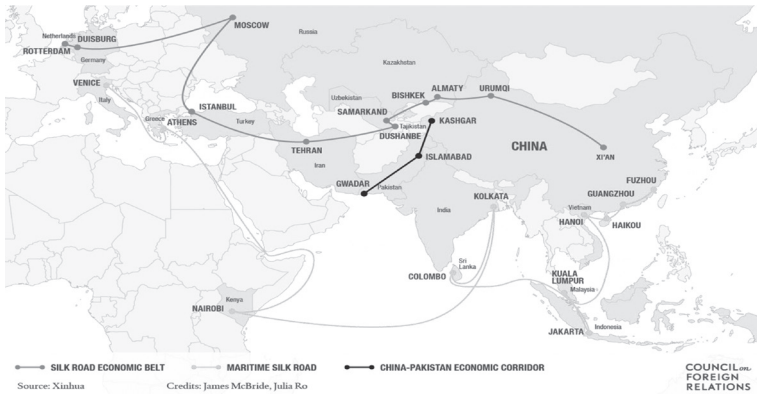
Pero cuando el mandatario chino en turno lanzó su propuesta de una nueva ruta de la seda, no se limitó a la integración regional, también consideró la variable financiera, y en una intervención que efectuó ante el Parlamento de Indonesia, Xi Jinping propuso la creación de un Banco Asiático de Infraestructura e Inversiones (AIIB), cuya función fuera gestionar recursos para el desarrollo de las obras requeridas para lograr una integración regional (Xinhua, 2015).

Posteriormente, a partir de noviembre de 2013, en el seno del Partido Comunista chino empiezan a tomarse medidas para facilitar lo que se dio en llamar como la iniciativa “Un cinturón y una ruta” (*Belt and road*), que aglutina los conceptos del “cinturón económico de la ruta de la seda” y la “ruta marítima de la seda para el siglo XXI”.

Al año siguiente, en 2014, el presidente de Rusia se sumó a la idea y estableció su vinculación con el ferrocarril euro-asiático. En lo que se refiere al AIIB, 21 países de Asia expresaron su voluntad de unirse a la iniciativa como miembros fundadores. La sede del banco se establecería en Pekín, capital china, pero el *Belt and road* puede irradiar su influencia a más de sesenta países.

En el aspecto financiero, el gobierno chino se mostró dispuesto a insuflar recursos que permitieran poner en movimiento la iniciativa *Belt and road*, mediante la conformación del denominado “fondo de la ruta de la seda”, al que inicialmente China aportó 40 000 millones de dólares, el cual está destinado a financiar obras de infraestructura, explotación de recursos naturales, cooperación industrial y financiera, así como otro tipo de obras a lo largo del *Belt and road* (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Trayecto de la iniciativa Belt and road.



Fuente: Xinhua Agency, Council on Foreign Relations.

1. Belt and road

El proceso de estructuración de la iniciativa ha venido desarrollándose en los últimos años, y quizá el retrato más claro de lo que China pretende lograr con estos conceptos se detalla en el documento emitido en marzo de 2015 por la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma y por los Ministerios de Relaciones Exteriores y Comercio de China (2015).

En este documento oficial se enfatiza que el *Belt and road* respeta y promueve cinco principios de convivencia pacífica de los Estados participantes: 1. Respeto mutuo a la soberanía y a la integridad territorial de los países miembros; 2. Compromiso mutuo de no agresión; 3. Acuerdo común de no interferir en los asuntos internos de los socios; 4. Promover la igualdad y el mutuo beneficio, y 5. Alentar la coexistencia pacífica. Cabe hacer notar que en este documento no hay apreciación alguna sobre el sistema democrático o el respeto a los derechos humanos.

Lo que resulta de particular interés en esta publicación es que en ella se señala que “La iniciativa está abierta a la cooperación. Cubre, pero no está limitada al área que cubría la antigua Ruta de la Seda. Está abierta a todos los países...”

En el documento de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma se incluye, además, un listado detallado de las prioridades de cooperación a ser promovidas por la iniciativa, agrupándolas en torno a cinco grandes pilares: la promoción de la concertación política, la facilitación de la conectividad mediante la construcción de infraestructura; el libre comercio; la integración financiera y el desarrollo de vínculos de pueblo a pueblo.

Respecto al primer componente —la coordinación política— el gran objetivo es llegar a establecer un mecanismo intergubernamental de varios niveles que permita la realización de intercambios sobre política en una perspectiva macro y que actúe, además, como mecanismo de comunicación mutua.

Otro de los temas que está en el corazón del *Belt and road* es mejorar la conectividad de todo tipo. Para tal fin se construye infraestructura de conectividad en sitios que tengan importancia dentro de las prioridades lanzadas. Una de las medidas que se mencionan es la construcción de una vía interconectada para el transporte de carga, que se complementa con un proceso de facilitación en materia de aduanas y transporte multimodal. Asimismo se propone considerar la necesidad de vincular todas las redes camineras que actualmente están en uso para que conecten todas las subregiones de Asia. Asimismo en este acápite se menciona la conveniencia de promover la mejora de la infraestructura portuaria, y promover facilidades relativas al transporte aéreo civil.

En una materia clave como es la energía, se propone alentar la conectividad de las fuentes de energía de modo que puedan ser transfronterizas, y se alienta la densificación de redes de fibra óptica transfronterizas y el uso difundido de la tecnología de la información, todo como parte de la “ruta de la seda de la información”.

El tercer pilar se refiere al comercio internacional. El concepto que preside la cooperación en esta área es la necesidad de eliminar las barreras a la inversión y el comercio. La lista de objetivos en este campo es la más extensa, pero entre lo más destacable está la urgencia de reducir las medidas no arancelarias, que quizá constituyen el principal impedimento proteccionista en China.

En este rubro también destaca el desarrollo de industrias de protección del medio ambiente, una mayor promoción de un sector moderno de servicios, así como la nueva tecnología de la información, biotecnología y el uso de nuevos materiales. En lo que se refiere a servicios, el planteamiento contempla la apertura mutua de los mercados a fin de promover una provisión que tenga carácter regional. Con relación al medio ambiente, el documento de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma hace especial énfasis en que debe promoverse el progreso ecológico mediante el desarrollo de niveles mayores de inversión y comercio en esa área. En el documento se lee, en torno a la protección de la diversidad biológica y la lucha contra el cambio climático, que “la Ruta de la Seda debe ser medioambientalmente amigable”.

En lo que a inversiones se refiere, se alienta el movimiento en dos sentidos: por un lado acoger la inversión extranjera en China, y por el otro impulsar a las empresas chinas para que participen en la construcción de infraestructura y realicen inversiones en sectores industriales en los países del *Belt and road*. Estas empresas chinas deberán incorporar en sus objetivos el apoyo a la economía de los lugares en los que invierten, promoviendo el empleo local y asumiendo como parte importante de su desarrollo el cumplir con la responsabilidad social corporativa de proteger la biodiversidad local, así como el medio ambiente.

El cuarto pilar, la integración financiera, es esencial para llevar adelante el *Belt and road*. El eje central en este objetivo es lograr activar una serie de mecanismos que permita autonomía financiera. En ese sentido, se impulsa la puesta en marcha del AIB, así como del nuevo Banco del Desarrollo de los BRICS. También se menciona la posibilidad de crear un mercado de bonos asiáticos y ampliar la cobertura del uso de monedas locales en los *swaps* y en las adquisiciones en los países que participan en la iniciativa. Por otro lado, se pone énfasis en la conveniencia de fortalecer la cooperación con respecto a las regulaciones financieras, así como mejorar el sistema de respuesta colectiva y rápida ante las crisis financieras.

El último componente de la iniciativa es el relativo a los vínculos entre los pueblos integrantes del *Belt and road*. Allí se incide en la conveniencia de llevar adelante una extensiva campaña de intercambios culturales y

académicos, en la que se incluyan visitas de representantes de la prensa y estudiantes. China ofrece, además, otorgar 10 000 becas anuales a los países que se involucren en la iniciativa; protección conjunta del patrimonio cultural; desarrollo del turismo; cooperación en ciencia y tecnología—incluyendo el establecimiento de centros de intercambio tecnológico—; vinculación entre los parlamentos de todos los países del *Belt and road*, así como un programa de ciudades hermanas y el uso de Internet para generar mayor integración cultural.

De acuerdo con el doctor Eduardo Leguizamón (2016), la iniciativa *Belt and road* ciertamente incrementará el poder e influencia económica de China en la zona, pero no por eso evita enfrentar sus grandes retos, como son el financiamiento del proyecto, su propio problema demográfico, la amenaza de inestabilidad que representa el terrorismo en la zona de Xinjiang y otros lugares de Asia, o sus propios enfrentamientos con países vecinos en el Mar de China.

En fechas recientes en China se aprobó el XIII Plan Quinquenal. En él se busca avanzar en lograr tres objetivos básicos: una sociedad moderna más próspera, una profundización del proceso de reforma y un gobierno del país bajo el imperio de la ley. En el campo económico se ha asimilado la visión que existe una nueva normalidad (*new normal*), alejada de los crecimientos de dos dígitos que caracterizaron a China en las últimas décadas. Esta nueva normalidad implica alcanzar un crecimiento promedio de 6.5 %; doblar el PIB y el ingreso per cápita utilizando como año base el 2010; acercarse al pleno empleo; mejorar el acceso a los servicios públicos; mejorar el medio ambiente, con un bajo uso de combustibles fósiles y el desarrollo de la eficiencia energética y la reducción de la contaminación; la erradicación de la pobreza y la promoción de los valores de moralidad, patriotismo y un sentimiento de colectividad.

En lo que respecta al ámbito externo, el nuevo plan quinquenal, o 13.5, como se le designa popularmente, busca atraer inversiones y promover un mayor nivel de inversión china en el extranjero. Asimismo se orienta hacia la mejora de su estructura comercial y a lograr una mayor presencia en los organismos internacionales. En ese sentido el Plan considera la importancia de otorgar trato nacional a las empresas extranjeras,

insertar al remimbi en la canasta de monedas de referencia en el FMI y suscribir acuerdos de garantía de inversiones. Pero la cereza del pastel es la voluntad de impulsar la iniciativa del *Belt and road*, para lo cual se asigna un rol central al sector privado y se busca que la iniciativa se sustente en el financiamiento que pueda ofrecer el AIIB, el Fondo de la Ruta de la Seda y el nuevo Banco de Desarrollo.

2. La Alianza del Pacífico

En la otra orilla del océano Pacífico, durante los últimos cinco años se ha venido desarrollando un proceso distinto, pero que también tiene como objetivo proyectar a un grupo de países latinoamericanos hacia el eje global que se encuentra en Asia del Pacífico. Se trata de la iniciativa Alianza del Pacífico (AP), conformada por Chile, Colombia, México y Perú, la cual fue propuesta por Alan García, entonces presidente de Perú. La AP aglutina a 216 millones de habitantes e incluye 38 % del PIB de Latinoamérica, lo que en colectivo la convierte en la octava economía del mundo. El objetivo de la AP es construir un área de integración profunda en la que se dé una libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

En la actualidad 92 % del universo arancelario de los cuatro países se encuentra libre de aranceles. Otro objetivo de la AP es impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías que la integran, y convertirse en una plataforma de articulación política e integración económica y comercial, para en conjunto proyectarse globalmente, con especial énfasis hacia la región Asia Pacífico. Si se observa un mapa es claro que en conjunto los cuatro países cubren la mayor parte de la ribera oriental del Océano Pacífico en América Latina (ver gráfico 2).

Estos cuatro países están orientados hacia el comercio global. Entre todos tienen 74 acuerdos comerciales firmados con el resto del mundo. En el ámbito financiero están desarrollando una plataforma de integración de los mercados de bolsa para un Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) en el que se pueden transar integradamente las

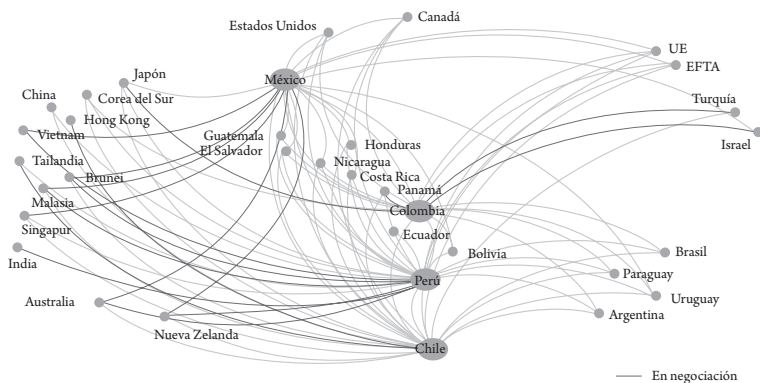
Gráfico 2. Cobertura de la Alianza Pacífico.



Fuente: <www.cancilleria.gob.com>.

acciones de las empresas listadas en sus respectivas bolsas nacionales. Se han eliminado las visas entre los países participantes, y en la mayoría de los casos sus ciudadanos pueden circular por los países participantes sólo usando su documento de identidad nacional (gráfico 3).

**Gráfico 3. Tratados de libre comercio vigentes:
nueva arquitectura a nivel mundial.**

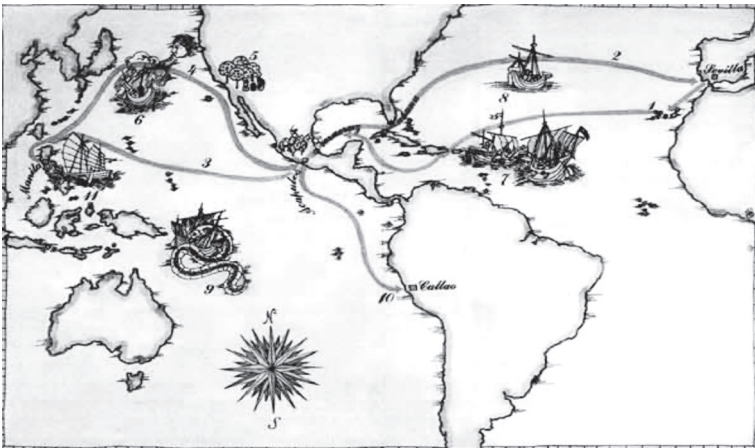


Fuente: BID, Foro Internacional de Economía “Quo Vadis”, Perú, 2014.

Así como existió la ruta de la seda hasta el siglo xv, a partir de 1565 se establece en el Pacífico una nueva alternativa de intercambio denominada la “Nao de China” o “Galeón de Manila”. Este vínculo de comercio, que se extendió hasta inicios del siglo xix, consistía en una o dos naves españolas que anualmente intercambiaban productos entre América Latina y el Lejano Oriente. Estos galeones partían de Acapulco y recalaban en Manila, donde recibían especias, tejidos, porcelanas, alfombras, lacas, marfil y artesanías chinas o japonesas, amén de una variedad de otros productos. A cambio se entregaba plata mexicana y peruana, extraída originalmente usando el azogue proveniente de las minas de Huancavelica, en Perú.

Si bien los productos que venían del Asia debían ser canalizados hacia España, una buena parte permanecía en México, y otro tanto se comercializaba en América del Sur, por la vía de su principal puerto colonial, el Callao, en Perú. Como se ha señalado, esta ruta permaneció en servicio hasta las primeras décadas del siglo xix, y fue quizá el primer gran contacto entre Asia y América Latina, que se ve interrumpido con los albores de las Repúblicas independientes en la región. Cabe recordar las frases de uno de los hombres más notables en el proceso de independencia del Perú, Hipólito Unanue, quien en 1822, en un discurso pronunciado ante el primer congreso de su país dijo las siguientes frases:

Gráfico 4. Ruta de la Nao de China.



“[...] tenemos tesoros que no han sido bien conocidos. La extensión y tranquilidad del puerto del Callao y su ventajosa situación en el Mar del Sur, tienen al frente los riquísimos imperios e islas de Asia”. “¿*Qué tiempos serán aquellos cuando la China ...* y el Perú entren en comunicación y comercio?” (ver gráfico 4).

Esta otra ruta histórica que vinculó de manera muy eficiente a Asia con América Latina bien puede ser la que inspiró en 2013 al entonces presidente de China Xi Jinping para proyectar una nueva rama de la iniciativa marítima. Sería altamente beneficioso para China y para los países de la AP poder complementar el desarrollo del *Belt and road* para generar una rama que cruce el océano y toque América Latina en los países de la Alianza.

Ello se justifica por el hecho de que China es el principal socio comercial de por lo menos dos de los integrantes de la AP (Perú y Chile). Según la base de datos Sisex de la ALADI, en 2015 China recibió 26.37 % del total de las exportaciones chilenas y del país asiático proviene 22.60 % del total de sus importaciones. En el caso de Perú los porcentajes son 21.7 % para las exportaciones y 22.72 % para las importaciones. Para Colombia, China está entre los tres primeros socios comerciales con 5.88 % de sus exportaciones y 18.55 % de sus importaciones. El caso de México es diferente, ya que la mayor parte de su comercio exterior se centra en Estados Unidos y Canadá por el TLCAN, que ocupa más del 83 % de las exportaciones mexicanas; no obstante, China es el tercer destino más importante de las exportaciones mexicanas, pero con un bajo porcentaje de 1.28 %. En el caso de las importaciones de México, la tendencia es distinta, China es el segundo proveedor de México con 17.71 % del total.

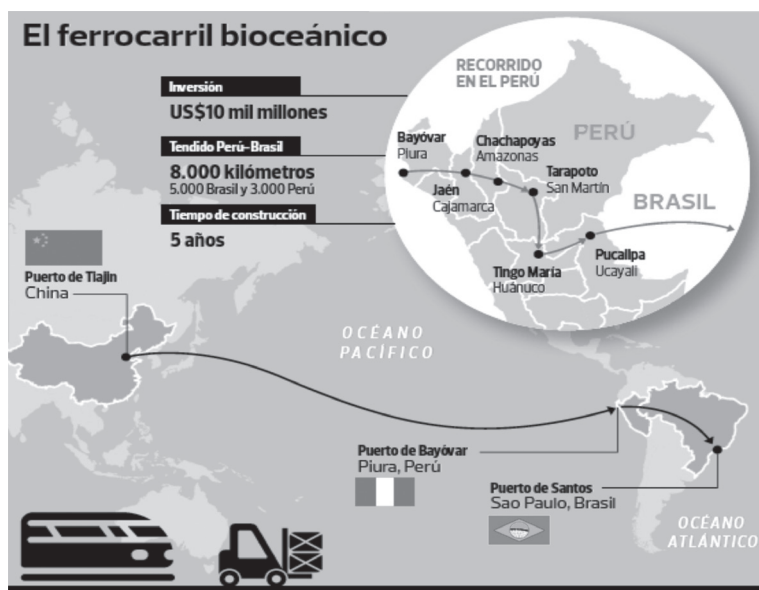
Otro elemento importante es que de los tres tratados de libre comercio que China ha suscrito con países de América Latina, dos son con socios de la AP (Perú y Chile). Además, Perú y México están dentro de la categoría de “socio estratégico integral” de China. Todos estos elementos justifican la posibilidad de generar una nueva vinculación en la que los elementos que constituyen el *Belt and road* puedan también ser considerados para los países de la AP. Y un movimiento de este tipo bien

podría ser el inicio de un puente de China para con el acuerdo Transpacífico (TPP), del cual también son miembros Perú y Chile. Esta idea ha sido esbozada en un artículo publicado en Perú¹ en noviembre de 2015, que posteriormente fue reproducido por el *Diario del Pueblo* en China.²

Sin embargo, no es sólo desde China hacia América Latina que debe promoverse esa apertura. También los países de la AP podrían considerar como una alternativa interesante en su creciente vinculación con China el adherir al AIIB, ya que hasta el momento el único país de la región que ha participado en ese esquema es Brasil. Este componente financiero podría desempeñar un papel como catalizador para impulsar la inversión asiática en los países de la AP.

Un importante incentivo a la vinculación de la AP con China se encuentra en el proyecto que trilateralmente han estudiado Perú, Brasil y

Gráfico 5. El ferrocarril bioceánico.



Fuente: Diario *El Comercio*, Perú.

1. En: <<http://www.posicion.pe/2015/11/la-ruta-de-la-seda/>>.
2. En: <<http://spanish.peopledaily.com.cn/n3/2016/0105/c31619-8999373.html>>.

China para construir un ferrocarril transoceánico en Sudamérica, que parta del Brasil, cruce el territorio de Perú y desemboque en un puerto en el océano Pacífico. Este proyecto permitiría un rápido desplazamiento de bienes provenientes de la parte central de Sudamérica hacia Asia, y a la vez permitiría la llegada de productos chinos a la región. En este momento se desarrolla un estudio de factibilidad que permita definir la cobertura y trayectoria del proyecto. Es indudable que, de concretarse, el punto de inicio del ferrocarril será necesariamente una puerta de entrada del la “ruta marítima de la seda” en América del Sur.

Con base en lo aquí señalado, se puede concluir que existen condiciones objetivas para impulsar una ampliación del *Belt and road* hacia América Latina. Una acción de este tipo respondería plenamente a los objetivos planteados por China en su XIII Plan Quinquenal y permitiría que los países latinoamericanos que estén insertados en la ruta integren mejor sus economías al intercambio en la región Asia Pacífico. También podría constituirse en un puente que ayude a cerrar las brechas entre visiones divergentes que estiman que el TPP puede constituirse como un bloque para cerrar la expansión de China en el Pacífico.

Por otro lado, China debe utilizar la iniciativa para diversificar tanto su presencia como la calidad de sus inversiones en América Latina, y en ese sentido será importante que esa inversión evolucione desde la meramente extractiva hacia una que promueva industrialización, la creación de empleo y el desarrollo tecnológico en los países latinoamericanos que la acojan. De admitirse el concepto de la rama transpacífica del *Belt and road*, con su componente latinoamericano, se estarían integrando muchas de las economías que forman parte de APEC, y también podría tener como correlato un mayor respaldo a una futura “Área de Libre Comercio Asia Pacífico”.

El desarrollo de esta iniciativa podría ubicarse en el contexto de las consultas que los países de la AP sostienen con los países observadores de manera individual. En la sesiones que se sostengan con China y con ASEAN el concepto de la “ruta transoceánica de la seda” puede ser un ítem prioritario de análisis.

Bibliografía:

Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (2015). Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road,

Leguizamón, Eduardo. (2016) “One Belt-One Road Initiative, y un renovado gran juego geopolítico en Asia Central”, ponencia presentada en el VII Simposio Electrónico Internacional. Heidelberg Center para América Latina.

<http://spanish.peopledaily.com.cn/n3/2016/0105/c31619-8999373.html>
www.posicion.pe/2015/11/la-ruta-de-la-seda

Xinhua. 28 de marzo de 2015

Sección 2

Relaciones bilaterales de China con países del subcontinente

Experiencias recientes en la relación entre China y República Dominicana: desafíos y perspectivas

Rosa Ng Báez

Introducción

La economía china ha estado creciendo en promedio un 10 % anual durante muchos años, y la adopción de un modelo pragmático por parte de los dirigentes del Partido Comunista (PCCh) ha concebido una serie de reformas que permitieron un gran salto, hasta constituirse en la potencia económica cuyo PIB en poder adquisitivo (PPP) es de 18.08 billones de dólares, cifra que el año pasado superó el de Estados Unidos, de 17.34 billones de dólares, según datos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Asimismo, República Dominicana ha tenido un crecimiento económico de 7 %, lo cual trasciende el acontecer económico en nuestra región hemisférica.

Antecedentes históricos

Para hablar de la relación entre la República Popular China (RPCCh) y República Dominicana, analizamos varios elementos que han dado fuerza a la existencia de vínculos y relaciones, que hoy se manifiestan de manera más estable en el contexto de una situación que podríamos calificar como *sui géneris*, dado el hecho de que mi país no tiene

relaciones diplomáticas con China, sino con Taiwán, considerada por China como una provincia rebelde y no reconocida como Estado o país en las Naciones Unidas.

La diáspora china comenzó a llegar a República Dominicana partir de 1860, en el periodo de nuestra Guerra de Restauración. Somos el único país del mundo con tres independencias: la primera en 1821, liderada por José Núñez de Cáceres, que fue denominada la “Independencia efímera”; otra que nos liberó de veintidós años de dominación haitiana, el 27 de febrero de 1844, con Juan Pablo Duarte a la cabeza, y que proclamó una República soberana, pero que los conservadores quisieron devolver al dominio colonial español, situación que originó las Guerras de la Restauración, del 16 de agosto de 1863 al 15 de julio de 1865. Junto a dos historiadores, descendientes de chinos como yo: la doctora Mukien Sang Ben y el licenciado José Chez Checo, realizamos una investigación que será publicada con el título: *La historia de la migración china en la República Dominicana*. En ella se pone de relieve la existencia por más de 150 años de nacionales chinos en el territorio dominicano, sus vicisitudes y contribuciones al desarrollo del país. La comunidad china se ha caracterizado por ser laboriosa, tranquila y poco conflictiva, con aportes a la economía apreciados por la población dominicana.

Este conglomerado ha mantenido los vínculos con sus orígenes, tratando de mantener sus creencias culturales a pesar de la lejanía. También ha participado, de manera protagónica, en el desarrollo de la agricultura, y ha contribuido a impulsar, con variedades nuevas, el desarrollo del cultivo del arroz, uno de los alimentos esenciales de la dieta dominicana.

En horticultura, acuicultura y fabricación de muebles de bambú y ratán, han jugado un papel destacado. Renglón aparte merecen las contribuciones en sectores de servicios, como restaurantes, hoteles, moteles o cabañas, fondas “Pica Pollos”, lavanderías, tiendas, bazares y supermercados, así como en algunas industrias de zonas francas y de otra naturaleza como la minería.

Formalización de relaciones entre China y la República Dominicana

China y República Dominicana firmaron las relaciones diplomáticas en la primera mitad del siglo XIX. En 1940 se firma un Tratado de Amistad Intervenido entre la República Dominicana y la entonces República de China, creada con base en las ideas del doctor SunYat-sen, responsable de la ruptura con el último imperio chino en 1911.

En 1946 se ratificó y profundizó el Tratado de Amistad y se nombraron funcionarios diplomáticos de alto rango en las capitales de ambos países. En esa época, nuestro país estaba bajo la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo, reconocido por su visión anticomunista, quien tan pronto fue creada la República Popular China en 1949, dio por terminada la misión diplomática dominicana en aquel país, trasladando nuestra misión a Taiwán.

La Segunda Guerra Mundial había concluido, pero quedaba la secuela de una lucha bipolar en el mundo, en la que Estados Unidos, junto con sus aliados, emergían con el poder absoluto. Se daba inicio al periodo de la Guerra Fría entre el bloque comunista y el capitalista, todo lo cual generó la división con muchos países, entre ellos China, al ser reconocida Taiwán por el concierto internacional de las naciones, aun cuando apenas contaba con un puñado de habitantes en comparación con los que tenía la parte continental.

A pesar de que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) reconociera a la República Popular China en 1972, desalojando a Taiwán del escaño, el gobierno dominicano de entonces persistió en mantener las relaciones con la isla de Formosa. Sin embargo, poco a poco han ido madurando las condiciones políticas, económicas comerciales y culturales que, aunadas a la actual apertura ideológica tanto de China como de República Dominicana, nos permiten apreciar una amplia gama de logros en las relaciones entre los dos países.

Un primer esfuerzo dominicano por un acercamiento con China Popular

De 1949 y hasta principios de la década del 1990-1999 transcurrieron más de cuatro décadas sin que la República Dominicana tuviese ningún tipo de relación formal con la RPCh. Es durante el último gobierno del doctor Joaquín Balaguer, en octubre de 1993, que se suscribe en Nueva York un acuerdo entre ambas naciones para la apertura de las respectivas oficinas comerciales permanentes, con el propósito de fomentar los intercambios económicos y comerciales.

En esa década, tres países caribeños (Panamá, Haití y República Dominicana) dieron el paso de aceptar la formalización de acuerdos para el intercambio económico y comercial con China. Se aprobó la creación de misiones de representación en Pekín. Ese acuerdo permitió que en junio de 1994, en mi país se instalara la primera misión oficial del gobierno de Pekín, dirigida por el señor Wang Gewu, primer representante diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores de China y la doctora Zhao Zuemei, funcionaria del Ministerio de Comercio de China, como representante adjunta.

Sin embargo, acorde con las informaciones de los actores principales de aquel periodo, la labor de esa primera misión fue difícil en términos reales, ya que el espacio del país estaba dominado por los taiwaneses, quienes en esa década habían hecho grandes esfuerzos por diversificar su presencia y dominio diplomático, y se mostraban muy activos en misiones para incrementar sus inversiones y, sobre todo, reaccionaban al sentirse amenazados con la nueva situación.

Lo cierto fue que, si bien China inició cumpliendo el acuerdo de Nueva York en la instalación y apertura de su oficina en Santo Domingo, la República Dominicana se vio limitada a mantener su Consulado General en Hong Kong, que por entonces era colonia británica.

En junio del 1997, a instancias de las autoridades chinas, y durante el primer periodo de gobierno del doctor Leonel Fernández, se retomó el tema y se revisó el acuerdo de 1993, con el deseo de lograr relaciones más estables. Fue así como el memorándum de cooperación firmado en

esa ocasión estableció las metas tanto de los intercambios económicos y comerciales, como también turísticos, culturales, científicos y con funciones consulares y migratorias.

Ese memorándum de cooperación fue firmado por el entonces secretario de Relaciones Exteriores de República Dominicana, doctor Eduardo Latorre, y por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, por su embajador en Colombia, el señor Huang Shikang. A propósito, quiero recordar que el embajador Huan Shikang fue el intérprete del presidente Mao Zedong y del primer ministro Zou Enlai durante la visita del presidente Luis Echeverría a China en 1973. Unos años después fue nombrado también embajador en México.

Curiosamente, por esos días del 1997 yo dirigía el Departamento de Cooperación Internacional del Área de Planificación del Gobierno y el canciller Latorre, que me conocía muy bien, solicitó que participara en la cena de esa noche con la delegación china encabezada por el embajador Huang Shikang quien dejó como representante al señor Zhao Ronxian, futuro embajador chino en Cuba y Venezuela. En ese tiempo yo no sabía que años después habría de representar a mi país en China. Pero volvamos a ese junio de 1997 y a la suscripción del memorándum entre ambas cancillerías para reglamentar el funcionamiento de las oficinas de representación de cada país en sus respectivos territorios. Aunque se acordó instalar las misiones en las capitales, el gobierno dominicano solicitó casi de inmediato que su oficina se ubicara en Hong Kong. Pocos días después, el 1 de julio, Reino Unido le transfirió a Hong Kong a la RPCh, quedando como una región autónoma especial, o RAE.

Con la aplicación de la política china de “un país, dos sistemas”, estrategia proyectada por el líder Deng Xiaoping, si bien Hong Kong era parte de la RPCh, las formas para poder llegar a la República Dominicana seguían siendo muy complejas para los nacionales chinos del continente y sin una representación en Pekín, nuestro país continuaba aislado del gigante asiático.

El paso de Hong Kong a RAE, así como el término de la Guerra Fría y la apertura de China hacia el occidente fueron factores importantes

para que nuestro país decidiera acercarse a China. Sin embargo, el activismo generado por Taiwán ante el temor de perder la plaza de la República Dominicana –considerada importante en la región, y ya tradicional en sus relaciones diplomáticas– hizo que una lluvia de ofrecimientos de cooperación e inversiones sedujera y mantuviera al gobierno dominicano inclinado del lado taiwanés en la balanza de las relaciones internacionales. En ese entonces se registró la visita del presidente Chen Sui Bian, que en marzo de ese año conseguiría la reelección para un segundo mandato. En este punto hay que reconocer que muchas voces –entre ellas las de diplomáticos de otros países– influyeron para que no se continuara avanzando en un acercamiento mayor hacia Pekín en ese momento. En esas fechas Pekín tenía todo el interés de acercarse a los países centroamericanos y del Caribe para formalizar las relaciones diplomáticas, posición que mantuvo hasta el 2007, cuando Costa Rica dio el paso de cerrar filas con China en una acción diplomática significativa que le permitió ganar la candidatura al puesto de miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de ONU.

Misión real en Pekín

A partir del 2011 –ya casi al concluir el tercer periodo del gobierno del doctor Fernández– fui designada como representante de la Oficina de Desarrollo Comercial Dominicana en la RPCh, mediante el decreto 345-11. Tal designación me tomó por sorpresa, pero la acepté de buen agrado. Tenía ante mí la posibilidad de lograr un mayor intercambio y acercamiento entre ambas naciones. Como descendiente de chinos cantoneses que soy, y luego de haber construido el Barrio Chino para la ciudad de Santo Domingo, en honor a la memoria de mi padre, no había mayor desafío y honra que acercar a mis dos países de origen.

Lo primero que hice fue sostener un diálogo abierto y sincero con mi presidente y exponerle que para ganar la confianza de los chinos debíamos cumplir con el acuerdo firmado en 1997, pues durante décadas se les había dado un trato que no estaba a la altura de la nación de 1 340

millones de habitantes que la forman. En interés de fortalecer las relaciones entre ambos países, el ex presidente Leonel Fernández, al igual que el actual presidente, Danilo Medina, me han otorgado su total apoyo en la gestión en la que acabo de cumplir, en el mes de mayo, cinco años de intensa actividad.

Llegué a Pekín en mayo del 2011, con dos maletas y una carpeta llena de grandes ilusiones y proyectos. Expuesta a la singularidad, confieso que mi trabajo en Pekín no ha sido fácil, pues resulta un complicado tratar de actuar en un país con el que no se tienen relaciones diplomáticas y con tan marcadas diferencias en sistemas políticos y organizativos. Mientras el Representante de China en la República Dominicana tiene los caminos abiertos, ya que puede escribir en sus informes que tiene encuentros con mi presidente o con los ministros, yo he tenido que ir trillando un camino bastante espinoso, siendo ignorada, incluso –salvo honradas excepciones– por mis propios colegas latinoamericanos. Confieso que me encantaría saludar al presidente Xi Jinping, quien cuenta con mi admiración, pero estoy sujeta, casi siempre, a desempeñar mi trabajo de manera poco visible, pues debo acogerme al protocolo de la diplomacia china y al hecho de que mi país no tiene relaciones diplomáticas con la RPCh, asunto en el que debemos trabajar e interactuar.

Mantener una actitud proactiva en estas circunstancias es muchas veces complicado. Para algunas cosas todo funciona de manera “normal”, pero para otras en las que hay que enfrentar el desconocimiento o la aplicación rígida del reglamento al cual se apega el funcionario que dice: “No tenemos relaciones diplomáticas”, ¡y punto! Por suerte mi sangre y paciencia chinas, y los amigos chinos que tengo, incluso del PCCh, me ayudan a sobrevivir y a continuar perseverando, lo cual me ha permitido, aún sin el estatus legal de embajadora, construir un espacio para mi pequeña nación en el corazón del gigante asiático.

Dar facilidades a los nacionales chinos para que conozcan la República Dominicana ha sido una de mis metas desde que llegué a Pekín. Mi interés en que sepan cuál es la diferencia entre Dominica y República Dominicana, pues todos nos confunden por la manera como se pronuncian ambos nombres en el lenguaje chino.

Me satisface haber logrado instalar una misión en lo real y no virtual o imaginaria como la encontré a mi llegada a Pekín. Cumplir y transparentar las funciones consulares y migratorias también es motivo de orgullo, pues histórico era el hecho –conocido por todos y bien documentado por la prensa internacional–, del tráfico y corrupción que campeaban en la emisión de visados a los nacionales chinos, no solo para mi país sino también para muchos otros.

Puedo decir que con el apoyo de mi Cancillería he logrado llegar a un estado de normalización en estos órdenes. En China soy la única representante de gobierno de un país extranjero con funciones de cónsul, que ejerzo de manera itinerante, pues me traslado cada tres o cuatro meses a la provincia de Guangdong, a la misma ciudad de Enping, de donde salieron mi abuelo y mi padre, chinos, para embarcarse hacia la República Dominicana en 1920. Allí entrevisto a los nacionales chinos que desean un visado de reunificación familiar. En esto he logrado también involucrar a la colonia china de mi país, para que sean partícipes y terminemos con las mafias auspiciadas muchas veces por los propios chinos nativos que engañan a sus connacionales.

Comercio entre ambos países: ¡estamos en la misma trinchera!

Una vez instalada en Pekín, mi primera actividad fue visitar a un viejo amigo del PCCh, y luego de escuchar maravillada todo el historial que me señaló acerca de las relaciones entre ambos países, al ser cuestionado por mí en unos aspectos de interés, me manifestó sonriente: “Estamos en la misma trinchera”; algo que nunca olvidaré y ciertamente hice mío.

Mi principal objetivo ha sido el incremento comercial entre ambas partes, pues desde que asumí el cargo el intercambio comercial China-República Dominicana ha sido para el 2011 de 1 258 millones de dólares, que en 2012 ascendieron a 1439 millones de dólares, y en 2013, a 1339 millones de dólares para en 2014 repuntar a 1 550 millones de dólares,

para continuar ascendiendo en el 2015 a 1 769 millones de dólares, de acuerdo con informaciones oficiales de las autoridades chinas.

Si incluimos el valor de las importaciones que realizamos vía Estados Unidos y Panamá, estas cifras se quedan cortas. Acorde con las informaciones de instituciones de mi país, en el ámbito de la región del Caribe, en 2015, la República Dominicana pasó a ser el principal socio comercial de la RPCh. Ese año, el comercio bilateral entre ambos países totalizó 2 510.8 millones de dólares, según cálculos de nuestra Oficina Nacional de Estadísticas, cifra que sitúa a nuestro país adelante de Cuba, cuyo comercio bilateral con la RPCh totalizó 1 392.60 millones de dólares, por lo cual, mientras el comercio de Cuba con la RPCh se redujo en 439 millones de dólares, el de la República Dominicana se incrementó en 512 millones de dólares.

La República Dominicana y su desempeño económico

Según organismos internacionales, ocupamos el noveno puesto dentro del conjunto de las economías de América Latina y el Caribe, a partir del PIB medido en paridad con el PCCh, de acuerdo al cual mi país se sitúa por encima del resto de los Estados del Caribe, Centroamérica, e incluso de algunos países de Sudamérica. El año pasado, el PIB de la República Dominicana ascendió a 144 052 millones de dólares. El PIB per cápita en (PPP), en esa ocasión fue de 14 014.14 millones de dólares, superior al de China, de 13 224.00 millones de dólares, para el desempeño económico del 2015.

En estos últimos 16 años, los gobiernos del Partido de la Liberación Dominicana han logrado introducir reformas que han permitido avanzar hacia un mayor nivel de competitividad, y le otorgan una mayor solidez al sistema y flexibilidad a su estructura productiva. Se ha pasado de un modelo agro-exportador a otro de servicios, basado inicialmente en el turismo y en las producciones de las zonas francas industriales, aunque

también comienzan a figurar las telecomunicaciones y los servicios financieros y bancarios.

A pesar de las dificultades propias de ser un país en vías de desarrollo, podemos destacar la sostenibilidad de un modelo con estabilidad democrática y seguridad, en vías de lograr un verdadero Estado de Derecho, lo cual nos ha permitido lograr algunos consensos políticos para obtener ciertos cambios. A esto se le añade un manejo prudente de las estrategias y políticas monetaria, cambiaria y fiscal, aspecto que nos ha fortalecido.

Al mismo tiempo la República Dominicana ha sabido diversificar su estructura exportadora. Considerando que la mayor parte de los países de América Latina sigue apegada a las exportaciones de materias primas y recursos naturales, nuestro país ha podido cambiar esa situación. Es por esto que en 2015 se redujo a 7.88 % la exportación de productos primarios frente al 96 % consignado en la década de 1970-1979.

Por supuesto, la inversión extranjera directa (IED) ha sido un verdadero motor de esta transformación, la cual nos ha favorecido en los últimos cuarenta años. Esto nos ha convertido en el mayor receptor de IED de la región del Caribe. En los dos últimos lustros, el flujo de la IED promedio anual llegó casi a los 2 200 millones de dólares.

Mi país ha mantenido la estabilidad política y económica a lo largo de las últimas décadas, lo cual sin duda ha facilitado la puesta en marcha de reformas importantes en todas las áreas: comercial, tributaria, laboral, financiera, de empresas públicas, de inversión extranjera, telecomunicaciones, mercado de capitales, entre otros rubros. Las reformas, combinadas con leyes de incentivo, han contribuido a convertir al país en un destino seguro para la inversión.

En cuanto a las exportaciones dominicanas a la RPCh, 95 % de ellas son ferroaleaciones, mineral de cobre, oro, plata, bauxita, larimar, ámbar, chatarras de metales comunes, equipos médicos, pastas y desperdicios de papel y cartón. También exportamos café, cacao, ron y tabaco, carnes y mariscos, entre otros productos.

Por su parte, las importaciones dominicanas desde la RPCh son: aparatos telefónicos, calzado, máquinas para procesamiento de datos, vehículos de motor, automóviles, autobuses, camiones, motocicletas y

velocípedos, monitores y proyectores, maquinarias, equipos de impresión, neumáticos, máquinas y aparatos de aire acondicionado y diversas materias primas para las industrias química, agrícola, entre otros.

Como se observa, nuestro comercio bilateral ha venido creciendo de manera imparable, año tras año. Ahora bien, en los últimos once años, el saldo de este intercambio ha sido netamente favorable a la RPCh, en un promedio de 12 070 millones de dólares.

Conclusiones

Mi país ha convertido a la RPCh en el principal destino para sus exportaciones hacia los países de Asia y a la vez somos un puerto estratégico y vital en la región del Caribe para sus exportaciones. En la actualidad, aún sin relaciones diplomáticas formales, nadie puede dudar que China y la República Dominicana son socios de primera categoría, lo cual nos llena de orgullo y en estas condiciones es muy esperanzador el futuro que nos llevará a estrechar estas relaciones culturales y comerciales de mutuo beneficio.

Podemos entonces enumerar como logros de nuestra gestión en Pekín lo siguiente:

- En el orden institucional contamos con una oficina instalada, que ejecuta todas las funciones reales de cualquier otra misión latinoamericana o caribeña, con un sistema de gestión consular y de visados con atención no sólo a nacionales chinos sino también a todos los dominicanos que lo requieran.
- La firma de un acuerdo entre el Banco de China y el Banco de Reservas de la República Dominicana, mediante el cual se establecieron relaciones directas de corresponsalía y obtención de financiamientos de interés.
- Apertura de la Oficina de Promoción Turística, OPT, dependiente del Ministerio de Turismo de la República Dominicana, dentro del marco del acuerdo que permite establecer la Oficina de Desarrollo

Comercial de República Dominicana en China. Participación en más de 17 ferias y exhibiciones de promoción turística.

- Somos el país de la región en el que China ha realizado el mayor número de exhibiciones de promoción e intercambio comercial, con la participación del Consejo de Promoción del Comercio Internacional de China, CCPIT, desde 1999 a la fecha.
- Hemos logrado los permisos por parte del Monopolio del Tabaco de China para exportar nuestro tabaco en hojas. En el mercado chino se comercializan varias marcas de fabricación dominicana de cigarrillos, como Davidoff, Macanudo, Argis, entre otros.
- Hemos logrado el incremento del intercambio comercial entre ambos países, reflejado en el registro de 800 empresas chinas que han suscrito acuerdos de representación, certificados de libre ventas, buenas prácticas y servicios con empresas dominicanas, que compran materias primas, resinas, fármacos, químicos, juguetes, materiales diversos, textiles, materiales de construcción, etc.
- En el ámbito del intercambio cultural, la República Dominicana se ha hecho presente en importantes eventos como la Bial de Artes de Pekín, Art Beijing, Wanda, etc. Durante varios años nuestros pintores han sido seleccionados para participar en estas ferias y exposiciones. Grupos artísticos chinos han visitado la República Dominicana ofreciendo las bellezas de la cultura china en exposiciones y funciones que han logrado concitar los aplausos y la solidaridad del pueblo dominicano. En Pekín se han realizado varias exposiciones fotográficas de paisajes dominicanos.
- Con el programa de becas se otorgan siete becas completas cada año a estudiantes graduados dominicanos para realizar estudios de Maestrías y Doctorados en China. En la actualidad hay más de treinta profesionales en universidades en Pekín y en distintas regiones y provincias de China. En lo que se refiere a becas y seminarios aplicados al Fondo de Cooperación CELAC China, vale destacar que por lo menos un centenar de personas visitaron China para participar en intercambios de esta naturaleza durante el 2015, y

se espera que para el 2016 viajen por lo menos unas cincuenta personas o más.

Concluyo este texto retomando las palabras que nuestro ministro de Industria y Comercio, ingeniero Juan Temístocles Montás, manifestó de manera pública con respecto a China y nuestras relaciones en recientes ocasiones: “Consideramos que las relaciones comerciales entre la República Dominicana y la RPCh han madurado lo suficiente como para dar un salto cualitativo. Para ello, es relevante que profundicemos las relaciones bilaterales, incluyendo nexos diplomáticos, a fin de promover el intercambio entre universidades y centros tecnológicos, los contactos entre nuestros empresarios y entidades públicas, todo con el fin de explorar y desarrollar una agenda de interés mutuo”.

Al igual que China, República Dominicana se abre al mundo en la búsqueda de su propio camino al desarrollo. Hemos elaborado nuestra estrategia nacional de desarrollo proyectada al año 2020; apoyamos el multilateralismo y aspiramos a lograr una alianza estratégica con China como el importante socio comercial que es. Trabajamos para fortalecer nuestras relaciones en todos los ámbitos, creando una confianza mutua que nos permita avanzar de cara al futuro.

¿Aspiraciones o realidades?

El canal de Nicaragua, China y la economía mundial

*José Luis León-Manríquez
y Guillermo Carranza Jordán*

Introducción

El 22 de diciembre del 2014, Daniel Ortega, presidente de Nicaragua, colocó la primera piedra del canal de Nicaragua, una nueva vía entre el Atlántico y el Pacífico que busca generar crecimiento económico en este país centroamericano de bajos recursos. Como es de esperarse, la tarea de cortar Nicaragua por la mitad ha generado una miríada de opiniones y emociones, unas más optimistas y positivas, otras desconfiadas y críticas. Para Nicaragua, el canal pone en juego el futuro del país en el siglo XXI: sus perspectivas económicas, el estado del medio ambiente y su estabilidad social. Al mismo tiempo, el proyecto se enmarca en un escenario internacional cambiante, que coloca a Nicaragua entre las dinámicas económicas y políticas del Este Asiático y el continente americano. Este trabajo busca dilucidar, más allá de la retórica oficial y de la crítica externa, las verdaderas potencialidades del canal para Nicaragua y su posible impacto en América Latina y el Caribe (ALC) y China.

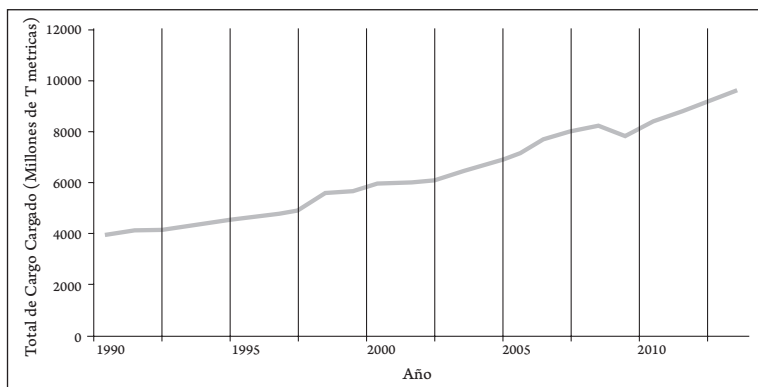
En la primera parte se describe el entorno económico internacional previo a la construcción del canal nicaragüense, con especial énfasis en el auge de China y el crecimiento del comercio marítimo; también se analiza el estado actual del canal de Panamá, como principal competidor del de Nicaragua. En la segunda parte se describen las condiciones de la

construcción del canal de Nicaragua, y sus posibles beneficios y peligros en términos económicos y sociales. Por último, se explora el prospecto del canal de Nicaragua, considerando la desaceleración económica china, sus efectos en el comercio internacional y los impactos a largo plazo en el desarrollo económico latinoamericano.

1. Los flujos marítimos internacionales, las comunicaciones interoceánicas y el canal de Panamá

El crecimiento del PIB mundial de las últimas décadas se ha correlacionado con un crecimiento en la exportación mundial de mercancías. El incremento en la producción de ciertos países, como China, Japón, Corea del Sur e India, hizo posible una mayor exportación de mercancías a los mercados mundiales. Ambos indicadores fueron afectados con dureza por la Gran Recesión que inició en 2008. El mundo experimentó en un año una caída de alrededor del 23 % en exportaciones globales y del 5 % en PIB combinado. Desde entonces, la producción y el comercio

Gráfico 1. Comercio marítimo internacional, 1990-2013



Fuente: UNCTAD. 2016. "World Seaborne Trade by Types of Cargo and Country Groups, Annual, 1970-2013". En: <<http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=32363>>. Consultado el 11 de julio de 2016.

internacionales se han recuperado de manera considerable. El PIB mundial ha crecido 30.4% mientras que las exportaciones de mercancías han remontado un 49.1%. Sin embargo, después de la recuperación inicial, las tasas de crecimiento de ambos indicadores parecen estar divergiendo. La tasa de crecimiento de exportaciones fue menor comparada con la tasa de crecimiento en PIB (0.95% vs. 2.9%). Esto indica un desacoplamiento (*decoupling*) y una mayor reticencia en depender de exportaciones para generar crecimiento, luego de las experiencias negativas de la Gran Recesión.

Por otro lado, en términos del comercio internacional marítimo, en el gráfico 1 se muestra un crecimiento sostenido a partir de 1990. Esto es relevante en la medida en que el comercio marítimo representa alrededor del 90% de las exportaciones mundiales.¹ La existencia de relaciones comerciales a larga distancia y su costo lo hace más competitivo si se le compara con el transporte aéreo o terrestre.

Las tendencias en el comercio internacional marítimo y el crecimiento económico se entienden mejor si se estudia el caso de la economía estrella del final del siglo xx y principios del XXI: el de la República Popular China. Como es sabido, a partir de 1978 este país experimentó un proceso de desarrollo económico extraordinario, con tasas de crecimiento promedio de 10% en PIB. A su vez, esto ha traído un aumento sostenido de las transacciones internacionales a partir de la dinámica inserción de China al comercio mundial.

El veloz crecimiento en el comercio internacional generado por la oferta y la demanda de China requirió una rápida mejora en la eficiencia de los sistemas de transporte mundial, en especial en el ámbito marítimo. Algunos autores asumen que la disminución de costos laborales y tarifarios que China ofrecía no hubiese sido competitiva si los precios de transportar las mercancías a Occidente no hubiesen disminuido al mismo tiempo. Sin embargo, Hummels indica que los índices de precios

1 International Chamber of Shipping (ICS). 2015. "Shipping and World Trade." En: <<http://www.ics-shipping.org/shipping-facts/shipping-and-world-trade>>. Consultado en diciembre de 2015.

de las líneas *tramp* y *cruiser* se han mantenido constantes.² En todo caso, la disminución o el estancamiento de los costos de *containerización* fueron neutralizados por el aumento del precio de combustibles, que sólo hace pocos años han comenzado a disminuir.

¿Cómo se explica entonces el auge chino y el incremento en el comercio internacional? En muchas ocasiones, el transporte marítimo es la única opción viable de acuerdo a la magnitud del comercio y la geografía del transporte. Sin embargo, también es importante considerar que algunos costos indirectos han disminuido gracias a los aportes de la tecnología. Esta disminución se relaciona con la velocidad de las embarcaciones, el aumento de la capacidad de carga y la disminución del tiempo en puerto. Para el comercio marítimo mundial, tan dependiente en las fluctuaciones de los combustibles, tiempo y escala se convierten en las únicas variables que pueden controlar.

En la región latinoamericana, la disminución en tiempo –y por tanto dinero– se ha hecho posible gracias al canal de Panamá, una de las vías de navegación mundial más estratégica. Fue construido en 1914 y administrado hasta 1999 por Estados Unidos. Permite transportar unas 320 millones de toneladas anuales de mercancías³ y materias primas, que de otra manera tendrían que cruzar el Cabo de Hornos o el canal de Suez para llegar a su destino.

Desde la década pasada el crecimiento del comercio marítimo mundial generó que esta vía se saturara. Hasta antes de la inauguración del tercer juego de esclusas, ocurrida en junio de 2016, el canal podía manejar hasta 43 naves cada día, y en ocasiones esto generaba una fila de hasta 115 naves en espera para cruzar del Atlántico al Pacífico o viceversa.⁴ Un problema a futuro más importante para el canal han sido los avances

2 David Hummels. 2007. "Transportation Costs and International Trade in the Second Era of Globalization", en *Journal of Economic Perspectives* 21, núm. 3, pp. 131-154.

3 *El Mundo*. 2015. "La ampliación del canal, una obra de cifras colosales". En: <<http://www.elmundo.es/economia/2015/05/26/5564173a46163f4c338b456c.html>>. Consultado el 20 de agosto de 2015.

4 Public Radio International (PRI). 2014. "After Six Years and Billions of Dollars, the Panama Canal Expansion May Grind to a Halt". En: <<http://www.pri.org/stories/2014-01-10/after-six-years-and-billions-dollars-panama-canal-expansion-may-grind-halt>>. Consultado el 26 de agosto de 2015.

tecnológicos en el área de la navegación, que han permitido un aumento rápido en las dimensiones de embarcaciones con el fin de disminuir costos. Las dimensiones de las esclusas originales del canal de Panamá eran de 33.53 metros de ancho, y sólo permitían el tránsito de navíos con dimensiones de ancho relativamente menores.

Estos barcos, llamados “Panamax”, tienen una capacidad de carga de 5 500 TEU (Unidades Equivalente a Veinte Pies). No obstante, las embarcaciones con mayores dimensiones (“Post-Panamax”) conforman 16 % de la flota mundial de porta-contenedores, y más importante aún es que transportan 45 % de la carga mundial.⁵ La estrechez del original canal de Panamá se fue tornando prohibitiva para las realidades del transporte marítimo. Principalmente por esta razón, el tráfico total en el canal sufrió una disminución considerable de 6 % en 2012 y 2013, al pasar de 14 544 a 13 660 naves. El tráfico disminuyó de nuevo en 2014, al llegar a 13 482 naves.⁶

Ante esta situación, la Autoridad del Canal de Panamá (ACP en adelante) –ya a cargo del gobierno panameño– presentó en 2006 un importante proyecto de ampliación, orientado a satisfacer la creciente y cambiante demanda del comercio marítimo mundial. Estas obras, aprobadas también en un referéndum, incluían la construcción de dos nuevos juegos de esclusas en ambas entradas al canal, lo que formaría un carril adicional paralelo al original. Tras la inauguración de la ampliación, el tercer carril cuenta con un ancho de 55 metros.⁷ Estos 22 metros de diferencia resultan muy significativos, ya que permiten la navegación de embarcaciones “New Panamax”, de hasta 13 000 TEUS. Con esta nueva infraestructura de 5 500 millones de dólares, la ACP espera afrontar los nuevos desafíos del comercio marítimo global. Durante el proceso

5 *The Washington Post*. 2013. “Modernization of the Panama Canal”. En: <<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/world/modernization-of-panama-canal/>>. Consultado el 12 de noviembre de 2015.

6 Autoridad del Canal de Panamá (ACP). 2015. “Panama Canal Traffic Fiscal Years 2012 through 2014”. En: <<https://www.pancanal.com/eng/op/transit-stats/>>. Consultado el 10 de enero de 2016.

7 ACP. 2015. “Preguntas frecuentes del sitio oficial de la Ampliación del Canal de Panamá”. En: <<https://micanaldepanama.com/ampliacion/preguntas-frecuentes/>>. Consultado el 22 de agosto de 2015.

de ampliación, Jorge Quijano, presidente de la ACP, afirmó que la nueva obra podría revertir la disminución en tráfico de los últimos años, y agregó: “Terminada la expansión [...] seremos capaces de recuperar lo que se ha ido a través del canal de Suez, con lo que habrá una cantidad considerable de crecimiento en el sector de *containers*”.⁸

Sin embargo, existe una muy importante consideración que nos indica que el optimismo de la ACP debe tomarse con cautela. El diseño de las obras realizado en 2006 no previó el nivel de avance tecnológico que las nuevas embarcaciones de *containers* alcanzaría. Las nuevas esclusas sin duda actualizarán la competitividad del canal, pero no podrán satisfacer las demandas de la tecnología de vanguardia. Sólo en 2011 la línea marítima Maersk anunció órdenes de nuevos porta-contenedores, llamados Triple E, cuya capacidad es de 18 340 TEU y un ancho de 59 metros.⁹ Estas embarcaciones no podrán circular en las nuevas esclusas panameñas, por lo que deberán realizar un trayecto más largo por el canal de Suez. Según analistas, la demanda para disminuir el costo por TEU seguirá propiciando el crecimiento de la capacidad de los contenedores. Varios puertos en Estados Unidos y Europa han diseñado proyectos de ampliación para recibir estas embarcaciones de contenedores “ultra largas”.

El propio director de la ACP ha reconocido que se está considerando la posibilidad de construir un cuarto juego de esclusas para habilitar el tráfico de embarcaciones “ultra largas”. En una entrevista efectuada en marzo del 2015 afirmó: “Viendo la geología que tenemos, la experiencia que obtuvimos aquí con la ampliación actual, consideramos que es un proyecto que puede estar costando de 16 000 a 17 000 millones de dólares”.¹⁰ La demora de año y medio en la ampliación, así como los

8 Citado por Peter Leach. 2015. “Panama Canal Is on Track to Open Its Expanded Locks in April”, en *The Journal of Commerce*. En: <http://www.joc.com/maritime-news/international-freight-shipping/panama-canal-track-open-its-expanded-locks-april_20150703.html>. Consultado el 29 de junio de 2016.

9 John W. Miller. 2011. “Maersk Orders 10 Huge Ships from Daewoo”, en *The Wall Street Journal*, 22 de febrero.

10 Reuters. 2016. “Inicia una nueva era para Canal de Panamá”, en *El Economista*, 27 de junio de 2016

sobrecostos del tercer juego de esclusas (calculados en 3 587 millones de dólares) indican que el canal de Panamá ampliado no está exento de algunas incertidumbres. De todas maneras, no cabe duda que la nueva obra resulta un paso intermedio en el proceso de aumento de las capacidades del canal panameño.

2. El canal de Nicaragua: racionalidad y proyecciones

El canal de Nicaragua ha sido un sueño constante en la historia de ese país centroamericano. Intentos de construirlo han abundado desde la independencia del país. Al inicio del siglo pasado, el Congreso estadounidense eligió en principio la ruta nicaragüense para construir un canal, pero luego prefirió comprar las obras que los franceses habían abandonado en Panamá.¹¹ Es obvio que la importancia del canal radica en las posibilidades de crecimiento económico que traería para la economía nicaragüense, en forma similar a lo que el canal de Panamá significó para su país. En la actualidad, Nicaragua es un país de ingreso “medio bajo”, con un PIB per cápita de 1 830 dólares y tiene el segundo peor Índice de Desarrollo Humano en el continente americano, sólo por encima de Haití.¹² Un proyecto económico de esta magnitud resultaría ser trascendental en la eventual transformación económica de un país que aún es predominantemente agrícola.

La historia reciente del canal empieza en septiembre del 2006, como una propuesta del entonces presidente Enrique Bolaños (2002-2007). Al mismo tiempo en que Panamá votaba por la ampliación de su canal, el gobierno nicaragüense presentó el proyecto del “gran canal interoceánico por Nicaragua”, con un presupuesto inicial de 18 000 millones de dólares. Durante una conferencia de ministros de defensa Bolaños

11 Irais Fragiél. 2015. “Panama and Nicaragua: Two Canals, One Shared Dream.” En: <<http://www.ipsnews.net/2015/07/panama-and-nicaragua-two-canals-one-shared-dream/>>. Consultado el 17 de septiembre de 2015.

12 Banco Mundial. 2016. “Nicaragua (Data).” En: <<http://data.worldbank.org/country/nicaragua>>. Consultado el 3 de agosto de 2016.

afirmó: “El aumento galopante en el negocio mundial exige otro canal en adición al canal de Panamá ampliado”.¹³ En noviembre de 2006, el candidato del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), Daniel Ortega, fue elegido presidente de Nicaragua, y decidió continuar los planes para construir el canal, iniciados durante el gobierno anterior, buscando fuentes de financiamiento en mercados emergentes. El 18 de diciembre del 2008, el entonces presidente ruso Dimitri Medvedev mostró interés en el proyecto durante una visita de Ortega a Moscú. Medvedev indicó que el canal “garantizaría la seguridad en la región caribeña, América Latina y el mundo en general”.¹⁴

El proyecto no generó más atracción hasta el 2012, cuando el empresario Wang Jing y la Hong Kong Nicaragua Canal Development Investment Company (HKND, en lo sucesivo) entraron en escena. Se habla mucho de una supuesta influencia china detrás de la HKND, incluso se ha argumentado que para construir el canal de Nicaragua sería fundamental la anuencia política de China, ya que la vía interoceánica afectaría de una manera mayor las relaciones comerciales y políticas entre ese país, Estados Unidos y ALC. Además, el proyecto entraría en la política de expansión e influencia de Pekín en mercados emergentes, como los proyectos de infraestructura realizados por capitales chinos en África.

Sin embargo, hasta ahora, la HKND y la administración del gobierno de China sostienen que no hay vínculos entre ellos para financiar el canal. Algunos analistas aceptan esta versión oficial y encuentran que incluso para los estándares históricos de construcción china, el canal de Nicaragua es muy descabellado. De hecho, no faltan las opiniones de quienes afirman que China trataría de evitar involucrarse de manera directa en un proyecto que es muy probable que se convierta en un fracaso, lo cual debilitaría la imagen de China como nueva potencia mundial.¹⁵

13 BBC News. 2006. “Nicaragua Plans Rival Canal Route”. En: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/5405884.stm>>. Consultado el 19 de abril de 2015.

14 BBC News. 2008. “Ortega estrecha lazos en Moscú”. En: <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7789000/7789951.stm>. Consultado el 19 de febrero de 2016.

15 Al Jazeera America. 2015. “The Billionaire Behind the Canal”. En: <<http://projects.aljazeera.com/2015/04/nicaragua-canal/wang-jing.html>>. Consultado el 18 de agosto de 2016.

Lo cierto es que con o sin la presencia de Pekín, la construcción del canal ha generado grandes expectativas y debates. Al mismo tiempo, los hechos conexos con su posible construcción han transcurrido muy rápido. El 3 de junio del 2012, la Asamblea nicaragüense aprobó la Ley 800, que crea el marco jurídico del proyecto. En octubre de ese año, la Comisión del Canal y la HKND aprobaron un “convenio de cooperación” que otorga a la empresa extranjera “el derecho exclusivo para planificar, diseñar, construir y posteriormente operar y administrar el gran canal de Nicaragua y otros proyectos de desarrollo de infraestructura”.¹⁶ Finalmente, el 13 de junio del 2013 la Asamblea sancionó la Ley 840, que autorizaba al gobierno firmar el contrato de concesión maestra con la HKND. La Asamblea, en la que el Frente Sandinista tiene una amplia mayoría, sólo debatió la norma y el contrato por tres horas.¹⁷ Para entonces, el costo aproximado del canal ya había ascendido a 50 000 millones de dólares. En sólo un año, la concesión del mayor proyecto de infraestructura en la historia de ALC fue entregada por la Comisión encargada y aprobada por la Asamblea nicaragüense.

La ruta elegida para el proyecto cruzaría Nicaragua por el sur del país, empezaría en Brito, en la costa oeste, cruzaría el Lago de Nicaragua y saldría al Atlántico por Punta Gorda. El canal tendría una longitud de 278 km, con un tiempo de tránsito aproximado de treinta horas, según la HKND. Un aspecto muy importante es que las esclusas en las secciones Este y Oeste tendrán un ancho de 75 metros, mucho mayor a los 55 metros del tercer juego de esclusas panameñas, lo que permitiría el paso de embarcaciones de hasta 25 000 TEUS.¹⁸ Es importante destacar que el “gran canal de Nicaragua” incluiría además seis sub-proyectos adicionales a la vía de acceso húmeda, ya que se construirían dos puentes con gran capacidad de manejo de contenedores en ambos extremos

16 HKND Group. 2013. “Antecedentes del proyecto”. En: <<http://hknd-group.com/portal.php?mod=list&catid=42>>. Consultado el 18 de julio de 2015.

17 BBC Mundo. 2013. “Nicaragua: aprueban construcción de canal interoceánico”. En: <http://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2013/06/130613_ultnot_nicaragua_canal_interocenatico_china>. Consultado el 20 de agosto de 2015.

18 HKND Group. 2013. “Nicaragua Canal - Project Description”. En: <<http://hknd-group.com/portal.php?mod=view&aid=148>>. Consultado el 20 de abril de 2016.

del canal, en Brito y en Punta Águila; una zona de libre comercio, un centro vacacional, un aeropuerto internacional cerca de la localidad de Rivas, y varias carreteras que unirían al canal con el resto de Nicaragua.¹⁹

Sin embargo, existen consideraciones políticas, sociales, tecnológicas y económicas que ponen en duda su viabilidad. Empecemos por el ámbito tecnológico. ¿Es posible terminar un canal de tal magnitud? La primera piedra del canal se colocó el 22 de diciembre del 2014, en una ceremonia cerca de Brito. El presidente Daniel Ortega y el empresario Wang Jing estuvieron presentes en el inicio de las obras preliminares, que principalmente incluyen la construcción de carreteras hasta los lugares inaccesibles de excavación.²⁰ La línea de tiempo oficial indicaba que el canal se terminaría en el primer trimestre del año 2020,²¹ y entraría en funcionamiento entre abril y junio del mismo año.

Las obras del canal propiamente dichas estaban programadas para comenzar en el primer trimestre de 2015, pero en noviembre de ese año la HKND advirtió que la construcción de las esclusas y la excavación del lecho del canal comenzarían a finales de 2016. El anuncio de la postergación ocurrió en paralelo a que un grupo de científicos internacionales, reunidos en Managua, calificara de “superficial” el Estudio de Impacto Social y Ambiental (EISA), y llamara a detener el proyecto, para analizar con más detenimiento sus impactos, y tomar las acciones apropiadas a partir de un nuevo estudio.²² Más tarde, en agosto de 2016, la HKND informó que se había finalizado un EISA complementario que incluía

19 HKND Group. 2013. “Canal Projects”. En: <<http://hknd-group.com/portal.php?mod=list&catid=45>>. Consultado el 27 de agosto de 2015.

20 *El Nuevo Diario*. 2014. “Wang Jing inaugura obras del canal de Nicaragua”. En: <<http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/337755-wang-jing-inaugura-inicio-obras-canal-nicaragua/>>. Consultado el 10 de octubre de 2015.

21 *El Nuevo Diario*. 2015. Canal de Nicaragua, hasta el 2020. En: <<http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/338810-canal-nicaragua-2020/>>. Consultado el 10 de octubre de 2015.

22 Carlos Salinas. 2015. “Nicaragua pospone hasta 2016 el inicio de las obras del canal”, en *El País*. En: <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/11/25/america/1448474280_607103.html>. Consultado el 26 de noviembre de 2015.

análisis cartográficos, geológicos y fotográficos de alta precisión sobre la ruta del canal.²³

Estas demoras parecen validar el escepticismo de diversos especialistas, para quienes el prospecto de terminar tamaña obra de infraestructura en cinco años es muy optimista, si no es que imposible de lograr. Un tema que preocupa es la naturaleza geográfica de Nicaragua. El canciller panameño Fernando Núñez Fábrega muestra total escepticismo en lo relativo a que pueda finalizarse el proyecto a partir de esta consideración: “Nosotros no construimos el canal, los americanos construyeron el canal. Y la razón por la que eliminaron a Nicaragua fue porque ahí hay terremotos. La segunda es que ahí hay huracanes. Y nosotros no tenemos ni lo uno ni lo otro”, afirmó.²⁴ Y en efecto, Nicaragua se encuentra en la zona sísmica del Cinturón de Fuego del Pacífico y tiene trece volcanes activos.²⁵ Además, con frecuencia es impactado por huracanes y tormentas tropicales.

Más allá de lo anterior, quizá el obstáculo más grande para el proyecto es el financiamiento. La HKND aún no ha asegurado los 50 000 millones de dólares que necesita para terminarlo, y aunque según fuentes oficiales ha habido anuncios de interés de inversionistas estadounidenses, italianos y españoles,²⁶ la información acerca de las fuentes de financiamiento sigue manejándose de manera confidencial. Esta falta de transparencia contribuye a poner en tela de juicio la propia viabilidad del canal. Por ejemplo, Adolfo Quijano, de la ACP, afirma que ninguna empresa estatal china está interesada en el canal nicaragüense, y de acuerdo con el Índice de Billonarios de la empresa de análisis económico Bloomberg, la

23 *La Prensa*. 2016. “Gran canal con más estudios por hacer”. En: <<http://www.laprensa.com.ni/2016/08/13/nacionales/2082864-gran-canal-mas-estudios>>. Consultado el 13 de agosto de 2016.

24 Yolanda Valery. 2013. “Es más fácil llegar a la luna que construir un canal en Nicaragua”, en *BBC Mundo*, 29 de julio.

25 *La Prensa*. 2014. “Mayor reto del canal interoceánico por Nicaragua es su ubicación”. En: <<http://www.laprensa.com.ni/2014/11/30/nacionales/1433105-mayor-reto-del-canal-interoceanico-por-nicaragua-es-su-ubicación>>. Consultado el 18 de agosto de 2015.

26 *El Nuevo Diario*. 2015. “Empresas italianas con ‘muchas expectativas’ por el Canal de Nicaragua”. En: <<http://www.elnuevodiario.com.ni/economia/359443-empresas-italianas-muchas-expectativas-canal-nicar/>>. Consultado el 20 de agosto de 2015.

fortuna de Wang Ying tuvo una fuerte caída entre junio y septiembre de 2015, al pasar de 10 500 millones de dólares a 1 100 millones de dólares.²⁷ Es probable entonces que el proyecto se deje a medio concluir, sobre todo si su plazo de construcción sigue alargándose más del optimista plazo de cinco años que en principio se fijó en 2015.

Una confidencialidad alta no es lo adecuado para un proyecto de esta naturaleza, y esto se relaciona con los problemas políticos y sociales que ha generado el proyecto. Varias voces nicaragüenses han criticado con dureza las cláusulas del contrato de concesión maestra, aprobado de manera rápida y sin mayor consulta a la ciudadanía. Nicaragua cobraría como renta de concesión hasta diez millones de dólares a la HKND hasta el décimo año, cuando se convertiría en dueña del 10 % del proyecto. Este porcentaje crecería hasta convertirse en propietaria única cien años después de firmado el contrato. La HKND puede expropiar y administrar las tierras necesarias para construir el canal, y sólo deberá pagar “el precio de mercado” por ellas. Y peor aún, si existe alguna discordia entre Nicaragua y la HKND, el gobierno nicaragüense no podrá usar ningún recurso legal local para hacer un reclamo al grupo inversor. Para Alberto Novoa, ex procurador general nicaragüense, “Nicaragua queda prácticamente en indefensión porque toda la concesión está a favor de un solo lado.”²⁸

Desde la ceremonia inaugural de las obras, en diciembre de 2014, han ocurrido diversas protestas contra la continuación del proyecto. La oposición más fuerte proviene de grupos ambientalistas y de las personas que perderán sus tierras y hogares. El Grupo Cocibolca, conjunto de organizaciones ambientalistas y científicas, se opone a que el gobierno haya iniciado las obras preliminares sin contar con un estudio de

27 *El Nuevo Diario*. 2015. “Panamá afirma que China no quiere financiar canal en Nicaragua”. En: <<http://www.elnuevodiario.com.ni/economia/357598-panama-afirma-que-china-no-quiere-financiar-canal/>>. Consultado el 22 de febrero de 2015; BBC Mundo. 2015. “Las impresionantes pérdidas del multimillonario chino que aumentan las dudas sobre el canal por Nicaragua”. En: <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151006_canal_nicaragua_wang_jing_perdidas_impacto_aw>. Consultado el 10 de octubre de 2015.

