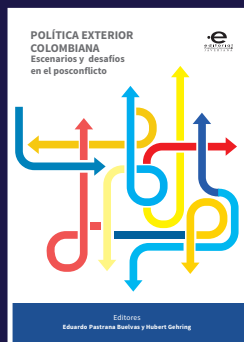


Otros títulos de esta colección:



**Problemas y desafíos contemporáneos
de la gobernanza global y regional**

Eduardo Pastrana Buelvas



**Política exterior colombiana
Escenarios y desafíos en el posconflicto**

Eduardo Pastrana
Hubert Gehring
-editores-

En el marco de la transición del orden unipolar a uno multipolar, Asia Pacífico ha surgido como un actor de peso creciente en la economía mundial. En este contexto, China viene emergiendo paulatinamente como una gran potencia, un importante inversionista, prestamista y, después de Estados Unidos, como el segundo socio comercial de América Latina y el Caribe. La región se ha convertido en un actor geoeconómicamente y geopolíticamente clave para China, por su atractivo como mercado para los productos manufacturados y por su importancia como fuente de productos primarios para la economía china. Además, existe la posibilidad de que Latinoamérica se convierta en un aliado político para brindarle legitimidad y apoyo en la aspiración de ser una gran potencia y de fortalecer su política de una sola China, ya que más de la mitad de los países que reconocen a Taiwán están en América Latina. El interés de China en la región tiene la intención de ejercerles contrapeso a Estados Unidos en su tradicional zona de influencia, a fin de mejorar su capacidad negociadora en los asuntos que tiene por resolver con la superpotencia en Asia del Este. Teniendo en cuenta los anteriores factores, la presente obra colectiva da cuenta de las relaciones entre China y América Latina y el Caribe en las dinámicas hemisféricas y en nueva distribución global de poder.



Konrad
Adenauer
Stiftung



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá



Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring, eds.

LA PROYECCIÓN DE CHINA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



LA PROYECCIÓN DE CHINA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



e editorial
Pontificia Universidad
JAVERIANA
..... 25 AÑOS

**Eduardo Pastrana Buelvas
Hubert Gehring
Editores**

Editores:

Eduardo Pastrana Buelvas
Hubert Gehring

Autores:

Mario Arroyave
Raúl Bernal Meza
Rafael Castro
Horacio Coral
Camilo Defelipe Villa
Alejandra Figueredo
Miguel Gomis
Paula Alejandra González
Thomas Legler
Ralf J. Leiteritz
Louise Lowe
Martha Lucía Márquez Restrepo
Haibin Niu
Eduardo Pastrana Buelvas
Germán Camilo Prieto
Laura Lucía Rodríguez
Andrés Serbin
Jiang Shixue
Danielly Silva Ramos Becard
Eduardo Tzili Apango
Andrés Valdivieso
Eduardo Velosa
Diego Vera Piñeros

La proyección de China en América Latina y el Caribe

La proyección de China en América Latina y el Caribe

Eduardo Pastrana Buelvas
Hubert Gehring
Editores



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá



Konrad
Adenauer
Stiftung



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá
Facultad de Ciencias Políticas y
Relaciones Internacionales



editorial
Pontificia Universidad
JAVERIANA
..... 25 AÑOS



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

Reservados todos los derechos

© Pontificia Universidad Javeriana
© Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia
© Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring, editores
© Mario Arroyave, Raúl Bernal Meza, Rafael Castro,
Horacio Coral, Camilo Defelipe Villa, Alejandra Figueredo,
Miguel Gomis, Paula Alejandra González, Thomas Legler,
Ralf J. Leiteritz, Louise Lowe, Martha Lucía Márquez Restrepo,
Haibin Niu, Eduardo Pastrana Buelvas, Germán Camilo
Prieto, Laura Lucía Rodríguez, Andrés Serbin, Jiang Shixue,
Danielly Silva Ramos Becard, Eduardo Tzili Apango,
Andrés Valdivieso, Eduardo Velosa, Diego Vera Piñeros

Primera edición: Bogotá, D. C.,
abril de 2017
ISBN: 978-958-781-087-5
Número de ejemplares: 1000
Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Editorial Pontificia Universidad Javeriana
Carrera 7.ª n.º 37-25, oficina 13-01
Teléfono: 3208320 ext. 4752
www.javeriana.edu.co/editorial
editorialpuj@javeriana.edu.co
Bogotá, D. C.

Fundación Konrad Adenauer,
KAS, Colombia
Calle 90 n.º 19C – 74, piso 2
Teléfono: (+57) 1 743 09 47
www.kas.de/kolumbien
Bogotá, Colombia

Representante de la KAS para Colombia:

Dr. Hubert Gehring

Coordinación de Proyectos de la KAS:

Andrea Valdelamar

Asistente académico:

Rafael Castro

Asistente editorial:

Paula Alejandra González

Corrección de estilo:

Eduardo Franco

Diagramación:

Margoth de Olivos SAS

Montaje de cubierta:

Sandra Staub

Impresión:

Javegraf

Pontificia Universidad Javeriana | Vigilada
Mineducación. Reconocimiento como Universidad:
Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.
Reconocimiento de personería jurídica: Resolución
73 del 12 de diciembre de 1933 del Ministerio de
Gobierno.

Arroyave Quintero, Mario Andrés, autor

La proyección de China en América Latina y el Caribe / Mario Arroyave [y otros 20]; editores Eduardo
Pastrana Buelvas, Hubert Gehring. -- Primera edición. -- Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana:
Fundación Konrad Adenauer, 2017.

542 páginas: ilustraciones, gráficas; 24 cm
Incluye referencias bibliográficas.
ISBN: 978-958-781-087-5

1. CHINA - RELACIONES EXTERIORES. 2. CHINA - POLÍTICA EXTERIOR. 3. CHINA - POLÍTICA Y GOBIERNO.
4. CHINA - RELACIONES ECONÓMICAS EXTERIORES - AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. I. Pastrana Buelvas, Eduardo,
editor. II. Gehring, Hubert, editor. I. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Rela-
ciones Internacionales

CDD 327.51 edición 21

Catalogación en la publicación - Pontificia Universidad Javeriana. Biblioteca Alfonso Borrero Cabal, S.J.

inp.

05 / 04 / 2017

Los textos que aquí se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan nece-
sariamente el pensamiento ni la posición de la Fundación Konrad Adenauer.
Prohibida la reproducción total o parcial de este material, sin autorización por escrito de la Pontificia
Universidad Javeriana.

Contenido

<i>Presentación</i>	11

<i>Prólogo</i>	13

MARCO TEÓRICO

<i>Transición de poder y orden mundial: el ascenso global de China y su proyección creciente en América Latina y el Caribe</i>	23

Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera Piñeros

LA PROYECCIÓN DE CHINA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

<i>China y América Latina y el Caribe frente a un cambio de ciclo: narrativas y estrategias</i>	73

Andrés Serbin

<i>Las políticas y estrategias de China hacia América Latina y el Caribe</i>	99

Haibin Niu

<i>Perspectivas de las relaciones de China y América Latina y el Caribe: ¿del enfoque bilateral hacia el regional?</i>	123

Camilo Defelipe Villa

<i>Antecedentes y proyecciones del Foro China-Celac y su influencia en la dinámica hemisférica</i>	145

Eduardo Tzili Apango

<i>China en América Latina. Política exterior, discurso y fundamentos: diplomacia pública y percepciones en la región</i>	171

Raúl Bernal Meza

<i>Los puentes de China: roles y redes entre China y América Latina y el Caribe</i>	189

Eduardo Velosa

LAS RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE CHINA
Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿EL NUEVO CENTRO
DE UNA PERIFERIA TRADICIONAL?

*El comercio de China con América Latina: panorama de
reprimarización.....* 219

Germán Camilo Prieto, Alejandra Figueredo y Laura Lucía Rodríguez

*La inversión china en América Latina: características,
mitos y prospectos* 267

Jiang Shixue

*China como fuente de recursos financieros y de cooperación
para América Latina y el Caribe: análisis comparativo
con África* 293

Ralf J. Leiteritz y Horacio Coral

*Inserción económica de China en América Latina
a través de los tratados de libre comercio: mirada
al marco jurídico-político de las inversiones* 317

Mario Arroyave y Andrés Valdivieso

*La dimensión ambiental de las inversiones directas
de China en América Latina y el Caribe* 339

Louise Lowe

RELACIONES ESTRATÉGICAS DE CHINA
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

*¿Un puente distante? México, la Alianza del Pacífico
y China.....* 365

Thomas Legler

China y Brasil: ¿modelo de relaciones Sur-Sur?..... 387

Danielly Silva Ramos Becard

*Las relaciones entre Colombia y China: perspectivas
para una asociación estratégica, comprehensiva e integral ..* 409

Eduardo Pastrana Buelvas, Rafael Castro y Paula Alejandra González

*Las perspectivas de las relaciones chino-venezolanas
ante la crisis del modelo político-económico de Venezuela...* 447

Martha Lucía Márquez Restrepo

INCIDENCIAS GEOPOLÍTICAS
Y GEOECONÓMICAS DE LA PROYECCIÓN
DE CHINA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

*La estrategia de Estados Unidos hacia América Latina
y el Caribe: ¿un instrumento de la contención
a China?*..... 471

Diego Vera Piñeros, Camilo Defelipe Villa y Rafael Castro

*De coexistencia a convivencia: la reformulación de las
relaciones América Latina y el Caribe-Unión Europea
frente a China y su impacto en la gobernabilidad* 503

Miguel Gomis

Autores 535

Presentación

Para la Fundación Konrad Adenauer (KAS) en Colombia, la promoción de la democracia y del Estado de derecho es una misión fundamental. Es la razón principal que nos ha llevado a implementar proyectos y actividades desde hace más de cuarenta años. Hace poco, con el objetivo de proporcionar insumos a quienes analizan, formulan, ejecutan y evalúan la política exterior del país, desarrollamos una serie de estudios académicos para analizar el impacto de esta última.

En la actualidad, este análisis es muy importante para nuestra labor en Colombia principalmente por dos razones. Primero, porque en el nuevo orden mundial ha aumentado el número de socios estratégicos internacionales y los temas de cooperación se han diversificado. Segundo, porque, con la firma del acuerdo final de paz entre el Gobierno nacional y las FARC, la política exterior colombiana enfrenta nuevos retos: la superación de problemáticas estructurales, como el desarrollo rural y sostenible, la inclusión social, la superación de la pobreza y la igualdad de oportunidades para el acceso a la educación y al empleo, a través de la implementación de políticas públicas, además del interés por proyectar a Colombia como un interlocutor activo en espacios multilaterales a nivel internacional.

Ahora bien, aunque en los últimos años Estados Unidos ha retomado sus relaciones con América Latina, su ausencia en el pasado permitió el acercamiento de nuevos actores globales al subcontinente. Tal es el caso de China, que con su aproximación logró convertirse en un importante inversor y socio comercial para algunos países latinoamericanos. Más aún, el acercamiento de China con los países de la Alianza del Pacífico parece ser un instrumento importante para consolidar su influencia en la región. Solo para mencionar un punto de muchos, en la última década China ha pasado a ser el segundo país exportador en la región luego de Estados Unidos y ha dejado en tercer lugar a la Unión Europea. También se ha convertido en el mayor comprador para algunos países de la región. En resumen, China ha adquirido importancia en las relaciones comerciales de países como Brasil, Chile y Perú.

En un momento en el que América Latina parece empezar a definir sus propios intereses como actor regional, resulta interesante analizar las relaciones económicas y políticas que establece con socios estratégicos a nivel

global. Es por esta razón que decidimos, una vez más bajo la coordinación del profesor Eduardo Pastrana Buelvas y en alianza con la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, analizar la forma en la que China ha influido en las dinámicas hemisféricas, además de identificar las perspectivas y los desafíos económicos y políticos que se derivan de dicho proceso.

La publicación se estructuró en cinco partes. La primera presenta el marco teórico sobre los escenarios de transición de poder. En la segunda, se analiza la proyección de China en América Latina y el Caribe, para luego, en la tercera parte, estudiar las relaciones económicas entre el gigante asiático y los países de la región. En las partes que siguen, los autores indagan acerca de los aspectos ambientales del comercio y las inversiones directas de China en Latinoamérica. Más adelante, se examinan las relaciones estratégicas de este país asiático en el subcontinente. Por último, se analizan las incidencias geopolíticas y geoeconómicas de la proyección de China en América Latina y el Caribe.

Esperamos que los interesados en el estudio de tales asuntos encuentren en esta obra una herramienta que facilite la discusión pública, académica y política acerca de la proyección que ha tenido China en América Latina y el Caribe durante los últimos años. Por último, agradecemos a los autores de la publicación por sus aportes, esfuerzo y compromiso, en especial al profesor Eduardo Pastrana por su rigurosidad y acompañamiento en la coordinación de este proyecto.

DR. HUBERT GEHRING
Representante Fundación Konrad Adenauer (KAS) en Colombia

Prólogo

Después de la caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética, se instauró en el mundo un orden unipolar, en el que Estados Unidos llegó a ser la única superpotencia por la primacía de sus capacidades militares, económicas y políticas. Sin embargo, durante las últimas décadas la distribución del poder mundial ha cambiado de manera sustancial, sobre todo en el ámbito económico. Actores como Brasil, China e India han ganado un peso relativo en el sistema internacional, y se han configurado como potencias emergentes que pueden desempeñar un papel decisivo como determinadores de agendas, intermediarios y forjadores de coaliciones.

De este modo, el orden mundial del siglo XXI se ha caracterizado por una transición de la unipolaridad hacia la multipolaridad. Este nuevo orden ya no concentra su poder en el espacio occidental de Europa y Norteamérica, sino que se expande hacia América Latina, África y Asia. De igual forma, han cambiado los patrones de conducta, en cuanto ya no se dan guerras y choques entre grandes potencias que generen cambios en el sistema, sino que ahora se privilegian escenarios de negociación formales e informales, así como el establecimiento de redes de política exterior de carácter intergubernamental. En consecuencia, la cultura diplomática del orden multipolar se caracteriza por el multilateralismo informal, en el que las potencias líderes regionales generan políticas exteriores convergentes con las que se reduce la hegemonía de Estados Unidos y se busca la solución a problemas globales a través de regímenes y organizaciones internacionales.

En el marco de la transición del orden unipolar a uno multipolar, Asia Pacífico ha surgido como un actor de peso creciente en la economía mundial. Su crecimiento económico ha aumentado los flujos de comercio e inversión entre dicha región y América Latina y el Caribe (ALC). Mientras tanto, la Unión Europea intenta recuperar su dinamismo económico y luego de los ataques del 9/11 Estados Unidos ha concentrado su política exterior en el Medio Oriente, Europa y Asia, dejando un vacío en Latinoamérica. En este contexto, China se destaca por venirse transformando en un importante inversor, prestamista y socio comercial de América Latina y el Caribe.

En los últimos años, China se ha consolidado como el segundo mayor exportador hacia América Latina y el Caribe, por detrás de Estados Unidos,

dejando a la Unión Europea en el tercer lugar. Asimismo, China logró posicionarse como el primer socio comercial de Brasil, Chile y Uruguay. Además, desempeñó un papel fundamental en el *boom* de las exportaciones de productos primarios latinoamericanos entre 2003 y 2013, al ser uno de sus principales compradores. Sin embargo, los términos de intercambio entre ambos actores se han caracterizado por la exportación de materias primas desde América Latina y el Caribe y la recepción de productos de alto valor agregado provenientes de China. Dicho escenario ha fomentado la vulnerabilidad de la región por la volatilidad de los precios de las materias primas y la desaceleración de la economía china desde el 2013. Igualmente, ha generado la reprimarización y la desindustrialización de los países latinoamericanos, lo que se ha traducido en una baja o casi nula innovación y desarrollo tecnológico.

Adicionalmente, América Latina y el Caribe —especialmente Venezuela, Argentina y Ecuador— se ha convertido en uno de los principales receptores de la inversión extranjera china. El gigante asiático ha aumentado sus inversiones en hidrocarburos, minería, infraestructura vial y portuaria, las finanzas y el sector automotriz. Además, se espera que en los próximos años China continúe aumentando sus inversiones en el exterior.

Así, América Latina y el Caribe se ha convertido en un actor geoeconómicamente y geopolíticamente clave para China, por las siguientes razones: 1) el atractivo de la región como mercado para los productos manufacturados de China; 2) la importancia de la región como fuente de productos primarios para la economía china; 3) la posibilidad de que la región se convierta en un aliado político para brindarle legitimidad y apoyo en su aspiración de ser una gran potencia; 4) la posibilidad de fortalecer su política de una sola China, ya que más de la mitad de los países que reconocen a Taiwán están en América Latina y el Caribe; 5) la posibilidad de hacerle contrapeso a Estados Unidos en su tradicional zona de influencia de manera que mejore la capacidad negociadora china en los asuntos que tiene por resolver con la superpotencia en Asia del Este.

Sin embargo, frente al creciente posicionamiento de China en América Latina y el Caribe, Estados Unidos se ha preocupado por la posibilidad de que su influencia en la región se vea menoscabada. Por lo tanto, ha buscado incrementar su presencia en la región con el objetivo de mantenerse como el actor hegemónico en el hemisferio. En este sentido, luego de haberse distanciado de Latinoamérica, durante la administración Obama la potencia del Norte buscó

reformular su manera de relacionarse con los estados latinoamericanos para contrarrestar el contrapeso que le hace China con su presencia en la región.

De este modo, América Latina y el Caribe se configura como uno de los espacios de la competencia geoestratégica entre China y Estados Unidos. De hecho, ambos actores habían entrado en la lógica de competencia a través de la creación de megabloques. Por un lado, Estados Unidos se encontraba impulsando el TPP (*Trans-Pacific Partnership*), del cual hacen parte Brunei, Singapur, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Australia, Malasia, Vietnam, Chile, Perú, México, Canadá, Japón y Corea del Sur. Por el otro, China está impulsando el RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*) que involucra a las diez naciones miembros de Asean, India, Australia, Nueva Zelanda, Japón y Corea del Sur. En este sentido, se evidencia que los países de la Alianza del Pacífico (AP), exceptuando Colombia, son parte del TPP, lo que parecía ubicar a América Latina y el Caribe en el medio de la competencia de megabloques, y parecía inclinar la balanza hacia el lado de Estados Unidos en la región, dada la presencia de dichos países en el megabloque que este se encontraba impulsando. No obstante, con el retiro de Estados Unidos del TPP, que llevó a cabo el presidente Trump como uno de sus primeros actos de Gobierno, se espera un mayor fortalecimiento de la posición económica de China en América Latina y el Caribe y a nivel global, pues este país se ha convertido en el gran impulsor del libre comercio, mientras que Estados Unidos comienza un repliegue comercial, marcado por el proteccionismo y un posible aislacionismo.

Por otra parte, China no solo ha contrabalanceado la posición de Estados Unidos en América Latina y el Caribe, sino que comercialmente ha desplazado a la Unión Europea como segundo socio comercial de la región. La crisis económica que sufrió la zona euro en el 2008, y de la que todavía no se puede recuperar, contribuyó al declive de su presencia en la región. Sin embargo, en el marco de la última cumbre Unión Europea-Celac, en el 2015, ambas partes dejaron clara la importancia que tiene el relacionamiento mutuo, por lo que priorizaron nuevas formas de interacción y se ampliaron las áreas de cooperación.

Por su parte, América Latina y el Caribe también ha experimentado una serie de cambios en el marco de la transición del orden mundial. En los últimos quince años, la región ha proyectado una mayor autonomía en los niveles regional y global, con lo que ha evitado la injerencia de potencias extrarregionales, como los Estados Unidos. En el escenario regional, el interés por darle una solución conjunta a las problemáticas que afectan a

la región se han expresado en esquemas antihegemónicos como la Unasur, la Celac y, un poco más radicalizado, en el ALBA, excluyendo a Estados Unidos y Canadá de los tres espacios mencionados. Asimismo, se han buscado mecanismos de coordinación política de carácter regional como una alternativa al escenario interamericano tradicional de la OEA, en cuyo seno los estados latinoamericanos pudiesen gestionar los asuntos regionales y buscarle solución a las crisis sin la égida de los Estados Unidos. Por otro lado, se produjo un consenso por parte de los países de América Latina y el Caribe, independientemente de las orientaciones ideológicas de los gobiernos de turno, para demandarle a los Estados Unidos el regreso de Cuba a los escenarios interamericanos y el fin del embargo. Además, la mayoría de los estados de la región implementaron una diversificación de sus relaciones comerciales con actores extrarregionales, especialmente del Asia-Pacífico, a fin de adaptar sus estrategias de inserción internacional a la multipolaridad creciente. En parte, privilegiaron el fortalecimiento de sus relaciones con China.

Adicionalmente, Brasil emergió como una potencia regional y con pretensiones de proyectarse como jugador global. En el primer escenario, intentó delimitar geopolíticamente a las Américas mediante el ejercicio de una estrategia regional, la cual tenía como objetivo la construcción de Sudamérica como su esfera de influencia. Sin embargo, la crisis económica y política que enfrenta actualmente ha conducido al retroceso del liderazgo regional de Brasil y al estancamiento de su proyecto geopolítico regional. En el segundo escenario, Brasil no ha alcanzado el peso ni el reconocimiento que tienen otros socios suyos de los BRICS, como China, India o Rusia, en los escenarios multilaterales en donde se definen los asuntos de la agenda global.

En este orden de ideas, el afianzamiento de un papel más autónomo de los estados de América Latina y el Caribe, en el marco de la transición hacia un nuevo orden mundial de estructura multipolar, coincidió también con varios factores domésticos de naturaleza sociológica y política. Entre estos se pueden destacar el ascenso al poder de movimientos o partidos políticos de la llamada nueva izquierda en muchos países de la región (la denominada *ola rosa*); el recambio de élites y, por consiguiente, la transformación del sistema político en gran parte de los estados de América Latina y el Caribe, y la ampliación de la clase media. En suma, la conjunción de los factores sistémicos —señalados arriba— y los domésticos que acabamos de enumerar han contribuido a que las élites políticas y económicas de los países de la región hayan tomado conciencia de la búsqueda y consolidación de un papel más autónomo, acorde a tales transformaciones. Por tal motivo, esta nueva conciencia de autonomía y

de mayor autoestima se refleja, independientemente de los matices de izquierda o de derecha, por un lado, en la variedad de proyectos nacionales de desarrollo o inserción internacional, buscando nuevos socios comerciales, por ejemplo, en Asia-Pacífico, y, por otro, en las distintas iniciativas de regionalización sin la presencia de los Estados Unidos.

Finalmente, surgen una serie de inquietudes con respecto a las dinámicas regionales y a las reacciones individuales de los estados de la región de cara a la creciente proyección de China en América Latina y el Caribe con relación a los siguientes factores: la nueva estrategia de los EE. UU. hacia América Latina y el Caribe; la tentativa de la UE de recuperar espacios perdidos y no ser relegada definitivamente a un plano político y económico periférico en la región; el estancamiento o fin del regionalismo poshegemónico; el retroceso de la nueva izquierda; la crisis económica y política en Brasil, con su retroceso del escenario suramericano; la crisis y transición política en Venezuela; el posconflicto en Colombia; el restablecimiento de las relaciones entre Estados Unidos y Cuba, así como el regreso de esta última a los escenarios interamericanos; el fin de fiesta o del crecimiento de las economías de la región, marcado por la caída de los precios de las materias primas, especialmente del petróleo, y la desaceleración del crecimiento de China, y, por último, la creciente reprimarización y desindustrialización de las economías de la región como consecuencia del modelo de intercambio comercial y financiero que determina las relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China.