28 *La Prensa*. 2014. “La ley que entregó Nicaragua a un chino”. En: <<http://www.laprensa.com.ni/2014/12/22/reportajes-especiales/1668311-la-ley-que-entrego-nicaragua-a-un-chino-privilegios-al-empresario-chino-wang-jing>>. Consultado el 9 de abril de 2016.

impacto ambiental serio, que indicaría la poca consideración de la Comisión y de la HKND sobre los ecosistemas sensibles y protegidos que el canal alteraría.²⁹ Un ejemplo muy importante es el Lago de Nicaragua, el más grande de Centroamérica y fuente de agua dulce para el país. Hay un gran peligro de contaminación por el paso futuro de embarcaciones, pero la propia construcción también implica el dragado del lago, que aumentaría el nivel de sedimentación en el agua a niveles insostenibles. Por otro lado, también son importantes los reclamos de los campesinos de las localidades por las que pasaría el canal. Alrededor de 1 200 000 familias tendrían que ser desplazadas de 282 poblados.³⁰ Sumada a toda esta presión social se encuentra el fantasma de la corrupción y el espíritu autoritario con el que el gobierno de Ortega ha manejado la situación. Por ejemplo, algunos analistas informan que gran parte de las tierras que tienen que ser compradas en Brito para la construcción del puerto pertenecen a la familia Ortega.³¹

Es importante hacer notar que aunque no se haya realizado un referéndum como en el caso panameño, 41 % de los nicaragüenses apoyan “mucho” el proyecto, mientras que 21 % lo apoya “algo”, según la encuestadora CID Gallup.³² Por otro lado, el grupo hegemónico en Nicaragua se ha afirmado en el poder tras la destitución de 28 diputados opositores en la Asamblea Nacional y el lanzamiento de la candidatura de Rosario Murillo, esposa del líder sandinista, como vicepresidenta para el periodo 2016-2020. Estos movimientos apuntan hacia una involución autoritaria que, paradójicamente podría garantizar en el mediano plazo

29 *El Economista*. 2014. “ONGs van contra el canal de Nicaragua”. En: <<http://eleconomista.com.mx/internacional/2014/11/22/ongs-van-contra-canal-nicaragua>>. Consultado el 29 de junio de 2016.

30 *La Prensa*. 2015. “Canal desplazaría a 120,000 familias”. En: <<http://www.laprensa.com.ni/2015/07/01/nacionales/1859346-canal-desplazaria-a-120000-familias>>. Consultado el 29 de septiembre de 2015.

31 Evan Ellis. 2014. “Los Negocios Detrás Del Canal”. En: <<http://www.confidencial.com.ni/archivos/articulo/20434/los-negocios-detras-del-canal>>. Consultado el 19 de noviembre de 2015.

32 *El Nuevo Diario*. 2015. “Nicas creen que el canal interoceánico competirá con el de Panamá”. En: <<http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/340379-nicas-creen-que-canal-interoceanico-competira-pana/>>. Consultado el 30 de agosto de 2015.

la continuidad de la alianza del gobierno con la HKND. La política, pues, no constituye el factor que más podría inhibir la construcción del canal.

3. El canal de Nicaragua frente a la desaceleración de las economías mundial y china

Más allá de la proezas tecnológicas que requeriría su construcción, de la aparente insuficiencia de fondos, de la oposición política y social, y del escepticismo sobre sus posibilidades de generar derramas positivas en la población, consideramos que el principal desafío para la construcción del canal de Nicaragua proviene del sistema económico internacional, y en particular de la futura evolución de la economía global y la de China.

Las tres regiones más afectadas por las potencialidades del canal son China, ALC y Estados Unidos. La tendencia económica más importante que las afecta es la desaceleración de la economía china. Tras un pico post-Gran Recesión de 10.4 % en 2011, la tasa de crecimiento en 2015 fue de 6.8 %, con perspectivas de seguir disminuyendo en los años subsecuentes.³³ Resulta indiscutible que la época continuada de crecimiento de doble dígito en el gigante asiático ha llegado a su fin. Las nuevas políticas económicas y políticas de China han sido definidas como *new normal*. Esta realidad, como es lógico, ha generado pánico en ALC, tan acostumbrada a la compra de materias primas por parte de China.

La disminución de la demanda china ya ha afectado el crecimiento económico y los presupuestos nacionales de países como Argentina, Brasil, Chile, Perú y Venezuela, entre otros. El cuadro 1, elaborado con base en datos de la llamada *Hoja rosa (Pink Sheet)* del Banco Mundial, resume las tendencias en los precios de las principales materias primas en los últimos años. Es evidente que las principales mercancías que exporta ALC han caído de manera sostenida desde 2011, aunque no se han colocado por debajo de los precios base de 2005-2007. Sin embargo, no

33 *El Economista*. 2015. "FMI confirma desaceleración de China para 2015 y 2016". En: <<http://eleconomista.com.mx/economia-global/2015/08/14/fmi-confirma-desaceleracion-china-2015-2015>>. Consultado el 20 de noviembre de 2015.

existen perspectivas de que las cotizaciones de las *commodities* repunten significativamente en la década del 2020-2029, en gran parte debido a la disminución de la demanda china.

Cuadro 1. Precios de las materias primas (*The Pink Sheet*)
Dólares, precios nominales

Año Unit	Petróleo crudo, promedio (\$/bbl)	Frijol de soya (\$/mt)	Harina de pescado (\$/mt)
2000	28,23	211,83	413,00
2001	24,35	195,83	486,67
2002	24,93	212,67	605,92
2003	28,90	264,00	610,71
2004	37,73	306,50	648,58
2005	53,39	274,69	730,96
2006	64,29	268,65	1166,33
2007	71,12	384,05	1177,25
2008	96,99	522,83	1133,08
2009	61,76	436,92	1230,25
2010	79,04	449,80	1687,50
2011	104,01	540,67	1537,42
2012	105,01	591,42	1558,33
2013	104,08	538,42	1747,17
2014	96,24	491,77	1708,85
2015	42,70	369,00	1540,00

Fuente: Banco Mundial. 2015. "World Commodity Markets". En: <www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>. Consultado el 29 de agosto de 2016.

En los últimos años las tendencias de menor dinamismo del comercio internacional y de baja de los precios de las materias primas se confirman al analizar la evolución del Baltic Dry Index (BADI). Este indicador, que elabora el Baltic Exchange de Londres, constituye un punto de referencia para los precios de transporte de las principales materias primas por vía marítima. Contra lo que indica su nombre, el BADI no se limita a los países del Mar Báltico o a unos pocos productos básicos. Este índice

considera 23 diferentes rutas de navegación por las que transitan petróleo, carbón, mineral de hierro, granos y muchos otros productos. El BADI ha mostrado una clara tendencia decreciente (con ocasionales aumentos) a partir de 2011, lo que sin duda refleja una subutilización de la capacidad instalada del comercio marítimo mundial. El BADI pasó de 2 173 puntos en octubre de 2014 a 1 428 en octubre de 2014 y a 718 en agosto de 2016.³⁴ Si la caída de este indicador continúa en los próximos años, los incentivos para construir el gran canal de Nicaragua podrían reducirse de modo sustancial.

Si a ello se agrega el aumento de la capacidad del canal de Suez a partir de agosto de 2015, la ya citada ampliación del canal de Panamá en 2016 y la apertura de rutas comerciales estacionales en el océano Ártico a causa del cambio climático, el proyecto en Nicaragua podría sufrir nuevos retrasos o de plano suspenderse. En ese escenario se cumplirían los vaticinios del ex-vicepresidente de ese país, Sergio Ramírez, quien ha señalado con ironía que la construcción del gran canal es un “cuento chino” o, mejor aún, “un sueño de opio”.³⁵

Incluso en un escenario optimista, la racionalidad oficial para la construcción del canal no parece suficientemente fundamentada. El gobierno nicaragüense suele afirmar que el canal de Nicaragua no es una competencia directa para su contraparte panameña. El proyecto, argumenta, se construye para permitir el tráfico a las embarcaciones de dimensiones mayores que el canal de Panamá no podrá manejar. Sin embargo, según algunos analistas y consultores, la demanda por ultra contenedores no ocurrirá en mucho tiempo. Para Francisco Míguez, vicepresidente ejecutivo de la ACP, “No hay tendencias en este momento que muestren que [...] habrá barcos mayores que los barcos contenedores de 14 000 unidades”.³⁶ A pesar de las declaraciones oficiales, si se construye el canal de Nicaragua con seguridad terminará desviando

34 Bloomberg Markets. 2016. En: <<http://www.bloomberg.com/quote/BDIY:IND>>. Consultado el 15 de agosto de 2016.

35 Sergio Ramírez. “Un cuento chino”, en *La Jornada*, 13 de junio de 2013, p. 44.

36 Tim Johnson. 2015. “Panamá mantiene el ojo sobre el canal de Nicaragua”. En: <<http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/articulo9934340.html>>. Consultado el 7 de enero de 2015.

parte de la demanda actual del canal de Panamá. Considerando que éste duplicará su capacidad al terminar su ampliación, el proyecto de la HKND podría ser redundante si la transición a ultra contenedores no se concretiza. Jean-Paul Rodrigue, experto en economía de transporte de Hofstra University, afirma: “Va a tomar un tiempo para que esta capacidad [panameña] se absorba, si alguna vez se absorbe. En el término medio, no hay necesidad de otro canal”.³⁷

Tras discutir la desaceleración de las economías mundial y china y la viabilidad de construir en el mediano plazo un canal interoceánico en Nicaragua, es pertinente retomar un tema que reviste la mayor importancia para ALC. Nos referimos al patrón de intercambio de materias primas por manufacturas que forma parte de la historia económica latinoamericana y que ya se cuestionaba con anterioridad al fin del *boom* de las materias primas.³⁸ En el pasado, este tipo de interacción comercial con Europa y Estados Unidos fue muy criticada debido al debilitamiento de las industrias manufactureras locales que produjo. China y sus exportaciones baratas han producido un efecto similar. Mientras que el comercio con China aumentó de 2001 a 2010, la manufactura como porcentaje del PIB cayó aproximadamente un tercio en Latinoamérica, a pesar del aumento que había comenzado a ocurrir fin del siglo xx.³⁹

Del año 2000 al 2014 también se redujo de manera sensible el porcentaje de las manufacturas frente a las exportaciones totales de países como Brasil, Perú y Venezuela. En el primer país pasó de 58 a 35 %; en el segundo de 20 a 15 %, y en el tercero de 9 a 1.8 %.⁴⁰ El influjo de dinero anula la necesidad de realizar reformas industriales y económicas para

37 Greg Miller. 2014. “Why the Plan to Dig a Canal Across Nicaragua Could Be a Very Bad Idea”. En: <<http://www.wired.com/2014/02/nicaragua-canal/>>. Consultado el 20 de Agosto de 2015.

38 José Luis León Manríquez. 2011. “China’s Relations with Mexico and Chile: *Boom* for Whom?”, en Adrian H. Hearn y José Luis León Manríquez (eds.), *China Engages Latin America: Tracing the Trajectory*. Boulder: Lynne Rienner, pp.171-184.

39 Eduardo Porter. 2014. “Slowdown in China Bruises Economy in Latin America”, en *The New York Times*, 16 de diciembre de 2014.

40 Banco Mundial. 2016. “Exportaciones de productos manufacturados (% de las exportaciones de mercaderías)”. En: <<http://datos.bancomundial.org/indicador/TXVAL.MANE.ZSUN>>. Consultado el 22 de agosto de 2016.

producir crecimiento endógeno. En la actualidad, productos primarios, como petróleo, cobre, soya, mineral de hierro y harina de pescado, representan 80 % a más del valor totales de las exportaciones a China.⁴¹ Existe una falta de diversificación en las exportaciones, con una notable carencia de manufacturas, que de nuevo expone a América Latina a los precios inestables de los *commodities* internacionales.

Si se quiere revertir esta situación, la desaceleración económica china podría ofrecer a ALC la oportunidad única de cambiar las dinámicas de las relaciones comerciales con el gigante oriental. Para algunos, los países latinoamericanos deberían olvidar las lecciones de la historia, continuar la política actual y enfocarse en sus ventajas comparativas: sus amplios recursos naturales. Alejandro Werner, quien lidera la División para el Hemisferio Oeste del Fondo Monetario Internacional, lo resume así: “No apuesten contra la naturaleza”. Según esta línea de argumento, aunque el nivel de crecimiento en ALC regrese a niveles previos al *boom* de las materias primas, China y otras economías emergentes asiáticas continuaran moderadamente la demanda de las exportaciones latinoamericanas. Werner afirma que: “En una perspectiva de mediano plazo, China es un plus, plus, plus para Latinoamérica.”⁴² En cambio, en un informe de la Comisión Económica para América Latina, Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de esa institución, afirma que existe una “preocupante reprimarización económica”. Para revertir esta situación y asegurar un desarrollo sostenible en ALC “es preciso lograr avances en productividad, innovación, infraestructura, logística y formación y capacitación de recursos humanos.”⁴³ En la historia moderna latinoamericana –a excepción de ciertos países como Chile–, estas reformas y avances no han resultado

41 *Revista Estrategia y Negocios*. 2015. “CEPAL: diversificar exportaciones a China, reto para América Latina”. En: <<http://www.estrategiaynegocios.net/inicio/843328-330/cepal-diversificar-exportaciones-a-china-reto-para-am%C3%A9rica-latina>>. Consultado el 18 de agosto de 2015.

42 Eduardo Porter. 2014. “Slowdown in China Bruises Economy in Latin America”, en *The New York Times*, 16 de diciembre.

43 *Revista Estrategia y Negocios*. 2015. “cepal: diversificar exportaciones a China, reto para América Latina”. En: <<http://www.estrategiaynegocios.net/inicio/843328-330/cepal-diversificar-exportaciones-a-china-reto-para-am%C3%A9rica-latina>>. Consultado el 18 de agosto de 2015.

fáciles de alcanzar. El incremento del comercio mundial que el canal de Nicaragua podría traer, si finalmente se construye, hará más importante la necesidad de actuar sobre estas cuestiones políticas y económicas estructurales. El futuro dirá si la oportunidad se aprovechó o no.

Conclusiones

La aspiración de un nuevo canal interoceánico en Nicaragua se enmarca en un crecimiento sostenido del comercio marítimo mundial, influenciado a su vez por el aumento exponencial de los intercambios entre China y los países occidentales en el transcurso del siglo XXI. El crecimiento ameritó una expansión del canal de Panamá, principal futuro competidor del proyecto nicaragüense. Las aspiraciones de la administración nicaragüense dependen de que los prospectos de crecimiento de capacidades tecnológicas se concreten, de que existan suficientes fondos para el proyecto, y de que el comercio internacional en general y el chino en particular logren reactivarse.

Existen muchas otras cuestiones que impedirían una potencialidad mayor de crecimiento económico para Nicaragua, como la escasa conexión entre los servicios del canal y la producción económica nicaragüense, que sumada a la poca soberanía nacional económica sobre el canal impedirían un gran desarrollo. Por otro lado, la débil transparencia con la que se ha llevado a cabo el proceso de concesión y financiamiento pone en duda, tanto en la ciudadanía como en los observadores extranjeros, que el beneficio económico será distribuido de modo eficiente entre todo el pueblo nicaragüense. Otros problemas sociales incluyen la oposición de los desplazados, de las comunidades nativas afectadas, así como la alteración medioambiental grave en camino, sobre todo en el Lago de Nicaragua.

En términos regionales y globales, es indudable que el proyecto acercaría aún más a las economías latinoamericanas con el gigante asiático. Estas relaciones comerciales seguirán siendo importantes para una China con crecimiento más moderado, ya que permitiría un aumento de sus

exportaciones manufactureras y facilitaría la importación de materias primas baratas para el mercado interno. De continuar con el modelo de crecimiento actual, para ALC la simbiosis con China aún resultaría beneficiosa en el mediano plazo, pero profundizaría la desindustrialización hacia el futuro.

El canal de Nicaragua brinda esperanzas para un país que desde hace tiempo necesita un cambio económico radical en sus condiciones socioeconómicas. Por desgracia, la situación actual sugiere que hoy día este sueño nicaragüense está compuesto más de aspiraciones que de realidades. Aún si llegara a concretarse la construcción del canal de Nicaragua, no hay elementos que permitan suponer que el cambio subsecuente sería necesariamente positivo para las mayorías de ese país centroamericano.

Bibliografía

- Hummels, David. 2007. "Transportation Costs and International Trade in the Second Era of Globalization", en *Journal of Economic Perspectives* 21, núm. 3, pp. 131-154.
- León Manríquez, José Luis. 2011. "China's Relations with Mexico and Chile: Boom for Whom?", en Adrian H. Hearn y José Luis León Manríquez (eds.), *China Engages Latin America: Tracing the Trajectory*. Boulder: Lynne Rienner, pp.171-184.
- Miller, John W. 2011. "Maersk Orders 10 Huge Ships from Daewoo", en *The Wall Street Journal* 22 de febrero.
- Porter, Eduardo. 2014. "Slowdown in China Bruises Economy in Latin America", en *The New York Times*, 16 de diciembre.
- Ramírez, Sergio. 2013. "Un cuento chino", en *La Jornada*, 13 de junio, p. 44.
- Reuters. 2016. "Inicia una nueva era para canal de Panamá", en *El Economista*, 27 de junio.
- Valery, Yolanda. 2013. "Es más fácil llegar a la luna que construir un canal en Nicaragua", en *BBC Mundo*, 29 de julio.

Relaciones económicas entre China y Nicaragua ¿Hegemonía o cooperación?, ¿oportunidades o rivalidades?

Nallely Zetina Nava

Introducción

Este trabajo pretende estudiar las posibles consecuencias económicas de la relación bilateral entre Nicaragua y China a fines del siglo XXI. Con un Tratado de Libre Comercio firmado entre ambas naciones en enero de 2008, China se convierte en socio comercial de este país centroamericano. Se resalta el proyecto de construcción de una vía interoceánica en Nicaragua por la empresa de Hong Kong: HKND. Con este proyecto se espera que Nicaragua adquiera un dinamismo comercial y la presencia asiática, ejemplo de participación comercial en América Latina.

Este panorama se observa como una relación económica del sistema-mundo, “como división del trabajo, un intercambio significativo de bienes básicos como un flujo de capital y trabajo”. (Wallerstein, 1993) Es parte de un sistema interestatal, con visión multilateral de los actores involucrados (países y empresas) enfocados en la cooperación internacional, como “condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos”. (ONU) Es una influencia dentro del entorno internacional para lograr el interés nacional. Éste, como “parte de la política exterior se enfoca en

las necesidades internas y externas de un país que se manifiestan en el ámbito internacional”, para influir en otros países. (Bobbio, 1982)

1. Relaciones comerciales entre Nicaragua y China

Con la negociación del Tratado de Libre Comercio entre la nación centroamericana y la asiática, firmado el 16 junio 2006 y vigente desde el 1 enero 2008, se resalta la cláusula de “Nación más Favorecida”, la cual tiene sus antecedentes en el General Agreement of Tariffs and Trade (GATT), creado en 1948. Este organismo establecía que en las operaciones comerciales el concepto de “nación más favorecida” consistía en un instrumento útil para regular los cambios comerciales, en específico fue un instrumento de regulación de los intercambios comerciales. Su objetivo era observar que los países que establecieran sus negociaciones comerciales presentaran menores inconvenientes en la aplicación de las tarifas o aranceles. Eso implicaba que las naciones prescindieran de los aranceles o impuestos aduaneros y aplicaran la cláusula de la nación más favorecida.

En la década de 1990-1999, el GATT se convirtió en la Organización Mundial de Comercio (OMC). El concepto de “nación más favorecida” radicaba en aplicar “concesiones arancelarias entre sus miembros, que aceptan el compromiso de no incrementar los aranceles aduaneros por encima de las tasas negociadas que se consideran consolidadas; es decir, que tiene un valor tope”.¹ Eso significaba el ejercicio del principio de tratamiento nacional para los productos extranjeros:

Trato de la nación más favorecida (NMF). Se refiere a que cualquier concesión o beneficio que un país otorgue a otro debe otorgárselo igualmente a terceros países con los que tenga relaciones comerciales, es decir, cuando un

1 UNAM-IIJ. En: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2951/5.pdfLa>>, p.53.

país reduce un obstáculo al comercio o abre un mercado, tiene que hacerlo mismo respecto a todos los países miembros de la OMC.²

En específico, dentro del Tratado de Libre Comercio entre la República de Nicaragua y la República de China (Taiwán), firmado en 2006 y vigente a partir de 2008, ambas naciones han establecido la cláusula de “nación más favorecida”. Los dos países han estipulado en su capítulo 3, artículo 3.02, segundo párrafo que: “Cada parte deberá otorgar a las mercancías de la otra parte un trato no menos favorable que el trato más favorable que la primera parte conceda a cualesquiera de las mercancías similares, directamente competidoras o sustituibles, de origen nacional”.³

Esto significa que el tratado comprende el aspecto de aplicar un trato favorable a ambas naciones en términos de intercambio comercial, lo cual se corrobora en el artículo 10.04, que resalta el trato de nación más favorecida, lo cual se espera pueda ser cumplido en el futuro.

Esta medida implica que las partes deben otorgar a los inversionistas involucrados “un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a los inversionistas de un país no parte o de cualquier país que no sea parte”.⁴

Así, las disposiciones se enfocan a proporcionar un mismo trato entre ambas naciones concerniente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operaciones, sea de compras y ventas de mercancías de bienes y servicios en ambos territorios. Por lo tanto, las repercusiones derivadas de esta negociación podrían ser desventajosas para Nicaragua, debido a que el comercio del país centroamericano no es lo suficientemente sólido en términos económicos para competir con la nación asiática. Esa situación se vería afectada por los distintos procesos económicos construidos en ambas naciones.

2 Ibid. p. 55.

3 Sistema de Información sobre Comercio Exterior, Tratado de Libre Comercio Nicaragua-República de China (Taiwán), pp. 1-3.

4 Ibid., pp. 10-12.

En el caso de China, ese país se ha insertado al comercio internacional, pues se encuentra presente en África y Europa, por lo cual América Latina le presenta una zona estratégica óptima para la obtención de recursos naturales. Además de ello, Latinoamérica significa para China un área para expandir sus intereses comerciales, cuando ésta requiere de la inversión extranjera para incentivar su comercio interno. Para el país asiático, la negociación comercial con Nicaragua le representa el acceso a una vía comercial alterna para llegar al comercio europeo y aprovechar los recursos existentes en Latinoamérica.

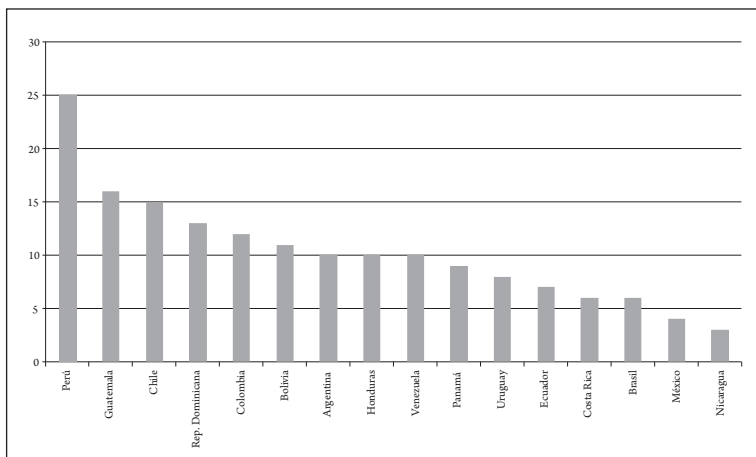
Por su parte, a lo largo del siglo xx Nicaragua presentó una fase de industrialización tardía, y esto implica diferencias en la evolución de las condiciones económicas históricas de los países. Nicaragua experimentó un proceso de industrialización que se desarrolló tardíamente en los años cincuenta y sesenta, y en ese periodo estableció un proceso de sustitución de importaciones.⁵

El ámbito económico nicaragüense se ha caracterizado por ser una economía preponderantemente agropecuaria y extractiva. Va aparejada de una condición de pobreza o miseria, con la riqueza concentrada en pocas manos. En otras repercusiones se identifica una baja expectativa de vida, alta morbilidad, bajo nivel de instrucción y mano de obra barata. Así, dentro del modo de producción capitalista, la región latinoamericana se convierte en un centro receptor de inversión extranjera directa, como una medida para impulsar sus mercados internos. En sí, entre los países de la región representa una disputa por la atracción de inversión extranjera. La atracción de capitales incide en la movilidad de bienes y mercancías, la capacitación de mano de obra y la transferencia de tecnología. Estos elementos son imprescindibles para los gobiernos latinoamericanos a fin de promover el mercado interno, generar empleos, construir procesos productivos que puedan propiciar un fortalecimiento de la pequeña y mediana empresas a fin de competir en el mercado internacional.

5 Zhamin Boríssov, *Diccionario de economía política*, p. 150.

De acuerdo con datos de la CEPAL, en el gráfico 1 se muestra la captación de inversión extranjera directa (IED) en la que Nicaragua es uno de los países que presenta menores índices, con un 3%.

Gráfico 1. América Latina y el Caribe: renta de inversión extranjera directa (IED) 2011-2014 (%)



Fuente: CEPAL, 2016.

Los datos demuestran que los países latinoamericanos son áreas proveedoras de recursos necesarios para el proceso productivo de otros países desarrollados, los cuales, al producir bienes manufacturados, absorben la tasa de ganancia. En este contexto, Nicaragua, como parte de la zona centroamericana, mantiene la condición de un subdesarrollo y se encuentra entre los países proveedores de materias primas a los con un grado de economía desarrollada. Además, se encuentra en los últimos lugares de captación de inversión extranjera directa. No obstante, es necesario considerar las ventajas competitivas que pueden poseer los Estados en estas condiciones. En la situación de Nicaragua, a pesar de ser un país pequeño, una de sus ventajas es la de su territorio, que ha despertado el interés chino por construir un canal marítimo, lo cual puede generar un impulso para su mercado interno.

Si se sumara otra nación asiática a dicha negociación, significaría mayor desventaja en los términos de intercambio económico para Nicaragua. China puede incursionar en el mercado centroamericano e incrementar sus exportaciones en esta región. China se ha convertido en país exportador de productos, de mano de obra, tecnología y, sobre todo, de una manera de hacer negocios. En el aspecto organizacional, al negociar, las empresas de ambos países evidencian sus diferencias culturales.

La relación Nicaragua-China se caracteriza por la Inversión Extranjera Directa, proveniente, en su mayoría, de Taiwán. De 2009 a 2013 el comercio generado se centra en los rubros de servicios, pesca, industria, con 35 millones de dólares. El turismo oscila entre los 47.2 millones de dólares. Esto es resultado de que los países enlistados en el cuadro 1 son parte de los diez socios comerciales de Nicaragua:

Cuadro 1. Exportaciones de Nicaragua (millones de dólares)

País	2014	2015	Crecimiento %	Participación %	
				2014	2015
Estados Unidos	2 405.50	2 505.00	4.2	46.9	51.8
Centroamérica	671.5	712.4	6.1	13.1	14.7
México	617.7	519.1	-15.9	12	10.7
Unión Europea	325.5	303.5	-6.8	6.3	6.3
Venezuela	390.1	290.3	-25.6	7.6	6
Taiwán	76.4	83.8	9.6	1.5	1.7
Canadá	250.3	59.2	-76.3	4.9	1.2
República Dominicana	31	35.4	14.2	0.6	0.7
China	38.7	29.2	-24.5	0.8	0.6

Fuente: Ministerio de Fomento, Industria y Comercio de Nicaragua (MIFIC) 2015.
<http://www.mific.gob.ni/Portals/0/Documentos%20Politica%20Comercial/Boletines/Informe%20Ejecutivo%20de%20CE%202015.pdf>

En relación con las importaciones, en el cuadro 2 se observa que para el mercado nicaragüense China es el tercer socio y Taiwán el décimo.

Cuadro 2. Importaciones de Nicaragua (millones de dólares)

País	2014	2015	Tasa de crecimiento %	Parte %	
				2014	2015
Centroamérica	1 291.50	1 394.4	8	22.4	23.7
Estados Unidos	935.7	1 056.80	12.9	16.3	18
China	863.2	848.9	-1.7	15	14.4
México	545.8	610.1	11.8	9.5	10.4
Unión Europea	326.9	420.9	28.8	5.7	7.2
Brasil	132.2	127.3	-3.7	2.3	2.2
India	90.5	119.1	31.6	1.6	2
Corea del Sur	78.2	86.6	10.8	1.4	1.5
Canadá	36.2	47.6	17.7	0.6	0.7
Taiwán	29.3	33	12.6	0.5	0.6

Fuente: Ministerio de Fomento, Industria y Comercio de Nicaragua (mific) 2015.
<http://www.mific.gob.ni/Portals/0/Documentos%20Politica%20Comercial/Boletines/Informe%20Ejecutivo%20de%20CE%202015.pdf>

Entre las mercaderías comercializadas, las exportaciones nicaragüenses son prendas de vestir y materias primas: café, caña de azúcar, carne de bovino, desechos, barras y perfiles de cobre, camarón, langosta, moluscos, maderas. Ente las importaciones chinas aparecen productos manufacturados: celulares, computadoras, motocicletas, llantas, láminas de zinc, manufacturas de cuero, herbicidas, barras de hierro sin alear, abonos minerales. En el comercio de Corea del Sur, segundo importador asiático, están los vehículos (partes y accesorios), productos laminados planos de hierro o acero, compuestos inorgánicos.

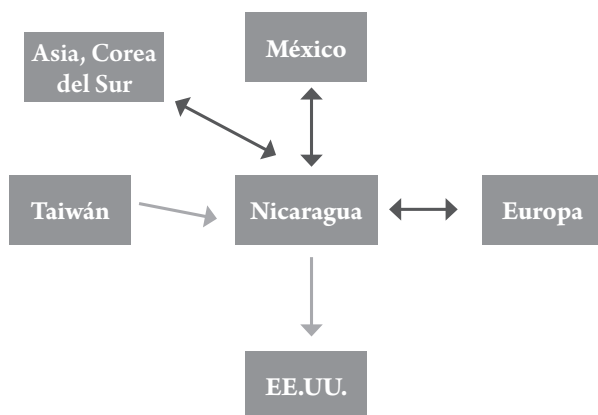
En esta relación Oriente-Occidente existen diferencias culturales entre ambos países, como los distintos niveles de crecimiento, desarrollo y cooperación en el ejercicio de sus prácticas económicas.

Esta situación obliga a definir el poder como “la capacidad de los sujetos de la sociedad internacional para el logro de sus intereses. Genio y talento de su población, de la organización de los recursos. Polos de poder e influencia.” (Hernández-Vela, 2013)

Esto se vincula a la construcción de una región, espacio geográfico en donde se produce una relación de organización espacial entre los actores (gobiernos, empresas, población) que coexisten en una economía. Con ello las interacciones entre territorio, espacio físico e ideología conforman las necesidades e intereses de los países. En sí, “los modos de producción se convierten en concretos en una base territorial históricamente determinada [...] las formas espaciales constituyen un lenguaje de los modos de producción.” (Santos, 1986)

Esto implica un espacio geográfico de gran diversidad de aspectos: “éticos, políticos, emocionales con multiescalaridad por la diferente resolución espacial asignada, como fruto de las propias acepciones y valoraciones: local, subnacional, internacional.” (Cuervo, 1997). De igual modo, se puede debatir el concepto de región nodal o funcional, el

Gráfico 2. Diversificación de mercados



cual repercute en elementos cuantitativos, económicos en el espacio para una conformación de una región-sistémica como un ámbito espacial de integralidad del territorio con sus elementos: polos, centros, ciudades, flujos. En el caso de Nicaragua, el país tiene oportunidades de incentivar su economía desde Latinoamérica hacia la región asiática y Europa según el gráfico 2:

2. Implicaciones comerciales

En términos sencillos, el comercio nicaragüense tiene oportunidades por la vía de políticas públicas que incentiven su crecimiento económico. Entre las fortalezas se encuentra la cooperación económica proporcionada por sus socios asiáticos (China y Taiwán) mediante la transferencia de tecnología e inversión extranjera directa e indirecta (SICE). Estas acciones generan empleo e intercambio de infraestructura, lo cual representa un aprendizaje en las formas de producción que enriquecen el mercado interno nicaragüense. Además, el rubro de los energéticos tiende a presentar mayor importancia en la economía.

En el periodo de 2007 a 2012, el impulso a la transformación de energía aumentó 1.3 %; el sector eléctrico aumentó 14.5 % y la energía térmica tuvo un crecimiento del 16 %. Estas condiciones respondieron a políticas públicas encaminadas a inversiones en energías renovables y al mantenimiento de las plantas térmicas de generación (CEPAL, 2016). Esta situación es un atractivo para el comercio asiático y permiten a Nicaragua fortalecer sus lazos con nuevos socios y a diversificarse hacia el mercado asiático, aprovechando la coyuntura de que la región centroamericana se encuentra dinamizándose hacia otros mercados, lo cual representa para Nicaragua nuevas opciones de comercio no occidentales y otras maneras de realizar negocios.

El comercio con China y Hong Kong es para Nicaragua una apertura a Oriente. ¿Cuáles serían los riesgos económicos para la pequeña nación centroamericana?

Con el proyecto del canal interoceánico, Nicaragua espera desarrollar su comercio interno mientras que China espera asegurar su paso hacia el mercado del Atlántico. En este ambicioso propósito es necesario considerar algunos aspectos que pueden perjudicar al país centroamericano. Entre ellos se encuentran algunas de sus debilidades.

Nicaragua, junto con Centroamérica, puede pasar de una dependencia comercial con Estados Unidos a otra controlada por China. Eso podría generarse debido al costo de la construcción de dicha obra.⁶ El gobierno de Nicaragua espera que la cantidad que se erogue para la construcción del canal se cubra con los ingresos que genere la propia obra, pero esto representa un riesgo potencial, dada la disminución de los flujos del comercio marítimo mundial, que obligarían a Nicaragua a adquirir empréstitos para sustentar los pagos. De igual forma, la competencia y funcionalidad del canal de Panamá podría ser un obstáculo para la rentabilidad del canal nicaragüense, ya que se generará competitividad en Centroamérica sobre la movilidad de bienes y servicios.

El canal de Nicaragua cerraría durante la época de huracanes, mientras que el panameño funciona de manera ininterrumpida a lo largo del año.

Otro factor geopolítico de la intervención de China en Centroamérica es incidir en la zona de influencia estadounidense. Desde el siglo XIX y hasta el presente, Estados Unidos posee el predominio comercial, pero esto podría cambiar por la presencia de China en la zona, y podría enfatizar la disputa de materias primas y de mercados por las grandes transnacionales estadounidenses. Este panorama atentaría conflictos entre Estados Unidos y China. Ante esta situación se encuentra la política exterior de Nicaragua, país en ejercicio de su soberanía y con capacidad de decidir sus negociaciones, pero que debe enfocarse y dar prioridad a sus intereses nacionales, a su desarrollo interno y a incentivar su comercio exterior.

6 Gobierno de Nicaragua. 2006. En: <<http://www.enriquebolanos.org/data/docs/Canal%20x%20Nicaragua%20-%20Perfil%20Agosto%202006.pdf>>. Consultado en abril de 2016. El proyecto del canal en Nicaragua, planeado por la empresa HKND de Hong Kong, asciende a 50 000 millones de dólares. Esta cifra supera en diez mil millones más a la cantidad estimada por el gobierno sandinista.

Uno de los retos a identificar es la construcción de políticas públicas por parte del gobierno nicaragüense, enfocadas en la preparación de mano de obra que pueda competir con la asiática. Esto se vincula con la protección de la economía nacional con el propósito de impulsarla. Especial atención debe ponerse en el cumplimiento de los acuerdos pactados en las negociaciones no sólo por parte de los gobiernos, sino también por parte de las empresas, tanto nicaragüenses como chinas y hongkonesas. Esta dinámica, sin duda favorecerá las prácticas comerciales, sin tener que recurrir a los foros internacionales para aclarar desacuerdos.

En ese contexto es necesario considerar otro aspecto relevante, como es el cuidado del medio ambiente dentro de los proyectos comerciales.

En suma, la obra canalera tendrá un impacto ambiental en los ecosistemas del territorio nicaragüense, el cual debe ser atendido con la realización de un estudio de impacto ambiental no sólo para el territorio en donde se realiza el proyecto, sino con un alcance y visión para medir las consecuencias derivadas de la obra en las zonas contiguas a la misma. Es decir, que se deben estudiar las posibles secuelas que podrían crearse en los ecosistemas y en las poblaciones cercanas.

Es imprescindible realizar también un estudio integral e interdisciplinario para comprender, diagnosticar y atender los riesgos y problemas políticos, económicos y sociales. Esto podría derivar en el establecimiento de un plan de acción para tratar de contrarrestar las problemáticas derivadas del uso del espacio natural y social imperantes en un proyecto como el del canal. Por ello es importante la planeación y el ejercicio de las políticas públicas emanadas del gobierno nicaragüense en coordinación con las autoridades locales y en el que participe también la población.

Así, con esos posibles diagnósticos, la situación económica, comercial y ambiental podría ser manejada en Nicaragua, y conocer cómo impactaría las relaciones comerciales con China. Es necesario atender los efectos de las prácticas socioeconómicas tanto en el ámbito local y nacional como en el regional, para que el país centroamericano sea capaz de manejar sus intereses nacionales. En otras palabras, las clases en el poder deben ser capaces de establecer condiciones enfocadas a incentivar estrategias para el desarrollo y bienestar del país centroamericano.

Es decir, que el gobierno nicaragüense se enfrenta al comercio chino que tiene un proceso económico interno edificado sobre un aparato político que ha impulsado el comercio interno. Las políticas chinas se han enfocado en aplicar estrategias hacia distintos sectores de su economía, entre las cuales está la capacitación de su población. China ha invertido en el ámbito educativo, tecnológico y en los procesos industriales y esto se ha traducido en que ahora es una potencia competitiva en el contexto internacional, y le da una ventaja en las negociaciones comerciales con el país centroamericano.

Por ello es evidente la defensa que cada país hará de sus intereses nacionales, sin embargo, no sólo es la parte económica la que requiere atención, ya que también se identifica el necesario cuidado del entorno natural, el cual debe ser fundamental para la práctica de toda actividad humana dentro de la cual el comercio y la economía requieren de la extracción de materias primas.

Así, en el contexto de las negociaciones entre China y Nicaragua, ambos gobiernos en verdad deben considerar que el respeto del medio ambiente esté incluido en sus intereses comerciales. Es en la relación hombre-naturaleza donde la economía se olvida de que el medio ambiente es necesario para la supervivencia del ser humano. En resumen, la consolidación de las relaciones entre ambos países debe basarse en el cuidado de no afectar los intereses nacionales.

Conclusiones

La relación comercial entre Nicaragua y China implica el reto de construir un entendimiento que exige tiempo. Es una relación que se vincula en términos que propicien la cooperación y la negociación en beneficio de ambos países. Es una formación espacial en busca de nuevos mercados y materias primas. La relación que se edifique entre centroamericanos y asiáticos persigue la finalidad de incentivar la competitividad y el intercambio económico. En estos aspectos, el elemento cultural se encuentra también presente, pues la forma de hacer negocios es distinta

por motivos culturales, y precisamente estos rasgos culturales diferentes pueden generar conflictos al momento de entablar una negociación.

La cultura –presente en toda actividad humana– surge en las formas de negociar, de comerciar y se refleja en la política exterior de cada país. En el caso de la relación entre Nicaragua y China demandará tiempo entender al “otro”, dados sus distintos orígenes, pero sus objetivos similares, que son incentivar su comercio en el plano internacional.

Otro aspecto a reflexionar es la discrepancia que existe entre la economía y la explotación de los recursos naturales, lo cual demanda establecer –en toda relación comercial, y sin tender a ser dependiente– medidas y políticas públicas, emanadas desde los gobiernos, que contemplen el bienestar de los gobiernos, de las empresas y de los ciudadanos comunes, y que guíen y equilibren la relación entre las naciones, pero sobre todo entre el hombre y la naturaleza.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto. 1982. *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.
- Boríssov, Zhamin. 1977. *Diccionario de economía política*. Colombia: Armadillo.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). 2015. En: <http://repositorio.CEPAL.org/bitstream/handle/11362/38910/S1500753_es.pdf>. Consultado en abril de 2016.
- Cuervo, Luis Mauricio. 1997. *Industria y ciudades en la era de la mundialización*. Bogotá: Colciencias.
- Hernández-Vela Salgado, Edmundo. 2013. *Enciclopedia de relaciones internacionales*. México: Porrúa.
- Santos, Milton. 1986. “Espacio y Método”, en *Geocrítica* 65, año XII. En: <<http://www.ub.edu/geocrit/geo65.htm>>.
- Wallerstein, Immanuel Maurice. 1993. *El moderno sistema mundial*. México: Siglo XXI.

Páginas de Internet

- Dirección General de Comercio Exterior (DGCE). Ministerio de Fomento, Industria y Comercio. Relaciones Comerciales Nicaragua-Taiwán. 2014. En: <[http://www.mific.gob.ni/Portals/0/Documentos%20Politica%20Comercial/Relaciones%20Comerciales/2013/Inf.%20Rel.%20Comerciales%20Nic-Taiwan%202013%20\(R3\).pdf](http://www.mific.gob.ni/Portals/0/Documentos%20Politica%20Comercial/Relaciones%20Comerciales/2013/Inf.%20Rel.%20Comerciales%20Nic-Taiwan%202013%20(R3).pdf)>. Consultado en abril de 2016.
- Gobierno de Nicaragua. 2006. En: <<http://www.enriquebolanos.org/data/docs/Canal%20x%20Nicaragua%20-%20Perfil%20Agosto%202006.pdf>>. Consultado en abril de 2016.
- Gobierno de Nicaragua. 2016. En: <<http://www.pancanal.com/esp/plan/documentos/canal-de-nicaragua/canal-x-nicaragua.pdf>>. Consultado en abril de 2016.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2016. En: <www.un.org/>. Consultado en abril de 2016.
- Organización Mundial del Comercio (OMC). 2016. En: <<http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=S&Country=CN>>. Consultado en abril de 2016.
- Sistema de Información de Comercio Exterior (OEAE). 2016. En: <http://www.sice.oas.org/tpd_s.asp>. Consultado en abril de 2016.
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE), Tratado de Libre Comercio Nicaragua-República de China (Taiwán). 2016. En: <http://www.sice.oas.org/Trade/NIC_TWN/NIC_TWN_s/Trato_Nacional_y_Acceso_a_Mercado.pdf>. Consultado en abril de 2016.
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE). 2016. En: <http://www.sice.oas.org/Trade/nic_twn/nic_twn_s/index_s.asp>. Consultado en abril de 2016.
- Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM-IJ). 2016. En: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2951/5.pdf>>. Consultado en abril de 2016.

Cooperación descentralizada entre Chile y China 1995-2014. Perspectivas desde los Hermanamientos entre Gobiernos No Centrales

Esteban Carreño

Introducción

El presente trabajo considera algunas miradas chilenas sobre la relación de dicho país con China, enfocándose en los “Gobiernos No Centrales” (GNC), en específico en los treinta hermanamientos entre ambos países, desde el primero que se firmó en 1995 con los municipios de Antofagasta y Tongling, hasta los firmados en el primer trimestre del 2016, como el del Municipio de Osorno con Chengdú o el del Municipio de La Serena con Changzhou, ambos del 2014. La pregunta que guía este trabajo es: ¿qué elementos y factores han facilitado y obstaculizado el desempeño de los hermanamientos sino-chilenos (HSCh) de 1995 a 2014?

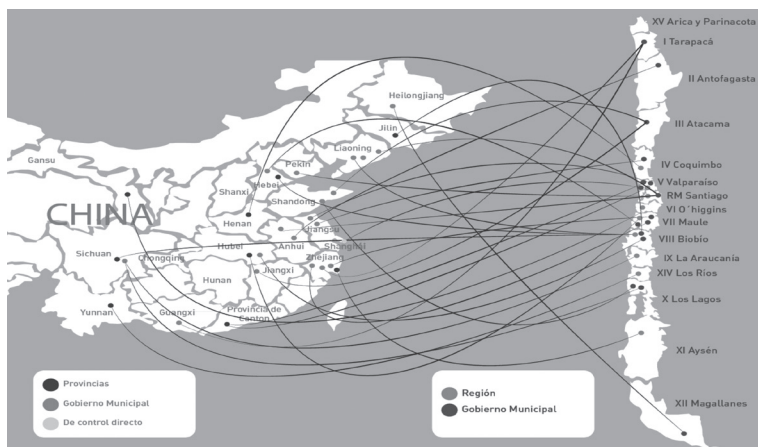
Para ello se realizaron entrevistas y se sostuvieron conversaciones guiadas con expertos y tomadores de decisión, próximos a la implementación de los HSCh. Estos fueron elegidos de manera intencionada, tomando como criterio base su involucramiento en algún plan, programa o proyecto de carácter local o descentralizado orientado a China que haya estado funcionando durante el periodo cubierto en el presente trabajo. Algunos ejemplos son: investigaciones o implementación de políticas sobre la relación sino-chilena; enseñanza del chino mandarín; difusión de la cultura o artes chinas; misiones empresariales, técnicas, de funcionarios o intercambios estudiantiles; inversiones u otros programas

comerciales y económicos, *joint-ventures*, y organización de seminarios especializados sobre el tema. En el trabajo participaron 19 expertos, quienes fueron entrevistados en el segundo semestre de 2015 y hasta el primer semestre de 2016. Estas entrevistas fueron transcritas y procesadas mediante la codificación y el análisis de datos textuales (Miles *et al.*, 2014), con el fin de identificar factores y perspectivas comunes o disidentes.

Los Hermanamientos entre Gobiernos No Centrales (HGNC) —una de las variables de la Cooperación Descentralizada¹ (CD) (Brunetto, 2012)— han sido entendidos de forma amplia como un instrumento mediante “el cual pueblos o ciudades de distintas zonas geográficas y políticas se vinculan de manera estable para fomentar el contacto humano y los enlaces culturales [...] es, por tanto, una relación especial que se da entre dos comunidades locales, que comparten algo y que, en algún sentido, desean apoyarse mutuamente”. (Rodríguez, 2013: 279-280) No obstante, en el influyente estudio de O’Toole sobre los hermanamientos sino-australianos, éste identificó que los HGNC atraviesan tres fases evolutivas, a decir: asociativas, recíprocas y comerciales. Las dos primeras estarían orientadas a la idea de apoyo y enlaces culturales o humanos; las asociativas a la firma de acuerdos, difusión de idiomas y tradiciones, entre otros ejercicios, y las recíprocas se centran en el intercambio educativo, tanto universitario como intermunicipal (intercambio de estudiantes y funcionarios, capacitaciones y becas varias), pero en la cúspide se posicionan los HGNC de carácter comercial, que involucran proyectos de inversión, negociaciones, misiones empresariales, dada la presión que recae sobre los GNC de actuar como promotores del crecimiento económico local (O’Toole citado de Rutherford, 2000, Cremer, *et al.*, 2001; Clarke, 2011).

1 La bibliografía define la CD como: “clase de cooperación que realizan o promueven los poderes descentralizados o locales, es decir, los ayuntamientos, diputaciones provinciales y gobiernos autonómicos, exclusivamente”. (Ruiz, 2013: 48)

Gráfico 1. Red de hermanamientos sino-chilenos



Fuente: elaboración propia en base en documentos públicos, entrevistas y prensa.

1. Análisis entrevistas

En el conjunto de entrevistas se aprecia un sentir positivo –algunos más críticos y otros más entusiastas– sobre la oportunidad que ofrece la relación bilateral entre China y Chile, y las distintas instancias y herramientas para avanzar en la profundización, como los HSCh, que se traducen en acciones concretas, tal como lo retrató un alto funcionario de la administración municipal de la región de Magallanes, cuando fue consultado sobre los beneficios del HSCh en su localidad. Él comentó: “Sí. Absolutamente, ya que, la posibilidad de que nuestros niños pudieran aprender otro idioma tan importante como el chino, a muchos les abrió oportunidades de desarrollo humano, que hasta hoy día repercuten en su crecimiento personal”.² Más de estas iniciativas se pueden apreciar en el cuadro 1.

2 Las citas fueron transcritas de manera literal, por lo que es esperable ciertas expresiones coloquiales o poco claras.

Cuadro 1. Actividades de los hermanamientos sino-chilenos

Región / Comuna - Hermanamiento	Detalle
Región de O'Higgins - Provincia de Gansú	<ul style="list-style-type: none"> • Pasantía de delegados.
Municipalidad de Talca - Ciudad de Lishui	<ul style="list-style-type: none"> • Actividad comercial alta de la región en general. • Integran productos de la zona en Zhejiang, provincia de su contraparte hermanada.
Región del Biobío - Provincia de Hubei	<ul style="list-style-type: none"> • Presencia de una red de colaboración con China.³ • Alta actividad comercial. • Visitas constantes entre las partes. • Formulación de planes de desarrollo regional contemplando el vínculo con su contraparte. • Intercambio estudiantil.
Región de Los Ríos - Provincia de Yunnan	<ul style="list-style-type: none"> • Alta actividad comercial. • Visitas constantes de delegaciones chinas. Se muestra interés por el turismo.
Municipalidad de Punta Arenas - Ciudad de Harbin	<ul style="list-style-type: none"> • Impartición de programas de chino mandarín.

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas.

En esta línea los entrevistados mencionan que los HSCh implican iniciativas variadas, como la firma de memorándums de entendimiento, la enseñanza de chino mandarín; visitas oficiales mutuas; misiones tecnológicas; donaciones de material cultural; pasantías para funcionarios, e intercambio universitario, tanto de académicos como de estudiantes. Además, los HSCh se perfilan en torno a temas de interés común, que ordenados por recurrencia en documentos oficiales y menciones en entrevistas son: la industria de los alimentos, la educación, el comercio y la cooperación (entendida por los actores como intercambios amistosos y variados en temas culturales; experiencias en materia de seguridad, y políticas para la ciudadanía, entre otros asociados).

En algunos casos, entrevistados de los GNC aclaran que los HSCh les han permitido avanzar en la inserción comercial con sus contrapartes,

3. Iniciativa de la Región del Biobío que reúne a una serie de actores públicos y privados para promover la relación de la región con China, para más información ver (Morales, 2015).

en particular en las regiones del Maule y el Biobío, como asegura un alto funcionario de la administración regional para el caso del HSCh en la región del Biobío:

Esto ha sido positivo para la región, puesto que la ha colocado en la órbita de las autoridades y de los inversores chinos. Hemos tenido resultados concretos, como el desarrollo de convenios e intercambios directos entre universidades regionales y universidades chinas. También hemos posicionado a las industrias alimentaria y forestal regional, las cuales han aumentado sus exportaciones a China, entre otros.

Pero estas experiencias no han estado exentas de varias dificultades y desafíos que no siempre han sido resueltos, y que algunas veces escapan a la toma de decisión subnacional, tema del que se hará cargo esta sección, revisando las configuraciones que han facilitado y obstaculizado la utilización de los HSCh.

2. ¿Qué elementos han facilitado el desarrollo de los HSCh?

En el análisis de las entrevistas, entre los elementos facilitadores se pudo observar que los actores subnacionales han tomado conciencia del peso económico de China a nivel mundial, y por lo mismo ha emergido una variedad de agentes locales que asumen el rol de conducir, darle continuidad o generar actividades de proyección desde su región o ciudad hacia China. Según las experiencias recogidas, este compromiso local se refleja en la presencia de promotores –instituciones o personas–, chinas o chilenas, calificadas como entusiastas, visionarias y con una postura pro relación entre ambos países. A nivel de actores colectivos, los entrevistados mencionan con mayor recurrencia a las universidades y a las autoridades (como término genérico que hace referencia a cargos públicos de representación popular, sean o no de gobiernos locales), tanto chinas como chilenas, y a la Embajada China.

Universidades

Por lo general éstas son las que han dado el pie a la firma, utilización y proyección de los HSCh –como en los casos de la ciudad de La Serena y la región del Biobío, según constató un funcionario de la administración municipal de la región de Coquimbo–, ya que algunas cuentan dentro de sus planteles con promotores propios. A esto se suma sus estrechos vínculos con la educación –tema que en sí mismo es de interés de ambos países y recurrente en los HSCh–, que los dota de legitimidad ante las partes. Por último son las universidades las que alojan algunos de los Institutos Confucio, instituciones dependientes del Ministerio de Educación Chino, encargados de promover el idioma y la cultura de ese país, lo cual los valida aún más como interlocutores.

Autoridades

Éstas disponen de una variedad de recursos tanto económicos (factor obstaculizador crítico discutido con posterioridad), como legislativos, de movilización o de establecimiento de redes, a los que se suman las potestades investidas de acuerdo a su cargo, como es el caso de los alcaldes, intendentes o de la propia institucionalidad internacional descentralizada chilena –como son las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI)–, que además son las representantes oficiales cuando se establecen y firman los hermanamientos (en específico los alcaldes e intendentes). El comentario que hace uno de los entrevistados –tomador de decisiones en las relaciones de la región del Biobío con China– es ilustrativo:

El esfuerzo de la relación con China corresponde al esfuerzo que hicieron las universidades, pero lo que sí él hace desde mucho tiempo atrás, cuando él era gobernador de Concepción, que a él le correspondió justamente estar en la relación del inicio del convenio con Sichuan y Dalian, con Jaime Tohá de intendente, poco más de diez años. Pero lo que sí él hace

durante este gobierno, es que cuando nosotros le planteamos al intendente que estábamos en este esfuerzo con China, él lo adoptó y lo transformó en una política regional.

Resalta también el rol central de las universidades como articuladoras del proceso.

Embajada

La Embajada actúa como intermediario entre las partes, canalizando u otorgando donaciones, brindando apoyo a todas las iniciativas que profundicen las relaciones bilaterales, o incluso tomando parte en la realización de algunas de éstas, como en una actividad masiva que se llevó a cabo en la ciudad de Viña del Mar, según lo relata uno de los entrevistados –tomador de decisiones en la difusión del idioma y la cultura chinos en Chile: “La embajada se las ha jugado [...] le han pedido en algunos momentos a la embajada, diciéndole ‘que no se pueden sus actividades’, y ellos se han opuesto, porque lo tienen como prioridad”.

En paralelo a estos facilitadores, se consignaron también otras dinámicas que facilitan la utilización de los HSCh. Una de ellas son las calificadas como proyectos incrementales, esto es, las acciones de pequeña envergadura que, sostenidas en el tiempo, de manera progresiva han abierto áreas de profundización y utilización de los HSCh. Entre los ejemplos mencionados está el estudio de una consultora que permitió establecer los puntos estratégicos de inserción comercial en el HSCh entre la región de Biobío y la provincia de Hubei. Cabe anotar que no obstante los cursos de acción, producto de esta iniciativa, aún están en desarrollo. También tenemos las misiones tecnológicas, que han servido para poner en contacto a emprendedores locales con las legislaciones y demandas del mercado chino, según comentaron el tomador de decisiones de las relaciones Biobío-China, y un experto en las relaciones comerciales entre Chile y China. Por otra parte está el caso del HSCh entre la región de O’Higgins y la provincia de Gansu, en el que “anualmente

se envía a un delegado a una pasantía de dos meses a China. De ahí ha surgido un plan para evaluar posibles acciones en torno a la minería”, según relata un alto funcionario de la administración regional.

Asimismo se constató la presencia de un intermediario con China, esto es, de un residente de nacionalidad china que ha permitido reforzar los vínculos establecidos, ya que ha aportado algunas claves a las iniciativas de CD, que les han resultado útiles, y que evidencia el rol más cualitativo de las redes migratorias, según comenta el tomador de decisiones de las relaciones Biobío-China.

Finalmente, está la consideración de la brecha cultural, en la que el factor tiempo es uno de los más críticos, e implica que los resultados o beneficios de la relación con contrapartes chinas no sean inmediatos, y lo mismo ocurra con los HSCh. La cultura de negocios china plantea las relaciones a un nivel más interpersonal y a mediano y largo plazos (Kiong y Kee, 1998; Labarca, 2015), por lo que la paciencia y la constancia son claves. Casi todos los entrevistados han evidenciado esta sensibilidad, lo que les ha significado a algunos de ellos lograr avances en sus relaciones de CD, tal como lo relata un experto de esta área con China:

Nosotros las tenemos presente [las especificidades culturales], estamos siempre en contacto y nosotros sentimos cuándo los vamos a ver [se refiere a reuniones con una universidad china con la que tiene proyectos]. Si tu lees las cartas que ellos nos mandan dicen, ‘queremos agradecer’, o ‘somos optimistas del futuro de nuestras relaciones’. Utilizan palabras como ‘dadas las constantes o permanentes visitas’. También se nota que tiene que ver con que yo la primera vez que fui me ofrecieron un café, la segunda un sándwich, la tercera un almuerzo y la última un banquete, o sea, así de simple. La primera vez hablé con un profesor, la última con el vicepresidente. Nosotros agradecemos y nos honra que ellos han ido comprendiendo que nosotros hemos ido avanzando poco a poco.

Así también lo han manifestado los representantes de GNC chilenos que evalúan de manera positiva su relación con China, asegurando que

se basa en la constancia, en la reciprocidad y, sobre todo, en vínculos establecidos a largo plazo. Representativo de ello es el comentario de un alto funcionario de la administración de la región del Maule y sus HSCh con la ciudad de Lishui y la provincia de Zhejiang:

Las visitas protocolares han sido continuas y nos han permitido crear el muy indispensable lazo de confianza para crear a futuro. En ambos casos hemos logrado conocer el funcionamiento de las organizaciones públicas de cada país, la forma de llevar las actividades comerciales, y actualmente estamos explorando cómo realizar acciones concretas de intercambio. Hasta ahora han funcionado las esferas del comercio, y ha mejorado la relación con el Consulado. Hemos logrado integrar productos de nuestra región a la provincia de Zhejiang. Hemos recibido el apoyo moral en momentos de desastres naturales. Ahora debemos avanzar en la normativa que nos permita recibir colaboración o efectuarla nosotros para proponer proyectos de inversión pública entre las ciudades hermanas.

No obstante, esto mismo se percibe como un obstáculo cuando no es considerado. Pensar China desde China es aún una actitud no del todo institucionalizada, a lo cual se le agrega otro conjunto de obstaculizados que evidencian los entrevistados, algunos de los cuales son bastante críticos y de carácter estructural, cuestión que se aborda a continuación.

3. ¿Qué elementos han obstruido u obstaculizado el desarrollo de los HSCh?

Pese a lo anterior, la capacidad de los HSCh como vehículos eficaces de vinculación y captación de actividades con China se vería mermada dada la intersección de una serie de trabas estructurales no sólo a los HSCh, sino a la inserción internacional de las unidades subnacionales en general, y éstas se dividen en dos: internacionales y domésticas.

Obstaculizadores internacionales

Los entrevistados mencionan como central y crítica la economía asimétrica, es decir, la enorme distancia que separa a Chile de China en la producción, tecnología, industria, entre otras variables asociadas. Ello ha implicado que la presión y responsabilidad en el avance y profundización con China está en el plano chileno, algo que en los entrevistados es bastante patente. Sobre esto uno de ellos –economista experto en América Latina– afirma:

China puede escoger entre muchos “Chiles”. Lo que importa en la región es más bien Brasil, y eso igual es una cosa bastante relativa, porque también a nivel mundial Brasil es un actor medio, no es un peso pesado. Entonces hay que estar en ver que China es un jugador, por decirlo de alguna manera, de otra categoría. China se está codeando con Estados Unidos, Europa, a ese nivel ... , entonces Brasil, Chile, son jugadores pequeños.

Ello supone además otras dos aristas, como la del no reconocimiento de Chile por parte de la sociedad china. Al respecto un diplomático de la administración chilena afirma que: “en el ámbito general, Chile no es reconocido por la gente común. En un ámbito más específico –académico, empresarial, político–, Chile aparece ante los ojos de China como un país responsable, profeso, seguro y confiable”. Por otro lado el economista entrevistado menciona que hay un problema en el modelo de negocios chileno en materia de exportaciones, el cual entrega un programa de apoyo estándar, sin considerar las especificidades culturales de los consumidores internacionales ni la coordinación necesaria para posicionar la marca país. Esto implica grandes dificultades para Chile como Estado de captar las preferencias chinas, problemática que se agrava a nivel subnacional: la oferta de regiones que las localidades chinas –algunas con un enorme desarrollo económico– tienen para elegir es aún más grande, siendo los obstaculizadores domésticos el área en que se concentran las presiones por cursos de acción efectivos.

Obstaculizadores domésticos

Uno de los ejes que se ha identificado como articulador de varias de estas problemáticas es el centralismo, esto es, la tendencia a concentrar las actividades políticas y comerciales en las zonas centrales del país, principalmente en la capital. Los entrevistados manifiestan que esto ha dificultado la capacidad de los GNC de implementar políticas comerciales o culturales vinculadas a los HSCh. Por ejemplo, con respecto a las políticas culturales, como los programas de mandarín, uno de los entrevistados –experto vinculado a la CD entre Chile y China– aseguró: “Casi todas las instituciones que enseñan chino, hasta hace un tiempo, que yo recuerde –en 2013– 96 %, estaban en Santiago, 3 % en Valparaíso, y 1 % en Biobío”, siendo las distancias un tema complejo a cubrir por las organizaciones relacionadas, algo que también es considerado por un tomador de decisiones en la difusión del idioma y la cultura chinos:

No podemos estar en diez regiones en el país, porque no tenemos la capacidad ni los recursos humanos, por lo que lo que estamos tratando de hacer es generar alianzas con socios que estén en la misma línea que nosotros, porque para allá apuntamos. Tiene que haber una sintonía con la región, lo notamos en Valdivia y Valparaíso. Estamos también en conversaciones con Concepción, pero tampoco podemos abarcar mucho más que eso.

Por otra parte, en lo relativo a lo comercial, al igual que la gestión de inversiones, tiene aristas más profundas, dada la no descentralización general del país, sobre todo la de carácter financiera. Representativa de esto es la gestión de la Inversión Extranjera Directa (IED); el artículo 18° de la Ley 600 de la Constitución chilena afirma que la IED se canaliza por la vía del Comité de Inversiones Extranjeras, sin ceder espacio al componente regional, cuestión que es parte de lo que el diplomático chileno denomina como “escollos de la burocracia centralizada”, y que el entrevistado economista profundiza agregando: “Justamente ese es un tema para Chile en particular, que han tratado de descentralizar políticamente Chile, pero no lo han descentralizado financieramente. Eso hace casi

imposible que haya una integración, o relaciones a nivel subestatal, que tengan alguna sustancia. Por lo general son declaraciones de buenas intenciones”.

Esta falta de descentralización financiera tendría como principal consecuencia la falta de recursos, obstáculo manifestado como crítico para materializar los HSCh en actividades. Si bien todas las iniciativas consideradas en este trabajo cuentan con alguna fuente de financiamiento, ésta es dispersa y sus montos varían mucho de caso en caso. Los entrevistados aseguraron que este elemento les ha impedido poder ampliar o darle continuidad a sus iniciativas de proyección hacia China. Por ejemplo, el experto en las relaciones comerciales entre Chile y China, para el caso de los HSCh de la región del Biobío y su red de colaboración dice:

La red de colaboración no tiene recursos, entonces es bien divertido, ponte tú el año pasado, iba una misión a China a fines de 2014, y surgió la idea de hacer un *coaching*, de hacer un protocolo chino para saber cómo comportarse [...] y algunos comandos básicos como *ni hao, chie chie*. Y acá, como tenemos a X,⁴ que vivió en China como siete años. Entonces ¿oye X, puedes ayudar? Todo en base a la buena voluntad de la persona, entonces, si hubieran recursos podrían hacerse más cosas, o sea podrías darle continuidad a muchos temas, podrías hacer seguimiento, podrías hacer proyectos, y bueno, ir armando, como te digo, con fuerza, las distintas áreas y los distintos proyectos dentro de las áreas.

Por otra parte, también señala que carecen de recursos humanos –expresado por ejemplo en la falta de personal que sepa chino mandarín, según lo comentan dos entrevistados, uno investigador y el otro tomador de decisiones, ambos vinculados a la difusión del mandarín. Esta situación dan cuenta de cómo el factor recursos se fragmenta en varios problemas. Entre éstos se menciona la ausencia de equipos de trabajo, vale decir alguna/s institución/es, autoridad/es o grupo/s de voluntarios, que

4 Se omite el nombre de la persona, pero es un Intermediario con China.

oficialmente se haga responsable de coordinar y sacar provecho al HSCh. En esta línea, el tomador de decisiones de las relaciones Biobío-China hace referencia al encargado de la URAI de la región del Biobío agregando:

Yo diría que la región, la URAI, yo diría que aquí tiene un nivel de actividad interesante, yo diría que funciona bastante bien. Lo que sucede es que es una unidad que hay que fortalecer, porque en realidad es una persona, entonces claro, el encargado de la URAI hace un trabajo bastante, yo diría, significativo. Yo creo que funciona bien, pero es necesario fortalecer la capacidad de instalar.

Según los entrevistados afirman, la falta de recursos para generar y financiar estos equipos de trabajo tiene además como daño colateral el que no haya vínculo de las iniciativas de proyección hacia China hacia los HSCh, ya que se da que ambos avanzan de forma paralela sin relación alguna, aun cuando sea el HSCh el detonante. Al respecto el entrevistado tomador de decisiones sobre la difusión del mandarín, en relación con sus proyectos recalca:

Nosotros en cuanto a hermanamientos ... nosotros hemos colaborado con la gestión del municipio, pero nosotros no hemos visto ningún fruto, ni siquiera he visto los convenios [...] No ha habido ningún enlace, que haya habido una red en base a los hermanamientos. De hecho, hace mucho tiempo supe que estaban firmando en Valparaíso, que estaban firmando un hermanamiento con una ciudad china. Me llamaron urgente desde ProChile⁵ que necesitaban una traductora, si no hubiesen tenido esa necesidad, ni siquiera hubiésemos sabido de eso. Si por ejemplo, en la... Sin embargo, pero no sé qué tanto nos ayude, las autoridades regionales en Viña hicieron una presentación, y contaron toda la relación que tenía el municipio con el X,⁶ ejemplo mostraban fotos del [nombres de actividades culturales realizadas]. En el fondo se le expone todo lo que nosotros trabajamos juntos, y

5 Institución chilena encargada de promover las exportaciones nacionales.

6 Nombre de la institución a la que pertenece el entrevistado.

la plataforma que aporta el municipio para la difusión de la cultura china. Ellos fascinados por supuesto, pero que se haya generado un fruto en base a este hermanamiento, hasta ahora no.

El que no exista una instancia que coordine al HSCh y las actividades explica este tipo de impresiones. En esta línea cuatro de los entrevistados –investigadores y expertos vinculados a la difusión del mandarín– si bien identifican los HSCh existentes en las localidades donde imparten sus programas, y ven en ello parte de los elementos que han moldeado las preferencias de las autoridades locales hacia una mayor difusión de la cultura china, en términos concretos no logran evidenciar un vínculo directo entre sus acciones y el HSCh. En este sentido un experto vinculado con la enseñanza de idiomas comentó:

En este Seminario de Cooperación Descentralizada, entre la Corporación Cruzando el Pacífico y el Ministerio de Relaciones Exteriores, en la mesa de educación, había representantes de uno de los distritos de China, pero la verdad quedó, o más bien quedó de manifiesta la intención de realizar un hermanamiento [esto es en Santiago de Chile], pero que por distintas razones administrativas no se logró, o quizá a nosotros no nos llegó esa información, pero creo que sería muy importante, precisamente para la proyección que tiene el idioma que se lograra hacer un hermanamiento [...] y que [nuestros funcionarios] puedan también participar.

En sí, es un rasgo generalizado de la dimensión doméstica, el que todos los entrevistados reconozcan la falta de continuidad y seguimiento en varios programas y proyectos. Al igual que en lo comercial, la política exterior chilena hacia China carece de un órgano coordinador eficiente que logre potenciar nuevas iniciativas o prolongar las existentes. Al respecto el economista entrevistado agrega: “Tal vez falta una actitud más proactiva por parte de Chile, porque por lo general los esfuerzos terminan con la firma de un tratado o un convenio, y después no hay un *follow-up* de ver cómo se está usando esa infraestructura, cómo se podría mejorar... Tal vez sea un poco de ambos lados”.

En consonancia con esto, el experto en las relaciones comerciales entre Chile y China mencionó con fuerte énfasis que el apoyo del Estado a los proyectos de inserción comercial de carácter regional existe sólo en proyectos específicos, y en una línea similar, pero en referencia a los programas de chino mandarín, el entrevistado investigador enfatiza:

Hay mucho desorden en los programas, hay una falencia fuerte, más bien pareciera ser que este fue un programa más de relevancia política entre países, pero ya no se siguió trabajando ni desarrollando; no se le ha dado seguimiento. No hay preocupación en torno a que un colegio cierre el programa y ninguna parte se hace cargo. Los docentes y estudiantes intentan hacer algo, pero no ha dado resultado, si no hay un apoyo por las instituciones correspondientes.

Para finalizar, queda hacer mención de algunos obstaculizadores menos recurrentes, pero percibidos con un alto nivel de influencia. Uno de ellos es la partidización política de los proyectos, aspecto que conlleva una connotación muy negativa, dado que afectaría los procesos de coordinación y gestión necesarios para crearlos y mantenerlos, con ejemplos de proyectos sofocados debido a este obstaculizador, según relatan el investigador sobre la enseñanza del mandarín, y el experto en las relaciones comerciales entre ambos países. Por otro lado también se señala la falta de voluntad de los tomadores de decisión locales a financiar o potenciar instancias de profundización con China, según comentó el experto vinculado a CD sino-chilena. Por último se hace mención a la brecha en la estructura organizacional, definida así por un alto funcionario de la administración municipal para el HSCH entre las ciudades de San Antonio y Cantón, quien asegura: “No ha existido avance en ello, esencialmente por no existir un equipo que asuma el seguimiento de la misma, fundamentalmente por lo diferente de la estructura de gobierno que tiene China con la de Chile”, cuestión que también podría ser reflejo de la brecha cultural.

Conclusiones

Hasta aquí, la revisión no refleja que los HSCh sean condición necesaria de ningún tipo de actividad regional, tanto comercial o política, como cultural: pese a contar con presencia de HSCh y actividades relacionadas con China, existe cierta indiferencia entre ambos elementos. El HSCh se ha presentado más bien como el momento culminante en la movilización de intereses de actores subnacionales variados, que buscan concretar un enlace, a veces simbólico, con una contraparte China, quizá como reflejo de una actitud pro China generalizada en la ciudad o región, que se plasma en actividades comerciales o culturales, incluso previas al HSCh, lo que hablaría de una naturaleza distinta a como son entendidos los HGNC en la bibliografía tradicional.

Ahora bien, las entrevistas reflejan cierta actividad directamente relacionada con los HSCh, la cual se reconoce que esta mediada por el compromiso local expresado en la presencia de un promotor que permita acercar a las partes, como una autoridad local o central, además de temas de interés común preponderantes, como la industria de alimentos, la educación, el comercio y la cooperación.

Aun así, la tónica general sugiere que hasta el momento se han subutilizado los HSCh. Experiencias más adelantadas, como las del Biobío y el Maule, serían casos recientes, aún en desarrollo. Las entrevistas evidencian que esta subutilización se explica por la interrelación de obstáculos internacionales y domésticos: los obstáculos internacionales, como la asimetría económica, imprimen una serie de tensiones y desafíos, y estresan el rol de las barreras domésticas, como la estrategia comercial y la política exterior de Chile hacia China, en la que cabría evaluar los cursos de profundización hacia dicho país.

Entre los elementos domésticos, se menciona al centralismo como un gran cuello de botella en la utilización de los HSCh; pese a que varias regiones realizan actividades orientadas a China por iniciativa propia, mencionan carecer del apoyo suficiente para gestionar su inserción internacional, además de falta de recursos e incentivos para financiarla, cuestión que se fragmenta en una serie de otras dificultades, como

el no poder fijar un equipo de trabajo que proyecte y dé continuidad a los HSCh.

También se pudo constatar el doble rol que juega la brecha cultural dependiendo del grado de concientización que los actores tengan de ésta. Los entrevistados consideran alto el impacto en la utilización de los HSCh, ya que no desarrollar esta sensibilidad podría volverse una barrera para iniciar, mantener y profundizar las relaciones con las contrapartes chinas en general.

En términos generales la presente investigación permite concluir cuatro elementos:

1. Los HSCh son una práctica de iniciativa propia institucionalizada entre los GNC chilenos, con muchos por venir, como el de la región del Biobío con la provincia de Jiangsu o Santiago con Shanghai.
2. La brecha cultural es una variable a considerar en las relaciones de este nivel.
3. Hay en los HSCh experiencias dentro de cada una de las fases de los HGNC identificadas por O'Toole, aunque las de carácter comercial estarían más bien en una fase seminal, con una gran mayoría de los hermanamientos concentrados en una etapa pre asociativa, esto es, la intención política de proyectar la localidad hacia China mediante la firma de un hermanamiento, pero aún sin actividades asociadas.
4. Los HSCh requerirían de una infraestructura política que otorgue grados de flexibilidad y maniobra a los GNC, sobre todo financiera, a fin de poder maximizar cualquier tipo de CD presente o futura.