En atención a dichas inquietudes, el presente libro busca interpretar las dinámicas regionales de cara a la creciente proyección de China. Para ello, comienza con una propuesta de marco teórico presentada por los profesores Eduardo Pastrana y Diego Vera, en la que se esbozan algunas líneas teóricas que ayuden a comprender los cambios en el orden mundial, la emergencia de China y su proyección en América Latina y el Caribe. Para ello, se abordan los conceptos del *realismo* y *neorrealismo*, pasando por la teoría del equilibrio de poder y de la transición de poder, para finalizar con algunas proyecciones de las relaciones entre China y América Latina y el Caribe.

Posteriormente, se encuentra un eje que introduce el contexto actual del orden mundial y de las relaciones chino-latinoamericanas, que se compone de seis capítulos. El primero, a cargo del profesor Andrés Serbin, aborda la relación entre China y América Latina y el Caribe en un contexto de cambios en la región, teniendo en cuenta las distintas narrativas que están surgiendo en América Latina y el Caribe, así como las críticas y los elementos políticos y económicos relevantes de las relaciones chino-latinoamericanas.

El segundo capítulo es desarrollado por el profesor Haibin Niu, quien realiza un análisis de las estrategias de China hacia América Latina y el Caribe, teniendo en cuenta los factores sistémicos y regionales que influyen en su relación. El tercer capítulo, elaborado por el profesor Camilo Defelipe, estudia las interacciones chino-latinoamericanas de cara a la función que cumple China en el relacionamiento sur-sur, incluyendo su impacto en la integración regional de América Latina y el Caribe.

En el cuarto capítulo de este eje, el profesor Eduardo Tzili ahonda en las implicaciones que ha tenido la Celac en la relación entre China y América Latina y el Caribe, incluyendo su impacto en las instituciones internacionales y las proyecciones a futuro. Por su parte, el profesor Raúl Bernal indaga, en el quinto capítulo, acerca de las implicaciones que tiene en el sistema internacional el ascenso de China, y estudia desde un enfoque sistémico las relaciones chino-latinoamericanas, abordando la diplomacia China y cómo ven los países latinoamericanos al gigante asiático. Finalmente, en el sexto capítulo, el profesor Eduardo Velosa, desde la teoría del *rol*, hace un análisis de las posiciones que ocupan y las funciones que desempeñan los países latinoamericanos y la correlación entre estos y sus relaciones bilaterales con China.

En el tercer eje del libro, se encuentran cinco capítulos que abordan las relaciones económicas y comerciales entre China y América Latina y el Caribe. El primero de ellos es elaborado por el profesor Germán Camilo Prieto y las integrantes del semillero en política económica internacional Alejandra Figueredo y Laura Rodríguez, quienes ofrecen un panorama general de las relaciones comerciales entre algunos países latinoamericanos y China, caracterizando los términos del intercambio comercial para estudiar los problemas de la reprimarización. Seguidamente, se encuentra el capítulo escrito por el profesor Jiang Shixue, quien explica cómo se ha desarrollado la estrategia de China para invertir en el exterior e identifica cuáles son sus intereses en América Latina y el Caribe. De igual modo, aborda los mitos que se han construido en torno a las relaciones chino-latinoamericanas y realiza una proyección de las posibilidades de fortalecer el relacionamiento a futuro.

Posteriormente, los profesores Ralf Leiteritz y Horacio Coral realizan un análisis comparativo entre las relaciones de China con América Latina y el Caribe y con África. Abordan la presencia china en África, identificando los factores que llevan a que el gigante asiático se relacione con determinados estados. A renglón seguido, estudian la presencia de China en América Latina y el Caribe, especialmente como proveedor de servicios financieros

y las consecuencias políticas de su creciente proyección en la región. Por último, en este eje se encuentra el capítulo desarrollado por los profesores Andrés Valdivieso y Mario Arroyave, quienes profundizan en la estrategia de relacionamiento bilateral que ha tenido China a través de la firma de tratados de libre comercio con los estados latinoamericanos. Asimismo, analizan si dicha forma de interacción se puede considerar del tipo sur-sur o no, y explican los mecanismos de solución de controversias. El quinto capítulo de este eje fue escrito por la profesora Louise Lowe, quien, a partir de la teoría de la maldición de los recursos naturales, analiza los impactos ambientales y sociales que tiene la inversión China en América Latina y el Caribe. Para ello, estudia los niveles de inversión extranjera directa (IED) china en los países latinoamericanos y se aproxima a la regulación de la IED de los estados de la región. Todo esto, con miras a proyectar posibilidades de mejorar las condiciones sociales y ambientales que rodean a la inversión china.

Por su parte, el cuarto eje del libro se compone de cuatro artículos que se encargan de abordar las relaciones estratégicas entre países latinoamericanos y China. En el primer capítulo, el profesor Thomas Legler analiza las relaciones entre México y China, considerando las posibilidades de que la Alianza del Pacífico sea una plataforma para acercar ambos países. El segundo capítulo, contribución de la profesora Danielly Ramos, se pregunta por el perfil que ha tenido la relación entre China y Brasil en los niveles regionales y globales. Lo anterior con el objetivo de determinar si se puede considerar que su relación es un modelo sur-sur.

Seguidamente, se encuentra el capítulo desarrollado por los profesores Eduardo Pastrana, Rafael Castro y Paula Alejandra González, quienes hacen un análisis de las relaciones entre China y Colombia, teniendo en cuenta los intereses estratégicos de los dos actores, las posibilidades de que la Alianza del Pacífico acerque ambos países y los retos que deben enfrentar a futuro especialmente en un escenario de posconflicto en el país andino. El último capítulo de este eje, escrito por la profesora Martha Márquez, examina la relación bilateral entre Venezuela y China, analizando si se puede caracterizar como cooperación sur-sur. De igual forma, se abordan los impactos que tiene dicha relación en la región y las proyecciones que tiene a futuro en el marco de la crisis interna venezolana.

Finalmente, el último eje del libro cuenta con dos capítulos que analizan las incidencias geopolíticas y geoeconómicas de la proyección de China en América Latina y el Caribe. En un primer momento, los profesores Camilo Defelipe, Diego Vera y Rafael Castro analizan las acciones de política exterior

que Estados Unidos está desplegando en América Latina y el Caribe, en especial, evaluando la posibilidad de que estén encaminadas a contener la creciente presencia de China en la región. Posteriormente, el profesor Miguel Gomis aborda las relaciones entre China, América Latina y el Caribe y la Unión Europea, teniendo en cuenta la heterogeneidad de la relación entre los países. Este capítulo analiza la dimensión económica de la relación entre China y la región, y el impacto que esta ha tenido en la presencia de la Unión Europea en Latinoamérica. Asimismo, estudia los cambios que la presencia china ha generado en la región y las proyecciones a futuro que presenta la relación triangular.

Así, este libro pretende convertirse en un insumo y un aporte para el debate que se viene dando sobre las consecuencias que tiene la creciente presencia de China en América Latina y el Caribe. Esto en un contexto de transformaciones del orden mundial y de diversos cambios en el escenario regional. *La proyección de China en América Latina y El Caribe* adopta la terminología de la literatura especializada del idioma inglés, en la que billones de dólares equivalen a miles de millones de dólares.

LOS EDITORES

Marco teórico

Transición de poder y orden mundial: el ascenso global de China y su proyección creciente en América Latina y el Caribe

Eduardo Pastrana Buelvas

Diego Vera Piñeros

Introducción

El equilibrio de poder y la teoría de transición de poder son dos formulaciones teóricas muy sugestivas que se han producido dentro de la perspectiva más amplia del realismo, el cual es, a su vez, un plano analítico diverso en su interior. Ambas buscan identificar unos patrones de interacción entre Estados que apelan a la historia, la estadística y los juegos matemáticos, en particular para hallar las condiciones que posibilitan la emergencia de un conflicto armado interestatal. Como tales, no son teorías sobre la formulación e implementación de la política exterior, producto de una *decisión* envuelta por la imbricación compleja entre sistemas internos y sistemas externos y sus actores. Más bien, se trata de esfuerzos explicativos para aquellos contextos interestatales, en los que las preocupaciones por la seguridad del Estado dominan la agenda externa y los objetos de cálculo, que, con el fin de trazar estrategias de incidencia, se encuentran primordialmente inscritos en el juego *vis-à-vis* de la diplomacia internacional.

Esta forma de interpretar el mundo de las relaciones internacionales ha tenido especial acogida en el mundo académico anglosajón, por lo que se le suele catalogar como un conjunto de supuestos, principios, métodos y hallazgos del *mainstream* de la disciplina, ubicados dentro del molde epistemológico de corte empírico-analítico.

La pretensión *nomotética* o de formular regularidades de comportamiento (que emula las ciencias naturales), en este caso, para fenómenos políticos internacionales, y la disposición a probar las hipótesis explicativas contra los hechos recurriendo a variables o indicadores (cuantitativos o cualitativos) son dos parámetros que caracterizan esta postura de trabajo (Losada y Casas, 2009, p. 56). Otros aspectos que suelen compartir las comunidades que se identifican con esta óptica son:

1. El partir de proposiciones generales para dar una explicación o inferir que un caso corresponde a un fenómeno previamente calificado.
2. El interés por predecir y controlar sus objetos de estudio mediante estrategias como el establecimiento de condiciones de cumplimiento y variables de control.
3. Su insistencia en la transparencia y divulgación de los métodos/procedimientos de investigación.
4. La pretensión de diferenciar tajantemente entre juicios de valor y hechos (p. 56).

El realismo político, en particular el realismo estructural o neorrealismo, ha buscado, por tanto, aproximarse al ideal del realismo científico, cuyo supuesto principal afirma que existe una realidad ontológica (el mundo) independiente de la mente y de las teorías y métodos que se usen para interpretarla o acceder a ella (Bennett, 2013, p. 465). Para ellos, se debe intentar desarrollar teorías que expliquen cómo trabajan unos mecanismos causales que existen en el mundo real, las cuales pueden ser precisas o no dependiendo de si logran explicar o anticiparse a los resultados que se observan, hasta que se adecúe o formule una mejor teoría, siguiendo el ideal de ciencia de Hume (p. 465). La similitud de las teorías con respecto a lo que se manifiesta en el mundo físico y su parsimonia o habilidad para explicar lo complejo con el mayor grado de simplicidad posible guían sobre todo el neorrealismo, a diferencia del realismo de corte clásico o filosófico que apela a la naturaleza humana o del realismo neoclásico, que persigue la combinación de mecanismos internos, externos y situacionales.

Pese al rigor que entrañan estos parámetros, hoy abundan las observaciones críticas con respecto al carácter determinista de las explicaciones del realismo sobre la conducta de los Estados, del sistema internacional mismo o de sus tomadores de decisión. Una de ellas apunta que el neorrealismo no ha logrado establecer las condiciones específicas de cuándo esperar *hard balancing*

(contrapeso militar) o *bandwagoning* (alineamiento), tampoco precisa si la unipolaridad, la bipolaridad o la multipolaridad son más estables, ni cuándo el deseo de ganancias relativas o por competencia será más fuerte que el de búsqueda de ganancias absolutas o producto de la cooperación (p. 467).

Añádase a su ambición predictiva que ninguna de estas elucubraciones logró anticiparse al fin de la Guerra Fría o explicar con suficiencia el mundo de múltiples desafíos a la seguridad nacional e internacional, sobre todo no estatales, que ilustra la tragedia del 11 de septiembre en los Estados Unidos. En otras palabras, el mayor desafío de estas formulaciones es profundizar las condiciones de contexto y desarrollar modelos explicativos multicausales que permitan integrar, además de los habituales factores materiales de poder y sus cambios relativos, otros factores clave, tales como las preferencias de los líderes y su percepción del riesgo, los avances en las tecnologías militares y de comunicación y la heterogeneidad, sobre todo no convencionales, de tácticas disponibles (Horowitz, 2001, p. 715). Lo que no implica, en absoluto, que no brinden una serie de apuestas causales plausibles que operan en medio de otros factores explicativos, para entender mejor las dinámicas cambiantes del sistema internacional como un todo o de sistemas internacionales más localizados como los regionales o subregionales.

Desde una mirada pluralista, en vez de desecharlas categóricamente, es deseable discutir los aportes y vacíos de estas teorías realistas para delimitarlas y complementarlas, si fuese posible, con otras perspectivas epistemológicas y teóricas. A continuación, se ofrecerá una vista panorámica general de lo que proponen el equilibrio de poder y la teoría de transición de poder. No sin antes aclarar el lugar que ocupan algunos supuestos y conceptos del realismo que se requieren para una comprensión adecuada de ambas formulaciones. En medio de estas dos tareas, se presentará una serie de críticas frente a su poder explicativo y algunas alternativas a la pregunta de por qué fallan en sus expectativas sobre el conflicto o la estabilidad, lo cual permite dar paso a otras teorías. Finalmente, se esbozarán algunos apuntes sobre China que podrían comprometerse más a fondo con toda esta reflexión conceptual y causal, labor que corresponderá a los demás autores de este libro y a los lectores.

El desafío intelectual es incorporar distintas fuentes de explicación a preguntas esenciales que permitan entender la génesis, la evolución y las perspectivas de proyección en el tiempo de fenómenos internacionales cruciales o de amplio alcance. En este sentido, el rápido ascenso material de China como gran potencia (Friedberg, 2012), junto con sus causas y repercusiones, que incluye su papel creciente en regiones fuera de Asia oriental,

como América Latina y el Caribe, son temas de interés vital para este libro y, por tanto, susceptibles de ser tratados a la luz de más de una opción analítica o interpretativa. Aquí se ofrecen solo algunas aproximaciones.

Cabe recordar que los Estados o sus decisores no son estrictamente realistas o liberales o constructivistas, etc., ni responden a una teoría específica, a menos que lo hagan deliberadamente. Pero las sociedades nacionales y sus líderes suelen orientarse por cosmovisiones y construir representaciones del problema (externo) por resolver que pueden integrar elementos cognitivos y normativos muy similares a los supuestos y principios operativos y axiológicos que sustentan a las teorías conductuales usadas en la ciencia política y las relaciones internacionales u otras disciplinas (Mowle, 2003). Todo depende de la interpretación de la evidencia, de la detección de intenciones y de la coherencia interna que los analistas dan a las metas, las restricciones, las alternativas preferidas y las expectativas de resultado de los actores que estudian (Mowle, 2003).

El realismo en perspectiva

Aunque existe más de un debate interno en el realismo, se comparten algunos conceptos y supuestos que son indispensables para entender sus teorías más específicas. En general, para los realistas, el Estado es el actor principal de las relaciones internacionales y unidad homogénea y racional en el sentido de que puede tratarse como a un actor individual y con capacidad para discernir los costos y beneficios de sus acciones en el exterior y frente a otros actores (Mowle, 2003).

Por supuesto, el Estado es liderado por personas, parte del Gobierno de turno, pero se asume que, salvo circunstancias excepcionales, estas tienden a identificarse más con el interés nacional de sus países que con sus propios intereses o los de alguien en particular en el ejercicio de sus relaciones exteriores. Cabe el lugar a la crítica, y es que el interés nacional apunta a la idea muchas veces abstracta de que se debe preservar, por encima de toda consideración, la supervivencia o seguridad de la comunidad política. Diez, Bode y Fernandes da Costa (2011) afirman que el concepto de *seguridad* en el campo de las relaciones internacionales tradicionalmente viene atado a la idea de un Estado que protege su integridad territorial y sistema político con medios primordialmente militares. Si se siguen los elementos constitutivos del Estado, la seguridad del Estado apunta a la preservación de su territorio, de su población y de su forma legitimada de Gobierno (Barbé, 1995,

p. 126). Esta es una concepción estrecha de la seguridad, pero suele hallarse en las doctrinas clásicas de la defensa nacional.

Se argumenta así que los Estados pueden verse como actores racionales (maximizadores de utilidad) en busca de sus fines individuales. Además, se preocupan principalmente de los cambios en las *ventajas relativas* (económicas, militares, políticas) que tienen ante otros por causa de la *condición anárquica* del sistema internacional (Krasner, 1992, p. 39). Es decir, se asume que ante la ausencia de autoridad (duradera y capaz) por encima de la voluntad de los Estados, la seguridad y el bienestar de cada uno dependen primordialmente de su propia habilidad para movilizar sus propios recursos/estrategias en contra de las amenazas externas, es decir, constituyendo un sistema de autoayuda o *self-help* (p. 39). Las instituciones (normas) y las organizaciones internacionales se ven como sujetas inevitablemente a esa voluntad (variable) y a la capacidad de intervención (limitada) que las propias unidades les confieren.

Esther Barbé (1995) ilustra que desde la tradición filosófica más clásica del realismo (hobbesiana) el poder de un Estado se asocia a la magnitud de sus recursos materiales, esencialmente al tamaño de su territorio y población, su grado de riqueza y su gasto militar, tomando como premisa la idea de que los Estados más aventajados tienen la facilidad de obligar a los más pequeños a actuar de acuerdo con sus intereses. Empero, los autores contemporáneos que han retomado los aportes de Locke y Weber sugieren distinguir entre poder como recursos o base del poder y el poder como influencia o ejercicio de unos efectos condicionantes sobre otros (p. 142). Lo cual podría ampliar el programa de investigación del realismo hacia los elementos no materiales e intangibles del liderazgo y del predominio, tales como el poder que brindan los elementos cognitivos, ideológicos y culturales y que recuperan lentes como el (neo)liberalismo, el constructivismo, la Escuela Inglesa o el realismo neoclásico.

Predomina igualmente en la interpretación realista de las interacciones estatales la idea de que los intereses/objetivos de los Estados son usualmente conflictivos, por lo que suele producirse un juego de suma cero en el que lo que gana/n uno/s necesariamente lo pierde/n otro/s (Cante, 2007). También pueden producirse juegos de suma variable, en los que las unidades obtienen algo, aunque en distinta proporción y los recursos totales (del sistema) pueden variar, ya que el realismo no excluye la posibilidad de la cooperación, pero esta tiende a ser sobre todo instrumental y condicional (Mowle, 2003). Hay también juegos de suma constante, cuando las unidades

obtienen algo, aunque en distinta proporción, pero los recursos totales (del sistema) no varían (Niou y Ordeshook, 1986, p. 708). Más allá de la ganancia, la desconfianza o la supervivencia individual, el realismo no brinda razones fuertes para explicar la proclividad a no cooperar, pero puede añadirse que esta conducta se refuerza en presencia de profundas diferencias raciales, religiosas, culturales, sociales y morales entre sociedades (Cante, 2007). Por tanto, los nacionalismos concuerdan bien con esta forma rudimentaria de percibir y tratar al otro.

Entre realismo clásico y neorrealismo hay diferencias, así como entre neorrealismo de corte defensivo y neorrealismo de corte ofensivo. El énfasis explicativo en un cierto nivel de análisis da lugar a tres imágenes teóricas que es preciso discutir y que incluso podrían empalmarse en lugar de excluirse mutuamente. Mas esto implica avanzar de la teorización de las relaciones internacionales interestatales en general a la teorización de cómo se producen ciertos tipos de política exterior en condiciones humanas, internas y externas particulares.

Wendt (1992) explica que la tercera imagen es en particular valorada por el realismo estructural o neorrealismo desde Waltz (1979) y toma a las amenazas externas como el factor explicativo de la conducta exterior del Estado. En el neorrealismo, la estructura del sistema internacional está dada por la conjunción de tres principios: 1) el entorno/sistema internacional es anárquico o ausente de autoridad superior a las unidades (Estados), 2) ningún Estado asume posiciones o funciones particulares sino que todos se dedican a sobrevivir y a mejorar su posición frente a los otros (si pueden), y 3) puede estimarse (objetivamente) la diferencia de capacidades entre ellos, lo cual produce una cierta distribución de poder (Thies, 2004, pp. 161-162). A esta distribución la denominan *polaridad* del sistema y se asume que sus alteraciones suscitan cambios significativos en la conducta de las unidades (pp. 161-162). El equilibrio de poder y la transición de poder apelan a esta idea, pero con conclusiones distintas, aunque tiende a predominar en ambas la hipótesis de que una unidad que asciende rápidamente en capacidades frente a las otras suscita una percepción casi generalizada de amenaza o tiene influencia sobre la estabilidad del sistema (figura 1).

Entretanto, el realismo clásico que inaugura la filosofía política de Thomas Hobbes (1651) apunta a explicar lo que los Estados hacen desde la base de la conducta humana o *primera imagen* (Wendt, 1992), que incluye el papel o carácter de los grandes líderes en la historia. Para el filósofo, la guerra entre hombres está siempre latente por causa de dos razones que activan la

desconfianza mutua: 1) la razón en sí que conduce a los hombres a anticiparse a las potenciales amenazas o rivales mediante el logro de la dominación de todos los demás y 2) la existencia de algunos hombres que no se contentan con ejercer el grado de dominio o lograr las conquistas que su seguridad prescribe, guiados por el deseo de aumentar su propio *poder* (cap. XIII). Este carácter anticipativo o preventivo de la guerra y la presunción de la intencionalidad hostil del otro siguen operando dentro del realismo estructural dentro de premisas más elaboradas y atadas al cambio en la distribución del poder.

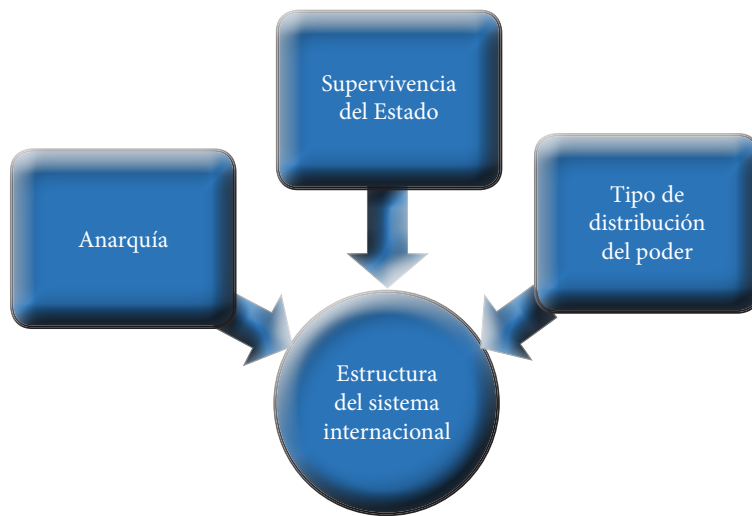


FIGURA 1. La estructura del sistema internacional en el neorrealismo

Fuente: Elaboración propia a partir de Thies (2004)

La *segunda imagen* apunta a que los intereses e identidades del Estado empiezan a definirse desde adentro y no exógenamente en primera instancia, que incluyen las actitudes y percepciones frente a la anarquía internacional o frente a las capacidades de los otros (Wendt, 1992, p. 395). Esta es la imagen que privilegian los liberales y constructivistas (hasta cierto punto) y que compite con el determinismo sistémico del neorrealismo. Los mecanismos de poder internos como los dispositivos de economía de mercado (o de Estado) y las instituciones políticas democráticas (o no democráticas) explicarían la conducta externa de los Estados. Por supuesto, esta óptica también ha generado sus propias teorías conductuales interestatales, que incluye la tesis de la paz democrática, que apunta a que las democracias nunca o casi

nunca se hacen la guerra (Small y Singer, 1976). En versiones revisadas, se ha sostenido que son los Estados en proceso de democratización los son más proclives a entrar en una guerra que los autocráticos (Mansfield y Snyder, 1995, citados por Martin, 1996) o que los Estados que experimentan cambio institucional en cualquiera de las dos direcciones (autocracia o democracia) tienen más posibilidades de participar en una guerra que aquellos que no están experimentando cambios (Mansfield y Snyder, 1995, citados por Martin, 1996). Lo interesante de esta formulación, algo determinista también, es que intenta predecir la emergencia de unidades conflictivas a partir de sus rasgos institucionales internos, lo cual podría complementar en vez de aislar las hipótesis predictivas basadas en el cambio en la distribución de las capacidades del neorrealismo.

Dentro del propio neorrealismo, como se sugirió, hay diferencias trascendentes, entre las cuales están, por ejemplo, el carácter defensivo u ofensivo de la seguridad y la discusión sobre cuál es la polaridad más estable o menos proclive a conductas estatales conflictivas, como el *hard balancing* o contrapeso militar y la búsqueda ilimitada de poder nacional frente a los demás (*power politics*).

En el neorrealismo, se arguye que, a diferencia de las capacidades militares, las intenciones no pueden auscultarse empíricamente, porque el mundo interior de los decisores es difícil de discernir y siempre tienen la posibilidad de mentir/ocultar (Mearsheimer, 2007, p. 73). De este modo, los Estados se preparan o anticipan ante los otros, porque nunca pueden estar seguros de que un Estado que acepta el *statu quo*, que incluye su posición corriente en la jerarquía internacional o regional de poder, en realidad no está adelantando planes revisionistas o lo hará en el futuro y asumir así lo peor de las intenciones de los otros para evitar ser sorprendidos (p. 75). Los cambios bruscos en la repartición de las capacidades los ponen en alerta en la medida en que estiman que si son demasiado débiles (frente a los otros) pueden tentar a otros a atacarlos, y si se vuelven demasiado fuertes, pueden inducir a los demás a aumentar sus arsenales o sumar fuerzas en su contra (Waltz, 1990, pp. 34-36). Más adelante se establecerá lo que se entiende por conducta revisionista, porque en el neorrealismo tiende a equipararse a esa segunda circunstancia.

Ese razonamiento militar-competitivo es el que funda el concepto de *dilema de seguridad*, que describe la situación en la que, si un Estado no aumenta sus medios de defensa para alcanzar un mayor grado de seguridad, se hace más proclive a un ataque, pero si lo hace es interpretado por otro Estado como un acto de agresión, lo cual a su vez es contestado por medidas

de seguridad adicionales que pueden envolverlos a ambos (o a más unidades) dentro de una espiral armamentista o ciclo ascendente de políticas de equipamiento/fortalecimiento militar simultáneas (Butterfield, 1951 y Herz, 1951, citados por Diez, Bode y Fernandes da Costa, 2011, p. 205). Y cuanto más destructivas sean las armas que adquieren en su competencia, más inseguridad potencial reciben en lugar de mayor seguridad (p. 205).

Esta imagen de competencia de tinte conflictivo tiene lugar cuando se reúnen tres supuestos adicionales a los de la racionalidad del Estado y la presencia del entorno anárquico: que todos los Estados cuentan con capacidad de hacer daño a otros aunque sean débiles, que nunca hay certeza absoluta sobre las intenciones de los otros y que sobre todos los objetivos estatales el que predomina es la supervivencia respecto de asegurar la integridad territorial y la autonomía política interna (Mearsheimer, 2007, pp. 73-74).

Así, en esta perspectiva, equiparse en defensa o introducir mejoras sustanciales económicas traducibles en poder militar producen señales de alarma independiente de sus justificaciones. No obstante, para el neorrealismo de corte defensivo (p. ej. Waltz, 1979; Walt, 1985, Van Evera, 1999), hay elementos moderadores detrás de la lucha por el poder, lo cual los distancia de los neorrealistas ofensivos (p. ej. Mearsheimer, 2007) en tres puntos:

1. Los defensivos creen que el exceso de poder o pretensiones de una unidad pueden suscitar la emergencia de medidas de *counterbalancing* (sobre todo alguna alianza opositora), mientras los ofensivos creen que las dificultades inherentes a la formación de una rápida acción colectiva, como el *buck passing* o tendencia de algunos a dejarles la carga principal a otros, benefician más al revisionista o agresor (Mearsheimer, 2007, pp. 75-76). Esto puede suceder porque iniciar o invocar una alianza en contra de un posible agresor, que es uno de los mecanismos del equilibrio de poder, tiene costos de coordinación que en ciertas circunstancias podrían ser o percibirse mayores a los costos de no hacer nada o de defenderse individualmente (Niou y Ordeshook, 1986, p. 695). Los neoinstitucionalistas (p. ej. Olson, 1992) desarrollan más los problemas de la acción colectiva y podría lograrse un mayor encuadramiento entre sus argumentos y los de los neorrealistas, considerando que pueden crearse incentivos positivos y negativos para facilitar o desmotivar la activación de políticas de balanceo.

2. Los defensivos piensan que, en el encuentro entre ofensor y defensor, el balance o ventaja suele inclinarse en favor de quien se defiende, porque tiene más que perder, y obliga al primero a involucrarse en una guerra prolongada y muy costosa antes de la rendición (Wohlforth, 2008, p. 139). Sin embargo, los ofensivos creen ver en la historia más casos de ofensores exitosos que agresores derrotados (Mearsheimer, 2007, p. 76).
3. Los defensivos creen que incluso si la conquista del otro es viable los costos suelen superar los beneficios, sobre todo porque la población del Estado derrotado puede resistirse violentamente en nombre del nacionalismo (Wohlforth, 2008, p. 139) y porque aprovechar factores de mercado abierto, como la inversión o las tecnologías de la información y de la comunicación se hace más difícil en un territorio ocupado (Mearsheimer, 2007, p. 76). A esto último responde el realismo ofensivo con las premisas de que las economías ocupadas también son explotables, la tecnología puede facilitar la ocupación y que no solo la colonización es un objetivo, sino que lo puede ser también la anexión de un trozo, la división de una unidad en varios o simplemente el debilitamiento del perdedor (p. 76).

Más allá de estas distinciones dentro del neorrealismo, un problema central es cómo determinar si una potencia que asciende rápidamente en la jerarquía internacional aspira a modificar algo más que su posición. El revisionismo puede adoptar varias intensidades o gradaciones, pero, en esencia, se entiende como un rechazo o inconformidad frente a las reglas de juego (Buzan, 2010, p. 6). Una observación clave es que para el neorrealismo las reglas se reducen a aspectos como la polaridad prevaleciente, las alianzas preponderantes y el lugar que cada uno ocupa en el *ranking* internacional, en tanto que aproximaciones liberales y constructivistas añaden las instituciones formales (tratados, regímenes) e informales (conceptos, costumbres) que dan legitimidad a un determinado tipo de orden internacional, porque delinean las conductas (estatales) deseables o inaceptables (p. 6).

Desde esa distinción, puede advertirse que no hay una relación automática entre ascenso en el sistema y la ruptura de todo el sistema, ya que es perfectamente factible que una potencia de tercer o segundo orden, que logre elevar su estatus a potencia primaria (normalmente definida como gran potencia), decida aceptar o modificar levemente el tipo de orden internacional impuesto por los anteriores vencedores. Por otro lado, las potencias de segundo

y tercer orden podrían no tener la capacidad para modificarlo, pero ello no implica que lo acepten o se alineen (*bandwagoning*) automáticamente. Por esto, algunos autores prefieren diferenciar entre posturas de revisionismo, de separación o no alineamiento y de aceptación del *statu quo* (Qin Yaqing, 2003, citado por Buzan, 2010, p. 16).

Cuando el neorrealismo típico se inquieta por los efectos del ascenso rápido de una/s potencia/s, se preocupa, sobre todo, por la posibilidad y las consecuencias sistémicas que tendría la búsqueda o el logro de la superioridad incontestada o *hegemonía* por parte de una unidad o alianza. Nuevamente, dentro del minimalismo del realismo estructural, la hegemonía suele reducirse a una situación en la que una potencia superior o gran potencia logra dominar a otras por sus capacidades económicas y militares, siendo capaz de condicionar su conducta (Diez, Bode y Fernandes da Costa, 2011, pp. 84-85). Es decir, aquí no se distingue entre superioridad material, influencia y dominación. Además, Münkler (2005, p. 18) sostiene que *hegemonía* consiste en el predominio que un actor logra en un grupo o comunidad internacional de actores políticos formalmente iguales. Diferencia, además, dicho concepto de la categoría imperio, porque este último elimina tal igualdad —por lo menos de tipo formal— y reduce a los demás miembros de la comunidad a subalternos, subordinados o satélites.

Otras perspectivas, como las teorías del imperialismo del marxismo, se asemejan a este concepto, aunque lo sitúan en la capacidad para controlar los medios y las relaciones internacionales de producción resaltando la superioridad de unos países en cuanto al sector agroindustrial y el control de los sectores comercial y financiero (Wallerstein, 1984, citado por Diez, Bode y Fernandes da Costa, 2011, p. 85). Combinando miradas, más que la superioridad material en sí, la creación y el mantenimiento de lazos de dependencia muy asimétrica entre la unidad principal y otras unidades haría factible una relación hegemónica, si bien la dependencia a las compras o ventas de bienes, a la inyección de capital o provisión de créditos y al aprovisionamiento militar de un Estado frente a otro podrían ser solo algunos entre varios mecanismos generadores de alineamiento hegemónico. Strüver (2012) considera, por ejemplo, que entre el Estado más poderoso y los demás se deben revisar también la similitud de régimen político, el grado de globalización de sus sociedades y si existe el mantenimiento de un diálogo especializado bilateral o multilateral en algún tema.

Goldstein (1988), citado por Sperling (2001, p. 394), define el Estado hegemónico como aquel que comanda una posición (global o regional) sin

rivales cercanos en cuanto a superioridad económica y militar. Sin embargo, al descomponer los factores de poder, se halla que en las teorías más completas de la hegemonía es necesaria la combinación simultánea de cuatro elementos: 1) *poder ideológico* para proveer una base moral de aceptación a la racionalidad que funda un orden social, 2) *poder militar* para fines de protección y coerción, 3) *poder político* para regular las actividades sociales con reglas/instituciones y 4) *poder económico* para controlar la producción, la distribución, el intercambio y el consumo (p. 395).

El *hard power* no basta para ejercer dominio o liderazgo en el sistema regional o global y es lo que otras perspectivas pueden aportarles las estimaciones matemáticas del poder en el neorrealismo. En su momento, Robert Cox (1983, citado por Diez, Bode y Fernandes da Costa, 2011, pp. 85-86) logró importar a las relaciones internacionales el aporte de Antonio Gramsci (1891-1937) sobre el papel de la cultura en el ejercicio del dominio estatal y establecer así que la hegemonía internacional solo sería posible cuando un Estado lograra: 1) que los demás encuentren el orden que defiende compatible con sus propios intereses y 2) crear un modo de producción de amplio alcance (global) capaz de forjar lazos entre las sociedades civiles y contribuir a la difusión de una sociedad y cultura internacionales (Diez, Bode y Fernandes da Costa, 2011, pp. 85-86).

No deja de llamar la atención que Krasner (1992) considera como propio de una potencia en rápido ascenso una brecha positiva entre sus capacidades actuales (mayores) y sus objetivos externos corrientes (menores) (pp. 42-43), situación que otros denominan actuación reticente, satisfecha, reacia o autoconstreñida. Se le ha aplicado esa clasificación, por ejemplo, a la Alemania unificada, a Japón y a la misma China. Esto es, la existencia de un elevado poder militar, económico e ideológico aunado a un presunto enanismo político o conducta reacia a ejercer visiblemente toda su influencia, explicada, por ejemplo, por una cultura política interna crítica o escéptica del activismo o intervencionismo en el exterior (Sperling, 2001, pp. 390, 412). Por supuesto, en los casos alemán y japonés, opera una importante restricción externa al armamentismo, dictada por los vencedores de la Segunda Guerra Mundial y sellada en sus constituciones. Pero, de nuevo, no sobra una profunda revisión de los aspectos institucionales y cognitivos gubernamentales y societales, que permitiría descartar o corroborar la actitud hegemónica de un Estado que mejora ostensiblemente su posición frente a los demás, lo cual permitiría afinar los argumentos del neorrealismo.

Asimismo, pensar en el balance entre capacidades y objetivos facilitaría identificar una brecha desfavorable (más objetivos externos que capacidades), lo cual es frecuente para potencias en declive, cuyas políticas exteriores y difusión de valores dependen de una magnitud formidable de recursos (Krasner, 1992, pp. 42-43). Desde esta lógica estructural, habría entonces que comprobar si el rápido ascenso de una potencia, sobre todo hacia el nivel principal, tiene correspondencia con un declive significativo de otra, en especial si la segunda logró establecer o pretendía establecer una relación hegemónica con las demás unidades. El fin o el cambio en la hegemonía presuntamente debe verse reflejada en una alteración de las reglas de juego del orden internacional considerado (global o regional), que incluye una transformación de las alianzas y las organizaciones intergubernamentales (figura 2).

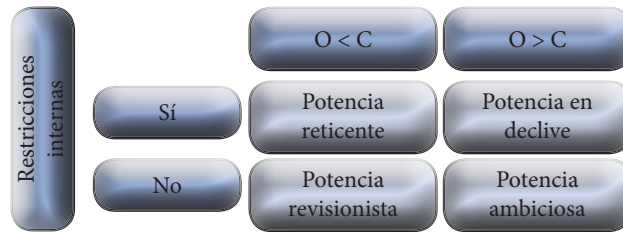


FIGURA 2. Tipologías de potencias según balance de objetivos externos (O) frente a capacidades (C) en relación con las restricciones internas a la proyección exterior

Fuente: Elaboración propia basada en Krasner (1992)

Lo opuesto a la hegemonía en el neorrealismo es el sistema del *equilibrio del poder*, cuyos ejemplos eficientes, se argumenta, se dieron entre las ciudades Estado de la antigua Grecia y de la Italia renacentista y durante el sistema de Estados europeos que surgió de la Paz de Westfalia en 1648 (Kissinger, 1996, p. 7). En la Europa moderna, se esgrime que la aspiración a un orden universal religioso o político de tipo imperial fue reemplazada por los principios de la *razón de Estado* (*raison d'état*) y del *equilibrio del poder*. El primero dicta que el bienestar del Estado/interés nacional justifica cualesquiera medios se empleen para promoverlo, mientras que el segundo anota que cada Estado, en busca de sus propios intereses egoístas, contribuye a la seguridad y al progreso de todos los demás (Kissinger, 1996, pp. 33-34). Es decir, el interés nacional y el equilibrio orientan las unidades a evitar las alianzas permanentes, desconfiar de los proyectos o posturas unificadoras y a sospechar del ascenso material vertiginoso de cualquier otra unidad. El *quid*

de la amplificación de este análisis sistémico europeo a otras regiones o a Estados no occidentales consistiría en verificar si existen principios de política exterior y de diplomacia similares a esos dos o no, ya que conceptos como el *interés nacional* o el *equilibrio* (pluralista) no dejan de ser construcciones históricas, no necesariamente transportables a todo orden internacional pasado, presente o futuro.

La teoría del equilibrio de poder

La idea de equilibrar o balancear una cierta distribución del poder entre Estados también tiene formulaciones diversas dentro y fuera del neorrealismo. El problema es que, a la luz de la historia, ha habido evidencias tanto en favor de la manifestación en diversos contextos internacionales de esta conducta como en contra de la hipótesis de que las conductas de balanceo logran impedir o las unidades desean impedir la hegemonía sistémica (Wohlforth *et al.*, 2007, p. 156). Entre sus precursores están Quincy Wright, Hans Morgenthau y Theodore Caplow, quienes recogen la idea de que es la capacidad de los más débiles para resistir un ataque por parte de sus vecinos más poderosos lo que determina la estabilidad en la distribución de poder (Moul, 1985, pp. 482-483). Esta teoría se derivó de los conflictos de Europa entre los siglos xvii y xx.

El concepto fue introducido por Morgenthau (1948, 1961, citado por Diez, Bode y Fernandes da Costa, 2011, p. 6), quien creyó distinguir en la historia el equilibrio de poder como un principio social natural, que define como un estado de cosas en el que el poder es distribuido entre varias naciones de manera aproximadamente igual (Diez, Bode y Fernandes da Costa, 2011, p. 6). Para Waltz (1979), el equilibrio de poder es más bien una teoría que intenta explicar los efectos del sistema anárquico sobre la conducta de los Estados y que opera cuando un solo Estado busca la preponderancia sobre los demás (p. 7). Fuera del realismo, los autores de la escuela inglesa han definido el equilibrio de poder como un tipo de institución que intenta preservar un determinado tipo de orden internacional en el que no exista un *hegemon* o imperio universal y que da sustento a otras instituciones internacionales, como la diplomacia, la guerra, el derecho internacional y la coadministración o condominio por parte de las grandes potencias (Bull, 1977, citado por Diez, Bode y Fernandes da Costa, 2011, p. 7).

A pesar de la heterogeneidad de la literatura sobre el equilibrio de poder, pueden identificarse dos argumentos centrales:

1. La idea de que las naciones tienen como objetivo de política exterior que se pueda lograr una distribución de poder particular entre ellas y las demás en un mismo sistema, donde la implicación implícita es que la distribución de poder del tipo hegemónico es la más peligrosa y puede conducir más fácilmente al conflicto (Zinnes, Gillespie y Tahim, 1978, p. 323).
2. La idea de que existe un tamaño ideal para los sistemas de equilibrio de poder, es decir, que el número de unidades puede afectar el funcionamiento óptimo del sistema y por tanto la posibilidad de la paz (p. 324).

Para Wohlfort *et al.* (2007), en medio de la heterogeneidad del neorealismo, la proposición clave es más o menos así: como las unidades de un sistema anárquico tienen interés en maximizar su supervivencia a largo plazo (seguridad), estarán atentos a las concentraciones peligrosas de poder por parte de alguno (hegemonía), respondiendo con políticas de balanceo (p. 157).

Los tres mecanismos convencionales que se identifican para balancear son:

1. El aumento de las propias capacidades (balanceo interno).
2. La realización de alianzas para sumar capacidades (balanceo externo).
3. La imitación de las prácticas exitosas de poder del *hegemón*, tal como sus innovaciones institucionales y dispositivos diplomáticos o de guerra (emulación) (p. 157).

Para Horowitz (2001), la confusión que suscitan las versiones diversas del equilibrio de poder puede mitigarse y hacer la teoría más adaptable al examen empírico-histórico si se aclaran sus supuestos centrales. Así, logra detectar siete indispensables (pp. 707-708):

1. El monto total de recursos del sistema o que todas las unidades tienen es R , la cual es una suma constante, divisible y transferible.
2. Cualquier coalición inicial de uno o más países con más recursos que cualquier otra coalición puede proponer que los recursos de esas otras coaliciones sean redistribuidos por incautación o que algunos de los recursos de uno o más de sus propios miembros sean redistribuidos por transferencia.

3. Esas redistribuciones son implementadas a menos que exista una tercera coalición que sea capaz de bloquear la segunda coalición que trata de proponer otra redistribución. Una tercera coalición puede bloquear la segunda si tiene la misma cantidad o más de recursos o puede adquirir suficientes recursos para bloquear a la segunda coalición si logra atraer a uno o más miembros de esa coalición.
4. Los países participan en las coaliciones si y solo si la redistribución propuesta les permite alcanzar un mejor resultado con certidumbre. Quedarán en una mejor condición si logran al final más recursos o si conservan los mismos recursos propios, pero pueden participar más de los recursos por transferencia.
5. Si todos los recursos relevantes de un país son eliminados como resultado de la redistribución, ese país deja de existir o de ser relevante en el equilibrio del sistema.
6. Cada juego dentro del juego general consiste en una secuencia de redistribuciones propuestas y son superadas por las propuestas de otros o hasta que alguna propuesta secundaria se implemente. No hay un límite en el número de propuestas que se pueden hacer en cada ronda del juego ni en el número de rondas de un juego.
7. Hay información completa sobre las reglas del juego y sobre las preferencias y la dotación de recursos de todos los países.

La *estabilidad* es lo que se pretende mantener o recuperar más que evitar una guerra en sí, porque esta es uno de sus mecanismos, pero incluso ese concepto puede tener connotaciones variopintas.

Primero, en el neorrealismo suele pasarse por alto la distinción entre *estabilidad del sistema* y *estabilidad de los recursos* y se asumen una relación unidireccional entre ambas (Niou y Ordeshook, 1986, p. 685). El neorrealismo entiende la estabilidad del sistema como la habilidad de cada nación para asegurar su supervivencia contra cualquier posible amenaza a su soberanía y presume que solo sucede cuando ninguna unidad es capaz de alterar la distribución de recursos establecida entre ellas (p. 685). Pero una cosa es la *estabilidad del sistema*, que tiene que ver con que ninguna unidad o coalición logre ser eliminada por otro Estado o coalición cuando la dejan sin recursos relevantes para proyectarse, y otra la *estabilidad en los recursos*, que se produce si ninguna unidad, actuando sola o en coalición, puede cambiar la distribución de recursos existente entre unidades (pp. 685, 692).

Aclarar esto permite identificar acciones de balanceo que buscan evitar una redistribución de los recursos o capacidades entre un cierto número de unidades y acciones de balanceo, cuyo fin es evitar que una potencia o alianza sea eliminada del juego de poder (regional o global). Al relacionar ambos tipos, lo que se puede notar es que si hay *estabilidad de los recursos* entonces el *sistema* también es estable, aunque lo contrario no es necesariamente cierto, porque los países pueden buscar y lograr una redistribución de los recursos sin que ninguna unidad o coalición sean eliminadas del mapa geopolítico (p. 692). En la versión ofensiva del neorrealismo, las unidades fuertes intentarán depredar a los débiles con menos recursos si tienen la oportunidad y no son indispensables para su seguridad (Mowle, 2003), pero en la práctica diplomática hay más de una manera de obtener recursos adicionales o alterar la distribución de los recursos y mejorar la propia posición sin recurrir a la agresión ni desatar políticas de balanceo. Pueden identificarse por lo menos cuatro alternativas disponibles además de depredar: 1) ceder/transferir recursos a otros, 2) negociar para asegurarse la provisión de recursos por parte de otros, 3) oponerse a las decisiones de otros de redistribuir recursos y 4) no ceder recursos, pero tampoco tratar de obtenerlos de otros (Niou y Ordeshook, 1986, pp. 689-690), lo cual da por sentado la posibilidad de complejizar el juego a veces simple de competencia que propone el neorrealismo.

En segunda instancia, en el neorrealismo resalta una insistencia en equiparar alguno de los tipos de polaridad con la *estabilidad* o la falta de ella, donde hay más variedad que consenso. Incluso, carecen de acuerdo en cuanto a las variables que permiten registrar la estabilidad (Tomja, 2014, p. 60). Es decir, habría un cierto tipo de distribución del poder más proclive a experimentar políticas de balanceo y otro donde las unidades carecen de incentivos suficientes para intentar alterar la jerarquía o constituir nuevas alianzas, al menos por un tiempo prolongado. Morgenthau (1948, 1973, citado por Tomja, 2014, p. 60) consideraba que el sistema más estable era el multipolar y Waltz (1979) argumentaba lo mismo del sistema bipolar, mientras que los académicos de la *teoría de la estabilidad hegemónica* (Goldstein, 2005; Wohlforth, 1999, citado por Tomja, 2014, p. 60) señalaron que el sistema unipolar brinda más estabilidad, paz y seguridad, porque el Estado líder o polo hegemónico, cuanta más concentración de poder tenga en su favor, más estará inclinado a asumir los costos para mantener el *statu quo* y no tendrá rival directo que desafíe el orden instaurado (Tomja, 2014, p. 60). Otros no defienden de manera abierta el predominio de uno o de pocos, pero reconocen que un orden de baja concentración de poder (tripolar, multipolar) parece brindar

más opciones de política exterior a todas las unidades, pero también eleva la incertidumbre sobre las consecuencias de la toma de decisiones y disminuye la duración de las alianzas, porque se hacen más flexibles, que hacen más arduo y arriesgado el cálculo de balanceo e incluso se terminan disolviendo las responsabilidades internacionales en el mantenimiento del orden (Alons, 2007, p. 219).