Bibliografía

- Brunetto Saavedra, Felipe., 2012. “La cooperación internacional descentralizada. Una ventana (a medio abrir) para el desarrollo local en Chile. Parte II”. En: <<http://www.asuntospublicos.cl/2012/09/la-cooperacion-internacional-descentralizada-una-ventana-a-medio-abrir-para-el-desarrollo-local-en-chile-parte-ii/>>. Consultado el 25 de febrero de 2016.
- Clarke, Nick. 2011. “Globalisin care? Town twinning in britain since 1945”, en *Geoforum* 42, núm. 1, pp. 115-125.
- Cremer, Rolf, Ann. de Bruin y Ann Dupuis. 2001. “International Sister-Cities: Bridging the Global-Local Divide”, en *The American Journal of Economics and Sociology* 60, núm. 1, pp. 377-401.

Las estrategias de México y Argentina ante el ascenso de China como potencia en post-Guerra Fría.

Análisis de la política *hedging* como respuesta a la emergencia china¹

Nora Sainz Gsell
y Lluç López i Vidal

Introducción

El artículo analiza las estrategias de México y Argentina ante el ascenso de China como potencia en post Guerra Fría. El estudio se ha estructurado en tres grandes partes. En la primera se aborda la emergencia e impacto de China en el proceso de cambio de la distribución de poder en el actual sistema internacional. En la segunda se analiza el debate teórico en torno a las posibles estrategias (*balancing*, *bandwagoning*, *hedging*, entre otras), así como las respuestas de los Estados, en este caso, los países latinoamericanos mencionados, a la calidad de gran potencia de China. En la tercera se pormenoriza cada situación en particular, es decir las relaciones bilaterales de México y Argentina² con Pekín, y se describen y comparan dichas relaciones en términos de percepciones mutuas, de oportunidades, amenazas y desafíos.

1 El artículo se inscribe en el contexto del proyecto de investigación I+D+I Socio-Territorial Strategies for a Resilient Urban Space. Quality of Life, Economic Activity and new Competitiveness (Esubanquality), Ministerio de Ciencia e Innovación (España) y de la agenda de los Grupos de Investigación consolidados Inter-Asia 2015 SGRI (UAB) y ALTER-Crisis, Otherness and Representation (UOC).

2 Se ha elegido a México y Argentina por ser dos potencias regionales. No se ha considerado a Brasil, ya que éste país forma parte, junto a China, de los BRICS.

El estudio aplica el modelo descrito por Kuik (2008) y desarrollado en diferentes trabajos (Kuik, 2008, López Vidal, 2011) sobre la política denominada *hedging* como estrategia a medio camino entre las políticas puras de *balancing* y *bandwagoning*, y como actitud claramente identificada en Estados medios y pequeños en sus relaciones con Estados poderosos. Si bien todos los casos analizados por Kuik y López i Vidal tienen como epicentro la región del sureste y del noreste asiático, el presente artículo considera que el modelo de *hedging* es extrapolable a América Latina y el Caribe (ALC) como instrumento analítico.

En consecuencia, el trabajo persigue un triple objetivo, identificar las estrategias de los países estudiados frente al ascenso de China en el sistema internacional; analizar, a partir del modelo propuesto por Kuik, las respuestas mexicana y argentina ante la emergencia china, y valorar si existen diferencias entre los dos Estados latinoamericanos frente al ascenso de Pekín en calidad de potencia.

1. El Ascenso de China en el sistema internacional de postguerra fría

En el contexto de la globalización, a China se le cita como ejemplo de poder emergente económico, político, tecnológico, entre otros, tanto en solitario, como en alianzas con otros Estados (Sainz 2013; 2014), como es el caso de los BRIC / BRICS (Brasil, Rusia, India y China /Sudáfrica),³ grupo con una clara intención de influencia mundial⁴ y del ejercicio del denominado “poder suave / blando”. Concepto este último que no deja

3 La autoría de la denominación de estados brics corresponde al economista del Grupo Financiero Goldman Sachs, Jim O'Neill, quien en el trabajo (Goldman Sachs. 2003. “Dreaming with BRICS: The Path to 2050”. Global Economics Paper, 99), sostiene que para el año 2050 estos países serán las economías dominantes a escala mundial.

4 El contenido de este epígrafe ha sido desarrollado, en extenso, en Sainz 2013, 2014, y en otro capítulo de esta publicación.

de ser más que un “enmascaramiento” o la cara menos violenta del poder político.⁵

La política exterior china hacia América Latina está fundamentada en principios, objetivos, estrategias y en una gran dosis de pragmatismo. Respecto a los principios que articulan la política exterior china y constituyen los pilares de su discurso de inserción internacional se pueden observar elementos tanto de continuidad como de novedad y de complementariedad (Sainz 2013, 2014). La continuidad estriba en que permanecen los formulados en el contexto de la Guerra Fría, en torno a la política de los cinco principios de la “coexistencia pacífica” (el respeto a la integridad territorial y la soberanía; la no agresión; la no intervención en asuntos internos; la igualdad y las ventajas mutuas; y la coexistencia pacífica).⁶ La novedad y la complementariedad se vinculan con los cambios acaecidos en el sistema internacional y al impulso de Pekín a la cooperación multilateral, incorporándose al discurso de China, conceptos vinculados a la nueva realidad internacional y al papel a desempeñar por el país. En este sentido cobra fuerza la noción de “gran nación” y las ideas de “ascenso y desarrollo pacíficos”, de multipolaridad y de multilateralismo (en oposición al unilateralismo,⁷ complementadas

5 Ejemplos de este tipo de poder sería la influencia generada mediante la cultura y los valores con la creación de instituciones difusoras de los mismos, como pueden ser, por ejemplo, los Institutos Cervantes (en el caso español), los tradicionales liceos franceses, o los Institutos Confucio, establecidos por China (hoy superan la decena en América Latina), así como también por el uso de las tecnologías, la comunicación y la información, destacando en este sentido las televisiones, los canales vía satélite, internet, entre otros.

6 Junto a la permanencia de los principios básicos mencionados, es necesario destacar algunos rasgos que condicionan la política exterior contemporánea china. Hay una ideología formal (la ideología marxista-leninista-maoísta, conjunto conceptual para analizar el mundo y explicar la realidad, readaptada desde la muerte de Mao) que tiene como pilares la validez del marxismo, la vía comunista, la dictadura del proletariado, el liderazgo del Partido Comunista. A su vez, dicha ideología convive con algunos elementos ancestrales, históricos, del pueblo chino, como son la consideración de superioridad del país (material y culturalmente), la validez universal de la civilización china (sus valores eran civilización, los de los otros pueblos, barbarie) y la no aceptación del principio de la igualdad, ya que en la China milenaria se consideraba el “reino del Centro” (Zhongguo), y estaba en la cúspide de una ordenación jerárquica. Esta percepción influye en política y en el deseo de alcanzar un estatus internacional que reconozca dichas capacidades.

7 La incorporación de la noción de multilateralismo sustituye la idea tradicional de lucha contra el hegemonismo internacional, representado por Estados Unidos.

por las de “diversidad y armonía”, y de “unión sin uniformidad”, noción, esta última, utilizada frente a la posible injerencia y críticas desde el exterior a las políticas de Pekín en algunos temas (déficit democrático y/o a la violación de los derechos humanos)⁸ de ámbito doméstico.

Históricamente, China tuvo escasa presencia en ALC. En la década de 1970-1979, Pekín estableció relaciones con un grupo de países,⁹ entre ellos, Argentina y México, pero éstas no pasaban del reconocimiento diplomático. En la década siguiente se experimenta cierto estancamiento en las relaciones, como consecuencia de que América Latina vive una etapa de crisis económica y de deuda externa y a nivel mundial. La tensión de la Guerra Fría aviva el enfrentamiento entre las superpotencias, y el gobierno chino decide mantenerse al margen de cualquier controversia.

El interés de China hacia la región se activará con la mundialización, tanto en el plano político como en el económico. Así, como consecuencia de los sucesos de Tiananmen, y debido a la imposición de sanciones por parte de la comunidad internacional, se hace necesario la diversificación de sus relaciones internacionales, siendo el área latinoamericana una clara opción de intensificación de los lazos políticos. En lo económico, la región ofrecía la posibilidad de materias primas, mercados externos y diversificación comercial.

Desde entonces, el gobierno chino ha tenido una intensa política de presencia en ALC, cuyos objetivos aparecen en el *Documento sobre la política china hacia América Latina y el Caribe* (2008), texto que se considera un Libro Blanco de la relaciones sino-latinoamericanas y que recoge el pragmatismo implementado hasta entonces, al que hay que añadir la

8 La noción de “unión sin uniformidad” se ha utilizado mayoritariamente en la articulación de las relaciones Unión Europea-China. Ejemplos de cierto éxito y de aplicación de los principios y políticas chinas mencionados se han materializado en el seno de la Comisión de Derechos Humanos, cuando en algunas ocasiones, la mayoría de países latinoamericanos no han votado para adoptar medidas ante las violaciones a los derechos humanos en el país asiático.

9 Desde 1969 y hasta 1980 estableció relaciones con Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Ecuador, Guyana, Jamaica, México, Perú, Surinam, Trinidad y Tobago y Venezuela. En la post-guerra fría esas relaciones alcanzan a Antigua y Barbuda, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Dominica, Granada y Uruguay.

Declaración de Pekín (2015), que corrobora y establece de modo programático los términos de la cooperación en una “globalización equilibrada”. Ambos textos recogen el principio de una sola China (cuestión de Taiwán), tema significativo, dado el número de Estados en la región que mantienen relaciones con Taipei.

Sin embargo, ¿cuál es la respuesta de los países de América Latina y el Caribe, ante el envite que representa el ascenso de China como potencia emergente del sistema internacional? ¿Siguen una estrategia clara de cooperación o más bien de equilibrio de poder ante una China que es vista por algunos países con recelo? Estas cuestiones serán abordadas en los siguientes apartados. En primer lugar se analizará cuál es la respuesta que los teóricos han dado ante la emergencia de potencias. Tras proponer el modelo *hedging* de Kuik se aplicará dicho tipo de análisis a los casos de México y Argentina.

2. La estrategia *hedging* como respuesta de las potencias pequeñas y medias ante el ascenso de potencias

Muchos teóricos de las Relaciones Internacionales (RRII) se han preguntado cómo reaccionan los Estados ante la aparición de nuevas potencias del sistema, y cuál es el efecto que dicho ascenso provoca en el sistema internacional. Si se analiza con atención la discusión que dicho problema ha planteado en el seno de la disciplina, es posible diferenciar dos grandes visiones en las que los autores se ubican de forma consciente o inconsciente: el realismo y el liberalismo. Por lo que se refiere a la propuesta aportada por teóricos realistas como Mearsheimer, los Estados reaccionan ante la presencia de una nueva potencia de cuatro maneras posibles: *bandwagoning*, *appeasement*, *buck-passing* o *balancing*. La actitud de *bandwagoning* ocurre cuando los Estados suman fuerzas con un oponente más poderoso a fin de beneficiarse de los rendimientos producidos por la potencia ascendente. Este *bandwagoning* puede ser doble: por una parte los Estados se suben “al caballo ganador” con la esperanza de

obtener resultados económicos, y por la otra se alinean con el país más poderoso para evitar ser atacados. Para los teóricos realistas el comportamiento *bandwagoning* es una estrategia de débiles, o útil para Estados sin suficiente poderío militar, que temen ser castigados por un Estado más poderoso o en ascenso.

Con la segunda de las estrategias, el *appeasement*, o política de “apaciguamiento”, se trata de evitar ser atacado por una potencia en ascenso, mediante políticas conciliadoras que impelen al agresor en una dirección más pacífica y que lo convierten en una potencia *status quo*. Según el autor mencionado, no se trata de la opción más utilizada en el mundo real. La tercera actitud para las potencias, ante el ascenso de otro actor, es la estrategia de *buck-passing*, o estrategia de traspasar las responsabilidades a otro Estado o actor más poderoso. En este escenario, el *buck-passer* es especialmente consciente de la necesidad urgente de limitar el poder del agresor, utilizando incluso la política del “mirar hacia otro lado” para tratar de evitar el problema.

Por último, Mearsheimer sostiene que la mayoría de los Estados optan por el equilibrio (*balance*), una estrategia según la cual los Estados procuran incrementar sus capacidades militares para contener a la potencia ascendente. El equilibrio puede adoptar una doble forma: equilibrio interno, cuando aumentan las capacidades militares propias; o equilibrio externo, cuando se consigue firmar una alianza de seguridad con otra potencia para contrarrestar el poder de la potencia en ascenso.

La aportación que los liberales, como Nye, han proporcionado a la cuestión que se plantea en este artículo, resulta interesante en el sentido de que afirman que los Estados, que son actores racionales escogerán la estrategia cooperativista por encima de la conflictiva, con la intención de que las potencias en ascenso se comporten de forma no beligerante en el sistema internacional. En ese sentido, los Estados promoverán las relaciones económicas, los intercambios comerciales o forzarán un compromiso con las instituciones de cooperación. Con ello no se está afirmando que los actores tengan intereses altruistas, más bien se confirma que a pesar de que los Estados persiguen intereses egoístas, finalmente la función costo/beneficio siempre los lleva a

cooperar. Ahora bien, el riesgo de adoptar una estrategia cooperativa para mitigar los riesgos es que una potencia ascendente siempre puede, en última instancia, cambiar sus intenciones y tornarse conflictiva o no cooperativa. En el escenario internacional los riesgos y las amenazas inminentes son los factores determinantes cuando un Estado debe decidir sobre si aceptar, acomodar, o rehusar una determinada potencia en ascenso. Dicho en otras palabras, cuando los Estados perciben una amenaza inminente, como afirma Mearsheimer, su respuesta pasa por tratar de equilibrar, apostar por el caballo ganador (*bandwagoning*) o bien por otras formas intermedias, como el *appeasement* o el *buck-passing*. Sin embargo, ¿qué pasa cuando la amenaza no es tan inminente u obvia? En tal caso, las potencias desarrollan una tendencia al actuar de forma *hedging* o estrategia evasiva.

Una de las mejores aproximaciones teóricas sobre la estrategia *hedging* es, como se ha apuntado en líneas anteriores, la propuesta por Kuik Cheng, quien la define como “un comportamiento según el cual un país busca contrarrestar los riesgos siguiendo una estrategia multi opcional cuyo objetivo es producir efectos compensadores mutuos, en una situación de grandes incertidumbres y grandes apuestas”. (Kuik, 2008: 163). Esta explicación se complementa por la siguiente matriz, reflejada en el cuadro 1, en la que la estrategia *hedging* se encuentra en un *continuum* entre equilibrio y *bandwagoning*. Según Kuik, la estrategia a la vez conlleva una serie de políticas compensatorias, o lo que el autor denomina *return-*

Cuadro 1. Estrategia *hedging*

Estrategia de equilibrio (en estado puro)	Estrategia <i>hedging</i>				
	Opciones contingencia de riesgo		Opciones de maximización de los rendimientos		
	Equilibrio indirecto	Rechazo al predominio	Pragmatismo económico	Compromiso vinculante	<i>Bandwagoning</i> limitado

Fuente: elaboración de los autores con base en Kuik (2008).

maximising y risk-contingency; es decir, conseguir beneficios económicos y diplomáticos cuando la potencia en ascenso tiene intenciones benévolas, y limitar las pérdidas cuando se comporta de manera hostil. En definitiva, se trata de una estrategia cuyo objetivo es conseguir lo mejor y prepararse para lo peor.

A pesar de que Kuik utiliza dicho modelo para explicar el comportamiento de Estados pequeños, se cree que se puede aplicar dicho concepto para describir la política de los Estados latinoamericanos en relación con China. Aunque en este caso se entiende que la política *hedging* está determinada no por una cuestión de legitimación del régimen político (democrático, autoritario, etcétera) –como ha estudiado el autor en su artículo–, sino por cuatro variables: la política doméstica, los choques externos, la presión estadounidense, y el papel de los líderes (variables que no se abordan en este texto).

3. Aplicación de modelo *hedging* a los casos de México y Argentina

Argentina y México son de los primeros Estados latinoamericanos que establecen relaciones diplomáticas con Pekín (en febrero de 1972). Ambos países –potencias regionales– con una importante presencia en los foros internacionales que nucleaban a los grandes del sur/periferia, desempeñaron un papel activo para que la República Popular China (RPCh) fuera la representante de la soberanía china en el contexto de las Naciones Unidas (González, 2011). En términos generales, y salvo algunos matices, las relaciones sino-argentina y sino-mexicanas evolucionarán de manera muy similar,¹⁰ y se profundizarán con el fin

10 En las relaciones México-China y Argentina-China es posible identificar cuatro grandes períodos. El de la década de 1970-1979, denominado fundacional (Cesarín, 20008; Connelly, 2010), de reconocimiento diplomático. México fue el Estado latinoamericano más vinculado a Pekín, además de aspectos culturales (aprendizaje del castellano de la dirigencia china), en las zonas francas mexicanas, y en maquilas, que fueron consideradas como modelo a tener en cuenta en el proceso de apertura económica de China. Argentina, en una dictadura militar, llegaría a acuerdos económicos con una China que se incorporaba a la escena internacional (“gobierno de derecha con gobierno comunista”), utilizando ambos

de la bipolaridad, los cambios sistémicos, la expansión del comercio, la aceleración de las reformas económicas en China y la conformación de nuevos bloques regionales. En esta línea, un hecho significativo a destacar, y que influirá en el derrotero de las relaciones bilaterales con Pekín (el bilateralismo es el mecanismo diplomático privilegiado por el gobierno chino), será el surgimiento de nuevos espacios de cooperación en los que participarán Argentina (en el Mercado Común del Sur (Mercosur) donde tiene como gran socio a Brasil) y México (en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con Estados Unidos como el principal actor). Las características y condicionantes apuntados sirven de punto de partida para describir el comportamiento de los dos Estados latinoamericanos frente a China como potencia en ascenso, según el modelo de estrategia *hedging*. En cada caso se hará mención a esa estrategia multi opcional, de minimizar los riesgos y maximizar los rendimientos; es decir, de la aplicación de políticas de pragmatismo económico, de compromiso vinculante, de rechazo de predominio y de equilibrio indirecto y/o *bandwagoning* limitado.

gobiernos el vínculo para aminorar el aislamiento al que estaban sometidos en materia de derechos humanos. En los años ochenta del siglo pasado, mientras México mantuvo un perfil bajo (crisis económica y energética), Argentina amplió su agenda con Pekín en un tema clave: la lucha común contra el colonialismo (Malvinas/Falklands; Hong Kong/Macao). La década de 1990-1999 marcó el inicio de la aceleración de las relaciones bilaterales México-Pekín, Buenos Aires-Pekín. En el caso mexicano, este bilateralismo vendrá condicionado por la crisis económica que sufrió el país en 1994-1995 y el incremento de la dependencia con Estados Unidos. En el argentino, la re-estructuración de la economía del país, fruto de la implementación de un modelo ultra-liberal, acelerará la relación política y económica, siendo China el primer país asiático con el que Argentina firma un mecanismo de consultas políticas y diversifica la cooperación científica, financiera y tecnológica. En el siglo XXI se reafirman las políticas y tendencias apuntadas, y Pekín se convierte en socio comercial destacado para la mayoría de los países latinoamericanos, con un claro superávit económico-comercial a su favor. Tanto Argentina como México apoyarán el ingreso de China en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sin embargo, el gobierno mexicano, por razones de competencia desleal de los productos chinos y acusaciones de dumping social, fue el último país en otorgar el beneplácito para el ingreso chino a la omc. En los últimos quince años, las relaciones de México y Argentina con China han seguido caminos un tanto diferentes.

3.1 El caso de México

México percibe el ascenso de China como superpotencia económica con cautela, reservas y con un enorme pragmatismo económico. A diferencia de buena parte de los demás países de ALC, las exportaciones mexicanas ven en las mercancías chinas un gran competidor y una posible amenaza a la economía mexicana. Algunos autores van más allá al afirmar que la competencia entre las dos economías puede llevar a futuras guerras comerciales, en especial tras la moratoria china en el comercio mexicano de 2012 (Hernández, 2011). Ambos países exportan un patrón similar de productos: bienes primarios, de bajo nivel tecnológico y con un bajo costo de mano de obra. La competencia de este tipo de productos en el mayor mercado mexicano, el de Estados Unidos, lleva a China a convertirse en el segundo proveedor de Washington, desplazando a México al tercer puesto (Valdivia y Díaz, 2014).¹¹ Sin embargo, a pesar de la no complementariedad de sus economías y a su intensa competencia por el mercado estadounidense, México ha llevado a cabo políticas de pragmatismo económico con la intención de maximizar la dependencia económica de China por la vía del comercio y de la inversión. Para México, China es el cuarto país de destino de las exportaciones, y el segundo de origen de las importaciones mexicanas, convirtiendo la balanza comercial entre ambos en claramente deficitaria para el país americano: 60 291 millones de dólares (2014). China exporta a México electrónica, productos plásticos, equipamiento mecánico y médico, y México exporta a China materias primas como caucho, cuero, metales o minerales, así como equipos electromecánicos y de transporte. En lo que se refiere a las inversiones extranjeras directas (IED), las inversiones chinas en México siguen un patrón similar a la de los demás países de América Latina. En 2010, aproximadamente 90 % de la inversión de China en la zona se destinaba a la

11 Algunos estudios citan la pérdida de más de 250 000 puestos de trabajo en las maquiladoras como consecuencia de la deslocalización de empresas de México a China. Ver, Domínguez, 2006.

extracción de recursos naturales (Dosch y Goodman. 2012), y 80 % provenía de empresas multinacionales estatales (Dussel, 2013).

México ha seguido una política de compromiso vinculante con miras a establecer canales institucionalizados de comunicación entre ambos gobiernos. Tanto México como China forman parte de organizaciones como las Naciones Unidas, el Foro de la Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE), la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Foro China-Comunidad de Estados de Latinoamérica y del Caribe (CELAC), el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) o el G-20, un grupo de países que conforman una nueva arquitectura de la gobernanza internacional.

La estrategia de México es similar a la planteada por Estados Unidos ante el reto que representa la incorporación de China en dicha gobernanza. La inclusión de China en organismos como la OMC es la mejor garantía de que el ascenso de China se realizará dentro de los cauces de lo que se conoce como un *responsible stakeholder*, es decir, un actor que no sólo no desafía el orden y las normas establecidas, sino que participa en forma activa de él. En este sentido, México apoyó el ingreso de China a la OMC en 2001, en un complejo proceso de negociación, en el que el mencionado apoyo estuvo marcado y condicionado por algunas restricciones a las exportaciones chinas.

En lo que se refiere a la estrategia de rechazo de predominio, esta opción debe entenderse –junto con la estrategia de compromiso vinculante– como dos caras de una misma moneda. Cuando México trata de involucrar positivamente a China en los foros internacionales para que dicho poder se comporte en forma benigna, persigue, a la vez, evitar la emergencia de una gran potencia regional y global. Es decir, la actividad mexicana en algunas organizaciones está dirigida tanto a impedir el predominio regional y global de China, como para contrarrestar su poder.

En este sentido, y como ejemplo de lo mencionado, encontramos la alianza que Estados Unidos y México han tejido para incluir a China en la arquitectura de la economía mundial, pero al mismo tiempo para excluir, al menos por el momento, la participación de Pekín en las negociaciones del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica.

Se trata de un acuerdo de libre comercio mega-regional cuyo objetivo no sólo radica en reducir los aranceles sino también en crear las nuevas regulaciones y estándares del comercio internacional del siglo XXI.¹² Aunque en un principio China fue invitada a las negociaciones, Estados Unidos la excluyó de manera deliberada, argumentando que no cumple con los estándares internacionales requeridos para formar parte del acuerdo.

Como indica Dussel, “desde una perspectiva mexicana, es cuestionable la relevancia de integrarse al TPP y de tener un gran activismo al respecto” (Dussel, 2013). Las dudas sobre los beneficios económico-comerciales del TPP para México refuerzan la idea de que el país estaría tratando de formar parte de una estrategia japonesa-estadounidense de contención del poder económico y político de China en la región de Asia- Pacífico (Capling y Ravenhill, 2012).

Contrariamente a lo que sucede con otros países en la zona –Brasil o Venezuela–, la política exterior mexicana no está ideada para contrarrestar la presencia de Estados Unidos en América Latina, ni tampoco para subirse al caballo ganador (*bandwagoning*) de China. A diferencia de lo que sucede en otras regiones del mundo, como en el sur-este asiático, China no significa ninguna amenaza directa para América Latina, por lo que no existe una necesidad de contrarrestar el poder de China en la zona, ni tampoco de llegar a acuerdos militares entre México y Pekín. Estados Unidos y México no han expresado ningún tipo de síntoma de preocupación o amenaza (surgida de la seguridad de carácter militar) sobre dicha presencia en la región. Más allá de identificar la enorme sintonía de China con el régimen bolivariano de Venezuela, y la ayuda china a Haití, México no percibe a Pekín como una gran amenaza.

12 El acuerdo está llamado a concentrar casi 40 % del comercio mundial, que pretende concentrar 40 % del comercio mundial. En febrero de 2016 habían firmado en Auckland, Nueva Zelanda, los representantes de dicho país más Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Perú, Singapur y Vietnam.

3.2 El caso de Argentina

Como sucede con México, en las relaciones económicas entre Argentina y China, el país latinoamericano ha llevado a cabo una política de pragmatismo económico. Una de las características en la relación y que marca diferencias con México, ha sido la complementariedad de sus economías, agroindustrial en el caso argentino, industrial en el chino. Esta complementación (basada, fundamentalmente, en la primarización de la soja) ha favorecido los intercambios comerciales entre ambos países, multiplicados en la última década. Mientras Argentina exporta, de manera global, a China soja (casi 70 %), aceites y productos de agroindustria (15 %) y combustibles, las importaciones chinas a Argentina las conforman los productos industriales, de bajo precio y muy competitivos en el mercado internacional.

Sin embargo, en este proceso, esa competitividad de las exportaciones chinas ha afectado de manera significativa la estructura industrial argentina. De manera paulatinamente, China se ha convertido en un socio comercial estratégico para Argentina (al desplazar, por ejemplo, a Japón como primer socio comercial en Asia). Si en el año 2000 ocupaba el cuarto lugar, atrás de Brasil, Estados Unidos y Chile, en 2014 el país asiático se ubica como segundo socio, superado sólo por Brasil (Dussel, 2016), con una balanza comercial altamente deficitaria para Buenos Aires y dependiente del mercado chino.¹³ Otro rasgo distintivo en la relación es que aunque China es el mayor proveedor de capitales de Argentina, presenta escasos niveles de IED¹⁴ en el país (Oviedo, 2014). El grueso de las inversiones chinas se localizan en los sectores minero

13 El caso de Argentina ha sido analizado en términos de relaciones de dependencia en las últimas décadas, aplicando lo sugerido por Kenneth Waltz (1979), en el sentido de que si el comercio exterior de un país es igual o sobrepasa el 15 % de su PIB, es altamente dependiente de los mercados internacionales y esta circunstancia lo hace en exceso vulnerable. Desde 2002 y hasta el 2011, Argentina superó el porcentaje de Waltz (en 2008, llegó a 22 %). Ver, Oviedo, 2014.

14 Según el Banco Mundial, para el periodo 2010-2013 el ingreso de IED china en Argentina fue del 2 % de su PIB, muy por debajo del de países como Chile (8.5 %), Bolivia (4 %) y Brasil (3 %).

(Río Negro), pesquero, electrónico y en la mejora de las infraestructuras (ferrocarriles).

En relación con el compromiso vinculante, y tal como sucede con México, Argentina y China comparten la pertenencia a casi los mismos foros de cooperación (a excepción del APEC). En 2000, Buenos Aires dio su apoyo a China para que entrara a la OMC. Al principio, Argentina mantuvo algunas disputas contenciosas con China en el contexto de la OMC por las políticas proteccionistas del país asiático y por algunas prácticas comerciales consideradas desleales.¹⁵ Sin embargo, el gobierno argentino daría su consentimiento para la entrada de China, y conseguiría una política de compromiso vinculante similar a la que se identificó en el caso mexicano.

En 2004 Argentina reconoció a China como una economía de mercado (a cambio obtuvo de Pekín la condición de negociador inicial para productos básicos¹⁶) y desempeñó un papel destacado al avalar a China para que pudiese vincularse con el Banco Interamericano de Desarrollo y como nación observadora en la Organización de Estados Americanos (OEA). Con motivo de la grave crisis económica de finales de la década 2000-2009, China fue uno de los pocos países que otorgó créditos a Buenos Aires, y desde entonces se convirtió en uno de los principales tomadores de la deuda argentina, generando, a la postre, dependencia financiera.

Con relación al rechazo de predominio, en el caso de argentino no se han encontrado hechos y actitudes que permitan suponer o confirmar una estrategia de política de rechazo implementada por este país con respecto a China. En el ámbito de las políticas de *bandwagoning* limitado, y desde la perspectiva de la seguridad, las relaciones entre Argentina

15 Un tema sensible en la agenda sino-argentina ha sido el migratorio, no sólo por el importante y creciente flujo de ciudadanos de origen chino, sino también por la utilización del paso por Argentina para el posterior acceso a Estados Unidos. Como consecuencia de algunos contenciosos comerciales y dumping, Argentina restringió las solicitudes de residencia de ciudadanos chinos y desde el marco del Mercosur, tanto Buenos Aires como Brasilia amenazaron con barreras impositivas si China no cesaba en dichas prácticas.

16 China le concedió el estatuto de negociador inicial en productos como carne bovina, soja, maíz, asimismo, ambos gobiernos acordaron limitaciones a las importaciones chinas a Argentina en algunos sectores sensibles de la industria del país latinoamericano.

y China son las que se aproximarían a dicha estrategia. China aparece en la política exterior y de seguridad argentina (como en la de otros países latinoamericanos) como una opción política de diversificación frente a otros polos de poder, Unión Europea, Estados Unidos, y de equilibrios a nivel internacional. Con el tiempo esta opción china será la que se consolidará. A diferencia del caso mexicano, Pekín y Buenos Aires han formalizado acuerdos en materia de seguridad. Dichos acuerdos han establecido la institucionalización de visitas regulares al más alto nivel de las fuerzas armadas (terrestres, marítimas y áreas), de ambos países (Domínguez, 2006) y la profundización de la cooperación en el campo de la energía nuclear, iniciada en 1984, con motivo de la adopción del compromiso sobre el uso pacífico de la misma.¹⁷ Ejemplos en este sentido han sido la compra de reactores nucleares argentinos (para la producción de neutrones a baja energía) por parte de Pekín, la llegada de capitales chinos para la construcción de una nueva central nuclear (Atucha II) o el emplazamiento en territorio de Argentina (Neuquén) de la estación Espacio Lejano de China (programa chino de exploración de la Luna) y de lanzamiento de satélites espaciales.¹⁸

Hoy día, después de Brasil, Pekín, aparece como el gran socio de Argentina. Para algunos autores (Escudé, 2011), China sería el mejor socio posible para ALC, ya que es una potencia económica, pero no una amenaza militar, y posibilitaría la pérdida de hegemonía económica por parte Estados Unidos, además de que diversificarían los polos de poder.

17 Desde los años ochentas existe la Comisión Mixta en Ciencia y Tecnología, cuyo principal cometido es la cooperación en diferentes sectores, destacando el de la energía nuclear. En el ámbito internacional, y como países con dominio de la energía nuclear, Argentina y China coordinan posiciones en la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA). En Asia, los Estados forman parte de la Korean Energy Development Organization (KEDO), cuyo objetivo es la reconversión de los reactores nucleares de Corea del Norte de uso militar a civil (Cesarin, 2008).

18 El acuerdo alcanzado entre los gobiernos chino y argentino para el establecimiento de estas instalaciones y programas ha generado importantes críticas, en particular por el posible uso militar de las mismas y por el altísimo secretismo que ha rodeado la negociación y el acuerdo.

Conclusiones

El trabajo ha abordado las estrategias de dos países latinoamericanos, México y Argentina, ante el ascenso de China como potencia del sistema. Para tal fin se ha utilizado un esquema de análisis ecléctico que combina retos, amenazas, oportunidades y/o riesgos que tiene por objetivo sistematizar la compleja respuesta que los países pequeños y medianos ofrecen ante tal envite. En este sentido, se ha explicado el modelo de actitudes por parte de los Estados frente a la emergencia de grandes potencias, formulado por Kuik y después aplicado por López en el caso de la relación de Japón con otros actores del sistema internacional.

Los dos países estudiados han acogido el ascenso de China con cautela, oportunismo y como desafío en una nueva diplomacia de carácter multidireccional. Como afirman Dosch y Goodman (2012), la mayoría de los países de América Latina tratan de diversificar sus relaciones exteriores, y México y Argentina no constituyen una excepción.

Por una parte, intentan sacar provecho de las relaciones económicas y comerciales siguiendo una aproximación de pragmatismo económico, y evitan entrar en guerras comerciales con el país asiático. Por otra, siguen una estrategia de compromiso vinculante, para convertir a China en un socio responsable y comprometido en el contexto de la comunidad internacional y de las reglas de la gobernanza mundial. El caso de la OMC ejemplifica de manera sustantiva cómo ambos países han priorizado su apoyo al ingreso de China en la organización, antes que a sus conflictos económico-comerciales previos a dicho ingreso.

Frente a percepciones comunes, existen también discrepancias ante el ascenso chino como potencia. En términos económicos, México percibe a China como una seria competidora, como una amenaza de penetración en el mercado estadounidense, su mercado natural, y por tal motivo ha desarrollado una política de rechazo de predominio (como en el seno del TPP). Por su parte, Argentina percibe a China en términos de complementariedad económica y de *bandwagoning* limitado, lo cual se evidencia, por ejemplo, en la profundización de la cooperación en ámbitos sensibles, como el de la seguridad.

Bibliografía

- Cabestan, Jean Pierre. 2010. *La politique internationale de la Chine: entre intégration et volonté de puissance*. París: Presses de Sciences Po.
- Capling, Ann y John Ravenhill. 2012. "The TPP: Multilateralizing Regionalism or the Securitization of Trade Policy?", ponencia leída durante la ISA Conference, en San Diego, California, del 1 al 4 de abril.
- Cesarín, Sergio. 2008. "Continuidad y cambio en las relaciones Argentina-China", en *Revista Intellector* 4, núm. 8, pp. 1-20. En: <<http://www.revistaintellector.cenegri.org.br>>. Consultado en marzo 2016.
- Connelly, Juana Maricela. 2010. "La relación México-China desde su racionalidad histórica", en *Revista Escenarios*, pp. 1-15.
- Domínguez, Jorge. 2006. "China's Relations with Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes", en *Inter American Dialogue*, document de trabajo, junio.
- Dussel Peters, Enrique (coord.). 2016. *La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China. ¿Integración o desintegración regional?*. México: UDUAL.
- Dussel Peters, Enrique. 2013. *América Latina y el Caribe-China. Economía, Comercio e Inversiones*. México: UDUAL.
- Escudé, Carlos. 2011. "La inserción internacional de Argentina frente al ascenso de China", en CARI. Grupo de Trabajo para la Inserción de Argentina en el Mundo, pp. 1-12. En: <http://www.cari.org.ar/pdf/china_insercion_argentina.pdf>. Consultado en abril de 2016.
- Espinosa Espíndola, Mónica, Adolfo Maceda Méndez y Francisca Sánchez Meza. 2014. "Escenario internacional. Ventajas y desventajas para México y las Empresas", en *Memorias de la 13ª Reunión Nacional de Ciencias Empresariales*. En: [<http://www.eumed.net/libros-gratis/2014/1399/>]. Consultado en marzo de 2016.
- González García, Juan. 2011. "Las relaciones China-México. Cuatro decenios de aprendizaje mutuo y perspectivas futuras". En: <revistas.bancomext.gob.mx/.../VOL._62-1_Las_relaciones.pdf>. Consultado en abril 2016.

- Goldman Sachs. 2003. "Dreaming with BRICs: The Path to 2050", en *Global Economics Paper* 99.
- Johnston, Alastair y Robert Ross (eds.). 2006. *New Directions in the Study of China's Foreign Policy*. Stanford: Standord University Press.
- Jörn, Dosch y David Goodman. 2012. "China and Latin America: Complementarity, Competition, and Globalisation", en *Journal of Current Chinese Affairs* 41, núm. 1, pp. 3-19.
- Hilton, Isabel. 2013. "China in Latin America: Hegemonic challenge?", en *Norwegian Peacebuilding Resources Centre*, febrero. En: <http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/26ff1a0cc3c0b6d5692c8afbc054aad9.pdf>. Consultado en marzo de 2016.
- Kaplan, Stephen B. 2014. "The China Boom in Latin America: An End to Austerity", en *The George Washington University Working Papers*, 1, diciembre, pp. 1-41.
- Kuik, Cheng. 2008. "The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China", en *Contemporary Southeast Asia* 30, núm. 2, pp. 159-185.
- Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragey of Great Power Politics*. Londres y Nueva York: Norton and Company.
- Nye, Joseph. 2005. *Soft Power. The Means to Success in World politics*. Nueva York: Public Affairs.
- López Vidal, Lluc. 2011. *Cambio y continuidad en la política exterior y de seguridad de Japón (1989-2009). La transformación de la doctrina Yoshida y la adopción de una estrategia hedging ante el ascenso de China*, Tesis doctoral. UAB, Bellaterra.
- Oviedo, Eduardo Daniel. 2014. "Argentina frente a China. Entre la profundización de la dependencia comercial y el anclaje de la modernización económica", en *Paper FLACSO-ISA Joint International Conference*. Buenos Aires: FLACSO-ISA, julio, pp.1-10.

- Sainz Gsell, Nora. 2013. "Las relaciones China-América Latina en el actual sistema internacional: apuntes sobre política, agenda y cooperación", en Minkang Zhou, (ed.), *El impacto de China en el mundo iberoamericano. Política, economía, sociedad, lengua, cultura y traducción*. Barcelona: CERAO-UAB, pp. 243-258.
- Sainz Gsell, Nora. 2014. "La política exterior de China hacia América Latina en el siglo XXI, luces y sombras en la construcción de la agenda de la cooperación", en Raúl Netzahualcoyotzi y Aurora Furlong (eds.), *Política internacional de China*. México: BUAP, Plaza y Valdés, pp. 161-175.
- Valdivia Altamirano, William Fernando y Yamil Díaz Bustos, 2014. "China y México, perspectivas, desafíos y oportunidades", en *Memorias de la 13a. Reunión Nacional de Ciencias Empresariales*. En: <<http://www.eumed.net/libros-gratis/2014/1399/>>. Consultado en marzo de 2016.
- VVAA. 2012. "Chinese Engagement in Latin America and the Caribbean: Implications for US Foreign Policy". *American University School of International Service*. En: <https://www.american.edu/sis/usfp/upload/Chinese-Engagement-in-LAC-AU_US-Congress-FINAL.pdf>. Consultado en marzo de 2016.
- Waltz, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*. Nueva York: Random House.

Caracterización del desarrollo social en México y China: nociones y resultados

*Omar Neme Castillo,
Ana Lilia Valderrama Santibáñez
y Jonathan Ortega Alvarado*

Introducción

El crecimiento económico de China ha sido sorprendente no sólo por su magnitud, sino porque se ha sostenido durante casi cuatro décadas. Desde el proceso de reformas, conocido como las cuatro modernizaciones, ha alcanzado en promedio tasas de crecimiento anuales de dos dígitos. Este comportamiento se ha traducido en desarrollo económico. Así, por ejemplo, el PIB per cápita registra una tasa de crecimiento promedio superior al 8 % anual y el porcentaje de población que vive con 3.1 dólares al día o menos se redujo 82.7 %. Asimismo, en términos de desarrollo social, este efecto se caracteriza por buenos resultados; por citar algunas variables, se tiene que la esperanza de vida al nacer aumentó diez años desde 1980, mientras que la tasa de mortalidad infantil se redujo casi 80 %. Así pues, el modelo de crecimiento económico chino ha conducido a mejoras en el nivel general de vida de la población.

Por otro lado, las reformas económicas en México, que en contraste han generado un crecimiento de menor magnitud, con una tasa de cambio promedio de 3 % anual, también han implicado resultados relativos favorables en términos de desarrollo económico. Aún con la baja tasa de cambio de 1.2 % del PIB por persona a lo largo de treinta años, otras variables como la desigualdad –que se redujo en aproximadamente

5 %– y la pobreza (porcentaje de personas viviendo con 3.1 dólares diarios) –con una contracción de 2.8 % cada año en promedio– muestran mejores comportamientos, según datos del Banco Mundial. Aún más, los indicadores de desarrollo social reflejan resultados positivos. Por ejemplo, la esperanza de vida al nacer aumentó en diez años, la mortalidad infantil disminuyó 79.4 % y el número de inscritos en educación secundaria es 2.55 veces mayor que a inicios de la década de 1980-1989.

Es evidente que estos países tienen una evolución notablemente diferenciada en cuanto al crecimiento económico que, sin embargo, ha llevado a desarrollos económicos y sociales con tendencias similares. En particular se reconoce que los enfoques de desarrollo comparten ciertos elementos, como considerar a las personas en el centro del proceso, pero existen marcadas diferencias en la perspectiva filosófica de cada modelo. En China se considera un desarrollo científico basado en la solidaridad individual, la innovación y el crecimiento económico, y en México se enfoca en la creación de condiciones para la igualdad de oportunidades –libertad y participación social, principalmente. Por ende, la diferente conceptualización del desarrollo, que en México ha sido de carácter universal y en China sólo en fechas recientes se abandonó el modelo de bienestar residual (Mok y Huang, 2014), ha generado senderos y estrategias distintas de desarrollo social.

En consecuencia, el documento busca caracterizar el desarrollo social en estos dos países desde las perspectivas gubernamental y académica. Un aspecto central es identificar el papel de los sectores público, privado y social, así como sus vínculos dentro del proceso de desarrollo social. Así, el objetivo es demostrar que no obstante las distintas nociones del desarrollo social en México y China, el papel asignado y desempeñado por los sectores público, privado y social ha generado resultados homogéneos en estas dos economías. Para ello el texto se divide en cinco secciones, más las conclusiones del estudio. En el segundo apartado se discute la noción de desarrollo social. En las dos siguientes se presenta la panorámica del desarrollo social para China y México, respectivamente, y en el apartado cinco se muestra la evolución de los índices de desarrollo social considerados.

1. ¿Qué es el desarrollo social?

El desarrollo social (DS) busca promover el bienestar de las personas, lo cual implica mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos de un país, al tiempo que responde a los retos impuestos por la presión de diferentes organizaciones sociales y de mercado. Si bien existen diversos enfoques de este concepto y sus implicaciones, no hay una definición o enfoque aceptado en su totalidad. Para Midgley (1995) el desarrollo social ofrece una macro perspectiva que se centra en las comunidades y sociedades; enfatiza los planes de intervención, promueve una transformación inclusiva y universal, y armoniza las intervenciones sociales con los esfuerzos de desarrollo económico. Omer (1979) lo considera como un proceso que lleva a alcanzar un desarrollo balanceado, integrado y unificado de la sociedad, que expresa los valores de la dignidad humana, la igualdad y la justicia sociales. De acuerdo con Jacobs y Asokan (1999), el desarrollo social debe reflejar el papel central del ser humano tanto en la determinación como en la superación de los límites autoimpuestos para el progreso social.

Para el Banco Mundial, el DS sigue un enfoque basado en la necesidad de poner a las personas en el núcleo de este proceso, que permita su empoderamiento al crear instituciones y sociedades más inclusivas, cohesivas, resilientes y transparentes.¹ En general, el desarrollo social es un enfoque para el bienestar social, referido a una condición social dada, que en efecto responde a los problemas sociales actuales y que implica el conocimiento de la naturaleza y características del proceso de desarrollo.² En pocas palabras, Sen (1995) lo define como la igualdad de oportunidades sociales; mientras que para Bilal (1997) es la promoción de una sociedad sustentable conforme a la dignidad humana, mediante el empoderamiento de grupos marginales, para hacerse cargo de su propio

1 En: <<http://www.worldbank.org/en/topic/socialdevelopment/overview>>. Consultado el 11 de mayo de 2016.

2 Jacobs *et al.* (1999) lo definen como un movimiento de la sociedad en dirección ascendente, hacia altos niveles de energía, eficiencia, calidad, productividad, complejidad, comprensión, creatividad, dominio, disfrute y realización de todos los individuos en una sociedad.

desarrollo, para mejorar su posición económica y social y para adquirir el lugar que les corresponde en la sociedad.

Jacobs y Cleveland (1999) explican el desarrollo social a partir de una serie de principios, a saber:³ *i*) el proceso de desarrollo se da rápidamente en áreas en las que la sociedad es consciente de las oportunidades y retos que enfrenta, además de poseer la voluntad para hacerles frente; así, aumentar la consciencia social acelera el DS; *ii*) el progreso social es estimulado en un inicio por individuos pioneros, que son los primeros en reflexionar acerca de las nuevas oportunidades y actúan en consecuencia; son la punta de lanza para el progreso colectivo, al delinear las acciones conscientes basadas en impulsos subconscientes, y *iii*) el desarrollo ocurre cuando las iniciativas individuales de los pioneros son imitadas por otras personas, multiplicándose en la sociedad, la cual responde en forma activa y organiza sistemas, instituciones, leyes, etcétera; una vez que estas acciones se integran en otros campos y se asimila en el sistema educativo, cultural y de valores familiares, se alcanzan etapas superiores de desarrollo.

En este contexto, existe una diversidad de factores que determina el resultado y velocidad del proceso de desarrollo social, donde las organizaciones de la sociedad son la característica distintiva respecto a otras formas de cambio social. Para Cleveland y Jacobs (1999) la naturaleza del proceso es la evolución progresiva de organizaciones e instituciones sociales que orientan las energías sociales hacia elevados niveles. En consecuencia, las organizaciones, portadoras de conocimiento, energías humanas, recursos materiales y relaciones estables con los otros dos sectores se convierten en la locomotora que lleva a las sociedades hacia el desarrollo.

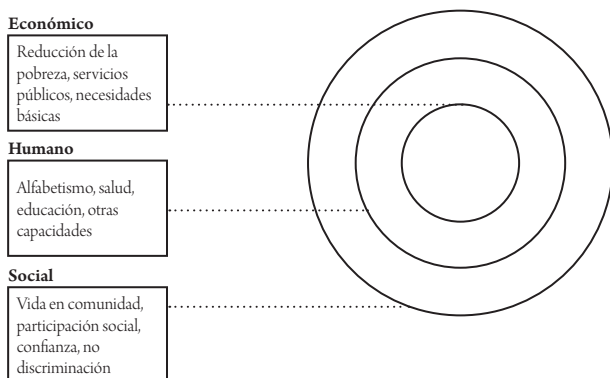
Asimismo, Midgley (1995) establece que el bajo desarrollo social puede combatirse mediante una combinación de medidas económicas y sociales coordinadas. Como el desarrollo social se refiere a la provisión

3 En: <http://www.icpd.org/development_theory/SocialDevTheory.htm>. Consultado el 9 de mayo de 2016.

de servicios sociales, entonces la respuesta social por la vía de organizaciones representa la capacidad de presión, ejecución e implementación de acciones complementarias a las del Estado respecto a esta provisión.

El desarrollo social está enraizado en las nociones de desarrollo económico y humano. Como concepto, el desarrollo humano establece una serie de objetivos que comprenden objetivos generales y específicos del desarrollo: asegurar el empoderamiento de las personas, cumplir metas individuales, que las personas puedan disfrutar de una vida plena, etcétera. Para Sen (2000) el desarrollo humano se refiere a la creación de un entorno en el que las personas desplieguen su pleno potencial y tengan una vida productiva de acuerdo a sus intereses y necesidades. De acuerdo con Foa (2011), el desarrollo social se puede entender como un parte particular de la noción de desarrollo humano. Foa (2011) explica el proceso de desarrollo como círculos concéntricos, comprendidos como prerequisites, por los que atraviesa el individuo para alcanzar mayores niveles de vida y empoderamiento. De esta manera, el círculo central del gráfico 1 del desarrollo económico se refiere a la acumulación de recursos materiales para aliviar el sufrimiento físico, satisfacer las necesidades básicas, y hacer frente a la pobreza. La variable fundamental es el incremento en el ingreso per cápita y los objetivos principales son la reducción de la pobreza y la mejora en la distribución del ingreso.

Gráfico 1. Esferas de desarrollo



Fuente: Índices of Social Development (2013)

El segundo círculo se asocia con los mecanismos mediante los cuales los individuos obtienen el control de sus vidas, con la acumulación de activos intangibles (salud física, educación y otras habilidades). La variable fundamental es el capital humano que captura los recursos individuales que las personas pueden emplear para alcanzar una vida más larga y productiva. Una de las medidas más utilizadas es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que incluye aspectos como salud, educación e ingreso. El último círculo se vincula con el empoderamiento de las personas por la vía de normas, redes y compromisos sociales, que facilitan la acción colectiva, la inclusión y la responsabilidad sociales. Las variables centrales son vida en la comunidad, no discriminación, participación social, normas e instituciones colectivas de confianza y cooperación.

En consecuencia, cuando un individuo posee recursos tangibles e intangibles suficientes para alcanzar una condición económica fuera de la pobreza, y al mismo tiempo le permiten cumplir objetivos personales y un bienestar personal, se dice está en posibilidades de avanzar por la senda de desarrollo hacia un empoderamiento social.⁴ La implicación de los círculos concéntricos es que existen fuertes lazos entre los tres niveles de desarrollo. Así, para el desarrollo el crecimiento económico es condición necesaria, pero no suficiente.

2. Desarrollo social en China

A partir de las reformas, la política social en China se orientó hacia un modelo de crecimiento industrial pro-urbano, caracterizado por la provisión de servicios públicos para el rápido crecimiento económico que, sin embargo, condujo al aumento de la desigualdad. Así, los principios de mercado, a pesar del control político, fueron los dominantes en el modelo, por lo que los aspectos sociales se rezagaron comparativamente y se diseñaron de manera unilateral desde arriba hacia abajo, con el

4 De lo anterior se desprende la existencia de elementos que complementan el concepto de desarrollo social, tales como los derechos humanos de primera generación (civiles y políticos), segunda (económicos, sociales y culturales) y tercera (paz y calidad de vida).

sistema de planeación centralizada. Sin embargo, desde el XIII Plan Quinquenal, se propuso un nuevo concepto de desarrollo basado en aspectos científicos, orientado al progreso integral, coordinado y sostenible, que coloca a las personas como el principio básico y centro del proceso mismo. Fewsmith (2005) afirma que un aspecto fundamental de esta concepción científica, en línea con el principio de las “personas primero”, es alcanzar el desarrollo humano general –incluyendo dimensiones como cultura, ocio, salud, seguridad, satisfacción de necesidades de consumo, entre otros.

Fewsmith (2005) agrega que esta perspectiva de desarrollo parte de los intereses de la población, por lo que para promover el desarrollo integral, el gobierno chino en la actualidad se enfoca en acelerar reformas en las dimensiones políticas, económicas, urbanas y espirituales –culturales–⁵ para construir una estructura que permita un progreso amplio. Al mismo tiempo, la política social, en principio, establece programas para un crecimiento balanceado entre áreas urbanas y rurales, entre las regiones y entre empresas sociales y de mercado. Por último, esta concepción amplia de desarrollo considera la armonía entre: *i*) hombre y naturaleza; *ii*) crecimiento económico y demográfico; *iii*) la utilización de recursos y la protección del ambiente, y *iv*) la sociedad y el aumento de la producción.

El concepto científico de desarrollo chino opera por conducto de la Comisión de Planificación del Desarrollo y, en particular, por el Departamento de Desarrollo Social, en el que se concentran las acciones orientadas a dos objetivos sociales principales: coordinar el desarrollo económico y social, y formular e implementar planes anuales de DS. El actuar de estos organismos se circunscribe a los mandatos de la Ley de Desarrollo Social (LDS) y a los principios rectores establecidos en el

5 La cultura china –legado del confucianismo– hace hincapié en la obligación moral de ayudar en un sentido familiar. Esto es, la ayuda debe ofrecerse en aquellas relaciones cercanas, con fuertes lazos comunitarios o de clan, convirtiéndose en la unidad básica para buscar el progreso social (Sander *et al.*, 2012).

Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social (PQDES).⁶ Además, el desarrollo social opera en el contexto de Sistemas de Bienestar Social (SBS) que buscan aliviar y eliminar la pobreza y consideran aspectos tales como el nivel mínimo de calidad de vida, salud y seguridad social; educación, vivienda, empleo, y un marco legal ampliado.

Por otro lado, con los primeros resultados en la era post-Mao, el Partido Comunista inició un proceso de descentralización de políticas en distintos ámbitos sociales para permitir que los gobiernos locales, las comunidades, los individuos y otros actores no-estatales participen de manera directa en la creación de oportunidades para el progreso social. Estas reformas sentaron bases para el posicionamiento del papel de diferentes actores en el DS, llevando a lo que Mok (2005) reconoce como proliferación de actores y sectores distintos al estatal en la provisión de políticas y acciones sociales. Para Salamon (2002), en la implementación de acciones pro-desarrollo social, la autoridad se ha compartido entre gobiernos y otros actores no gubernamentales configurando el *third party government*. Aún más, Mok (2005) afirma que el sistema de bienestar social en China se caracteriza por el hecho de que el Estado no tiene la responsabilidad total sobre el bienestar y la política sociales. Por ejemplo, Bian (2005) señala que la co-responsabilidad en el proceso de DS en China se manifiesta en el cambio de modelo mental tanto de empresas públicas como de agentes del mercado al asumir un rol de mayor peso en esta tarea, llevando incluso a la expansión en el número de instituciones con objetivos explícitos en este campo.

Asimismo, Ngok (2016) argumenta que el papel de los actores sociales no puede ignorarse, dado que con el desarrollo de la economía de mercado, la sociedad civil china ha florecido y se ha propiciado un mayor interés y participación en el diseño e implementación de políticas sociales. Identifica como actores sociales principales a los medios de comunicación, *think tanks*, a expertos, a organizaciones de la sociedad civil –organizadas oficialmente y populares–, y grupos sociales e individuos.

6 Desde el enfoque científico, el PQDES considera como la fuerza central del desarrollo a la innovación, por lo que las acciones en diferentes ámbitos se coordinan para promoverla, y a partir de ésta es que los beneficios se difunden a las otras áreas, como la social.

A pesar del mayor peso relativo de otros actores, el Estado sigue siendo el agente dominante en el diseño e implementación de políticas sociales (CDFR, 2012). Dado que las estrategias de desarrollo social se formulan con base en el sistema político, económico y social, las acciones del Estado dentro del sistema de bienestar social chino son las de mayor alcance en el proceso de desarrollo social. De este modo, la proliferación de actores no-estatales en el campo social ha llevado a un complejo conjunto de relaciones Estado-sociedad que ha implicado la configuración de una relación vertical de poder desde el Estado hacia los otros actores de cambio social (Cheng, 2007), siendo el primero el que limita o potencia las acciones emprendidas desde los sectores de mercado y social, al asumir un papel de coordinación y dirección.

3. Desarrollo social en México

El caso de México, la promoción del desarrollo social se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo Social (PNDS), el Plan Sectorial de Desarrollo Social (PSDS) y la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Éstos, a su vez, señalan que la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) trabaja por un desarrollo social que tiene como principio rector el desarrollo humano sustentable, concebido como el proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los individuos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.

Desde esta perspectiva, el desarrollo social consiste en crear las condiciones para que todas las personas tengan las mismas oportunidades. Como principios de desarrollo social se incluyen elementos como la libertad –referida a la capacidad de elegir–, la justicia distributiva –asociada con la equidad en la distribución de los beneficios–, la solidaridad –respecto a la colaboración entre actores–, la integralidad –que permite la articulación de cosmovisiones–, la participación social –entendida como el derecho a la participación activa–, la sustentabilidad –que implica la preservación del equilibrio ecológico–, el respeto a la diversidad –es decir, la no discriminación–, la libre determinación y autonomía

indígena; la equidad de género –que permite reconocer las diferencias y tener los mismos derechos– y la transparencia, que lleva a que la información de desarrollo social sea de dominio público

En palabras de la secretaria de Sedesol, el enfoque de la política social es de nueva generación que busca dejar atrás el asistencialismo para construir alternativas a la pobreza por la vía productiva, mediante la suma de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno (Robles, 2012). Esta nueva política se orienta a hacer efectivos los derechos humanos y sociales –educación, salud, alimentación, seguridad social, servicios, calidad y espacios en la vivienda e ingreso– y se implementa principalmente mediante el PNDS y se regula en la LGDS. Al respecto, la PNDS tiene como objetivos: 1. Propiciar las condiciones para el ejercicio de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando la igualdad de oportunidades, la superación de la discriminación y la exclusión social; 2. Promover un desarrollo económico con sentido social que favorezca el empleo, el nivel de ingreso y su distribución; 3. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado; y 4. Garantizar la participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

Los entes identificados como actores fundamentales en el proceso de DS se organizan desde el enfoque gubernamental, en el Sistema Nacional de Desarrollo Social (SNDS), comprendido como un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos federal, de las entidades federativas y municipales, así como los sectores social y privado. Las acciones de estos entes dentro del SNDS se orientan principalmente a: 1. Integrar la participación de los sectores público, social y privado en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la política de desarrollo social; 2. Colaborar con todas las organizaciones involucradas en este proceso social para la formulación, ejecución e instrumentación de programas, acciones e inversiones para el DS; 3. Fomentar la participación activa de las personas, familias y organizaciones y, en general, de los sectores social y privado en

el desarrollo social, y 4. Coordinar las acciones orientadas a la consecución de los objetivos plasmados en el PNDS.⁷

Los esfuerzos de los distintos actores en los sectores público, privado y social se plasman también en la Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS) concebida como un instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones para el cumplimiento de los objetivos y estrategias del PNDS, en el que participan, en el ámbito de sus competencias, dependencias y entidades federales, gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, y agentes de los sectores social y privado.

Por otro lado, la literatura especializada en el tema señala que la participación social es el elemento fundamental en la formulación de políticas y programas sociales para el desarrollo en México, en la construcción de mecanismos de comunicación entre actores sociales y autoridades para favorecer aumentos en el nivel de vida de la población (Canto, 2007). El desarrollo social adquiere funcionalidad en las interacciones entre Estado, mercado y sociedad. En el caso mexicano, este proceso se basa en la articulación de actores con distintas capacidades y poder; lo que ha configurado una relación de los actores sociales con el Estado y el mercado de naturaleza jerárquica basado en el control y regulación, traduciéndose en impactos limitados en este proceso. Por tanto, el Estado sigue siendo clave en el proceso de transformación social, ya que representa una instancia capaz de impulsar, mediante coacción o consenso, una agenda política que determina dicho proceso (Alzugaray y Chaguaceda, 2010). No obstante, algunos grupos sociales formalizados en organizaciones de la sociedad civil (OSC) han conseguido un elevado grado de empoderamiento, contribuyendo en el proceso de desarrollo social (Valderrama *et al.*, 2013).

7 Asimismo, busca impulsar la desconcentración y descentralización de los recursos y acciones para el desarrollo social, la rendición de cuentas y el fortalecimiento del pacto federal, incrementado así la relevancia de gobiernos sub-nacionales para implementar acciones pro-desarrollo social.

4. Resultados del desarrollo social

Partiendo del hecho de que existen distintas condiciones económicas, políticas, sociales, geográficas, culturales y ambientales, y considerando los distintos enfoques de desarrollo social en México y China, aun reconociendo elementos comunes entre éstos, cabe esperar progresos sociales diferenciados en cada país. Para considerar estos efectos se emplean datos del Índice de Desarrollo Social (IDS) del International Institute of Social Studies (IISS), que busca evaluar el empoderamiento de los individuos a partir de seis índices:⁸ 1. Activismo cívico, medido del uso de medios de comunicación y del comportamiento de protesta de los ciudadanos; 2. Pertenencia a asociaciones, definida como la membresía en asociaciones voluntarias locales; 3. Cohesión intergrupala, evalúa las tensiones étnicas y la discriminación; 4. Seguridad personal y confianza, se centra en la percepción e incidencia de crímenes y agresiones personales; 5. Equidad de género, refleja la discriminación por género en el hogar, trabajo y vida pública; y 6. Inclusión de minorías, que mide los niveles de discriminación contra grupos vulnerables (indígenas, migrantes, entre otros).

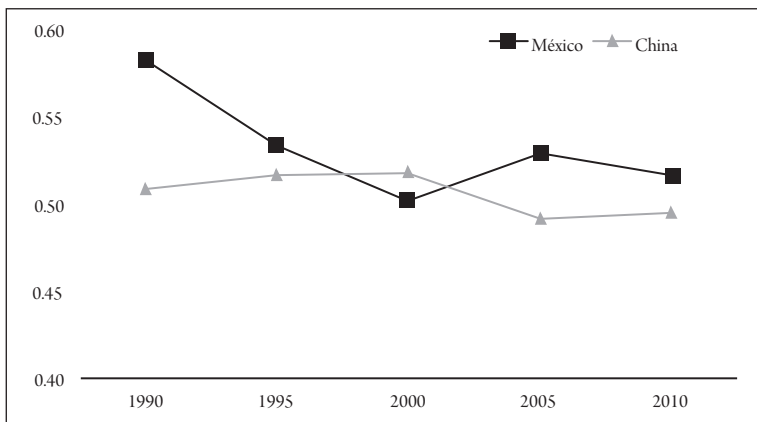
De este modo, el gráfico 2 muestra el índice de activismo cívico en estos dos países para el periodo 1990-2010. Se aprecia un índice mayor para la economía mexicana en el periodo, excepto para el año 2000; el promedio del índice es 0.53 para México y 0.51 para China. Si bien la tendencia es decreciente en los dos países, la reducción del activismo cívico es mayor en el primer país. De cualquier modo, parece que las normas sociales, prácticas y organizaciones en México favorecen un mayor involucramiento de la ciudadanía en políticas y decisiones sociales. En el gráfico 3 se aprecia que la cohesión intergrupala es más elevada en China. En promedio, para el periodo, el índice es 1.13 veces el registrado en México. De igual manera que en la variable anterior, la tendencia es decreciente, con tasas de crecimiento negativas en ambas naciones. Sin

8 Los índices se estructuran con base en 200 indicadores, y están disponible para 193 países en el periodo 1990-2010. En conjunto, los índices revelan los logros y desafíos que enfrentan las sociedades en las dimensiones sociales, humanas y económicas.

embargo, se aprecia una recuperación en el último año principalmente en el país asiático. En cualquier caso, se percibe que las relaciones de cooperación y de respeto entre grupos sociales en China son más sólidas, favoreciendo la participación social en el proceso de DS.

Grafico 2. Índices de desarrollo social.

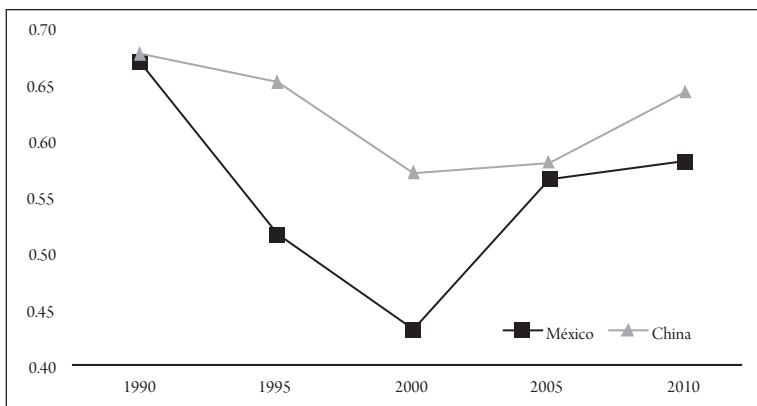
Activismo cívico



Fuente: elaboración propia con datos de Índices of Social Development (2013)

Grafico 3. Índices de desarrollo social.

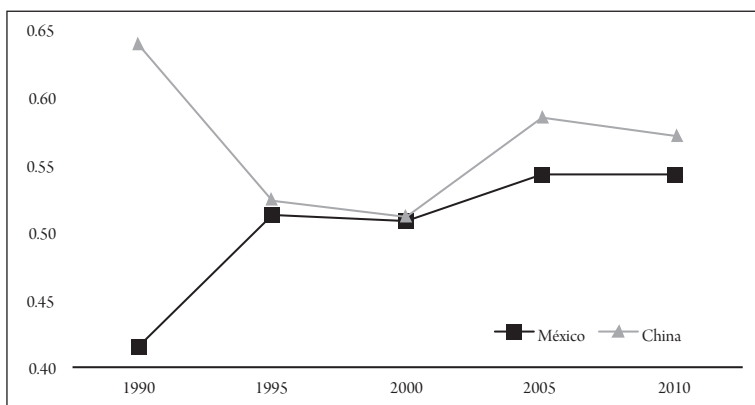
Cohesión intergrupual



Fuente: elaboración propia con datos de Índices of Social Development (2013)

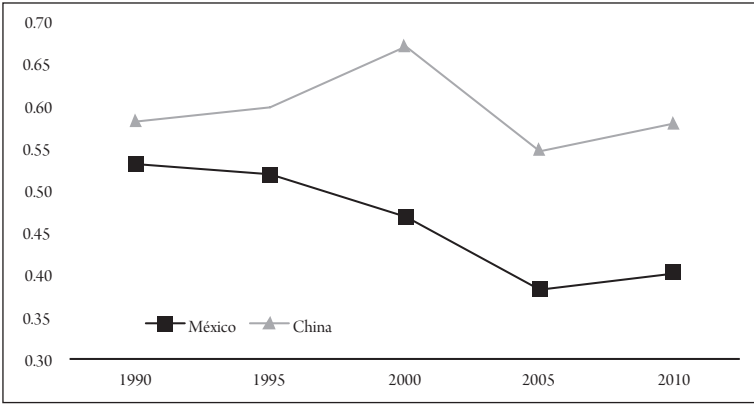
En el gráfico 4, se observa que los índices de pertenencia individual a asociaciones voluntarias tienen un valor medio en los dos países. Sin embargo, el comportamiento en México es creciente y en China decreciente. En el primer país creció 30.8 % y en el segundo decreció 10.5 % en el periodo. En general, de acuerdo con el índice, se afirma que en China hay mayor participación de las personas en grupos comunitarios locales, invierten más tiempo en socializar en asociaciones voluntarias, y proporcionalmente más personas tienen una membresía en organizaciones para el desarrollo, implicando un mayor potencial para implementar con éxito programas sociales. En el gráfico 5 se tiene que China registra mayores niveles de seguridad y confianza en las personas, siendo casi 1.3 veces el índice en México. La diferencia en el índice se ha incrementado de modo considerable en el tiempo, sobre todo porque en el país latinoamericano se contrajo. La reducción en los niveles de confianza entre personas desconocidas representa un obstáculo para llevar a cabo acciones pro-desarrollo social desde actores no-estatales en México.

Gráfico 4. Índices de desarrollo social
Pertenencia a asociaciones



Fuente: elaboración propia con datos de Índices of Social Development (2013)

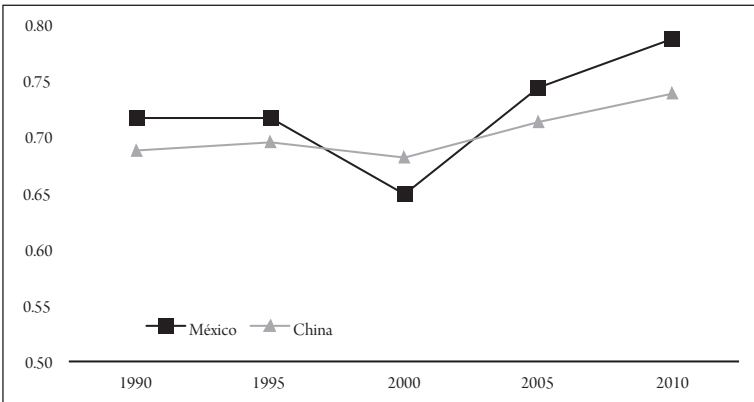
Gráfico 5. Índices de desarrollo social
Seguridad de personas y confianza



Fuente: elaboración propia con datos de Índices of Social Development (2013)

En el gráfico 6, expone que el índice de equidad de género es el de mayor valor y el único con comportamiento creciente para ambas economías; la tasa de crecimiento promedio fue de 9.9 y 7.5 %, respectivamente. Para el caso mexicano se registró una clara caída en el año

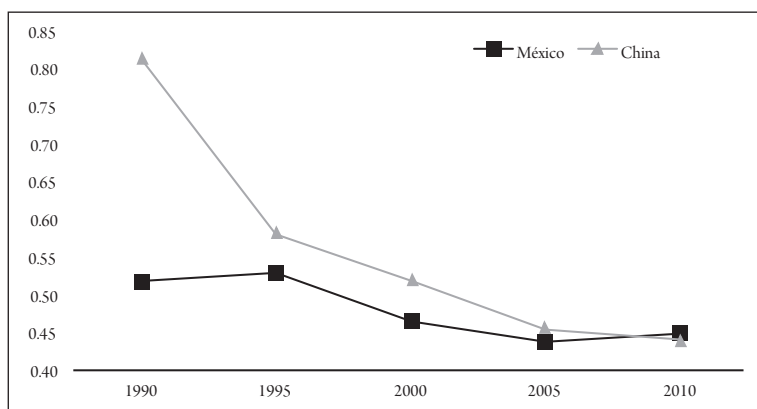
Gráfico 6. Índices de desarrollo social
Equidad de género



Fuente: elaboración propia con datos de Índices of Social Development (2013)

2000, aunque se recuperó en los siguientes años; al final, este índice es mayor en México en comparación con China. En general, parece que los relativamente bajos niveles de discriminación contra las mujeres en distintos ámbitos sociales (hogar, trabajo, escuela, etc.) son una base social importante para el proceso de desarrollo social. En el gráfico 7 se tiene el índice de inclusión de minorías. En contraste con el anterior, hay una marcada caída en ambos países, aunque mayor en China, donde se redujo en casi 50 % por lo que, en el último año, los niveles de inclusión son mayores en México. No obstante, para los dos países la inclusión de minorías en asuntos públicos y sociales es comparativamente baja. Por ende, el aparente sesgo sistemático en contra de grupos sociales vulnerables hace más complicado el logro de objetivos sociales.

Gráfico 7. Índices de desarrollo social
Inclusión de minorías



Fuente: elaboración propia con datos de Índices of Social Development (2013)

En breve, se observa una evolución favorable en todos los índices, excepto en la inclusión de minorías, lo que presumiblemente favorece el diseño, implementación y alcance de estrategias pro desarrollo tanto en México como en China.

Conclusiones

Desde la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que se llevó a cabo en 1995, este aspecto ha recibido una atención creciente por parte de los gobiernos nacionales que adoptaron la declaración y el programa de acción. Este es el caso de México y China, cuyos gobiernos han establecido nuevos enfoques para propiciar el desarrollo social. En el primer país, este proceso tiene como principio esencial el desarrollo humano orientado a la ampliación permanente de capacidades y libertades individuales para mejorar los niveles de bienestar. En el segundo, se sigue un enfoque de mayor amplitud, al basarse en un concepto científico de desarrollo que incluye la ampliación simultánea y sistemática de las tres dimensiones del desarrollo: económico, humano y social.

No obstante, en la operacionalización del concepto de desarrollo social, ambos países parten de leyes que regulan las políticas, programas y acciones, y que coordinan la participación de los distintos actores. Para la economía mexicana se organizan en el Sistema Nacional de Desarrollo Social y para la economía china en Sistemas de Bienestar Social. De igual manera, en los dos países se reconoce un peso creciente de actores no-estatales en la formulación e implementación de políticas pro-desarrollo social, a pesar de lo cual se identifica que en la articulación de los actores el papel dominante lo mantiene el Estado, al asumir un papel claro de coordinación y dirección.

Al considerar la evolución del desarrollo social en estos países a partir de los seis índices propuestos por el IISS, que sintetizan un conjunto de medidas para evaluar el comportamiento de las sociedades, se observa que en términos generales el nivel de desarrollo social alcanzado por ambos países es medio, con una ligera tendencia a mejorar las condiciones de vida de la población. Todos los índices, con excepción del de inclusión de minorías, han evolucionado de manera favorable. En general, para el 2010 se aprecian posiciones similares. Por ende, a pesar de las diferencias en la amplitud de las concepciones filosóficas del desarrollo social en estos países, los sistemas de desarrollo, así como los agentes de cambio social (tridente Estado, mercado y sociedad) han generado resultados

relativamente homogéneos, considerando las diferencias intrínsecas de cada economía. Este comportamiento similar puede explicarse por el papel, a su vez similar, asumido por los actores sociales en cada país. En consecuencia, el objetivo del documento se comprueba.