¿Quiénes son entonces capaces de convertirse en polos y cómo medirlo empíricamente? Allí también existen discrepancias, porque, sobre todo, las altas capacidades no garantizan el “seguidismo” (*followership*), aunque la teoría de la estabilidad hegemónica apunta a que la provisión de bienes públicos internacionales (como la seguridad o el comercio regulado) facilita la aceptación/legitimidad de esos polos (Kindleberger, 1981; Gilpin, 1981, citados por Flandes, 2012, p. 28). Waltz (1979), citado por Tomja (2014, p. 58), definía al *polo* como un Estado (o Estados) que 1) gozara de un nivel considerable de recursos u oportunidades para alcanzar sus objetivos y 2) que superara a otros Estados en capacidades convencionales, tales como el tamaño de la población y el territorio, los recursos naturales, la capacidad económica, las fuerzas armadas y la capacidad de gestión organizacional-institucional. Otros autores equiparan los *polos* globales con las llamadas *grandes potencias*, que de acuerdo con Hurrell (2006), citado por Flandes (2012, p. 30), son Estados que: 1) tienen la capacidad de contribuir con el orden internacional, 2) tienen una cohesión interna tal que les permiten desplegar acciones estatales efectivas, 3) tienen alto poder económico que se verifica en su alto desarrollo o gran mercado y 4) tienen un poder militar tal que les permiten competir con otras potencias dominantes en una guerra convencional.

Algo interesante es que los requisitos mismos para entrar en el “club” de las grandes potencias pueden ser cambiantes, sobre todo porque los estatus (superpotencia, gran potencia, potencia intermedia, potencia regional, etc.) operan dentro de esquemas de reconocimiento social que dependen de las ideas compartidas sobre términos, como el orden/sistema/sociedad internacional o las regiones, tal como apuntaría el constructivismo (p. ej. Acharya, Adler o Hurrell, citados por Flandes, 2012, pp. 32-33). Históricamente, antes de la Guerra Fría se exigía a las grandes potencias contar con abundante poder material y con reconocimiento internacional formal de su estatus; durante la Guerra Fría se les atribuía poder nuclear y un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y contemporáneamente, se les atribuye contar con *soft power* (normativo o cultural) y asumir responsabilidades internacionales (Carranza, 2014). Este juego simbólico podría reforzar el

análisis posicional del neorrealismo y contribuir a imaginar nuevas hipótesis causales entre tipo de polaridad, jugadores aspirantes al liderazgo y estabilidad/inestabilidad.

Una cuestión por resolver derivada de toda esta forma de pensar es con qué condiciones se producen con mayor probabilidad medidas de balanceo o qué consecuencias tienen. Pueden rastrearse, entre otras, cinco proposiciones susceptibles de verificación y comparación histórica:

1. Cuanto más cercana sea la alianza entre dos o más potencias, más fuerte es el grado de presión o de oposición que ejercen ante un segundo o tercer grupo de potencias (*ceteris paribus*) (Burns, 1957, citado por Healy y Stein, 1973, p. 36).
2. En un sistema de equilibrio de poder, los Estados actúan para oponerse a cualquier actor individual que trate de ocupar la posición predominante en el sistema (Kaplan, 1957, citado por Healy y Stein, 1973, p. 36).
3. En un sistema de equilibrio de poder, los Estados actúan para oponerse a cualquier coalición que trate de ocupar la posición predominante en el sistema (p. 36).
4. En un sistema de equilibrio de poder, los Estados permiten que los actores nacionales derrotados o condicionados reingresen al sistema (internacional/regional) si son aceptados como socios o si se pueden incorporar a una unidad que previamente no era esencial dentro de las unidades esenciales del sistema (p. 36).
5. La formación de una alianza significativa entre dos o más actores de un sistema internacional multipolar tenderá a un decremento en la cooperación y a una elevación de las posibilidades de conflicto en el sistema por causa de la disminución de oportunidades de interacción (Singer y Small, 1968, citado por Healy y Stein, 1973, p. 36).

Mowle (2003) ofrece otras dos circunstancias que facilitarían la adhesión de un Estado a una coalición e incluso a un conflicto ajeno, cuando: 1) uno de los rivales actuales o históricos de ese Estado participa en el conflicto y 2) ese Estado tiene régimen democrático y otra democracia participa del conflicto. Esto resulta ilustrativo, ya que el mecanismo de balanceo externo puede empalmar con la hipótesis de la paz democrática del liberalismo y darles la razón a quienes cuestionan que las democracias no se hacen la guerra,

pero sí hacen (y tal vez con frecuencia) la guerra (o balanceo) en contra de países no democráticos.

Pero, a fin de cuentas, ¿qué mecanismos de balanceo o contrapeso existen además del interno, el externo y la emulación? El neorrealismo necesita abrir más su espectro de alternativas de juego en este aspecto, ya que el *soft power* también puede ser una fuente de contrainfluencia o persuasión, rasgo que se les ha atribuido, por ejemplo, a las llamadas potencias emergentes. Habría diversas estrategias de *soft balancing* para las potencias intermedias o de segundo orden, ya que, aunque les es muy oneroso actuar unilateralmente, pueden influir sobre el sistema a través de un subgrupo de países o actuando dentro de las organizaciones internacionales (Keohane, 1969, citado por Flesmes, 2012, p. 29). Pueden imaginarse múltiples estrategias de contraincidencia frente a pretensiones unilaterales o hegemónicas en un sistema internacional multilateral y altamente interdependiente.

Flesmes (2013) se refiere en particular a la habilidad de las potencias emergentes para crear, desarrollar y actuar en redes de poder o volverse *network powers* que actúan conjuntamente, lo que se facilita en un orden crecientemente multipolar, como lo es el siglo XXI. En este tipo de orden, hay incentivos para iniciar múltiples coaliciones políticas, no dominantes, guiadas por la posibilidad de cooperar en áreas específicas de política o *issue-oriented* y con la posibilidad de subir o encarar esos mismos temas en la agenda global (p. 1017). Los tres principios de funcionamiento de estas redes son la dependencia mutua, la transmisión de productos materiales (p. ej. armas y dinero) y no materiales (p. ej. conocimiento, normas) y la permanencia de patrones de asociación entre ellos, que les permiten crear estructuras para definir, permitir o restringir conductas de política exterior (p. 1027).

Esencialmente, esas potencias pueden desplegar tres tipos de redes: *mediation networks* (mediación), *advocacy networks* (cabildeo) y *substitution networks* (sustitución). La de mediación apela a mecanismos *ad hoc* para convocar temporalmente a ciertos Estados, no necesariamente afines, con el fin de resolver un problema de seguridad internacional particular, y pueden operar, por ejemplo, donde se bloquean las decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU u organismos de seguridad regional formales (pp. 1023-1024). La de cabildeo se conforma con unidades que comparten valores e intereses y pretende aprovechar las discusiones y los canales globales para difundir nuevas normas e ideas, tratando de transformar el orden internacional “desde adentro”, ya algunas estructuras, ya el sistema entero (pp. 1024-1026). Por último, la de sustitución busca reemplazar las instituciones formales del

sistema internacional dominante, en las que las reformas convencionales parecen bloqueadas y suele participar una combinación de potencias establecidas y emergentes y que creen representar una idea o principio con carácter universal (p. 1026). El IBSA (India, Brasil y Suráfrica), el BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Rusia), el G20 agrícola y el comercial, entre otros grupos intergubernamentales de presión y que aún no se convierten en organizaciones, entrarían en una o varias de estas tipologías (figura 3).

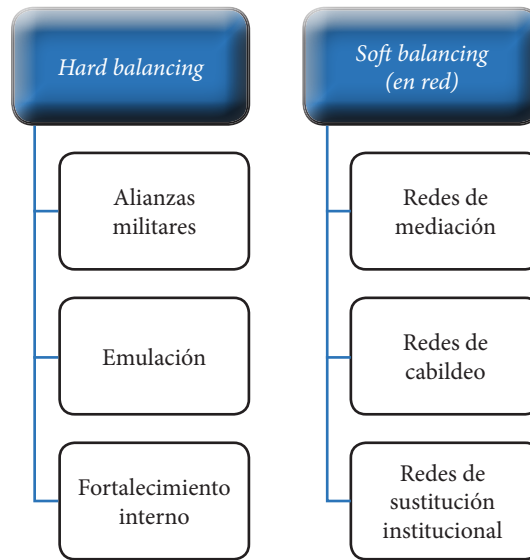


FIGURA 3. Tipos de *balancing*

Fuente: Elaboración propia a partir de Wohlforth *et al.* (2007) y Flandes (2013)

El problema clave de cualquier estrategia de tipo institucional, ya de balanceo, ya de *statu quo*, es que, aunque las instituciones internacionales pueden reducir de costos de transacción, porque aclaran parámetros de coordinación que se refuerzan con el monitoreo e introducen incentivos selectivos y la disminuyen de los costos de acceder a la información (Diez, Bode y Fernandes da Costa, 2011, p. 117), los Estados son poco proclives a aceptar o promover reglas que les impliquen grandes cambios de conducta (Martin, 2007, p. 113) y no siempre las organizaciones internacionales (o coaliciones) son exitosas para superar sus dos problemas esenciales: facilitar entornos de negociación e introducir y hacer respetar los mecanismos de cumplimiento (p. 115). Balancear o reformar el sistema es al final un problema de acción

colectiva y no solo de jerarquía o prestigio. Desde el punto de vista de las preferencias individuales agregadas, la alta heterogeneidad o un número grande de participantes dificulta el consenso sobre la naturaleza del bien colectivo que se busca o sobre su cantidad requerida y aumenta los costos de conciliar y arbitrar las diversas opiniones (Olson, 1992).

Noción de orden mundial y equilibrio de poder

La idea de orden mundial se deriva de los acuerdos de paz de Westfalia, la cual les puso fin a treinta años (1618-1648) de conflictos políticos y religiosos de un conjunto de entidades políticas europeas que se agrupaban en dos bloques: el protestante (conformado por príncipes del norte y centro de Alemania, Suecia y Dinamarca, con el apoyo de Francia) y el católico (constituido por el Sacro Imperio Romano Germánico en cabeza de los Habsburgo y España como su principal aliado). La expansión del protestantismo y las dinámicas embrionarias del capitalismo habían fracturado la unidad religiosa y le daban paso al surgimiento de nuevos factores constitutivos de la identidad colectiva. La cohesión de la comunidad ya no era posible a través de una sola cosmovisión religiosa. Asimismo, ninguna de las partes poseía las suficientes capacidades militares, económicas y políticas para derrotar a sus rivales. Por tanto, la Paz de Westfalia ha sido considerada la primera gran conferencia diplomática para poner fin a un conflicto bélico y acordar los términos de la paz. Sus resultados reflejaron una adaptación práctica a la realidad, con lo cual le dieron origen al sistema de Estados europeos con fundamento en el reconocimiento de la igualdad soberana y dejando atrás la idea previa de una autoridad o imperio universal. En ese orden de ideas, la tradición realista sostiene que

desde el Renacimiento Occidente ha estado profundamente comprometido con la noción de que el mundo real es exterior al observador, que el conocimiento consiste en registrar y clasificar datos —con cuanta mayor precisión mejor— y que el éxito de la política exterior depende de evaluar las realidades y tendencias existentes. La Paz de Westfalia representó una valoración de la realidad —en particular de las realidades de poder y el territorio— como concepto ordenador temporal sobre las exigencias de la religión. (Kissinger, 2014, p. 363) (La traducción es nuestra)

En suma, la diversidad —en lo político, cultural y económico— de comunidades nacionales que empezó a despuntar en Westfalia es uno de los

factores que moldea los rasgos distintivos de lo que denominamos todavía hoy en día orden mundial contemporáneo (pp. 2-3).

El sistema westfaliano se extendió por el mundo, como producto de la expansión mundial de las grandes potencias europeas, en la medida en que fueron erigiendo por la fuerza sus imperios coloniales de ultramar. De ahí que cuando los pueblos de los territorios coloniales forjaron su independencia, al emanciparse de las potencias imperialistas europeas, abrazaron los principios básicos del orden westfaliano y se fueron integrando en el sistema internacional contemporáneo (p. 6). Dicho sistema, denominado también *comunidad internacional*, está estructurado en el entramado de un conjunto de redes institucionales, en cuyo contexto existe una pluralidad de regímenes globales y regionales que contribuyen a la gestión de una gran gama de asuntos internacionales, tales como el comercio, las finanzas, la seguridad colectiva, los derechos humanos, el medio ambiente, etc. Sin embargo, los principios y las arquitecturas de gobernanza global y regional sobre las que se erige el orden mundial westfaliano contemporáneo son fuertemente cuestionados y puestos a prueba por factores, tales como los procesos de globalización, la soberanía compartida en los procesos de integración (caso de la Unión Europea), los movimientos yihadistas y la emergencia de nuevas potencias más allá del concierto tradicional europeo-occidental (p. 7).

Desde una perspectiva realista, la idea de orden mundial expresa la naturaleza de los acuerdos justos y la distribución de poder que una civilización o región haya establecido con la pretensión implícita de que su ámbito de aplicación pueda ser extensible a todo el globo. Por tanto, señala que el orden internacional se caracteriza por su capacidad de poder influir en el equilibrio de poder global y, por supuesto, los regionales cumplen con el mismo propósito en una región geopolíticamente delimitada. Ambos sistemas tienen dos pilares: 1) un conjunto de principios y normas consensuadas que orientan y determinan los límites de la acción y 2) un equilibrio de poder que sirve de dique de contención cuando se violen tales principios o normas, a fin de evitar que una unidad política subyugue a las demás (p. 9).

La Paz de Westfalia ha representado un punto de inflexión en la historia de las relaciones internacionales. Es el punto de partida del desarrollo del Estado nación moderno. El principio de igualdad soberana comienza a delinear los contornos de un nuevo tipo de Estado, el cual forjará la comunidad con un nuevo elemento cohesionador de la identidad colectiva: la nación. En adelante, el Estado nación soberano, mas no el imperio universal o la confesión religiosa, sería el factor constitutivo del orden europeo.

Igualmente, el nuevo orden dio origen a los principios básicos de un sistema de relaciones internacionales, a fin de evitar guerras totales en Europa. Sin embargo, el nacionalismo como ideología inspiradora de la nueva identidad colectiva no solo contribuirá en los siglos siguientes a cristalizar las nuevas lealtades políticas, sino que también será la mayor amenaza para la estabilidad del orden europeo y, por consiguiente, la mayor fuente de los conflictos que le sucedieron a la guerra de los Treinta Años. De todas formas, las partes negociadoras acordaron mecanismos para solucionar disputas y evitar futuros conflictos bélicos, de manera que previeron la posibilidad de convocar conferencias y de realizar consultaciones como mecanismos preventivos al uso de la fuerza. Asimismo, con la emergencia del sistema westfaliano, se relaciona frecuentemente el momento histórico del nacimiento del derecho internacional moderno. Pensadores como Hugo Grotius (1583-1645) y Samuel Pufendorf (1632-1694) acuñaron y propagaron la idea de que las naciones estaban vinculadas por un derecho natural que es inherente a la naturaleza humana, del cual emanaban las normas mediante las cuales los Estados debían conducir sus relaciones en forma pacífica. En suma, el sistema de Estados europeos que fue erigido en Westfalia constituye el primer intento de institucionalización de un orden internacional cimentado en un conjunto de normas y límites consensuados, que expresó por primera vez la multiplicidad de poderes y no el dominio de uno de ellos sobre el resto. Además, a partir de Westfalia, el equilibrio de poder se consolidó como sistema, con lo cual comenzó a operar con el factor sistémico más influyente de la política exterior, su desbalance generaría de inmediato una coalición para restaurarlo (pp. 26-27). En este orden de ideas, el equilibrio de poder puede desestabilizarse de dos formas. La primera se materializa cuando un Estado aumenta sus capacidades materiales de poder en forma desmesurada y manifiesta pretensiones hegemónicas (capacidades ideacionales). La segunda se expresa cuando una potencia emergente —hasta entonces de rango secundario en la jerarquía de poder del respectivo sistema— pone de forma manifiesta su intención revisionista de ser reconocida como gran potencia y, para ello, demanda un nuevo equilibrio de poder o desencadena una gran conflagración.¹ En consecuencia, la transición de poder puede ser, desde la tradición realista, de naturaleza conflictiva (pp. 32-33).

¹ El orden westfaliano ha enfrentado grandes amenazas y desequilibrios en su devenir histórico. Incorporó a la Prusia de Federico el Grande al otorgarle el estatus de gran potencia y ha contenido las ambiciones hegemónicas de varias potencias revisionistas desde su fundación. En ese orden de

La teoría de transición de poder

El modelo de transición de poder fue inaugurado por Organski (1968, citado por Moul, 1985, p. 482) y afirma que las guerras son más probables cuando se da una aproximación de capacidades entre la nación predominante y una nación que asciende rápidamente y la desafía. En otras palabras, el mayor riesgo sobre el sistema no es la *hegemonía* en sí, como sucede en la teoría del equilibrio de poder, sino la disminución de una distancia favorable entre una unidad hegemónica y otra que parece buscar la hegemonía, por lo que se presume que las asimetrías favorecen la *estabilidad*, mientras la paridad o casi paridad entre Estados en el nivel más alto de la jerarquía de potencias que se analice (global o regional) elevan el potencial de conflicto.

Desde esta lógica, los Estados son reacios a pelear a menos que crean que tienen una probabilidad alta de ganar, lo cual es cierto para cualquiera de los dos lados solo cuando están muy igualados (p. 487). Esto sucede porque los Estados que son muy equivalentes en capacidades no tienen mucha certidumbre acerca de si perderían una eventual guerra entre ellos, por lo que ambos tienden a creer que tienen una alta posibilidad de vencer (Lemke, 2010, p. 32). Es decir, pasan de los complejos cálculos comparativos de poder a la prueba empírica: la medición de fuerzas (guerra). En cambio, en una situación de preponderancia, presuntamente la paz es más probable, porque el lado más fuerte no necesita agredir para obtener lo que desea, mientras el lado débil no se arriesga a atacar (Moul, 1985, p. 487).

En la versión original de la teoría en Organski, la rivalidad se refería, sobre todo, a dos potencias predominantes de dos órdenes internacionales (sistemas o regiones) diferentes (p. 487), obviamente muy influida por la bipolaridad de la Guerra Fría. Su concepción era que el orden internacional más avanzado o industrializado (léase hoy desarrollado) estaría encabezado

ideas, desde comienzos del siglo XVIII —luego de consolidar su indiscutible poderío marítimo— hasta la Primera Guerra Mundial (1914), el Reino Unido fungió como el árbitro del equilibrio de poder en el sistema de Estados europeo, fue partícipe de las guerras europeas en desempeño de tal papel, pero forjando alianzas cambiantes. A lo largo de más de dos siglos, los británicos promocionaron y lideraron coaliciones en contra de las ambiciones hegemónicas de la Francia de Luis XIV (reinado, 1643-1715), en las seis coaliciones durante las guerras napoleónicas (1805-1815) a fin de impedir la consolidación de un imperio continental por parte de Napoleón Bonaparte y en las dos guerras mundiales del siglo XX para contener los impulsos revisionistas de la Alemania imperial (1914-1918) y la Alemania nazi (1939-1945). Los Estados Unidos asumieron dicho papel durante la Guerra Fría (1945-1990). Actualmente, el sistema internacional se encuentra en una etapa de transición hacia un nuevo orden mundial.

por una potencia principal y sus aliados, poderosos para mantenerlo y suficientemente satisfechos como para alterarlo (p. 488). En el segundo orden, habría potencias en significativo ascenso material y lideradas por una potencia superior, que en algún momento se benefició del orden hegemónico instaurado por los otros, pero optó por pasar a la resistencia, porque de varias formas no cumple (tampoco las otras) con las transformaciones internas requeridas para jugar plenamente en el orden internacional predominante (p. 488).

Es decir, aunque mejoran sus capacidades materiales en general, estas potencias no encajan en el modelo de las que defienden el *statu quo* y pasan a desafiarlo en algún punto en lugar de permanecer alineadas. Esta perspectiva internacional del conflicto, aunque limitada en el tipo de juego —y ambigua en lo que se refiere al estar o no satisfecho— tiene grandes posibilidades de conjugarse con otras teorías fundadas en la crítica económico-política a conceptos como la *civilización*, el *desarrollo*, la *democracia*, etc., ya que se han convertido en estándares y estratificaciones para definir quiénes entran o no en los clubes y directorios internacionales del primer orden.

Una segunda versión de esta teoría es de Douglas Lemke (2002, 2010), quien comparaba pares de Estados dentro de una misma zona geográfica con métodos estadísticos para comprobar la influencia de la diferencia de capacidades sobre su conducta. Llegó a una conclusión: dos Estados muy semejantes en poder y con proximidad geográfica tienen más probabilidad de enfrentarse, sobre todo si hacen evaluaciones dispares sobre el *statu quo* (Lemke, 2010, p. 32). Su hipótesis central es esta: cuanto más desigual es la distribución de poder dentro de una región, y más alto el porcentaje de concentración de poder ostentado por el Estado más fuerte (denominado por esta razón la potencia regional), menos probable será que haya guerra interestatal dentro de esa zona, que incide además en la disminución de la conflictividad entre unidades menores (p. 32). Avanzando un poco más desde el neorrealismo hacia el liberalismo, para Lemke (2010), a medida que una unidad regional logra adquirir capacidades muy superiores a los demás vecinos, esa región gozará de la posibilidad de creación de más instituciones/organizaciones regionales que otra sin potencia líder (p. 34). Lemke (2010) define las regiones por proximidad y habilidad para interactuar, de modo que asigna como unidades próximas a las que tienen la habilidad para interactuar militarmente, las cuales pueden desplegar con relativa facilidad sus fuerzas militares hacia las capitales de los otros y establecer la capacidad de proyección de poder de las unidades cercanas y determinar cuáles constituyen regiones (p. 35).

Así pues, una brecha insuficiente para asegurar predominio en un sistema internacional facilita en esta óptica la activación de políticas de balanceo, básicamente porque se debilita el factor disuasivo. En lenguaje de la teoría de juegos, el equilibrio del juego (cooperar o alinearse con la potencia principal) cambia, porque muta la estructura material y la estrategia dominante de las unidades pasa a “desertar” (*defect*), porque todas o algunas unidades encuentran que puede haber una utilidad individual más alta si renuncian al beneficio colectivo (la estabilidad) y pueden aumentar su propia seguridad o ganancias a expensas de las de otros (Turocy y Von Stengel, 2001, p. 10). En un escenario así, a la potencia principal (regional o global) le resultaría muy difícil evitar un desafío directo o desmotivar las unidades de niveles inferiores a agredirse entre sí, que acerca la posibilidad de ingresar en un dilema del prisionero / dilema de seguridad.

Pero ¿cuál es el umbral hegemónico o punto en el que la teoría de equilibrio de poder afirma que hay más reacciones de balanceo o la teoría de transición de poder afirma que hay suficiente asimetría y estabilidad? Niou y Ordeshook (1986) hallan que la literatura se planta hacia la mitad de recursos del sistema, acaparados por una sola unidad. Es decir, si una unidad tiene más recursos que la mitad de recursos totales del sistema ($R/2$), esta unidad prevalecería sobre las demás y generará el resultado de quedarse con todo (p. 694). Si ningún país posee más de la mitad de los recursos de todos (menor o igual a $R/2$), ninguna unidad actuará para incrementar los recursos de otra más allá de ese límite ($R/2$) (Niou y Ordeshook, 1986, p. 695). En otros términos, todos saben que deben impedir que cualquiera sobrepase el límite de recursos para asegurar la estabilidad del sistema y la estabilidad en la distribución de los recursos (p. 695). La mayor estabilidad estaría exactamente en $R/2$ en favor del polo principal (global o regional). Sin embargo, esta cuantificación tiene el problema de no contar con el factor de la incertidumbre ni logra explicar exactamente cuánto de más aparte de la mitad de los recursos totales debe tener una unidad frente a las otras para convertirse en dominante y capaz de eliminar la soberanía de las demás (p. 695) (figura 4).