Por último, el fomento de normas y organizaciones sociales, de relaciones de cooperación y respeto entre grupos sociales, de la participación en organizaciones voluntarias, de los niveles de confianza entre desconocidos, de la equidad de género y de la inclusión de minorías en asuntos sociales constituyen un conjunto de estrategias sustentables para alcanzar etapas de desarrollo social más avanzadas. En todas estas dimensiones sobresalen tres aspectos que han configurado los patrones y modelos de desarrollo social: actores estatales y no-estatales (de mercado y sociales), los planes de fomento (PND y PQDES para México y China, respectivamente) y los sistemas de desarrollo social (SNDS en México) y de bienestar social (SBS en China). Por ende, el fomento estatal de la participación social representa una piedra angular del proceso de desarrollo social. Ligado a lo anterior, implementar estrategias exitosas y sustentables requiere de un crecimiento económico incluyente de la sociedad y que considere una estrecha coordinación de los aspectos económicos, humanos y sociales como base del progreso social sustentable.

Bibliografía

- Alzugaray Treto, Carlos y Armando Chaguaceda Noriega. 2010. "Cuba: Los restos de una reforma heterodoxa de la institucionalidad", en *Fronesis. Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política* 17, núm. 2, pp. 201-215.
- Bi, Jiyao. 2005. *China in a Globalizing World*. Nueva York: UNCTAD.
- Bian, Morris. 2005. *The Making of the State Enterprise System in Modern China. The Dynamics of Institutional Change*. Cambridge: Harvard University Press.

- Paper Bilance, B. 1997. "A World in Balance Stands for Social Development: Policy", en *Oegstgeest*. En: <http://dotcue.net/swtn/upload_newfiles/2.SocialDevelopment-TheConcept.pdf>.
- Canto Chac, Manuel. 2007. *Nuevos enfoques, nuevos actores del desarrollo social*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Cheng, Chu-Yuan. 2007. "China's New Development Plan. Strategy, Agenda, and Prospects", en *Asian affairs* 34, núm. 1, pp. 44-59. En: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.3200/AAFS.34.1.47-60>>.
- Dollar, David. 2007. "Poverty, Inequality, and Social Disparities during China's Economic Reform", en *Policy Research Working Papers*, junio.
- Fewsmith, Joseph. 2005. "Promoting the Scientific Development Concept", en *China Leadership Monitor* 111, pp. 1-10. En: <http://www.hoover.org/sites/default/files/uploads/documents/clm11_jf.pdf>.
- Mok, Ka-ho. 2008. "Governing through Governance: Changing Social Policy Paradigms in Post-Mao China", en *Chinese Public Policy Review* 2, pp. 1-20.
- Mok Ka-ho, Joshua y Genghua Huang. 2014. "Asserting the Public Welfare Provision", en Joshua Mok Ka y Lau Maggiz (eds.), *Managing Social Change and Social Policy in Greater China*. Nueva York: Routledge, pp.111-125.
- Ngok, Kinglun y Chak Kwan Chan. 2016. "Social Policy Making in China", en Kinglun Ngok y Chan Chak Kwan (eds.), *China's Social Policy. Transformation and Challenges*. Nueva York: Routledge, pp. 14-30.
- Robles Berlanga, Rosario. 2012. "Mensaje de la Secretaria de Desarrollo Social", en *Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018*, México: Sedesol.
- Salamon, Lester. 2002. "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction", en Lester Salamon y Elliot Odus (eds.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-47.
- Sander, Anne, Christopher Schmitt y Stein Kuhnle. 2012. "Towards a Chinese Welfare State? Tagging the Concept of Social Security in China", en *The Perspective of the World Review* 4, núm. 2, pp. 9-35. En: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6126/1/PWR_v4_n2.pdf>.

Sen, Amartya. 2000. "Consequential Evaluation and Practical Reason", en *Journal of Philosophy* 97, núm. 9, pp. 477-502.

Valderrama Santibáñez, Ana Lilia, Rosa Fernández Xicoténcatl, Álvaro Vázquez Leyva y Omar Neme Castillo. 2013. "Matriz de incidencias para las Organizaciones de la Sociedad Civil: una propuesta de análisis", en *Administración y Organizaciones* 16, núm. 31, pp. 35-69. En: <<http://docplayer.es/14276841-Administracion-y-organizaciones-ano-16-no-31-diciembre-2013.html>>.

Sección 3

La política internacional de China

La política de cooperación internacional de China: una perspectiva global

Roberto Hernández Hernández¹

Introducción

La cooperación internacional de China es un claro reflejo de su política exterior y del proyecto de nación de sus dirigentes; en otras palabras, es una manera de definir su identidad frente al resto de la sociedad internacional.

En los últimos años China ha incrementado de manera significativa la ayuda y la inversión en países de todos los continentes con mecanismos habituales y novedosos de cooperación. Esta circunstancia ha preocupado a las naciones tradicionalmente donadoras de recursos hacia los países pobres, así como a entidades gubernamentales y empresariales con inversiones alrededor del mundo. Especialmente Estados Unidos ha visto cómo la influencia de China se extiende en Asia, África y América Latina; asimismo, otros países desarrollados ven mermado su predominio en ciertas áreas de la inversión extranjera.

En fechas recientes la dirigencia china ha definido su propia política de cooperación internacional para el desarrollo (CID), y se ha apartado de los preceptos tradicionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), aunque sin enfrentarse a ésta.

¹ El autor agradece el apoyo de Alaciel Miranda Juárez Olide en la recopilación y procesamiento de la información estadística de este trabajo.

En consecuencia, para entender la cooperación internacional es necesario analizarla desde una perspectiva más laxa y más amplia que la de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. De hecho, existen profundas diferencias entre los discursos chino y de occidente sobre la cooperación para el desarrollo y sobre la ayuda exterior (Zhang, Gu y Chen, 2015). Por una parte, el gobierno chino afirma que mediante la ayuda externa “promueve el desarrollo y la cooperación internacional”; dentro del contexto sur-sur, otorga asistencia para ayudar y apoyar a otros países a reducir la pobreza y en el mejoramiento del nivel de vida de los países menos desarrollados (SCIO, 2014); por la otra, China ha diseñado un macro-proyecto conocido como “nueva ruta de la seda” y ha creado instituciones financieras, como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB) y otros fondos de inversión para apoyar la cooperación con países de Asia, África y Europa, muy superiores a los recursos que aportan los países occidentales.

Este artículo parte de un encuadre de la cooperación internacional para el desarrollo, y analiza la cooperación internacional de China, haciendo referencia a los mecanismos institucionales y a las formas que pone en práctica dicha política.

1. Acercamiento al concepto de cooperación internacional para el desarrollo

Tradicionalmente la cooperación internacional para el desarrollo se ha concebido como un instrumento para proporcionar bienes y servicios destinados a resolver los problemas relacionados con la pobreza en los países subdesarrollados y el déficit en el nivel de los países pobres. El mecanismo más común a partir del cual los países donantes han otorgado apoyo a las naciones pobres es la “Ayuda Oficial al Desarrollo” (ODA, por sus siglas en inglés)². A esta noción de cooperación internacional

2 Un mecanismo, mediante el cual tradicionalmente los países desarrollados han canalizado la cooperación internacional para el desarrollo es la ODA, que se compone de los préstamos realizados en condiciones concesionarias (reembolsos netos del capital) y de subvenciones

para el desarrollo en fechas recientes se han agregado otros elementos relacionados con la provisión de bienes públicos, tales como: el agujero en la capa de ozono, el cambio climático, el VIH-Sida, el tráfico de drogas y la volatilidad financiera. Estos últimos temas no se relacionan directamente con la pobreza de los países, pero son de incumbencia del sistema internacional (Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc Stern, 1999).

Una concepción más amplia de la CID es la que ha promovido la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para hacer frente a la pobreza mundial, a la que se le han agregado los temas relacionados con los bienes públicos internacionales. Así, en septiembre de 2015, la Asamblea General de la ONU adoptó la "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". En la resolución de la ONU, donde se aprueba la Agenda 2030, se reconoce que el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza y afirma que su eliminación es necesaria para lograr el desarrollo sostenible. Los temas tratados en los 17 objetivos, desglosados en 169 metas, son: pobreza, hambre, seguridad alimentaria, nutrición, agricultura sostenible, vida sana, bienestar, educación, igualdad de género, disponibilidad de agua, energía asequible, crecimiento económico, empleo, infraestructura, industrialización, reducción de la desigualdad entre países, urbanización adecuada, oferta de productos sostenibles, cambio climático, conservación de los océanos y los ecosistemas, accesos a la justicia y el desarrollo sostenible (ONU, 2016).

Con el fin de sistematizar las acciones de cooperación internacional, varios países, incluyendo los desarrollados y en vías de desarrollo, han organizado sus propias dependencias de cooperación para el desarrollo. También existen organismos internacionales y multilaterales y organismos no-gubernamentales que realizan acciones de este tipo. A nivel internacional, 43 países cuentan con una agencia de ayuda para el

de los organismos oficiales, que son parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC). Los recursos de la ODA son aportados por instituciones multilaterales y por países miembros y no miembros del DAC para promover el desarrollo económico y el bienestar en países y territorios incluidos en el listado de destinatarios en DAC (WB, 2016). Para conocer los montos y los países que han recibido la ayuda oficial al desarrollo del 2001 al 2015, véase: Banco Mundial. 2016. "Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) neta recibida (% del INB)". En: <<http://datos.bancomundial.org/indicador/DY.ODA.ODATGNZS>>. Consultado en marzo de 2016.

desarrollo; en específico China cuenta con el Departamento de Ayuda Exterior del Ministerio de Comercio (Mofcom³ (Wikipedia, 2016); aunque como se verá en el siguiente apartado, la cooperación internacional de China se lleva cabo por la vía de varias instituciones nacionales.

Por otra parte, existen varias maneras de encuadrar la cooperación internacional. Las más comunes son: norte-sur (vertical), sur-sur (horizontal), multilateral, regional, bilateral, descentralizada, triangular, entre otras, que con frecuencia se superponen unas con otras. En específico la cooperación norte-sur, y sur-sur tiene una gran connotación ideológica; la primera se refiere a la que tradicionalmente han otorgado los países desarrollados a los subdesarrollados y la segunda es la que excluye a los países ricos.

2. La cooperación internacional de China

China, al igual que los otros agentes internacionales –Estados y organismos–, al interactuar en un sistema internacional anárquico⁴ procede en función de su propio interés. En los últimos tres decenios hemos sido testigos de un cambio radical en la identidad de China. Este país, aunque en lo fundamental defiende el *statu quo* internacional, trata de modificarlo y operarlo de acuerdo a sus intereses. China, como cualquier otra gran potencia, presenta varios matices en su política exterior, la cual socializa,

3 En el reajuste gubernamental de marzo de 1982 se fusionó el Ministerio de Relaciones Económicas Exteriores con el Ministerio de Comercio para formar el Ministerio de Relaciones Económicas Exteriores y Comercio. Dentro de este ministerio más grande, el manejo de la ayuda fue asignada al Departamento de la Ayuda Exterior, recién creado. La fusión envió una clara señal de que China espera forjar una relación más estrecha entre la ayuda y otras formas de compromiso económico (Bräutigam, 2011)

4 Una interpretación clásica se ejemplifica en que el sistema internacional, al no poseer un gobierno mundial, carece de una estructura jerárquica, como la que se presenta en un Estado-nación. De este modo, se afirma que la cooperación se produce cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias reales o previstas de los demás. Por lo tanto, la cooperación internacional, en sus diversas modalidades e intensidades, se presenta en un sinnúmero de puntos intermedios entre la total armonía, en un extremo, y el conflicto en el otro. En el caso de la armonía, porque los acuerdos de cooperación no son necesarios; éstos se dan por sí mismos. Y en el caso del conflicto, dado que son imposibles de realizar porque no existen las condiciones para el menor acercamiento (Herbert L. Anne, 1996).

dependiendo del campo que esté accionando. Además, sin violentar las normas, las interpreta y aplica en consonancia con sus objetivos nacionales. Esta idea es totalmente aplicable al campo de la cooperación internacional.

La ayuda internacional de China, desde una perspectiva occidental, se relaciona con los conceptos de “ascenso” o “poder creciente” de este país. La posición del gobierno chino difiere de ese enfoque; de esta manera, en el discurso oficial la ayuda internacional para el desarrollo y los conceptos de “ascenso” y “poder creciente” raramente se correlacionan.

Asimismo, China no se siente obligada a actuar en este campo de acuerdo a las normas occidentales. De hecho, la Asamblea Popular Nacional (APN) no tiene entre sus atribuciones el análisis del presupuesto de ayuda exterior. Por su parte, el Ministerio de Hacienda está obligado a presentar un informe sobre el presupuesto, pero no existe información detallada sobre la ayuda exterior de China, debido al carácter reservado de este tema. Tampoco el APN tiene el poder real para comprobar si el gasto en ayuda de China se ha utilizado efectivamente o no en términos de sus propósitos estratégicos o de los beneficiarios para desarrollo. Mientras tanto, la eficacia de la ayuda a los destinatarios no es una preocupación fundamental de China en la prestación de ayuda, debido a que considera que la ayuda y el desarrollo no dependen una del otro, ya que cada país debe asumir la responsabilidad de su propio desarrollo (Zhang, Gu y Chen, 2015: 4-5).

En congruencia con la política exterior de su país, la dirigencia china le ha impreso diversos matices a la cooperación internacional. Por una parte, está la “ayuda externa” que se materializa en la estrategia y en las acciones de apoyo en un solo sentido; esto es, de China hacia los países menos desarrollados, en especial de África y Asia, y en menor medida de América Latina y Europa; por otra parte, China “acepta” la cooperación internacional para el desarrollo, de doble vía (como donante y receptor de CID), a las acciones de apoyo y mantenimiento de los bienes públicos internacionales, tales como el cambio climático, la contaminación y el combate al terrorismo y la falta de gobernanza.

El gobierno chino, por conducto de varias instancias gubernamentales, otorga ayuda externa o asistencia a varios países –misma que podría catalogarse como destinada al “desarrollo”– en forma de proyectos de infraestructura y de donaciones; de préstamos en condiciones ventajosas para fondeo de proyectos; de apoyo a desastres, becas a estudiantes y otras formas de asistencia. El programa de ayuda oficial de China es poco transparente y por lo mismo, insuficientemente entendido (Bräutigam, 2011).

La razón de la falta de transparencia se resume en tres puntos: los criterios para medirlos no son iguales a los que utiliza la OCDE; la ayuda externa es un dato de “seguridad nacional”, y la participación de diversas instancias del gobierno chino, relativamente autónomas en la aplicación de sus recursos, diluyen el control de los gastos.

La mayor parte de la actual ayuda oficial de China a países extranjeros, de carácter financiera, no corresponde a los parámetros de la CID de la ODA. En específico, los créditos a la exportación, los préstamos estatales no subsidiados o los apoyos para el fomento de la inversión no entran en la categoría de la ODA.⁵ En este sentido, sobresalen las perspectivas muy diferentes que mantienen China y Occidente sobre estos temas.

Desde una perspectiva occidental, la separación que hace China entre la cooperación internacional para el desarrollo y la ayuda externa puede parecer contradictoria, dada la experiencia de China en este campo. Esto es, desde finales de la década de 1970-1979, China fue uno de los mayores receptores de ayuda para el desarrollo mediante la ODA, pero en fechas recientes se ha convertido en un jugador muy importante, como país donador, en el campo del desarrollo internacional.⁶ Al margen de los conceptos de “cooperación internacional para el desarrollo”, “ayuda al desarrollo” y “ayuda”, comúnmente aceptados, interpreta y pone en práctica, fundamentalmente dos conceptos: el de “ayuda

5 Tal como lo plantea Bräutigam (2011), no necesariamente los países y las instituciones (como el Comité de Ayuda al Desarrollo), que operan en el marco de la OCDE, han diseñado y aplicado los estándares adecuados de ayuda al exterior para propiciar un auténtico desarrollo.

6 Sobre la referencia a muchos textos de carácter académico que tratan este tema véase: Zhang, Gu y Chen, 2015.

al exterior” (*duiwaiyuanzhu*), que en el discurso de los líderes chinos se encuadra en una clara estrategia de política exterior (Zhang, Gu y Chen, 2015), y de manera separada tácitamente acepta participar en la “cooperación internacional” en la solución de problemas globales, considerados como bienes públicos.

La rápida expansión en los últimos años de la participación de China en el apoyo de los países en desarrollo ha despertado el interés internacional y la preocupación de los países desarrollados. En términos generales, los críticos consideran que el programa chino de apoyo a los países es enorme y se centra principalmente en apuntalar a regímenes parias o en allanar el camino para que las empresas chinas obtengan acceso a los recursos externos. Les preocupa que las prácticas chinas desafíen las reformas conseguidas con gran dificultad en el ámbito de la ayuda y la financiación oficial. Otros consideran (haciendo eco del discurso oficial de Pekín) que China pone énfasis en el beneficio mutuo y en la relación de cooperación sur-sur, y sostienen que China no es un donante, sino un socio igual. Los admiradores afirman que el apalancamiento financiero de China constituye un contrapunto importante a la ayuda oficial al desarrollo del Comité de Donantes de la DAC, lo cual permite a los países la construcción de infraestructura y la inversión en actividades productivas; áreas descuidadas por la cooperación al desarrollo de la OCDE en los últimos años (Bräutigam, 2011).

De acuerdo con la dirigencia china, la CID se expresa en los siguientes términos: continuar “impulsando la cooperación internacional, con el fin de mantener su ritmo de desarrollo actual [...] El impulso al desarrollo y la cooperación con el mundo exterior seguirá siendo la política central de China en las próximas décadas. Cualquier cosa que haga China debe estar en consonancia con esta política” (*Diario del Pueblo*, 2011).

2.1 La información china sobre la ayuda exterior

La información del gobierno se describe en los libros blancos sobre la ayuda exterior de 2011 y 2014. El primer documento proporciona una visión histórica de China en lo que se refiere a ayuda exterior, con algunas cifras básicas sobre la distribución de ayuda regional de China. Explica que “para finales de 2009, China había ayudado a 161 países y a más de 30 organizaciones internacionales y regionales, entre los que se cuentan 123 países en desarrollo que reciben ayuda de China regularmente” (SCIO, 2011; Zhang, Gu y Chen, 2015).

El libro blanco también proporciona un desglose a nivel continental de los recursos destinados al programa de ayuda externa de China, los cuales fueron 30 de Asia (que recibieron el 32.8 % de los fondos de ayuda extranjera de China), 51 en África (45.7 %), 18 en América Latina y el Caribe (12.7 %), 12 en Oceanía (4 %) y 12 en Europa del Este (0.3 %).

Asimismo, se señala que en Asia y África reside la población más pobre, por lo que a estos continentes China destina 80 % de la ayuda externa (SCIO, 2011; Zhang, Gu y Chen, 2015). Estas cifras muestran un ligero cambio durante el periodo 2010-2012, tal como se menciona en el libro blanco: “Ayuda de China al extranjero 2014” (SCIO, 2014); en este sentido se precisa que la ayuda china abarca a 121 países: 19 en América Latina y el Caribe y 9 en Oceanía.

De acuerdo con el libro blanco de 2014, de 2010 a 2012, China asignó 14 410 millones de dólares para la asistencia al exterior mediante subvenciones, créditos libres de intereses y préstamos preferenciales. Durante estos tres años, China proporcionó 4 657.3 millones de dólares (36.2 %) en subvenciones, la mayoría de las cuales fueron destinadas a la creación de proyectos de bienestar social de tamaño pequeño o mediano para los países receptores; las subvenciones también fueron concedidas para financiar la cooperación técnica y de desarrollo de los recursos humanos, la asistencia material y la ayuda de emergencia humanitaria en las naciones receptoras.

Durante el mismo periodo China ofreció 1 046.2 millones de dólares (8.1 %) de créditos libres de intereses, los cuales se emplearon sobre todo

para ayudar a los países destinatarios a construir instalaciones públicas y para lanzar proyectos para mejorar las condiciones de vida del pueblo. El monto mayor de 7 170 millones de dólares (55.7 %) se destinó a préstamos para realizar proyectos de manufacturas e infraestructuras de grande y mediana escala, así como para suministrar equipos completos, maquinarias y productos electrónicos (Xinhua, 2014). Los proyectos específicos mediante los cuales se hizo llegar la ayuda China se presentan en el cuadro 1.

Cuadro 1. Distribución sectorial de la ayuda exterior de China.

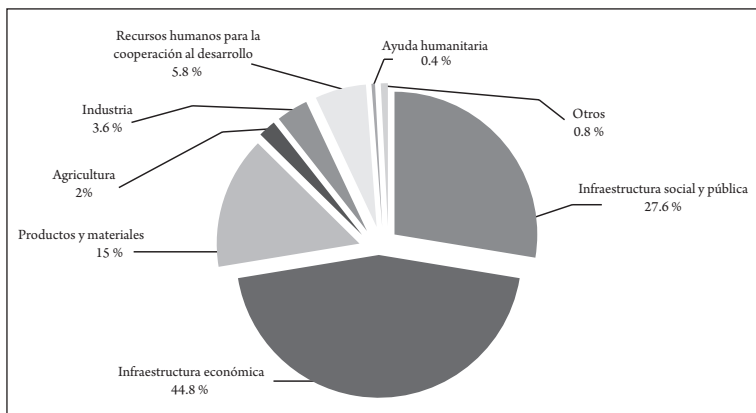
Proyectos completados, 2010 - 2012

Sector	Núm. Proyectos
Instalaciones públicas	360
Hospitales	80
Escuelas	85
Construcción civil	80
Perforación de pozos y suministro de agua	29
Infraestructura pública	86
Infraestructura económica	156
Transporte y comunicaciones	72
Radiodifusión y telecomunicaciones	62
Fuentes de alimentación	22
Agricultura	49
Centros de demostración de tecnología agrícola	26
Riego y conservación del agua	21
Procesamiento de productos agrícolas	2
Industria	15
Industria ligera y textiles	7
Materiales de construcción e industria química	6
Maquinaria y electrónicos	2
Total	580

Fuente: The People's Republic of China. Information Office of the State Council. 2014. China's Foreign Aid (2014). En: <http://new.xinhuanet.com/english/china/2014-07/10/c_133474011.htm>. Consultado en mayo de 2016

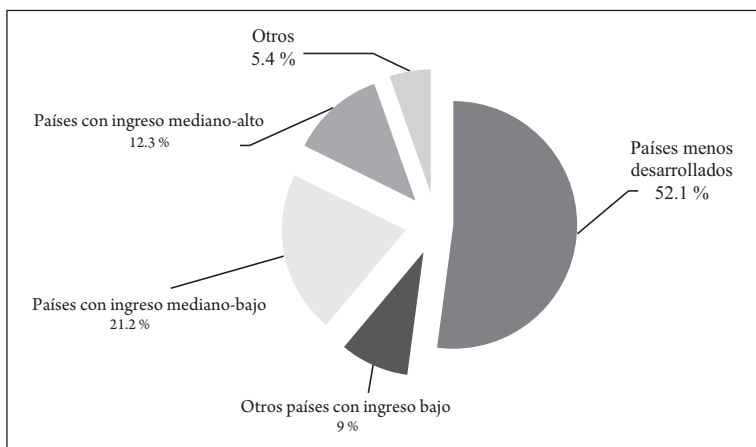
Asimismo, en los gráficos 1 y 2 se muestran los porcentajes destinados a la ayuda externa por sector y por nivel de ingreso de los países.

Gráfico 1. Distribución de la ayuda al exterior de China por sector, 2010-2012



Fuente: The People's Republic of China. Information Office of the State Council. 2014. China's Foreign Aid (2014) [http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-07/10/c_133474011.html] Consultado en mayo de 2016.

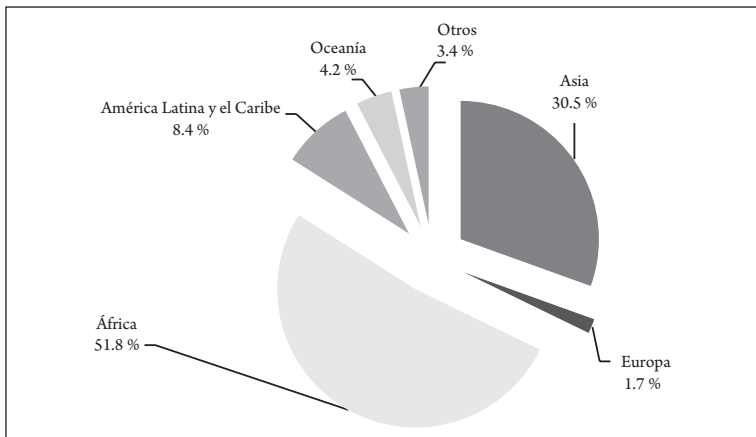
Gráfico 2. Ayuda al exterior de China de acuerdo al nivel de ingresos de los países receptores, 2010-2012



Fuente: The People's Republic of China. Information Office of the State Council. 2014. China's Foreign Aid (2014) [http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-07/10/c_133474011.html] Consultado en mayo de 2016.

De acuerdo con el mismo documento, China destinó la mayor parte de sus fondos de asistencia a las naciones en vías de desarrollo con bajos ingresos, principalmente a las ubicadas en Asia y en África, con el fin de promover la materialización de los objetivos de desarrollo del milenio. En este mismo periodo, China concedió asistencia a un total de 121 países, entre ellos 30 en Asia, 51 en África, 9 en Oceanía, 19 en América Latina y el Caribe, y 12 en Europa (Xinhua, 2014). El porcentaje de ayuda a cada región se presenta en el gráfico 3.

Gráfico 3. Distribución geográfica de la ayuda exterior de China, 2010-2012



Fuente: The People's Republic of China. Information Office of the State Council. 2014. China's Foreign Aid (2014) [http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-07/10/c_133474011.html] Consultado en mayo de 2016.

El libro blanco de 2014 enfatiza la cooperación de China mediante las estructuras institucionales de carácter regional, como el FOCAC (Foro de Cooperación China África) y la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste de Asia) (Zhang, Gu y Chen, 2015; Sun, 2014). En el caso de América Latina, China ha tomado como referente regional a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). En la reunión China-CELAC, ocurrida a principios de 2015, se señaló la finalidad de “construir una comunidad de destino compartido con los

países de Latinoamérica y el Caribe y un nuevo ejemplo de cooperación sur-sur” (OCI, 2015).⁷

En ambos libros blancos se identifican las principales prioridades temáticas: agricultura, industria, infraestructura económica, instalaciones públicas, educación, asistencia médica y salud, y los problemas del cambio climático. Las cifras aportadas hacen referencia a las cantidades de los proyectos que se completaron, en lugar de los fondos desembolsados; además, estas cifras pocas veces se desglosan por país o región.

Otra característica de la ayuda china es la separación de lo político y lo rigurosamente económico. Desde la perspectiva oficial se afirma que cuando China ofrece ayuda al extranjero, se adhiere a los principios de no imponer ninguna condición política (neutralidad); no intervenir en los asuntos internos de las naciones receptoras (no-interferencia) y respetar plenamente su derecho de optar, de manera independiente, por su propio camino y modelo de desarrollo (Xinhua, 2014).

2.2 Nuevos mecanismos de cooperación internacional de China

En la etapa post-maoísta de China, que comenzó con el presidente Deng Xioping, las generaciones de políticos han venido reforzando sus políticas de apertura hacia el exterior, a la par de la liberalización económica interna. En fechas recientes la administración del presidente Xi Jinping se ha concentrado en definir una clara estrategia tendiente a incrementar la influencia de China a nivel global. Para ello ha puesto énfasis en reforzar la cooperación con el exterior utilizando cualquier medio a su disposición. En este sentido, el régimen de China ha incrementado y reforzado los tratados regionales de libre comercio; ha creado nuevas instituciones financieras, y ha aumentado su influencia en las tradicionales,

7 Para una mayor precisión sobre la forma en que realiza los desembolsos para la ayuda exterior, véase: Wang (2013) y Bräutigam (2013). Un estudio más reciente que ha recibido grandes elogios por la calidad de su análisis es la estimación de la ayuda exterior de China 2001-2013 de Kitano y Harada (2014); sin embargo, no proporciona un análisis regional o sectorial.

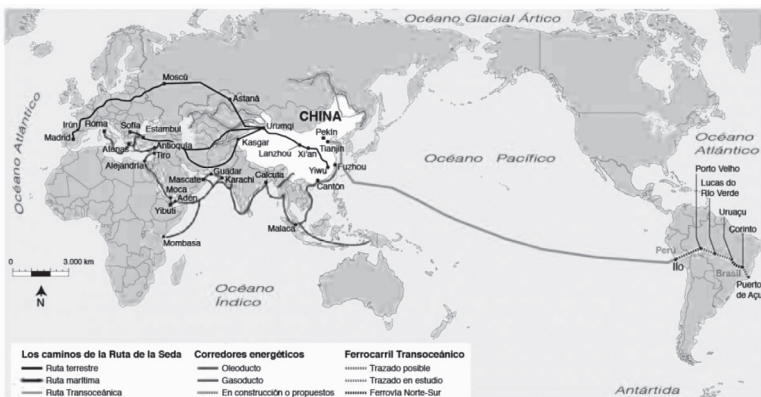
como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Asimismo, ha propuesto la “nueva ruta de la seda”.

3. La ruta de la seda del siglo XXI

La Franja Económica Terrestre de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda, conocidas como “la franja y la ruta” (*One Belt One Road*) es el proyecto insignia de la cooperación internacional de China. Esta iniciativa, dada a conocer por primera vez por el presidente Xi Jinping en septiembre de 2013, fue planteada como un plan de acción en marzo de 2015 por la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Comercio de China.

Esta propuesta de China se considera, también, como el programa más importante para la integración económica profunda (Elek, 2015); incluye a más de 60 países de tres continentes; sus vías parten de China, pasan por Asia Central y alcanzan África y Europa. En su conjunto, el proyecto aprovecha tanto los recursos financieros disponibles como la experiencia china en cuanto a la construcción de infraestructura básica (ver gráfico 4).

Gráfico 4



Por una parte, la Franja Económica Terrestre de la Seda proyecta la construcción de carreteras y ferrocarriles. Éstos parten de la costa este de China, atraviesan todo el país y continúan por varios países de Asia Central; se extienden a Turquía y la Federación de Rusia hasta alcanzar Europa. Entre los proyectos que unirían a Europa con Asia está la construcción de una línea de ferrocarril de alta velocidad de la provincia de Xin Jiang a Bulgaria y otro de Pekín a Moscú, que reduciría el trayecto entre ambas ciudades de seis a dos días. Una tercera ruta de ferrocarril se extendería de China hacia el sudeste de Asia para unir a Laos, Tailandia, Malasia y Singapur. Por otra parte, la Ruta Marítima de la Seda incluye la construcción de un conjunto de puertos y otras obras costeras en el Este de Asia y Medio Oriente, África oriental y el Mediterráneo. (CEPAL, 2015:31; Zhang, 2015; Zhang Feng, 2015; Chanda, 2015). Este proyecto, que ya presenta resultados tangibles, es de una gran trascendencia no sólo por su alcance geográfico, sino también por el énfasis en la cooperación económica y sus consideraciones de carácter político y de seguridad nacional.

Los principios y objetivos de la propuesta han sido expuestos en detalle por el gobierno chino.⁸ La iniciativa muestra el compromiso de China en asumir más responsabilidades y obligaciones dentro de sus posibilidades, utilizando sus capacidades en la construcción de infraestructura y la aportación de recursos financieros (Elek, 2015).

Las cadenas de suministro que vinculan a China con el resto del mundo necesitan ser re-organizadas para permitir el traslado hacia otros países de la producción de bienes con mano de obra intensiva, que ya no es rentable fabricar en China. Pekín ha señalado que está dispuesta a realizar las enormes inversiones necesarias en infraestructura; a aportar los recursos humanos que se requieran, y a llevar a cabo la modernización institucional necesaria para llevarlas a cabo. Hay que tener en cuenta que la cooperación para la creación de capacidades es vital para

8 Para revisar el texto completo del documento véase: Tien Shaohui, 2015. "Full Text: Vision and actions on jointly building Belt and Road", en English.news.cn. En: <http://news.xinhuanet.com/english/china/2015-03/28/c_134105858_2.htm>. Consultado en enero de 2016.

lograr un juego de suma positiva que se puede aplicar de inmediato, sin necesidad de los largos y tortuosos tratados internacionales (Elek, 2015).

Las opciones de financiación de la *One Belt One Road* incluyen el monto ya anunciado de 40 000 millones de dólares del Fondo de la Ruta de la Seda, la China–ASEAN Interbank Association, el Shanghai Cooperation Organization Interbank Association y la China-Eurasia Economic Cooperation Fund. Y el más importante: el AIIB, con un capital inicial de 100 000 millones de dólares recaudados de 57 miembros iniciales.

Otros bancos de desarrollo multilaterales, como el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo, no sólo han declarado su voluntad de respaldar el éxito de la AIIB sino que también han manifestado su propensión a buscar la manera de acelerar sus propias líneas de financiamiento para el desarrollo de infraestructura (Elek, 2015).

El ascenso económico y político de China ha sido, quizá, el hecho de mayor relevancia geoestratégica en las últimas dos décadas y ahora somos testigos del reacomodo que el resto de las grandes potencias, los países emergentes y aún los más subdesarrollados, están llevando a cabo para ajustarse a los esquemas de gobernanza global, conforme al nuevo peso económico y geopolítico de China (Solana, 2015).

Conclusiones

La identidad y la política exterior de China tienen una relación muy estrecha con el diseño la aplicación de su política de cooperación internacional. En este sentido, sus dirigentes han redefinido la manera de integrarse a los esfuerzos internacionales de CID; tal es así que la cooperación internacional de China no sigue los criterios de los organismos internacionales que cumplen con estas funciones, tales como la OCDE, mediante la ayuda oficial al desarrollo. China, sin oponerse de manera directa a las prácticas internacionales, está generando su propia estructura institucional mediante la cual pueda destinar de un modo directo sus recursos financieros y tecnológicos a la CID.

Teniendo en cuenta sus propias necesidades económicas y su estrategia de política internacional, China destina la mayor parte de sus recursos disponibles para la ayuda externa, a los países menos desarrollados de Asia, África y América Latina. Un concepto de respaldo que justifica esta estrategia es el de cooperación sur-sur. China no se considera un país desarrollado, aunque actúa –y por lo mismo adquiere ante la comunidad internacional– el papel de una gran potencia.

La dirigencia china con frecuencia recurre a la perspectiva sur-sur para presentar la cooperación hacia los países menos desarrollados, la cual se concreta por la vía de diversos mecanismos, como la cooperación técnica, acompañada de flujos financieros en áreas de la economía, que son de su propio interés, sin condiciones políticas, en el sentido de respetar la soberanía de cada país.

China otorga ayuda para el combate a la pobreza en todas sus manifestaciones como un apoyo, pero no como una solución. La dirigencia china considera que el desarrollo debe partir de las políticas de cada país; para ello acude a su propia experiencia: la pobreza en un tema interno que China ha venido resolviendo por sí misma.

Por último cabe precisar que China identifica la cooperación internacional para el desarrollo en temas más relacionados con los bienes públicos globales, como el agujero de la capa de ozono, el cambio climático global, el VIH, el combate al tráfico de drogas y el terrorismo, así como los apoyos que otorga para evitar la volatilidad financiera. En estos campos recibe y otorga ayuda internacional. Al respecto, China ha participado de manera activa en el cumplimiento de los objetivos del milenio, propuestos por la ONU. Por una parte, apoya a los países menos desarrollados en acciones de disminución de la pobreza, y por la otra coopera con proyectos de desarrollo sostenible, en especial con los relacionados con la reducción de las emisiones de CO². Al mismo tiempo, en los foros internacionales ha propuesto mejorar la gobernanza económica global, mantener un sistema comercial multilateral libre, abierto y no discriminatorio, oponiéndose al proteccionismo en todas sus formas.

Bibliografía

- Banco Mundial. 2016. "Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) neta recibida (% del INB)". En: <<http://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>>. Consultado en marzo de 2016.
- Bräutigam, Deborah. 2011a. Aid 'With Chinese Characteristics'; Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OECD-DAC Aid Regime", en *Journal of International Development*. En: <<https://deborahbrautigam.files.wordpress.com/2013/04/2011-aid-with-chinese-characteristics.pdf>>. Consultado en marzo de 2015.
- Bräutigam, Deborah. 2011b. *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Cesarín M. Sergio y Carlos Moneta (comp.). 2005. *China y América Latina. Nuevos enfoques sobre cooperación desarrollo ¿Una segunda ruta de la seda?* Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Diario del Pueblo. 2011. "China seguirá impulsando la cooperación internacional". En: <<http://spanish.peopledaily.com.cn/31619/7322236.html>>. Consultado en febrero de 2015.
- Dougherty, E. James y Robert L. Pfaltzgraff (hijo). 1993. *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Elek, Andrew. 2015. "China Takes the Lead on Economic Integration", en *East Asia Forum*, 7 de julio. En: <<http://www.eastasiaforum.org/2015/07/07/china-takes-the-lead-on-economic-integration/>>. Consultado en julio.
- Gries, Hays Peter. 2006. "Identity and Conflict in Sino-American Relations", en Alastair Iain Johnston y S. Robert Ross (edit.), *New Directions in the Study of China's Foreign Policy*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Herbert L. Anne. 1996. "Cooperation in International Relations: A Comparison of Keohane, Haas and Franck", en *Berkely Journal of International Law* 14, núm. 1, artículo 5.

- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Mar Stern. 1999. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Nueva York: The United Nations Development Programme (UNDP). En: <<http://www.oxfordscholarship.com/oso/public/content/economicsfinance/0195130529/toc.html>>. Consultado en febrero de 2012.
- Ministerio de Comercio de la República Popular China. 2012. “Cooperación Internacional sobre medio ambiente”. En: <<http://spanish.mofcom.gov.cn/aarticle/activity/201205/20120508149566.html>>. Consultado en febrero de 2015.
- Observatorio, Cooperación Internacional (OCI). 2015. “China y la CELAC aprobaron un nuevo plan de cooperación sur-sur”. En: <<http://www.observacoop.org.mx/index.php/actualidad/noticias/240-china-y-la-CELAC-aprobaron-un-nuevo-plan-de-cooperacion-sur-sur>>. Consultado en febrero de 2015.
- OECD. 2014. *Development Co-operation Report 2014: Mobilising Resources for Sustainable Development*, OECD Publiisng. En: <<http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2014-en>>. Consultado en febrero de 2015.
- ONU México. 2016. Objetivos de Desarrollo Sostenible. En: <<http://www.ONU.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/>>. Consultado en febrero de 2016.
- State Council Information Office (SCIO). 2011. “China’s Foreign Aid”, en *China News*. En: <www.chinanews.com/gn/2011/04-21/2989430.shtml>. Consultado en febrero de 2015.
- State Council Information Office (SCIO). 2014. “China’s Foreign Aid”, en *Xinhuanet*. En: <http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-07/10/c_133474011.htm>. Consultado en febrero de 2015.
- Sun, Yun. 2014. “Africa in China’s New Foreign Aid White Paper”, en *Brookings*. En: <<http://www.brookings.edu/blogs/africa-in-focus/posts/2014/07/16-africa-china-foreign-aid-sun>>. Consultado en febrero de 2015.
- Vandemortele, Jan. 2015. “No creas todo lo que dicen de los ODM”, en *El País*, 2 de septiembre. En: <http://elpais.com/elpais/2015/02/09/planeta_futuro/1423489334_643762.html>. Consultado en febrero de 2016.

- Viotii, R. Paul y Mark V. K. Jauppi. 1999. *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*. Needham Heights, M. A.: Allyn and Bacon.
- wb. 2016. "Net official de Net official development assistance and official aid received (current US\$)". En: <<http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ALLD.CD>>. Consultado en abril de 2016.
- White, Hugh. 2012. *The China Choice. Why We Should Share Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Wikipedia. 2016. "List of development aid agencies". En: <https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_development_aid_agencies>. Consultado en mayo de 2016.
- Wolf, Charles Jr, Xiao Wang y Eric Warner. 2013. "China's Foreign Aid and Government sponsored Investment Activities: Scale, Content, Destinations, and Implications", en Santa Monica, CA: *RAND Corporation*.
- Xinhua. 2014. "China concede 14.410 millones de dólares para ayuda al extranjero entre 2010 y 2012", en *Xinhua Español*, 7 de octubre. En: <http://spanish.xinhuanet.com/china/2014-07/10/c_133474508.htm>. Consultado en junio de 2015.
- Zhang, Yanbing, Jing Gu y Yunnan Chen. 2015. "China's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate", en *Evidence Report 116*. Institute of Development Studies, Tsinghua University / International Development Studies. En: <<http://www.ids.ac.uk/publication/china-s-engagement-in-international-development-cooperation-the-state-of-the-debate>>. Consultado en marzo de 2015.

¿Es África-China diferente a América Latina-China?

Deborah Bräutigam

Introducción

El auge de China ha sido un factor muy importante del paisaje geopolítico y económico tanto en América Latina como en el Caribe y África durante la década pasada. En ambas regiones los gobiernos y ciudadanos han estado preocupados y de manera alternante han aceptado a su nuevo socio tan prominente. Aun así, con pocas excepciones, las discusiones acerca de China en ambas regiones tienden a tener lugar sin hacer referencia a cómo el auge de China está afectando o es sentido por otras partes del mundo.¹ Este trabajo representa un primer esfuerzo para echar un vistazo comparativo a varias áreas de las regiones de Latinoamérica y África.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. En la parte 1 se establece el escenario delineando de manera breve las diferencias en estructura económica y política entre las dos regiones. Muchas dimensiones de la relación China-África y China-Latinoamérica son similares, pero

¹ Para excepciones ver Bräutigam y Gallagher (2014); Jenkins y Edwards (2004) y Jenkins, Dussel Peters y Mesquita Moreira (2008).

en la parte 2 se analizan ocho áreas en las que, en apariencia ocurren diferencias importantes, y de manera preliminar se explica el porqué de esas diferencias.

Las ocho áreas son: 1. Historia, 2. Geopolítica y diplomacia, 3. Poder suave y opinión pública, 4. Naturaleza de la inversión en manufactura, 5. Compromisos de infraestructura, 6. Financiamiento de préstamos, 7. Migración, y 8. Comercio agrícola.

1. Estructuras económicas y políticas en perspectiva comparativa

¿Qué deberíamos esperar? ¿Por qué podría el compromiso chino ser experimentado de manera diferente o similar en las dos regiones? En esta sección delinea varias similitudes y diferencias estructurales que podría esperarse que influenciaran la naturaleza de lazos y el nivel de los impactos.

Primero, ambas regiones son en gran parte exportadores de *commodities* y no han tenido la experiencia del tipo de transformación estructural que diversificaría la producción lejos de las *commodities* básicas. En 2014 en África de Sub-Sahara, un porcentaje X de exportaciones fueron *commodities* culturales, agropecuarias o materias primas de un tipo u otro. El porcentaje de América Latina fue Y. Dos de las economías más grandes de África, Nigeria y Angola, dependen de manera exclusiva del petróleo, en más del 90 % de sus ganancias por exportación. (Pani, 2015) “En 2014, Cadbury cerró su fábrica de chocolate en Nairobi, y en lugar de eso importó sus productos desde Egipto y Sud África.” Esto sugiere que es más probable que las compañías chinas persigan la lógica de mercado en buscar la compra o producción de materias primas.

El comercio interregional en ambas regiones es bajo. En África, las Naciones Unidas reportan del 2007 y hasta el 2011 sólo 11 % del

Cuadro 1. Estructura económica y política de los dos regiones

Categoría	África Sub Sahara	América Latina
Número de países	48 (46 en vías de desarrollo)	33 (24 en vías de desarrollo)
Tamaño promedio de la población	21.2 millones	21.9 millones
Tasa de crecimiento de la población	2.70 %	1.10 %
Tasa de crecimiento económico	2.50 %	1.70 %
GNI promedio per cápita	\$ 984	\$ 9.095
Captación de Impuestos como % del GDP	13.5 %	14.1 %
Núm. de países en ranking de 50 "Haciendo negocios"	1	3
Tasa de crecimiento agregado al valor de manufactura	3 %	0.50 %
% de población viviendo en áreas urbanas	37 %	78 %
% de participación de producción de manufactura global	1.35 %	6.15 %
Consumo eléctrico por persona (2013)	488 kWh	1893 kWh
Bienes manufacturados como % de exportaciones totales	29 %	55 %

Nota: la población promedio es calculada con base en datos del Banco Mundial acerca de África Sub-Sahara (46 países). Lo mismo para los países de América Latina y el Caribe.

Fuentes: Banco Mundial: <<http://data.worldbank.org>>; UN Stats: <<http://unstatsun.org>>.

comercio africano se realizó dentro de África, comparado con el 19 % en América Latina y el Caribe, 50 % en Asia y 70 % en Europa.²

Ambas regiones tienen una mezcla importante de economías grandes de ingreso medio; Brasil, México, Chile, y Egipto, Nigeria, Sud África –y muchos países pequeños, aunque África es hogar de casi el doble de países que en ALC, lo cual crea algunas oportunidades y retos similares.

2. Diferencias entre el compromiso chino en América Latina y en África

Aunque no ha sido posible realizar una exploración profunda y sistemática de las diferencias entre las dos regiones, este ejercicio preliminar sugiere que existen diferencias importantes entre el compromiso chino en África y el que tiene en América Latina y el Caribe. A continuación nos enfocaremos en ocho áreas en las que, en apariencia, parece haber diferencias más pronunciadas.

2.1 Historia

La diferencia más básica se encuentra en la larga historia de relaciones entre China y África, y la relativamente corta historia de relaciones entre China y América Latina. A menudo, los analistas chinos a menudo recuentan los viajes navales del almirante chino Zheng He a la costa oriental de África entre 1413 y 1433, durante la Dinastía Ming. Esto, por supuesto, fue antes de que Cristóbal Colón navegara a América. Y

2 En: <<http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=604>>; <<http://www.cepal.org/en/infographics/foreign-trade-latin-america-and-caribbean>>; “Medida correctamente, la participación de comercio intra-África en el comercio total podría estar cercana a los valores observados en otras regiones en desarrollo, particularmente en América Latina y el Caribe, en donde el comercio intra regional representa alrededor del 20 % del total del comercio”, en: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/aldcafrica2013_en.pdf>.

aunque los chinos pusieron fin a este periodo temprano de exploración naval en 1433, a ellos les gusta contar cómo viajó Zheng He a África, pero dejó la región tal como la encontró, en vez de conquistarla y colonizarla.

Pasarían muchos siglos antes de que China volviera oficialmente a África, como la República Popular China, pero esta relación fue también más temprana y profunda que con América Latina. Durante las décadas de 1960 a 1979, China se involucró con los grupos de liberación en África, enviando armas y apoyo a rebeliones anti-coloniales y proporcionando asistencia financiera a los nuevos gobiernos socialistas, tales como el de Julius Nyerere en Tanzania. El apoyo al socialismo pronto cambió hacia una búsqueda más generalizada de reconocimiento diplomático. Durante este periodo, Estados Unidos reconoció a la República de China, con poderes en Taiwán, como “China”, y respaldó a ese gobierno, protegiendo su sede en las Naciones Unidas. Pekín cortejó a cada gobierno africano independiente recién formado, haciendo ofertas de asistencia financiera y enfatizando la anti-hegemonía y anti-colonialismo e intereses compartidos. En 1971, Pekín recuperó el lugar de China en las Naciones Unidas, gracias, en gran medida, a los votos de los países africanos. Esto también ayuda a explicar por qué durante los años medios de la Guerra Fría, en específico en 1975, Pekín tenía más programas de ayuda en países africanos que los que tenía ahí Estados Unidos.

Las relaciones chinas en África tuvieron un perfil más bajo durante la década de 1980-1989, en tanto que Pekín se enfocó en sus reformas domésticas, durante el gobierno de Deng Xiaoping. En 1990, tras la transición democrática de Taiwán y la condena internacional a la violenta represión de Pekín a manifestantes en la Plaza Tiananmen, el enfoque de China en África se reanudó. En enero de ese año, el ministro de Relaciones Exteriores de China hizo su primer viaje del año a África. Este patrón ha continuado durante los siguientes 25 años. En los años sesentas, setentas y ochentas del siglo xx, dos líderes chinos visitaron varios países en África, incluyendo al premier Zhou Enlai (1963-1964) y al premier Zhao Ziyang (1982-1983). La primera visita de un líder chino a América Latina parece haber sido una breve participación del

premier Li Peng en la Conferencia acerca del Desarrollo Sustentable, llevada a cabo en 1992, en Río de Janeiro, y no fue sino hasta el nuevo milenio que las visitas se volvieron más frecuentes y duraderas.³

La temprana y larga historia de las relaciones China-África ha afectado numerosas áreas, que serán analizadas a continuación. La diáspora china se extendió a África durante el siglo XIX, conduciendo a diferentes patrones de migración. Muchas décadas de ayuda extranjera y los préstamos relacionados han establecido patrones de contacto y ciertas expectativas, y también han dispuesto el camino a las relaciones de negocio en formas que parecen no aplicar en América Latina.

2.2 Geopolítica y diplomacia

La geografía de las dos regiones es también diferente y esto afecta la relación. América Latina ha estado tradicionalmente a la sombra de Estados Unidos, mientras que África, como resultado de la colonización, tiene lazos cercanos con Europa. Mientras que América Latina no tiene gobiernos parias tipo el de Sudán de al-Bashir o el Zimbabwe de Mugabe, el auge de China es visto como un tanto amenazante a las asociaciones tradicionales de ambas regiones, y a menudo es presentada de esa manera en sus respectivos medios de comunicación. Aun así, la geografía también crea otras diferencias. De particular importancia es el gran número de países pequeños en África y el tamaño relativamente grande de los Estados en América Latina. De los 54 países que hay en África, 18 tienen poblaciones de menos de cinco millones de habitantes. América Latina y el Caribe tienen 33 Estados, aunque los países pequeños están principalmente en el Caribe.

Esto crea una mezcla similar de oportunidades para contactos diplomáticos y para la “diplomacia dólar” con Taiwán. Sin embargo, la historia afecta la manera en que la geopolítica ve hoy día a las dos regiones. Mientras que sólo tres de los países africanos no reconocen a Pekín como

3 En: <<http://www.china.org.cn/english/2000/Aug/955.htm>>.

China, 12 de los 33 países de América Latina y el Caribe reconocen al gobierno en Taiwán como China y no al gobierno de Pekín.

Mientras que casi todos los países con poblaciones medianas a grandes en las dos regiones reconocen a Pekín como China, los países pequeños han sido tradicionalmente sitios de negociación diplomática y cambios de actitud entre Pekín y Taipéi para obtener reconocimiento diplomático. La diplomacia con un número grande de Estados pequeños también consume mucho tiempo. Esto ha creado un incentivo para que los países chinos de África establezcan una organización coordinadora para su diplomacia –el Foro para la Cooperación China-África, o FOCAC, por sus siglas en inglés (Foro de Cooperación China-África), y una organización coordinadora similar en el CELAC, Foro de Cooperación Económica y de Comercio China-Caribe.⁴ Sin embargo, mientras que el FOCAC se ha fortalecido, el Foro China-Caribe se ha reunido sólo tres veces (2005, 2007, y 2011).⁵

Por otro lado, el FOCAC ha servido durante quince años para China para organizar relaciones, acuerdos y financiamientos regionales, entre otros asuntos. En 2015, durante una gira regional del presidente Xi Jinping, China y la CELAC acordaron establecer un nuevo foro. Al hacer referencia del foro, en la *Beijing Review* se lee: “La presencia creciente de líderes chinos en países lejanos es cada vez más importante entre el rebalanceo de Estados Unidos a Asia del Pacífico”.⁶ Esto sugiere que Pekín espera que el Foro del CELAC juegue un papel diplomático importante.

2.3 El poder suave y la opinión pública

¿Cómo es visto el surgimiento de China por los pueblos de estas dos regiones? ¿Qué tan exitoso es el esfuerzo de China de impulsar su poder suave, y qué herramientas utiliza para lograr este propósito? En las

4 En: <<http://cncforumenglish.mofcom.gov.cn/>>.

5 En: <http://www.chinacelacforum.org/eng/zgtlmjlbjgix_1/t1352097.htm>;
<http://www.bjreview.com.cn/quotes/txt/2015-07/11/content_631284.htm>.

6 En: <http://www.bjreview.com.cn/quotes/txt/2015-07/11/content_631284.htm>.

encuestas de opinión más recientes hechas por el Centro de Investigación Pew, todos los países encuestados en África y en América Latina tuvieron calificaciones favorables sobre el 50 % para China.⁷ Esto se compara con otras opiniones favorables del 38 % en Estados Unidos y sólo 9 % en Japón. Aun así, aunque ambas regiones fueron bastante favorables hacia China, África fue la más favorable. Los nueve países encuestados en África tuvieron un promedio positivo de 70 %, mientras que seis países de América Latina promediaron una calificación de 57 % (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Porcentaje de opinión favorable sobre China (2015)

Ghana	80	Chile	66
Etiopía	75	Perú	60
Burkina Faso	75	Venezuela	58
Tanzania	74	Brasil	55
Senegal	70	Argentina	53
Nigeria	70	México	47
Kenia	70		
Chile	66		
Uganda	65		
Sud África	52		
Promedio	70	Promedio	58

Fuente: Pew Research Center, 2015.

China ha priorizado su relación de poder suave con África. La región fue la primera en recibir el eje de transmisión de Televisión Central China (CCTV, por sus siglas en inglés), localizado en Nairobi, con bases de reporteros alrededor de África. La Radio Internacional China y el servicio de noticias chinas Xinhua también han ampliado su presencia en África. Los bancos de política chinos están apoyando los planes de expansión de mercado de Star TV, el cual en su mayoría es propiedad de un consorcio de inversionistas privados. Mientras que un segundo eje de transmisión

7 En: <<http://www.pewglobal.org/database/indicator/24/survey/all/>>.

a ultramar de CCTV en Washington, D. C. también supuestamente debe servir a América Latina, FCCTV-USA no tiene el mismo enfoque en el hemisferio sur y su programa semanal de una hora es aparentemente sólo en inglés.⁸ CCTV-Pekín no tiene un canal en español, pero su contenido no es especialmente latino. Esto podría en parte explicar por qué el poder suave de China pareciera ser más fuerte en África que en América Latina.

2.4 Inversión en manufactura

Mientras que la minería es el sector de mayor valor para la inversión china en ambas regiones, la manufactura parece abarcar el mayor número de inversiones.⁹ No obstante, la naturaleza de esta inversión es diferente en América Latina. La manufactura china tiende a estar en mercados de consumidores grandes (Brasil y México) en los que las compañías venden a sectores protegidos, llevando componentes para ser ensamblados localmente. Automotrices (Chery, JAC, Nexteer), motocicletas, electrodomésticos (Gree, Midea) y electrónica (Lenovo) son algunas de las marcas chinas cada vez más conocidas. Algunas de éstas llegaron de manera indirecta, como Lenovo y Nexteer, que obtuvieron sitios de manufactura en México, cuando compraron compañías situadas en Estados Unidos que tenían operaciones en México (desde entonces Lenovo ha cerrado sus sitios de manufactura mexicanos). (Chen y Pérez Ludeña, 2016: 16) Algunas firmas chinas han invertido en procesamiento-agreste, principalmente en frijol de soya, y también ha habido algo de inversión china en maquiladoras en Centroamérica, aunque ésta podría ser en realidad inversión desde Hong Kong o Taiwán, y no de China continental.

Excepto por Sud África, en donde el patrón de inversión en manufactura es similar al de Brasil y por razones similares, la configuración de la inversión en manufactura en África tiene otros razonamientos. La investigación conducida por la Iniciativa de Investigación China-

8 En: <<http://globalnewsroom.org/news-to-latin-america-is-anyone-watching/>>.

9 Para América Latina, Taotao Chen y Miguel Pérez Ludeña (2013). Para África, datos de mofocom acerca del número de inversiones chinas.

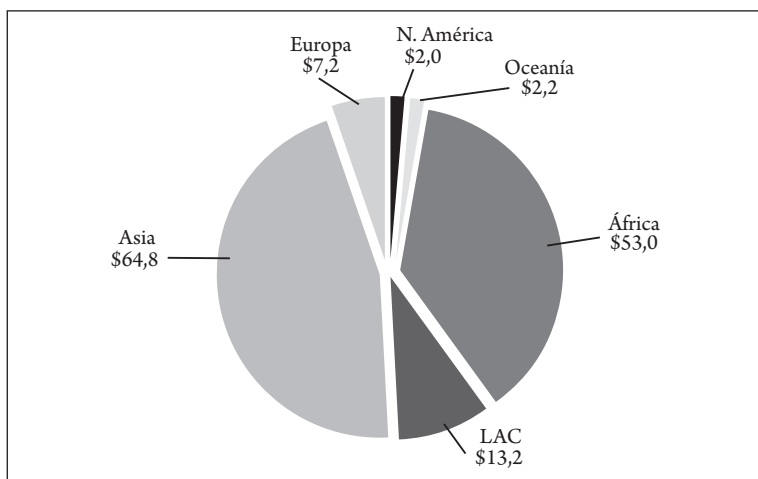
África sugiere que la construcción y los materiales de construcción son un sector mayor para la inversión china: productos de acero reciclado, cemento, madera, tablas de yeso, ventanas y otros componentes de construcción son productos populares para la manufactura local por compañías chinas. Estas inversiones son para mercados africanos domésticos y también para exportación hacia la región. Otra área en la que se aprecia inversión china es en las cadenas de valor global (zapatos, piel y textiles y prendas), en particular en Etiopía. Firmas de inversionistas en este sector llegan desde China, ya conectados a las cadenas de valor global con distribución en Europa y Estados Unidos. Las fábricas de zapatos chinas en Etiopía están muy globalizadas. En una fábrica de propiedad china, un experto en control de calidad brasileño estaba trabajando con trabajadores etíopes, preparando embarques para un distribuidor mayor de Estados, Brown Shoes. En otra fábrica, propiedad de una multinacional británica, un equipo de expertos chinos estaba enseñando a los etíopes cómo hacer guantes de piel. Esos guantes “Hechos en Etiopía” se pueden encontrar a la venta en tiendas grandes como Costco en varios lugares de Estados Unidos.

Es probable que las diferencias en las relaciones de manufactura se deban a que en África la mano de obra es más barata que en la mayoría de los países de América Latina, así como al hecho de que América Latina ya ha desarrollado sus propias industrias de materiales de construcción.

2.5 Contratos de infraestructura china

Los chinos están mucho más involucrados en la infraestructura de la construcción en África que en América Latina. En el año 2014, las compañías de ingeniería chinas reportaron ganancias equivalentes a 53 billones de proyectos africanos (ver gráfico 1). Esto comprendió 37 % de sus ganancias en ultramar. América Latina sólo obtuvo 13.2 billones, que equivalen al 9 % de las ganancias en ultramar. ¿Por qué la presencia de China en la infraestructura en África es mucho más prominente que en América Latina?

Gráfico 1. Compañías chinas de ingeniería



Fuente: Anuario estadístico de China, 2015.

La diferencia no sólo se debe a las necesidades africanas, ya que ambas regiones tienen un déficit de infraestructura. África tiene la “sexta parte de la población mundial, pero sólo el 3 % de su poder generativo”. (World Bank, 2016) Los países de ingresos medios en América Latina se han retrasado en invertir en infraestructura crítica.¹⁰ Y no es porque las compañías de América Latina ganen la competencia a firmas de ingeniería chinas. Ninguna de las dos regiones ha sido muy exitosa en establecer firmas de ingeniería de clase mundial o competir en el Mercado global por contratos de ingeniería. Según *Engineering News Record*, en el año 2015 solamente cuatro compañías de construcción de propiedad Africana se encontraban entre las primeras 250 (todas eran egipcias), mientras que América Latina también presumía de cuatro: dos en Brasil, una en Chile y una en Perú.¹¹ En contraste, hubieron 65 firmas de ingeniería chinas entre las primeras 250 en el año 2015.

10 CEPAL. En: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37381/S1500152_en.pdf?sequence=7>.

11 En: <http://www.enr.com/toplists/2015_Top_250_International_Contractors1>.

Es probable que la diferencia reside en otros dos factores. El primero es la historia más larga de China en África, que se traduce en que las compañías de ingeniería chinas estaban construyendo puentes, estadios y hasta vías ferroviarias en las décadas de 1960-1979. Cuando China volteó hacia el mercado en los años ochentas, estas compañías ya tenían una amplia experiencia en África y habían establecido subsidiarias locales para concursar en proyectos. En otras palabras, han estado ganando los contratos durante treinta y cinco años. El segundo factor es la naturaleza de las finanzas chinas en África comparadas con las que tienen en América Latina.

2.6 Finanzas chinas

Según la base de datos del Diálogo Inter-Americano, el Banco de Desarrollo de China ha proporcionado 37 préstamos y líneas de crédito para un total de 100.6 billones de dólares, mientras que el China Eximbank ha proporcionado 31 préstamos y líneas de crédito que suman un total de 24 billones de dólares (cifras erogadas del año 2000 al 2015). Venezuela ha recibido la mayor parte de las finanzas chinas en la región de América Latina y el Caribe.

La historia en África es muy distinta. Ahí, la mayor parte del financiamiento proviene de la agencia de crédito de exportaciones de China, el Banco de Importaciones y Exportaciones de China, y está atada a las firmas chinas que ganan los contratos de construcción o exportaciones. Muy poco se abastece sin restricciones. El China Eximbank funciona desde 1996, y del año 2000 al 2014 realizó por lo menos 453 préstamos a gobiernos africanos y empresas estatales, alcanzando un monto de 59.3 billones de dólares, mientras que el Banco de Desarrollo de China ha realizado 59 préstamos a gobiernos africanos y empresas estatales que alcanzan los 13.9 billones de dólares. Ambos bancos han realizado préstamos a compañías chinas para inversión, pero éstos no se incluyen aquí.¹²

12 La información de África es de Bräutigam y Hwang (2016). Los datos acerca de América Latina son de Kevin Gallagher (s. a.).

Los préstamos del China Eximbank comprenden el 68 % de todos los préstamos que hemos rastreado en África. Todos ellos estarán atados a exportaciones chinas o a proyectos de construcción realizados por compañías chinas. En contraste, el Banco de Desarrollo de China actúa más como un banco comercial y no sólo financia a compañías o exportaciones chinas. La presencia mayor del China Eximbank en África y sus ataduras de financiamiento explican la porción más grande de contratos de infraestructura en esa región.

2.6 Trabajadores chinos y migración

La sexta área en donde parecen existir diferencias es en el uso de trabajadores chinos y, es probable que, relacionado con esto, la extensión en la que la migración de chinos es un factor notable. Las estadísticas oficiales chinas acerca de exportación de labor son claras (ver cuadro 3). Mientras que la mayoría de trabajadores chinos son enviados a países en Asia (esto incluye a Hong Kong), África es el segundo destino más grande, con 259 385 chinos que en 2014 trabajaban de manera oficial en el continente, que equivalen al 26 % del total. América Latina y el Caribe tan solo tienen 6 % del total. En África, Algeria tiene el número más grande de trabajadores chinos, seguida de Angola y Etiopía.

Cuadro 3. Trabajadores chinos en ultramar, 2014

	Número	% del total
Total	1 005 732	
Asia	634 584	63 %
África	259 385	26 %
América Latina y el Caribe	61 538	6 %
Europa	30 457	3 %
Otros	19 768	2 %

Fuente: *Anuario estadístico chino*, 2015.

La diferencia en el número de trabajadores enviados a ultramar, combinada con las diferentes historias de la diáspora china en el siglo XIX e inicios del siglo XX, han significado que emprendedores que hubieran sido chinos tienen mayor familiaridad con África, la habilidad de ahorrar de sus trabajos de construcción, y más opciones para establecer negocios comerciales o fábricas a pequeña escala. Mientras que no existen datos oficiales acerca del número de chinos que viven en África o en América Latina, como algo anecdótico, vale destacar que la presencia de migrantes chinos ha sido más comentada y estudiada en África que en Latinoamérica. Una búsqueda de resúmenes en la base de datos de artículos de revistas *Proquest* utilizando los términos “migración China África” resultó en 90 artículos, mientras que una búsqueda similar utilizando los términos “migración China América Latina” sólo arrojó diez artículos.

2.7 Agricultura

En África, la sabiduría convencional es que el gobierno chino está conduciendo un esfuerzo por adquirir grandes áreas de tierra para cultivar comida para enviar a China, y que están enviando a granjeros chinos para hacer esta labor.¹³ Un vistazo de cerca a esta evidencia sugiere que esto es incorrecto. Las compañías chinas han adquirido muy poca tierra en África. Su interés es invertir y se quejan de que su gobierno proporciona muy poco apoyo para eso. Y aunque este apoyo está creciendo, el fondo más importante de cooperación, encabezado por el Banco de Exportación e Importación de China, no permite que se utilicen fondos para adquisición de tierras. Los datos acerca de comercio agrícola confirman este análisis. Las cinco principales exportaciones desde África a China son las semillas de sésamo, algodón, tabaco, hule y cacao, y estos productos comprenden menos del 2 % de todas las exportaciones (datos de COMTRADE, 2013). De éstos, sólo el hule es producido en

13 Esta sección se apoya en: Deborah Bräutigam (2015).

plantaciones de propiedad china. Las otras *commodities* son compradas a granjeros africanos, ya sea mediante intercambios de bolsas de productos básicos o por la vía de arreglos de sub-contratación.

Los chinos tampoco han tenido mucho éxito en invertir en agricultura en América Latina. Varios países impusieron restricciones en la propiedad de tierras por extranjeros durante la primera oleada de interés, cuando en 2008 los precios de las *commodities* agrícolas globales se dispararon. Hoy día la mayor parte de la inversión agrícola parece estar en el sector de distribución y procesamiento, en donde las firmas chinas están tratando de expandir su presencia en áreas previamente controladas por las cuatro firmas grandes conocidas como “ABCD” (Archer Daniels Midlands, Bunche, Cargill y Dreyfus). El frijol de soya y las oleaginosas comprenden alrededor del 18 % de las exportaciones de América Latina a China, hacienda de este el producto número dos exportado a China.¹⁴

Curiosamente, hubo por lo menos una conexión importante entre China- América Latina-África en el sector del frijol de soya. En 2004, un inversionista agrícola de Mozambique visitó Brasil para aprender más acerca del cultivo de la soya. Ahí conoció compradores de una compañía china de *commodities* de granos y oleaginosas que estaban comprando frijol de soya brasileño. Basándose en esta reunión, él viajó a Pekín y convenció a la compañía para que visitara Mozambique y explorara invertir en su plan de crecer frijol de soya en un área de tierra substancial. La inversión se realizó, pero por diversa razones no tuvo éxito y la compañía china prefirió retirarse poco después. En 2005 la inversión conjunta de empresas conjuntas fue el intento que se ha hecho más importante. De hecho, es el único realizado por una compañía china con el fin de cultivar frijol de soya en algo más que una base experimental (aunque suponemos que no será el último). Esto sugiere que existe un interesante potencial para fortalecer los vínculos en China-África-América Latina.

14 Ray y Gallagher (2015: 5).

Bibliografía

- Bräutigam, Deborah y Jyhjong Hwang. 2016. "Eastern Promises: China Africa Research Initiative. Washington: Johns Hopkins University School of Advanced International Studies.
- Bräutigam, Deborah y Kevin Gallagher. 2014. "Bartering Globalization: China's Commodity-backed Finance in Africa and Latin America", en *Global Policy* 5, núm. 3. Inglaterra: Durham University y John Wiley & Sons Ltd., pp. 261-390.
- Bräutigam, Deborah. 2015. *Will Africa Feed China?* Nueva York: Oxford University Press.
- Chen, Taotao y Miguel Pérez Ludeña. 2016. "Chinese Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean", Reunión sobre el Foro Económico Mundial de la Agenda Global, Abu Dhabi, 18 al 20 de noviembre, 2013.
- Gallagher, Kevin. s. a. "Chinese Finance Database", en Inter-American Dialogue. En: <http://www.thedialogue.org/map_list/>.
- Jenkins, Rhys, Enrique Dussel Peters y Mauricio Mesquita Moreira. 2008. "The Impact of China on Latin America and the Caribbean", en *World Development* 36, núm. 2, pp. 235–253.
- Pani, Marco. 2015. "Crecimiento más débil en África subsahariana en medio de deterioro de las condiciones mundiales", en "Artículos de Actualidad", del *Boletín del FMI*. En: <<https://www.imf.org/es/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar102715a>>.
- Ray, Rebecca y Kevin Gallagher. 2015. *China-Latin America Economic Bulletin 2015*, documento de trabajo, 2015/9, Edition Global Economic Governance Initiative. Boston: Boston University, p. 5
- World Bank. 2016. "Annual Report". En: <<http://www.worldbank.org/en/about/annual-report>>.

Bilateralismo *versus* multilateralismos.

Las relaciones China, Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC), discurso, política y praxis internacionales

Nora Sainz Gsell

Introducción

El trabajo explica las relaciones de China y la UE con los Estados de ALC (EALC) desde el contexto del multilateralismo en un sistema internacional globalizado. El estudio, contextualizado en el ámbito de las relaciones internacionales, se centra en analizar el multilateralismo y su evolución en las relaciones internacionales, haciendo mención de la emergencia de diferentes visiones del concepto en función de las percepciones de los actores. Visiones que condicionarán la diplomacia, las políticas de cooperación y la elaboración de la agenda entre China, la UE y los EALC. También describe las características y los condicionamientos de la política exterior china y la acción exterior de la UE y de su PESC, enmarcadas en multilateralismos propios que constituyen sus identidades internacionales y legitiman sus acciones mundiales, así como la idiosincrasia del multilateralismo de los EALC.

Para la UE el multilateralismo es la base de su condición de *actorness* y, en consecuencia, de su papel como *global player* en un sistema de Estados.

Para China, el multilateralismo, ligado a las ideas de “ascenso pacífico” y de multipolaridad, se entiende también como participación activa en la diplomacia multilateral, pero destacando su sustrato de oposición al unilateralismo-hegemonismo en un mundo global, dando origen al denominado “multilateralismo a la China”, que pretende ser un modelo a exportar. Para los EALC, la experiencia de la diplomacia multilateral no es nueva, por el contrario, han hecho del multilateralismo universal y regional uno de los pilares de sus políticas exteriores, siendo este tipo de diplomacia parte constitutiva también de su identidad. A la hora de las praxis de esa acción multilateral con ALC, se observa que en el caso de Pekín se desarrolla de manera progresiva y en paralelo con un bilateralismo activo. Mientras que en el caso de Bruselas (un actor “colectivo”), con una perspectiva histórica más larga en el tiempo y con más experiencia diplomática hacia la región, se ve mediatizada por los intereses de los países comunitarios.

El estudio intentará averiguar si las opciones de China, de la UE y de los EALC de “nuevos” multilateralismos o multilateralismos “a la carta” permiten mitigar la llamada crisis o ineficacia del multilateralismo clásico en un mundo global o, si sólo son multilateralismos *sui generis*, de adaptación, que responden a un sistema internacional jerarquizado, con marginalización de los Estados menos poderosos y con escasa reciprocidad en las relaciones de cooperación (Petiteville, 2009).

1. El multilateralismo: concepto, tipos y condicionamientos internacionales

Como otras nociones, poder, seguridad, gobernanza, entre otros, la de multilateralismo ha sido objeto de debate en las relaciones internacionales. Analizado y re-pensado en tanto que concepto y como sistema de orden mundial, es un lugar común hablar del multilateralismo como un sistema en crisis (Newman, 2007), decadente (Pannier, 2015), o disminuido (Rüland, 2012), en vista del escaso éxito en la experiencia

de gestión de las guerras del nuevo siglo –Irak y Siria– o de las recurrentes crisis financieras, de alimentos, de energía o medioambientales.