La paridad o casi paridad de las capacidades entre las potencias principales de un mismo orden o de dos órdenes distintos no es suficiente para explicar la proclividad al conflicto. Acudiendo a ejemplos como la interacción dentro de la pentarquía europea (Reino Unido, Francia, Prusia, Austria y Rusia) entre 1815 y 1860, la guerra de unificación italiana y las rivalidades europeas entre 1900 y 1920 y de 1919 a 1939, Moul (1985) afirma que la tendencia más fuerte respecto del balanceo es que las grandes potencias que *no*

se encuentran separadas tienen más probabilidades de pelear entre sí cuando se aproximan a la paridad en las capacidades de poder (p. 526). Es decir, la proximidad geográfica nominal o el uso de recursos y estrategias que permiten ganar adyacencia geográfica (p. ej. las bases militares extraterritoriales, los pactos militares extrarregionales y los portaviones) intervienen para el cumplimiento o fallo de las hipótesis tanto de la teoría del balanceo como de la estabilidad hegemónica en la teoría de la transición de poder. Habría que discutir entonces cuántos puntos de adyacencia geográfica frente al *hegemón* (en su propia región u otras regiones) logra adquirir una potencia en ascenso y que se aproxima a la paridad de capacidades frente a la potencia principal, como para identificar nodos detonantes de conflicto que podrían escalar hacia un conflicto de más alto nivel (global).

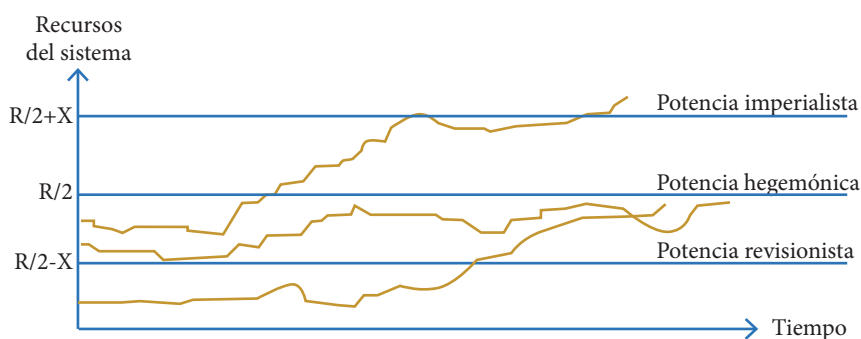


FIGURA 4. Tres situaciones de potencia (no simultáneas) en relación con el umbral de estabilidad material

Fuente: Elaboración propia a partir de Niu y Ordeshook (1986)

Por supuesto, el desenlace pesimista del juego hegemónico/antihegemónico tiene críticos dentro del propio racionalismo, ya que, por una parte, si este tipo de juego se repite o se produce más de una vez con los mismos participantes, puede alterar el resultado donde todos pierden y establecer nuevos patrones de cooperación (Turocy y Von Stengel, 2001, p. 10). Por otra, si, a pesar de la desconfianza o rivalidades existen canales abiertos de comunicación entre las unidades (p. ej. los diplomáticos), unas pueden conocer las estrategias de las otras y elevar las opciones de cooperar y también aumentar los pagos o resultados del juego disponibles incluso en juegos de una sola ronda (*one-shot games*) (Bachi, Ghosh y Neeman, 2010, pp. 1-2).

Aunque ello depende, por supuesto, de aspectos como la duración, profundidad y transparencia de la comunicación (figura 5).

Al vincular ambas formulaciones de esta teoría, sistémica y regional, puede pensarse en un argumento complejo y nuevas hipótesis que determinen el papel que una región de influencia ganada adquiere en los planes de proyección (o revisionismo) de una potencia no hegemónica, pero ascendente en el nivel global. Es decir, hay diversas formas de concatenar el poder posicional ganado en una región o varias y el poder posicional que se busca en el nivel global, o viceversa y en ambas direcciones. Al mismo tiempo, los cambios en la polaridad regional pueden alterar el juego de posiciones en el nivel global y suscitar tanto alineamientos de cooperación con ese nuevo jugador como respuestas reacias o prevenidas, o viceversa y en ambas direcciones. Una teoría completa de transición de poder debería estimar los efectos de este *interplay* global-regional cuando las potencias ascendentes logran convertirse en protagonistas principales de sus regiones, de otras zonas geográficas y también del orden global (figura 6).

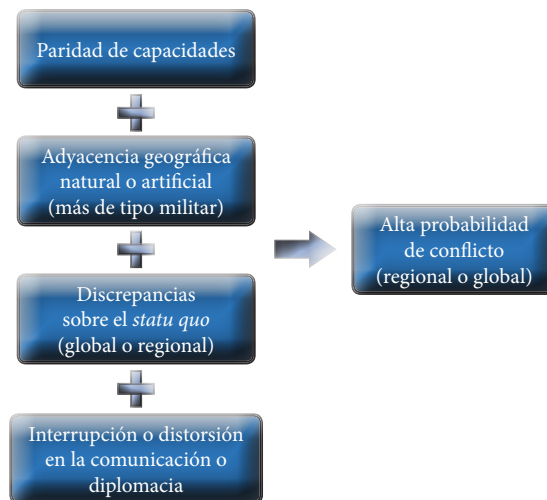


FIGURA 5. Factores detonantes de conflicto en los escenarios de transición de poder

Fuente: Elaboración propia a partir de Moul (1965), Lemke (2010) y Bachi, Ghosh y Neeman (2010)

Kaim (2008), por ejemplo, sugiere que la transición de un sistema bipolar a uno temporalmente unipolar después de la Guerra Fría facilitó las políticas regionales de los Estados Unidos, especialmente porque las grandes potencias eran débiles o debían adaptarse al ambiente cambiante (p. 7). Así, una

política hegemónica por parte de los Estados Unidos pudo desarrollarse en varios órdenes regionales y conducir incluso a transformaciones regionales, tales como el proceso de paz en Oriente Medio en la década de 1990 y el fin de varias guerras interestatales en el África subsahariana (p. 7). No obstante, el influjo estadounidense en las regiones compite o entra en conflicto con la política regional de grandes potencias del sistema internacional, tales como Rusia y China (p. 7). Habría que discutir qué papel cumple América Latina en este rompecabezas, otrora patio trasero de los Estados Unidos y que se reflejó en las doctrinas Monroe, Truman/Kennan y la de la guerra mundial contra las drogas. Por supuesto, el cambio reciente hacia un orden crecientemente multipolar implica no solo el repliegue material y estratégico de los Estados Unidos frente a varios órdenes regionales, sino además la apertura de ventanas para los objetivos regionales, transregionales y globales de las potencias emergentes, en particular para aquellas que más drásticamente han recortado distancias materiales frente a la otrora superpotencia (léase, más que otra, China).

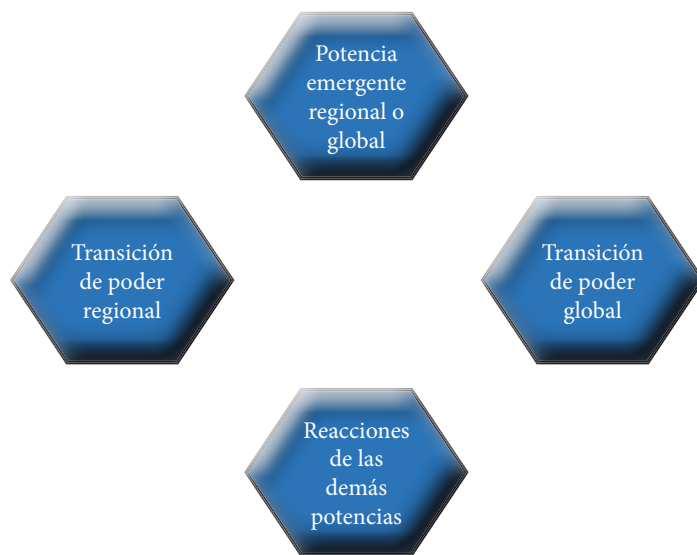


FIGURA 6. *Interplay* de las transiciones de poder

Fuente: Elaboración propia a partir de Organski (1968) y Lemke (2002; 2010)

Las transiciones de poder del orden global pueden afectar el tipo de construcción de los órdenes regionales, viceversa y en ambas direcciones.

Puede entenderse el orden regional como un mecanismo de administración del conflicto dentro de un complejo de seguridad regional o zona de “encadenamientos” de políticas de seguridad e interacciones interestatales sostenidas y producidas por al menos una externalidad transfronteriza, y que pueden contener mezclas de cooperación y conflicto, así como grados variados de penetración externa por parte de potencias del nivel superior o sistémico (global) (Lake y Morgan, 1997, citados por Väyrynen, 2003, p. 34). A su vez, Buzan y Weaever (2003, p. 44) definen el complejo de seguridad regional como un arreglo u ordenamiento de unidades donde los principales procesos de securitización o desecuritización (o ambos) están tan interrelacionados que sus problemas de seguridad no pueden analizarse o resolverse de manera razonable con medidas individuales o aisladas. Allí puede tener un papel principal la potencia regional (o varias si las hay) como arquitecta de discursos y prácticas de seguridad, y que pretende demarcar un espacio y ejercicio estabilizador (diplomático o militar) frente a toda intervención externa.

En general, en la literatura, se identifican cinco tipos de órdenes regionales:

1. Se halla el orden anárquico, donde predomina la violencia militar o una alta potencialidad de conflicto violento entre actores (Kaim, 2008, p. 3), y que suele carecer de una potencia endógena suficientemente predominante o estabilizadora, imagen que describe acertadamente las turbulencias de una zona como lo es el Oriente Próximo.
2. Se menciona la zona de equilibrio de poder, dado que las potencias de la región han encontrado que la guerra no es una opción racional, y aunque permanecen en conflicto, aceptan a regañadientes que cambiar el *statu quo* trae costos inaceptables para todos y se conserva la disuasión militar, las alianzas y contraalianzas o el aumento del *hard power* (p. 3).
3. Aparece el concierto regional de potencias, donde emergen algunas reglas de conducta, formales o informales, guiadas por principios u objetivos comunes, más que nada para evitar la confrontación militar y preservar el *statu quo* territorial y propiciar así la cooperación limitada y la contención colectiva de conflictos regionales (p. 3).
4. Puede darse la formalización y codificación de reglas de conducta y hacer compatibles los regímenes intrarregionales con el derecho

internacional (p. 3), lo cual acentúa el principio de subsidiariedad y la autonomía regional y puede conducir a la formación de una comunidad de seguridad. Esas comunidades logran contribuir a fortalecer las normas internacionales cuando activan principios ampliamente reconocidos, tales como el respeto a la soberanía, la integridad territorial, la independencia y autodeterminación, la igualdad jurídica, la igualdad racial, la no intervención y el principio de “soluciones regionales a problemas regionales” (Acharya, 2011, pp. 101-102). Finalmente, se supone que, con el aumento en la regularidad, profundidad y densidad de la cooperación regional en seguridad, se hace necesario formular instituciones y organismos comunes de modo en que se definan y gestionen las sensibilidades y vulnerabilidades mutuas y de la región como un todo y lograr construir un sistema multinivel de soberanía compartida (el caso de la Unión Europea), transfiriendo políticas y derechos locales y nacionales específicos a un cuerpo supranacional común o avanzando hacia la fase de integración regional de la seguridad (p. 3).

Más allá de la idoneidad de los límites entre estas tipologías, lo que invitan a analizar es qué papel tienen las potencias principales endógenas y exógenas en las regiones para estabilizarlas o conducir las al conflicto, lo cual puede relacionarse a su vez con el papel de las potencias estabilizadoras o desestabilizantes en el nivel global. Buzan y Weaever (2003) se referían, por ello, a la necesidad de identificar el *interplay* o interacción entre los esfuerzos de liderazgo de una potencia regional, delimitando geopolíticamente a su región y centralizando las prácticas e instituciones de seguridad interestatal, y la penetración de potencias externas del nivel principal, las cuales pueden establecer nichos más pequeños de cooperación e intervención en seguridad en esas zonas (subcomplejos) o atar las dinámicas de seguridad locales a relaciones de interdependencia más amplias que las regionales (supercomplejos).

Orden mundial y transición de poder

Todo orden internacional enfrenta tarde o temprano dos desafíos: el cuestionamiento de su validez y, consecuentemente, la redefinición de su legitimidad

(Kissinger, 2014, pp. 365-366),² o un cambio significativo en la distribución de poder que desequilibra el sistema de pesos y contrapesos existente.³

Además, por lo que se refiere a su validez, el orden mundial actual enfrenta grandes desafíos y cuestionamientos en su largo proceso de universalización, lo cual denota un marcado punto de inflexión. No existe un consenso universal sobre la validez de sus instituciones y valores clave, tales como el derecho internacional, las arquitecturas de gobernanza global, la democracia y los derechos humanos. La diversidad de interpretaciones sobre las normas fundamentales de dicho orden se expresa fácticamente, por un lado, en el creciente incumplimiento en que incurren muchos actores internacionales de tales principios; y por el otro, en el surgimiento de órdenes regionales que los relativizan. Además, en Oriente Próximo, África (norte y meridional) y Asia Central se ha producido la implosión de órdenes regionales.

En cuanto al segundo desafío que enfrenta un orden mundial para su estabilidad, la distribución del poder mundial ha cambiado sustancialmente durante la última década, mediante lo cual la estructura unipolar del orden mundial contemporáneo se está transformando en multipolar. Las nuevas potencias emergentes, como China, la India, Rusia (renacida), Brasil y Sudáfrica han ganado un peso relativo en su estatus internacional y actúan como fijadores de agenda, intermediarios y forjadores de coaliciones. Por tal motivo, son relevantes las redes de política exterior que se han ido conformando (Flemes, 2013, p. 1016). En dicho entramado, se están entretejiendo nuevas coaliciones, que han sido forjadas por las llamadas nuevas potencias emergentes (Flemes y Nolte, 2010, p. 5), tales como los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) (Nolte, 2012, p. 17; Cervo, 2010, p. 27; Pfeifer, 2012, p. 67), el IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) (Föhrig, 2007, p. 35; De Moura, 2009), entre otras. No obstante, el ascenso vertiginoso de China es cuantitativa y cualitativamente superior al de las demás potencias emergentes. Por tal motivo, se afirma que el auge de China como gran potencia —y posible superpotencia al devenir el presente siglo— representa un desafío comparable al que significó

² Occidente ha enfrentado tales desafíos con la expansión inicial del islam en los siglos VII y VIII, la Revolución francesa sobre la diplomacia europea en el siglo XVIII, el totalitarismo comunista y fascista del siglo XX y la actual ofensiva islamista contra el frágil orden regional de Oriente Próximo.

³ El auge de Alemania y sus pretensiones hegemónicas rompió el equilibrio de poder en que se sustentaba el sistema europeo de Estados en la primera mitad del siglo XX, que desencadenó las dos guerras mundiales. En este orden de ideas, la proyección de China como potencia emergente representa un desafío estructural comparable en el siglo XXI.

el ascenso de Alemania para el orden mundial del siglo xx (Friedberg, 2012, pp. 237-244; He, 2015, pp. 209-212).

Además, la multipolaridad del siglo xxi presenta algunas características particulares. Primero, su ámbito geográfico se ha ampliado más allá del concierto europeo u occidental que predominó en los siglos pasados. Como efecto de la globalización económica, el nuevo orden es mucho más global, cuyos polos se extienden a África, Asia y América Latina. Segundo, los patrones de conducta y formas de actuación de la política exterior en el sistema internacional han cambiado drásticamente. Las guerras entre grandes potencias y los choques entre superpotencias ya no son más los mecanismos dominantes que conducen a grandes cambios en las estructuras de poder mundial. En las décadas pasadas, se han producido transformaciones en las estructuras de la política internacional a través de escenarios de negociación tanto formal como informal, así como mediante el establecimiento de redes de política exterior de carácter intergubernamental. Tercero, la cultura diplomática ha cambiado radicalmente, con lo cual el orden mundial reticular se caracteriza por un *multilateralismo informal*, en cuyo contexto coaliciones políticas muy particulares determinan coyunturalmente los resultados de negociaciones globales (Flemes, 2013, p. 1017).

En este orden de ideas, Kissinger (2014, pp. 367-369) diagnostica que los desequilibrios del orden mundial del siglo xxi develan la ausencia de ciertos elementos que podrían apuntalar su estructura. En el primer escenario, la naturaleza misma del Estado ha sufrido grandes transformaciones a causa del efecto de los procesos de globalización, los cuales han incidido en los cambios de su estructura y en la redefinición de sus funciones. Por tanto, los Estados han creado nuevas formas colectivas de gobernanza regional con fundamento en la soberanía compartida —Unión Europea— y, en el segundo, el carácter transfronterizo de los desafíos que enfrentan los ha llevado a constituir mecanismos colectivos de gestión en los procesos de regionalización. Además, Estados como Afganistán, Irak, Siria y Somalia son considerados como Estados fallidos, en la medida en que han perdido su capacidad de gobernabilidad y su integridad territorial a causa de guerras intestinas de tipo religioso, étnico o tribal. En el segundo escenario, la falta de consenso entre las organizaciones políticas y económicas globales y la falta de un escenario de diálogo político, es decir, de un concierto mundial, en el que las grandes potencias lleven a cabo consultas y acuerden mecanismos de cooperación para la gestión de asuntos mundiales relevantes.

En el segundo escenario, la globalización económica se expresa a través de un mercado mundial único. Nunca antes se había alcanzado tal grado de interconexión y densificación global de las redes financieras, de comercio e inversión, las cuales están entrelazadas en una red de interdependencias a escala planetaria. Las dinámicas económicas globales, por su carácter transfronterizo, desbordan las capacidades de regulación y de gestión de los Estados en dicha materia. Mientras los actores económicos se mueven en un espacio global con un horizonte cosmopolita, los Estados siguen atrapados en los marcos de la política territorial con su mirada nacional (Beck, 2004, p. 274). Por tanto, la estructura política del mundo sigue basándose en el Estado nación y en conceptos como el *interés nacional*, lo cual impide que los Estados respondan con un proceso de renovación transnacional frente a ejercer un contrapoder a las fuerzas avasalladoras del mercado mundial. De lo contrario no podrán enfrentar con éxito las crisis financieras periódicas con efectos estructurales de carácter global. En suma, es un imperativo la armonización de los órdenes políticos y económicos internacionales, a fin de crear mecanismos regulativos y correctivos más eficaces a los desmanes y desórdenes recurrentes de los volátiles mercados y flujos financieros globales.

En el tercer escenario, se destaca la ausencia de un concierto mundial de grandes potencias y de potencias emergentes que esté dotado de un mecanismo de diálogo político para acordar, coordinar y gestionar los asuntos globales de gran relevancia. Como respuesta, las potencias emergentes —arriba señaladas— vienen implementando determinadas estrategias de política exterior, las cuales tienden a ser cada vez más convergentes. En este sentido, intentan contener y reducir la hegemonía de los Estados Unidos a través de su participación e integración en organizaciones y regímenes internacionales, escenarios que ofrecen condiciones apropiadas para tratar en forma multilateral la búsqueda de solución de los problemas globales (Nolte, 2012, pp. 26-27; Pastrana y Vera, 2012a, pp. 614-617). Desde esta perspectiva, las potencias emergentes vienen impulsando en los foros internacionales la reforma de las organizaciones de alcance global, tanto del sistema de la ONU como de las instituciones financieras internacionales, las cuales enfrentan grandes desafíos de legitimidad y eficacia. Por tanto, se requieren nuevas estructuras de gobernanza global, más inclusivas, que contemplen los nuevos cambios en la estructura del sistema internacional. Para la construcción de nuevas estructuras de gobernanza global, se necesitan dos grandes reformas: la del sistema de seguridad colectiva y la del sistema económico-comercial internacional (Amorim, 2010, pp. 218-219).

En este orden de ideas, las potencias emergentes —a las que se les unen Alemania y Japón— demandan, en primer lugar, una reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, que contemple, entre otras cosas, una progresiva abolición del veto, así como una ampliación de los miembros permanentes que las incluya. En segundo lugar, defienden la vigencia del derecho internacional y contener su erosión y darle prioridad a la reconstrucción de un multilateralismo efectivo, que les devuelva la legitimidad a las instituciones internacionales en ámbitos tan importantes como los derechos humanos, la protección del medio ambiente y la solución pacífica de las controversias (p. 220).

De hecho, se evidencia una nueva multipolaridad en los asuntos económicos y financieros que involucra cuatro polos: Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y los BRICS. Sin embargo, esta nueva multipolaridad fáctica en la economía mundial no se ha traducido en un nuevo *multilateralismo formal* que le abra paso a la reforma de instituciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, ni mucho menos, el Consejo de Seguridad de la ONU, lo cual agudiza el llamado dilema de gobernanza multipolar (Wade, 2011, pp. 349-353; Cervo, 2010, pp. 13-15; De Ouro-Preto, 2012, p. 67).

Por tanto, en lo que concierne a la reforma del sistema económico-comercial, las potencias emergentes exigen, en primer lugar, combatir el proteccionismo, haciendo cumplir el mandato de la Ronda de Doha, que determina la eliminación de las barreras y distorsiones que afectan las exportaciones, ante todo agrícolas, de los países en desarrollo. En segundo lugar, examinar a fondo las cláusulas de protección a la propiedad intelectual que sean incompatibles con el desarrollo tecnológico y objetivos prioritarios de los países en desarrollo (p. ej. prioridad a las políticas de salud pública en caso de pandemias que permitan la producción y comercialización de genéricos). Por último, reformar las instituciones de Bretton Woods, por un lado, a fin de lograr un aumento de sus contribuciones y una mayor ponderación de su derecho al voto en las instituciones internacionales con objetivos financieros —Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial— (Nolte, 2012, p. 30; Pastrana y Vera, 2012b, pp. 169-171, Betz, 2012, p. 219). Por otro, lograr que los países en desarrollo puedan tener acceso a financiamientos para proyectos prioritarios y puedan protegerse contra las crisis financieras (Cervo, 2010, pp. 15-17). En este orden de ideas, las potencias emergentes vienen aumentando sus capacidades para obtener en su favor mayores ventajas en el contexto del orden económico internacional contemporáneo. Por ello, no cuestionan de fondo su estructura actual, sino que están más interesadas en

ampliar sus posibilidades de influencia y de beneficios. Además, consideran la cooperación Sur-Sur tanto de carácter regional como interregional como un instrumento para fortalecer su posición en las dinámicas de conflicto y competencia con las grandes potencias (Pastrana y Vera, 2012b, pp. 618-623; Betz, 2012, p. 215).

Desde esta perspectiva, se observa que una de las estrategias más recurrentes de las potencias emergentes sobre política exterior se orienta hacia el impulso del funcionamiento efectivo de dichas organizaciones y de la construcción de organizaciones y regímenes internacionales, con el propósito de hacerles contrapeso y disminuir la influencia de las grandes potencias (Nolte, 2012, p. 15). Además, el rol creciente de las potencias emergentes en los escenarios multilaterales se puede constatar con la forma como dichos actores pueden influenciar tanto la creación como la formulación de las agendas de tales organizaciones. Asimismo, hay que destacar el papel que las potencias emergentes pueden desempeñar en la conformación de estructuras de gobernanza regional, las cuales contribuyen tanto a la gestión de asuntos comunes como a la solución de problemas regionales (Betz, 2012, p. 213). Por tanto, si las potencias establecidas, a mediano plazo, no les abren espacio a las potencias emergentes para ocupar a su lado la posición de nuevos tomadores de decisión globales, podrían sustituir tales instituciones formales con las estructuras reticulares de decisión que han venido construyendo con las coaliciones que han surgido de sus estrategias convergentes de política exterior intergubernamental (Flemes, 2013, p. 103).