De manera conceptual, se observa la existencia de diferentes definiciones del término multilateralismo. La clásica, de base legal, recogida en la Carta de Naciones Unidas –que establece un sistema de cooperación múltiple y funcional– vincula a los miembros mediante obligaciones y reglas comunes y se basa en el Derecho Internacional y en la igualdad soberana de los Estados. La de carácter funcional –que es la definición más extendida en la disciplina– considera al multilateralismo como forma institucionalizada que coordina la relación entre tres o más Estados “sobre la base de principios ‘generalizados’ que definen la conducta apropiada para actuar en una situación dada, sin preocuparse de los intereses particulares de las partes o de las exigencias estratégicas que puedan existir en circunstancias específicas” (Ruggie, 1992: 571), formulada ante el fin del orden bipolar, denota una finalidad más descriptiva que explicativa, dada la escasa práctica del mismo y la ineficacia a la hora de llegar a consensos, según algunos autores (Naím, 2009). Las renovadoras, de post-Guerra Fría, postuladas como posibles respuestas a la mencionada crisis e ineficacia de la cooperación multilateral. En esta línea se encuentran las que incluyen elementos de carácter práctico, con base en el tema específico de cooperación, y haciendo énfasis en los intereses vitales de un número reducido de Estados (incluso sólo dos, ¿nuevo bilateralismo?), como la de “minilateralismo” (Pannier, 2015), sugerida para ser aplicada en ámbitos concretos, como el de seguridad y defensa (pensada para la UE), o las que consideran que multilateralismo es la aplicación de los principios democráticos a las relaciones internacionales en la era de la globalización (Moreau-Defarges, 2004). Así, se concluye que las obligaciones mutuas e iguales, las reglas comunes, los principios generalizados y la acción colectiva entre Estados (por lo menos tres) frente a desafíos y oportunidades comunes son los rasgos constitutivos básicos del multilateralismo (Newman, 2007: 10), elementos presentes, con mayor o menor énfasis, en las definiciones anteriores. Para efectos prácticos y analíticos, éste será el concepto utilizado a lo largo del estudio.

Teniendo en cuenta la evolución y práctica del multilateralismo, la propia idiosincrasia estatal (en términos de capacidades y de desarrollo) y, desde la perspectiva del discurso y de la autopercepción frente al otro que tienen los Estados (Sanahuja, 2013) identifica cuatro narrativas o tipos de multilateralismos en la sociedad internacional contemporánea. El *hegemónico*, asumido por Estados Unidos; el *normativo*, preconizado por la UE; el *defensivo*, utilizado por los países en desarrollo, y el *revisionista*, esgrimido por las potencias emergentes. El primero, denominado también multilateralismo “paternalista” (Caamaño, 2014), es el que se vincula con el ejercicio del poder y del liderazgo mesiánico de Estados Unidos en el mundo. El segundo, de carácter idealista, edificado en torno a la idea de la UE como potencia civil y normativa, radica en la existencia de reglas y normas que permiten la creación de entidades post-westfalias por encima del Estado clásico. El tercero, el defensivo o reivindicativo, es el que correspondería a los países en desarrollo o sur global, y a los foros que los agrupan, Movimiento de No Alineados (MNA), el G-77, G-24, etcétera. El objetivo principal de este multilateralismo es la defensa ante el poder hegemónico de ciertos actores (Estados Unidos, la UE y organizaciones financieras, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), por ejemplo) y también el desagravio histórico, producto del pasado colonial y del hegemonismo. La práctica total de los EALC, a excepción de Brasil, se incluye en esta categoría de multilateralismo en materia de política exterior. El cuarto, el revisionista o realista, no muy diferente del anterior, es el multilateralismo de los países emergentes. Es decir, los Estados que han alcanzado capacidades políticas, económicas, etcétera, por encima del resto de los países en desarrollo, y que buscan una redistribución del poder mundial, como es el caso de China.

Las opciones, estrategias y políticas internacionales de China, la UE y de los EALC estarán condicionadas por la configuración del orden de post-Guerra Fría, y en especial por las dinámicas de la globalización y del regionalismo (Sainz, 2008 y 2013) que imbuirán dos ámbitos clave de la cooperación: la agenda y el tipo de acción multilateral a implementar. Respecto a la agenda, se está ante la emergencia de una

de tipo global, producto de la mundialización, con la aparición de nuevos temas (democracia, integración económica, derechos humanos, desarrollo, medioambiente, recursos estratégicos, entre otros), que obliga a los actores internacionales, en especial a los Estados, a importar la agenda y a revisar y actualizar sus modelos tradicionales de participación internacional. La cuestión de la “agenda importada” evidencia la influencia creciente que la política internacional ha adquirido sobre la doméstica (dimensión *intermística*), estableciendo y determinando las pautas de acción estatal, y cuestionando la autonomía y soberanía del Estado en esa compleja red de relaciones globales. En relación con las pautas de cooperación, debe apuntarse que éstas se inscribirán, en su mayoría, en el contexto del nuevo regionalismo o regionalismo de post-Guerra Fría. El regionalismo, entendido como proceso de construcción de una región, y regionalización como proyecto político que lleva cabo ese proceso de construcción regional, son dos dinámicas que condicionarán las relaciones entre los Estados en ALC y de éstos con otros actores extra regionales. La primera remite al discurso, a la idea, a la esencia de la construcción regional, y la segunda a la práctica de dicha construcción (Buzan y Waever, 2003; Ayllón, Ojeda y Surasky, 2014). El regionalismo de los años noventa (regionalismo abierto o “asiático”), basado en premisas neo-liberales y en el Consenso de Washington, evolucionará en las primeras décadas del siglo en ALC hacia un regionalismo crítico (post-neo liberal; post-hegemónico), que pondrá el acento en las dimensiones políticas (agenda, papel del estado en la economía, etc.), sociales y de complementariedad de la cooperación (recursos, estratégicos, seguridad energética, desarrollo). A esta dinámica de transformaciones que se centran en el fenómeno de las regiones hay que sumar una creciente emergencia del área Asia-Pacífico en términos geo-políticos y económicos, que llevan a algunos autores a hablar de mundo post-occidental (Zakaria, 2008). En este contexto global y regionalizado, que influye y determina el escenario mundial (oportunidades, amenazas, desafíos, posibilidades, etc.), tienen lugar las relaciones entre China, la UE y los EALC, cada uno con sus propias características.

China destaca entre un grupo de países con un creciente poder político, potencias demográficas, con capacidad económica, militar, tecnológica y un relevante liderazgo mundial y/o regional, que llevan a cabo una acción multilateral. Me refiero a los denominados Estados BRIC/BRICS, Brasil, Rusia, India y China/Sudáfrica.¹ China, potencia emergente,² aparece como paradigma de Estado con capacidad para el ejercicio del poder suave/ blando, (Nye, 1990), concepto que hace referencia al uso de aquellos recursos que no caen dentro del poder duro o clásico (coerción militar, uso de la fuerza). Es decir, una forma indirecta de ejercicio de poder, mediante las ideas, la cultura, los valores, la exportación de modelos, entre otros.

A diferencia de China y los EALC, la UE es una organización gubernamental (cuyos estados miembros conforman un mercado único), con peso económico y político, lo que la convierte en una potencia diferente

-
- 1 Si bien son Estados con importantes diferencias (algunos son democracias: Brasil, India; y otros gobiernos autoritarios: China, Rusia), comparten elementos comunes: poseen significativos recursos militares, económicos y políticos, aspiran a contribuir a la creación de un orden internacional (regional, global); están en disposición de tener un papel relevante en el sistema internacional (áreas de influencia); desarrollan relaciones entre sí (sur-sur); G-5 (Brasil; China, India, México, Sudáfrica); Fórum IBSA (India, Brasil, Sudáfrica); Basic (Brasil, Sudáfrica, India, India, China) (cuestión cambio climático, medio ambiente) y no participan en sistemas de alianzas con Estados Unidos. Los BRICS se autodefinen como "la fuerza para lograr los cambios y reformas incrementales de las actuales instituciones hacia una gobernanza más representativa y equitativa capaz de generar un crecimiento global más inclusivo y proporcionar un mundo estable, pacífico y próspero", en VI Cumbre de Estados BRICS. Declaración de Fortaleza (2014), punto 5. En este encuentro se decidió la creación de un Banco de Desarrollo de los brics con el fin de facilitar recursos a las economías emergentes y a las en desarrollo.
 - 2 Las características del poder de China como potencia son significativas. Miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (con derecho a veto), y del grupo de potencias nucleares, con más de mil trescientos millones de personas (casi 20 % de la población mundial), se ha convertido en un verdadero motor económico mundial, tal como se puede observar en su PIB, que se ha multiplicado por diez en treinta años (en 2014 representa más del 16.4 % del PIB mundial, en términos de paridad de poder) y en sus relaciones comerciales. En 2014 era el segundo socio comercial de la Unión Europea, atrás de Estados Unidos, con una balanza comercial favorable creciente en los últimos cinco años. En materia militar, Pekín también apuesta por alcanzar el estatus político y económico que el país tiene a nivel internacional, con un incremento del 10.5 % en el gasto militar en 2015, que la colocarían como el segundo país en el mundo con mayor presupuesto en defensa.

(por su identidad singular de “actoría”) en el sistema internacional.³ Desde el fin del bipolarismo está sometida a sucesivas ampliaciones, dada la incorporación progresiva de los países de la Europa Central y Oriental (de la Europa de los 12 se pasa a la de los 28 de hoy), ejemplo también del poder suave / blando (fundado en valores de tipo liberal) y autodefinida como potencia civil y normativa (Bull, 1982), la UE se presenta –en tanto modelo de reglas y normas consensuadas y de valores (democracia, estado de derecho, buena gobernanza, etc.)– como alternativa a un orden exclusivamente estatal. La existencia de instituciones supranacionales encaminadas a la superación del orden westfaliano, reforzando la cooperación y eliminando la posibilidad del conflicto (postulados que están en el origen mismo de las comunidades europeas), constituyen parte de su identidad como espacio o zona de paz. Sin embargo, la propia idiosincrasia comunitaria, la heterogeneidad en su composición, la prevalencia y en ocasiones los intereses nacionales, hace que se cuestione la capacidad de influencia de la UE en la política mundial, dada la falta, en ocasiones, de coherencia en sus relaciones internacionales. El entramado institucional y la delimitación de competencias dificultan, de manera especial, que en uno de los ámbitos comunitarios, el de la política exterior y seguridad común (PESC), la UE sea un actor con “voz única” y afecte la propia proyección de este modelo de valores.⁴ No obstante, a pesar de sus particularidades, la UE aparece como la experiencia política, diplomática y económica más avanzada en términos de integración y,

3 Con 508 millones de personas en 2014, es decir sólo 7 % de la población mundial, la UE representa casi 20 % del PIB mundial. Dos de sus Estados, Francia y Reino Unido son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (derecho a veto) y, junto a Alemania, forman parte de las cinco economías más desarrolladas del Banco Mundial y del FMI. La UE es la primera potencia comercial del mundo con 16.5 % de las importaciones y exportaciones mundiales, y la primera exportadora mundial de productos manufacturados y servicios. También es el mayor mercado de importación para más de cien países. La UE es el mayor socio comercial de 59 países (China sólo lo es de 36 y Estados Unidos de 24). El comercio exterior europeo de bienes y servicios representa 35 % del PIB de la UE, porcentaje que supera en cinco puntos al de Estados Unidos. Gracias al tamaño de su mercado, la UE importa tantos productos agrícolas de los países en desarrollo como Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda y Estados Unidos juntos, a pesar de tener una población total comparable. Para más información ver: Comisión Europea. 2014.

4 El Tratado de Lisboa (entrada en vigor en el 2009) tuvo como objetivo clarificar los aspectos en materia de representación exterior de la UE y de práctica política de la acción exterior.

en consecuencia, se auto percibe, como un modelo de promoción de la cooperación multilateral (mediante el regionalismo, el inter regionalismo y/o el bi-regionalismo) y de compromiso con una gobernanza global de la agenda.

Si bien la mayor parte de los EALC comparten, en términos generales, atributos similares como la historia, una lengua y una cultura comunes, regímenes políticos semejantes, etcétera, en lo económico se inscriben en la categoría de “países de renta media” (PRM) y se encuentran en los rangos de alto y medio desarrollo humano (a excepción de Haití),⁵ lo cual evidencia la existencia de diferencias entre ellos en términos de poder, capacidades (recursos, liderazgos, economías, influencia internacional) y de desarrollo.⁶ Como área, ALC tiene una larga experiencia en cooperación e integración, aunque por las características intrínsecas de los regionalismos (desde la perspectiva del perfil de institucionalización, prevalencia de la lógica intergubernamental) y, sobre todo, de la preeminencia que continúan teniendo los Estados como actores centrales, recelosos a la hora de ceder soberanía a organizaciones por encima de ellos, no ha profundizado y consolidado en el tiempo, políticas eficientes ante la globalización ni tampoco ha creado estrategias compartidas frente

5 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2015) *Informe de desarrollo humano*.

6 Con motivo de la reunión de la iv Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se formuló una *Declaración especial sobre los desafíos de los PRM de ALC* (punto 2), en la que se reconoce que la clasificación actual de los PRM no toma en cuenta las múltiples dimensiones del concepto de desarrollo ni la heterogeneidad social y territorial que caracterizan a este grupo de estados. IV Cumbre CELAC, Quito, Ecuador (2016). Como ejemplos de esa diversidad estatal no se puede dejar de citar a Brasil, que en las últimas décadas emergió como potencia en base al “liderazgo consensual” (consenso entre los demás estados de la idea-proyecto que define a uno de ellos como líder), que los transforma en vocero e interlocutor del multilateralismo reivindicativo y revisionista. A Argentina, potencia regional y una de las primeras economías afectada por la crisis que será políticamente motor de cooperación en el marco de América del Sur. A Estados como Venezuela, que con sus proyectos mundiales alternativos de solidaridad política y económica, aglutinará, en sus objetivos anti-hegemónicos en el área, a países como Bolivia, Ecuador, Nicaragua. A Chile que confirmará su vínculo con Asia-Pacífico, más que con los procesos latinoamericanos, y a México (potencia con capacidad para extender su influencia histórica en Centroamérica a todo el continente) profundizará su relación con Estados Unidos y Canadá más que con sus vecinos del Sur.

a la agenda importada.⁷ Un actor clave en las cuestiones intra americanas es Estados Unidos, que ha redefinido, en la actual situación, la agenda de seguridad y defensa en sus relaciones con ALC. La reformulación por parte de Washington estriba en conectar el área con la agenda de la seguridad global (los grandes temas son el narcotráfico, la inmigración ilegal, el medio ambiente y el terrorismo) y en re-posicionar a ALC en su estrategia mundial, que se inclina hacia Asia-Pacífico (ALC sigue siendo parte de su esfera de seguridad, pero no en los mismos términos que en Guerra Fría). Los cambios mundiales, los apuntados en las relaciones con Estados Unidos, entre otros, han propiciado la búsqueda y la diversificación en las relaciones exteriores de los países latinoamericanos, que también potenciarán como estrategia de inserción internacional la vertiente pacífico-asiática de sus relaciones internacionales.⁸ Los EALC ven primordialmente en China no sólo un mercado consumidor atrayente y un importante inversor, sino también un actor que permita contrarrestar la presencia e influencia de Estados Unidos y de la UE en la región.

7 El solapamiento de competencias, el estancamiento en determinados periodos de los acuerdos de integración (Mercado Común del Sur, Mercosur; Comunidad Andina de Naciones, CAN; Sistema de Integración Centroamericano, SICA), los liderazgos fragmentados o la lucha por el liderazgo en determinados ámbitos (Argentina, Brasil, Venezuela, México), las diferencias en la formulación de proyectos alternativos que permitiesen reconducir el regionalismo político y económico (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos, ALBA-TCP; Unión de Naciones de América del Sur-Unasur) son algunos de los déficits que han incidido en la marcha de los procesos multilaterales en el área. Un espacio de éxito en materia de integración política y económica es la Comunidad del Caribe, Caricom. Esta institución fue la elegida para iniciar el proceso de acercamiento de América Latina y el Caribe, con orígenes en la representación de la organización en el Grupo de Río.

8 Este viraje asiático de la región, se formaliza con, por ejemplo, la incorporación de algunos estados de Latinoamérica (México, Perú, Chile) al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) dando origen a la mayor área global de cooperación multilateral que vincula dos regiones, el Foro de la Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALE), o la recientemente creada Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú). Esta estrategia de aproximación también se lleva a cabo desde el ámbito de los espacios de cooperación política y económica (los diálogos establecidos por China con CAN y Mercosur). China, seguida de India, Vietnam, Indonesia o Tailandia, figuran como objetivos asiáticos significativos de cooperación bilateral por parte de los Estados latinoamericanos.

2. El multilateralismo de China, de la UE y de los EALC: revisión, normatividad y reivindicación

La política exterior china en el siglo XXI se articula en torno a principios formulados durante la Guerra Fría –los de la coexistencia pacífica (destacan el respeto a la integridad territorial y la soberanía y la no injerencia en asuntos internos), complementados con los que se formulan en la globalización (Sainz, 2008 y 2013). Así, la diplomacia china introduce la noción de “gran nación” y las ideas de “ascenso pacífico” (complementaria de coexistencia pacífica), de multipolaridad y de multilateralismo (entendida como participación activa en la diplomacia multilateral y como oposición al unilateralismo en un mundo global). Asimismo, se introducen los conceptos de “diversidad y armonía”, materializados en el modelo llamado “unión sin uniformidad”, que ha sido propiciado y esgrimido ante la posible injerencia y críticas desde el exterior en temas contenidos en la mencionada agenda global, como el déficit democrático o la violación de los derechos humanos, entre otros. El desarrollo pacífico (*hepingfazhan*) para alcanzar una sociedad moderadamente acomodada (*xiakang*), el establecimiento de un mundo armonioso, la prosperidad compartida sobre una paz duradera, constituyen la base para el ejercicio del poder suave al estilo chino y los pilares del multilateralismo de China. La defensa de la diplomacia multilateral, cuyo fin es impulsar un nuevo orden político y económico se inicia en la década de 1990-1999 y se acelera en las décadas siguientes con la participación de China en múltiples foros (BRICs, Basic, Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), ASEAN + 3, G-20, APEC, etcétera).

En la política china se observa una implicación selectiva de los espacios de cooperación en los que participa, los cuales le sirven para el ejercicio de su multilateralismo, que a su vez es usado como instrumento de redistribución de poder (en la multipolaridad) y como herramienta para una gestión común y organizada de la agenda, además de que, fundamentalmente, le son útiles para aumentar su liderazgo internacional, entre el resto de Estados (Gran Líder). De manera paulatina, China se convierte en un actor creciente e importante con el que hay que contar

en el contexto de la gobernanza global. Incluso se permite la exportación del modelo chino de desarrollo, con las reglas y normas del Consenso de Pekín.⁹ De este modo pasa del ejercicio de un multilateralismo defensivo a uno claramente revisionista, también conocido como práctico o realista (Caamaño, 2014).

En el periodo de post Guerra Fría, ALC es una ventana de oportunidades para Pekín, para posicionar a China como “país del centro” (*Zhongguo*). En el bipolarismo, las relaciones entre China y ALC no fueron intensas, tuvieron una dimensión anti-imperialista y, por parte de China, se pretendió profundizar los vínculos de solidaridad con los Estados latinoamericanos en su condición de país en desarrollo.¹⁰ El interés de China hacia la región se activó en la década de 1990-1999, en el contexto de una clara política de diversificación de sus relaciones internacionales, que se tradujo en una intensa política de presencia en ALC materializada con el establecimiento de diferentes mecanismos diplomáticos (diálogos, visitas de los dirigentes chinos, etcétera). Políticamente, las relaciones entre China y ALC se inscriben en el eje denominado Centro-Periferia (o sur-global), conformado por países agrupados en términos de desarrollo económico. En este marco, Pekín califica su papel como el de “el gran país en desarrollo”, “el gran aliado” y/o “el líder del sur”, y se reserva un estatus que marca diferencias con el resto de Estados. A finales de 2008, se da a conocer el primer *Documento sobre la política china hacia América Latina y el Caribe*,¹¹ un verdadero Libro Blanco en las relaciones entre Pekín y la región. El texto ratifica la diplomacia de la coexistencia pacífica y confirma la posición y el papel que el gobierno chino atribuye

9 El denominado Consenso de Pekín es el modelo de desarrollo chino, que consiste en implementar el “capitalismo” de Estado; el gradualismo en las reformas económicas, un modelo abierto hacia el exterior, hacia el comercio internacional y las inversiones; el autoritarismo político y una gran capacidad de adaptación y flexibilidad ante las circunstancias. Ver Enrique Fanjul (2009).

10 Desde 1969 a 1980 estableció relaciones con Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Ecuador, Guyana, Jamaica, México, Perú, Surinam, Trinidad y Tobago y Venezuela. Durante la post-Guerra Fría, esas relaciones alcanzan a Antigua y Barbuda, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Dominica, Granada y Uruguay.

11 *Documento sobre la política china hacia América Latina y el Caribe* (Libro Blanco). 2008. En: <http://www.spanish.xinhuanet.com/spanish/2008-11/05/content_7554>. Consultado en junio de 2012.

al área en su política exterior en el contexto de lo que desde China se denomina una “globalización equilibrada” (se “oficializa” el pragmatismo político y económico hacia la región). La iniciativa del “beneficio recíproco-ganancia compartida”; la consideración de la excelente situación de ALC como fuente de recursos naturales y como mercado potencial de las manufacturas chinas, bases del desarrollo económico y social para ambas partes; y el principio de una sola China (Libro Blanco), son los fundamentos de la agenda de la cooperación sino-latinoamericana.¹² Para implementar la agenda, China ha utilizado una intensa y variada diplomacia (visitas al más alto nivel realizadas por los dirigentes chinos; activa política de inversiones económicas; establecimiento de las asociaciones estratégicas, firma de tratados de libre comercio), cuya base fundamental ha sido el bilateralismo, es decir, la promoción de relaciones bilaterales en ámbitos estratégicos que posibiliten complementar las necesidades económicas y de comercio, así como la obtención de recursos

12 La agenda china de la cooperación con ALC, que reúne la praxis de los principios y de las estrategias de su política exterior, se construye en torno a cinco grandes cuestiones. La primera es el impulso del multilateralismo como contrapeso al hegemonismo de Estados Unidos en el área, pero siempre desde la óptica de minimizar los efectos conflictivos que pudiesen surgir del desarrollo estratégico y del ascenso pacífico que lleva el país. La segunda es la diversificación de sus relaciones internacionales para reducir la dependencia (diplomática, comercial, tecnológica, militar, en materias primas) con Estados Unidos, la UE, Japón y zonas como Asia y África, en este sentido Pekín busca en América Latina el apoyo político frente a las presiones internacionales que se generan en cuestiones de derechos humanos, o de casos como el del Tibet. También favorece y fomenta la cooperación sur-sur en foros multilaterales para materializar alianzas en contra de aquellos países que considera persiguen intereses diferentes a los suyos. La tercera es el reconocimiento diplomático formal de Pekín como detentador de la soberanía china por parte de los países latinoamericanos que mantienen relaciones oficiales con Taiwán. En ALC se encuentra la mayoría de los Estados que reconocen a Taipei, siendo éstos, en general, países pequeños o en vías desarrollado que se benefician económicamente de las relaciones con el gobierno taiwanés (Belice, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y Granadinas, y Santa Lucía). La cuarta es la preservación de las relaciones con los grandes productores de recursos estratégicos (hidrocarburos, alimentos, minerales, entre otros) y con los consumidores de productos manufacturados de medio y alto nivel tecnológico. La quinta es el desarrollo de las relaciones de amistad y de cooperación por encima de las diferencias ideológicas. De ahí que se hable de relaciones pragmáticas mutuas y desideologizadas con los países de ALC.

y la cooperación tecnológica.¹³ En estas políticas *vis a vis* es posible distinguir grupos prioritarios de Estados para Pekín.¹⁴ Desde el ámbito de multilateralidad, la política se desarrolla de modo progresivo, después de consolidar las relaciones bilaterales, y en paralelo a éstas destaca como instrumento de política exterior y de su voluntad de ser un actor global, la presencia cada vez más activa de China en el contexto institucional latinoamericano.¹⁵ Sin lugar a dudas, la gran novedad diplomática de cooperación es el establecimiento del Foro China-CELAC (FCC). A imitación de políticas de otros actores internacionales, como la UE, Pekín elige a la CELAC como escenario idóneo para implementar su modelo de multilateralismo, ya que están todos los EALC en una misma institución.¹⁶ El documento programático de esta relación es la *Declaración de Pekín* (enero de 2015), en él se recogen los consensos y principios de la

-
- 13 La cooperación en el ámbito militar y de la defensa se ha materializado en lo que se ha denominado diplomacia militar, la cual abarca desde el intercambio de visitas castrenses y de tecnología hasta la venta y donación de material de equipamiento y armamento militar. A diferencia de lo que sucede con África, AL no tiene a China como proveedor relevante de armamento. Bolivia, Venezuela, Perú y Chile aparecen como los principales socios en este sector.
- 14 Los que tienen asociaciones estratégicas ocuparían el primer lugar, en términos de interés, mientras que en un segundo lugar –pero con importancia creciente– se ubicarían Chile, Perú, Costa Rica, Bolivia y Ecuador (con estos dos últimos existen riesgos de conflicto debido a las políticas de nacionalización de bienes y recursos llevadas a cabo por sus respectivos gobiernos). Respecto al resto de los países, en especial, los centroamericanos que tienen vínculos con Taiwán, el objetivo chino es la ruptura de las relaciones diplomáticas entre éstos y Taipei.
- 15 En esta línea, China se convierte en observador, entre otros, del Grupo de Río, de la Organización de Estados Americanos (OEA), de la Asociación Latinoamericana de Integración o del Parlamento Latinoamericano. Es participante de iniciativas como el Foro Chino-Caribeño de Cooperación Económica y Comercial y de los ya citados Diálogos, desatando el establecido con Mercosur, la organización que vincula a dos de sus principales socios en el área.
- 16 En julio de 2014, con motivo del Encuentro de Líderes de China y ALC, el gobierno chino propuso la creación de una Asociación de Cooperación Integral China América Latina, caracterizada por la igualdad, el beneficio mutuo y el desarrollo común, futuras bases del Foro.

cooperación entre China y la CELAC.¹⁷ Del contenido de la Declaración se desprende el cómo y el para qué de la cooperación multilateral por la que apuestan Pekín y los EALC. Respecto al cómo, en el acuerdo todos los Estados reafirman su apuesta por el multilateralismo como política de responder a los desafíos del sistema y por la necesidad de trabajar en conjunto en los temas de la agenda global. Este trabajo común se edifica sobre la base del principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, principio que en materia de política exterior china complementa el de “unión sin uniformidad” (de carácter soberanista y de no injerencia). Lo relativo al para qué se vincula a la mencionada agenda global en los organismos internacionales, que incluye cuestiones como el desarrollo sostenible; el cambio climático; la gobernanza; lo global, la seguridad cibernética, entre otros. Sin embargo, estas cuestiones no aparecen citadas de manera específica en la agenda regional, establecida de manera prioritaria sobre ámbitos económicos-comerciales-financieros y recursos estratégicos, que responderían más a los intereses de Pekín que a los de los EALC.¹⁸

El “multilateralismo eficaz” es la base de la estrategia de la UE en el mundo y el instrumento para hacer frente a los problemas comunes (Tratado de Lisboa). Es un concepto que al igual que en el caso chino, se formula en contra del unilateralismo y a favor de la multipolaridad

17 Desde el Libro Blanco del 2008, este es el primer texto en el que aparecen los términos de cooperación y, como en el caso del anterior, la declaración clarifica y regula las políticas implementadas hasta entonces; es decir, se “formalizan” las prácticas (multilateralismo pragmático). El Programa de Cooperación, diseñado para un quinquenio (2015-2019), se vertebra sobre tres ámbitos (motores de la cooperación), comercio, inversión y finanzas, y se identifican seis grandes áreas de colaboración (energía y recursos naturales; infraestructuras, agricultura, transporte, innovación científico-tecnológica; tecnología de la información), es lo que popularmente se conoce como “Plan 1+3+6”.

18 Para los países latinoamericanos sería muy importante que China diversificara sus inversiones hacia manufacturas, infraestructuras y servicios de cierta responsabilidad social, ambiental y de desarrollo, lo que resolvería en parte las dificultades de construir una agenda regional incluyente, que contemple los intereses de todos los actores concernidos.

del sistema,¹⁹ y que constituye el *leit motiv* del discurso de la Unión. Surgido en un contexto de conflicto (guerra de Irak, 2003) y de disensos (no hay una posición común frente al conflicto), la ideas de este multilateralismo aparecen reunidas en el documento titulado *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad* (EES) (2003), que se considera un instrumento de gobernanza, una alternativa a las tendencias hegemónicas y al recurso del uso de la fuerza.²⁰ En esta línea, fomentar una sociedad internacional regida por el Derecho Internacional y por instituciones multilaterales constituye la base de las relaciones de la UE con el resto del mundo.

Los vínculos UE-ALC –más antiguos en el tiempo que los que mantiene la región con China–, no sólo se basan en lo económico-comercial, sino también en fuertes lazos histórico-culturales, por lo que han evolucionado en forma y profundidad. Iniciadas las relaciones a finales de la década de 1960-1969, la falta de un interlocutor común en AL (es una región, no una organización internacional) llevó a Bruselas a mantener contacto con Estados o con grupos de Estados,²¹ privilegiando el bilateralismo. Con motivo de la Primera Cumbre UE-ALC (UE-Grupo de Río, 1999) se decidió establecer una asociación estratégica bi-regional para ampliar el contexto de la relación, y con la creación de la CELAC (2010) se tiene la oportunidad de institucionalizar en profundidad la

19 Reanudadas en 1994, las relaciones entre la UE y China establecen una asociación estratégica en 2003, en el contexto de la multipolaridad. Para la UE, China es un país de oportunidades de comercio e inversión, mientras que China considera a la UE como socio estratégico, aunque ha dejado sentir su malestar por la incapacidad de Bruselas de hablar con una sola voz (algunos socios comunitarios son críticos con la política china en ciertos temas, como la vulneración de los derechos humanos).

20 Naciones Unidas (en especial la Asamblea General) será el foro principal para la implementación de este nuevo tipo de cooperación multilateral promovido por Bruselas, desde el cual se pondrá a prueba la excepcionalidad de la UE en términos de membresía (que la Carta atribuye sólo a los Estados), de relaciones con el resto de participantes (la imagen asociada a la particularidad /superioridad de la UE genera desconfianza y choca con el principio de la igualdad soberana) y de actor global con capacidad normativa. Sobre el tema ver Ortega Carcelén, Martín (ed.). 2005. "The European Union and the United Nations. Partners in effective multilateralism". En, *Chaillot Paper*, 78.

21 La *Declaración del Consejo Europeo sobre las relaciones CEE y América Latina* (1969) marca el inicio de las relaciones. De 1970 a 1999 la cee/ue mantuvo encuentros y adoptó acuerdos con grupos de países, CEE/CAN (1983); CEE-América Central (1985); CEE-Grupo de Río (1990); UE-México (1997).

relación y repensar la agenda de la “Asociación para la próxima generación” (UE-CELAC, 2015), con temas como el desarrollo sostenible, el medio ambiente, la integración regional para fomentar la integración y cohesión social, migración, droga, cuestiones de género, educación y empleo, y seguridad ciudadana.

El multilateralismo no es ajeno a los EALC, éstos tienen una importante tradición de participación en organizaciones internacionales²² y la experiencia, peso, influencia y activismo de los latinoamericanos en foros internacionales serán, estratégicamente, importantes para la UE, pero en especial para China a la hora de vincularse con la ALC. A nivel regional, el área si bien no tiene la exclusividad, ha sido la más activa internacionalmente en un tipo de acción concertada y multilateral. La modalidad de las reuniones mantiene la estructura de Cumbres. Este tipo de diplomacia tiene por objetivo maximizar los intereses de todos, lograr acuerdos sostenibles en el tiempo y gestionar la creciente transnacionalización de la agenda.²³ Uno de los espacios creados para instaurar este tipo mecanismos de concertación y de cooperación y producto de la diplomacia de las Cumbres es la CELAC, cuyos antecedentes se remontan al Grupo de Río y a las Cumbres de América Latina y el Caribe (CALC). Fundada en 2011, la CELAC agrupa a todos los estados de América, a excepción de Canadá y Estados Unidos, con seiscientos millones de personas. Es la tercera economía mundial, además de poseer la quinta parte de las reservas de petróleo y el 30 % del agua dulce de la Tierra.²⁴ En estos pocos años de vida, la CELAC se ha convertido

22 La mayoría es miembro fundador de Naciones Unidas. Son actores activos en el ámbito de instituciones económicas y de desarrollo, como la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, el G-20, G-24, políticas G-77, MNA, entre otros.

23 Las Cumbres se caracterizan por definir la agenda regional o subregional, por ser un espacio privilegiado para abordar asuntos multilaterales y bilaterales, por su calidad de ser espacios flexibles y escasamente burocratizados, y por el tipo de acuerdos a los que se llega, los cuales, en general, se vinculan políticamente y no jurídicamente. A lo largo del tiempo, este tipo de reuniones ha permitido construir consensos, generar pautas de conducta, fomentar la confianza entre los participantes, desarrollar nuevas redes temáticas y de comunicación, y abrir la posibilidad de participación de nuevos actores, en particular los de la sociedad civil.

24 Sin embargo, es uno de los espacios con mayor inequidad en la distribución de la riqueza, con casi el veintiocho por ciento de la población en situación de pobreza. Uno de los fines de creación de la CELAC es contribuir a subsanar esta situación.

en el foro de interlocución de la región con otros actores internacionales (Diálogo CELAC-UE; Diálogo con la Federación de Rusia, contacto con la República de Corea, con el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, con Turquía y con Japón), entre ellos China. En 2015 se estableció el Foro CELAC-China (FCC) como un espacio multilateral de discusión, de adopción de políticas y de gestión de la agenda.

Desde la perspectiva de los EALC, China aparece también como una opción política de diversificación, de ruptura de las relaciones de dependencia con polos de poder (Estados Unidos y la UE) y como posible centro en el rediseño de equilibrios a nivel mundial. Si bien la relación entre China y ALC ha sido presentada como un marco de oportunidades y de beneficios mutuos, la relación no deja de ser percibida con cierta desconfianza y crítica desde la región, más aún cuando los términos de los intercambios reflejan una asimetría a favor de la potencia emergente en detrimento de los EALC. Para los EALC, la UE es un socio que ha permitido paliar la influencia de Washington en el área y, posteriormente la de Pekín, sin embargo, Bruselas (Europa) representa el pasado colonial, una historia de agravios y oprobios y de explotación. Además de ser un actor “paradójico”, que frente a su oratoria de democracia y de respeto de derechos humanos no duda en implementar políticas migratorias restrictivas o que ante su compromiso con el desarrollo recurre al proteccionismo comercial (Sanahuja, 2013), lo cual produce percepciones defensivas y reivindicativas de la relación.

Conclusiones

Los cambios en la estructura del sistema, entre ellos, el desplazamiento del poder hacia las potencias emergentes (multipolaridad) y la existencia de temáticas nuevas en la agenda (que necesitan de una gobernanza global) han llevado a China, la UE y a los EALC a la opción del multilateralismo, mayoritariamente en oposición al unilateralismo/ hegemonismo. Ahora bien, en este multilateralismo prevalece más la noción de reparto de poder que de aplicación de principios y de gestión común

de intereses. Y las relaciones multilaterales sirven, en los casos de China y de la UE, excepcionalmente, en el caso de Brasil, para alcanzar y/o reforzar liderazgos mundiales. A su vez, se constata la preponderancia de un bilateralismo activo, sobre el multilateralismo, como principio de actuación que se materializa, entre otras políticas, en las denominadas asociaciones estratégicas (propiciadas por las UE y China con socios privilegiados, algunos EALC). Por lo que se estaría frente al riesgo de una “multipolaridad sin multilateralismo”.

De manera global, las relaciones China-UE-EALC se pueden calificar como complejas y asimétricas. La complejidad de las mismas estriba en la variedad (política, económica, social, de desarrollo) de las realidades estatales implicadas en el vínculo 33+1 (12 estados de América del Sur; 13 del Caribe, 7 de Centroamérica, 1 de América del Norte, más China), por una parte, y en el 33+28 (ALC y la UE). La asimetría descansa tanto en los términos del intercambio económico, como en las potencialidades políticas que, en términos generales, rentabilizan China y la UE mayoritariamente. El cuestionamiento realizado por algunos países de la región sobre la agresividad del “capitalismo” chino, así como la preocupación ante las políticas comunitarias de doble rasero o las posibilidades de recreación de políticas “neo” (coloniales, hegemónicas, imperialistas) son temas que bien justificarían la discusión “ideológica”, política y social, y permiten avanzar más allá de la retórica. En ese sentido, el papel de China (como nuevo actor en la región) es relevante y decisivo, ya que en función del tipo de vínculos que se establecen entre Pekín y los gobiernos de la región se contribuye a ahondar las diferencias (económicas, sociales y de desarrollo) que tienen lugar desde hace décadas en ALC, algo que se percibe como un elemento negativo o de sombra en la relación. Las asimetría, la desideologización del vínculo, la desconfianza, están en la base y moldean los multilateralismos (el defensivo/ reivindicativo, el pragmático/ revisionista y el normativo/ idealista, respectivamente), que operan como estrategias en un sistema “multipolar y jerarquizado” y mediante los cuales se establecen las relaciones de los EALC, China y la UE.

Bibliografía

- Ayllón, Bruno, Tahina Ojeda y Javier Surasky (coords.). 2014. *Cooperación sur-sur. Regionalismos e integración en América Latina*. Madrid: Los Libros de la Catarata/ IUDC.
- Barbé, Esther. (coord.). 2014. *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Bull, Hedley. 1982. "Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?", en *Journal of Common Market Studies* 21, núm. 2, pp. 149-170.
- Buzan, Barry y Ole Waever. 2003. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Caamaño Aramburu, Luis. 2014. "La eficacia del multilateralismo en las relaciones internacionales", en *IEEE.ES Documento de Opinión* 87, pp. 1-16. En: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO87-2014_EficaciaMultilateralismo_LuisCaamano.pdf>.
- Cabestan, Jean-Pierre. 2010. *La politique internationale de la Chine. Entre intégration et volonté de puissance*. París: Presses de Sciences Po.
- Comisión Europea. 2014. *Comprender las políticas de la Unión Europea*. En: <http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/es/trade_es.pdf>.
- Falomir Lockhart, Nicolas. 2013. "La identidad de Unasur: ¿regionalismo post-neoliberal o post-hegemónico?", en *Revista de Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica* 140, pp. 97-109. En: <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/37876/Documento_completo.pdf?sequence=1>.
- Fanjul, Enrique. 2009. "El Consenso de Pekín ¿un nuevo modelo para los países en desarrollo?", en *ARI* 122. España: Real Instituto El Cano. En: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/cooperacion+y+desarrollo/ari122-2009>.
- Hill, Christopher y Michael Smith (dirs.). 2005. *International Relations and The European Union*. Oxford: Oxford University Press.

- Moreau Defarges, Pierre. 2004. "Le multilateralisme et la fin de l' Histoire", en *Politique étrangère* 69, núm. 3, pp. 575-585. En: <http://www.persee.fr/doc/polit_0032-342x_2004_num_69_3_1133>.
- Naím, Moisés. 2009. "Minilateralism: The Magic Number to Get Real International Action", en *Foreign Policy* 173, pp. 15-136. En: <<http://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/>>.
- Newman, Edward. 2007. *A Crisis of Global Institutions? Multilateralism and International Security*. Londres, Nueva York: Routledge.
- Nye, Joseph. 1990. *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*. Nueva York: Basic Books.
- Ortega Carcelén, Martín (ed.). 2005. "The European Union and the United Nations. Partners in effective multilateralism", en *Chaillot Paper* 78. En: <<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp078.pdf>>.
- Pannier, Alice. 2015. "Le 'minilateralisme'. Une nouvelle forme de coopération de défense", en *Politique étrangère* 1, pp. 37-48. En: <<http://www.revues.armand-colin.com/eco-sc-politique/politique-etrangere/politique-etrangere-ndeg-12015/minilateralisme-nouvelle-forme-cooperation-defense>>.
- Petiteville, Franck. 2009. *Le Multilateralisme*. París: Montchrestien.
- Rüland, Jürgen. 2012. "The Rise of Diminished Multilateralism. East Asian and European Forum Shopping in Global Governance", en *Asia Europe Journal* 9, pp. 255-270. En: <https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-662-44766-6_8>.
- Ruggie, John. 1992. "Multilateralism. The Anatomy of an Institution", en *International Organization* 46, núm. 3, pp. 561-598. En: <<https://www.cambridge.org/core/journals/internationalorganization/article/multilateralism-the-anatomy-of-an-institution/AB34548F299B-16FDF0263E621905E3B5>>.
- Sainz Gsell, Nora. 2013. "Las relaciones China-América Latina en el actual sistema internacional: apuntes sobre política, agenda y cooperación", en Minkang Zhou (ed.), *El impacto de China en el mundo iberoamericano. Política, economía, sociedad, lengua, cultura y traducción*. Barcelona: CERAO-UAB, pp. 243-258.

- Sainz Gsell, Nora (ed.). 2008. "Globalización, interregionalismo y auge asiático: la impronta de China e Irán en América Latina", en *Documentos CIDOB Asia* 21. En: <http://www.cidob.org/es/publicaciones/series_pasadas/documentos/asia/globalizacion_interregionalismo_y_auge_asiatico_la_impronta_de_china_e_iran_en_america_latina>.
- Sanahuja, José Antonio. 2013. "Narrativas del multilateralismo. "Efecto Rashomon y cambio de poder", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 101, pp. 27-54. En: <http://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/101/narrativas_del_multilateralismo_efecto_rashomon_y_cambio_de_poder>.
- Zakaria, Fareed. 2008. *The Post-American World*. Nueva York: W.W. Norton & Company.

El dragón redescubre el sur: un análisis crítico del patrón de relaciones entre China-sur global en la nueva configuración política y económica internacional

Javier A. Vadell

Introducción

En el año 2009 la República Popular China (RPC) formuló una estrategia de política externa que identificaba las relaciones con el sur global (*developing countries*) como prioritarias –*fazhanzhong guojia shi jichu*– (Lei, 2015), considerando en lo fundamental tres aspectos: dar prioridad a las asociaciones estratégicas con los países del sur global (Jiang, 2015); la creciente importancia de los vínculos económicos y considerar a los países del sur global como aliados en la arena internacional y en las organizaciones internacionales.

Este punto de partida nos abre el camino a las cuestiones principales de este capítulo: ¿a raíz de la creciente presencia económica de la RPC en el siglo XXI, cuáles son las implicaciones políticas, en los planos doméstico e internacional, para los países del sur global, en particular para América Latina y el Caribe (ALC)?, ¿en qué medida la expansión china en ALC reconfigura la globalización neoliberal y los dictámenes del Consenso de Washington (CW) en particular? Estamos conscientes de la amplitud de las preguntas, sin embargo, de ellas derivan los aspectos específicos de nuestra propuesta, tomando en cuenta el difícil y complejo escenario económico de la región, en un ciclo de caída del precio de los recursos energéticos y de las *commodities*. El rol y

protagonismo de la RPCh no ha disminuido en este contexto crítico, sino más bien ha sucedido lo contrario. Los lazos se estrechan al ritmo de las vulnerabilidades y de lo crítica que se presenta la realidad económica en ALC.

Así las cosas, en el plano global, el neoliberalismo se articula con el liderazgo de una clase capitalista global financiera y corporativa, que si bien fue afectada por la crisis económica de 2008, aún mantiene fortalecida la red global financiera, comercial y de inversiones. Los actores que conectan las redes de poder global –*network power*– (Grewal, 2008) son, fundamentalmente, instituciones: los Estados, las corporaciones transnacionales y las entidades económicas multilaterales de gobernanza (Kahler, 2016).¹ El concepto de red de poder, como fue aplicado por Grewal (2008), y en alguna medida por Benjamin Cohen (Cohen, 2014), en su estudio sobre la geografía monetaria internacional, ayudan a interpretar estos múltiples vínculos económicos globales. En este plano, la red hegemónica de poder del neoliberalismo globalizado está siendo desafiada por un contra-movimiento articulado al que nosotros denominamos “Red de Bancos de Desarrollo de China (RBDCh)”.

En los planos locales, nacionales y regionales, constantes resistencias al modelo neoliberal fueron sucediéndose en los países de ALC, sobre todo después de la crisis económica de 2001, que cuestionó el rol del Estado según los modelos de la doctrina del liberalismo económico y sus políticas basadas en la trilogía: privatizaciones; desreglamentaciones o, como las llama Scholte (2005), re-reglamentaciones, que incluyen las reformas de flexibilización laboral, y por último las liberalizaciones unilaterales del comercio y las finanzas.

Este proyecto planificado se relaciona de manera directa con los modos o tipos de desarrollo implementados por los Estados, sus trayectorias de desarrollo, sus márgenes de maniobra y los constreñimientos externos. El contra-movimiento –contestatorio del neoliberalismo– reverdeció en los ámbitos nacionales, y de manera más modesta, en el plano del regionalismo en el transcurso de casi una década de contexto

1 Kahler (2016) se refiere al Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y a la Organización Mundial de Comercio (OMC).

económico favorable, con *boom* de precio de las *commodities* y la entrada de China en la OMC; es decir, en el comercio internacional, de forma activa y constante. En este sentido, la elección de varios gobiernos de izquierda y centro-izquierda en ALC (sobre todo en Sudamérica) otorgaron sentido político a la renovada tarea de traer al Estado a la escena política para pensar nuevos rumbos del desarrollo. El contra-movimiento –liderado por partidos de izquierda y centro-izquierda– colocó en cuestión esa trilogía, cuya aplicación corroía el tejido social.

El tercer plano es lo que comúnmente se conoce como el “Consenso de Washington” (CW), entendido como red de poder global mediada por las IEMG. Es decir, el enlace material e ideológico que liga las redes de poder global entre los países en desarrollo y los centros neurálgicos de poder económico y político internacionales, liderados por Estados Unidos. En este proceso de vínculo norte-sur, el gobierno de Estados Unidos y las IEMG fueron determinantes como componentes institucionales orgánicos de las redes de poder hegemónico transnacional del neoliberalismo global.

Por otra parte, cuando nos referimos a “sur global” queremos, de propósito, evitar términos que nos parecen muy economicistas, como el de periferia o el de “países en desarrollo”. La idea de “sur global” reúne el contenido económico de conceptos como región periférica del capitalismo, o ‘geografía de poder global’, y destaca las relaciones de poder en los vínculos y redes inter y transnacionales.

En alguna medida las tres dimensiones del neoliberalismo se relacionan con los modelos de desarrollo implementados, con las diferentes formas de articulación Estado-sociedad-mercado. Sin embargo, es en el ámbito de la segunda dimensión en el que fueron implementados los programas políticos de reformas neoliberales. En el plano del CW es en donde se crearon las condiciones globales e internacionales de coerción y consenso, liderazgo de intelectuales economistas y de asesores de las IEMG y de los gobiernos de los países conectados mediante redes de poder, para alcanzar los objetivos de reacomodar a los Estados y las fuerzas sociales en el bloque hegemónico neoliberal como proyecto, de hecho, globalizado.

Muchos estudiosos de la relación China-América Latina y China-África han reflexionado sobre estas cuestiones con mucha idoneidad, pese a lo cual notamos algunas divergencias cuando se trata de interpretar el fenómeno de la expansión de China en el sur global o cuando se aborda la cuestión de las transformaciones de los modelos de desarrollo y, por lo tanto, la relación Estado-sociedad-mercado de esos países en un contexto de crisis del neoliberalismo y del CW.

Así las cosas, para responder a nuestras cuestiones iniciales es necesario identificar y categorizar –si bien de manera sintetizada– los diferentes modos de acción de la RPCh en el sur global, destacando la región de ALC. Es decir, las modalidades de vínculos económicos que China promueve y desarrolla con los países de las región de ALC, intentando descifrar el rol que juegan las nuevas instituciones bancarias chinas (RBDCh) en este proceso expansivo regional y global.

2. Tres fases superpuestas y ocho modalidades

Con esta acción nuestro propósito no es realizar estudios de caso, sino empíricamente verificar, en el limitado espacio del que disponemos, ocho maneras diferentes mediante las cuales la RPCh se relaciona económicamente con los países del sur global, con actores estatales y no estatales, y a partir de actores estatales y no estatales. En gran medida esto nos permitirá revelar cómo este creciente estrechamiento de vínculos económicos de China en ALC reconfigura el CW en la región. En este sentido, debemos reconocer nuestra deuda a Shaun Breslin (2013: 1284), quien en su artículo enumera algunas actividades chinas en las regiones del sur global; sin embargo, observamos que las actividades se han ido ampliando en el transcurso de los últimos años, y han adquirido mayor complejidad. Lo que realizamos, entonces, no sólo fue incorporar más formas de actuación, sino que las periodizamos en tres etapas que se sobreponen y complementan, lo cual ayudará a comprender, de manera sistemática, la configuración de patrón de relación entre la RPCh y el sur global, que en otro lugar denominamos el

Consenso Asiático (CA) (Vadell *et al.*, 2014), que es una red económica de poder global que ha desplazado con éxito al CW.

En este sentido, podemos identificar tres fases en el relacionamiento de China con ALC, las cuales han evolucionado de manera acumulativa, y están en consonancia con el mayor peso del gigante asiático en el capitalismo global. La primera fase es la comercial, seguida y complementada por la segunda fase, que es la de inversiones (principalmente, pero no de manera exclusiva, orientadas a recursos naturales y extractivos) y ayuda/donaciones. La tercera fase, que denominamos financiera-moneteraria, impulsada por la RBDCh, que a nuestro juicio representa el mayor desafío en el plano regional en lo que respecta al CW, y en el plano global al multilateralismo y la gobernanza económica internacional, liderada por Estados Unidos y por las IEMG. Asimismo, este proceso no es aislado y forma parte de una estrategia global de la RPCh que incluye la internacionalización de su moneda, el renminbi.

2.1 Primera fase: comercial

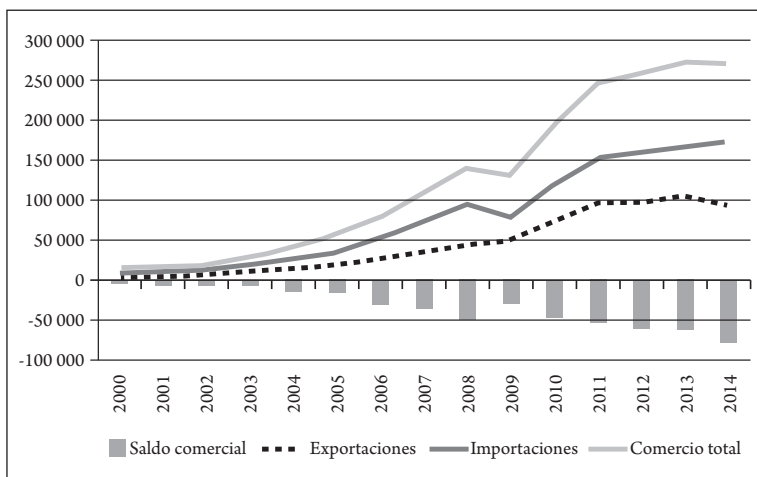
1. Crecimiento del comercio

Un primer aspecto de extrema relevancia es el crecimiento impresionante del comercio entre China y el sur global, experimentado desde inicios del siglo XXI. Este crecimiento se explica a partir de la entrada de la RPCh a la Organización Mundial del Comercio (OMC), ocurrida en 2001, con la consiguiente estrategia política china de *going out* (Friedberg, 2006) o *go global* que respondió, entre otras razones, a la escasez estructural china de recursos naturales para mantener el crecimiento de su economía. De esta manera se fue conformando una red de comercio cada vez más sólida entre China y los países de ALC, en la que el gigante asiático se ha desempeñado como exportador de productos manufacturados, que consume el sur global-, y en lo primordial como importador de *commodities* y de recursos naturales. Es probable que este aspecto sea el que más ha sido investigado por la literatura especializada

en las relaciones China-ALC (Gallagher y Porzecanski, 2010, Vadell *et al.*, 2013, Jenkins *et al.*, 2008, Dussel Peters, 2015, Xinhua, 2004, Slipak, 2014, León-Manríquez y Álvarez, 2014).

Ahora bien, ¿el comercio entre la RPCh y los países de ALC tiende a profundizarse o no? No existen respuestas consensadas sobre esta cuestión, aunque algunos analistas se atreven a afirmar que la ola de comercio con China está en proceso declinante. Como se evidencia en el gráfico 1, según el informe de la CEPAL (CEPAL, 2015), con base en datos de COMTRADE, el comercio ha crecido desde que China ingresó a la (OMC) a un ritmo frenético. Sin embargo, en el informe de la CEPAL se afirma que “las caídas de las exportaciones regionales a China obedecen a una reducción de la demanda de materias primas en ese país”. (CEPAL, 2015: 35) Como se ilustra en el gráfico 1, a partir de 2014 se ha experimentado una disminución del comercio, que contradicen las conclusiones de la CEPAL, que son refutadas en el boletín de Ray, Gallagher y Sarmiento (2016). Para estos autores, la CEPAL no considera la caída del precio de las materias primas para entender la curva descendente del gráfico.

Gráfico 1. América Latina y el Caribe: comercio de bienes con China, 2000-2014 (en millones de dólares)

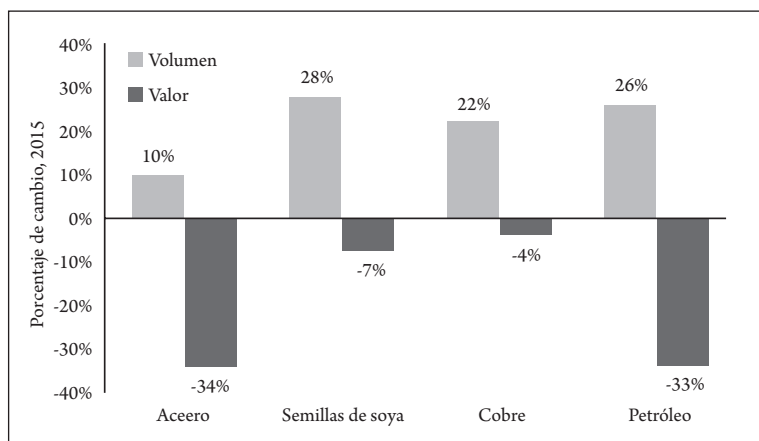


Fuente CEPAL (2015)

Y agregan que para 2015 todo indica que el comercio entre la RPCh y ALC permaneció constante en términos absolutos. “La región exportó aproximadamente 109 000 millones de dólares a China (108.5 mil millones de dólares en 2014) e importó de China 139 000 millones”. (Ray *et al.*, 2016: 2) El déficit de la balanza comercial también permaneció constante.

Sin embargo, como se muestra en el gráfico 2, el volumen de los principales productos exportados por los países de ALC² a China –altamente concentrados en cuatro productos (hierro, soja, petróleo y cobre)– continúan creciendo, mientras que el valor de estos productos continúan sus tendencias a la baja en los precios internacionales.

Gráfico 2. Volumen y caída de los precios de los principales productos exportados por los países de América Latina y el Caribe



Fuente: Ray *et al.*, 2016.

En otras palabras, los datos nos orientan para poder realizar un diagnóstico diferente al que presenta la CEPAL. PODEOS afirmar que si bien

2 Los principales exportadores de recursos naturales y energéticos son, en realidad, países de Sudamérica, en los que el comercio con China es más equilibrado. El comercio de la RPCh con México, América Central y el Caribe presenta una trayectoria diferente y muy desequilibrada, con grandes déficits comerciales. Para más detalles ver CEPAL (2015) y Gallagher y Porzecanski (2010).

hubo una caída en el precio de las *commodities* –que algunos autores identifican como el fin del ciclo del *boom*–, el comercio entre China y ALC no se detuvo, aunque la balanza comercial de los países de la región se muestre cada vez más preocupante. La RPCh sigue aprovechando la situación de caída de precios para acumular *stock* de *commodities* estratégicas con el objetivo inmediato de mantener su crecimiento y, a largo plazo, crear la nueva ruta marítima y terrestre de la seda (*one belt-one road*) en Asia, que conectará a China con Europa atravesando el continente asiático, esfuerzo que demandará grandes inversiones en infraestructura y apoyos por parte de los Bancos de Desarrollo liderados por China.

2.2 Segunda fase: préstamos, inversiones y ayuda

2. Ayudas / donaciones

Una segunda fase en el rol de China en ALC, y que identificamos como creciente, es su rol como donador (*aid donor*), otorgando ayudas, estimulando proyectos sociales y financiando perdón de deudas soberanas. Algunos autores encuadran este tipo de relacionamiento –no sin controversias– en la categoría de la cooperación sur-sur (CSS), pero otros, más cautelosos, consideran que este actuar es resultado de cómo los países emergentes definen la “ayuda externa” y la “cooperación para el desarrollo” (Mawdsley, 2012). Sin pretender agotar este tema, debemos destacar que China reconoce la “ayuda externa” como un componente de la categoría “cooperación para el desarrollo” (Mawdsley, 2012: 81).

En el *Libro blanco* de 2014, la RPCh dejó en claro que su ayuda se basa en el principio de no imposición de condicionalidades políticas para otorgar asistencia de cualquier tipo, y que no busca imponer modelos de desarrollo específicos a sus socios. Los principios de la asistencia externa son: el respeto mutuo, la igualdad, mantener las promesas, beneficios mutuos y ganancias mutuas (*win-win*).

Las categorizaciones que China realiza de la asistencia externa se dividen en: ayuda externa (similar a lo que la OCDE entiende por asistencia) y apoyo oficial para la cooperación de desarrollo económico (Mawdsley, 2012: 82). Esta última modalidad está conectada con las agendas comerciales y de inversiones y no es denominada de ‘ayuda’.

3. Préstamos

La tercera modalidad, que se relaciona con la anterior, son los préstamos en condiciones preferenciales, que en casi todas las circunstancias favorecen a las empresas chinas. Las modalidades pueden ser diversas, pero podemos destacar casos como los contratos de *oil for infrastructure*, como en el caso de Angola (Lopes, 2015) y numerosos casos de préstamos a tasas preferenciales.

Según datos del *think tank* Inter-American Dialogue,³ hasta el 2008 cerca de 11 500 millones de dólares fueron distribuidos por la vía de nuevos proyectos de infraestructura, y sus receptores fueron: Brasil, Venezuela, Argentina y Perú. El monto de inversiones del 2005 al 2015 fue de aproximadamente 119 000 millones, que fueron transferidos a los gobiernos y empresas para prestación de servicios. Los sectores líderes son: infraestructura –con 31 proyectos, que suman un total de 49 900 millones de dólares– y energía –con 21 proyectos que suman un monto de 32 900 millones de dólares.

Los principales prestamistas son: el Banco de Desarrollo de China (BDC), con 83 000 millones de dólares en líneas de crédito. Después tenemos un monto de 33 600 millones de dólares que se dividen entre otros actores: PetroChina, Sinopec, China Construction Bank, etc. En relación a la toma de préstamos, Argentina lidera con un monto de 18 600 millones de dólares, seguida por Venezuela, Brasil y Ecuador. El Ex-Im Bank de China prestó un monto de 20 900 millones de dólares,

3 Para mayores detalles ver: <http://www.thedialogue.org/map_list/>.

distribuidos en 25 proyectos. Los principales beneficiarios son: Venezuela, Brasil, Ecuador, las Bahamas y Perú.

Cabe destacar que los préstamos se concentran en sectores y países específicos. En relación con los países, vale apuntar que no es un hecho casual que Argentina y Ecuador hayan encontrado un financiador en un periodo de crisis y restricción al crédito debido a sus problemas con la banca privada internacional y con el FMI (Gallagher y Porzecanski, 2010; Gallagher *et al.*, 2012). En relación a los sectores alcanzados por los créditos, éstos se concentran en recursos naturales, y destacan los casos de Ecuador y Venezuela.

4. Inversiones *resource-seeking*

Un cuarto tipo, muy presente en la literatura especializada sobre China-AL, son las Inversiones Externas Directas (IEDS), orientadas en lo fundamental, pero no de manera exclusiva, a la exploración y a la extracción de los recursos naturales y energéticos (*resource-seeking investments*). Un banco de datos muy completo es el presentado por la Think Tank: Heritage Foundation. Según esta fuente (Scissors, 2015), el mayor receptor de IEDS es Brasil (31 400 millones de dólares), seguido por Venezuela (17 500 millones de dólares), Perú (16 500 millones), Argentina (14 800 millones de dólares) y Ecuador (9 500 millones de dólares). Después de estos países sudamericanos, sigue uno del Caribe, Cuba, que recibe IEDS de alrededor de 5 000 millones de dólares.

El banco de datos de Scissors (2015) se actualiza semestralmente y muestra un mapa interactivo de los IEDS chinos en el mundo, con montos y discriminados por sector.

5. Zonas económicas especiales

Una quinta categoría, quizás menos conocida en América Latina, es la promoción por parte de la RPCh de “zonas económicas especiales” (ZEE),

con apoyo del Ministerio de Comercio de China (Mofcom). El objetivo es crear diecinueve ZEEs. Actualmente están en construcción dieciséis (Breslin, 2013: 1285): diez en Asia, siete en África y dos en América Latina (Bräutigam y Tang, 2012).

El caso de China es considerado en la historia como el de mayor éxito en la utilización de las denominadas Zonas Económicas Especiales (ZEE). A lo largo de la década de 1980-1989, dentro de las reformas económicas que puso en marcha el gobierno chino, buscó atraer inversiones extranjeras mediante un sistema de ZEE de promoción a la industrialización, orientada a la exportación (Bräutigam; Farole; Xiaoyang, 2010). La estrategia china fue ampliada más allá de las fronteras nacionales y las ZEE fueron creadas principalmente en países en desarrollo (Hendler, 2014).

En el 2006, el gobierno de la RPCh anunció su apoyo a la creación de diez ZEEs en el exterior –una inversión de 2 000 millones de dólares– en las que participarían 500 empresas chinas en la modalidad *offshore* (Bräutigam y Tang, 2012). Entre los 19 proyectos aprobados, cinco se localizan en la región de África subsahariana: Etiopía, Islas Mauricio, Nigeria (2) y Zambia (Bräutigam *et al.*, 2010). China buscó introducir la propuesta de las ZEEs en África, con el fin de promover la industrialización y estimular el crecimiento económico de la región (Hinga, Jun y Yiguan, 2013).

El apoyo chino se vincula al Ministerio de Comercio de China (Mofcom) que estableció un proceso de concurso, cuyas empresas vencedoras reciben una serie de incentivos: donaciones, préstamos de largo plazo de hasta 294 millones de dólares; subsidios para cubrir hasta 30 % de algunos costos de preparación; descuentos en la tasa de interés de créditos bancarios chinos, además del apoyo diplomático. El Fondo de Desarrollo China-África (CAD-Fund) y algunas provincias chinas ofrecen soporte adicional (Bräutigam *et al.*, 2010).

La creación de ZEEs fuera de la RPCh está ligada a varios objetivos estratégicos del país, como: aumentar la demanda por máquinas y equipamientos producidos en China; reducir las barreras comerciales impuestas a las exportaciones chinas por parte de Estados Unidos

y la Unión Europea; promover saltos cualitativos de la economía china en las cadenas productivas mediante la transferencia de actividades de menor valor agregado para el exterior; crear economías de escala para que la pequeñas empresas inviertan en el exterior; transferir el modelo de *éxito* económico industrial chino a otros países en desarrollo (Bräutigam *et al.*, 2010).

En lo que concierne a ALC, es importante destacar que si bien en la experiencia de China en la región no prosperó, el debate en torno a las ZEEs resurge como posibilidad de estímulo al desarrollo.⁴

6. Fábricas chinas que producen para terceros países

Un sexto aspecto a considerar son las instalaciones de fábricas o empresas chinas que producen para terceros mercados. Esta modalidad es más común en África y en el Sudeste asiático que en América Latina.

A lo largo de la primera década del siglo XXI se debe destacar la creciente presencia de empresas pequeñas, medias y grandes transnacionales privadas en África. En 2013, 55 % del total de los proyectos de inversión en el continente africano fueron impulsados por compañías privadas (Cissé y Kim, 2014). En este escenario, empresarios chinos están instalando nuevas fábricas en África y contratando mano de obra local, aprovechando la fuerza de trabajo de menor costo, si bien menos productiva que la mano de obra china. La diferencia de los costos laboristas es uno de los atractivos para estas inversiones. En Etiopía, por ejemplo, el salario medio mensual de un trabajador con baja calificación corresponde a cerca de 25 % del valor del pago a un chino con la misma capacidad (Wonacott, 2014).

La ensambladora china FAW Group Corp. está construyendo una fábrica en Sudáfrica para la producción de camiones. Asimismo, la empresa Huajian Group, fabricante de calzados, quiere invertir más de

4 Valeria Moy: 29 de agosto de 2016. "Zonas Económicas Especiales: ¿un paso hacia el desarrollo?: aprender de los éxitos, pero sobre todo de los trabajos", en *Foreign Affairs Latinoamérica*. En: <<http://revistafal.com/zonas-economicas-especiales-un-paso-hacia-el-desarrollo/>>. Consultado el 1 sept. de 2016.

2 000 millones de dólares en los próximos diez años en Etiopía, con el fin de tornar al país africano en una base de exportación para Europa y Norteamérica. En Uganda se instalaron empresas chinas que producen tubos de acero y tejidos (Wonacott, 2014).

Destaca que esta modalidad tuvo sus experiencias piloto en el continente africano, pero la industria automotriz china está en plena ascensión en ALC, con una estrategia regional y un foco de ventas regional.⁵

7. Inversiones en infraestructura

Las inversiones chinas en diversos proyectos de infraestructura es otro aspecto que merece ser destacado en la red de poder global orientada hacia Asia. La mayoría de las inversiones chinas hacia los países del sur global se concentra en los sectores extractivos (minería, petróleo) y en agricultura, como se puede observar en el banco de datos de Scissors (2015). Sin embargo, existe una correlación directa entre el proceso de expansión económica china y las inversiones (domésticas y externas) en infraestructura. Obras como puertos, rutas, usinas eléctricas, ferrocarriles y de construcción representan inversiones directamente funcionales a la estructura y dinámica comercial.⁶

5 Chao Wang. 26 de mayo de 2014. "South America is a prime Market for Chinese automakers", en *China Daily*. En: <http://usa.chinadaily.com.cn/world/2014-05/26/content_17539651.htm>. Consultado el 25 de junio de 2016.

6 La página web de *American Dialogue* y de *Heritage Foundation* proporcionan la mejor base de datos de inversiones de la RPC en el mundo. La Heritage Foundation actualiza semestralmente: <<http://www.heritage.org/research/projects/china-global-investment-tracker-interactive-map/china-global-investment-tracker-interactive-map>>. La página web de la American Dialogue dispone el siguiente banco de datos sobre las inversiones chinas en América Latina: <http://www.thedialogue.org/map_list/>.

2.3 Tercera fase: financiación de los vínculos y creciente rol de la RBDCH

8. Expansión financiera china: bancos

La última modalidad es la facilitación financiera bancaria. Los préstamos de sistema financiero chino, mediante la Red de Bancos de Desarrollo de China (RBDCh) (Vadell y Ramos, 2015)⁷ están en pleno avance. Desde el 2009, la RBDCh está en proceso de expansión global, al facilitar líneas de crédito barato para inversiones en infraestructura. Además, como resultado de la visita de Li Keqiang en 2015 a América Latina, Santiago de Chile se transformó en el primer centro financiero de renminbi de América Latina, apoyado en tres acuerdos fundamentales: 1. El Banco del Popular de China (Banco Central) autorizó al Banco de Construcción de China actuar como Clearing Bank en Chile con la posibilidad de participar en el Programa Chino de Calificación Institucional Extranjera de renminbi (sigla en inglés: RQFII). De esta manera, los bancos, fondos de pensión, aseguradoras y fondos mutuos de Chile podrán invertir en el mercado de capitales de China por un monto de hasta 50 000 millones de renminbis (8 100 millones de dólares);⁸ 2. Abertura de una segunda Cámara de Compensación en renminbi. La primera se abrió en Canadá, y para ésta se contempla una inversión inicial de 189 millones de dólares. Será supervisada por el Banco de Construcción de China, y Chile y la RPCh podrán reducir los costos de las operaciones de créditos, pagos de comercio exterior

7 Javier Vadell y Leonardo Ramos, "As sedutoras garras do dragão Chinês: Finanças e bifurcação do Centro da Economia Global", blog de GPPM. En: <<https://grupoemergentes.wordpress.com/2015/04/05/as-sedutoras-garras-do-dragao-chines-financas-e-bifurcacao-do-centro-da-economia-global/>>; Diego Pautasso, "O papel da China na nova arquitetura financeira mundial", blog de GPPM. En: <<https://grupoemergentes.wordpress.com/2015/05/15/o-papel-da-china-na-nova-arquitetura-financeira-mundial/>>.

8 Li Fiong, "China Extends Yuan Clearing Network, RQFII Program to Chile", en Bloomberg, 25 de mayo de 2015. En: <<http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-05-26/china-extends-yuan-clearing-network-rqfii-program-to-chile>>.

y conversión de monedas,⁹ y 3. Chile y la RPCh firmaron una línea de crédito *swap* de divisas entre los bancos centrales de ambos países por un monto de 22 000 millones de yuanes (3 500 millones de dólares).¹⁰ La articulación global de esta red liderada por la RPCh está en proceso de expansión e institucionalización. Debemos recordar que Brasil es miembro fundador de las mayores iniciativas bancarias globales recientes de China: el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS y la ambiciosa propuesta multilateral del Banco Asiático de Inversiones e Infraestructura (BAII). Cabe recordar que estas instituciones se presentan, por un lado, como alternativas a las instituciones creadas en Bretton Woods, las IEMG y, por otro, que son partes complementarias fundamentales del nuevo proceso de acumulación centrado en el polo asiático.

Conclusiones

El proceso de expansión de China se dispara y se acelera en un contexto de crisis del modelo de desarrollo neoliberal (en especial en ALC), que llegó a un agotamiento en el año 2001 y se ha mostrado incapaz de promover un nuevo proceso de acumulación capitalista. La crisis económica de 2008 reforzó aún más las contradicciones y profundizó la crisis en el centro capitalista. De esta manera, inversiones en infraestructura se constituyen en una variable fundamental para que el dinamismo del capital continúe superando las barreras (Harvey, 2011; Marx, 2011) que se interponen a su proceso. En la esfera internacional y de la economía global, ni el Banco Mundial¹¹ ni el FMI poseen líneas de financiamiento para obras de infraestructura (Chin, 2014), y tampoco serían capaces de

9 Ariel Noyola Rodríguez, "Santiago de Chile: a praça financeira do yuan na América Latina", en *Voltairenet.org*. 10 junio 2015. En: <<http://www.voltairenet.org/article187864.html>>.

10 Xinhuanet, "China, Chile ink multi-billion-USD currency swap deal amid closer financial ties", 25 de mayo de 2015. En: <http://news.xinhuanet.com/english/2015-05/26/c_134269250.htm>.

11 En realidad, como destaca Chin (2014), en el Banco Mundial existen pequeñas líneas de crédito para inversiones en infraestructura, no obstante, las condiciones políticas son muy rígidas para países en desarrollo.

financiar ese sector, si se toma en cuenta la demanda internacional y el monto pequeño que puede ser destinado para tal fin. La demanda por inversiones en infraestructura fue un reclamo de varios mandatarios de países asiáticos (Chin, 2016), africanos y latinoamericanos.

Estas modalidades de actividad de China en ALC dejan en evidencia que esta creciente interdependencia no parece agotarse en un vínculo circunstancial y coyuntural. Asimismo, observamos que no se trata de un relacionamiento en el que la parte más fuerte (China) imponga algún tipo específico de modelo de desarrollo a la región (modelo asiático/ Consenso de Pekín). Quizás se imponga un desafío aún mayor a los países de ALC en este escenario de presencia económica creciente de China. Esto significa asumir la imperiosa necesidad de replantear los caminos de un desarrollo sostenible, repensar los rumbos de la integración y la cooperación entre las naciones de ALC y promover estrategias adecuadas de inserción internacional a partir de una política externa autónoma en un sistema cada vez más multipolar.

Bibliografía y referencias

- Bräutigam, Deborah., T. Farole y T. Xiaoyang. 2010. “China’s Investment in African Special Economic Zones: Prospects, Challenges, and Opportunities. Poverty reduction and economic management network”, en *Economic Premise* 5. En: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPREMNET/Resources/EP5.pdf>>. Consultado el 20 de abril de 2014.
- Bräutigam, Deborah. y X. Tang. 2012. “Economic Statecraft in China’s New Overseas Special Economic Zones: Soft Power, Business, or Resource-Security?”, en *International Affairs* 88, 799–816.
- Breslin, Shaun. 2013. “China and the South: Objectives, Actors and Interactions”, en *Development And Change* 44, pp. 1273-1294.
- CEPAL. 2015. *América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica*. En: <<http://repositorio.cepal.org/bitstream/>

- handle/11362/38196/S1500389_es.pdf?sequence=1>. Consultado el 21 de agosto de 2105.
- CHIN, Gregory. T. 2014. "The BRICS-led Development Bank: Purpose and Politics beyond the G20", en *Global Policy* 5, pp. 366-373.
- Cissé, D. y Y. Kim. 2014. "China and Africa: Shifting gears and new challenges", en *China-Africa relations 2013*. En: <http://www.ccs.org.za/wp-content/uploads/2014/05/CCS_Annual_Report-2013_Webformat.pdf>. Consultado el 18 de octubre de 2015.
- Cohen, Benjamin. 2014. *A geografia do dinheiro*. São Paulo: UNESP.
- Dussel Peters, Enrique. 2015. *China's Evolving Role in Latin America. Can It Be a Win-Win?* Washington: The Atlantic Council of the United States.
- Friedberg, Aaron. L. 2006. "Going out": *China's pursuit of natural resources and implications for the PRC's grand strategy*. Seattle, Wash.: The National Bureau of Asian Research.
- Gallagher, Kevin., A. Irwin y K. Koleski. 2012. "The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America", en *Report. Inter-American Dialogue*. En: <<http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/GallagherChineseFinanceLatinAmerica.pdf>>. Consultado el 20 de febrero de 2012.
- Gallagher, Kevin. y R. Porzecanski. 2010. *The dragon in the room : China and the future of Latin American industrialization*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Grewal, David Singh. S. 2008. *Network power : the social dynamics of globalization*. New Haven: Yale University Press.
- Harvey, David. 2011. *The enigma of capital : and the crises of capitalism*. Oxford, Nueva York: Oxford University Press.
- Hendler, Bruno. 2014. "Zonas Econômicas Especiais made in China: do modelo de exportações à exportação do modelo", en *Mundorama*. En: <<http://mundorama.net/2014/01/09/zonas-economicas-especiais-made-in-china-do-modelo-de-exportacoes-a-exportacao-do-modelo-por-bruno-hendler/>>. Consultado el 16 de octubre de 2105.

- Jenkins, Rhys, Enrique Dussel Peters y M. Mesquita Moreira. 2008. "The Impact of China on Latin America and the Caribbean", en *World Development* 36, pp. 235-253.
- Jiang, Shixue. 2015. "China's New Leadership and the New Development of China-Latin America Relations", en *China Quarterly of International Strategic Studies* 1, pp. 133-153.
- Kahler, M. 2016. "The Global Economic Multilaterals: Will Eighty Years be Enough?", en *Global Governance* 22, pp. 1-9.
- Lei, Yu. 2015. "China's strategic partnership with Latin America: a fulcrum in China's rise", en *International Affairs* 91, pp. 1047-1068.
- León-Manríquez, José. y Luis. F. Álvarez. 2014. "Mao's steps in Monroe's backyard: towards a United States-China hegemonic struggle in Latin América?", en *Revista Brasileira de Política Internacional* 57, pp. 9-27.
- Lopes, B. 2015. *China's Oil Diplomacy in Africa: Uma análise sobre a atuação das estatais petrolíferas chinesas em Angola e Nigéria*, tesis de maestría. Minas Gerais, Brasil: Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais.
- Marx, Karl. 2011. *Grundrisse. Manuscritos econômicos de 1857-1858: Esboços da crítica da economia política*. Brasil: Boitempo Editorial.
- Mawdsley, Emma. 2012. *From recipients to donors : emerging powers and the changing development landscape*, Londres, Nueva York: Zed Books.
- Ray, Rebecca, Kevin Gallagher y Rudy Sarmiento. 2016. "China Latin America Economic Bulletin", en *Global Economic Governance Initiative*. En: <http://www.bu.edu/pardeeschool/files/2016/04/China-LAC.Bulletin_2016.pdf>. Consultado el 5 de abril de 2016.
- Scholte, Jan. Aart. 2005. "The Sources of Neoliberal Globalization", en *United Nations Research Institute for Social Development*. En: <<http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/9E1C54CEEB19A314C12570B4004D0881?OpenDocument>>. Consultado el 18 de octubre de 2008.
- Scissors, Derek. 2015. "China Global Investment Tracker: 2015". En : <<http://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>>. Consultado el 3 de enero de 2015.

- Slipak, Ariel. 2014. "América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o 'Consenso de Beijing'?", en *Nueva Sociedad*, pp. 102-113.
- Vadell, Javier Alberto y Leonardo Ramos. 2015. "As sedutoras garras do dragão Chinês: Finanças e bifurcação do Centro da Economia Global", en *GPPM: Análises da Conjuntura econômica e política internacional*. En: <<https://grupoemergentes.wordpress.com/2015/04/05/as-sedutoras-garras-do-dragao-chines-financas-e-bifurcacao-do-centro-da-economia-global/>>. Consultado el 6 de abril de 2015.
- Vadell, Javier Alberto, Leonardo Ramos y Pedro Neves. 2014. "The international implications of the Chinese model of development in the Global South: Asian Consensus as a network power", en *Revista Brasileira de Política Internacional* 57, pp. 91-107.
- Vadell, Javier Alberto, Bárbara Ferreira Lopes y Daniele Cardoso. 2013. "FOCAC: estratégia econômica e política de cooperação Sul-Sul Sino-Africana", en *Carta Internacional* 8, pp. 81-99.
- Wonacott, Peter. 2014. "China leva seu chão de fábrica para África", en *The Wall Street Journal*.
- Xinhua, N. A. 2004. "China-Latin America Ties enter Best Period of History". En: <<http://www.china.org.cn/english/international/116154.htm>>. Consultado el 11 de julio de 2006.

Los objetivos de Estados Unidos en el TPP y China: ¿mayor globalización?

Jesse Liss

Introducción

El TPP es un tratado de libre comercio (TLC) liderado por Estados Unidos. Para comprender la relación entre el TPP y China es necesario iniciar con la conceptualización de lo que son los TLC al estilo Estados Unidos; es decir que para este Estado se trata de una estrategia industrial, porque esta poderosa nación lo que busca con ellos, de manera activa, es influenciar los resultados del mercado; es decir, el desarrollo social y económico. Se trata, para Estados Unidos, de establecer relaciones exteriores que reflejen los objetivos geopolíticos, que de manera histórica son específicos y estratégicos.

1. Objetivos de Estados Unidos en el TPP

Las motivaciones y objetivos en el TPP han evolucionado de manera particular desde la entrada al tratado de la administración de Obama. Una síntesis de los objetivos que en ese momento tenía Estados Unidos se muestra en el cuadro 1, el cual se basa en declaraciones oficiales.

Cuadro 1. Síntesis de los objetivos de Estados Unidos en el TPP

Estrategia industrial	Sobrepuestos	Políticas externas
<ul style="list-style-type: none"> • Establecer estándares OMC-plus en Asia del Pacífico para expandir las exportaciones de Estados Unidos y los trabajos de apoyo; reubicar a las industrias estadounidenses en competencia con China. • Liberalización competitiva: expandir la membresía del TPP; estimular la liberalización en China; influenciar los resultados en la OMC. 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizar el TPP para establecer una economía regional “impecable” e inclusiva y como fundamento para el APEC, Área de Libre Comercio de Asia del Pacífico (FTAAP) • Establecer normas en asuntos de gobierno transnacional relacionados con el comercio y la inversión. • Contrarrestar el regionalismo de Asia que debilita los intereses de Estados Unidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Completar y apoyar la estrategia militar y de seguridad del “pivote de Asia” • Construir y fomentar las asociaciones regionales a la vez de reforzar la presencia de Estados Unidos en la región. • Establecer mecanismos de cooperación y solución de fricciones. • Demostrar que Estados Unidos es un poder del Pacífico comprometido con la región.

1.1 TPP como estrategia industrial de Estados Unidos

Estados Unidos en el TPP tenía dos objetivos: establecer una base legal para comercio e inversión en Asia del Pacífico, que fuera ventajosa y asegurara los intereses comerciales del país, y expandir la membresía del TPP al mayor número posible de APEC, o por lo menos fomentar una mayor liberación del comercio y la inversión en la región. Estoy caracterizando estos objetivos de estrategia doble de Estados Unidos en el TPP, como una “estrategia industrial” porque el propósito es expandir y apoyar las industrias lideradas por Estados Unidos, es decir, que Washington buscaba de modo activo resultados de mercado mediante el establecimiento y aseguramiento de acceso al mercado y acción de mercado en Asia del Pacífico.

El primer componente de la estrategia industrial de Estados Unidos en el TPP es establecer una OMC-plus. El TPP también se *celebra* como un acuerdo del “siglo XXI” porque incluye nuevos asuntos, tales como reglamentos sobre empresas propiedad del Estado, las cuales han erosionado la competitividad de Estados Unidos en la región. De manera similar,

el TPP es el primer TLC de Estados Unidos en establecer estándares de labor y ambientales regulables, ya que los políticos de Estados Unidos han incorporado reglamentos relevantes como parte de la estrategia industrial para no perder competitividad frente a los países con estándares bajos en asuntos laborales y de medio ambiente.

El segundo componente de la estrategia industrial de Estados Unidos en el TPP es la estrategia de “liberalización competitiva” en la que se plantea que el comercio, mediante los TLC regionales con países en desarrollo, estimularan a otros países en desarrollo. Al hacerlo así, la liberalización competitiva también podría influenciar los resultados de las negociaciones en la OMC. La liberación es parte de una estrategia industrial en tanto que fomenta la liberalización en otros países en desarrollo. En el TPP la estrategia de comercio de Estados Unidos es alentar a otros miembros de APEC a unirse al TPP para competir por los mercados de capital y exportaciones de Estados Unidos. Con respecto a China, los negociadores de Estados Unidos buscan fomentar las reformas domésticas en China en dirección a las obligaciones del TPP, las cuales se analizan a continuación.

1.2 TPP como política exterior de los Estados Unidos

El TPP tuvo su inicio en el año 2008 como una iniciativa para avanzar en los intereses comerciales en Asia del Pacífico, pero fue integrado a la estrategia “pivote de Asia”, que en ese sentido fue la más amplia de la administración de Obama en el año 2011. Oficialmente se hacía referencia a ella como un “rebalanceo”,¹ concepto que en realidad es una estrategia diplomática y de seguridad en Asia del Pacífico. La premisa del “pivote de Asia” es que el futuro de Estados Unidos y de Asia del Pacífico sea cada vez más interdependientes, lo cual presenta conflictos,

1 Mientras que los oficiales de Estados Unidos por lo general se refieren a la estrategia como el “rebalanceo”, yo me referiré a ella como “pivote de Asia”, para no confundirla con otras estrategias actuales de rebalanceo, principalmente la estrategia de rebalanceo del G20 y la estrategia de rebalanceo de China, mismas que son, cada una, distintos proyectos geopolíticos/geoeconómicos.

retos y oportunidades sin precedente,² comenzando con la formulación original que planeó el presidente Obama en el 2011,³ hasta las formulaciones actuales.⁴ Podría decirse que el “pivote de Asia” ha tenido tres motivaciones: impulsar la seguridad, alentar la prosperidad y promover la democracia en Asia del Pacífico. En tanto que Estados Unidos desarrolló los objetivos del “pivote de Asia” e implementó la estrategia, el TPP evolucionó en paralelo para convertirse en un componente de “prosperidad” o para ser el vehículo que logre impulsar los objetivos económicos y sociales de la estrategia.

Según Leon Panetta, secretario de la Defensa de Estados Unidos, el “pivote de Asia” tiene cuatro objetivos de seguridad: promover las reglas y orden internacionales; profundizar y ampliar las sociedades multilaterales y bilaterales; realzar y adaptar la presencia de Estados Unidos, y hacer nuevas inversiones en capacidades necesarias para proyectar poder y operar en la región de Asia del Pacífico.^{5 y 6} El TPP es una política exterior de Estados Unidos, ya complementará y apoyará los objetivos de seguridad en el “pivote de Asia”. En septiembre del 2014, al hablar frente a los miembros de la “Cámara de Comercio y Centro para el Simposio de Estudios Internacionales de Estrategia sobre el TPP de Estados Unidos”, Michael Froman declaró que los objetivos económicos y de seguridad en el TPP y el “pivote de Asia” son “mutuamente fortalecedores”.

2 “Comentarios acerca de la arquitectura regional en Asia: principios y prioridades”, Hillary Clinton, secretaria de Estado. Honolulu, Hawaii: East-West Center, 12 de enero de 2010. En: <<http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/01/135090.htm>>.

3 “Comentarios del presidente Obama al Parlamento Australiano”, en La Casa Blanca, Oficina de Prensa. En: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>>.

4 “Hoja de hechos: Avanzando el rebalanceo a Asia y el Pacífico”, La Casa Blanca, Oficina de Prensa, 15 de noviembre, 2015. En: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/11/16/fact-sheet-advancing-rebalance-asia-and-pacific>>.

5 “Shangri-La Diálogo, 2012, Primera Sesión Plenaria”. En: <<http://www.iiss.org/en/events/shangri-la-dialogue/archive/sld12-43d9/first-plenary-session-2749/leon-panetta-d67b>>.

6 Para este fin, el secretario Panetta anotó: “La Marina repositionará sus fuerzas desde la partición actual de 50/50 de porcentaje entre el Pacífico y el Atlántico a una partición aproximada a 60/40 entre esos océanos”.

Más y más, sin embargo, el peso económico es una unidad de medida mediante la cual se mide el poder y un medio principal mediante el cual se ejerce la influencia. Hoy en día, los cambios en los mercados son observados tan de cerca como las maniobras militares, y las decisiones en las salas de juntas pueden importar tanto como aquellas hechas en el campo de batalla. Fortalecer la economía de los Estados Unidos no es solamente un medio por el cual hacer posible el poderío militar, es una meta estratégica en sí misma.⁷

En el siglo XXI, la capitalización de mercado de las corporaciones multinacionales más grandes muchas veces son los GDP de muchos países en desarrollo, lo cual significa que las decisiones en las salas de juntas corporativas tienen un importante significado geopolítico. Entre otros retos del siglo XXI, incluyendo el “ascenso de China”, la fuerza económica y el bienestar son una meta geopolítica “independiente” que cada vez depende más del comercio y de la inversión internacional. Por esta razón, el TPP es la piedra angular de la estrategia de “pivote de Asia.” Además, el TPP completa el “pivote de Asia” en la medida en que construirá y mejorará las alianzas regionales a la vez que establecerá mecanismos de cooperación y resolución de fricciones, tales como conciliadores de disputas de instituciones/procedimientos.

1.3 El TPP como una combinación de estrategia industrial de Estados Unidos y política exterior

Una meta a largo plazo del APEC ha sido establecer un TLC llamado Área de Libre Comercio de Asia del Pacífico (FTAAP, por sus siglas en inglés). Desde que Estados Unidos se unió al TPP ha mantenido la meta de expandir el acuerdo a otros miembros de la APEC de modo que el TPP

7 “Comentarios por el embajador Michael Froman en el Simposio de la Cámara de Comercio y Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales de Estados Unidos acerca del tpp”. Estados Unidos: Oficina de la Representación del Tratado, septiembre de 2014. En: <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches/2014/September/Remarks-by-Ambassador-Froman-at-US-Chamber-CSIS-TTP-Event>>.

sería la base para el FTAAP. El presidente Obama explicó el significado del TPP como un camino a una FTAAP más amplia. Dijo: “Si nos ayudamos a dar forma a las reglas de manera que nuestros negocios y trabajadores puedan competir en esos mercados, entonces China impondrá reglas que favorecerán a los trabajadores chinos y sus negocios”. Hacia esa meta, en la medida que el regionalismo asiático y el TLC excluyen a Estados Unidos han debilitado sus intereses en la región, por lo que el TPP revertirá esas tendencias.

Para lograr los objetivos económicos y de política exterior de Estados Unidos, los TPP estilo Estados Unidos cubren una variedad de asuntos transnacionales relacionados con el comercio y con la inversión; es decir: regulaciones financieras; acuerdos de disputas inversionista-estado; compromisos anti-corrupción; ciberseguridad; derechos de propiedad intelectual; normatividad laboral y de medio ambiente; normatividad en materia de comida. Cada uno de estos temas de gobernanza de transición incluidos en el TPP refleja una minuciosa combinación de estrategia industrial y de política exterior de Estados Unidos.

2. El TPP y el argumento de contención de China

La tesis del “TPP como contención de China” ha sido articulada desde una variedad de perspectivas políticas. La contención es una política para detener la expansión militar de un enemigo, como lo fue la política de Estados Unidos durante la Guerra Fría hacia la Unión Soviética, hacia el comunismo o hacia cualquier cosa que se le asemejara. En un contexto de comercio, la contención sería detener la expansión económica de un rival limitando sus lazos económicos. La narrativa de “TPP como contención de China” enfatiza dos motivaciones centrales para la estrategia industrial del TPP; por un lado la oferta de Estados Unidos de “rebalanceo del crecimiento global” a expensas de China, y por el otro la producción regional “sin tanto control chino” para desacelerar el crecimiento de China.

2.1 La estrategia industrial del TPP como “contención de China”

Las tasas de crecimiento en general y de crecimiento de la productividad en particular de Estados Unidos y Canadá en los últimos años han sido rebasadas por las de China y el resto de los BRICS. En ese sentido el TPP es la piedra angular de la estrategia de rebalanceo, ya que como aseguran los economistas Chang y Kluegel, “[...] el enfoque primario del TPP es facilitar la necesidad percibida de ‘rebalanceo del crecimiento global’ dentro del marco institucional existente del capitalismo global con la menor perturbación de la economía de Estados Unidos”. Es decir, en lugar de hacer ajustes estructurales domésticos, Estados Unidos está utilizando al TPP para forzar una ventaja competitiva en Asia y el Pacífico a manera de ‘rebalanceo’ del crecimiento global. Para tal fin, el TPP establecerá normas de comercio e inversión OMC-plus mismas que pueden beneficiar las ventajas competitivas de la manufactura y los servicios avanzados, y *comodities* de alto contenido de alta propiedad intelectual de Estados Unidos

El TPP alejaría los mercados de importación de China y hacia los países de TPP, y desaceleraría el crecimiento de China. Según Chang y Kluegel, en la medida en que las relaciones de comercio de China con la región del Pacífico han servido para impulsar el ascenso económico y geopolítico de China, éstas relaciones comerciales han sido vistas por Estados Unidos “como amenazas a su dominio en la región, y por lo tanto deben hacerlas ineficaces”. (2014: 215). Con esta finalidad, el TPP apunta hacia las iniciativas de China en el regionalismo asiático y hacia los TLC con los miembros del TPP y demás miembros que se esperan (Palit, 2014: 73; Chang y Kluegel, 2014: 215). Chang y Kluegel describen el TPP como “el lado delgado de la cuña con respecto a la membresía de China en otros TLC y su relación con sus socios de comercio”. (2014: 215)

El TPP podría crear cadenas de valor de *commodities* regionales “sin influencia de China” que tendrían efectos de desviación sobre China, desplazando la producción hacia la competencia del TPP de China, incluyendo a Malasia y a Vietnam (Palit, 2014: 40). En un estudio elaborado

por el Instituto Peterson para la Economía Internacional se anota que se espera que China pierda más de cien billones de dólares en el desvío de comercio cada año, debido al acceso preferencial de los miembros del TPP (Bergsten *et al.*, 2014). En suma, la perspectiva del “TPP como contención de China” promueve que en vez de que Estados Unidos haga ajustes estructurales domésticos, ha decidido utilizar al TPP para establecer estándares OMC-plus que asegurarían sus ventajas competitivas en Asia y el Pacífico, a la vez que alejaría de los mercados de importación de China, lo cual finalmente significa que China tendría que hacer la mayoría del “rebalanceo” en la estrategia de Estados Unidos.

2.2 El pivote de Asia como “contención de China”

El “pivote de Asia” marca un alejamiento del involucramiento “ligero” de Estados Unidos en el Asia del Pacífico en el que este país prefería el diálogo y la “no-intervención en asuntos foráneos” a un involucramiento “duro” en la región en que, hasta la administración del presidente Obama buscaba un acercamiento “basado en reglas” a los asuntos militares y de seguridad, incluyendo las disputas territoriales.⁸ Esta estrategia ha sido motivo de preocupación para China, que tiene un interés territorial significativo en el acaloradamente disputado Mar del Sur de China, el cual es la ruta de embarque más importante de Asia y zona abundante en petróleo.

Estados Unidos han escalado hacia un enfrentamiento militar sobre el Mar del Sur de China a fin de busca establecer “reglas y normas internacionales en estas áreas”. Por su parte, el gigante asiático busca un orden regional libre de alianzas lideradas por él, promoviendo un “Asia para los asiáticos” (Berteau *et al.*, 2014: 34). Incluso el canciller de Estado chino, Dai Bingguo, le espetó a la secretaria de Estado Hilary Clinton: “¿Por qué no hacen su pivote fuera de aquí?”, después de que Estados Unidos

8 En: <<https://www.wilsoncenter.org/event/game-change-the-asia-pacific-the-south-china-sea-and-tpp>>.

reforzara la asistencia regional a las demandas de China sobre el Mar del Sur de China.

Además, China ha estado liderando retos institucionales contra el poder geopolítico de Estados Unidos, en particular en tres campos: en el establecimiento del Banco de Inversión e Infraestructura de Asia, liderado por China (AIIB), que es una alternativa al Banco Mundial que controla Estados Unidos; el liderazgo de China en el establecimiento del Nuevo Banco de Desarrollo liderado por BRICS y el Acuerdo de Reserva de Contingencia mismo que será un reto para el Fondo Monetario Internacional, que lidera Estados Unidos, y por último la promoción de un establecimiento de comercio y tipo de cambio intra- BRICS, que representa un reto silencioso al papel que juega el dólar estadounidense como moneda de reserva mundial. En mi opinión, el origen de la narrativa del “TPP como contención de China” surge de estos conflictos y de las relaciones militares inestables, entre Estados Unidos y China, que se relacionan con el “pivote de Asia”.

2.3 El TPP y China como “liberalización competitiva”

En una nota de prensa de la Casa Blanca (2015) se detalla la estrategia de rebalanceo, y se describe al TPP como pieza central para el papel futuro de Asia y el Pacífico. Se lee: “Los destinos económicos de América y Asia están entrelazados. El TPP es un paso crítico hacia nuestra meta estratégica de revitalizar el sistema económico abierto y basado en reglas, que Estados Unidos ha dirigido desde la Segunda Guerra Mundial”⁹ El TPP es central para el futuro del papel de Estados Unidos en Asia, entre otras razones porque establece estándares OMC-plus así como una gama de asuntos de la “siguiente generación”, mismos que impulsarán la ventaja competitiva de Estados Unidos en los mercados de Asia del Pacífico. Para ese fin, el presidente Obama promovió de manera incansable la

9 En: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/11/16/fact-sheet-advancing-rebalance-asia-and-pacific>>.

relevancia del TPP, “Dado que más del 95 % de nuestros clientes potenciales viven fuera de nuestras fronteras, no podemos permitir que países como China escriban las reglas de la economía global”¹⁰

De manera similar, en su discurso al Estado de la Unión, cuando Obama anunció el TPP, señaló que: “China quiere escribir las reglas para la región de más rápido crecimiento del mundo. Eso pondría a nuestros trabajadores y negociantes en desventaja. ¿Por qué permitiríamos que eso suceda? Nosotros deberíamos escribir esas reglas. Deberíamos nivelar el campo de juego”. En ambas declaraciones, Obama dejó en claro que para Estados Unidos el TPP establece reglas aplicables en Asia que benefician las ventajas competitivas de Estados Unidos. En una declaración diferente Obama explicó:

[...] ha habido insinuaciones de que al hacer el TPP estamos tratando de contener o poner a China en desventaja. De hecho, esto no es así. Lo que estamos tratando de hacer es asegurarnos de que en vez de correr hacia el fondo en la región, exista un espacio razonable dentro del cual podamos operar. Y tenemos la esperanza de que China se una a nosotros, no necesariamente siendo miembro del TPP, sino adoptando algunas de las mejores prácticas que garanticen operaciones justas.¹¹

El objetivo explícito de Estados Unidos es utilizar el TPP para alentar a China y evitar que se acerque al cumplimiento de normatividades del TPP. Basándose en las declaraciones de los objetivos de Estados Unidos, el TPP no es una estrategia de “contención”, sino una expansión de la estrategia de política de comercio de “liberalización competitiva”, en la que Estados Unidos está utilizando al TPP como medio para alentar a China a liberalizar aún más, ya sea por su acceso negociado al TPP o mediante un enfoque renovado para ayudar a concluir el OMC Doha Round.

10 “Declaración del presidente acerca de la Alianza Trans-Pacífico”, 5 de octubre de 2015, en La Casa Blanca, Oficina de Prensa. En: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/10/05/statement-president-trans-pacific-partnership>>.

11 En: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/11/remarks-president-meeting-export-council>>.

3. Una perspectiva mexicana

En términos de la estrategia industrial liderada por exportaciones, el TPP debería facilitar el crecimiento en México mediante la mejora de su competitividad de manufactura *vis-à-vis* China y enlazando de manera dramática a México con los mercados de mayor crecimiento del mundo en Asia.

3.1 TPP y la estrategia de crecimiento liderada por exportaciones de México

Los economistas Enrique Dussel Peters y Kevin Gallagher describieron la relación emergente triangular de comercio e inversión entre Norteamérica y China como el surgimiento de China para convertirse en el “cuarto socio” del TLCAN (2013). Desde que en el 2001 China se unió a la OMC, de manera muy rápida se convirtió en el segundo socio comercial más grande de cada uno de los países del TLCAN, detonando cadenas de suministro de manufactura previamente exclusivas de Norteamérica, en particular en lo que se refiere a equipo de telecomunicaciones, maquinaria de energía eléctrica, vehículos motorizados de pasajeros y accesorios de ropa y prendas¹² (Peters y Gallagher, 2013). El TPP podría ayudar a México en la re-obtención de acciones de mercados de importación de Estados Unidos, al quitárselas a China, tales como las

12 Los economistas Dussel Peters y Gallagher identificaron 52 sectores en México en los que las importaciones chinas desplazaron a las importaciones de Estados Unidos, permitiendo a México ganancias de eficiencia y volverse más competitivo en sus exportaciones a mercados de Estados Unidos. Sin embargo, México está perdiendo participación en el mercado de Estados Unidos en esos mismos 52 sectores, lo cual representa 49% de todas las exportaciones de México a Estados Unidos (Gallagher y Dussel Peters, 2013: 23). Además, descubrieron que China adquirió participaciones de mercado a expensas de la participación del mercado de Estados Unidos y México en un 96% de exportaciones de manufactura de Estados Unidos a México y 81% de las exportaciones de manufactura de México a Estados Unidos, en particular en equipo de telecomunicaciones, maquinaria de energía eléctrica, vehículos motorizados de pasajeros, y accesorios de ropa y prendas (Gallagher y Dussel Peters, 2013: 23).

reglas del TPP lo estipulan, con requerimientos de origen en la producción de automóviles y textiles.

La membresía de México en el TPP también fue un componente crucial al desarrollo de su estrategia de crecimiento liderada por exportaciones. Luis de la Calle explicó que “La participación de México en el TPP muestra un compromiso a abrir mercados y al gobierno de la ley para el comercio –así como la confianza de que puede competir”.¹³ El economista Enrique Dussel Peters observa que el TPP puede servir para apoyar las exportaciones de México por la vía de cuatro canales: 1. Diversificar los socios comerciales de México, de manera que dejen de depender tanto de los mercados de Estados Unidos; 2. Crear o facilitar los enlaces de comercio e inversión con la región de más rápido crecimiento del mundo; 3. Permitir el acceso preferencial a estos mercados, y 4. De consolidarse el TPP, los costos/beneficios de estas economías unidas superan cualquier expectativa de no unirse al TPP (2013: 10).

4. Una perspectiva de interés público

El registro histórico de los TLC estilo Estados Unidos hace sentir su pesada presencia para el TPP. El TLCAN fue el antecedente más temprano del TPP como el primer TLC de Estados Unidos con un país en desarrollo, y el texto del TPP sin duda deriva del texto del TLCAN. En este contexto, la experiencia histórica del TLCAN debe ser instructiva:

- Ha sido una fuente de desigualdad de crecimiento interior del país y de desigualdad entre los países miembros.
- Se le ha asociado al deterioro de las condiciones laborales y ambientales en Norteamérica.

13 “El TPP hará a México un competidor más formidable que China”, Luis de la Calle. En: <<http://asia.nikkei.com/magazine/20160414-MEXICO-ASIA/On-the-Cover/The-TPP-will-make-Mexico-a-more-formidable-competitor-to-China>>.

Si el TPP implica enriquecer más a los ricos y empobrecer más a los pobres de manera conjunta; además de provocar una erosión mayor de las condiciones ambientales regionales, entonces, desde una perspectiva de interés público, los políticos deberían reconsiderar los objetivos del TPP. ¿Será posible que los políticos y accionistas visualicen los acuerdos de comercio e inversión alrededor de los principios de justicia e igualdad en vez de alrededor del crecimiento y la competencia?

Conclusiones

El TPP liderado por Estados Unidos es la piedra angular de la estrategia de “pivote de Asia” de Estados Unidos, misma que ha inspirado el conflicto geopolítico entre Estados Unidos y China, llevando a que algunos comentaristas sitúen al TPP como una estrategia de “contención de China”. Sin embargo, los objetivos de Estados Unidos en el TPP *vis-à-vis* China se caracterizan mejor como una “liberalización competitiva”. Se trata de la estrategia de comercio de Estados Unidos, que pretende utilizar los TLC bilaterales y regionales para fomentar la liberalización en otros países y regiones. El TPP estimulará y/o presionará una mayor liberalización del comercio e inversión en China, por lo cual el TPP implica una mayor integración entre Norteamérica y China y la integración trans-Pacífico con mayor amplitud.

Sin embargo, desde una perspectiva de interés público, también se deben reconsiderar los objetivos del TPP en la medida en que la historia ha dado cuenta de que una mayor globalización aumenta la desigualdad, a la vez que es un fracaso en cuanto a la atención que se le presta a las condiciones ambientales en deterioro.

Bibliografía

- Chang, Claude. y Karl Kluegel. 2014. "Protectionism and containment in the twenty-first century: Trans-Pacific partnership (TPP)", en *Proceedings of the 2nd International Conference on Economics, Finance and Management Outlooks*. Punjab, Pakistan, 20-21 de diciembre, pp. 208-218.
- Berteau, David J. *et al.* 2014. *Assessing the Asia-Pacific Rebalance*. Washington D. C.: Center for Strategic & International Studies.
- Fergusson, Ian *et al.* 2015. "The Trans-Pacific Partnership (TPP) Negotiations and Issues for Congress", en *Congressional Research Service*: 7-5700.
- Palit, Amitendu. 2014. *The Trans-Pacific Partnership, China and India: Economic and Political Implications*. Nueva York: Routledge.
- Dussel Peters, Enrique. 2013. "Mexico and the Asian Challenge, 2000-2012" in *Reaching Across the Pacific: Latin America and Asia in the New Century*, edited by C. J. Arnsion and J. Heine. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Dussel Peters, Enrique y Kevin P. Gallagher. 2013a. "China's Economic Effects on the U.S.-Mexico Trade Relationship: Towards a New Triangular Relationship?" in *China and the New Triangular Relationships in the Americas* ed. Peters *et al.* Universidad Nacional Autónoma de México: *Centro de Estudios China-México*.
- Dussel Peters, Enrique y Kevin P. Gallagher. 2013b. "NAFTA's uninvited guest: China and the disintegration of North American trade". Nueva York: CEPAL *Review* 110.
- Petri, Peter A. *et al.* 2012. *The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: A Quantitative Assessment*. Washington D. C.: The Peterson Institute for International Economics.

Prospectiva política de China en un mundo pos globalizado

José Luis Cadena Montenegro

Introducción

Especialistas y empíricos en el tema de China vislumbran el futuro de esta nación como el paradigma de los países en desarrollo en razón a los grandes objetivos alcanzados en materia económica y también por el avance en materia de derechos humanos, tema de vital importancia en el desarrollo de los pueblos, en especial si tenemos en cuenta el concepto de seguridad humana, difundido por la ONU y empleado universalmente para medir el progreso de las sociedades en todos los asuntos relacionados con la dignidad humana. El milagro chino, dicen unos, la invasión china, dicen otros. Muy pronto sabremos cuál nación liderará el nuevo orden mundial, y qué traerá consigo la pos globalización, pues la democracia no es interpretada de la misma forma en todos los países.

Desde la antigüedad se acostumbra medir la calidad de vida de los pueblos por diferentes variables relacionadas con la solución de las necesidades básicas y las formas de vivir en razón de la tecnología aplicada a cada sociedad. El viejo adagio que reza “cada quien vive como puede” ha quedado en desuso por la necesidad de comparar el desarrollo de los pueblos con base en los paradigmas del buen vivir que cambian de manera constante como resultado de nuevos descubrimientos científicos y con la conformación de organismos que velan por la dignidad humana

sin importar razas ni credos, logrando un mundo cada vez más complicado por la necesidad de alcanzar mejores posiciones en una época en la que todo se mide, califica y compara, se premia y se castiga. La calidad de vida de cada pueblo produce en el ciudadano diferentes grados de satisfacción y coadyuva a la realización de lo que en ciencia política se denomina el proyecto de nación (Águila, 2009). En el siglo XXI las necesidades básicas ya no sólo son comida, vestido y vivienda; analfabeta ya no es quien no sabe leer y escribir. Ahora todos debemos operar una computadora y comprender una imagen satelital (Ceresole, 1992). Las necesidades de este siglo son muy diferentes a las del siglo XX y anteriores. Precisamente, el mayor atraso de los países denominados en vías de desarrollo está representado en la ausencia de tecnologías propias y en la mínima investigación desarrollada para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Hablar de pobreza, desigualdad, primer y tercer mundo, hambre, violencia, enfermedades, catástrofes naturales y antrópicas, ingresos per cápita, producto interno bruto y otras tantas variables, implica revisar la cotidianidad que sitúa a cada nación en un lugar estrechamente relacionado con la forma en que vive su pueblo. “Cada pueblo merece los gobernantes que tiene” reza otro adagio popular que resume lo que por lo general sucede en los países en vías de desarrollo, algunos de los cuales son gobernados por fanáticos sin preparación de estadistas, apoyados por una mayoría electorera que aprovechando las bondades de la democracia, llegan al poder para satisfacer a sus electores y no para desarrollar un proyecto de país. En pleno siglo XXI subsisten algunos países de África y Latinoamérica en especial gobernados por supuestos salvadores que polarizan a la población y desperdician recursos en asuntos que nada tienen que ver con el desarrollo de los pueblos.

1. El milagro económico de China

Para nadie es un secreto el salto cuantitativo y cualitativo alcanzado por China en los últimos treinta años en todos los ámbitos, en particular en el económico, al lograr una tasa de crecimiento medio anual cercana al 10 %. Catalogado como gigante por su extensión territorial, este país en la actualidad posee la mayor población, con 1 375 millones de habitantes, y ha logrado establecer políticas que en forma paulatina mejoran la situación social y la calidad de vida de sus ciudadanos (Nogué y Rufí, 2001). Inmersos en el proceso de globalización, los chinos han superado sus limitaciones endémicas frente a los recursos necesarios para mantener a su pueblo, y hoy se presentan ante el mundo como una potencia en todos los campos del quehacer humano.

El crecimiento económico de China confirma la teoría que asegura que “la política comercial es más política exterior que política económica”. Sin duda, se puede afirmar que la política comercial –que por lo general busca incrementar el intercambio de bienes, servicios e inversiones para generar crecimiento y empleo– en nuestro tiempo puede utilizarse como herramienta eficaz para entablar, mantener e incrementar el poder que generan las relaciones internacionales. Ese parece ser uno de los más importantes factores de éxito del gigante asiático en los últimos años. Según Méndez (1998), ningún otro país comunista ha sido capaz de mantener su régimen político sólido, con una economía de mercado exitosa. Por el contrario, las economías planificadas y controladas por el Estado, han dado motivos para el aislamiento, bloqueo y cierre de fronteras en algunos casos.

Tan importante ha sido el desempeño de China que el presidente estadounidense Barak Obama se vio obligado a establecer una estrategia que reúne a otros once países de la cuenca del Pacífico para conformar el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), considerado el más ambicioso desde que se inició la organización Mundial del Comercio, y que abarca 40 % del intercambio comercial. Por supuesto, entre esos países no está China, y en tal virtud los estadounidenses consideran que este

acuerdo de libre comercio ha sido una importante batalla para tratar de frenar el auge de los asiáticos como potencia económica.

El TPP abarca la creación de estándares comerciales, de inversión, intercambio de información y de propiedad intelectual. Los otros países integrantes del acuerdo son Australia, Brunei, Canadá, Japón, Chile, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. Las negociaciones entre todos ellos –que se materializaron el 2 de octubre de 2015– se vieron obstaculizadas en un principio por desacuerdos con respecto a los productos farmacéuticos. Por supuesto, Estados Unidos ha dicho que sus tratados comerciales se realizan con países democráticos, donde el respeto a los derechos humanos es la primera condición. Sin embargo, esta obligación no se cumple en algunos de los países firmantes. La doble moral de los estadounidenses sobresale cuando se trata de tratados que en términos generales le favorecen, entrando en discusión con la propia ideología expresada desde sus inicios como Estado.

“Cuando 95 % de nuestros potenciales consumidores viven fuera de nuestras fronteras, no podemos dejar que países como China dicten las reglas de la economía mundial”, afirmó Obama en un comunicado en octubre del 2015. “Nosotros deberíamos escribir esas normas, abriendo nuevos mercados para los productos estadounidenses al tiempo de establecer nuevos estándares para proteger a los trabajadores y el medio ambiente”. En estas palabras de Obama reaparece la doctrina del destino manifiesto según la cual los estadounidenses fueron designados por la divina providencia para llevar al mundo la paz, la democracia y la libertad. Tal parece que en el siglo XXI los estadounidenses no están dispuestos a perder la hegemonía que alcanzaron y han mantenido después de la Segunda Guerra Mundial. Nunca imaginaron que un país pobre de repente se presentara como su única competencia en algunos sectores que deciden el grado de poder a nivel internacional (James, 1993).

El embajador estadounidense ante la OMC, Michael Froman, declaró en octubre de 2015 en Atlanta que el TPP respondía a los desafíos del siglo XXI. Afirmó que “el pacto promoverá el crecimiento, protegerá puestos de trabajo, reforzará la innovación, reducirá la pobreza y promoverá la

transparencia”, y aunque no se refirió a las consecuencias del TPP para la economía china, sí dejó en claro que “nuestro mensaje es que todos los países estamos muy contentos de haber alcanzado un acuerdo que define las reglas para la región de cara al futuro”. “Estamos dispuestos a compartir resultados y favorecer la integración de otros países”. Por su parte, el representante australiano, Hamish McCormick, definió el acuerdo como el primer pacto “ambicioso y renovador”, con capacidad para condicionar cualquier negociación futura. Con seguridad el diplomático se refería a futuras estrategias para tratar de frenar el auge de la economía china y su preponderancia en el futuro orden mundial.

El TPP, impulsado por Obama a comienzos de su primer mandato, seguramente afianzará su legado económico en la presidencia con la idea de figurar como un administrador exitoso que mejoró la economía de su país y superó las crisis. Estados Unidos consiguió con el TPP un nuevo marco que sirve de contrapeso a la economía china en la región, y a pesar de que Pekín no estuvo involucrada en esas negociaciones, sí se verá afectada por las consecuencias del pacto (Komae, 2005). Las negociaciones entre los doce países se celebraron en secreto, y en los lugares donde se llevaron a cabo se presentaron protestas de detractores del acuerdo en las que denunciaron que las nuevas reglas comerciales ponían en peligro los puestos de trabajo de empleados de la industria automovilística en México, o de los productores de leche de Canadá, que ahora deberán competir con otras economías subsidiadas. Finalmente el TPP se firmó en febrero de 2016 en Nueva Zelanda. No es complicado entender que el acuerdo busca contrarrestar la creciente fuerza del comercio internacional de China, lograda mediante sus relaciones internacionales; es decir, de una eficiente política exterior¹ El obstinado interés de Obama en el tema resalta el eficiente manejo de los chinos en asuntos

1 En términos económicos se estima que China sobrepasará el PIB de Estados Unidos para el 2050, hecho que cobra mayor relevancia con la crisis financiera, que relativiza cada vez más el liderazgo de Estados Unidos como polo indiscutido de la economía mundial. Ciertamente es que a pesar de la existencia de algunas monedas denominadas “duras”, el dólar estadounidense es la moneda preferida para cualquier negociación internacional, lo cual de aquí en adelante puede cambiar si esta economía no logra un repunte sobresaliente en corto tiempo.

de política internacional y sugiere una suspicaz pregunta: ¿será posible que una guerra con claros tintes económicos se declare en el presente siglo entre China y Estados Unidos?

Es fácil entender que el impacto económico del TPP será muy significativo, pues así lo indica un reciente estudio del Peterson Institute, el *think-tank* económico más prestigioso de Estados Unidos, que estimó que el acuerdo de libre comercio añadiría a la producción de su país 77 000 millones de dólares para 2025, 105 000 millones de dólares a la japonesa; 24 000 millones a la mexicana y 10 000 millones a la de Malasia. Aunque evidentemente el reparto de estas ganancias será desigual, es claro que este acuerdo tiene el potencial de permitir ganancias de eficiencia en la producción, mejorar el aprovechamiento de las economías de escala para las empresas, sofisticar las cadenas de suministro globales al reducir los aranceles y facilitar las inversiones cruzadas, creando muchos empleos, aunque también cabe esperar que destruya otros tantos. Y por si fuera poco, todos estos beneficios se materializarían sólo en el largo plazo, por lo que resulta difícil estimarlos. Cabe esperar entonces que el TPP no salvará a Japón de su letargo económico, ni servirá para hacer crecer las economías del sudeste asiático o la Alianza del Pacífico, en la que se encuentran México, Perú y Chile como miembros, ni acelerará el crecimiento en Estados Unidos y Canadá.

2. Pasado y presente de la política en China

En 2011 el Partido Comunista Chino (PCCh) celebró su aniversario número 90 y abordó el proceso de renovación de sus dirigentes más importantes, actividad que se formalizó en 2012 en el Congreso de la colectividad. En 2014 se cumplieron 25 años de la represión del movimiento de la Plaza de Tiananmen, que sorprendió al mundo en la primavera de 1989, y a pesar de que las secuelas se sintieron con mayor intensidad fuera de China, es conveniente recordar que ha sido la protesta más numerosa a la que ha tenido que enfrentarse el Partido Comunista Chino (PCCh) durante el periodo reformista, que arrancó a

finales de los años setentas del siglo xx. Esas fechas nos brindan una excelente oportunidad para reflexionar sobre la naturaleza de este movimiento, y sobre las perspectivas de cambio político en China. El férreo manejo de las políticas estatales en China ha dado para una crítica generalizada, en especial la de aquellos organismos que abogan por los derechos humanos y por la práctica de la democracia como sistema de gobierno que genere mejores condiciones de vida para los ciudadanos en cualquier lugar del mundo.

No necesariamente los cambios económicos y los exitosos resultados impulsan al gobierno chino a realizar cambios políticos, por lo menos en el corto plazo, y la comunidad internacional se ha mostrado consternada por algunas prácticas contrarias al respeto de los derechos humanos entre la población china. Masivas emigraciones desde China causan confusión entre los analistas políticos, pues pudieran ser resultado de acciones desesperadas en búsqueda de mejores condiciones, o también tratarse de avanzadas colonizadoras para asegurar supremacía global en el futuro cercano (Aristóteles, 2001). Cada día en los aeropuertos de América Latina se aprecia la llegada de cientos de jóvenes chinos que supuestamente vienen de turismo, pero que en realidad se quedan en el país de arriba o inician el tránsito hacia Europa o Estados Unidos. Para Fengchun (2016) el sistema político de China se refiere a una serie de leyes, regímenes, reglas y prácticas consuetudinarias aplicados en la parte continental del país desde la fundación de la República Popular China (RPCh) en octubre de 1949, con el fin de reglamentar el poder político del Estado, el sistema de gobierno, las relaciones entre el Estado y la sociedad, y otros asuntos fundamentales.

Después del conteo de muertos y detenidos en Tiananmen, una de las principales experiencias que anotaron las autoridades chinas consistió en entender que no era suficiente enarbolar la bandera del desarrollo económico para perpetuarse en el poder, ni aparecer en el listado de las economías más importantes del mundo. En la segunda mitad de la década de 1980-1989, los dirigentes chinos descubrieron que ningún gobierno tiene la receta para garantizar un rápido e ininterrumpido crecimiento económico, lo que hacía imprescindible la búsqueda de fuentes

alternativas de legitimidad para consolidar su mandato en un contexto económico poco propicio, y como no estaban dispuestos a instaurar un régimen democrático a ultranza decidieron recurrir al nacionalismo (Maquiavelo, 1983). Haciendo gala de su cultura milenaria, de su memoria, de su folclore, de su música, comida y costumbres ancestrales, lograron la unión de voluntades y el apoyo de la mayoría del pueblo chino, que ha visto cómo sus condiciones socioeconómicas han mejorado de manera notable, si se le compara con la que tenían en los inicios de la revolución. La cultura china goza de gran reconocimiento porque se fundamenta en la práctica de principios y valores que generan comportamientos éticos y prácticas morales en desuso en otras sociedades. El pueblo chino parece estar dispuesto a formar parte de su sociedad irremediamente, para bien o para mal, perteneciendo y participando como lo propone Savater (1992) en su *Política para Amador*, cuando se refiere a los individuos y a los grupos sociales.²

En una gran demostración de habilidad política, el Partido Comunista Chino (PCC) ha logrado la simpatía y respeto de la mayoría de sus ciudadanos que considera que la democracia sin crecimiento económico no es el paradigma del buen vivir. Es innegable que China ha crecido en el campo social y de bienestar, al modernizar algunas costumbres que generaban rechazo popular. El funcionamiento del sistema contemporáneo chino se parece al sistema tradicional, y el concepto ideológico confuciano de sociedad, basado en la armonía y la unidad entre Estado y población, parece sacudirse.³ La sola idea de crear un baluarte contra el Estado era impensable, porque se tenía la seguridad de que el Estado y la sociedad debían ser uno. Los derechos eran colectivos, nunca individuales. Así, los derechos colectivos se basaban en tres paradigmas: la familia, el

2 Ver: Fernando Savater, *Política para Amador*. En sociedades como la China, la política por lo general es ejercida por personas capacitadas, experimentadas y con la mejor intención de solucionar las necesidades de su pueblo. En nuestro entorno latinoamericano estamos acostumbrados a manejar la política de manera diferente y con seguridad a esto se debe nuestro subdesarrollo. Con raras excepciones, la política en nuestros pueblos es practicada por rufianes y charlatanes que sin ninguna preparación como estadistas llevan a los países al descalabro, la pobreza y violencia generalizada.

3 Marc Selgas Cors es doctor en Estudios Interculturales, maestro en Relaciones Internacionales y politólogo por la Universidad Autónoma de Barcelona

Estado y el socialismo (Selgas, 2015). En China, el significado de términos como democracia, bienestar y poder, tiene connotaciones distintas a las que se ventilan en Europa y América; es un asunto cultural difícil de interpretar. Lo cierto es que ahora existen algunos ciudadanos chinos que figuran entre los hombres más ricos del mundo, realidad a la que no estábamos acostumbrados, y que en algunos entornos debe causar angustia y desconcierto.

El ascenso económico de China es indiscutible, y por ende el incremento sustancial de su peso en la geopolítica global, en beneficio del equilibrio y la multipolaridad en construcción. En términos generales, el liderazgo del Partido Comunista, el orden social en un país de las dimensiones demográficas de China, y el funcionamiento de las instituciones son evidentes y parecieran ser las tendencias⁴ Sin embargo, este crecimiento económico se ha visto afectado por diversos problemas, dentro de los que adquiere mayor relevancia la corrupción, que en el futuro podría hacerle un gran daño al Partido Comunista Chino y al socialismo, en opinión de los máximos dirigentes del país (Robaina, 2016).

Coincidentalmente en mayo de 2016 las autoridades chinas aprobaron la pena de muerte para los políticos que incurran en malversación o soborno. Esta medida es parte de la campaña contra la corrupción en China, luego de que el Tribunal Popular Supremo y la Fiscalía del Estado instauraron la pena de muerte para funcionarios corruptos que malversen o reciban sobornos superiores a los 463 000 dólares. Imaginemos que pasaría en América Latina y otras regiones si esta medida se implantara para tratar los problemas de corrupción por parte de la clase política. No es extraño escuchar en esta época eventos relacionados con actividades criminales que involucran a ciudadanos orientales y que han dado origen a lo que se conoce como la mafia china que maneja problemas de narcotráfico, contrabando, mercado negro de armas, trata de blancas y, por supuesto, malos manejos de recursos públicos.

4 José Luís Robaina García, Centro de Investigaciones de Política Internacional, La Habana, Cuba.

3. Cultura y política de los chinos

La presencia internacional de esta cultura milenaria en plena globalización la señala como una de las más influyentes en todos los continentes, ya por su competencia industrial, ya por su arremetida diplomática global. Las relaciones internacionales con el mundo han mejorado por la instalación de nuevas embajadas y por la presencia en eventos de tipo cultural en variados escenarios. La realización de los juegos olímpicos en 2008 fue una muestra de la capacidad organizativa de China, y aunque afrontó problemas de índole política e ideológica, supo manejar las arremetidas de los enemigos del régimen comunista que de diversas maneras quisieron boicotear la gesta olímpica.

Hasta hace poco tiempo había un afán inusitado por el aprendizaje de la lengua inglesa como muestra de modernización y de actualización; pues bien, en el siglo XXI, en cualquier lugar, la gente sueña con viajar a China, conocer su historia y enterarse de primera mano cómo funciona esta sociedad, y para ello se interesa por aprender su lengua como condición elemental para lograr sus propósitos. Los productos chinos están al alcance de la ciudadanía mundial y compiten con los de cualquier otro país de tradición industrial. De manera coloquial se asegura que los precios de los productos chinos son proporcionales a los costos de mano de obra, debido a la disponibilidad de la misma y al afán de mejorar la economía por disposición del gobierno central.

Sabemos que China es el país más poblado del planeta, y que su desarrollo y crecimiento económico y humano en los últimos tiempos se debe al manejo político de sus dirigentes, que han sabido alternar la planeación detallada desde el Estado con el libre mercado como paradigmas para mejorar la calidad de vida de su población y superar las brechas tecnológicas frente a Europa y Estados Unidos.⁵ En todos

5 2.8 % de la población china se encuentra por debajo de la línea de pobreza. Su fuerza laboral es de 812.7 millones, con una tasa de desempleo del 4.3 %. El PIB es de 8 767 billones de dólares, con una renta per cápita de 6 500 dólares. Su deuda externa asciende a 18.2 % del PIB, y la composición de este último por sectores es así: agricultura 10.9 %; industria 48.6 % y servicios 40.5 %. Sus principales exportaciones son las manufacturas, los textiles, los equipos electrónicos y las armas.

los países del mundo hoy existe una muestra de la cultura china, y sobre todo manufacturas de todo tipo, desde las más elementales, hasta las más sofisticadas en razón de la tecnología de punta que compite con las más connotadas multinacionales. Pero a la par de las relaciones económicas, en la actualidad China hace un gran despliegue de sus capacidades en Occidente y su influencia política ha generado adhesiones de algunos países que, o no son de la esfera de Estados Unidos, o han dejado de serlo por sus propios intereses. La venta de satélites, tecnología de punta y armas en países en vías de desarrollo ha generado no pocos problemas frente a los monopolios de siempre en estos sectores, en especial los estadounidenses, rusos y algunos europeos, con economías de ventajas comparativas (Chomsky, 1999).

Venticinco años después de la caída de la Unión Soviética, el Partido Comunista Chino mantiene una lectura negativa de la perestroika. Aún hoy, cuando el gigante asiático se enfrasca en la que considera la última etapa de su proceso de modernización, con el cambio en el modelo de desarrollo que le ha catapultado a la condición de segunda economía mundial, las advertencias contra el debilitamiento del Partido o la minimización de la acción ideológica retumban en los corredores de Zhonnanghai,⁶ el complejo de edificios de Pekín, que cumple funciones de oficina central del Partido Comunista, y es la sede oficial del gobierno de la República Popular China. Ya no hay “dos soles en el Cielo” –invocación a la contienda surgida en los años sesentas entre el comunismo soviético y el maoísmo–, pero lejos de amilanarse frente al triunfo del liberalismo, en Pekín se insiste en recorrer un camino propio que se aleje tanto de aquella experiencia malograda como de los cantos de sirena provenientes del lado vencedor de la guerra fría en pro de una democracia pluralista. (Ríos, 2010)

6 Mario Esteban Rodríguez es investigador principal de Asia-Pacífico del Real Instituto Elcano y profesor de Estudios de Asia Oriental en la Universidad Autónoma de Madrid.

Conclusiones

¿China comunista o China democrática?

Puede afirmarse que no existe un solo país que no pretenda relacionarse y mantener nexos con China, un consumidor y productor de primer orden del que hay mucho que aprender. La internacionalización, además de los aspectos puramente económicos, incluye asuntos de carácter cultural, y en eso China ha tomado la iniciativa. Restaurantes, espectáculos, cine, educación especializada, indumentaria, bebidas y miles de productos de todo orden inundan el planeta con la etiqueta “made in China”. El secretario general del Partido Comunista Chino, Xi Jinping, prometió “mejor escolarización, trabajos más estables, ingresos más satisfactorios, una seguridad social más fiable, niveles más altos de cuidados sanitarios, unas condiciones de vivienda más confortables y un entorno natural más bonito”, todo lo cual podría responder a la necesidad de mostrarse muy sensible a las cuestiones que preocupan a la gente⁷ y que son tendencia global en este siglo. La política en China insiste en buscar las mejores condiciones para su población, a pesar de la carga negativa que representa ser el país más poblado del planeta.

La situación política de China como potencia emergente se ha convertido en punto de referencia de aquellos países en vías de desarrollo que pretenden mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Es complejo entender cómo un sistema estatal combinado logra compartir las exigencias de los organismos que controlan el orden mundial en cuanto a las responsabilidades frente a una creciente población y el interés nacionalista por aparecer en los primeros lugares de clasificación en los diferentes tópicos del mundo en plena globalización, haciendo gala del orgullo oriental, representado por el fuego de los dragones y sus férreas creencias. Mencionando a Aristóteles (1982),⁸ se pudiera decir que en China el poder supremo está en la multitud y no en la minoría

7 Sean Golden es director del Centro de Estudios e Investigación sobre Asia Oriental de la Universidad Autónoma de Barcelona y por lo tanto conocedor del tema desde hace varios años

8 Ver: Aristóteles. *La política*.

aristocrática. China también surgió de la crisis como un actor fundamental en los mercados financieros internacionales, en razón a que el país acumula un 29 % del total de reservas mundiales y es el principal dueño de bonos del tesoro de Estados Unidos. Desde septiembre de 2008, China ha aumentado de forma significativa sus compras de bonos estadounidenses, principalmente a corto plazo, y ha logrado acumular el 24 % del total de bonos emitidos por ese país.

El Partido Comunista Chino está convencido –y así lo hace saber al mundo– que es la única fuerza política capaz de desarrollar su país y convertirlo de nuevo en un gran imperio, descartando la hipótesis de que la reforma económica y el fin del sistema de partido-Estado son complementarios. Esta tesis oficial, que considera la permanencia de un gobierno fuerte como un requisito imprescindible para mantener la unidad del país y el orden social necesarios para culminar la modernización de China, se ha convertido en paradigma entre la población, que por ahora no pide más democracia, sino mayor brillo para su país en el concierto internacional. La difusión de esta postura oficialista se vio favorecida por la espectacular recuperación de la economía china y los devastadores efectos económicos y políticos de la súbita liberalización política y económica experimentada por la Unión Soviética y Yugoslavia.

Es claro que la revolución china fue más un movimiento nacionalista único que una mutación comunista.⁹ El objetivo fundamental de los comunistas chinos que asumieron el poder en 1949 no consistió en construir una sociedad comunista, sino en reconstituir la soberanía nacional de China, lograr la reunificación y terminar con su debilidad y con las agresiones exteriores que ésta había posibilitado por parte de foráneos con intereses geopolíticos.¹⁰ Se trataba de construir un proyecto de país y eso ahora se convirtió en realidad. La China de la reforma ha

9 Es bueno recordar que por leninismo entendemos una concepción organizativa que tiene tres componentes principales. En primer lugar, el Partido Comunista es el motor de la transformación de la revolución en la sociedad. En segundo lugar, el Partido es una vanguardia dirigente, es decir, está formado por una minoría, por una élite de militantes y cuadros especialmente preparada para desarrollar una función de liderazgo en la sociedad. Y, en tercer lugar, el Partido tiene una organización férrea, centralizada y jerárquica.

10 Enrique Fanjul, antiguo consejero comercial de la embajada española en Pekín, antiguo presidente del Comité Empresarial Hispano-Chino y autor de varios libros sobre China.

supuesto una gran mejora en el nivel de vida, pero también en las libertades y en la seguridad personal, aunque la distancia que todavía pueda haber con otras partes del mundo siga siendo grande. Los principios y valores del pueblo chino, amparados en el confucianismo, generan una cultura que pretende hacer realidad la solidaridad, la ética y las buenas costumbres, pese a la aparición del fenómeno de la corrupción en los últimos años, en especial en algunas instituciones estatales (Perpiña y Grau, 1073).

En un mundo globalizado, en el que las economías nacionales se fundamentan en las actividades de servicios, asesorías y consultorías, vale decir, los sectores terciario y cuaternario, la pregunta de fondo es ¿cómo mantener una política coherente para satisfacer las necesidades de un gran pueblo y a la vez estar presente en todo el planeta? ¡Habrá que preguntarle a China cómo lo ha logrado! Hoy día, China es un ejemplo de cómo manejar la política y las políticas, y ellos pueden darnos la respuesta. Después de este corto análisis, es posible pensar que el poder del Partido Comunista Chino se encuentra sólidamente asentado y legitimado en este singular país, lo que hace previsible su liderazgo y permanencia durante un largo tiempo, así la crítica internacional pretenda desprestigiar la dirección política excepcional frente a las cruzadas en pro de los derechos humanos.

Bibliografía

- Águila Tejerina, Rafael Del. 2009. "La democracia", en Rafael del Águila Tejerina (ed.), *Manual de ciencia política*. Madrid: Trotta.
- Aristóteles, 2001. *La política*, 190. Medellín, Colombia: Editorial Bedout.
- Ceresole, Norberto. 1992. *Política nacional y proyecto de país en un mundo apolar*. Buenos Aires: El Bloque Editorial.
- Chomski, Noam. 1999. "La nueva estrategia militar de Estados Unidos", en *Geopolítica del caos*. Le Monde Diplomatique. Barcelona: Editorial Debate.

- Esteban Rodríguez, Mario. 2014. *El ascenso de China y Asia: ¿qué nos dice el índice elcano de presencia global?*, en Real Instituto Elcano ARI 14. En: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?wcm_global_context=/elcano/elcano_es/especiales/indiceelcanopresenciaglobal/ari14-2014-esteban-ascenso-china-asia-presencia-global>. Consultado en enero de 2016.
- Fanjul, Enrique. 2016. *Memoria de Tiananmen*. Iberchina. En: <http://www.iberchina.org/index.php?option=com_search&Itemid=71&searchword=pek%C3%ADn&searchphrase=any&ordering=newest&limit=25>. Consultado en enero de 2016.
- Fengchun, Yang. 2016. *Sistema político en China*. Pekín: Universidad de Beijing. En: <<http://spanish.china.org.cn/spanish/x1-zhengzhi/index.htm>>. Consultado en febrero de 2016.
- Golden, Sean. 2004. *Multilateralismo versus unilateralismo en Asia. El peso internacional de los valores asiáticos*. Barcelona: CIDOB / Ediciones Bellaterra.
- James, William. 1993. *El equivalente moral de la guerra*. Bogotá, Colombia: Planeta. (La Ciudadanía Global)
- Kohmae, Kenichi. 2005. *El próximo escenario global. Desafíos y oportunidades en un mundo sin fronteras*. México: Grupo Editorial Norma.
- Maquiavelo, Nicolás. 1983. *El Príncipe*. Madrid: Ediciones Serpa.
- Mendez, Ricardo. 1998. *La lógica espacial del capital global. En geografía económica*. Bogotá, Colombia: Editorial Plaza & Janes.
- Nogué, Foni y Joan Rufí. 2001. *Geopolítica, identidad y globalización*. Madrid: Ariel (Geografía)
- Perpiñá Grau, Román. 1973. *Determinantes económico-políticos de los grandes espacios*. Barcelona: Editorial Labor.
- Robaina García, José Luis. 2016. Simposio electrónico Internacional sobre política china. La lucha contra la corrupción en China. La Habana, Cuba: Centro de Investigaciones de Política Internacional. En: <www.politica-china.org/nova.php?id=6250&clase=20&lg=gal>. Consultado en febrero de 2016.

- Ríos, Xulio. 2010. "Informe anual de política china", en *Observatorio de la Política China*. En: <http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1265290908_informe_anual_2010_OPCh.pdf>. Consultado en febrero de 2016.
- Savater, Fernando. 1992. *Política para Amador*. Barcelona: Ariel.
- Selgas Cors, Marc. 2016. *Simposio electrónico internacional sobre política china. Del presente al pasado o del pasado al presente. El sueño chino continúa: desarrollo y democracia*. Instituto Elcano. En: <http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1425150656Marc_Selgas_Cors.pdf>. Consultado en febrero de 2016.
- Taylor, Peter J. 1994. *Geografía política -Economía-Mundo, Estado-Nación y localidad*. Washington D. C., Madrid, España: Trama Editorial.
- Tzu, Sun. 1997. *El arte de la guerra de Wu Sun*. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo / Elektra Editores.

Sección 4

La política exterior de China



La cultura estratégica china y su política exterior nacionalista en el siglo XXI.

Reflexiones para América Latina

Mariana Escalante

Introducción

Como estudiosos de China, nos debatimos en la forma en que podemos hacer surgir un diálogo entre elementos objetivos y subjetivos que influyen en la conducción de la política exterior de este país, o bien en la predicción de su conducta en el escenario internacional como actor global. En el caso de la seguridad, ésta es casi siempre abordada desde el punto de vista realista o material y en escasas ocasiones se considera un análisis de los elementos culturales que en ocasiones determinan la diferencia de actuar y de tomar decisiones de los Estados, incluso en igualdad de circunstancias.

Si se estudia el caso específico de China y el cómo conduce su política exterior o establece su estrategia de seguridad nacional, es preciso abordar tanto un análisis desde aquello que es racional y medible, como aquello que no lo es. Es decir, analizar China desde el mismo punto de partida holístico que su propia filosofía promueve al tratar problemas puntuales con un abordaje amplio, con una perspectiva que percibe un vasto espectro de factores.

En ocasiones se olvida que para una comprensión holística de la realidad, se precisan de distintos caminos y de una visión en ocasiones distinta a la convencional. Como menciona el científico Erwin Chargaff,

“la sobrefragmentación de la visión de la naturaleza ha creado un mundo inmanejable conforme cada vez más y más finas piezas son fragmentadas para una “inspección más profunda” (Chargaff, 1975: 17), negando este diálogo entre todos los elementos que componen un todo, en este caso, por ejemplo, negando el impacto de la cultura en las relaciones internacionales, por considerarse subjetivo e irrelevante.

La cultura estratégica se propone entonces como una forma de invitar al diálogo entre lo ideológico (percepciones, tradiciones, filosofía, imaginarios) y lo material (capacidad militar, económica), puesto que ambos aspectos influyen en la estrategia que un país ha de seguir para mantener su seguridad. Es decir, la cultura estratégica es la base ideológica y discursiva mediante la cual los Estados se conducen para lograr su seguridad.

Cuando se habla de cultura estratégica –categoría de análisis de la Guerra Fría– es inevitable volver hacia el discurso ideológico y maniqueo que se manejó durante esta época, el cual dividió al mundo en dos: comunistas y capitalistas, democráticos y dictatoriales, libres e imperialistas, entre tantos otros adjetivos difusos que con facilidad podrían adaptarse a cualquier país. No muy distinto a aquella época, ahora, ante el ascenso de China como relevante actor global surgen discursos y percepciones superficiales que la definen como una amenaza. La cultura estratégica si bien ha permitido entender las políticas de seguridad de las potencias a partir de sus motivaciones ideológicas, tampoco escapa de percepciones incompletas o prejuicios.

A pesar de ello, la cultura estratégica aportó metodologías de análisis para identificar las preferencias de los países, que se ven definidas por elementos no subjetivos como la historia, la filosofía, la ideología, la ética, todos relacionados con la seguridad del Estado. A pesar de que la cultura estratégica se asocia en forma directa con la búsqueda de seguridad racional (militar y territorial), lo ideológico, histórico y lo tradicional tiene también un papel fundamental en su comprensión. (Williams, 2007: 8)

En este trabajo, se procura definir la cultura estratégica china, su influencia en la definición de la agenda de seguridad del país; el peso de elementos tradicionales e históricos, principalmente del confu-

cianismo, y su vigencia en la vida política del país asiático, el peso del nacionalismo chino delimitado invariablemente por su historia de gloria y humillación y, por último se concluye con una reflexión sobre la cultura estratégica china vista desde Occidente¹ y aquello que la atrae hacia América Latina.

1. La cultura estratégica china

La cultura estratégica es un “conjunto de suposiciones fundamentales y perdurables sobre el rol que la violencia colectiva tiene en las relaciones humanas y la eficacia de aplicar la fuerza interpretada por las élites políticas y militares de un país” (Scobell, 2014: 48), definición que se complementa con el papel de las percepciones en la política internacional (Jervis, 1976: 6)² y que afirma que la cultura moldea las opciones que los Estados tienen para actuar en distintas circunstancias.

Volviendo a la definición citada, la cultura estratégica es la percepción del uso de la fuerza (violencia) y su eficacia. La cultura estratégica es, pues, un conjunto de símbolos, ideas, comportamientos socialmente transmitidos (mediante la educación, el imaginario social), que determinan los métodos que una nación adoptará para garantizar su seguridad. Es decir, define las opciones que pueden llevarse a cabo en la resolución de algún asunto que afecte a su seguridad. La cultura estratégica de un Estado puede limitar el comportamiento, promoverlo, ayudar a entender cómo se percibe el entorno y permite hacer predicciones acerca de la conducta de otro Estado.

-
- 1 Es necesario resaltar que para China el concepto de “países occidentales” (西方国家) involucra no sólo a los que se ubican geográficamente hacia el oeste de China, sino también incluye a Japón y Corea del Sur. Es decir, en la actualidad es un redimensionamiento de las categorías de la Guerra Fría, cuando el mundo estaba dividido en los bloques comunista y capitalista. Prácticamente puede decirse que para China los países capitalistas son los occidentales.
 - 2 De acuerdo con Robert Jervis, uno de los pioneros en el estudio de las percepciones en la política internacional, “cualquier interpretación de la política internacional que no tome en cuenta el papel de las percepciones es inadecuado”. (p. 6)

El caso de China es un ejemplo excepcional de unicidad en su cultura estratégica, pues si bien hay coincidencias en lo que se refiere a elementos básicos de seguridad nacional y su defensa con respecto a la de otros países, al mismo tiempo tiene particularidades en la forma de percibir su seguridad, en particular en lo relativo al uso de la fuerza, que se remonta principalmente a una tradición confuciana arraigada, a su historia antigua dinástica; a su historia reciente de humillación, al nacionalismo chino y a la percepción que existe de China en el exterior.

Lo que se atiende de manera primordial es cómo percibe China el uso de la fuerza para alcanzar sus intereses, ligados, sobre todo, a su seguridad. Para comprender lo anterior, se parte de que China es un actor global con una composición ideológica particular, que posee narrativas únicas en su imaginario colectivo creadas con base en la historia; que vivió acontecimientos definitorios para su composición, que sigue un discurso filosófico-espiritual pacifista y que posee un nacionalismo fuertemente arraigado tanto por su superioridad como por la humillación sufrida a partir de la Primera Guerra del Opio en 1840.

Aún partiendo de los elementos anteriores, definir la cultura estratégica china es un objeto de análisis que posee múltiples contradicciones y pocos puntos de encuentro. Sin embargo, pueden identificarse tres paradigmas que describen a la cultura estratégica china: el paradigma de la *realpolitik* o *parabellum*, el paradigma defensivo y el pacífico.

El paradigma *parabellum* o *realpolitik* fue difundido en la década de 1990-1999 por el académico estadounidense Alastair Iain Johnston, (Johnston, 2008: 216-268), uno de los autores que con más profundidad ha descrito la cultura estratégica china. Él afirma que la cultura estratégica china se basa en la *realpolitik*; es decir, que es una política adaptada a las circunstancias, a las necesidades materiales inmediatas y a prácticas más que a elementos ideológicos. Agrega que es una cultura estratégica *parabellum*, que proviene de la frase en latín *Si vis pacem, para bellum* (si quieres paz, prepárate para la guerra). De acuerdo con esta perspectiva, China ve el entorno como peligroso y amenazador, por lo que el uso de la fuerza y estrategias más ofensivas son más efectivos que operaciones defensivas, siendo el uso de la violencia –y no

valores o principios morales— la única opción para evitar cualquier daño a sus intereses y seguridad. (Johnston, 2008: 219)

Johnston relaciona la cultura estratégica *Parabellum* con la frase china 居安思危 *jū' ānsīwēi*, que significa “mantenerse vigilante en tiempos de paz”, o “cuando se vive en paz, debe pensarse en los peligros”. Johnston compara el *Parabellum* con 居安思危 *jū' ānsīwēi*, aunque en realidad son distintos, el primero demuestra una actitud ofensiva, el segundo una más defensiva-pacífica, consciente de que hay amenazas, pero que no necesariamente implica tomar medidas violentas. Es decir, para Johnston, la cultura estratégica china ha sido constante y agresiva, pero su interpretación de esta expresión china se acerca con mayor precisión a los paradigmas que se explican a continuación.

El segundo paradigma identificable de la cultura estratégica china es el pacífico. Este paradigma es prácticamente opuesto al de la *realpolitik* o *parabellum*, y se basa en principios confucianos que hablan del uso limitado de la fuerza, o bien de su uso como último recurso. Cabe señalar que Confucio no se oponía por completo al uso de las armas (el daoísmo sí), pero creía que si los líderes estaban educados en una sociedad armoniosa, moral, con valores como la virtud, la benevolencia y la justicia, fundamentales para mantener el orden doméstico y conducir la estrategia de seguridad, el pueblo se gobernaría sin necesidad de usar la fuerza o medios violentos. (Zhang, 2002: 73). Con respecto a la política exterior, creían firmemente que la grandeza de su cultura atraería a los enemigos y a los bárbaros, quienes podrían con facilidad adaptarse y unirse a esta civilización superior.

Las virtudes (德 *dé*) benevolencia (仁 *rén*) y justicia (义 *yì*) son principios básicos que los líderes deben seguir al gobernar, ya que los dotan de superioridad y pureza, y hacen innecesario el uso de la fuerza. La cultura estratégica pacífica-moral-confuciana es un elemento indispensable para comprender la limitación del uso de la fuerza en el imaginario político chino, que ante todo evita el conflicto o la confrontación directa. (Feng, 2007: 25).

Feng Huiyun, académica china que ha profundizado en este paradigma, afirma que China no sólo tiene una cultura estratégica pacífica en

comparación con Occidente, sino que además ésta es única, y defiende la postura basada en que China –al igual que cada país– posee una cultura estratégica distinta. (Feng, 2007: 25)

El último paradigma es defensivo y moral. Enfatiza en el orden y principios confucianos, pero reconoce que China es consciente de las amenazas externas hacia su seguridad. Lleva a cabo una defensa estática, relacionada con el confucianismo, pero al mismo tiempo de prevención. En este paradigma se explica mejor la expresión 居安思危 *jū'ānsīwēi*, que Johnston utiliza en forma imprecisa, puesto que ésta demuestra una percepción defensiva, de mantenerse alerta, de estar consciente de los peligros externos, pero que al mismo tiempo no adopta una actitud agresiva.

Este tercer paradigma defensivo-moral se vincula de manera estrecha con el tratado del *Arte de la guerra*, obra del estratega de la época de los Reinos Combatientes Sun Wu, mejor conocido como Sun Zi, que en ocasiones es interpretada de modo simplista como un tratado para hacer guerra, cuando éste en realidad sigue principios daoístas y confucianos sobre el uso de la fuerza. En el Sun Zi pone especial énfasis en el concepto de la “guerra justa” (义战 *yìzhàn*); es decir, que si se trataba al enemigo de manera benevolente, virtuosa y justa, la guerra en su contra podía considerarse como una guerra exitosa y sus resultados serían duraderos.