Por último, debemos destacar la importancia creciente de las regiones en la reconfiguración del orden mundial *posunipolar*, lo cual ha conducido a que en la literatura especializada se hayan acuñado durante la última década una variedad de conceptos, tales como *regionalización*, *regionalismo*, *sistemas*, *subsistemas regionales*, *órdenes regionales* o *complejos de seguridad regional*. Dichos conceptos expresan, por un lado, la existencia y funcionalidad de una asociación de Estados y, por otro, un subsistema (parte) o una unidad (unidad, polo) del sistema internacional (Godehardt, 2012, p. 54). Así lo evidencian el desarrollo de procesos de cooperación regional en África, tales como la Unión Africana, la Comunidad para el Desarrollo del África Austral, la Nueva Alianza para el Desarrollo de África; en Suramérica encontramos la Unión de Naciones Suramericanas, el Mercado Común del Sur, la Alianza del Pacífico; y en el sur de Asia, se destaca la Asociación para la Cooperación Regional del Sur de Asia. Lo común entre dichos procesos de regionalización es que las potencias emergentes, especialmente Sudáfrica, Brasil y la India, en sus

esferas de influencia, han desempeñado un papel clave en su creación y su proyección (Flemes y Wojczewski, 2012, pp. 162-168).

En suma, estamos presenciando el surgimiento de un sistema multirregional de las relaciones internacionales (Nolte, 2012, p. 20) o la construcción de un orden mundial multilateral regionalizado (Farrell, Hettne y Van Lagenhove, 2005, p. 9). Por tanto, si partimos de la premisa de que las regiones van a desempeñar un papel importante en la comprensión del futuro orden mundial, el análisis de las relaciones internacionales debe pasar de los dos niveles tradicionales, es decir, el nacional y el internacional, a un modelo analítico que contemple cuatro niveles: 1) el nacional, 2) el internacional, 3) el regional y 4) el interregional, en cuyo contexto la gobernanza global y la multinivel se entrecruzan en los distintos niveles y ofrecen alternativas para tratar con mayor eficacia la gestión de los problemas globales (Betz, 2012, p. 214). Por tanto, la construcción de un nuevo orden mundial deberá tener en cuenta dos aspectos fundamentales: 1) la nueva distribución global de poder y 2) los órdenes regionales emergentes.

Algunos apuntes sobre China y América Latina

La concentración de la política exterior estadounidense pos 11 de septiembre, respecto de la seguridad en Oriente Medio y en cuestiones económicas prevalentemente en Asia y Europa, fue acompañada de una cierta ausencia en el hemisferio americano, la cual generó un vacío estratégico (Hershberg, Serbin y Vigevani, 2014, p. 20). Dado el contexto global descrito previamente, tal repliegue relativo permitió que otros jugadores globales se acercaran más a los países americanos, entre los que es necesario subrayar China y Rusia.

Así pues, China se ha venido transformando en un importante prestamista, inversor y socio comercial de los Estados latinoamericanos e incluso ha diversificado su relacionamiento hacia temas como los aeroespaciales, como en el caso de la construcción de una estación espacial en Argentina. A su vez, Rusia se ha convertido en el proveedor de armamento y en un inversor clave en el sector energético, en especial en aquellos países que sostienen una retórica antiimperialista. En atención a lo anterior, para frenar el creciente debilitamiento de su preponderancia en el hemisferio americano, los Estados Unidos empiezan a desplegar una estrategia de contención a la expansión de la influencia de estos jugadores, la cual estaría orientada a que no se relativice el predominio estadounidense en la región (Serbin, 2015).

Dicha estrategia de contención no se proyecta tan solo para América Latina, sino que se ha desplegado también hacia la esfera de influencia de China en Asia y a la de Rusia en Europa del Este, entre otras regiones (He, 2015, p. 212). En ese sentido, se puede interpretar el Acuerdo de Asociación Transpacífico como parte de ese intento de contrapesar al mismo tiempo la búsqueda de China de incrementar su importancia en la gobernanza regional asiática y de contrarrestar su influencia en los países latinoamericanos que hacen parte de las negociaciones de este (Soreanu, 2013). En el caso de Rusia, un ejemplo de contención es el aumento de la presencia militar de los Estados Unidos en Europa del Este, que pone en jaque la pretensión rusa de reconstruir su identidad imperial con la restauración de su esfera de influencia tradicional.

En síntesis, el contexto global que se le presenta a los Estados Unidos hace que perciba como necesario incrementar su presencia en puntos geopolíticos clave, so pena de que su preponderancia sea menoscabada por la creciente influencia de otros jugadores globales. De ahí que uno de sus intereses geopolíticos fundamentales sea el mantenimiento de su posición hegemónica en las Américas.

Teniendo como telón de fondo lo anterior, la creciente presencia de China en América Latina y el Caribe es la consecuencia natural de su ascenso global como potencia y del declive relativo de los Estados Unidos en el sistema internacional y en la región. El rápido ascenso material del primero podría elevar las posibilidades de competencia y eventualmente de confrontación entre los dos gigantes. La teoría de transición de poder apoyaría esta hipótesis en el nivel sistémico y aún no en el regional, porque las fricciones bilaterales no tienen expresiones todavía visibles. La teoría de la paz democrática advertiría que es difícil pensar en el ascenso pacífico de un régimen no democrático frente a las potencias occidentales que defienden un orden global prodemocrático, encarnado, sobre todo, en la doctrina de los derechos humanos y en la idea de buena gobernanza (Buzan, 2010, p. 13).

No obstante, en el nivel global, la confrontación bilateral es esencialmente política y económica y no militar, porque la asimetría bélica en favor de los Estados Unidos aún es factor de disuasión. No obstante, China tiene el objetivo de reducir la brecha en menos de veinte años. Sin embargo, Xi Jinping ha insistido en que no significa la búsqueda de expansión o hegemonía, esgrimiendo estrictamente razones de seguridad en su propia región. En cuanto a las cifras de 2016, hay incertidumbres, ya que se habló en febrero de un incremento del 20 % del gasto militar (aplaudido por Rusia), pero en

marzo el portavoz de la Asamblea Nacional Popular declaró que el gasto en defensa aumentaría solo entre el 7 y 8 %, el menor aumento en seis años, lo cual se explica por la contracción actual de la economía.

Un factor moderador de conflicto a pesar del rápido ascenso frente a los Estados Unidos y su institucionalidad política no democrática ha sido el connotado pragmatismo chino, que no busca la emulación occidental plena ni la trasplantación a otros de su propio camino o vía al desarrollo. Buzan (2010) ha explicado que en el último periodo de la política exterior de China (1970-hoy), las ideas clave son la reforma y la apertura. China abandonó su lenguaje combativo contra Occidente y retomó la idea anterior a 1949 de integrarse con la sociedad internacional a partir de las reformas internas, pero con dos grandes cambios: 1) una mayor fortaleza material que en aquel entonces y 2) una mayor autonomía para hacer reformas internas (p. 12). Desde la política de Deng Xiaoping que buscaba el ascenso pacífico dentro del *statu quo*, China antepuso a la política internacional su prioridad de desarrollo económico y la ancló a la idea de que se beneficiaría más de la estabilidad de sus relaciones regionales y globales (p. 12). Comparativamente, la actitud de China parece más próxima a la que tuvieron los Estados Unidos antes de ascender como gran potencia que a la actitud revisionista y desafiante que tuvieron en su momento potencias como Alemania, Japón o la antigua Unión Soviética por dos razones: 1) antepone los intereses económicos a los políticos o militares y 2) evita asumir grandes responsabilidades frente al orden internacional (p. 15).

Pero más allá del discurso oficial, la posición de China oscila entre revisionista de tipo reformista y defensora del *statu quo*, porque, aunque se ha beneficiado de la estructura y las reglas del orden vigente, no encaja bien en la categoría de aceptación del *statu quo*, ya que su esfuerzo de ascenso permanente refleja una insatisfacción con respecto al lugar que ocupa en la jerarquía internacional (p. 17). Y con respecto a su aceptación de las instituciones dominantes, aunque respalda aquellas como la soberanía, la no intervención, el nacionalismo, la territorialidad, la diplomacia y el derecho internacional, se ha opuesto firmemente a la solidaridad internacional que procura los valores democráticos y los derechos humanos (p. 17). China no es una unidad revolucionaria, porque no busca convertirse en una vanguardia ideológica ni formar una nueva sociedad internacional, pero, en un escenario cambiante de transición de poder, el peligro es que China dependa mucho menos de los Estados Unidos, se oponga más a su liderazgo y que aquel reaccione de una manera más hostil, a menos que China profundice su apertura interna no solo

de mercado sino también dirigida hacia el pluralismo, asuma más responsabilidades en el mantenimiento del orden internacional y evite las soluciones extremas de nacionalismo ante coyunturas externas críticas (pp. 22-23).

Ahora bien, si se debe pensar en un *interplay* entre niveles, la intensificación de la presencia de China en la región latinoamericana puede ser parcialmente una respuesta de contrapeso a los Estados Unidos, debido al aumento de las tensiones militares entre ambas potencias dentro del Asia del Este, pero habría que corroborarlo empíricamente. Las reclamaciones territoriales de China en el mar del Sur y la disputa por las islas que reclama Japón (Senkaku o Diaoyú) e Indonesia y Vietnam (Spratly) han conducido a la ampliación de la cooperación militar entre los Estados Unidos y esos vecinos de China. Vietnam, Malasia, Filipinas, Taiwán y Brunéi tienen bases cerca de las aguas que reivindican y la Fuerza Naval de los Estados Unidos ha intensificado sus patrullajes en la zona, mientras China está ampliando algunos arrecifes de coral rellenándolos artificialmente para formar islas, una de las cuales servirá además para el despegue y aterrizaje de aviones. El año pasado, en el Pentágono, se oyeron voces en favor de declarar a China la primera hipótesis de conflicto de forma preventiva, desplazando la amenaza que representaba la Rusia de Putin. Es decir, se han tejido hipótesis próximas a lo que el neorrealismo apunta, si bien la realidad resulta más compleja.

La presencia reciente de China en América Latina *is getting political* y no es *just business* como en las décadas anteriores, lo cual podría añadir más divergencias ideológicas a una región de por sí muy heterogénea políticamente y dificultar aún más los consensos interamericanos. Por decir algo, el eje de diálogo político, incluido en el acuerdo Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-China, tendrá eventuales repercusiones para las negociaciones y los problemas multilaterales, donde los Estados Unidos están urgidos de socios.

Aunque sea un efecto indirecto, el apoyo financiero de China ha dado algo de “oxígeno” a los Gobiernos que se han caracterizado por sus posturas críticas y autonomistas frente a Washington. Aunque toda América Latina se ha beneficiado de la venta de materias primas a China entre 2003 y 2013, cabe recordar que Brasil, Argentina, Venezuela y Ecuador han sido los mayores receptores de créditos, en las eras de Lula-Rousseff, los Kirchner, Chávez-Maduro y Correa. Hay evidencias (Strüver, 2012) acerca del aumento en las convergencias de las votaciones en la ONU entre China y los países de la región más comprometidos financiera y comercialmente con esa potencia. Pero, por supuesto, habrá que verificar si los aparentes vientos de “renovación

política” en favor de opciones de centro-derecha (Argentina, Brasil) y en detrimento de los proyectos antihegemónicos alternativos (Venezuela, Bolivia, Ecuador) tienen algún efecto en las relaciones de la región con los Estados Unidos (¿relanzamiento?) y con China (¿mitigación?).

Aunque ningún Estado latinoamericano ha firmado nuevos pactos militares pos-Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, ni con Rusia o China, y no existen por el momento bases militares chinas o presencia significativa de personal armado de ese país en la región, se evidencia un interés creciente por parte de algunos Gobiernos para desarrollar la cooperación bilateral en temas de defensa y seguridad. No obstante, el componente de venta y transferencia de armamento desde China es aún incipiente, y en la base de datos del Stockholm International Peace Research Institute, entre 1990 y 2015, se reportan solo cinco países receptores. Empero, llama la atención que los tres más beneficiados en valor y número de transacciones han sido, en ese orden, Venezuela, Bolivia y Ecuador. Venezuela reporta quince transacciones entre 2005 y 2014 (periodo chavista), Bolivia reporta tres de seis transacciones entre 2003 y 2014 (periodo Morales) y Ecuador informa de cinco transacciones, de las cuales tres se dieron entre 2005 y 2010 (periodo Correa). Mientras tanto, Argentina (2008-2010) y México (2006) reportaron una sola negociación. En cuanto a transferencia de tecnología, destacan el sector de la aeronáutica con Argentina y Brasil y el de producción de satélites para Brasil, Venezuela, Bolivia y Ecuador.

Con todo, hay que aclarar que el tipo y la cantidad de equipos militares provistos por China a la región no tienen un carácter estratégico de índole ofensiva o de proyección, siendo eminentemente logística (Marcella, 2012). Más aún, el personal de China se ha enfocado en misiones humanitarias, el apoyo a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití con un pequeño contingente policial en este país y en el intercambio de experiencias (Marcella, 2012). Estudiantes de países tan diversos como Colombia, Chile, México, Perú y Uruguay han atendido a cursos del Instituto de Estudios de Defensa de China, la Escuela del Comando del Ejército, la Escuela del Comando Naval y el Instituto de Investigación Naval (Marcella, 2012). Además, China ha realizado varias donaciones en insumos militares a países distintos, como Bolivia, Guyana, Colombia y Perú (Marcella, 2012).

Pero no todo es luna de miel. Los latinoamericanos han notado la agresividad de las empresas chinas y su baja predisposición a cumplir normas ambientales y de responsabilidad social. Ello ha suscitado tensiones que trascienden el tono diplomático, como puede verse en las frecuentes interceptaciones

a pesqueros de ese país por parte de las fuerzas navales en zona económica exclusiva de Chile y Argentina, en la parte septentrional del Pacífico y del Atlántico (Zúñiga, 2016). El 14 de marzo de este año Argentina hundió una embarcación civil con la pronta queja de Pekín.

Como conclusión preliminar, aún no es clara la conexión entre el cambio aparente de estatus de los Estados Unidos y China en el nivel global, la intensificación de los dilemas de seguridad del nivel regional de Asia Oriental y el juego competitivo de ambos en el nivel regional latinoamericano. Más allá de la ventana de oportunidad que se ha abierto para la penetración económica de China, el tablero geopolítico no está definido. Los Gobiernos más críticos de los Estados Unidos se han beneficiado indudablemente más de esa mayor presencia, pero hasta ahora no puede hablarse de implantación ideológica o de posicionamientos militares simultáneos. Se podría incluso argumentar que Brasil, en su puja por el liderazgo regional suramericano, desea menos que nadie que las tensiones militares de ambos gigantes se trasladen a su zona de interés geográfico primario. Otros países, y que se consideran o aspiran a convertirse en puentes entre Asia y América Latina, tales como los cuatro miembros de la Alianza del Pacífico (México, Chile, Perú y Colombia), de varias formas han entendido la importancia de mantenerlos a ambos como socios prioritarios, aunque China no sea democrática. Asimismo, hay cambios internos significativos en socios de China que podrían atenuar sus compromisos políticos con ella.

Y como apunte final desde la óptica del *Foreign Policy Making*, al pensar en decisiones de política exterior, no solo hay que discernir las circunstancias motoras de tipo estructural o situacional, como hacen diversas apuestas teóricas de las relaciones internacionales. La política interna o internacional es un juego primordialmente de personas, por lo que es preciso auscultar cuidadosamente a aquellos factores idiosincráticos que hacen proclives a los líderes primarios específicos *at office* a embarcarse o no en aventuras expansionistas o contrahegemónicas. Las tesis que aplican a la conducta exterior en el cargo principal para Mao, Xiaoping, Jintao, Jinping, George W. Bush Jr., Obama u otros, a pesar de lo fuertes que puedan ser las restricciones materiales, institucionales o internacionales a su alrededor, necesariamente deben variar.

Referencias

- Acharya, A. (2011). Norm subsidiarity and regional orders: Sovereignty, regionalism, and rule-making in the Third World. *International Studies Quarterly*, 55(1), 95-123.

- Alons, G. C. (2007). Predicting a state's foreign policy: State preferences between domestic and international constraints. *Foreign Policy Analysis*, 3(3), 211-232.
- Amorim, C. (2010). Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): An overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 214-240.
- Bachi, B., Ghosh, S. y Neeman, Z. (2010). Prisoner's dilemma with talk. Recuperado de <http://levine.sscnet.ucla.edu/lectures/evolution/bachi.pdf>
- Barbé, E. (1995). *Relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Beck, U. (2004). *Poder y contra poder en la era global*. Barcelona: Paidós.
- Bennett, A. (2013). The mother of all isms: Causal mechanisms and structured pluralism in International Relations theory. *European Journal of International Relations*, 19(3), 459-481.
- Betz, J. (2012). Neue Regionale Führungsmächte und Dritte Welt. En D. Flandes, D. Nabers y D. Nolte (Eds.), *Macht, Führung und Regionales Ordnung* (pp. 209-235). Baden-Baden: Nomos.
- Buzan, B. (2010). China in international society: Is 'peaceful rise' possible? *The Chinese Journal of International Politics*, 3(1), 5-36.
- Buzan, B. y Waever, O. (2003). *Regions and powers: The structure of international security*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Cante, F. (2007). Acción política no violenta y negociación. En F. Cante (ed.), *Poder social* (pp. 210-227). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Carranza, M. (2014). Rising regional powers and international relations theories: Comparing Brazil and India's foreign security policies and their search for great-power status. *Foreign Policy Analysis*, 1-23.
- Cervo, A. L. (2010). Brazil's rise on the international scene: Brazil and the World. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 7-32.
- De Moura, G. F. G. (2009). O diálogo India, Brasil, África Do Sul-IBAS. En *III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional* (pp. 13-42). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- De Ouro-Preto, A.C. (2012). Nova confirmação de poder. En *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional* (pp. 57-66). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Diez, T., Bode, I. y Fernandes da Costa, A. (2011). *Key concepts in international relations*. Los Ángeles, Londres: SAGE.
- Farrell, M., Hettne, B. y Van Lagenhove, L. (Eds.). (2005). *Global politics of regionalism: theory and practice*. Londres: PlutoPress.
- Flandes, D. y Nolte, D. (2010). Introduction. En D. Flandes, *Regional leadership in the global system: Interests, ideas, and strategies of regional powers*. (pp.1-14). Farnham: Ashgate.

- Flemes, D. (2012). Actores estatales y regionalismo estratégico: Brasil y Colombia en el orden multipolar. En E. Pastrana Buelvas, S. Jost y D. Flemes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 25-50). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Konrad Adenauer Stiftung, German Institute of Global and Area Studies.
- Flemes, D. (2013). Network Powers: Strategies of change in the multipolar system. *Third World Quarterly*, 34(6), 1016-1036.
- Flemes, D. y Wojczewski, T. (2012). Sekundärmächte als Gegenspieler regionaler Führungsmächte? En D. Flemes, D. Nabers y D. Nolte (Eds.), *Macht, Führung und Regionale Ordnung* (pp. 155-184). Baden-Baden: Nomos.
- Föhrig, A. (2007). Resistencias y equilibrios regionales. En J. Tokatlian (Comp.), *India, Brasil y Sudáfrica, el impacto de las nuevas potencias regionales* (pp. 35-54). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Friedberg, A. (2012). *A contest for supremacy: China, America, and the struggle for mastery in Asia*. Nueva York, Londres: W.W. Norton & Company.
- Goderhard, N. (2012). Regionen und Regionale Ordnungen in den Internationalen Beziehungen. En D. Flemes, D. Nabers y D. Nolte (Eds.), *Macht Führung und Regionale Ordnung*. Baden-Baden: Nomos.
- He, K. (2015). Contested regional orders and institutional balancing in the Asia Pacific. *International Politics*, 52(2), 208-222.
- Healy, B. y Stein, A. (1973). The balance of power in international history theory and reality. *Journal of Conflict Resolution*, 17(1), 33-61.
- Hershberg, E., Serbin, A. y Vigevani, T. (2014). La nueva dinámica hemisférica: desafíos y potencialidades. *Pensamiento Propio*, 39, 11-31.
- Hobbes, T. (1651). *Leviatán*. Recuperado de <http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/749.pdf>
- Horowitz, S. (2001). The balance of power: formal perfection and practical flaws. *Journal of Peace Research*, 38(6), 705-722.
- Kaim, M. (2008). U. S. policy and the regional order of the persian gulf: The analytical framework. En M. Kaim, *Great powers and regional orders: The United States and the Persian Gulf* (pp. 1-11). Farnham, Reino Unido: Ashgate.
- Kissinger, H. (1996). *La diplomacia*. Barcelona: Ediciones B.
- Kissinger, H. (2014). *World order*. Nueva York: Penguin Press.
- Krasner, S. (1992). Realism, imperialism, and democracy: a response to Gilbert. *Political theory*, 20(1), 38-52.
- Lemke, D. (2002). *Regions of war and peace*. Reino Unido: Cambridge University Press.

- Lemke, D. (2010). Dimensions of hard power: Regional leadership and material capabilities. En D. Flemes (ed.), *Regional leadership in the global system: Ideas, interests, and strategies of regional powers* (pp. 31-50). Farnham, Reino Unido: Ashgate.
- Losada Lora, R. y Casas Casas, A. (2009). *Enfoques para el análisis político: Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Marcella, G. (2012). China's military activity in Latin America. *Americas Quarterly*, 6(1), 67.
- Martin, C. (1996). ¿A mayor democracia menor posibilidad de conflicto? *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 11(4).
- Martin, L. (2007). Neoliberalism. En T. Dunne, M. Kurki y S. Smith (Eds.), *International relations theories: Discipline and diversity* (pp. 109-126). Oxford: Oxford University Press.
- Mearsheimer, J. (2007). Structural realism. En T. Dunne, M. Kurki y S. Smith (Eds.), *International relations theories: Discipline and diversity* (pp. 71-88). Oxford: Oxford University Press.
- Moul, W. B. (1985). Balances of power and european great power war, 1815-1939: A suggestion and some evidence. *Canadian Journal of Political Science*, 18(03), 481-528.
- Mowle, T. S. (2003). Worldviews in foreign policy: Realism, liberalism, and external conflict. *Political Psychology*, 24(3), 561-592.
- Münkler, H. (2005). *Imperien: Die Logik der Weltherrschaft vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten*. Berlín: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Niou, E. M. y Ordeshook, P. C. (1986). A theory of the balance of power in international systems. *Journal of Conflict Resolution*, 30(4), 685-715.
- Nolte, D. (2012). Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen. En D. Flemes, D. Nabers y D. Nolte (Eds.), *Macht, Führung und Regionales Ordnung* (pp. 17-52). Baden-Baden: Nomos.
- Olson, M. (1992). La lógica de la acción colectiva. En A. Batlee (Comp.), *Diez textos básicos de ciencia política* (pp. 203-220). Madrid: Ariel.
- Pastrana Buelvas, E. y Vera Piñeros, D. (2012a). Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 613-642). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Pastrana Buelvas, E. y Vera Piñeros, D. (2012b). Rasgos de la política exterior brasileña en su proceso de ascenso como potencia regional y jugador global. En E. Pastrana Buelvas, S. Jost y D. Flemes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios*

- Estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 135-186). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Pfeifer, A. (2012). O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. En *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional* (pp. 79-86). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Serbin, A. (2015). Obama is using Cuba to Counter Russia, Iran, and China's Growing Influence in Latin America. *Forbes*.
- Small, M. y Singer, D. (1976). The war-proneness of democratic regimes. *Jerusalem Journal of International Relations*, 1(1), 50-69.
- Soreanu, C. (2013). O Brasil e as Relações Sino Americanas: Triangulações e Percepções. *Global governance. Crossed perceptions: Discussion papers* (pp. 56-71). Río de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Sperling, J. (2001). Neither hegemony nor dominance: Reconsidering German power in post Cold War Europe. *British Journal of Political Science*, 31(02), 389-425.
- Strüver, G. (2012). What friends are made of: Bilateral linkages and domestic drivers of foreign policy alignment with China. *GIGA Working paper*, 209.
- Thies, C. G. (2004). Are two theories better than one? A constructivist model of the neorealist-neoliberal debate. *International Political Science Review*, 25(2), 159-183.
- Tomja, A. (2014). Polarity and international system consequences. *Interdisciplinary Journal of Research and Development*, 1(1).
- Turocy, T. L. y Von Stengel, B. (2001). *Game theory: CDAM research report LSE-CDAM-2001-09*. Texas: A&M University y London School of Economics, Tech. Rep.
- Van Evera, S. (1999). *Causes of war: Power and the roots of conflict*. Ithaca: Cornell University Press.
- Väyrynen, R. (2003). Regionalism: old and new. *International Studies Review*, 5(1), 25-51.
- Walt, S. M. (1985). Alliance formation and the balance of world power. *International Security*, 9(4), 3-43.
- Waltz, K. (1979). *Theory of international politics*. Nueva York: Random House.
- Waltz, K. (1990). Realist thought and neorealist theory. *Journal of International Affairs*, 44(1), 21-37.
- Wade, R. H. (2011). Emerging world order? From multipolarity to multilateralism in the G20, the World Bank, and the IMF. *Politics & Society*, 39(3), 347-378.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, 46(02), 391-425.
- Wohlforth, W. (2008). Realism. En C. Reus-Smit y D. Snidal (Eds.), *The Oxford handbook of international relations*. Oxford: Oxford University Press.