Como puede observarse a partir de estos tres paradigmas, la cultura estratégica china se puede describir de distintas formas. El paradigma defensivo-moral es quizá el que es más neutral y cercano a la realidad, puesto que, si bien China se caracteriza por una resolución pacífica de los conflictos, también tiene consciencia de las amenazas externas y de la posibilidad de que la paz no sea siempre duradera. Si bien en ocasiones China puede utilizar factores de *realpolitik* para mantener su seguridad, no significa que en todas las ocasiones adopte una cultura estratégica de este tipo.

Lo delicado de los paradigmas *parabellum* (*realpolitik*) y el pacífico confuciano es que refuerzan tanto los estereotipos occidentales que afirman que China es una amenaza –ya que está dispuesta a usar la fuerza sin importar los costos (*realpolitik*)– o bien aquellos en los que China

es considerado un país confuciano pacifista, que prohíbe el uso de la fuerza y que con el atractivo y superioridad cultural chinos, se puede evitar la confrontación armada. Ambos se dirigen hacia los extremos, por lo que para analizar la cultura estratégica china parece más adecuado el paradigma defensivo, que adopta elementos objetivos y subjetivos, como lo es las capacidades materiales y la cultura, por ejemplo.

Como puede observarse, la cultura estratégica es un conjunto de símbolos y percepciones sobre la seguridad, e influyen también elementos como el entorno, las percepciones, los estereotipos, la imagen que se tiene del adversario (amigo, enemigo, aliado) y si el uso de la fuerza es o no pertinente.

La frase china 居安思危 *jū ānsīwēi* resume una cultura estratégica defensiva, una perspectiva de que el mundo es hostil, y que China está amenazada por todos los frentes, tanto internos, como externos, en comparación con otras potencias regionales como Japón, Corea del Sur, Australia o incluso Estados Unidos.

Para China, las amenazas provienen tanto del interior como desde el exterior. Las internas son la tensión social, el separatismo, el extremismo, el terrorismo, la renovación y madurez del sistema; las externas involucran la influencia de otros países en la provocación de la independencia de Taiwán, el intervencionismo japonés y estadounidense, el dilema de seguridad en el Este de Asia, el medio ambiente, la economía y la escasez de recursos. (Feng, 2007: 28) Para China, estas amenazas justifican el que adopte no sólo principios virtuosos confucianos, sino también una actitud defensiva frente a los constantes riesgos a su seguridad, ya que aunque quisiera evitar el uso de la fuerza a toda cosa, considera que existe un peligro latente, que está en sus fronteras, en su territorio, y es la razón que obliga su actuar.

Puede observarse también que la cultura estratégica china es distinta en el discurso que en la esfera operativa. En el discurso, ésta es pacífica y en ocasiones defensiva, pero en la práctica es imposible sólo seguir principios morales, y aunque la reacción en su mayoría es defensiva, sí ha usado la fuerza en contadas ocasiones, cuando se ha enfrentado con sus países vecinos por disputas territoriales. De acuerdo con Yan Xuetong,

reconocido académico de la Universidad de Tsinghua, cuando los chinos deben tomar decisiones en las que se considere el uso de la fuerza, están limitados en gran medida por normas éticas y por el concepto de las guerras justas, (Yang, 1999: 51-52), retomando el antiguo concepto del Arte de la Guerra de Sun Zi (义战 yìzhàn).

El peso ideológico y ético en la adopción de la guerra como resolución de conflictos es difícil de determinar, y su vaguedad impide establecer qué tanto contribuyen en el comportamiento de un Estado, sin embargo, esto no descarta que no tengan influencia o que no sean un factor a considerar en la toma de decisiones.

2. La Gran Muralla y la cultura estratégica defensiva-nacionalista

El carácter chino 武 *wǔ*, que tiene que ver con lo militar, posee dos radicales o componentes, uno es 止 *zhǐ*, que significa detener, y el otro es 戈 *gē*, una antigua arma china. Éste carácter demuestra en sí mismo una concepción lingüística-cultural de que lo militar para los chinos no es precisamente el uso de la fuerza, sino por el contrario, significa detener el uso de las armas, “usar la fuerza para detener la agresividad”. (Zhang, 2002: 86)

Así como existen insinuaciones lingüísticas como la mencionada en el párrafo anterior, también hay representaciones simbólicas, como la Muralla China, que son utilizadas en el discurso como el máximo símbolo de un Estado pacifista, no expansionista, estratégico y defensivo. (Scobell, 2014: 211)

En las altas esferas del partido, los líderes dan culto a la defensa, ya que creen, con total firmeza que Pekín sólo usaría la fuerza militar en casos extremadamente limitados, y están convencidos de que, en comparación con líderes de otros países, ellos son, en su mayoría, reticentes a la solución de los conflictos por la vía militar. (Scobell, 2014: 214)

Además de este culto a la defensa, en las altas esferas políticas se presenta otro factor fundamental de la seguridad china, que es la

búsqueda de un Poder Nacional Integral (PNI), el cual responde a una perspectiva holística y se origina desde tiempos del emperador Qin Shihuang (221 a. n. e), quien no sólo logró unificar al Estado, sino también consolidarlo como un imperio autosuficiente. Qin Shihuang buscaba este PNI porque debía dar sustento a su población, además de mantener un territorio que tiempo atrás se encontró desintegrado. Esta situación hacía que China no buscara colonizar, sino que estableciera con firmeza sus límites territoriales y diera importancia a la estabilidad y al control interno, que tantos años de división habían impedido alcanzar.

La autosuficiencia alcanzada en la época de Qin Shihuang se mantuvo hasta mediados del siglo XIX, cuando la intervención de potencias occidentales en las Guerras del Opio transformó esta realidad. Este antecedente no parece estar aislado de un fuerte nacionalismo chino que revive las glorias pasadas y que se encarga de recordar de modo puntual las humillaciones provocadas por países extranjeros. Estos acontecimientos y la memoria histórica son los que permiten comprender el que hasta ahora exista una estabilidad interna, y el que el control total del país esté en manos del gobierno, así como el que mantener la soberanía y la seguridad sean asuntos primordiales en el imaginario político chino.

Lo anterior, así como un sentimiento de superioridad revivido desde la época imperial, y reafirmado con el desarrollo económico acelerado chino, son la base del nacionalismo chino actual, mismo que deja ver también dos elementos culturales de los que no puede prescindirse cuando se hace un análisis de su política interna y externa: el confucianismo y la lengua. Ambos elementos no sólo dejan ver el rechazo al uso de la violencia en la sociedad china, sino también la unificación del país en torno a elementos de identidad comunes, que dieron fuerza a una percepción de superioridad moral proveniente del confucianismo que juzgaba sobre lo bueno, lo justo, lo necesario y lo normativo. Estos valores por muchos años hicieron que China que no tuviera intenciones coloniales más allá de sus fronteras; que se fincara fuertemente un deseo de establecerse en forma permanente en un territorio vasto como el que posee, y que el

pueblo chino tuviera una sensación de supremacía frente a otros pueblos. (Huang, 2001: 138)

De la misma forma, el ascenso pacífico (中国和平崛起 *Zhōngguó hépíngjuéqǐ*) del que hablan los líderes chinos, (Xinhua, 2011), no es una frase vacía o un simple elemento de propaganda o proyección de imagen hacia el exterior, es también un símbolo con una carga ideológica que posee el discurso oficial, que además es conveniente mantener: el del espíritu pacifista de la cultura china. (Adelman y Chih-yu Shih, 1993)³

Como se mencionó antes, existe la percepción de que la amenaza a la seguridad china proviene desde afuera, y que el modelo chino de desarrollo se desvía de sus principios cuando occidente interviene, (Pan, 2009), esto se reafirma en la actualidad cuando se revive la memoria histórica de una China débil, indefensa, explotada e invadida por los extranjeros, que dieron fin a una China gloriosa, superior, que buscaba la armonía y la plenitud espiritual. Relacionado con la percepción confuciana de que la superioridad china conquistaría a los bárbaros, surge en China una frase conocida desde hace tres mil años, 華尊夷卑 *huázūnyíbēi*, “respetar lo chino, despreciar lo extranjero”, que sólo revive un nacionalismo chino que se percibe amenazado por lo externo y precisa de una cultura estratégica defensiva que la proteja de este peligro.

No puede negarse que la historia de una China cerrada al exterior e invadida en el siglo XIX, obligada a seguir reglas extranjeras, de los bárbaros, y un nacionalismo surgido y avivado por la humillación, es innegablemente relevante para entender el comportamiento chino, especialmente sensible a la crítica extranjera. China era un país autosuficiente y sus intereses de colonizar o de extenderse marítimamente hacia otras fronteras no fueron una prioridad. Incluso la relación con los países del Este y Sur de Asia era más bien una relación de Estados vasallos a los que China les ofrecía protección a cambio de tributos y lealtad al Reino del

3 Johnathan Adelman y Chih-yu Shih se dieron a la tarea de analizar once guerras tradicionales chinas de 1840 a 1980, y se puede observar que su objetivo nunca fue invadir sino dar señales de fuerza, todas ellas en defensa propia.

Centro.⁴ La desaparición de China como Reino del Centro rompió con el pasado de una gran civilización y dio pie a una época de resistencia frente a lo extranjero, misma que puede observarse en el símbolo de la cultura estratégica china, la Gran Muralla, que no sólo es un estandar de la búsqueda de su seguridad a partir de la defensa, sino también da cuenta de superioridad y de orgullo nacional.

3. Reflexiones desde y para América Latina

Como todo elemento subjetivo de análisis en las ciencias sociales, resulta difícil determinar la relación de la cultura estratégica con la toma de decisiones o el comportamiento de un Estado. Si nos preguntamos si es una herramienta de análisis confiable para determinar su influencia en la definición de la política exterior, la respuesta es no únicamente, pero sí es indispensable y sí ejerce influencia.

El análisis de la cultura estratégica china desde distintos paradigmas ayuda a considerar que existen pruebas históricas, culturales, que definen el comportamiento de un Estado, y que incluso explican los motivos por los que los discursos oficiales desde Pekín hablan sobre una China pacífica, lo cual no es del todo ajeno a una tradición confuciana que predominó durante varios siglos y que aún influye en la cotidianidad de la sociedad china.

A pesar de ello, el lente occidental que engloba a todas las potencias en ascenso –China incluida– como actores que actúan de manera irracional, sin considerar principios éticos por la defensa de sus intereses, es el que predomina al definir la cultura estratégica china, representado en este trabajo como el paradigma *parabellum* o de *realpolitik*.

Si bien se sabe que el sistema internacional es anárquico, y en él los países tienen que proteger por sí mismos su soberanía, territorio e integridad, y es de esperarse que los Estados adopten cualquier medida necesaria para ello, China se esfuerza por demostrar que no es tan

4 China 中国, significa literalmente “el reino del centro”.

simple el asunto, y que en lo primordial considera el uso de la fuerza como última medida.

Lo anterior demuestra la existencia de un choque discursivo entre China y Occidente, como lo sostiene Pan Chengxin, y una invariable percepción de describir el ascenso de China como amenaza o una oportunidad. Desde Occidente, el conflicto norcoreano, las disputas en el Mar del Este y el Sur de China, la promoción del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), son vistas desde el lente de la amenaza china.⁵ Ello justifica por qué es tan fácilmente aceptable un paradigma de la cultura estratégica china como el de *realpolitik*, que la describe como agresiva y como si se estuviera armando de manera peligrosa, fomentando el dilema de seguridad⁶ en la región. Sin embargo, si se observa en términos cuantitativos, la presencia militar china en los últimos años sigue siendo aún de la mitad de la rusa y una décima parte de la estadounidense, (Escalante, 2016) por lo que la amenaza aún es diez veces menor de lo que representaría Estados Unidos. Desde la perspectiva china y a partir de su cultura estratégica, el paradigma que sigue no es el de *realpolitik*, sino un defensivo moral; es decir, mantenerse vigilante en tiempos de paz (居安思危 *jū'ānsīwēi*); evitar el conflicto y la confrontación directa.

En América Latina existe también este discurso ambivalente que en ocasiones perfila a China como amenaza y en otras como oportunidad. Desde el punto de vista de la cultura estratégica, China sigue hacia América Latina un paradigma más pacífico y confuciano. Las raíces confucianas buscan un limitado uso de la fuerza; las armas son un último recurso. El orden se da a partir de la virtud, de la benevolencia, de la justicia, todos valores fundamentales para la conquista de los bárbaros, y no es necesaria la fuerza. En otras palabras, esta

5 Chengxin Pan, "A Tale of 2 Diplomats: China's Soft Power Conundrum".

6 El dilema de seguridad se refiere al momento en que existen tensiones entre dos países, y cuando ninguno de ellos distingue las verdaderas intenciones del otro, no sabiendo si tomar medidas militares o no al respecto, como lo que sucede entre China y Estados Unidos/Japón en la región de Asia Pacífico. Esta incertidumbre conduce a la toma de decisiones más agresivas que al final puedan ser mal interpretadas por ambas partes. Ver Feng Zhu (2007: 26-28).

forma de pensamiento podría interpretarse en términos actuales como poder suave, es una adecuada manifestación del poder suave, cómo mediante la atracción, y por medios que no requieran del uso de la fuerza, se logra hacer que el otro haga lo que uno quiere.

Es evidente que los países de América Latina tienen una presencia e influencia global menor que China, y la relación bilateral –aunque en el discurso se deje ver como entre iguales– podría repetir un esquema similar al de la antigua China y los Estados dependientes; decir, el país asiático obtiene lo que busca a cambio de acuerdos, protección, inversión en infraestructura. La cultura estratégica es similar, sólo que ahora no se habla de Estados vasallos ni de la posibilidad de una China autosuficiente, aunque los métodos siguen siendo similares.

China se acerca al Tercer Mundo con los mismos esquemas que usaba en tiempos dinásticos; si precisa cooperar con el exterior utiliza fines no violentos, trata de lograr acuerdos en los que ambas partes obtengan beneficios; cuida su imagen; promueve el poder suave mediante intercambios culturales y en casos extremos adopta una postura defensiva. Evita la confrontación directa, y sólo da señales de su fuerza. China se preocupa cada vez más por minimizar los efectos de los discursos estereotipados que la describen desde la perspectiva de la amenaza, puesto que esto afecta su interés de que exista un escenario internacional que le permita continuar su desarrollo económico y dar prosperidad a su pueblo. China sigue sin ser entendida, se siguen negando las predicciones sobre su ascenso y sigue siendo un reto para las relaciones internacionales.

Bibliografía

- Adelman, Jonathan y Chih-yu Shih. 1993. *Symbolic War: The Chinese Use of Force 1840-1980*. Taipei: Institute of International Relations, National Chengchi University.
- Chargaff, Erwin. 1975. "A fever of reason. The early way", en *Annual Review of Biochemistry* 44, pp. 1-20. En: <<http://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.bi.44.070175.000245>>.
- Escalante, Mariana. 2016. "China: indicadores de una presencia global", en Ignacio Martínez Cortés (Coord.), *Índices e indicadores de Lectura Numérica del Mundo*. México: UNAM.
- Feng, Huiyun. 2007. *Chinese Strategic Culture and Foreign Policy Decision-Making: Confucianism, Leadership and War*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Huang Pumin. 2001. "Zhongguo chuantong anquan zhanlun shulun", en *China Military Science* 14, núm. 2, pp. 130-149.
- Jervis, Robert. 1976. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Johnston, Alastair I. 1995. "Thinking about Strategic Culture", en *International Security* 19, núm. 4, pp. 32-64.
- Johnston, Alastair I. 2008. "Cultural Realism and Strategy in Maoist China", en Peter J. Katzenstein (ed.). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Pekín: Peking University Press, pp. 216-268.
- Pan, Chengxin. 2016. "A Tale of 2 Diplomats: China's Soft Power Conundrum". En: <<http://thediplomat.com/2016/06/a-tale-of-2-diplomats-chinas-soft-power-conundrum/>>. Consultado en junio de 2016.
- Pan, Wei. 2009. *Zhongguo moshi: Zhonghua tizhi de jingji, zhengzhi, shehui jixi*. Pekín: Zhongyangbianyichubanshe.
- Scobell, Andrew. 2014. "China's real strategic culture: A great Wall of the Imagination", en *Contemporary Security Policy* 35, núm. 2, pp. 211-226.

- Scobell, Andrew. 2015. "China's real strategic culture: A great Wall of the Imagination", en Jeffrey S. Lantis (ed.), *Strategic Cultures and Security Policies in the Asia-Pacific*. Nueva York: Routledge, pp. 46-61.
- Williams, Michael. 2007. *Culture and Security. Symbolic power and the politics of international security*. Nueva York: Routledge.
- Xinhua. 2011. "Full Text: China's Peaceful Development". En: <http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-09/06/c_131102329.htm>. Consultado en junio de 2015.
- Yang, Xuotong. 1999. *Zhongguo yu Yatai Anquan*. Pekín: Shishi chubanshe.
- Zhang, Tiejun. 2002. "Chinese Strategic Culture: Traditional and Present Features", en *Comparative Strategy* 21, núm. 2, pp. 73-90.
- Zhu, Feng. 2007. *Guoji guanxi lilun yu Dongya Anquan*. Pekín: Zhongguo Renmin Daxue Chubanshe.

La política exterior de China y el concepto “Ruta de la Seda (1994-2015)”

Manuel de Jesús Rocha Pino

Introducción

En la investigación se describe el proceso de instrumentalización realizado por la política exterior de la República Popular China (en adelante China) del concepto “ruta de la seda”. Desde por lo menos mediados de los años noventas del siglo xx, dicho concepto ha sido utilizado por el gobierno chino como un discurso de aproximación diplomática orientado en especial hacia sus países vecinos ubicados en Asia central y, posteriormente, hacia los países de la Unión Europea (UE). En la actualidad, el concepto “ruta de la seda” involucra a un proyecto de integración comercial más amplio, denominado “Cinturón y Ruta” (CYR), oficializado a partir de septiembre de 2013 (*yīdài-yīlù*, 一帶一路).

Durante las décadas de 1990-1999 y 2000-2010, el gobierno chino usó el concepto histórico “ruta de la seda” para denominar, de manera simbólica, a algunas de las políticas de cooperación entre China y otros actores ubicados en el espacio euroasiático. De manera histórica, se considerará que el primer antecedente del uso del término, en su acepción actual, fue empleado en 1994 por entonces primer ministro Li Peng durante un discurso dictado en una visita realizada a los países de Asia central, que se habían convertido en países independientes tras la disolución de la Unión Soviética en 1991.

Durante los años anteriores al anuncio del C Y R, China trató de reclamar el uso del concepto “ruta de la seda” con la finalidad de contextualizar y hacer aceptables sus proyectos (o promesas) de cooperación. Durante ese tiempo, el concepto suplementó a otros conceptos oficiales del discurso diplomático chino, como la multipolaridad, el desarrollo pacífico y el mundo armonioso, así como a instrumentos diplomáticos como las asociaciones estratégicas establecidas entre China y otros actores internacionales. Al usar (y reinterpretar) un concepto histórico, como el de “ruta de la seda”, el gobierno chino ha pretendido que sus propuestas e iniciativas adquieran una mayor visibilidad y legitimidad internacional.

1. El concepto “ruta de la seda”: un discurso diplomático durante la Posguerra Fría

Como menciona Marie Thorsten, desde la década de 1990-1999, la expresión “ruta de la seda” ha resultado instrumental a la hora de estructurar una “nostalgia imaginativa” que aspira a construir una pertenencia a un origen común (Thorsten, 2005: 303).¹ La ruta de la seda contemporánea “nos evoca un pasado aparentemente definido por el intercambio cultural, una edad de oro del universalismo al cual [está implicado] se tiene la aspiración de volver” (Langenkamp, 2014: 84). El carácter simbólico del concepto también puede adquirir una connotación emocional: “con una historia colorida y evocadora, no es sorprendente que las palabras ‘Ruta de la Seda’ produzcan emociones fuertes y asociaciones vívidas”. (Bhoothalingam, 2016: 47)

En específico, durante el periodo de Posguerra Fría, el mito universalista del origen común alrededor de una ruta de la seda ha sido reiterado (e institucionalizado) mediante un conjunto de programas políticos: 1) en política exterior, con el discurso diplomático de algunas potencias (en

1 Por lo general se reconoce al explorador alemán Ferdinand von Richthofen como el introductor del término “ruta de la seda” a mediados del siglo XIX. Richthofen organizó exploraciones a China en los años que van de 1864 a 1872. Para Shirin Akiner el concepto “ruta de la seda” “encapsula brillantemente el misterio, la sensualidad y el exótico esplendor de las antiguas rutas comerciales que cruzaban Europa y Asia”. (Akiner, 2011: 391)

los casos de Estados Unidos, Japón, China y la UE), que han denominado a sus proyectos de cooperación para el desarrollo, integración regional o algunos proyectos de inversión en infraestructura y actividades productivas como "rutas de la seda";² 2) a partir de la denominación de algunos programas de difusión cultural de la Organización de Naciones Unidas (ONU), y 3), con la conceptualización de ciertas políticas educativas y programas de estudios de educación superior: en especial los estudios académicos sobre Dunhuang en China y algunos programas de investigación académica orientados a las relaciones internacionales en el espacio euroasiático que han sido denominados como "estudios sobre la ruta de la seda" (Thorsten, 2005: 304-306).

Es claro que el uso diplomático del concepto puede considerarse, en lo general, un producto de la Posguerra Fría. Como anota Harm Langenkamp, en la actualidad el concepto "ruta de la seda" puede funcionar como una "metáfora inspirada con los actores políticos del área pueden demostrar su compromiso para vencer el legado divisor de la Guerra Fría". (Langenkamp, 2014: 83-84).

En lo que se refiere al discurso diplomático de algunos países asiáticos, desde la década de 1990-1999, el concepto ha sido instrumentalizado como la idea de un proceso de cooperación política y económica (y

2) 1) En 2004 el gobierno japonés denominó, de manera oficial, al Foro de Diálogo Japón-Asia central como la "diplomacia de la ruta de seda" (Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, 2004: 2).

2) Desde la década de 1990-1999, la UE ha denominado a algunas de sus políticas de cooperación con los países de Asia central como una "ruta de la seda", aunque de una manera retórica. La acción exterior europea ha tenido como prioridad la cooperación para el desarrollo (de una manera condicionada) con los países ex-soviéticos de Asia central y el Cáucaso, además de algunos planes para la construcción de infraestructura, como el Corredor de Transportes Europa-Cáucaso-Asia central, creado en 1993 (TRACECA, por sus siglas en inglés), y para la explotación de energéticos en la región, como el transporte interestatal de petróleo y gas hacia Europa, creado en 1995 (INOGATE, por sus siglas en inglés) (Cornell, 1999: 5).

3) En 2005, el Departamento de Estado de Estados Unidos definió como ruta de la seda, de manera informal, a un conjunto de proyectos de cooperación para el desarrollo en Asia central, que buscaban incrementar los lazos de esta región con Afganistán y el sur de Asia (sin embargo, el proyecto ofreció resultados limitados). Las finalidades del proyecto eran ubicar a Afganistán como epicentro de las redes de transportes que se planeaba construir, en una lógica de norte a sur, al mismo tiempo que hacían "avanzar los intereses nacionales y regionales de Estados Unidos". (Boyer, 2006: 72-73) Otras potencias con presencia en la región centroasiática, como China o Rusia, no eran incluidas en el proyecto.

en una etapa más avanzada, como un proceso de integración regional) que pueden llevar a cabo algunos actores (y regiones) ubicados en Asia (Thorsten, 2005: 309). Como afirma Thorsten, los gobiernos que revisiten a sus proyectos de desarrollo hacia el exterior con el concepto “ruta de la seda” aspiran a dotarlos de una legitimidad que forma parte de la universalidad. Gracias al concepto, los proyectos de integración dejan de pertenecer al interés nacional de dichos regímenes (así como de la difusión y expansión de sus intereses nacionales) y reclaman su pertenencia (imaginada) a una historia “común” de las naciones de Asia: “[...] la reivindicación de una historia común a lo largo de la Ruta de la Seda ha sido especialmente significativa para los Estados de Asia central, India, Japón y China”. (Thorsten, 2005: 309).

Las intenciones universalistas a la hora de instrumentalizar un concepto que cuando menos aspira a construir una identidad común mediante la nostalgia y los proyectos compartidos, como recuerda Thorsten, se presenta en tanto oposición a otros proyectos de desarrollo hacia el exterior. Los proyectos ante los que las “rutas de la seda” pueden presentarse a modo de contraste, al parecer tienen como prioridad el desarrollo de dinámicas de competencia geopolítica basadas en la política del poder (Thorsten, 2005: 309). Un ejemplo relevante de este tipo de proyectos es el concepto que ha descrito a las relaciones internacionales en Eurasia como un “nuevo gran juego”.³ La interpretación sobre el desarrollo de un “nuevo gran juego” euroasiático alcanzó cierta difusión desde algunos espacios académicos y periodísticos a partir de la intervención

3 Como menciona Akiner, además de la ruta de la seda, otra “metáfora” del siglo XIX es el “Gran Juego”, concepto atribuido a Arthur Conolly, creado aproximadamente en 1840. El “Gran Juego” del siglo XIX describe “la intriga, la audacia y el heroísmo de la lucha ruso-británica por la supremacía en las tierras al norte del Hindu Kush”. (Akiner, 2011: 391) Sin embargo, el proceso de competencia geopolítica entre varias potencias en Asia central, descrito por el concepto del “nuevo gran juego” del siglo XXI, ha sido puesto en duda por algunos autores. De esta forma, el “nuevo gran juego” es considerado como un discurso que justifica un proceso de competencia geopolítica. Para Igor Torbakov, el modelo del Gran Juego del siglo XIX “es una herramienta epistemológica inadecuada para la comprensión de las interacciones del siglo XXI” en la región centroasiática (Torbakov, 2007: 160). Hasta el momento ningún gobierno ha adoptado de manera oficial algún discurso sobre el desarrollo de un “nuevo gran juego” en Asia central (Akiner, 2011: 401).

estadounidense en Afganistán en 2001 (Collins y Wohlforth, 2003: 292-293; Cooley, 2012).

Desde la perspectiva de análisis de la geopolítica crítica, en tanto discursos diplomáticos, los conceptos "nueva ruta de la seda" y "nuevo gran juego" parecen tener en común que conforman "meta-narrativas" enfocadas a analizar las condiciones del poder mundial para favorecer ciertas políticas de gobierno (y estratégico-militares) de las grandes potencias: estas políticas se han expresado a partir de "visiones imperialistas", "visiones integrales sobre la política mundial", y como las particulares "estrategias llevadas a cabo en contra de los rivales". En sus postulados y visiones del mundo, el modo de narración dominante ha aspirado a determinar la realidad tanto de manera declarativa ("esto es lo que el mundo es") como imperativa ("esto es lo que el mundo debe de ser") (Tuathail, 2001:19).

Algunas regiones pertenecientes al espacio geopolítico en donde se han desplegado algunos de los proyectos de cooperación denominados como "nueva ruta de la seda", de manera significativa también son escenarios de procesos de competencia (y rivalidad) estratégica entre grandes potencias (como Rusia, Estados Unidos o China), potencias emergentes (como India) o potencias medias (como Irán y Turquía). Por otra parte, al parecer, el discurso político alrededor de la construcción de un "nuevo gran juego" de potencias rivalizando por esferas de influencia en Asia central comenzó a experimentar un declive a partir de la instrumentación de dos proyectos de la política exterior del gobierno de Barack Obama en Asia: 1) la iniciativa de la nueva ruta de la seda estadounidense, a partir de 2011 y 2) la política de pivote en Asia Pacífico, a partir de 2011 y 2012.

La política exterior china ha sido especialmente proclive utilizar el concepto "ruta de la seda" como parte de un proceso de aproximación diplomática hacia sus vecinos asiáticos. En el contexto chino, las funciones realizadas por el concepto se han enfocado tanto a desarrollar su política de buena vecindad como a institucionalizar un discurso diplomático compartido que se ha extendido hasta en las relaciones interregionales entre Asia y Europa. A lo largo del tiempo, el concepto ha revestido

nuevas iniciativas diplomáticas de China o ha sido instrumento para desarrollar nuevas estrategias. De acuerdo con Akiner, el término “ruta de la seda”, tal como es usado en la actualidad, es “una metáfora de la reconexión”: “esto implica corredores de transporte, comercio internacional, oleoductos y gasoductos, además de turismo” (Akiner, 2011: 401).

2. La diplomacia china y el concepto “ruta de la seda”

Con una finalidad metodológica, el análisis del uso diplomático del concepto “ruta de la seda”, por parte de las autoridades chinas se dividirá en tres periodos diferenciados (durante los años previos a la formulación del CYR). En estos periodos pueden observarse algunas particularidades comunes, pero también diferencias entre los proyectos que se planean, habrán de ser revestidos por el concepto.

a) Primer periodo: la normalización diplomática y el triángulo estratégico (1972)

Como menciona Harm Langenkamp, un empleo temprano del concepto ruta de la seda, por parte de la diplomacia de la República Popular, puede identificarse con la aproximación sino-estadounidense iniciada en 1971 (dando origen al triángulo estratégico de la década de 1970 entre China-Estados Unidos ejerciendo una política de contención en contra de la Unión Soviética). De acuerdo con Langenkamp en 1972, en el contexto de la normalización de las relaciones entre China y Japón, el primer ministro Zhou Enlai utilizó el concepto “ruta de la seda” con la finalidad de “recordar” un legado compartido por las relaciones sino-japonesas, en una “ruta de la seda” de “tradición y amistad” (Langenkamp, 2014: 85). En ese momento, la instrumentalización del concepto “ruta de la seda” formó parte de la retórica diplomática de China con la finalidad de ree-laborar un conjunto de lazos culturales con un país vecino como Japón.

b) Segundo periodo: la normalización de relaciones entre China y los países ex-soviéticos de Asia central (1994)

El segundo periodo en la utilización del concepto ruta de la seda inició en abril de 1994, a partir de la visita del entonces primer ministro Li Peng a cuatro países de Asia central (el único país no visitado fue Tayikistán, porque se encontraba librando una guerra civil). En ese momento, Li propuso a los países centroasiáticos el restablecimiento de una "ruta de la seda" con China con la finalidad de incentivar las relaciones económicas y comerciales así como los lazos diplomáticos: "China atribuye una gran importancia a sus relaciones con los países centroasiáticos y, en junto con ellos, desea trabajar en la construcción de una nueva ruta de la seda con perspectiva hacia el futuro y el próximo nuevo milenio". (Li Peng, 1994: 18)

Para el gobierno chino era importante mantener relaciones de cooperación con los países centroasiáticos a fin de evitar una desestabilización de sus fronteras occidentales y para iniciar negociaciones sobre límites fronterizos con las nuevas repúblicas (Sun Zhuangzhi, 2007: 52-54). En su discurso, Li Peng señaló que la política exterior china hacia los países centroasiáticos se basaría en cuatro puntos básicos: 1) mantener buenas relaciones de vecindad, basadas en los cinco principios de coexistencia pacífica; 2) promover la cooperación, las relaciones en igualdad y el beneficio mutuo; 3) el respeto a los sistemas políticos y sociales de los Estados centroasiáticos y la no interferencia en sus asuntos internos; 4) el respeto a la independencia y soberanía de otros países, y el mantenimiento de la estabilidad regional (Li Peng, 1994: 18-19).

De manera significativa, debe tomarse en cuenta que una reactivación limitada de los vínculos comerciales entre China y las Repúblicas Soviéticas de Asia central había iniciado desde 1984, aunque en ese momento el régimen de Deng Xiaoping no lo había referido mediante el concepto "ruta de la seda". En ese entonces, Pekín se limitó a mantener relaciones económicas de manera pragmática, de forma previa al proceso de normalización diplomática de la relación sino-soviética de 1989 (Karrar, 2016: 3-5).

En el caso del discurso de Zhou Enlai de 1972, el uso del concepto “ruta de la seda” se limitó a la retórica de una diplomacia que aspira a comunicar ciertos lazos culturales en común, a propósito de la normalización de las relaciones sino-japonesas.⁴ Sin embargo, en el contexto de la visita de Li Peng de 1994, el concepto alcanzó a revestir ciertos planes políticos: en especial en lo relativo a la construcción de los mecanismos de construcción de confianza entre China y sus vecinos centroasiáticos así como la cooperación económica. Durante la década de 1990-1999, el gobierno chino usó al concepto “ruta de la seda” como una promesa en el incremento de los lazos económicos y comerciales con las nuevas repúblicas de Asia central, y también lo asoció a la política de buena vecindad de China (*muling zhengce*), y se siguió utilizando durante el resto del gobierno de Jiang Zemin (Jiang 2002).

De la misma manera, el concepto fue útil en el proceso de construcción de confianza entre China y sus nuevos vecinos centroasiáticos durante la negociación de límites de fronteras iniciado en 1996. Fue necesario para evitar conflictos y garantizar la estabilidad de las fronteras occidentales de China. Con el tiempo, estos acercamientos fueron el origen del denominado Grupo de los Cinco de Shanghai (antecedente de la Organización de Cooperación de Shanghai, creada en 2001).

c) Tercer periodo: la ruta de la seda y el vínculo interregional Asia-Europa (2000)

En el tercer periodo se observa un uso del concepto como parte del discurso del gobierno chino para establecer asociaciones estratégicas y para relacionarse con otros actores internacionales en foros multilaterales. Un ejemplo del interés del gobierno chino por desarrollar su

4 En 1998, en el contexto de la Cumbre de Jefes de Estado China-Japón, se emitió un comunicado conjunto en el que los gobiernos de ambos países reconocían “que la preservación de los patrimonios culturales de la ruta de la seda en el continente euroasiático es importante como parte de la protección del patrimonio común de la humanidad”. Esto dentro de las actividades de las políticas de cooperación bilaterales en el ámbito cultural. (Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, 1998)

política multilateral fue el involucramiento de Pekín, a mediados de la década de 1990-1999, en grupos consultivos como el denominado Asociación de Naciones del Sureste de Asia +3 (ANSEA +3). Otro ejemplo de la participación de China en foros multilaterales fue su pertenencia al Encuentro Asia Europa (Asia Europe Meeting, ANSEA por sus siglas inglés), el grupo de cooperación interregional conformado a partir de 1996 por los Estados miembros de la Unión Europea, los miembros de la ANSEA, China, Corea del Sur y Japón. Como anota Bart Gaens: "China usó a ANSEA para mostrar su compromiso con la región asiática y su deseo de cooperar con Europa en la creación de un mundo multipolar". (Gaens, 2009: 64-65)⁵

De manera significativa, el gobierno de Jiang Zemin usó el proceso de aproximación interregional Asia-Europa como plataforma institucional para presentar el concepto "ruta de la seda". Durante la Tercera Cumbre de Ministros de Asuntos Exteriores de ANSEA de 2001, realizada en Pekín, el presidente Jiang declaró:

La antigua ruta de la seda, que solía ser un paso importante en la conexión entre las civilizaciones de Asia y Europa, desempeñó un papel único en los intercambios entre las civilizaciones oriental y occidental. ANSEA debe construir una nueva ruta de la seda para impulsar en forma activa los intercambios entre estas dos civilizaciones en el nuevo siglo, de esta forma, los países de Asia y Europa construirán sus respectivas civilizaciones sobre las bases del respeto, el aprendizaje, la complementariedad y el beneficio mutuo. (Jiang Zemin, 2001)

5 ANSEA es el foro de diálogo interregional entre Europa y Asia creado en 1996. La actividad más importante de la organización es la cumbre de Jefes de Estado que se realiza cada dos años (la última cumbre ANSEA en 2016 tuvo como sede Ulán Bator en Mongolia). A la fecha, el ANSEA está integrado por 53 actores: los países miembros de dos organizaciones internacionales (la UE y la ANSEA) además de China, Corea del Sur, Japón, India, Mongolia, Pakistán, Australia, Kazajistán, Rusia y Nueva Zelanda. La Comisión Europea y el Secretariado General de la ANSEA tienen una representación propia. Desde el inicio de la década del 2000-2010, el discurso oficial de ANSEA ha utilizado la figura de la "ruta de la seda" para simbolizar sus proyectos de cooperación (en especial en áreas como el intercambio cultural y en los proyectos educativos) (Que, 2013: 103). También véase: <http://www.aseinfoboard.org/>

En ese momento el ANSEA fue aprovechado como mecanismo multi-lateral mediante el cual el gobierno chino mantuvo un diálogo con las autoridades de la UE sobre la construcción de una ruta de la seda en la que prevalecieran, de manera pragmática, los intereses comerciales y financieros además de los intercambios educativos y culturales (Ren Min, 2001: 8).

3. El gobierno de Xi Jinping y el concepto “cinturón y ruta” (2013): la ruta de la seda y los proyectos de integración mega regional

El gobierno de Xi Jinping (iniciado en 2012) fue el primero en China en impulsar, de manera explícita, una política ceñida oficialmente al concepto “ruta de la seda” (Diener, 2015: 387). A partir de una política de aproximación a los países vecinos de China ubicados en Asia central y el sureste de Asia, el gobierno del presidente Xi presentó al mundo su propuesta, durante una visita oficial a Astana, Kazajistán, en septiembre de 2013 (en el caso del Cinturón Económico de la Ruta de la Seda –CERS–) y durante un discurso ante el Parlamento de Indonesia en octubre de 2013 (en el caso de la Ruta de la Seda Marítima del Siglo 21 –RSM-21-) (Arase, 2015: 25). Durante su discurso en Astana, el presidente Xi enunció los objetivos prioritarios del CERS-CYR: 1. Fortalecer las políticas de comunicación; 2. Mejorar la conectividad en comunicaciones y transportes “[...] para abrir los canales de comunicación del Pacífico al Mar Báltico”; 3. Promover la facilitación del comercio; 4. mejorar la circulación monetaria y 5. Fortalecer los intercambios pueblo a pueblo (Xi 2013).⁶

6 Como menciona David Arase, la infraestructura impulsada por los proyectos del CYR puede ser “dura” o “blanda”. Como infraestructura dura se encuentran los materiales de construcción (acero y cemento), equipamiento de ferrocarriles, carreteras, puertos, oleoductos y gasoductos, parques industriales, instalaciones aduaneras, servicios de cómputo, etc. La infraestructura “blanda” se refiere a la estructura institucional y jurídica para la promoción del comercio y las inversiones (como la diplomacia, las instituciones financieras para el desarrollo, los acuerdos de cooperación económica, los foros de cooperación multilateral, la investigación académica, el intercambio cultural, el turismo, etc.) (Arase, 2015: 25).

Debe considerarse que la instrumentación del CYR ha coincidido con los procesos de negociación de tres acuerdos de libre comercio mega regional, impulsados por las grandes potencias, en los espacios transpacífico, transatlántico y euroasiático. Los acuerdos de libre comercio mega regional son: 1) en el espacio transpacífico, el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), signado en 2015 y entrará en vigor en 2017; 2) en el espacio transatlántico, Estados Unidos y la UE integran la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones (TTIP, por sus siglas en inglés), aún en proceso de negociación, hasta el segundo semestre de 2016; 3) en el espacio euroasiático, la Unión Económica Euroasiática (UEEA), creada en enero de 2015. Esta Unión se concentra en países ex-soviéticos como Armenia, Bielorrusia, la Federación Rusa, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán (Callens y Cherfi, 2015: 496-497). Por su parte, el CYR debe considerarse como un proyecto de inversión en infraestructura euroasiático que a largo plazo tiene la aspiración de crear las condiciones para establecer un acuerdo de libre comercio entre los actores participantes del proyecto.

Con la instrumentación del CYR, China trata de no ser excluida de la generación de la nueva regulación y los estándares comerciales globales producidos por la entrada en vigor del TPP (y el TTIP, en caso de que concluya su proceso de negociación). Como mencionó el presidente Barack Obama, en relación con la importancia del TPP en la definición de las normas del sistema mundial de comercio: "El TPP permite a Estados Unidos –y no a países como China– escribir las reglas del siglo XXI, lo cual es especialmente importante en una región tan dinámica como la de Asia-Pacífico" (Obama, 2016).

Por su parte, el CERS proyecta sus planes de conectividad y la construcción de infraestructuras hacia la frontera occidental de China (en especial Xinjiang), incluyendo a Asia central, Irán, Rusia, Europa oriental y los miembros de la UE. La RSM-21 se proyecta hacia el sureste de Asia, el sur de Asia, África, Medio Oriente y el sur del Mediterráneo (para lo cual es estratégica la inversión de capital chino en el puerto del Pireo en

Grecia) (Xinhua, 2016).⁷ De igual modo debe anotarse que hasta el momento el gobierno chino no ha incluido, mediante una agenda oficial, a América Latina como parte de las regiones en las que se realizarán los proyectos de inversión del CYR.⁸ Sin embargo, el CYR se considera abierto a todos los actores que deseen integrarse en sus proyectos (al encontrarse poco institucionalizado y contar con una normatividad flexible) a diferencia de acuerdos como el TPP (Long, 2015: 4).

Para Wang Yiwei, el CYR tiene el objetivo de establecer a largo plazo “un Tratado de Libre Comercio Euroasiático (TLCE)” mediante el incremento de la conectividad de los flujos comerciales y el aumento de la interdependencia económica entre los participantes de los proyectos de construcción de infraestructura (Wang, 2015: 95). De manera ideal, la construcción de la conectividad transcontinental instauraría un proceso de integración regional y, en una etapa avanzada del proyecto, la creación de un cinturón de libre comercio “que a largo plazo daría lugar a un enorme mercado euroasiático”, con el liderazgo chino (Fasslabend, 2015: 296).⁹

Asimismo, el CYR planea que a lo largo de la nueva infraestructura se establezcan y desarrollen clústeres industriales y redes de prestación de servicios. La finalidad es estructurar un cinturón económico que abarque desde los océanos Pacífico e Índico hasta el Atlántico, estableciendo una conexión más o menos directa entre “las dos mayores

7 El CYR también presenta múltiples riesgos, como problemas de seguridad e inestabilidad política en algunos actores del espacio euroasiático, además de cuestiones ambientales, la posible oposición al proyecto por parte de algunas grandes potencias, las dificultades por las que atraviesa la economía china y los conflictos territoriales que enfrenta China en la actualidad (por las islas Diaoyu-Senkaku y en el Mar del Sur de China) (Johnson, 2016: 21). El inicio, en mayo de 2016, del periodo de gobierno de Tsai Ing-Wen en Taiwán (perteneciente al Partido Democrático Progresista de orientación soberanista) podría modificar las prioridades de la política exterior china.

8 Algunas interpretaciones periodísticas consideran que el ferrocarril transoceánico entre Brasil y Perú (Açu-Ilo) puede formar parte de los proyectos del CYR, sin embargo no ha habido una postura oficial de China (Castro, 2015).

9 Los fondos de financiamiento de los proyectos del CYR son instituciones creadas para tal fin por el gobierno chino, como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, el Fondo de la Ruta de la Seda y bancos como el China Investment Corporation, el China Development Bank Capital Company y el Export-Import Bank of China (Lim, 2015: 4).

unidades económicas" integrantes del proyecto: China y las economías de la UE (Fasslabend, 2015: 296).

Conclusión

En la investigación se hizo una descripción de las diferentes etapas en las que el gobierno chino ha utilizado el concepto "ruta de la seda". Desde 1994 dicho concepto ha sido instrumentado por el discurso oficial chino como un recurso de aproximación hacia sus países vecinos, con el fin de suplementar algunos mecanismos de cooperación económica, por lo menos hasta la formulación del CYR. El proyecto CYR se ha apropiado del concepto "ruta de la seda" que denomina a programas de gobierno que se relacionan con: 1) la difusión de los intereses económicos y de seguridad de China en Eurasia central, el sudeste de Asia y en regiones más alejadas, como en los casos de África y Europa; 2) la naturaleza simbólica del concepto y su relación con la difusión del poder blando de China; 3) la función que el concepto puede tener para proteger los intereses estratégicos de China.

Una particularidad del CYR reside en que es el concepto político que compendia al proyecto de integración mega regional de China; es decir, que el CYR ha sido formulado durante el contexto en el que otros actores internacionales, como Rusia o Estados Unidos, ya han negociado sus propios acuerdos de libre comercio de naturaleza mega regional, como la UEEA y el TPP. De esta forma, los proyectos del CERS y de la RSM-21 resultan instrumentales en el proceso de consolidar a China como potencia mundial, y aspiran a enfrentar la exclusión de China de acuerdos como el TPP.

Bibliografía

- Akiner, Shirin. 2011. "Silk Roads, Great Games and Central Asia", en *Asian Affairs* 42, núm. 3, pp. 391-402.
- Arase, David. 2015. "China's two Silk Roads Initiative: What it means for Southeast Asia", en Daljit Singh (ed.), *Southeast Asian Affairs 2015*. Singapur: ISEAS, pp. 25-45.
- Bhoothalingam, Ravi. 2016. "The Silk Road as a Global Brand", en *China Report* 52, núm. 1, pp. 45-52.
- Boyer, Alan Lee. 2009. "Recreating the Silk Road: The Challenge of Overcoming Transaction Costs", en *China and Eurasia Forum Quarterly* 4, núm. 4, pp. 71-96.
- Callens, Stéphane y Sofiane Cherfi. 2015. "The Intensive Exchanges Flow: About a 'New Regionalism': OBOB ('One Belt, One Road')", en *Proceedings of the 9th International Management Conference "Management and Innovation for Competitive Advantage"*. Bucarest, 5 al 6 de noviembre, pp. 496-505.
- Castro Obando, Patricia. 2015. "La Ruta de la Seda se extiende a Sudamérica", en *El Comercio*. Lima, 17 de mayo. En: <<http://elcomercio.pe/blog/viachina/2015/05/la-ruta-de-la-seda-se-extiende-a-sudamerica>>. Consultado el 25 de mayo de 2016.
- Collins, Kathleen y William Wohlforth. 2003. "Central Asia: Defying 'Great Game' Expectations", en Richard J. Ellings *et al.* (eds.), *Strategic Asia 2003-2004: Fragility and Crisis*. Seattle: The National Bureau of Asian Research, pp. 291-318.
- Cooley, Alexander. 2012. "After Afghanistan, a New Great Game", en *The New York Times*, 21 de agosto. En: <http://www.nytimes.com/2012/08/22/opinion/after-afghanistan-a-new-great-game.html?_r=0>. Consultado el 22 de mayo de 2016.
- Cornell, Svante. 1999. "Geopolitics and Strategic Alignments in the Caucasus and Central Asia", en *Perceptions: Journal of International Affairs* 4, núm. 2, pp. 1-14.

- Diener, Alexander C. 2015. "Parsing Mobilities in Central Eurasia: Border Management and New Silk Roads", en *Eurasian Geography and Economics* 56, numb. 4, pp. 376-404.
- Faisalabad, Werner. 2015. "The Silk Road: A Political Marketing Concept for World Dominance", end *European View* 14, numb. 2, pp. 293-302.
- Gains, Bart. 2009. "The Development of the E's Asia Strategy with Special Reference to China and India: Driving Forces and New Directions", end Bart Gains, Johan Joel y Elijah Lindell (eds.), *The Role of the European Union in Asia. China and India as Strategic Partners*. Nueva York: Routledge, pp. 55-76.
- Jiang Zemin. 2002. "Jiang arrives in Turkmenistan for State Visit", end *News of the Communist Party of China*, 5 de Julio. End: <<http://english.cpc.people.com.cn/69241/69249/4688305.html>>. Consultado el 25 de mayo de 2016.
- Kiang Zemin. 2001. "Jiangsu Pech at Tirad ASEN Origen Ministres Meeting". Pekín: Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 25 de mayo. En: <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zzjg_663340/gjs_665170/gjzzyhy_665174/2608_665204/2610_665208/t15306.shtml>. Consultado el 25 de mayo de 2016.
- Johnson, Christopher K. 2016. *President Xi Jinping's "Belt and Road" Initiative*. Washington: CASIS Freeman Chair on China Studies, pp. 1-25.
- Karrer, Hasan. 2016. "The Resumption of Sino-Central Asian Trade, c. 1983-1994: Confidence Building and Reform along a Cold War Fault Line", end *Central Asian Survey*, matzo, pp. 1-17.
- Lange Kamp, Harm. 2014. "Conflicting Dreams of Global Harmony in US-PERC Silk Road Diplomacy", end Rebekah Ahrendt, Mark Ferraguto y Damien Mahiet (eds.), *Music and Diplomacy from the Early Modern Era to the Present*. Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 83-100.
- Li Peng. 1994. "China's Basic Policy towards Central Asia", en *Beijing Review*, 2 al 8 de mayo, pp. 18-19.

- Lim, Alvin Cheng-Hin. 2015. "Africa and China's 21st Century Maritime Silk Road", en *The Asia-Pacific Journal* 13, núm. 10, pp. 1-14.
- Long Guoqiang. 2015. "'One Belt, One Road': A New Vision for Open, Inclusive Regional Cooperation", en *Cuadernos de Trabajo del Cechimex* 4-2015. México: UNAM- Cechimex, pp. 1-12. En: <http://dusselpeters.com/CECHIMEX/Revista_Cchmx_4_2015.pdf>. Consultado el 25 de mayo de 2016.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón. 2004. *Joint Statement "Central Asia + Japan". Dialogue/Foreign Ministers' Meeting –Relations between Japan and Central Asia as they enter a New Era–*. Astana, 28 de agosto. En: <<http://www.mofa.go.jp/region/europe/dialogue/joint0408.pdf>>. Consultado el 20 de mayo de 2016.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón. 1998. *Joint Press Announcement on Strengthening Cooperation between Japan and China toward the Twenty-first Century*. En: <<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/china/visit98/press.html>>. Consultado el 20 de mayo de 2016.
- Obama, Barack. 2016. *Statement by the President on the Signing of the Trans-Pacific Partnership*. Washington: The White House, Office of the Press Secretary, 3 de febrero. En: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/02/03/statement-president-signing-trans-pacific-partnership>>. Consultado el 24 de mayo de 2016.
- Que Anh Dang. 2013. "ASEM –the Modern Silk Road: Travelling Ideas for Education Reforms and Partnerships between Asia and Europe", en *Comparative Education* 49, núm.1, pp. 107-119.
- Ren Min. 2001. "The Bridge of Asian-European Cooperation", en *Beijing Review*, 14 de junio, pp. 8-9.
- Sun Zhuangzhi. 2007. "The Relationship Between China and Central Asia", en Akihiro Iwashita (ed.), *Eager Eyes Fixed on Eurasia. Russia and Its Neighbors in Crisis*. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, pp. 41-63.

- Thorsten, Marie. 2005. "Silk Road Nostalgia and Imagined Global Community". En *Comparative American Studies: An International Journal* 3, núm. 3, pp. 301-317.
- Torbakov, Igor. 2007. "The West, Russia, and China in Central Asia: What Kind of Game Is Being Played in the Region?". En *Transition Studies Review* 14, núm. 1, pp. 152-162.
- Tuathail, Geroid Ó. 2001. "Geopolitics @ Millennium: Paranoid Fantasies and Technological Fundamentalism Amidst the Contradictions of Contemporary Modernity", en A. Gosar (ed.), *Political Geography in the 21st Century: Understanding the Place - Looking Ahead*. Liubliana: Geographica Slovenica, pp. 14-35.
- Wang, Yiwei. 2015. "China's 'New Silk Road': A Case Study in EU-China Relations", en Alessia Amighini y Axel Berkofsky (eds.), *Xi's Policy Gambles: The Bumpy Road Ahead*. Milán: ISIP-Edizioni Epoké, pp. 93-109.
- Xi, Jinping. 2013. *President Xi Jinping delivers Important Speech and Proposes to build a Silk Road Economic Belt with Central Asian Countries*. Astana: Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China, 7 de septiembre. En: <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpfwzysiesgjtfhshzzfh_665686/t1076334.shtml>. Consultado el 18 de mayo de 2016.
- Xinhua. 2016. "China's Three Economic Strategies gain Momentum", en *Xinhua*, 21 de febrero. En: <http://news.xinhuanet.com/english/2016-02/21/c_135117573.htm>. Consultado el 18 de mayo de 2016.

Desafío de una coexistencia pacífica: relaciones entre China y Taiwán

Thais M. Córdoba
y Stefania Paladini

Introducción

El más innovador y significativo “apretón de manos” en la historia de finales del siglo XX tuvo lugar cuando el presidente Richard Nixon visitó a Pekín en febrero de 1972 para reunirse con el líder chino Mao Zedong. El apretón de manos de los dos líderes de Estado cambió el curso de la historia política y económica en todo el mundo, aunque en Pekín la noticia careció de trascendencia, sin entenderse las consecuencias de la política exterior china. Un apretón de manos más reciente se intercambia entre los dos líderes políticos Xi Jinping y Ma Ying-jeou, en el Shangri-la Hotel en Singapur el 7 de noviembre de 2015, que fue el primer contacto personal en 67 años, de los representantes de los dos territorios en conflicto desde la guerra civil.

Este artículo analiza los escenarios de Taiwán después de las elecciones de enero de 2016 en la isla: ¿continuará el *statu quo* en el estrecho de Taiwán y la coexistencia pacífica de los últimos ocho años bajo el mandato de Ma Ying-jeou? ¿Cómo responderá Pekín a la victoria del Partido Democrático Progresista (PDP) anti-chino? ¿Retirárá Pekín los cientos de misiles que apuntan hacia Taiwán como amenaza ante la posibilidad de una declaración formal de independencia de la isla? El resultado de los recientes comicios está destinado a influenciar todas las arenas

de las relaciones internacionales en que China y Taiwán son protagonistas. Un cambio de titular del poder en Taiwán podría cambiar de manera drástica el equilibrio de fuerzas en la región. Un área importante es la seguridad marítima en el estrecho de Taiwán, lo que podría regresar a una situación donde el “poder duro” sea más importante que el “poder blando”. Estados Unidos, en el presupuesto de la Ley de Autorización de Defensa Nacional (NDAA), aprobó en 2016 apoyo para Taiwán como uno de los países que recibirá asistencia y soporte en el Mar del Sur de China, y la victoria democrática sólo hará esta ayuda más importante.

1. Antecedente del apretón de manos de Richard Nixon y Mao Zedong

No todos hemos presenciado los históricos gestos de políticos que han decidido por su propia voluntad darse un “apretón de manos” para enviar un mensaje al mundo, y poner fin al antagonismo de sus pueblos y prometer iniciar un acercamiento feliz entre las dos naciones. En la disciplina económica, uno de los actos simbólicos más relevantes y más significativos de la historia de la segunda mitad del siglo XX, fue el prelude al reconocimiento de China por parte de Estados Unidos, y concretado posteriormente, cuando Nixon fue obligado a dimitir de su cargo presidencial en 1974.

El establecimiento de las relaciones diplomáticas sino-estadounidenses cambiaron el rumbo del mundo, y fue hasta después de enero de 1979 cuando el gobierno de Estados Unidos cambió el reconocimiento de Taipei por el de Pekín, y acordaron establecer una relación diplomática pacífica, que ha permitido la ansiada coexistencia que reflejan a plenitud los propósitos y principios de la Carta de la ONU. Esto concuerda con la corriente histórica de la paz y el desarrollo de China continental, y ha contribuido a constituir la base jurídica para la conformación del nuevo orden internacional de mutua cooperación. Si bien existió tensión en la relación sino-estadounidense, también se dieron importantes factores estabilizadores.

En Pekín, la reunión entre Nixon y Mao no causó ningún asombro, pero en Estados Unidos fue una caja de resonancia que derivó en multitud de reportajes de la prensa escrita, en televisión y radio, en los que se dedicaron a ensalzar al pueblo chino que hasta pocos años antes había sido denigrado e incluso considerado un pueblo rival contra el que se había luchado en la Guerra de Corea. Para comprender este vuelco tan brusco, es necesario tener en cuenta la Guerra en Vietnam y, sobre todo, el deseo desde Estados Unidos de dividir a los gigantes comunistas. (Rodao, 1995)

El famoso encuentro entre Nixon y Mao había sido preparado minuciosamente por el secretario de Estado de la administración de Nixon, Henry Kissinger, en julio de 1971. Fue el diplomático mejor escogido, porque conocía a la perfección la forma conceptual del pensamiento chino sobre el problema de la paz y la guerra en el orden internacional, y también cómo hacer lo más pragmático el acercamiento estadounidense con China. Como se ha visto a lo largo de los siglos, las diferentes historias y culturas en ocasiones producen divergentes conclusiones. Kissinger no siempre estuvo de acuerdo con las perspectivas chinas, pero sabía que era necesario comprender el gran papel que desempeñaría el gigante asiático en el siglo XXI (Kissinger, 2011). Ese “apretón de manos” ha llegado a ser un símbolo importante en la búsqueda de paz, bienestar y desarrollo globales.

Ambas sociedades creen representar sus principios en períodos importantes de su historia. Estados Unidos siente la obligación de extender sus valores al mundo y el excepcionalismo de China es cultural. Kissinger confiesa que durante cuarenta años visitó China más de cincuenta veces y conversó con cuatro líderes chinos, de quienes aprendió a admirar a la gente china, por su resistencia, su sutileza, su sentido de familia, y por la cultura que representan. (Kissinger, 2011: vi) Toda su vida ha reflexionado sobre la construcción de la paz, en gran medida desde una perspectiva estadounidense. Kissinger ha tenido la suerte de poder buscar estas dos corrientes de pensamiento como un funcionario político de alto nivel, como portador de mensajes y como académico. (Kissinger, 2011: vi)

Los términos de la reconciliación pactados en ese encuentro incluían el final de la guerra en Vietnam, y fueron sellados también con el mismo gesto inicial. Unos años antes de la relación Pekín-Washington, las imágenes predominantes de los estadounidenses frente a los chinos eran las de ser: trabajadores, ignorantes, belicosos y astutos. Después de la visita en 1972, sólo permaneció la imagen primera, la de trabajadores, pero todas las demás fueron sustituidas por percepciones más positivas, como: bravos, inteligentes, prácticos y artísticos (Rodao, 1995).

Kissinger no se equivocó sobre el pronóstico que expresó cuando dijo: “que sabía que era necesario comprender el papel que desempeñaría China en el siglo XXI”. Hoy China ha dejado atrás las economías de países industrializados y ocupa el segundo lugar, después de Estados Unidos. La República Popular China (RPC) y Estados Unidos son principales socios comerciales y tienen intereses comunes en cuanto a la prevención y supresión del terrorismo y en la proliferación nuclear. La relación comercial chino-estadounidense es la segunda más grande del mundo (cuadro 1).

Cuadro 1. Principales países asociados

Clientes principales 2015 (% de las exportaciones)		Principales proveedores 2015 (% de las importaciones)	
Canadá	18,6%	China	21,8%
México	15,7%	Canadá	13,0%
China	7,7%	México	12,9%
Japón	4,2%	Japón	5,8%
Reino Unido	3,7%	Alemania	5,5%

Fuente: comtrade, últimos datos disponibles en Santander Portal Trade.

China también es el mayor acreedor extranjero de Estados Unidos. Los retos y las dificultades de China son principalmente internos, y existe el interés por mantener relaciones estables y armoniosas con Estados Unidos. La relación China- Estados Unidos ha sido descrita por varios

líderes mundiales y académicos como la relación bilateral más importante del mundo del siglo XXI. A medida que ambos países se vuelven más entrelazados, un mayor número de chinos y estadounidenses han tenido la experiencia de visitar, estudiar, trabajar y vivir en el país del otro. Aun así, el papel de los medios de comunicación sigue siendo muy importante para moldear los puntos de vista sobre cada país. En fechas recientes las encuestas de opinión pública y otros trabajos han contribuido a mejorar el entendimiento de cómo las imágenes y actitudes de los dos países se forman y como éstas tienen influencia sobre las políticas y la comunicación de ambos. (Portal TradeSantander, USA, Comercio Exterior, 2015)

2. Non-grato apretón de manos entre Xi Jinping y Ma Ying-jeou

Las relaciones entre China y Taiwán han sido calificadas por diferentes analistas como complejas, difíciles, largas y tormentosas. Sin embargo, en el transcurso del tiempo la dinámica del conflicto político ha tendido a convertirse en un proceso de convergencia.

Los presidentes de China y Taiwán, Xi Jinping y Ma Ying-jeou, quienes “estrecharon sus manos” el 7 de noviembre del 2015, en el Hotel Shangri-La de Singapur, protagonizaron el primer esperado encuentro, que realizan los dirigentes de ambos territorios en disputa desde su separación en 1949. Xi y Ma se dieron un “apretón de manos”, y este hito histórico fue un feliz acercamiento y un gran logro del presidente Ma, y del partido KMT, porque al final de su administración presidencial rompe el hielo que por 66 años se mantuvo en ambas partes del Estrecho. El presidente Ma practicó el “poder blando” (poder blando-poder duro) en forma pacífica y sin provocaciones o amenazas, y sin utilizar el “poder duro”. Antes del inicio de la discusión a puerta cerrada, el presidente Xi Jinping subrayó que China y Taiwán han dado “un paso histórico” en el que ambas partes deben trabajar juntas “sin importar las dificultades”. “Somos familia, y la sangre es más espesa que el agua”, declaró el presidente

Xi en alusión a la común cultura e historia de China y Taiwán, separada por el estrecho de Formosa desde 1949.

En un tono de trascendencia, Xi Jinping proclamó: “Somos responsables ante la historia y debemos tomar decisiones sabias que superen el examen de la historia”, “hemos de actuar juntos y mostrar al pueblo chino a ambos lados del Estrecho que tenemos la habilidad para desarrollar la estabilidad y contribuir a la paz y a la estabilidad”, concluyó Xi el día del encuentro en Singapur. Por su parte, el presidente Ma Ying-jeou coincidió en que esa reunión “hace historia en el futuro de las relaciones” y resaltó qué si bien las dos partes tienen “diferentes sistemas políticos”, han desarrollado “el diálogo y la cooperación” para mantener una coexistencia pacífica. La paz en Taiwán, o lo que China llama el “desarrollo pacífico de las relaciones a través del Estrecho”, junto con sus iniciativas de paz en el Mar de China Oriental y en el Mar de China Meridional, equivalen a una “paz entre tres mares,” afirma Ma.

La cumbre se produce en un momento delicado para ambas partes, por el ascenso del independentismo taiwanés, liderado por Tsai Ing-wen, del opositor Partido Democrático Progresista (PDP), rival común de ambos presidentes, y quien resultó ser la favorita en las elecciones legislativas y presidenciales de la isla en las elecciones recién celebradas. Con el ascenso al poder ejecutivo de la líder del PDP, se espera que cumpla sus promesas de campaña, entre las cuales menciona: “no crear problemas y que su política refleje la opinión pública”. Además, prometió buscar lazos estables a largo plazo, basados en mantener el *statu quo* entre China y Taiwán: ni unificación ni declaración de independencia.

Es importante conocer cómo responderá Pekín a la victoria del Partido Democrático Progresista anti-chino. China tiene centenares de misiles que apuntan a Taiwán, utiliza el “poder duro” con el que China amenaza ante la posibilidad de que la isla declare formalmente la independencia. De hecho, es una de las principales razones de la carrera armamentista que ha emprendido, como una forma para compensar el apoyo militar estadounidense con que cuentan los taiwaneses.

La líder del PDP obtuvo 56.2 % de los votos, contra 32 % de su rival, Eric Chu, del Koumintang. Asimismo, el PDP logró la mayoría absoluta

en el Yuan Legislativo, al conseguir 67 de los 113 legisladores, mientras que el KMT sufrió una estrepitosa derrota con solo 36 parlamentarios. La presidenta Tsai Ing-wen ha prometido atacar el estancamiento de la economía taiwanesa, promoviendo la diversificación. Desea defender la transparencia y la rendición de cuentas, la política de reparto, el bienestar social y el alza de salarios.

El objetivo del encuentro que pronunció Ma “es consolidar la paz” entre ambos lados del Estrecho y mantener el *statu quo*. La victoria del PDP es similar a la del KMT en 2008, cuando los votantes rechazaron a Tsai como la candidata a la presidencia del PDP. Con el triunfo actual alcanzado por Tsai el 16 de enero del 2016, ella ha ganado un importante capital político y libertad de acción. ¿Cómo podrá utilizar ella ambos instrumentos? No hay duda que tendrá que hacer frente a los problemas internos que conciernen a todos los votantes: proveer oportunidades laborales, incrementar los salarios e incrementar la economía, la cual ha estado estancada durante los últimos dos años. Tiene mayoría en el Yuan Legislativo, lo cual le dará la oportunidad de emprender reformas e incrementar el PIB, que en el 2015 fue de menos de 1 %.

El estatus económico de Taiwán no favoreció la campaña política del Partido Nacionalista, y Ma perdió el apoyo de los votantes en las elecciones del 16 de enero del 2016.

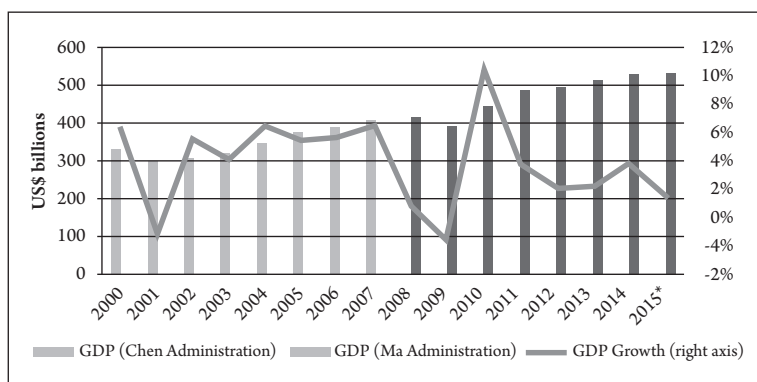
Durante su campaña política el presidente Ma ofreció promover una mayor presencia internacional y apertura económica para Taiwán. En el 2015 el lento incremento económico en Taiwán fue casi de cero; los salarios se estancaron; las exportaciones cayeron y la economía china también bajó. La fuerza laboral calificada enfrentó un alto riesgo de desempleo. Hubo amenazas de ampliar la deuda pública, débil inversión, y mayor dependencia de China en el mercado de exportación, todas estas fueron las causas que consideraron los votantes taiwaneses para evitar que continuara el clima político y económico del KMT.

El signo más evidente del estancamiento económico actual de Taiwán es su desaceleración en la tasa de crecimiento del PIB. El gráfico 1 ilustra el crecimiento del PIB de Taiwán en las administraciones del ex presidente Chen y Ma (2000-2016). Ambos presidentes enfrentaron

una desaceleración del crecimiento causado por las recesiones globales en el inicio de sus mandatos, con la reducción en el 2001 del crecimiento de la recesión bajo el mandato del presidente Chen (PDP) y la crisis financiera global 2008-2009 durante el mandato del presidente Ma (KMT).

Si bien el crecimiento se mantuvo estable entre el 4 % y el 6 % durante el gobierno de Chen de 2002 a 2007, la administración de Ma sólo vio un aumento temporal en el crecimiento del PIB a más del 10 % después de la crisis financiera global. El crecimiento se redujo a alrededor del 2 %. En 2015, algunas estimaciones no oficiales han mostrado un crecimiento anual del PIB de Taiwán a menos de 1 %.

Gráfico 1
Crecimiento económico de Taiwán



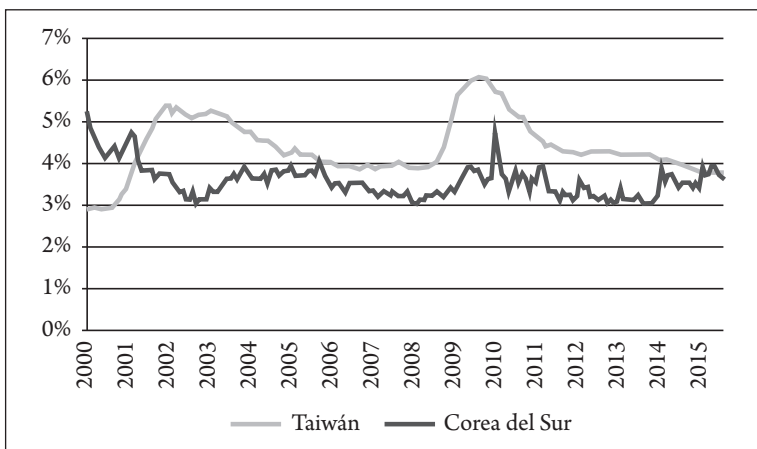
Fuente: Taiwan Ministry of Finance and Directorate-General of Budget, Accounting S& Statistics, vía base de datos de CEIC

La desaceleración del crecimiento, y el rendimiento del mercado de trabajo mediocre de Taiwán es un tema importante en la mente de los votantes de Taiwán en este ciclo electoral. Los niveles de empleo se han recuperado en la administración Ma –desempleo debido a la crisis financiera de 2008-2009–; las oportunidades de empleo son en su mayoría en profesiones de baja calificación, dejando mayores tasas de desempleo entre los trabajadores más calificados de Taiwán. Los salarios reales, la falta de puestos de trabajo calificados, que han sido en gran medida

estancados durante la administración Ma, han contribuido a avivar la oposición entre los jóvenes hacia el gobierno dirigido por el KMT.

Aunque la administración Ma no llegó a alcanzar su promesa de campaña en el 2007 para reducir el desempleo por debajo del 3 %, la tasa general de desempleo de Taiwán ha disminuido de manera constante desde la crisis financiera global 2008-2009 (ver gráfico 2). Por otra parte, la tasa de desempleo actual del 3.74 % es aún más baja que en los años previos a la crisis, durante el segundo mandato de la administración de Chen.

Gráfico 2
Tasa de desempleo de Taiwán

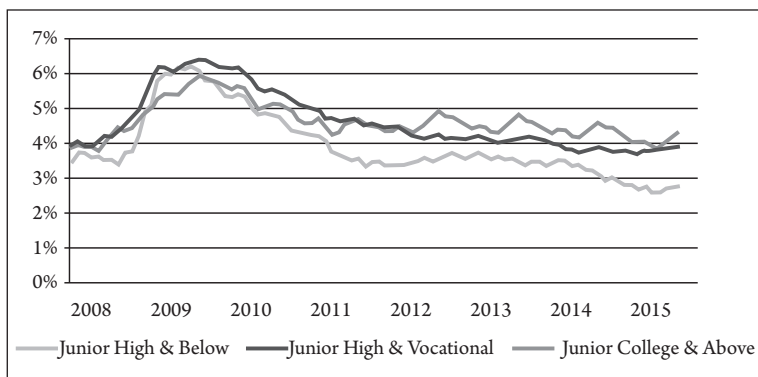


Fuente: Taiwan Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics Korea via CEIC database

Aunque el desempleo global en Taiwán está mejorando, las tasas de desempleo entre los trabajadores de Taiwán han diferido en función del nivel de habilidad. Como se muestra en el gráfico 3, los trabajadores más educados de Taiwán ahora se enfrentan a un mayor riesgo de desempleo, tendencia que surgió en el inicio del segundo mandato del presidente Ma en 2012.

Aunque el acceso a la educación superior se ha expandido en Taiwán, las habilidades de investigación académica a menudo carecen de aplicación práctica en las empresas y la industria en Taiwán, lo que lleva a una brecha entre el número de puestos de académicos de investigación disponibles y la oferta de trabajadores con educación superior. Por otra parte, aquellos con los niveles más bajos de educación secundaria han obtenido mejores resultados, con una tasa de desempleo por debajo del 3 %. Los datos más detallados sobre la mano de obra calificada revelan que las personas con títulos universitarios y graduados registran tasas de desempleo aún más altas (de 5 % y 6 %) en comparación con aquellos que sólo tienen un título universitario junior (3 %). Esto podría explicar por qué algunas de las voces más fuertes de la oposición al actual gobierno dirigido por el KMT, tales como los jóvenes del Movimiento Estudiantil de Girasol 2014, han sido de los estudiantes universitarios y recién graduados.

Gráfico 3
Tasa de desempleo según nivel de educación

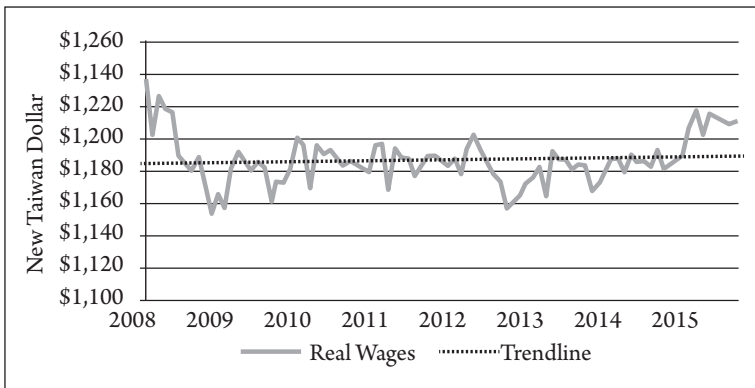


Fuente: Taiwan Ministry of Finance and Directorate-General of Budget, Accounting S& Statistics. Vía base de datos de CEIC

Además del desempleo, el estancamiento de los salarios ha sido otra fuente de críticas contra la administración Ma. Como lo muestra la tendencia en el gráfico 4, el salario real en Taiwán apenas ha aumentado

un poco durante los ocho años del gobierno de Ma. Los salarios reales cayeron después de la crisis financiera global de 2008 a 2009, pero no se recuperaron a los niveles previos a la crisis en los años posteriores. Un reciente aumento en el salario real muestra alguna promesa para la mejora incremental, pero es poco probable que alivie la frustración que provoca que los salarios no aumenten en proporción a los precios.

Gráfico 4
Tasa de desempleo en Taiwán 2000-2015



Fuente: Taiwan Ministry of Finance and Directorate-General of Budget, Accounting S& Statistics. Vía base de datos de CIEC

3. Consecuencias de las elecciones sobre las relaciones con China

Las elecciones de enero de 2016 y sus resultados de hecho pueden afectar de manera sustancial por lo menos a dos aspectos fundamentales en las complejas relaciones entre China y Taiwán. El primero de ellos es de carácter económico-comercial y el segundo hace referencia de manera más directa a la seguridad tradicional, en particular a la marítima. Si bien es imposible en este trabajo explorar ambos temas a detalle, al menos se proporcionarán algunas observaciones para su análisis.

Los aspectos económicos y comerciales de la relación entre China y Taiwán son, quizá, los que más pueden ser afectados por el cambio de líderes en Taipei, y por ello serán analizados en primer lugar. Es preciso también subrayar que este cambio de liderazgo en Taiwán llega después de una larga etapa de relaciones económicas positivas entre las dos Chinas que han empezado a vacilar en el último periodo, y en el programa electoral del PDP, y se han previsto medidas que van a impactar estas relaciones. La completa victoria electoral, junto con el PDP como partido de mayoría en el Parlamento, aporta a Tsai Ing-wen un claro mandato para promulgar reformas económicas e incluso para aplicar una política comercial diferente.

En la agenda de la presidenta es probable que haya cosas como el estímulo al crecimiento económico, actualmente lento, así que Taiwán debe lograr ingresar entre los países más dinámicos de la región, como lo era antes. Las cifras son claras: el crecimiento del PIB de Taiwán en 2015 fue inferior al 1 %, y las previsiones le dan a aproximadamente 2 % en 2016. Los economistas están de acuerdo en decir que una de las mayores vulnerabilidades de la economía taiwanesa reside en su sobreexposición económica y comercial a China (que hoy día absorbe 40 % de las exportaciones de Taiwán, lo que representa alrededor del 70 % del PIB). Además, la fuga de cerebros representa una de las principales preocupaciones de los líderes taiwaneses.

Los trabajadores se van al extranjero, y un número enorme están siendo cazados furtivamente por las empresas chinas. “Muchos de nuestros jóvenes en el extranjero no pueden encontrar un camino de vuelta a casa”. (*The New York Times*, 16 de enero de 2016).

Estos factores se suman al hecho de que la mayoría de las personas no se ha beneficiado de los “dividendos de la paz a través del Estrecho” —así son llamados por el KMT que los ha promovido. Las críticas dicen que estos beneficios se han tornado especialmente hacia la clase alta y a las grandes empresas. Los demás, por lo tanto, no ven un incentivo adicional para una mayor integración económica con China. “Los debates sobre la integración se han convertido en una cuestión dominada por las preocupaciones sobre la seguridad nacional de Taiwán, con poca

atención al impulso potencial que los mayores lazos económicos podrían dar a Taiwán”.

“Estas preocupaciones acumuladas se reflejaron en el Movimiento Estudiantil Girasol el 18 de marzo de 2014, cuando se vio a los estudiantes ocupar la Asamblea Legislativa de Taiwán” (Tseng, 2016) para protestar, entre otras cosas, contra la manipulación de un tratado de libre comercio a través del Estrecho de Taiwán, con China, promovido por el KMT”. El Partido Nacionalista, además, es responsable del proyecto de ley de libre comercio que fracasó, el cual habría abierto industrias sensibles y sectores como los medios de comunicación a la propiedad de China continental –razón por la cual fue bloqueado en el Parlamento en 2014 en medio de esas protestas.

La política económica de la nueva presidenta intentará el reequilibrio de alguna manera de esta sobre exposición, probablemente mediante la búsqueda de nuevas fuentes de estímulo económico, y también tratará de reparar lo que el Movimiento Estudiantil Girasol ha bloqueado en su camino. Sin embargo, ella tiene que negociar con cuidado, tomando en cuenta los numerosos males que impiden el propio crecimiento económico de China en este momento. Es cierto que en las inestables condiciones económicas en que China se encuentra actualmente, cualquier intento de reequilibrio en este sentido puede afectar el *statu quo* existente. Los analistas políticos están de acuerdo en que los cambios que las dos partes van a implementar en los próximos meses pueden funcionar en las dos direcciones –rumbo al fortalecimiento de las relaciones económicas bilaterales o en dirección de su fracaso, con consecuencias inmediatas a nivel político.

En lo que concierne al fortalecimiento de las relaciones existentes, Taiwán puede trabajar de muchas maneras. Una sería quizá dar un empuje a la innovación para transformar la economía en una basada en servicios de pleno derecho, que beneficiaría enormemente el crecimiento, y que podría también ofrecer a China un buen modelo, en vista de que los chinos apenas han empezado el desarrollo de su propia industria de servicios.

Pero todavía hay problemas en estas relaciones económicas bilaterales: hoy día China está trabajando para reformar su propia estructura industrial, y lo que se proporcionó antes en el sentido de la más alta tecnología y de *clean manufacturing* por parte de Taiwán, ahora está siendo sustituido por empresas de Guangdong y de otras provincias de la costa, situación que puede afectar a las empresas taiwanesas.

El resultado neto será una combinación de estos factores positivos y negativos en una *partnership* que se está volviendo cada vez más complicado, si se considera que la necesidad de una reforma real en Taiwán nunca ha sido mayor.

Hay más expectativas en los futuros planes de la presidenta, y uno más ambicioso, es incluir a Taiwán en uno de los acuerdos comerciales más grandes del mundo, liderado por Estados Unidos, el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), el cual no entrará en plena vigencia hasta el año 2017. Sin embargo, las cosas son más difíciles de lo que parecen, y Taipei tendrá que ganar la aprobación y el apoyo de los Estados asiáticos, que ya pertenecen al TPP – como es Japón. El acuerdo no incluirá en el corto plazo a China, y podría causar tensiones diplomáticas, y esta es la razón por la cual una eventual entrada de Taiwán en el TPP tiene que ser considerada muy atentamente por Estados Unidos y por los otros miembros.

4. Los problemas de seguridad internacional: las disputas en el Mar del Sur de China y el aumento de la influencia de los internautas sobre la política tradicional china

Si se examinan en más detalle los aspectos de seguridad más tradicional entre China y Taiwán y se evalúan los efectos de las últimas elecciones, se verá que la opinión general de los analistas es que es poco probable que la política del PDP cambie de manera substancial, por lo menos en el corto término. La presidente Tsai ya ha prometido de manera formal mantener el *statu quo* a través del Estrecho, y de no empujar hacia la independencia formal, en una posición cautelosa y atenta, que ha sido

elogiada por Estados Unidos. Sin embargo, queda por verse cómo reaccionará Pekín hacia el nuevo gobierno elegido, sobre todo cuando el PDP va a llevar adelante las medidas –que parecen inevitables, y de las que ya hablamos antes– que persiguen el reequilibrio de las relaciones económicas y comerciales entre China y Taiwán.

Entre las cuestiones que pueden desempeñar un papel importante está el aumento de la tensión en el Mar del Sur de China, donde Taiwán se coloca como uno de los contendientes por la soberanía de las islas en disputa, las Islas Spratly, en primer lugar.

Además, es un hecho que en fechas recientes China ha empezado a mostrar su fuerza al proyectar su poder, tanto a nivel regional como a nivel global, y la política marítima en Asia Oriental es un buen ejemplo de esto, que cambió la actitud de China.

Esta novedad en la actitud de China ya ha dado lugar a algunos enfrentamientos con sus vecinos, como en el caso del conflicto entre China y Filipinas sobre el Scarborough Shoal en 2012 y la continua confrontación con la guardia costera japonesa para la soberanía de las islas Senkaku / Diaoyutai (Deng, 2013; Gilley, 2011).

Un análisis de estos episodios también mostrará que esta actividad naval en la región es especialmente peligrosa, y que China, en lugar de reforzar sus reclamaciones marítimas, sólo ha manifestado una oposición más contundente a ellos. “Filipinas y Vietnam han vuelto realidad el fortalecimiento de sus estrategias de cobertura en respuesta a China y han reforzado sus niveles de protección y cooperación militares con Estados Unidos. Por su parte, Japón está tratando de explotar las tensiones entre estos dos países y China, e incluso Singapur ha intensificado los esfuerzos para facilitar el mantenimiento de una fuerte presencia militar de Estados Unidos en la región” (Cheng, 2012: 6). Taiwán se encuentra directamente en medio de todo esto, y cualquier cambio en la política marítima de los dos contendientes podría tener un efecto dominó peligroso en toda la región.

Un ejemplo reciente es el que ofrecen las propias Islas Spratly y, más en concreto, el Islote de Itu Aba. Esta roca en particular merece una atención especial, ya que hoy día es “objeto de un intenso debate

internacional, donde un tribunal de La Haya se prepara a entregar un veredicto este verano, en el primer desafío legal a las demandas expansivas de China por las islas, rocas y arrecifes en el Mar del Sur de China”. (Plaza, Axel, 2015) El resultado tendrá amplias implicaciones legales para los seis gobiernos que tienen las reivindicaciones de la zona, así como “para Estados Unidos, que se preocupan por la libertad de navegación a través de una de las rutas marítimas más transitadas del mundo”. (*New York Times*, 23 de marzo de 2016) Si bien China no ha participado en litigios de la Corte, Taiwán sí lo hizo, y la decisión es esperada con inquietud por todos los contendientes.

Conclusiones

La opinión pública en la política exterior de China juega un papel cada vez mayor, ésta no está directamente vinculada con las relaciones entre China y Taiwán. Si bien China no es en la actualidad una democracia, y la gente no tiene una influencia directa en la formulación de sus políticas, la opinión pública se ha convertido en una fuerza que debe ser tomada en cuenta, al menos desde el comienzo del siglo XXI, cuando la población creciente de los internautas chinos ha alterado las reglas del juego.

Lo que se ha mencionado antes con respecto a la integración económica entre las dos Chinas y su sostenibilidad es también válido en sentido contrario, y muchos son los que ahora cuestionan cómo aun el liderazgo de China podría continuar con el patrocinio de los socios de negocios taiwaneses, en especial cuando la economía China está en una situación difícil y hay un creciente malestar interior causado por las promesas incumplidas de crecimiento del PIB. “El nuevo hallazgo es que el ascenso del nacionalismo económico y el proteccionismo local en China están limitando la política de patrocinio de Beijing”. (Yu *et al.*, 2016).

El discurso de investidura de Tsai Ing-wen, juramentada el 20 de mayo como la primera mujer que asume el cargo de presidenta de la República de China, estuvo dividido en tres partes. 1. Expresar su agradecimiento

al pueblo en Taiwán por haberle confiado la dirección de la nación. 2. Delinear los planes del nuevo gobierno, el cual tituló “Desarrollar un mejor país para los jóvenes”, donde se enumeraron los cinco principales pasos que tomará la nueva administración al conducir las riendas del país: a) transformar la estructura económica a fin de implementar un nuevo modelo económico para la República de China, procurando el desarrollo sostenible basado en los valores centrales de la innovación, la generación de empleo y la distribución equitativa; b) reforzar la red del seguro social, donde el gobierno no sólo actuará con empatía hacia los desafortunados, sino que también propondrá soluciones. Se hará especial hincapié en los aspectos de la seguridad pública, la educación, la salud mental y las obras sociales; c) procurar impulsar la igualdad y la justicia social; d) impulsar el manejo apropiado de las relaciones a través del Estrecho de Taiwán, así como la paz y estabilidad regional mediante el diálogo y la comunicación. La nueva mandataria aseguró que ella “respeta” el hecho histórico de las conversaciones a través del Estrecho de Taiwán en 1992, cuando China y Taiwán llegaron a “varios reconocimientos y entendimientos mutuos”; e) cumplir la responsabilidad de la nación como miembro de la comunidad internacional. Tsai prometió que llevará a Taiwán al mundo, a la vez que atraerá el mundo a Taiwán. También prometió que la República de China apoyará y participará en los programas de cooperación internacional.

La presidenta Tsai instó a desarrollar una “democracia de unión”, que no esté secuestrada por ideologías. En otras palabras, una “democracia pragmática” que atienda las necesidades del pueblo.

Los siguientes meses es probable que sean fundamentales para evaluar la dirección en que tomarán las relaciones que se irán desarrollando en los próximos años. Lo que es cierto es que la primera mujer presidenta de la República de China abrirá una nueva era en la isla y todas las apuestas son posibles.

Bibliografía

- Cheng, Joseph. Y. S. 2012. "Convincing the World of China's Tradition to Pursue Universal Harmony", en *Journal of Chinese Political Science* 17, núm. 2, pp.165-185.
- Deng, Yuwen. 2013. "How to Understand China's Foreign Policy", en *Foreign Policy*, 23 de abril. En: <<http://foreignpolicy.com/2013/04/23/how-to-understand-chinas-foreign-policy/>>. Consultado el 11 de marzo de 2016.
- Emol.com. 2015. "Presidentes de China y Taiwán celebran su histórica reunión en Singapur". En: <<http://www.emol.com/noticias/Internacional/2015/11/07/758090/Presidentes-de-China-y-Taiwan-celebran-su-historica-reunion-en-Singapur.html>>. Consultado el 7 de noviembre de 2015
- Gilley, Bruce. 2011. "Beyond the Four Percent Solution: explaining the consequences of China's rise", en *Journal of Contemporary China* 20, núm. 72, pp. 795-811.
- Kissinger, Henry. 2011. *On China*. Nueva York: The Penguin Press.
- Nye, Joseph S. 2004. "El poder blando y la política exterior americana", en *Soft Power, Public Affairs*, New Hampshire, pp. IX-XIII y 127-147.
- Plaza, Axel. 2015. "Disputa fuera de la ley por mar territorial en Asia", 26 de octubre. México: Contralínea 460.
- Rodao, Florentino. 1995. "Visiones de China: historia de una relación problemática", en *Revista de Occidente* 172. Madrid: Instituto Complutense de Asia, pp. 91-103.
- Santander Portal Trade. 2016. *Estadísticas*. En: <<https://es.portal.santandertrade.com/analizar-mercados/estados-unidos/cifras-comercio-exterior>>. Consultado el 18 de abril de 2016.
- Yi-Wen Yu, Ko-Chia Yu, Tse-Chun Lin. 2016. "Political Economy of Cross-Strait Relations: is Beijing's patronage policy on Taiwanese business sustainable?", en *Journal of Contemporary China* 25, núm. 99.

Yu-Chen Tseng, Jean. 2016. "Economics will determine Taiwan election East Asia Forum", 9 de enero. En: <<http://www.eastasiaforum.org/2016/01/09/economic-policy-will-determine-taiwan-election/>>. Consultado el 7 de mayo de 2016.

Sección 5

Quehacer interno de China



La administración pública china: la vigencia de los postulados de Confucio en el momento actual

Guillermo Gutiérrez Nieto

Introducción

Comprender el momento actual de la administración pública en China a partir de los postulados de Confucio es una oportunidad para constatar la validez de principios de validez universal, fundamentalmente aquellos vinculados con la ética en el desempeño de los gobernantes. La lectura del presente político en ese país igualmente refleja el rescate, por parte de Xi Jinping, de algunos preceptos formulados por el *maestro Fu* durante los años 551 y 479 antes de nuestra época. Las recurrentes menciones de Xi Jinping en algunos de sus mensajes, así como acciones contundentes en contra de gobernantes y servidores públicos corruptos, por mencionar las situaciones más evidentes, constatan la preeminencia de la ética en el ejercicio público, algo en lo que aparentemente se ha empeñado el gobierno chino en la actualidad.

Es conveniente identificar el punto de arranque del sendero que recorrió Confucio hacia lo que en términos magros puede denominarse “catálogo de principios acerca del ordenamiento del gobierno” y sobre el desempeño de los líderes políticos. En primer término, debe reconocerse que a partir de la escisión de la dinastía Zhou del Oriente (770-256 a. C.) se observan como características de los gobiernos locales: ejércitos permanentes para imponer el control territorial, burocracias

encargadas de recolectar impuestos y aplicar leyes administrativas, así como el desarrollo de infraestructura fundamental (camino, canales, sistemas de irrigación).

Algo fundamental durante esos años fueron los largos períodos de guerra entre imperios y señoríos, lo que obligaba a contar con organizaciones internas formadas por profesionales dedicados a tareas específicas, entre ellas las militares y las tributarias. Esta tendencia obligó a contar con cuadros administrativos permanentes al servicio del emperador, lo que llevó a establecer procedimientos de selección rigurosos a fin de identificar habilidades y capacidades, desvaneciendo paulatinamente cualquier vínculo de parentesco o de amistad con los gobernantes. No sorprende, por lo tanto, que el origen de la burocracia lo encontremos en este periodo, en específico al interior del ejército, organización en la que se capacitaron los servidores civiles que diseñaron modelos de dirección y control aplicados en otras instituciones.

De forma personal, Confucio vinculó toda su vida a la moral, la normatividad y el gobierno. Su principal preocupación fue la “buena gobernanza”, analizada a lo largo de su obra fundamental: *Las analectas*. Para él, el mandato del emperador provenía del cielo y por ello descartaba como preocupación el propósito del hombre sobre la Tierra y respondía cómo se puede tener una mejor existencia sobre la Tierra. Buena parte de su obra se enfoca en la vida familiar y en el gobierno, considerando en muchas ocasiones al gobierno como familia y a las personas del imperio como primogénitos. No obstante, está en contra del sistema hereditario y por ello sugiere separar funciones políticas de las administrativas y confiarlas a ministros, asistentes virtuosos y bien capacitados. Con base en este criterio, consideraba que el gobierno debía estar en manos de hombres elegidos no por su nacimiento, sino por su virtud y habilidad, y su objetivo fundamental debía ser la felicidad del pueblo.

En términos de recomendaciones, Confucio consideraba que las seis reglas que producen gobernantes benévolos son: 1. Conocer bien a su país y procurar la eliminación de dificultades; 2. Ser imparcial, objetivo justo, moderado, práctico y ético al emitir fallos y adoptar decisiones; 3. Servir al interés público y evitar el favoritismo y la parcialidad;

4. Promover el bienestar económico de la sociedad; 5. Dedicar todo su esfuerzo a los negocios del Estado, y 6. Honestidad, desinterés y capacidad. Otros postulados planteados por él con vigencia en la administración pública de China en la actualidad son:

- Actuar no en busca de provecho, sino en el entendimiento de lo justo. La rectitud debe ser la idea orientadora del hombre político.
- El reclutamiento para formar parte del aparato administrativo del gobierno (servicio civil). De aquí la importancia de la educación como herramienta de inserción en los estratos sociales.
- Primacía del bienestar grupal sobre el individual.
- Tamaño e intervención del gobierno en la sociedad (menos gobierno es más gobierno, aunque a veces es necesario un gobierno amplio).
- Buena gobernanza: una sociedad justa y equitativa; ejercito fuerte sólo para propósitos de defensa; sistema tributario eficiente y equitativo; acción permanente en el desarrollo de políticas; participación limitada del gobierno en la educación y en la salud; no participación del Estado en la religión.

1. Punto de arranque

En la línea del tiempo de la historia de China este año representa el cuadragésimo aniversario del fin de la Gran Revolución Cultural Proletaria, promovida por Mao Zedong de 1966 a 1976 en contra de altos cargos del Partido Comunista e intelectuales acusados de “traicionar los ideales revolucionarios y ser partidarios del camino capitalista”. Este episodio determinó hitos trascendentes en el rumbo asumido por China desde entonces: una revaloración del modelo socialista y una profunda transición económica, fenómenos que le permitieron reposicionarse internacionalmente.

A partir de 1978 Deng Xiaoping inició un cambio de rumbo para el país. En el terreno económico, su gobierno llevó a la práctica reformas

sustentadas en el mercado, más que en estrategias centralizadas; en el espacio político, el partido comunista flexibilizó el control sobre la vida privada de los ciudadanos y transformó las comunas hacia el arrendamiento privado, lo que motivó mayores incentivos y un incremento en la producción agrícola. Se inició así el llamado “socialismo con características chinas”, cuyo nuevo modelo se fortaleció con la adopción de una nueva constitución política en 1982.

En materia ideológica, se dejó de considerar como núcleo a la lucha clases y a la revolución, a fin de abrir paso al desarrollo económico. Del tradicional esquema de planificación centralizada se pasó a una economía de mercado socialista. En el ámbito social, la apertura se reflejó en mayor libertad para buscar trabajo, mayor movilidad social –horizontal y vertical– y una mayor apertura para ingresar al servicio público. Por otra parte, se pasó de una sociedad tradicionalmente rural a una moderna y urbanizada, lo cual se reflejó en el desarrollo de la industria manufacturera y los servicios.

De manera sintética, lo ocurrido durante las dos últimas décadas del siglo pasado y la primera del actual fue la consolidación económica basada en ese modelo, constatado en un ingente crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), en una presencia notable en el comercio internacional y en la pertenencia a la mayoría de las organizaciones multilaterales, tanto regionales como internacionales. En el terreno político, de la expectativa que generó un mayor goce de las libertades individuales se pasó a la medida y, finalmente, a la desconfianza. Durante este periodo, la confianza de la población respecto al gobierno comenzó a disminuir, fundamentalmente debido a la corrupción a gran escala que emergió; a la crisis de las empresas propiedad del Estado (reflejada en baja productividad, déficit o bancarrota); a la crisis fiscal, tanto del gobierno central como de las provincias y de los gobiernos locales, así como a las deficiencias en la administración del Estado, manifestada en baja eficiencia y falta de transparencia.

Con esta realidad, a la par de la reforma económica, el gobierno chino se ha enfocado en lograr una buena gobernanza para el desarrollo de su país. Se asumió que sin un gobierno bien organizado era imposible

asegurar un desempeño óptimo de las competencias del Estado, y por ello se concibió una reforma gubernamental o, más precisamente, una reforma a su sistema administrativo. Como componente fundamental se ha desarrollado una reforma organizacional del gobierno (ROG) en cuatro momentos bien identificados: 1982, 1988, 1992 y 1998, en los que se buscó construir un gobierno funcional, estructuralmente racional, armónicamente operacional, flexible y altamente eficiente. En la actual centuria se han consolidado varias de las acciones tomadas y, además, se han tomado nuevas decisiones en la misma dirección, aunque lo más sobresaliente ha sido el énfasis en la fiscalización de las acciones de gobierno, el combate contra la corrupción y, de manera tangencial, un fortalecimiento de la transparencia.

A continuación, se comentan los ámbitos en los que se han congregado las transformaciones administrativas del gobierno en las pasadas tres décadas. Asimismo se detallan sus componentes fundamentales y se destaca lo que podrían denominarse como puntos ciegos o aspectos que han escapado a las adecuaciones, incluso para el gobierno de Xi Jinping.

2. Principales transformaciones

2.1 La reforma institucional y la transformación de las funciones del gobierno

La declaración oficial a este respecto determinó la necesidad de separar la iniciativa de la administración; el capital del gobierno; las unidades del servicio público del gobierno, y la organización intermediaria del mercado del gobierno. Los postulados incluían dejar que la economía de mercado fuera el principal actor en la asignación de recursos; que los ciudadanos y que las organizaciones sociales desempeñaran un papel más importante en la dirección de los asuntos públicos, así como en la provisión de bienes públicos.

Fácticamente del omnipresente gobierno se pasó a funciones gubernamentales específicas: estabilización de la economía; supervisión del funcionamiento del mercado (transparencia en los negocios, asegurar acceso a los mercados, inspecciones para garantizar seguridad en la producción, el manejo y la comercialización de ciertos productos); provisión de infraestructura, bienes y servicios públicos, preservación de los recursos naturales y seguridad social.

Para atender estas funciones se asumió la transformación como un proceso consecutivo, aunque la reestructuración de la organización gubernamental ha asumido ciclos, particularmente cada cinco años, cuando cada nuevo gobierno es organizado con la elección del Congreso Popular Nacional. En perspectiva, en los últimos años han predominado dos tendencias fundamentales: en primer lugar, disminuir de manera notable el total de las instituciones dependientes del Consejo del Estado en los últimos años, las cuales han pasando de 100 a 61. Tan solo el número de ministerios y comisiones del Consejo se redujo de 28 a 25 en 2013. Tianqin (2013) señala que la tendencia hacia el achicamiento del sector público puede observarse en el número de personas que trabajan para el Consejo, que pasó de 51 000 a 30 000, y en el número de personas que trabajan en los gobiernos provinciales, en las prefecturas autónomas y en los gobiernos municipales, donde se pasó de 180 000 a 120 000. Así, se ha logrado uno de los objetivos planteados por el gobierno chino al finalizar el siglo pasado: construir un “pequeño gobierno, una gran sociedad”.

Otros cambios trascendentes fueron también las reformas de 2003 y 2008, cuando se ajustaron varios Departamentos de regulación macroeconómica; se integraron los Departamentos de Industria y se fortalecieron las unidades de gobierno encargadas de los temas sociales y del servicio público. También la constitución de la Comisión de Administración y Supervisión de los Activos del Estado, cuya función es supervisar la reforma y reestructuración de las empresas estatales; la Comisión de Regulación Bancaria China, destinada a fortalecer la supervisión y seguridad financiera; el Ministerio de Comercio, cuya función era la de promover las reformas en los sistemas de distribución,

y la creación en 2008 de cinco “súper Departamentos”: Industria e Información; Recursos Humanos y Seguridad Social; Protección del Medio Ambiente; Vivienda, Construcción Urbana y Rural, y el de Transportes.

Por otra parte, sobresalen los esfuerzos para optimizar la estructura de organización administrativa, estandarizar el establecimiento organizacional del gobierno y mejorar los mecanismos administrativos de operación, para lo cual se ha buscado armonizar actividades que realizan diversas unidades de gobierno.

Debido a los problemas existentes en las instituciones públicas, tales como la falta de claridad en las funciones, inflexibilidad de los mecanismos y vaga demarcación entre las instituciones públicas y las empresas, en marzo de 2011 el Consejo de Estado emitió los dictámenes sobre la promoción de las reformas de apoyo de las funciones de las instituciones públicas, que establecen que, con base en sus funciones, éstas debían ser divididas en tres categorías: las instituciones públicas que en verdad asumen funciones administrativas; las instituciones públicas que ofrecen servicios públicos en aras del bienestar público, y las instituciones públicas que se dedican a los negocios.

2.2 La construcción de un sistema legal administrativo

Igual que sucede en otros países con transformaciones profundas en sus ámbitos económico y político, para solventar sus transformaciones en el ejercicio público China ha realizado diversas adecuaciones legales para asegurar la eficiencia administrativa a partir de una amplia fiscalización de su desempeño. En términos generales, en las acciones realizadas en este sector desde la década de 1980-1989 ha predominado la visión de “dejar atrás la ley del hombre para abrir paso a la ley de la conducta del gobierno”.

Los cambios en el entramado de legislación administrativa han generado mejores mecanismos de vigilancia, un reforzamiento de los procedimientos de fiscalización, un creciente predominio de la responsabilidad en el ejercicio del poder y un reforzamiento de los mecanismos de sanción

cuando se trasgreden procedimientos o atribuciones públicas. Además, la toma de decisiones administrativas comenzó a ser regulada y los mecanismos de toma de decisiones se fortalecieron de manera gradual. Otros rubros de mejoría en los últimos años comprenden: nueva legislación gubernamental, fortalecimiento del sistema legal administrativo, sistema de compensaciones, reparación y reconsideración administrativa.

Varios autores chinos (Shoulong, 2011; Tianqin, 2014) coinciden en señalar que a partir de 2003 la evaluación del desempeño y la fiscalización administrativa han tendido a fortalecerse. Un aspecto negativo que destacan es que, si bien a nivel local este sistema se enfocó en la utilización del presupuesto y ha contribuido al desarrollo económico del país, también ha repercutido en las condiciones ambientales, ya que, en aras de maximizar los logros económicos, se ha sacrificado la protección ambiental. Un factor adicional ha sido la aplicación de la fiscalización administrativa directamente en los dirigentes, a fin de evaluar su desempeño gubernamental y su responsabilidad en el uso de recursos, situación que ha motivado un creciente número de sanciones y encarcelamientos.

En la actualidad, el enfoque en este ámbito se centra en el mejoramiento de los sistemas de supervisión administrativa. El poder ejecutivo en sus diversos niveles ha comenzado a poner particular atención a la supervisión del Congreso y su Comité permanente, así como a la supervisión que efectúa la Conferencia Consultiva Política. Por otra parte, los Departamentos de supervisión y auditoría de los ministerios cada vez desempeñan un papel más importante, sobre todo en junio de cada año, cuando envían sus reportes respectivos al Comité Permanente del Congreso. Adicionalmente, el gobierno parece haber tomado conciencia de la importancia que tienen las observaciones que hacen todos los sectores de la sociedad, incluyendo los medios y la opinión pública.

2.3 Mayor apertura y acceso a la información

La apertura y transparencia de la información del gobierno se ha consolidado a partir de la implementación de la “Regulación sobre la apertura

del gobierno a la Información” (*Openness of Government Information Regulation*), emitida en mayo de 2008. Lo más importante es que el gobierno ha comenzado a considerar la protección del derecho a la información, a la participación y a la expresión de los ciudadanos, algo que no hacía antes.

Además, el gobierno chino ha hecho nuevos esfuerzos para fortalecer la supervisión a los medios y a la opinión pública, en especial tomar en serio la red de opinión pública, incluso ha llegado a reconocer el derecho a la información, el derecho a la participación, el derecho a la expresión y el derecho a la supervisión del ejercicio gubernamental. En esta tendencia, los medios de comunicación comenzaron a desempeñar un papel más activo en la función de fiscalización por parte de la opinión pública.

2.4 Reforma al sistema de personal, con énfasis en el servicio civil

Desde 1993 el gobierno chino ha emprendido acciones significativas para reformar el servicio civil del país, que varía en calidad a partir de la experiencia y la antigüedad de los servidores públicos, así como del tipo de oficina y de la región del país. La administración y coordinación del servicio civil recae en el Comité Permanente del Politburó, del que dependen: la Comisión Central para la Inspección de la Disciplina (encabezada por el Ministro de Supervisión), el Departamento de Organización (encabezado por el Ministro de Personal) y la Oficina del Ministro de Personal (supeditada al Congreso Nacional Popular y el Consejo del Estado). El referente jurídico más próximo son las Regulaciones Provisionales sobre los Servidores Civiles, que establece subsistemas específicos:

- Categorización de puestos (incluye 12 posiciones y 15 niveles, divididos en: empleados administrativos; miembros de sección, y posiciones de liderazgo).

- Procedimientos de reclutamiento (examinación abierta de competencias y habilidades en las 23 provincias, 4 municipalidades y 5 regiones autónomas para una amplia gama de posiciones).
- Promoción (principios de integridad y habilidad políticas, reconocimiento de méritos y logros laborales).
- Intercambio de posiciones / rotación (en cualquier órgano administrativo del Estado o al interior de los mismos en distintas funciones).
- Remuneraciones (los salarios de los servidores públicos se establecen en función de su posición, grado de responsabilidad, nivel de estructura dentro de la organización, ubicación / lugar del empleo, y antigüedad).
- Capacitación (dividida en capacitación para los nuevos reclutamientos, pre y post capacitación para ascender, capacitación profesional especializada, y actualización para el personal en servicio, lo cual se realiza en la Escuela Nacional de Administración, ahora llamada Academia China de Gobernanza, o en sus sedes locales, así como en otros institutos).
- Equidad de género, hasta el año 2000 los cuadros administrativos compuestos por mujeres representaban 34.3 % del total, incluyendo puestos estratégicos, profesionales, técnicas y maestras. (UN Profile of National Administration).

2.5 Transformación de las funciones de los gobiernos locales

Un aspecto fundamental de los cambios en la administración pública es lograr la separación entre gobiernos y empresas, y de los gobiernos del mercado a fin de reducir la intervención de los gobiernos en las operaciones microeconómicas y mejorar su sistema de control macro. Al transferir algunas funciones técnicas a ciertas organizaciones no gubernamentales –como las asociaciones industriales, las asociaciones empresariales o las cámaras de comercio–, los gobiernos de todos los niveles han logrado ofrecer mejores servicios a la ciudadanía

En esa tendencia, en agosto de 2013 el Comité Central del Partido Comunista de China y el Consejo de Estado emitieron un dictamen sobre la transformación funcional y la reforma institucional de los gobiernos locales. De acuerdo con el primer ministro Li Keqiang, con las reformas institucionales y las reformas de las instituciones del Consejo de Estado, el gobierno central ha infundido vitalidad y activación en el flujo de capitales en los estratos locales de administración.

Una de las tendencias generadas con esta estrategia (Tianqin, 2014) es que la gente participe de manera más activa en las inversiones y los negocios. Las estadísticas muestran que el número de empresas registradas ha aumentado 25 % en un año y medio, incrementándose la inversión privada en casi un 23 %, lo que superó incluso la inversión gubernamental.

Algunos autores señalan que el éxito de la reforma institucional en China en gran medida depende de su puesta en práctica por los gobiernos locales, ya que son éstos los que tienen contacto directo con las empresas y el público, y protegen las funciones de los mercados y los intereses de los ciudadanos. Cabe señalar que 90 % de los servidores públicos son empleados de los gobiernos locales, y el gasto fiscal de éstos representa 85 % del gasto fiscal gubernamental total. (Tianqin, 2014)

2.6 Aplicación de un sistema de responsabilidades administrativas

Con el fin de incrementar en los funcionarios y servidores públicos el sentido de responsabilidad, el gobierno central ha hecho grandes esfuerzos para mejorar el sistema de supervisión. El 13 de julio de 2009, el Comité Central del PCC y el Consejo de Estado emitieron las disposiciones provisionales sobre la aplicación de un sistema de responsabilidad para los dirigentes del Partido y del gobierno. Estas disposiciones contribuyeron mucho a la lucha contra la corrupción, la construcción de un gobierno limpio, la mejora del código de conducta, así como al sentido de responsabilidad de los dirigentes del Partido y del gobierno. De acuerdo

con las disposiciones, el Estado intensificaría las investigaciones relativas a la rendición de cuentas por grandes errores en la toma de decisiones, negligencia en el cumplimiento del deber o actos ilícitos, ineficacia en la dirección y fiscalización, abuso de poder, disponibilidad inadecuada ante incidentes inesperados y de masas, negligencia y error de juicio en el nombramiento de funcionarios importantes, y cuantiosas pérdidas o mermas de bienes públicos,

De manera adicional, el *Plan Nacional de Acción para los Derechos Humanos de China* (2012-2015), publicado por la Oficina de Información del Consejo de Estado de China (OICE) en junio de 2012 volvió a insistir en la importancia de poner en práctica el sistema de responsabilidad administrativa. Según el plan, las disposiciones sobre las funciones de los inspectores e investigadores especiales han mejorado.

3. Acontecimientos recientes y nuevos pendientes

Es en este panorama, el 15 de noviembre de 2012, el XVIII Comité Central del Partido Comunista de China (PCCh) eligió a sus órganos dirigentes: el buró político y su Comité Permanente, el nuevo secretario general del partido, la Comisión Militar Central y su respectivo presidente, y la Comisión Central de Inspección de la Disciplina. El Comité Permanente del Politburó quedó integrado por Xi Jinping, secretario general del PCC, seguido en orden jerárquico decreciente por Li Keqiang, como secretario, a quienes en la primavera de 2013 la Asamblea Popular Nacional eligió, respectivamente, como presidente (jefe de Estado) y premier (jefe de Gobierno) de la República Popular China (RPC).

Retomando varias de las reformas que en materia administrativa habían asumido sus antecesores, el actual gobierno chino asumió como objetivos lograr un mejoramiento de los estándares de vida de los ciudadanos y garantizar que los gobiernos en sus distintos niveles aseguran mejores servicios y bienes públicos y otorgó gran importancia a la construcción de un gobierno orientado al servicio público bajo en el contexto de la globalización económica, para lo cual era necesario

profundizar la transformación de las funciones gubernamentales. De esta manera, en noviembre de 2013 emitió un comunicado en el que se afirmaba que debía establecerse un gobierno orientado hacia el servicio y basado en el derecho, para que las funciones gubernamentales pudieran transformarse de una manera realista. El documento estableció que para mejorar la credibilidad y la capacidad de ejecución gubernamental, debían intensificarse las reformas en el sistema administrativo y encontrarse métodos administrativos novedosos.

El aval del PCCh a esta estrategia emergió de manera simultánea, cuando el Comité Central decidió crear el Grupo de Cabecera para la Profundización de la Reforma, que sería el encargado de “diseñar una reforma con carácter general; organizar y coordinar las reformas de los diferentes sectores; impulsar las reformas en su conjunto, y supervisar la ejecución de los planes de reforma”.

La primera reunión de este grupo tuvo lugar en enero de 2014, y fue presidida por el presidente Xi Jinping. A ella asistieron todos los miembros del Buró Político del Comité Central del PCCh. Después de largas deliberaciones, se establecieron las normas de trabajo del grupo y se crearon subgrupos que atenderían reformas en seis áreas fundamentales: economía y civilización ecológica, democracia y derecho, el sistema cultural, el sistema social, el sistema de construcción del partido y el sistema de inspección disciplinaria.

Hasta ahora los subgrupos han trabajado a ritmos y profundidades diferenciadas, aunque todos lo han hecho en colaboración con los Departamentos o instituciones que coordinan los temas respectivos. Su trabajo ha enfrentado inercias del pasado, así como resistencias al interior de ciertas instituciones o ámbitos. En el caso del servicio civil, los servidores públicos siguen poniendo más atención en los logros inmediatos, que les garantizan promociones más expeditas, que en los intereses o el bienestar público de largo alcance. Aunado a esta tendencia, el fortalecimiento de los sistemas de supervisión no ha ido al mismo ritmo, lo cual ha tenido como correlato nuevos actos de corrupción.

En el contexto de las reformas que se han puesto en marcha, la transparencia sigue siendo un punto nodal de atención. Se ha cobrado

conciencia de que en el procedimiento administrativo de toma de decisiones y en el acceso a la información del gobierno debe prevalecer la transparencia, pero aún sigue pendiente el establecimiento de un marco jurídico que garantice a los ciudadanos el acceso a la información relativa a la asignación de los recursos públicos, a la aprobación y ejecución de importantes proyectos de construcción, a los ingresos y gastos gubernamentales, así como datos sobre la gestión presupuestaria de activos de propiedad estatal.

Dentro del ámbito legal es necesario reconocer cómo ha permeado fundamentalmente –tanto entre los funcionarios, como entre los ciudadanos– la vigencia del Estado de Derecho, la idea de gobiernos honestos que operan en apego a la ley. Éste es un tema de interés, ya que ante el tamaño de la burocracia china (31 millones), el desequilibrio entre zonas rurales y urbanas y entre regiones geográficas, las diferencias salariales, el amenazante deterioro ambiental y la corrupción, impulsar el conocimiento del derecho y el cumplimiento de la ley representa un cimiento fundamental para transitar hacia un nuevo estado de bienestar. En el mismo sentido iría el fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización de los actos de gobierno, en cualquiera de sus ámbitos de acción. Lo fundamental en este rubro es reconocer que es necesario el establecer cualquier mecanismo que permita la supervisión del Congreso Nacional del Pueblo; del Comité Consultivo Político, de los órganos judiciales, de los medios de comunicación y de los ciudadanos.

Un último aspecto necesario a destacar es que, si bien las reformas han madurado y se han llevado a la práctica desde hace varios años, el liderazgo de los dirigentes chinos ha desempeñado una importancia fundamental. En ese sentido, Xi Jinping ha manifestado particular interés en temas cuya evolución amerita seguimiento, ya que la ruta futura que asuma su país con seguridad recibirá su impronta. Su visión respecto al país que desea construir está vertida en su extensa obra titulada *La gobernación y administración de China*, de casi 600 páginas, traducida ya a varios idiomas, en la que, según Anguiano (2014), sobresalen como líneas fundamentales: su idea del “sueño chino”, el socialismo con características chinas, el socialismo de mercado, el combate a la corrupción, lo

asertivo de la política exterior, y la intención de hacer que la economía de su país asuma una “nueva normalidad”: sustentable, paulatina y de mejor calidad.

Bibliografía

- Anguiano Roch, Eugenio. 2015. “La era de Xi Jinping: ¿retorno al autoritarismo personal?”, en *Cuadernos de Trabajo* 5. México: UNAM, Centro de Estudios China-México.
- Confucio. *Analectas*. En: <<http://www.walejandriadigital.com/2015/12/12/las-analectas-de-confucio-en-pdf-obra-de-dominio-publico-descarga-gratuita/>>.
- Division for Public Administration and Development Management, Department of Economic and Social Affairs. United Nations. 2006. “People’s Republic of China. Public Administration Country Profile”. En: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023305.pdf>>
- Schuman, Michael. 2015. *Confucius and the world he created*. Nueva York: Perseus Book Group.
- Tianqin, Yan. 2014. “Las reformas administrativas chinas en el contexto de la globalización”, en *Red CE* 22, año 11, julio-diciembre, pp. 105-119.
- Zhang, Chegfu y Mengzhong Zhang. 2001. “Public Administration and Administration Reform in China for the 21st Century: from State-Center Governance to the Citizen-Center Governance”, en ASPA conferencia en línea, 19 de marzo-1 de abril.

El empoderamiento de la clase empresarial china dentro del debate agencia-estructura

Raquel Isamara León de la Rosa

Introducción

En el siguiente ensayo se analiza la estructura social china contemporánea, centrándose la atención en el empoderamiento de la clase empresarial durante el periodo de reformas impulsadas por Deng Xiaoping y del eslogan político de la teoría de tres representaciones. La hipótesis hace referencia a la transición que la sociedad china ha experimentado de una estructura rígida a una flexible, como consecuencia del empoderamiento y avance de los empresarios. Se propone un análisis histórico de la estructura social china frente a la “nueva clase alta” y el papel de ésta como uno de los elementos más importantes dentro del XIII Plan Quinquenal de China. Además, el marco teórico retoma algunas ideas de la teoría de la sociología clásica, la perspectiva social china y el debate posmoderno agencia-estructura.

1. La sociedad moderna de China

Antes de conceptualizar a la sociedad moderna de China es importante destacar la influencia que la filosofía de Confucio tiene en el estilo de vida chino. En primer lugar, el confucianismo debe ser identificado como

la filosofía ancestral oriental, cuya ética y valores morales fueron estandarizados durante el periodo imperial. Por lo tanto, esta filosofía es el contexto de la jerarquía en la estructura social, basada en cinco relaciones: 1. Padre-hijo, 2. Regente-súbdito, 3. Esposo-esposa, 4. Anciano-joven, 5. Amigo-amigo (Botton y Cornejo, 1993). La segunda relación resulta en otras dos relaciones: emperador-súbdito y académico-estudiante. Al mismo tiempo, otro legado de este periodo es la meritocracia, la familia como la base de la estructura, la idea colectiva de los cuatro estratos sociales: académicos (師), agricultores (農), trabajadores (工) y empresarios (商) (Park y Chesla, 2007).

La creación de la República Popular China¹ y la ideología revolucionaria de Mao² propició el cambio en la estructura social. A partir de este suceso, el modelo maoísta trató de desechar todo el patrimonio cultural de la época imperial, como se vio en el esfuerzo realizado durante la Revolución Cultural. En mi opinión, estos dos elementos, heredados de la China imperial, permitieron la transformación de Mao y del Partido Comunista (PCCh) a una estructura social china más fuerte y legitimada. Por lo tanto, identifico al colectivismo y a la relación gobernante-súbdito como los pilares socio-culturales de la estructura a lo largo de la historia de China. Al mismo tiempo es importante afirmar que durante el gobierno de Mao todas las decisiones políticas, económicas, sociales y culturales fueron determinadas por el PCCh. En particular, el PCCh construyó una alta estructura jerarquizada dentro de China por la asignación de funciones a cada uno de sus ciudadanos por la vía del Estado comunista. Por ejemplo, el I Plan Quinquenal identificó a los sectores agricultura e industria como los ejes fundamentales para el crecimiento económico de China. A partir de este momento, el modelo maoísta limitó el derecho de propiedad a los ciudadanos y diseñó un esquema social, económico y educativo tanto para la población urbana como para la rural. Según Lin Peilin, “durante los veinte años anteriores a la reforma y a la apertura, China trató de construir una sociedad nueva e ideal, en la

1 En las siguientes páginas se referirá a ésta como China.

2 Modelo maoísta: basado en el modelo marxista y leninista, la diferencia es que Mao concentra su discurso político en el campesino.

que no había propiedad privada de medios de producción y de riqueza, ni clases sociales a través del ‘gran salto adelante en la economía’ y de ‘lucha de clases’ en la política.” (2012a) Este Estado fue fundado por un sistema burocrático jerarquizado de dos niveles: el partido en el primer nivel, y el gobierno y el Ejército de Liberación Popular en el segundo (Rodríguez Hölkemeyer, 2012). El fin del gobierno de Mao propició un nuevo periodo en el interior de China, la transición de un sistema autócrata a uno reformado. En la perspectiva de los estudiosos chinos, esta transformación económica trajo muy pronto los cambios en la estructura social (Lin, 2012a; Zhou y Lian, 2012). Estos cambios infirieron en la población urbana y rural debido a la cuestión de la propiedad. Por ejemplo, el abandono de la colectivización en las zonas rurales desencadenó la adopción de un nuevo sistema de gestión. Lin (2012a) explica que “los campesinos con la autonomía de gestión en sus propias manos comenzaron a tomar decisiones racionales y a cambiar una gran parte de la creación de empresas chinas por parte de los estudiantes chinos que regresaron después de estudiar en el extranjero, lo que marcó el comienzo de un alto ingreso en la sociedad de miembros de cuello blanco en las zonas urbanas”. Además, Lin identifica tres consecuencias de las reformas: 1) grupos de intereses sociales plurales, 2) la transformación de una economía agrícola a una sociedad industrial, y 3) la nueva estratificación incitada por las nuevas ideas como “hacerse rico rápido y auto-promoción de la condición social” (2012a; 2012b).

Después de un tiempo, estos cambios generaron una nueva política en torno a la clase empresarial. Durante el gobierno de Jiang Zemin, la teoría de la “triple representatividad” fue lanzada en febrero del año 2000. La anexión de este grupo de interés fue necesario con el fin de legitimar el partido ante una clase que crece dentro de la estructura de China, además de otros temas como algunos casos de corrupción por parte de los miembros del PCCh. Jia Hepeng marca las siguientes razones acerca de la teoría de “la representatividad”:

Sin embargo, desde mediados de la década de los noventa varios problemas sociales, especialmente los despidos crecientes de las empresas estatales, se han vuelto cada vez más punzantes [...] El aumento del desempleo y el rápido crecimiento de la brecha de ingresos, ensombrecía la legitimidad económica del PCCh y previas justificaciones de las políticas de reforma, del porque el fruto del crecimiento económico no era disfrutado por una gran parte de la población, mientras que el socialismo, por definición, significa la igualdad y la riqueza común [...] Esto se debe a que los argumentos de los izquierdistas eran más coherentes y sistemáticos que las teorías de reforma que permanecen básicamente en contradicción con los dogmas socialistas tradicionales (Misra, 2001: 143). Por lo tanto, la teoría de Deng no puede ofrecer una base racional para la dirección reformista (Jia, 2004: 265)

La teoría de Jiang generó una importante controversia en todo el país, en específico en el sector de la izquierda, ya que identificaba a los empresarios como “capitalistas”. Debido a esto, el empoderamiento de los “capitalistas” era una contradicción absoluta de la ideología del PCCh. Por desgracia, esta clase dentro de la estructura forma parte de las masas que conduce el PCC, sin importar si la estructura está jerarquizada. Como resultado, Jiang Zemin “se vio en la necesidad de fortalecer la dirección del Partido en el sector no público” (Jiang, citado en Jia, 2004: 267).

Hoy día, la clase media china ha aumentado en forma considerable. Este fenómeno se relaciona con ingresos anuales de la creciente clase media, que van desde 6 000 a 25 000 dólares. Por otra parte, para 2016 se proyectó que este grupo representara 60 % de la población urbana (Song y Cui, 2009). Como resultado, Xi Jinping utilizó el lema del “Sueño chino” como estrategia para legitimar el modelo chino frente a la globalización. Además, el PCCh anunció entonces como un eje del XIII Plan Quinquenal, la creación de la “Nueva Normalidad”, que es un plan socioeconómico para poner en práctica las reformas fundamentales para asegurar la sostenibilidad a largo plazo (Huang, 2015). Algunos de estos ejes están relacionados con la población, con la mejora de la calidad de vida de las personas, y con la construcción de una “sociedad

modestamente acomodada” (Magnier, 2015). Con respecto al caso de empresarios³ que han participado en el proceso de establecer la “nueva normalidad”. En junio de 2015, Yu Zhengsheng, el máximo asesor político, se reunió con los empresarios chinos más importantes y realizó con ellos una mesa de trabajo referente al XIII Plan Quinquenal. La resolución se basa en el liderazgo del sector privado; en la innovación y la competitividad en sectores estratégicos, como la tecnología. Durante la “nueva normalidad”, esta es una solución para ayudar al tema de las empresas estatales *zombies* en el interior del crecimiento económico chino (Xinhua, 2015).

2. La comprensión de este proceso a partir de la teoría social

En primer lugar, quiero hacer hincapié en la estructura *sui generis* que tiene la sociedad china, ya que desde una perspectiva occidental tiene una diversidad de elementos vinculados con las características de un proto-Estado, Estado moderno y postmoderno. Esta característica interesante tiene una forma metodológica peculiar para comprender los hechos y los fenómenos sociales. Como se ha establecido, se proponen algunas bases de la teoría social clásica y el debate sobre la agencia-estructura para entender este fenómeno en la estructura china. En primer lugar, hay que destacar a Durkheim y Weber para identificar algunas características de la estructura china. Durkheim nos muestra que la sociedad está integrada por individuos, y que al mismo tiempo estos individuos contribuyen a la producción de la sociedad (Durkheim, 1997). Además, Durkheim dice que “la moralidad es un sistema de gobierno que predetermina la conducta” y regula las acciones de las personas (2002: 50-52). Para Weber, “la estabilidad del orden jurídico se fundamenta en la validez de la regla, que prevalece sobre la acción en la forma de un mandato, cuya transgresión ha sido rechazada por el sentido del deber desarrollado

3 Sobre la base de la mejora del bienestar de la población china y mostrar al mundo el milagro chino a partir de la cooperación (Xi, 2014).

por el actor” (Weber, citado en Altomare, 2010: 43). Al mismo tiempo, Weber hace referencia a que las estructuras sociales creadas por colectivos limitan la libertad individual (Kelly, Dacombe, Hodson, y Johnson, 2014; Fernández Santillán, 2000; Lutzker, 1982), y define la identidad colectiva como un “constructo social que puede ser interpretado en términos de motivación racional ajustada por los intereses o los acuerdos similares” (Weber, citado en Weller, 1997: 4). Otro concepto weberiano es la estratificación basada en tres tipos de competencias: economía (propiedad), sociales (relaciones) y política (partidos) (Weber, 1947).

Por otro lado, existe un debate acerca de la agencia-estructura en el pensamiento de Giddens:

En la perspectiva de Giddens la acción se refiere a los seres humanos (agentes) y el agregar la acción crea y reproduce la estructura social en la que se incrusta la acción. La estructura social en vista Giddens es un producto de la acción. El pensamiento de Giddens ilustra que la relación entre los agentes y la estructura es la de autonomía y control (Kipo, 2013: 18-19).

La relación estructura-agencia se centra en un diagrama morfogénico básico: “condicionante estructural” -> “interacción social” -> “elaboración estructural”. En este diagrama se explica que la estructura, por necesidad, precede a la acción que la transforma y la elaboración estructural necesariamente precede estas acciones”. (Archer, 2000: 465). Al mismo tiempo, esta transformación no se producirá de inmediato, la suposición “individualista” tiene que darse mientras todos estén trabajando. “Para alterar una tendencia social no ocurrirá nada de importancia durante el periodo en que se vean obligados a seguir trabajando para su transformación”. (Archer, 2000: 467). Además, dentro de estos cambios podemos identificar “poblaciones relevantes” que determinen el sustento o la reformulación. Por último, la estructura social es el resultado de lo que nadie quiere exactamente en su posición actual, debido al compromiso y a la concesión entre cada grupo de interés (Archer, 2000: 469).

Conclusiones

Estos conceptos teóricos nos permiten comprender la base de la estructura social china. En primer lugar, más allá de la creación de la República Popular China (RPC), la sociedad de esta nación ha sido influenciada por el confucianismo, en específico por los valores morales que rigen el orden social. Por lo tanto, esta idea se justifica con el concepto de Durkheim de la moralidad como un sistema de regla. En el mismo sentido, parte de la colectividad china podría ser entendida con el pensamiento de Weber sobre los límites individuales y el acuerdo motivado racionalmente. Sin embargo, la principal diferencia en las dos ideologías es la jerarquía que prevalece y legitima la estructura china llamada PCCh. En la estructura social china, la estratificación de Weber podría explicar la potenciación del capitalismo. Antes de las reformas de Deng no hubo colectivo más poderoso que el PCCh, porque era una estructura rígida que monopolizó la vida económica, social y política en China, pero estas reformas abrieron la puerta a empresarios para crear posibilidades de tener presencia en la escena económica, social y política. El primer paso fue el derecho de propiedad (económico), como consecuencia de la mejora de las relaciones sociales en este grupo, y finalmente la política de las “tres representaciones”, hecho que unió a los capitalistas en un pequeño nivel de poder político. En 2015, la relación entre la iniciada transformación social y los factores económicos –como el aumento de los ingresos privados– ha balanceado el poder empresarial dentro de una nueva estructura estatal flexible. Este último argumento se justifica por relación estructura-agencia. En primer lugar, podemos identificar un proceso cada vez mayor en la agencia de los empresarios frente al PCCh. Esto es posible según los argumentos de Archer:

1. Los empresarios se convirtieron en una población relevante a partir de las declaraciones de Deng y Jiang.
2. El poder potencial dentro de este grupo de interés no se reflejó de inmediato.

3. La transformación del diagrama monogenético del capitalismo chino se puede explicar en las siguientes fases:
 - a) Condicionante estructural: derecho de propiedad y el sector privado emergente.
 - b) Interacción social: la unión y/o la integración de los hombres de negocios al PCC a partir de la teoría de las “Tres representaciones”.
 - c) Elaboración estructural: la necesidad del PCC de incluir la opinión de los empresarios en el XIII Plan quinquenal, como parte de la “nueva normalidad” y el eje del crecimiento sostenible.
4. Esta transformación crea un equilibrio basado en el compromiso y la concesión entre empresarios y PCCh.

Para terminar, llego a la conclusión de que ese empoderamiento de empresarios continuará como una medida para legitimar el gobierno del PCCh y su imagen en el exterior.

Bibliografía

- Altomare, Marcelo. 2010. “Las dimensiones del sentido en la teoría social de Max Weber: acción social, relación social y orden legítimo”, en *Perspectivas en Psicología. Revista de Psicología y Ciencias Afines* 7, núm. 1, pp. 40-44.
- Archer, Margaret S. 2000. “For Structure: its Reality, Properties and Powers: A Reply to Anthony King”, en *The Sociological Review*, pp. 464-472. En: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-954X.00226/abstract>>.
- Botton Beja, Flora y Romer Cornejo Bustamante. 1993. *Bajo un mismo techo: la familia tradicional en China y su crisis*. México: El Colegio de México.
- Durkheim, Émile. 1997. *Las reglas del método sociológico*. Madrid: AKAL.

- Durkheim, Émile. 2002. *La educación moral*. Madrid: Ediciones Morata.
- Fernández Santillán, José. 2000. *Norberto Bobbio: el filósofo y la política: antología / estudio preliminar y compilación de José Fernández Santillán*, trad. de José Fernández Santillán y Ariella Aureli. México: FCE.
- Huang, Cary. 2015. "Will 13th Five-Year Plan Mark a New Start for China's Development?", recuperado el 3 de noviembre. *South China Morning Post*. En: <<http://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/1875248/will-13th-five-year-plan-mark-new-start-chinas-development>>.
- Jia, Hepeng. 2004. "The Three Represents Campaign: Reform the Party or Indoctrinate the Capitalist?", en *Cato Journal*, pp. 261-275. En: <<https://object.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/2004/11/cj24n3-5.pdf>>.
- Kelly, Paul, R. Dacombe, A. Hodson y J. Johnson. 2014. *El libro de la política*. México: Alkea.
- Kipo, Daniel. 2013. "Agency-Structure Relation in Social Sciences: Reflections on Policy Implementations", en *Asian Social Science*, pp.18-26. En: <<https://www.questia.com/library/journal/1P3-3165717781/mixed-research-methods-reflections-on-social-public>>.
- Lin, Peilin. 2012. *China in a period of social transformation*, recuperado el 12 de noviembre, The Institute of Sociology of the Chinese Academy of Social Sciences. En: <<http://www.cs-en.cass.cn/news/588320.htm>>.
- Lin, Peilin. 2012. *Introduction: Changes in Social Stratification in China Since the Reform*. Recuperado el 10 de noviembre. The Institute of Sociology of the Chinese Academy of Social Sciences. En: <<http://www.cs-en.cass.cn/news/588277.htm>>.
- Lutzker, Michael. A. 1982. "Max Weber and the Analysis of Modern Bureaucratic Organization: Notes toward a Theory of Appraisal", en *The American Archivist* 2, p. 119. En: <<http://www.americanarchi->

- vist.org/doi/pdf/10.17723/aarc.45.2.n05v8735408776qh?code=same-site>.
- Magnier, Mark. (2015, October 29). China's Communist Party Approves Five-Year Plan, recuperado el 29 de octubre. *The Wall Street Journal*. En: <<http://www.wsj.com/articles/chinas-communist-party-approves-five-year-plan-1446124597>>.
- Park, Mijung y Catherine Chesla. 2007. "Revisiting Confucianism as a conceptual framework for Asian family study. *Journal of Family Nursing* 13, núm. 3, pp. 293-311.
- Ritzer, George. 1997. *Teoría sociológica contemporánea*. México: McGraw-Hill.
- Rodríguez Hölkemeyer, Patricia. 2012. *Sistema político chino: más allá de los estereotipos*. San José: UCR.
- Song, Kheehong y Allison Cui. 2009. Understanding China's Middle Class, recuperado el 1 de enero. *China Business Review*. En: <<http://www.chinabusinessreview.com/understanding-chinas-middle-class/>>.
- Weber, Max. 1947. *The theory of social and economic organization*. Nueva York: The Free Press.
- Weller, Christoph. 1997. *Collective Identities in World Society Some Theoretical and Conceptual Considerations*. Frankfurt: World Society Research Group.
- Xi, Jinping. 2014. *The governance of China*. Pekín: Foreign Language Press.
- Xinhua. 2015. Chinese leader meets entrepreneurs on 13th five-year plan. Recuperado el 5 de junio. *Global Times*. En: <<http://www.globaltimes.cn/content/925604.shtml>>.

Sobre los autores

Ignacio Bartesaghi Hierro. Es licenciado en Relaciones Internacionales, maestro en Integración y Comercio Internacional, posgraduado en Negocios Internacionales e Integración y en Comercio Exterior y doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica del Uruguay (UCU). Es director del Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la UCU y profesor de la Facultad de Ciencias Empresariales de la esa misma institución y de la Universidad de la República. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay. Es autor de numerosos libros y artículos sobre su especialidad.

Correo electrónico: ibartesa@ucu.edu.uy

Deborah Bräutigam. Es la directora del Programa de Desarrollo Internacional y de la iniciativa de investigación China-África de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS) de la Universidad John Hopkins. Anteriormente fue profesora en la Universidad de Columbia y en la Universidad Americana. Ha escrito múltiples investigaciones, artículos y libros especializados en estrategias de desarrollo internacional, gobernanza y relaciones internacionales. También ha realizado estancias de investigación en el Banco Mundial y ha asesorado a más de una docena de gobiernos en lo que respecta a la relación China-África.

José Luis Cadena Montenegro. Geógrafo y politólogo, profesional en Ciencias Militares; maestro en Ciencia Política; en Planeación Socioeconómica y en Geografía, y doctor en Geografía. Cuenta con un posdoctorado en Educación, Comunicación y Cultura, y es consultor internacional en defensa y seguridad, además de catedrático en universidades del exterior y en Colombia.

Guillermo Carranza Jordán. Estudiante en el programa de Economía de la Columbia University, en Nueva York. Sus intereses académicos incluyen temas relacionados con el comercio internacional, la economía pública y la economía urbana. Correo electrónico: g.carranza@columbia.edu

Esteban Carreño Carreño. Analista en políticas y asuntos internacionales por la Universidad de Santiago de Chile. Es coordinador de estudios e investigación de la Corporación Cruzando el Pacífico, e investigador y consultor en el Centro de Investigación y Capacitación del Aprendizaje de la Ucorp, S. A. Es analista de las relaciones e intercambio cultural entre Chile y China a nivel de sociedad civil. Sus áreas de investigación son la inteligencia educativa para organizaciones públicas y privadas en mejora continua; la innovación de la enseñanza y las tecnologías de la información.

Thaís M. Córdoba Ramírez. Profesora e investigadora catedrática de Relaciones Internacionales en las Universidades Nacionales de Argentina y Costa Rica. Escribió su libro en la City University of Hong Kong, cuyo título es *The Significance of Costa Rica in Taiwan's Diplomacy and the Competition from Beijing*. Es coordinadora del Centro de Pensamiento de Estudios Asiáticos y autora de polifacéticas publicaciones sobre China, entre ellas: *Relaciones de China-Costa Rica*, *Relaciones políticas China-Taiwán en el siglo XXI*, *Inversiones chinas en el medio ambiente de A. L.*, entre otras.

Benjamin Creutzfeldt. Es sinólogo e historiador, doctor en Estudios Políticos, con un trabajo sobre la política exterior china hacia América Latina. También se ha desempeñado como subastador, profesor universitario, consultor en relaciones internacionales y gerente de varias empresas *start-up*. Actualmente es investigador postdoctoral en asuntos sino-latinoamericano-estadounidenses con el Instituto de Política Exterior SAIS, de la Universidad Johns Hopkins, en Washington DC, y profesor invitado de la Escuela Internacional de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de la Sabana, en Bogotá.

Camilo DeFelipe Villa. Politólogo de la Universidad Javeriana de Bogotá. Docente de política exterior de Asia Pacífico en la misma universidad. Es maestro en Comercio Internacional por la Universidad de Barcelona y en política internacional contemporánea con énfasis en China por la Universidad de Jilin. Correo electrónico: camilo.de@javeriana.edu.co

Daniel Delgado Muñoz. Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM, y representante del Programa México Global: Rumbo Joven en la Embajada de México en Canadá. Sus principales líneas de investigación son la inversión extranjera directa; la economía china; el crecimiento endógeno en China; la teoría de la competitividad sistémica; política exterior de México, e internalización de empresas mexicanas en el mercado asiático.

Mariana Escalante. Es maestra en Relaciones Internacionales por la Universidad de Pekín y doctorante en Ciencias Políticas y Sociales en la UNAM. Ha sido profesora en la UNAM, en la Universidad Autónoma Metropolitana, en el Instituto Confucio, en la Universidad Anáhuac y en la Universidad Autónoma de Chihuahua. Es traductora chino-español y trabajó en la Agencia de Noticias Xinhua. Colaboró en el Cechimex de la UNAM y es miembro del Comité Asesor del SUEA-UNAM.

Gonzalo Gutiérrez. Embajador en el Servicio Diplomático del Perú. Actualmente es embajador en Bélgica, Luxemburgo y jefe de la misión ante la Unión Europea. De 2014 a 2015 fue ministro de Relaciones Exteriores del Perú, y antes embajador en la República Popular China, concurrente en Mongolia, Corea del Norte y Paquistán. Ha sido representante permanente del Perú ante las Naciones Unidas y vicepresidente del Consejo Económico y Social (Ecosoc). En la Cancillería del Perú se ha desempeñado como viceministro de Relaciones Exteriores en el periodo de 2006 a 2009.

Guillermo Gutiérrez Nieto. Estudió relaciones internacionales en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, de la UNAM. Es maestro en Administración por la Universidad TecVirtual y doctor en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública. Es miembro del Servicio Exterior Mexicano. Ha trabajado en los Consulados de México en Indianápolis y Chicago y en las embajadas de México en Bolivia y Belice. Actualmente es director de Educación Presencial en el Instituto Matías Romero.

Roberto Hernández Hernández. Es licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara; maestro en Estudios de Asia y África por El Colegio de México, doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara y tiene un posgrado en Historia Moderna y Contemporánea de China por la Universidad de Beijing. Sus áreas de investigación y docencia son el desarrollo económico, la política exterior y la integración económica en el Este de Asia, con énfasis en China. Es investigador del Departamento de Estudios del Pacífico y profesor en el Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Guadalajara.

Raquel Isamara León de la Rosa. Es licenciada en Relaciones Internacionales por Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), maestra en Cultura, Sociedad y Economía China por la Universidad de Alcalá de Henares, estudiante del idioma chino en la South China University of Technology, Guangzhou, China y doctorante en

Relaciones Transpacíficas por la Universidad de Colima. Se desempeña como profesora- investigadora de tiempo completo de la Licenciatura en Negocios Internacionales de la BUAP, y actualmente coordina la Licenciatura en Negocios Internacionales de esa universidad.

José Luis León-Manríquez. Es doctor en Ciencia Política por la Columbia University. Fue miembro del Servicio Exterior Mexicano. Es especialista en temas asiáticos e internacionales, y ha publicado once libros y más de cien artículos en libros colectivos y revistas especializadas. Entre sus obras destacan *China Engages Latin America* (Lynne Rienner, 2011) y *Crisis global, respuestas nacionales. La gran recesión en América Latina y Asia Pacífico* (CEPAL, CAF, ALADI, 2015). Actualmente es profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco y pertenece al SIN, nivel II. Correo electrónico: jll18@columbia.edu

Jesse Liss. Es doctorando en Sociología por The Graduate Center de la Universidad de la Ciudad de Nueva York, con una tesis titulada “Negociación entre la soberanía Estatal y los derechos de los inversionistas multinacionales: los capítulos de Inversión y Servicios Financieros del TLCAN y TPP”, supervisada por el Dr. Paul Attewell.

Lluc López i Vidal. Es profesor de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Oberta de Catalunya, profesor asociado tanto del Máster de Estudios Chinos de la Universidad Pompeu Fabra como del Grado de Estudios de Asia Oriental de la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad Keio y en la Universidad de Kobe.

José Ignacio Martínez Cortés. Es doctor en Economía por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor-investigador del Centro de Relaciones Internacionales de la UNAM, del que fue coordinador. Ha escrito diversas publicaciones sobre la política comercial de China y coordina el eje de “Relaciones políticas e internacionales” de la Red ALC-China del Cechimex de la UNAM. Correo electrónico: jimc@unam.mx

Omar Neme Castillo. Es licenciado en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, maestro en Negocios Internacionales por la UNAM y doctor en Ciencias Económicas por el IPN. Es profesor de la Escuela Superior de Economía del IPN y miembro de la Red ALC-China. Sus líneas de investigación son: desarrollo económico y social; comercio internacional; desarrollo regional; economía social. Es miembro del SIN, nivel II.

Rosa Ng Báez. Desde el 2011 es la representante de la Oficina de Desarrollo Comercial de la República Dominicana en Pekín. Es geóloga, economista, especialista en temas de cooperación internacional, seguridad y defensa. Fue subdirectora general de Minería y viceministra técnica de la Presidencia, entre otros cargos públicos.

Jonathan Ortega Alvarado. Es licenciado en Economía y maestro en Ciencias Económicas por el IPN, y miembro de la Red ALC-China. Sus líneas de investigación se vinculan al desarrollo económico, social y regional; a mipymes e innovación.

Stefania Paladini. Es lectora en Economía y Seguridad Global en la Birmingham City University. Antes de integrarse a la academia en trabajó durante quince años para el gobierno central italiano en varios Departamentos, siete de los cuales estuvo en Asia del Este como comisionada comercial. Obtuvo su doctorado en Relaciones Internacionales y Estudio de Seguridad por la City University of Hong Kong. Entre sus actividades más recientes destaca su participación en EU-F7 IRSES-IED China en Estados Unidos “CHEUFDI”, en el periodo de 2013 a 2016, proyecto conjunto con base en un modelaje para la seguridad ambiental e innovación, una investigación en proceso sobre la industria espacial sobre la UE. Su último libro, publicado en 2016, se titula *Asian Worlds in Latin America*, y fue publicado en Londres por Routledge.

Manuel de Jesús Rocha Pino. Es doctor en Relaciones Internacionales e Integración Europea por la Universidad Autónoma de Barcelona.

Actualmente es investigador postdoctoral del Conacyt en el Centro de Estudios de Asia y África del Colegio de México.

Nora Sainz Gsell. Es profesora titular del área de Derecho Internacional Público y de Relaciones Internacionales, además de investigadora del East Asian Studies & Research Centre (CERAO) de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Ha publicado sobre teoría de las relaciones internacionales, seguridad, conflicto, cooperación, y también sobre el papel de las organizaciones internacionales.

Javier A. Vadell. Es doctor en Ciencias Sociales por la Unicamp. Profesor adjunto IV en la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Coordina el Posgrado en Relaciones Internacionales en la PUC Minas, y es investigador becario de Productividad del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico. Lidera el grupo de investigación sobre las potencias medias y es profesor visitante de la Universidad Nacional de Rosario y de la Universidad Estadual de Paraíba.

Ana Lilia Valderrama Santibáñez. Licenciada en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, maestra en Economía por el CIDE y doctora en Ciencias Económicas por el IPN. Es profesora de la Escuela Superior de Economía del IPN. Miembro de la Red ALC-China. Sus líneas de investigación se vinculan con los agentes innovadores; la organización industrial y los sistemas de innovación; las finanzas públicas, el crecimiento económico y el desarrollo social. Es miembro del SNI, nivel I.

Nallely Zetina Nava. Es licenciada en Relaciones Internacionales, maestra en Negocios Internacionales y doctorante en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Es miembro del Consejo Editorial de la revista MEC-*Edupaz*. Sus líneas de investigación son: economía centroamericana, movimientos sociales y patrimonio cultural. Correo electrónico: ammonite21@hotmail.com

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Economía
Centro de Estudios China-México

América Latina y el Caribe y China. Relaciones políticas e internacionales 2017

Esta edición se terminó de imprimir en el mes de octubre de 2017
en los talleres de Editores Buena Onda, S.A. de C.V.

Suiza 14, Col. Portales Oriente, Ciudad de México 03570

Su composición se realizó con las familias tipográficas:

Arno Pro 8:10; 9:15; 12:15

Museo 11:15; 12:15; 20:30; 24:26; 32:34

El tiraje consta de 500 ejemplares

El cuidado de la edición estuvo a cargo de:

Ana Stella Cuéllar Valcárcel y Víctor Manuel Sánchez Sánchez.



América Latina y el Caribe y China

Relaciones políticas e internacionales 2017

El poder nacional de un país se construye desde adentro y radica en su crecimiento económico, mismo que fortalece su política exterior a fin de tener una presencia sólida en la escena internacional.

En 1950 China aún no tenía la fuerza económica para establecer condiciones en la naciente Guerra Fría. Sin embargo, hoy día, con la reconfiguración económica-financiera a raíz de la reciente crisis de 2008, y con un poder nacional dinámico, la política exterior de Pekín se manifiesta en torno a la ayuda que brinda a África; la influencia que tiene sobre Corea del Norte e Irán y la estrecha relación que ha construido con América Latina.

Los derroteros de China en América Latina y el Caribe tienen otros rumbos, siendo éste el tenor de la presente obra en la que participan veintisiete conocedores de la relación ALC-China. El volumen está segmentado en cinco apartados: La nueva diplomacia entre ALC y China; Relaciones bilaterales de China con países del subcontinente; La política internacional de China; La política exterior de China, y el Quehacer interno de China.

Invitamos al lector a revisar con detalle la riqueza de los documentos que aquí se presentan. Notarán significativas diferencias en el enfoque, metodologías, teorías, resultados y propuestas. La Red ALC-China se enorgullece de su riqueza, heterogeneidad, profundidad y dinamismo.