- Wohlforth, W., Little, R., Kaufman, S. J., Kang, D., Jones, C. A., Hui, V. T. B., y Brenner, W. L. (2007). Testing balance-of-power theory in world history. *European Journal of International Relations*, 13(2), 155-185.
- Zinnes, D. A., Gillespie, J. V. y Tahim, G. S. (1978). A formal analysis of some issues in balance of power theories. *International Studies Quarterly*, 22(3), 323-356.
- Zúñiga, D. (16 marzo 2016). ¿Qué busca China en los mares del sur? *Deutsche Welle*. Recuperado de <http://www.dw.com/es/qué-busca-china-en-los-mares-del-sur/a-19121358>

*La proyección de China en América
Latina y el Caribe*

China y América Latina y el Caribe frente a un cambio de ciclo: narrativas y estrategias

Andrés Serbin

Introducción: América Latina y el Caribe frente al cambio de ciclo

En la actualidad, América Latina y el Caribe se encuentra frente a un cambio de ciclo como consecuencia de una serie de retos internos y de desafíos de un entorno global en transformación (Serbin, 2016). Ambos conjuntos de factores —los endógenos y los exógenos— son interdependientes y abren interrogantes acerca de las estrategias futuras y de las políticas adaptativas o transformadoras que adoptarán los Gobiernos de la región para generar condiciones políticas, sociales y económicas de desarrollo interno y aprovechar oportunidades para la promoción de bienes públicos globales y el fortalecimiento de la gobernanza regional a partir de políticas exteriores y patrones de relacionamiento internacional que reduzcan u optimicen el efecto de las nuevas dinámicas globales.

Para la región en su conjunto, en la última década y media, este cuadro se ha conjugado con una amplia fragmentación y significativas divergencias (Lagos, 2008; Malamud, 2009) entre los Gobiernos de los países en cuanto a las políticas económicas y de desarrollo, el concepto y la práctica de la democracia, el papel del Estado y la acción gubernamental, el desempeño y la legitimación del accionar de los actores no estatales sin fines de lucro, o la política exterior y las estrategias de inserción internacional. Hasta el punto de que a menudo América Latina y el Caribe han sido descritos, de forma dicotómica y poco precisa, como una región fracturada, con dos Américas Latinas: la neodesarrollista y la liberal, la progresista y la conservadora, la

proteccionista y la abierta a los acuerdos de libre comercio o la Atlántica y la Pacífica (Sanahuja, en prensa).

Un elemento común, sin embargo, ha sido el extraordinario ciclo de crecimiento económico que ha vivido América Latina y el Caribe en la primera década del siglo, sobre todo en los países sudamericanos, impulsado en gran medida por una bonanza exportadora de materias primas hacia las economías emergentes de Asia y en particular hacia China. Este último país se ha convertido en pocos años en uno de los socios económicos más importantes de la región. México, Centroamérica y el Caribe, sin embargo, han profundizado su relación económica con los Estados Unidos, a cuya economía están ahora más ligados. Una excepción a este último cuadro lo constituye Cuba, cuya orientación futura —luego de iniciar un proceso de normalización de sus relaciones con los Estados Unidos— aún está por definirse, pero que, dadas las condiciones coyunturales actuales, hace pensar en una vinculación económica creciente con este país (Serbin, 2016; Tulchin, 2016).

Por otra parte, la región fue capaz de capear sin demasiados daños la crisis financiera global de 2008. Las estrategias de política exterior que se desarrollaron en este periodo, más asertivas y confiadas, los nuevos liderazgos regionales, el activismo regional en la cooperación Sur-Sur, las nuevas propuestas en relación con el regionalismo y la integración regional, fueran posliberales o poshegemónicas o de reafirmación del regionalismo abierto (Serbin, Martínez y Ramanzini, 2012), se apoyaron en gran medida en un contexto internacional favorable de crecimiento económico, balanzas comerciales positivas y superávits fiscales, que incrementó el grado de autonomía de una gran parte de los respectivos países, mediante iniciativas de carácter gubernamental fundamentalmente.

A partir de 2013, ese contexto internacional comienza a tornarse más desfavorable a causa de la caída de los precios de las materias primas, que conlleva el deterioro de los términos de intercambio y la desaceleración del crecimiento económico y afecta particularmente a América del Sur. La ralentización económica global y la caída de la demanda exportadora, así como de los precios de las materias primas, han supuesto tasas de crecimiento más bajas para la mayor parte de los países, e incluso negativas en algunos de ellos; han inducido un ciclo recesivo con menor inversión y consumo y han provocado la caída de los ingresos fiscales exacerbando las vulnerabilidades de la región (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2014). Las exigencias de ajuste y de restablecimiento de los equilibrios fiscales pueden tener, como en otras latitudes y como ha sido evidenciado en América Latina

durante periodos previos, efectos contracíclicos y pueden contribuir al ciclo recesivo y afectar algunos de los patrones socioeconómicos impulsados en la década pasada. Como consecuencia, la tendencia positiva del periodo 2003-2013 en cuanto a la inversión social y a la reducción de la pobreza y de la desigualdad se ha detenido y, posiblemente, está revirtiéndose en algunos países con lo cual ha afectado seriamente algunas de las estrategias de desarrollo impulsadas en la década pasada (Sanahuja, en prensa).

Por otra parte, la región parece iniciar un nuevo ciclo político caracterizado por el desgaste de los Gobiernos progresistas llegados al poder a inicios/ mediados de la primera década del siglo *xxi* (Cameron y Hershberg, 2010; Cannon y Kirby, 2012). La combinación de factores externos e internos parece estar incidiendo en los procesos electorales, en la alternancia del poder y en las crisis político-institucionales que la región ha estado viviendo en el bienio 2015-2016. Mientras que Venezuela ha entrado en una crisis política y económica sin precedentes, que pone en duda la continuidad del proyecto chavista, Brasil ha sufrido las consecuencias de la baja de las materias primas y el *impeachment* de su presidenta, Argentina y Perú han vivido un recambio electoral y, en muchos de los países de la región, los Gobiernos populistas y de izquierda han sufrido reveses o han sido desplazados del poder.

Sin embargo, la actual situación de la región debiera ser interpretada en un contexto más amplio, como expresión de procesos de cambio de carácter sistémico, en las fuentes, la naturaleza y las pautas de distribución global del poder y la riqueza, que actúan como condicionantes exógenos y que pueden implicar costos u oportunidades para que los Gobiernos latinoamericanos gestionen su propio cambio, construyan su propia agenda regional y consoliden las instituciones que les permitan avanzar en la gobernanza regional (Grabendorff, 2015) y la protección de los actores más vulnerables a mediano y largo plazo.

Más allá de las decisiones basadas en los contextos políticos, económicos y sociales internos, se hace necesaria una recomposición de las políticas exteriores, en un entorno internacional donde la convergencia entre la geoeconomía y la geopolítica complejizan las decisiones sobre los patrones de relacionamiento entre los Estados de América Latina y el Caribe, las potencias emergentes y los poderes tradicionales que permitan a los países de la región la diversificación y el desarrollo económico, mayores niveles de inclusión y el sostenimiento de una frágil clase media susceptible de volver a los niveles de pobreza anteriores y la sostenibilidad ambiental a partir de la gestión consciente de los recursos naturales.

Por su parte, el sistema internacional parece estar sometido a una tensión creciente entre multilateralismo y regionalismo, como resultado, entre otros factores, del ascenso de los países emergentes y de la multipolaridad consecuente (Malamud, 2016). Surgen nuevos acuerdos monetarios y financieros en un escenario más complejo, en el que las reglas y organizaciones establecidas muestran serios déficits de representatividad, legitimidad y eficacia. Parece emerger una globalización regionalizada (Guerra, 2004) en clubes semicerrados o cerrados, con importantes riesgos para los no socios —en particular para América Latina y el Caribe, al margen de su filiación atlántica o pacífica, en cuanto a desviación de comercio e inversión, imposición de estándares normativos *de facto* y debilitamiento de los marcos multilaterales respecto de la generación de normas y resolución de disputas (Serbin, 2014; Sanahuja, en prensa). Esta globalización regionalizada no siempre refuerza y consolida los procesos de regionalismo, pero contribuye a proyectar a un primer lugar el papel de las naciones-región en la reconfiguración de las relaciones internacionales y de la difusión del poder a nivel global y pone un especial foco en el papel de las regiones en este sistema.

En este marco, asistimos a una crisis institucional y política del atlantismo y de las formas de gobernanza global y de las normas y valores internacionales que ha promovido, lo cual ha profundizado la erosión del sistema jurídico internacional y del multilateralismo mientras que la regionalización se acelera y se complejiza, se desplaza el eje económico mundial de su centro atlántico tradicional hacia el Asia-Pacífico y se agudizan y transnacionalizan las luchas identitarias y religiosas (Bezrukov y Sushentsov, 2015).

Recientemente, estos procesos han sido muy analizados, en particular desde una perspectiva de la geopolítica crítica, que ofrece una manera de conceptualizar la compleja interacción entre el poder político, económico y militar, que ha contribuido a configurar espacios regionales en el sistema internacional, desde una perspectiva del análisis de las prácticas discursivas y de concepción que orientan y configuran prácticas políticas y estrategias (Beeson, 2009, p. 499). En este sentido, el mundo en transición puede ser comprendido en función del desarrollo de las regiones que configuran el mundo y su actual dinámica. A su vez, estas regiones —en algunos casos como naciones región— se construyen a partir de las diferentes narrativas que surgen, con frecuencia por contraste o diferenciación con otras, aunque no siempre reflejen procesos convergentes. Las narrativas consecuentes —frecuentemente divergentes— combinan diversos elementos y referentes culturales

e históricos y dan pie a grandes estrategias en el mundo en transición que despliegan prácticas espaciales específicas.

Desde esta perspectiva, pese a que América Latina y el Caribe no constituyen un área geopolíticamente importante en el ámbito mundial, la región es objeto de la atención creciente de algunos actores externos relevantes y desarrolla sus propias narrativas, eventualmente con referencia o en articulación con narrativas de protagonistas más poderosos del sistema internacional. Sin duda, China ha devenido uno de ellos —como antes lo fueron los Estados Unidos y los países europeos— y sus relaciones con América Latina y el Caribe se han convertido en un factor importante a la hora de analizar el efecto de los cambios sistémicos en la situación regional.

Actores y procesos

Es importante señalar en este sentido que el tradicional referente hemisférico —los Estados Unidos— se encuentra en el proceso de redefinir su rol mundial y los alcances de sus compromisos internacionales. Este proceso está sujeto, además, a los escenarios variables que pueden desarrollarse —en términos domésticos y de su política exterior— en las próximas elecciones presidenciales de noviembre de 2016, pero se asocia, asimismo, con una nueva presencia regional (normalización de las relaciones con Cuba, plan de seguridad en Centroamérica, Cumbres de las Américas y relacionamiento de esquemas como el TPP [Trans-Pacific Partnership] con la Alianza del Pacífico), luego de un periodo de alejamiento relativo de la región. A su vez, esta redefinición puede afectar tanto su relación con diferentes actores del sistema internacional como con regiones específicas. Las dificultades por las que atraviesa la aprobación —a nivel externo y en lo doméstico— tanto de la TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) como del TPP son una muestra de ello, en relación con la Unión Europea y la región del Asia-Pacífico, en un contexto donde esta última ha tendido a concentrar el dinamismo económico mundial. Tanto el *brexit* en el caso de la Unión Europea como la incertidumbre ante las elecciones presidenciales en los Estados Unidos y las posiciones que asumiría el nuevo ejecutivo en política exterior profundizan las dificultades y las inquietudes en torno al TTIP, a la vez de plantear un eventual declive del atlantismo frente al creciente protagonismo del Asia-Pacífico y de China en particular en la economía mundial.

Como contrapartida, China emerge en las últimas tres décadas como una potencia económica, que recupera, desde las reformas del presidente

Deng Xiaoping, su visión del Reino Medio en el sistema internacional (Rodríguez y Leiva van de Maele, 2013) y se convierte en el núcleo del dinamismo económico que genera la región del Asia-Pacífico y pone en cuestión algunos de los principios y las normas de la gobernanza global. De hecho, China ha recuperado su papel central en Asia y, aunque su prioridad sigue siendo interna en función de sostener su propio crecimiento económico (Busanello, 2015, p. 33), tiende a promover un orden mundial más manifiestamente chino-céntrico (Leonard, 2015). En este marco, ha tendido a impulsar, a partir de su creciente importancia económica y geoestratégica global y regional, acuerdos como el Regional Comprehensive Economic Partnership,¹ la nueva ruta de la seda (One Belt, One Road en su conexión con Asia Central y Europa y en su proyección marítima), el Asian Infrastructure Investment Bank y el Free-Trade Area of the Asia-Pacific, entre otros instrumentos (Serbin, 2014). El desarrollo de las relaciones de China con América Latina y el Caribe también parece atravesar por una serie de reacomodamientos, tanto en la desaceleración económica china como en los cambios en su estrategia de desarrollo y en la proyección de su política exterior (Wang, 2016), mientras que Rusia persiste, pese a sus dificultades económicas, en reactivar su rol de actor mundial y en profundizar sus relaciones con la región.

Las posibilidades de implosión de la integración europea (*brexit* incluido) y de una renovada Guerra Fría signada por las fricciones en torno a Ucrania y a la reactivación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, y las crecientes tensiones en la relación entre los Estados Unidos y China, tanto a causa de una competencia económica (Ramírez, 2014) como en torno a la rivalidad geoestratégica del mar del Sur de China (Ríos, 2015), pueden afectar la autonomía lograda en años previos por América Latina y el Caribe y reducir fuertemente las opciones de la región de equilibrar el retorno de los Estados Unidos a ella en el marco de las relaciones desarrolladas con China, Rusia y otros actores extrarregionales.

Por otra parte, nuevos bloques, alianzas e instituciones, sobre todo en el campo económico y financiero, como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), los MIKTA (México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia),² el G20, el G77 plus China, el Banco de Desarrollo del Asia-Pa-

¹ Es de señalar que mientras que el RTP no incluye a China, el Regional Comprehensive Economic Partnership (Asociación Económica Integral Regional) no incluye a los Estados Unidos.

² Espacio de diálogo y cooperación entre México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia (Maihold, 2014, p. 70).

cífico y múltiples iniciativas desde el Sur global son muestras de este proceso de creciente policentrismo con la aparición de múltiples polos de poder, que hace cada vez más difícil la construcción de consensos en torno a las normas internacionales y a la gobernanza global (Malamud, 2016).

Los cambios tectónicos por los que atraviesa el sistema internacional y la región en sí, en su complejidad, de su impredecibilidad y de las incertidumbres consecuentes dan lugar a la generación de nuevos marcos conceptuales y analíticos para su comprensión y, de hecho, generan nuevas narrativas para la comprensión y para el desarrollo de las relaciones internacionales. Mientras que Joseph Nye (2015) plantea, en consecuencia, un sistema internacional que conjuga tanto la unipolaridad y la multipolaridad como, por momentos, un caos en el orden mundial, en función de un ajedrez multidimensional en el que interactúan múltiples actores a múltiples niveles y a diferentes velocidades, otros analistas como Bremmer (2013) plantean la emergencia de un mundo G0 sin liderazgos ni orden evidentes.³ Sin un liderazgo global definido que ponga orden en un proceso de transición confuso, se hace evidente que se multiplican las narrativas que intentan explicar este proceso, reforzadas por la emergencia de múltiples polos de poder.

La insuficiencia conceptual de las visiones y narrativas pos-Westfalia fuerza, en este sentido, a una creciente integración de visiones geoestratégicas y geoeconómicas en una geopolítica crítica (Beeson, 2009; Preciado y Uc, 2010), particularmente para comprender la interacción de lo político, lo militar y lo económico en la conformación de regiones. Crece consecuentemente el interés en prácticas discursivas y de pensamiento que configuran y modelan prácticas políticas y estrategias que responden a estas nuevas percepciones del sistema internacional. En este marco, las élites, particularmente de los actores más poderosos, canalizan ciertas ideas acerca del espacio geográfico y generan nuevas narrativas. La narrativa consecuente combina elementos económicos, políticos y geoestratégicos, a partir de énfasis y prioridades culturales, referentes históricos y en función del desarrollo de grandes estrategias en un mundo en transición (Beeson, 2009).

³ En este debate, Del Arenal (s. f.) plantea que el tema de la polaridad en las relaciones internacionales, luego del fin de la Guerra Fría en particular, ha introducido narrativas que se extienden en un amplio abanico desde la unipolaridad (Estados Unidos), la unimultipolaridad (Estados Unidos y los poderes emergentes), la multipolaridad (la emergencia de nuevos polos de poder), la bipolaridad (entre los Estados Unidos y China), a la apolaridad que refiere al planteamiento de Bremmer de la desaparición de los polos de poder.

Narrativas dominantes y narrativas divergentes

Las diversas narrativas existentes y en desarrollo se vinculan a las diferentes percepciones en torno a la distribución global del poder y a la configuración de polos de poder relevantes.

En el siglo xx, durante la Guerra Fría, predominó una narrativa de la *bipolaridad* del sistema internacional nutrida por ambos contendientes: los Estados Unidos y la antigua URSS. Con el fin de la Guerra Fría, emerge una narrativa que combina la visión de una *unipolaridad estratégica* de los Estados Unidos como vencedor de la confrontación y una *emergente multipolaridad económica* con la Unión Europea y con algunos actores asiáticos, como Japón y los llamados tigres asiáticos como actores fundamentales. El crecimiento económico de Asia-Pacífico y el surgimiento de una serie de economías emergentes complejizan progresivamente este cuadro. A principios del siglo xxi, la combinación del *boom* de los *commodities* y la crisis financiera de 2008 lleva crecientemente a una narrativa, particularmente desarrollada en el Sur global, de una *multipolaridad más compleja*, sobre todo con el crecimiento económico y la proyección global creciente de la República Popular China, la recuperación de la Federación Rusa y la emergencia de los BRICS. China en particular muestra un crecimiento económico sostenido que la convierte en la segunda economía mundial, con una cercana posibilidad de desplazar a los Estados Unidos como primera economía global y que contribuye significativamente, a través de su desarrollo y de su proyección internacional, tanto al dinamismo económico global como a la reconfiguración de las narrativas existentes en torno al orden internacional.

La emergencia de nuevos actores pone en cuestión asimismo la narrativa de una gobernanza global concebida respecto de una visión occidental y matiza la narrativa de la globalización que viene asomando desde la década de 1970. Aparecen nuevos espacios regionales, con nuevas narrativas dominantes, como es el caso de la concepción de *Eurasia*, y de nuevas normativas para la gobernanza global, y se evidencia una creciente ruptura entre el atlantismo del Norte y las visiones y narrativas emergentes del Este y del Sur global. La variante narrativa rusa de una Eurasia, primero concebida como un espacio común entre Europa y Rusia y posteriormente devenida una narrativa que reúne en un mismo espacio a Asia Central, Rusia y China, en función del acercamiento entre estos dos países y el enfrentamiento geoestratégico con los Estados Unidos (Laqueur, 2015; Maliavin, 2015), ilustra este proceso en función de una nueva conceptualización y narrativa regional.

Tal vez la ilustración más cabal de la complejidad de las narrativas emergentes se desarrolla asimismo en relación con el balance de poder en Asia-Pacífico, en el que se conjugan cinco narrativas distintivas, de acuerdo con Wickett, Nilsson-Wright y Summers (2015). En primer lugar, el *ascenso de China*, que presume que este país fue la principal fuente de cambio en la región, en términos bipolares, en función de su competencia con los Estados Unidos. En segundo lugar, el *flujo global* (*global flux*), según el cual el principal cambio en la distribución del poder mundial se produce entre el Occidente desarrollado y las economías emergentes, especialmente del Asia-Pacífico. En tercer lugar, la *difusión global del poder* en función de la aparición de múltiples centros de poder en Asia, sin que ninguno llegue a ser dominante. En cuarto lugar, *Asia para los asiáticos*, que rechaza tanto a los Estados Unidos como a otros actores en función de modelos alternativos de desarrollo. En quinto lugar, *una polaridad sesgada de normas y valores*, que remite, particularmente en el caso del Asia-Pacífico, a dinámicas regionales promovidas por asociaciones basadas en valores comunes.

En este marco, los instrumentos de poder a los que remiten estas narrativas no son tanto de carácter militar, sino que más bien se focalizan en su carácter económico (los Estados Unidos siguen siendo el actor más poderoso en el nivel global, pero su relativo declive actual pone en relieve su desplazamiento por China [Maira, 2015; Valdés, 2015]), tanto en términos demográficos como asociativos. En esta perspectiva, en proyección hacia 2030, los cambios globales se perciben como más rápidos y volátiles, el poder se ve más diversificado y difuso, la región se concibe como más compleja y los países, las regiones y los actores no estatales presentan una mayor interdependencia. Consecuentemente, asistimos a un proceso flexinodal con múltiples actores, diversas alianzas regionales y el desarrollo de megaacuerdos (algunos regionales, otros transregionales), como en el caso del TPP (que se extiende desde los Estados Unidos a Japón a lo largo del Pacífico, pero sin la inclusión de China), del TTIP (que reafirma una visión atlantista) o de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, con referencia al mar del Sur de China.

Es de notar que las narrativas actuales no reflejan enteramente la compleja realidad contemporánea del sistema internacional o de espacios particulares, como tampoco probablemente lo harán las narrativas del futuro. Solo expresan, tal como lo señalamos antes, los intereses, los valores y las aspiraciones de élites que son conscientes de su creciente ascendiente global o regional y de su aspiración —implícita o explícita— de proyectarlos en el sistema internacional.

En este sentido, las nuevas narrativas de alcance global pueden ir más allá y plantear hacia el futuro un tránsito desde la multipolaridad actual a un G2 entre los Estados Unidos y China, como lo hacen algunos autores (Economy y Segal, 2009; Chin y Thakur, 2010), o a un G0, como lo plantea Bremmer (2013), en un proceso donde se va configurando un mundo con relaciones difusas en función de múltiples dimensiones y factores. La narrativa del G2 (o de “Chimérica”, según algunos analistas estadounidenses) se desarrolla a partir de la interdependencia económica entre los Estados Unidos y China que, sin embargo, no quita la existencia de una competencia geoestratégica entre ambas potencias.

Es evidente que ni estas narrativas globales ni las regionales, como las de Eurasia o Asia-Pacífico mencionadas más arriba, son las únicas o son excluyentes, pero abren el interrogante sobre cuáles son las narrativas predominantes en el caso de América Latina y el Caribe y cómo estas narrativas reflejan las aspiraciones de sus élites frente a un cambio de ciclo en curso en el contexto global y regional y las prioridades internacionales que consecuentemente deberían ser desarrolladas.

Cambio de ciclo, narrativas emergentes e incertidumbres en América Latina y el Caribe

Si en la década de 1970 una de las narrativas predominantes en América Latina y el Caribe fue, al calor del pensamiento cepalino y de sus derivaciones críticas, la de la relación centro-periferia entre los países desarrollados y los países de la región y de la teoría de la dependencia, el entorno internacional favorable del *boom* de los *commodities* en la primera década de este siglo propició el desarrollo de la narrativa del regionalismo posliberal o poshegemónico (Serbin, Martínez y Ramanzini, 2012). El dinamismo y el crecimiento de la economía china en ese periodo favorecieron significativamente —con la demanda de este país de materias primas— el desarrollo de esta narrativa, al calor del crecimiento económico extraordinario de la mayoría de los países de la región, con China como socio comercial principal, particularmente en América del Sur. La nueva narrativa se desarrolló —a caballo entre el siglo pasado y el inicio del presente— en un recambio de élites políticas, con el acceso electoral al poder de partidos y movimientos populistas y de izquierda, en un entorno geopolítico en el cual la atención del *hegemon* tradicional —los Estados Unidos— estaba orientada hacia otras regiones estratégicamente prioritarias. En este contexto, proliferaron las cumbres regionales y el

desarrollo de esquemas de concertación y coordinación política, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, la Unión de Naciones Suramericanas y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Estos esquemas se basaron en los llamados tres retornos —el retorno de la política, del Estado y del desarrollo— como los tres ejes conceptuales centrales de este proceso. Sobre esta base, y pese a su heterogeneidad y fragmentación, la región apuntó —con la exclusión de los Estados Unidos y de Canadá— a la diversificación de sus relaciones externas en la multipolaridad existente y a una creciente autonomía internacional que, no obstante, no implicó avances significativos en términos de cesión de soberanía en el marco regional. La narrativa autonómica consiguiente no da cuenta aún a cabalidad, sin embargo, de una pregunta clave, planteada por el expresidente de Chile Ricardo Lagos: ¿Estaba preparada América Latina y el Caribe para manejar los asuntos internacionales con una agenda estratégica común?⁴

Pese a la reducción significativa de la pobreza y de la desigualdad, la expansión del empleo, de los salarios y de la demanda interna, el mayor consumo, el gasto público y la inversión en infraestructura, el mejor manejo de la crisis financiera global de 2008, el impulso al gasto social y a las políticas sociales (la agenda social se incorporó de una manera significativa en el agenda regional), junto con una mayor autonomía de los Estados Unidos, el surgimiento de nuevos liderazgos regionales y el desarrollo de políticas exteriores más asertivas, la heterogeneidad y la fragmentación persistieron. Los esquemas de concertación y coordinación política emergentes para la época se basaron fundamentalmente en las iniciativas presidenciales, los acuerdos intergubernamentales, un desarrollo institucional limitado y una ausencia llamativa de una participación ciudadana en la elaboración de la agenda regional luego de 2006, sin generar articulaciones productivas más profundas o significativos avances en el comercio intrarregional que no hubieran sido desarrollados previamente por esquemas, como el Mercado Común del Sur (Mercosur) o el Sistema de la Integración Centroamericana (sica). Por su parte, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) —pese a sus avances iniciales— no ha logrado sostener una interlocución colectiva efectiva con actores, como la Unión Europea, China, Rusia o la India y, de

⁴ Una serie de libros recientes tratan de dar respuesta a este interrogante, con un “cauto optimismo” (Tulchin, 2016, p. 191) o señalando que la importancia de América Latina y el Caribe en el sistema internacional se ha incrementado y cambiado para bien (Horwitz y Bagley, 2016, p. 3).

hecho, no se ha planteado desarrollarla con los Estados Unidos, cuya presencia económica, política y cultural sigue siendo decisiva en la región.

A partir de 2013, el entorno internacional dejó de ser favorable para las economías de América Latina y el Caribe. Cayeron los precios de las materias primas, se desaceleró la economía china y se modificó su patrón de desarrollo a la par del impulso de una política exterior más asertiva (Wang, 2016), surgieron nuevos factores de vulnerabilidad en un retroceso económico global y de una menor demanda de los productos de la región, que dio lugar a tasas más bajas o negativas de crecimiento y a un ciclo recesivo asociado a una menor inversión, a la caída del consumo y del empleo, como resultado de no haberse impulsado políticas de reforma estructural orientadas a la diversificación económica y a la mejora de la productividad (Cepal, 2015).

Simultáneamente, como ya señalamos, se produjo un desgaste progresivo de los Gobiernos de izquierda y centro-izquierda y una reconfiguración, a través de procesos electorales y de crisis políticas, del mapa político de la región, en un contexto internacional en el cual se desarrollaba un cambio sistémico de la distribución del poder y de la riqueza en el ámbito internacional. En este marco, la narrativa de la multipolaridad dominante en los años previos no pudo ocultar que la región era parte de un sistema internacional atravesado por procesos y flujos de la globalización y de la transnacionalización, que puso en evidencia que la región estaba expuesta a riesgos sistémicos por su interdependencia asimétrica con el sistema internacional.

De hecho, todo pareció indicar que la narrativa multipolar no hegemónica que se instaló entre los Gobiernos de la región⁵ en el marco del regionalismo posliberal pareció debilitarse o asumir nuevos caminos. Por otra parte, el marcado desarrollo de la relación entre una China pujante y América Latina y el Caribe signó de una manera significativa este proceso en los años precedentes, pero también nutrió, a través de sus cambios, esta situación.

China y América Latina: avances y críticas

Como ya señalamos, a principios del presente siglo, se hizo evidente que se estaba produciendo un desplazamiento del centro de gravedad y del dinamismo de la economía mundial hacia Asia-Pacífico. Entre 2001 y 2012, China se había convertido, con sus altas tasas de crecimiento económico sostenido, en el motor del crecimiento global. En ese periodo, pese al desarrollo de un

⁵ Y que, como señala un analista, se vendió junto con las manufacturas chinas.

patrón de intercambio desigual, América Latina y el Caribe fue una de las regiones más beneficiadas por el periodo de expansión china, con la multiplicación del comercio y de las inversiones chinas en la región, donde esta actuaba básicamente como proveedora de materias primas y mercado para las manufacturas procedentes de este país. Para 2014, China superó a los Estados Unidos como principal destino de las exportaciones de América del Sur. Sin embargo, los Estados Unidos continuaron siendo el único país hacia donde se incrementaron las exportaciones regionales, que alcanzaron en el primer semestre de 2015 un incremento del 3 %.

Por otra parte, entre 2014 y 2015, los bancos chinos se convirtieron en los principales prestamistas de muchos de los Gobiernos latinoamericanos. De hecho, el financiamiento chino a la región se incrementó exponencialmente entre 2012 y 2014-2015, en una escala mayor al financiamiento provisto a la región por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su conjunto (Gallagher, 2016). Los préstamos chinos fueron principalmente dirigidos al desarrollo de infraestructura y a proyectos extractivos, mientras que las exportaciones de la región siguieron concentradas en materias primas, como soya, cobre, níquel, hierro y petróleo, y los productos manufacturados de la región enfrentaban una dura competencia con los productos chinos en el mercado mundial.

Este patrón de relacionamiento, a su vez, ha aparejado que el comercio, la inversión y el financiamiento chinos se encuentren crecientemente asociados con conflictos sociales y medioambientales, en cuanto algunos de los proyectos son de uso intensivo del carbón y del agua y, en algunos casos, como en Nicaragua, afectan seriamente tradicionales tierras indígenas.

La reciente ralentización de la economía china ha tenido un efecto no solo sobre la desaceleración de la economía global, sino también sobre una desaceleración de las economías latinoamericanas, en particular para aquellos países exportadores de materias primas que han resultado más vulnerables. Una parte de las economías latinoamericanas sufrió una contracción en 2015 y la inversión extranjera directa y los préstamos del Banco Mundial y del BID a la región se redujeron. En comparación con 2014, en el primer semestre de 2015, las exportaciones latinoamericanas cayeron en el 25 % (Cepal, 2015).

A su vez, junto con la desaceleración, el cambio del modelo de desarrollo chino hacia el consumo y los servicios debido a los altos niveles de sobreinversión, y el efecto de estos factores domésticos sobre la política exterior china y el *China dream*, también han afectado el patrón de relacionamiento con América Latina y el Caribe (OCDE, CAF y Cepal, 2015).

Sin embargo, la presencia china en América Latina y el Caribe persiste de una manera significativa, pese a la aparente ralentización de su economía y a los cambios de su modelo económico. De hecho, el presidente Xi prometió en su momento incrementar el comercio con la región en US\$500 000 millones y llevar la inversión a US\$250 000 millones en 2025. En 2015, dos bancos de desarrollo de China —China Development Bank y Export-Import Bank of China— proveyeron con más de US\$29 000 millones en préstamos a Gobiernos latinoamericanos, además de otros financiamientos en curso (Kamal y Gallagher, 2016).

A su vez, China ha acordado con la Celac un plan de cooperación para encauzar fondos y tratar temas, como la industrialización, la infraestructura y el desarrollo sustentable, aportando la parte comprometida en la Cumbre China-Celac que se realizó en enero de 2015 en Pekín.⁶ Sin embargo, el aporte de los miembros de la Celac al fondo aún no se ha materializado, pese a que la Cumbre de la Celac realizada en Quito en enero de 2016 acordó continuar implementando el plan de cooperación acordado en 2015.

Para China, más allá de los acuerdos bilaterales, la región es percibida como un actor unificado, lo cual no se corresponde con la efectiva capacidad de la Celac o de otros organismos regionales de expresar colectivamente los intereses de la región.

Por otra parte, no faltan apreciaciones críticas sobre el patrón de relacionamiento entre la República Popular China y la región. En este sentido, Alicia Bárcenas de la Cepal señala que las inversiones chinas deberían cubrir más brechas, sobre todo en el desarrollo de la infraestructura regional y en la diversificación productiva, ya que cinco productos —todos primarios— representan el 75 % de los valores regionales exportados a China en 2013, mientras que la inversión china refuerza este patrón, puesto que entre 2010 y 2013 casi el 90 % de esta fue dirigida a actividades extractivas. A su vez, Carlos Malamud (2015) señala la tentación para la región de que China sea el antídoto a los Estados Unidos sin evaluar los riesgos de la diversificación (Núñez, 2015).

⁶ Donde se acordó: “Aprovechar plenamente el Fondo de Cooperación China-América Latina y el Caribe, el Crédito Especial para la Infraestructura China-América Latina y el Caribe, las líneas de crédito en condiciones preferenciales ofrecidas por China, así como otros recursos financieros para apoyar los proyectos de cooperación prioritarios entre China y los Estados miembros de la Celac, de acuerdo con las necesidades de desarrollo en materia social, económica y medioambiental de la región Celac, así como con una visión de desarrollo sostenible”.

China desarrolla una estrategia multidimensional de alto pragmatismo hacia la región en su propia narrativa sobre su papel en el sistema internacional, fuertemente asociada a la recuperación de su imagen como reino medio. Es una estrategia clara: invertir y comerciar con América Latina y el Caribe para tener acceso a recursos naturales y a mercados estratégicos para las compañías y los bancos chinos. La estrategia incluye el desarrollo de relaciones diplomáticas y de asociaciones estratégicas de Gobierno a Gobierno con países mayores que no mantengan relaciones con Taiwán —dando lugar, en algunos casos, a asociaciones estratégicas integrales—, las ya mencionadas relaciones económicas y financieras con foco en el comercio, los acuerdos de libre comercio con Chile, Perú y Costa Rica, las inversiones y los préstamos, como en el caso de Venezuela, y el desarrollo de infraestructura⁷ con una clara orientación regional hacia el Pacífico que beneficie los intereses de desarrollo económico de China. Por otra parte, con excepción de su papel en los BRICS, China no tiene mayores aspiraciones geoestratégicas en la región, a diferencia de lo que pueda pasar en Asia, ni pretende aparentemente sustituir a los Estados Unidos en su rol en los ámbitos políticos y de seguridad en la región.

Como contraparte, la región no tiene una estrategia clara hacia China y se caracteriza por iniciativas y acuerdos bilaterales, mientras que la apuesta china combina tanto el interés geoestratégico de buscar obtener más influencia y peso en América Latina y el Caribe en relación con los Estados Unidos, el interés económico ya señalado y la inversión en infraestructura. En este marco, en América Latina y el Caribe prevalecen, según Bernal-Meza (2014), tres percepciones combinadas sobre China, sin que se articule una narrativa única: 1) como socioeconómico, con percepciones dispares, entre las que predominan las percepciones de riesgo; 2) como modelo estatal de desarrollo y modernización económica y social; y 3) como eventual pilar en la construcción de un nuevo orden mundial multipolar y no hegemónico que, en esencia, ha hecho parte de la narrativa autonómica asociada con el regionalismo posliberal. En todo caso, la relación con China a través de estas tres percepciones ha nutrido hasta 2013-2014, y con diferentes énfasis, una narrativa autonómica en función de la existencia de nuevas opciones y oportunidades de relacionamiento para la región, más allá del tradicional eje atlántico y de los Estados Unidos. Sin embargo, como contrapartida, geoestratégicamente China ha evitado presentarse en la región como una

⁷ “Construir caminos y puertos que permitan abaratar los costos de transporte de materia prima a China”.

amenaza o una competencia a la presencia estadounidense, en tanto que la estrategia de China hacia América Latina y el Caribe incluye a los Estados Unidos sin entrar en competencia abierta con este país.

En este marco, el desafío de América Latina y el Caribe como región es crear una agenda común para elevar y profundizar la relación estratégica con China y hacerla compatible, sin embargo, con la nueva estrategia estadounidense hacia la región. En este sentido, la relación triangular China-Estados Unidos-América Latina y el Caribe es decisiva, al margen del papel que puedan asumir otros actores relevantes. De hecho, la relación entre China y América Latina y el Caribe no puede ser disociada del rol que desempeñan los Estados Unidos en los niveles regional y global.

La relación triangular China-Estados Unidos-América Latina y el Caribe y las nuevas narrativas regionales

Frente al cambio de ciclo en la economía y en la distribución de poder mundial y en la medida en que la narrativa regional en torno al regionalismo posliberal o poshegemónico se debilita o se agota, la reconfiguración del mapa político de América Latina y el Caribe con el retorno o la emergencia de nuevas élites políticas y Gobiernos de signo ideológico diferente crea las condiciones para la emergencia potencial de una nueva narrativa regional, cuyo perfil está en proceso de definirse.

Sin embargo, su formulación, en los procesos de globalización y transnacionalización y de la reestructuración del poder en el contexto global está significativamente condicionada por dos conjuntos de factores. Por un lado, la dinámica que se desarrolle entre China y los Estados Unidos —los dos actores más poderosos del sistema internacional y que han dado pie a las narrativas del G2— con una amplia agenda de temas comunes en torno a la gobernanza global, que incluyen los temas de seguridad, economía, bienes públicos y nuevas normas de gobernabilidad en el ámbito internacional, y con una agenda regional específica centrada en Asia-Pacífico, que, a su vez, ha propendido a la narrativa regional que hemos analizado más arriba y que abarca asimismo una agenda muy extensa en las relaciones entre estos dos países. Por otro, la heterogeneidad y fragmentación de América Latina y el Caribe, con una agenda más limitada en el ámbito global y una agenda regional asimismo más focalizada, y con la emergencia de nuevos temas y prioridades para la formulación de una agenda condicionada por la reconfiguración regional y los límites de su propia gobernanza regional.

Es evidente que, más allá de la relevancia que puedan adquirir o perder otros actores poderosos del sistema internacional, la relación de China con los Estados Unidos, más allá de Asia-Pacífico, tiene profundas implicaciones para la dinámica regional. Sin embargo, el triángulo relacional China-Estados Unidos-América Latina y el Caribe implica una clara relación asimétrica por parte de América Latina y el Caribe, particularmente respecto de su capacidad de influencia sobre la agenda global y las agendas específicas de los dos actores más poderosos y en función de sus propias limitaciones como un actor colectivo. De hecho, América Latina y el Caribe no se consideran una nación/continente por sus propias limitaciones y no constituyen un actor homogéneo y unificado en el sistema internacional. A su vez, la falta de consenso evidente en su heterogeneidad y fragmentación hace difícil que, en su conjunto, se conduzca como un actor consistente.

No obstante, la relación asimétrica con los dos actores más poderosos tiene componentes marcadamente diferentes. Mientras que en la relación China-América Latina y el Caribe predominan temas como el comercio, la inversión y el desarrollo de una infraestructura en función de los intereses chinos, la relación Estados Unidos-América Latina y el Caribe no solo está signada por un legado histórico muy importante representado por los altibajos de las relaciones interamericanas, particularmente desde el siglo XIX, sino también implica una agenda más amplia que actualmente incluye temas políticos (democracia, derechos humanos) y de seguridad (narcotráfico y crimen organizado), migración, junto con comercio e inversión, pero a partir de patrones de relacionamiento distintos, donde prevalecen el mercado y los actores privados. De hecho, algunos analistas contrastan los alcances de la influencia del Consenso de Washington con un consenso de Pekín promovido por el Reino Medio, como narrativas referenciales alternativas para la región (Rodríguez y Leiva van de Maele, 2013, pp. 331-332).⁸

Por otra parte, la aspiración china de relacionarse con América Latina y el Caribe como un actor unificado —expresada en el Foro China-Celac y las interlocuciones consecuentes— contrasta en la práctica, por un lado, con el énfasis en las relaciones bilaterales y, por otro, con el aún limitado conocimiento chino de la región. Los Estados Unidos, en cambio, han sabido

⁸ Preciado y Uc (2010, p. 69) señalan en este sentido que, si bien la alternativa del “consenso de Pekín” puede ser válida para la región respecto de la diversificación de sus relaciones, en la práctica se refiere “a un modelo depredador basado en un desregulado extractivismo y una agresiva diplomacia comercial que podría ampliar la vulnerabilidad de los mercados internos de la mayoría de los países latinoamericanos”.

asumir históricamente la heterogeneidad de la región, en una relación más larga y conflictiva con prioridades e intereses diferenciados en su relación con México y Centroamérica (Tratado de Libre Comercio de América del Norte [Nafta] y el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América [Cafta-DR], acuerdos de seguridad con Centroamérica), con Cuba a partir de la reciente normalización de las relaciones, con el Caribe no hispanico, con América del Sur después del colapso del Área de Libre Comercio de las Américas en 2005 y de la creación en 2012 de la Alianza del Pacífico y del lanzamiento del TPP. El espectro de relaciones e intereses de los Estados Unidos en función de América Latina y el Caribe es mucho más amplio, implica acuerdos bi y plurilaterales, cubre temas de comercio, inversión, asistencia y seguridad, y mantiene un foco diferente del chino dada la cercanía histórica, cultural y política de la región, sin proveer la oferta de inversión, préstamos y desarrollo de la infraestructura que ofrece la República Popular China. Como consecuencia de estos elementos distintivos, las diferencias en los patrones de relacionamiento —entre el predominio de relaciones intergubernamentales y el rol de actores privados— no solo se refuerzan en el ámbito económico y político, sino también en la incidencia sobre procesos y patrones políticos y culturales.

Además, en años recientes, la administración del presidente Obama ha impulsado —luego de años de aparente letargo— una nueva atención hacia América Latina y el Caribe, evidenciada tanto en el restablecimiento de relaciones con Cuba, la celebración de la Cumbre de las Américas en Panamá, el tratado de seguridad con Centroamérica y, pese a sus dificultades, el TPP, con la implícita intención de contener a China y a aislar a Rusia, en el planteamiento de la estrategia del pivot Asia (Beeson, 2013; Serbin, 2014) iniciada en años recientes, de la cual América Latina y el Caribe no queda disociada. Es evidente que una política estadounidense más proactiva en América Latina y el Caribe no está disociada de un diseño más amplio de contención de China y de aislamiento de Rusia que pasa por la consolidación de la alianza atlántica (TTIP y OTAN) y una presencia más asertiva en Asia-Pacífico. Esta nueva política puede reactivar la competencia entre los Estados Unidos y China en la región, más cuando esta última apuesta a una creciente presencia financiera tanto con mecanismos como el AIIB y el BRICS New Development Bank, junto con el fondo con la Celac, entre otros.

Respecto del desarrollo de narrativas convergentes, las posibilidades de una narrativa conjunta entre dos actores —asimétricos y disímiles, pero vinculados por una relación histórica— como los Estados Unidos y América

Latina y el Caribe están reforzadas, para mal o para bien, por una mayor cercanía cultural, por la eventual convergencia en torno a los temas de la agenda global en el actual periodo de transición y por una más desarrollada capacidad de leerse mutuamente. Los Estados Unidos han aprendido a medir los riesgos de su actuación en América Latina y el Caribe y esta ha aprendido a leer, a interactuar (y cuando hace falta, a tomar distancia) con los Estados Unidos, mientras que el conocimiento latinoamericano de China es aún limitado. Sin embargo, incipientemente China está comenzando a aprender a medir los riesgos y a evaluar los costos de una región que comienza a conocer.

Por otra parte, en el plano de las relaciones entre China y los Estados Unidos, si bien en junio de 2013, en la Cumbre China-Estados Unidos, se acordó desarrollar una relación basada en el respeto mutuo, la cooperación y de beneficios compartidos en un mundo armónico, la tensión persiste y se refuerza hacia futuro, con la próxima finalización del mandato de Obama y la continuidad de una nueva y más proactiva diplomacia china promovida por el presidente Xi como parte de la construcción del *China dream* (Rodríguez y Leiva van de Maele, 2013; Ramírez, 2014).

En este marco, las posibilidades de cooperación entre los dos actores en la región se reducen y se vuelven más hacia la competencia que a la convergencia, más allá de la cooperación que puedan desarrollar en relación con temas de gobernanza global fuera de la región y de las tensiones estratégicas existentes en el mar del Sur de China.

En este contexto, la aspiración al desarrollo de una potencial agenda triangular entre China, los Estados Unidos y América Latina y el Caribe se ve seriamente limitada, entre otras razones por la capacidad de adaptación de los tres actores a las aceleradas y, eventualmente, inesperadas transformaciones del cambio de ciclo en el mundo y, particularmente en el caso de los Estados Unidos y de América Latina y el Caribe, por los cambios políticos internos.

El interrogante que queda en pie, consecuentemente, es: ¿cómo América Latina y el Caribe puede beneficiarse no solo de su relación con China sino de una relación triangular en construcción que demandará alguna nueva forma de narrativa, aún en ciernes, y de estrategias y políticas consensuadas difíciles de construir? Más allá de la coyuntura, tal vez la nueva situación y una potencial relación triangular requieran una nueva narrativa regional que se nutra de los alcances autonómicos logrados en la década previa a fin de avanzar en la diversificación de sus relaciones para una mejor inserción

en el sistema internacional y de nuevos esfuerzos para avanzar en el sentido de una integración regional.

A manera de conclusión

Sin duda, las relaciones entre China y América Latina y el Caribe desarrolladas en el último decenio han marcado un cambio significativo en la región, tanto respecto de la creciente importancia que la primera ha asumido en el desarrollo de las economías de la región como de la capacidad consecuente de nutrir una narrativa autonómica, en particular en relación con los Estados Unidos. Los riesgos impuestos por la amenaza de una desaceleración de la economía china y de los cambios en su patrón de desarrollo —actualmente más orientados al consumo y a los servicios— parecen no haberse reflejado aún claramente en su relación con la región. China mantiene su interés por ella, sin variar sustancialmente su patrón de relacionamiento, a la par de que, contra todo pronóstico, sostiene su ritmo de crecimiento, frenando momentáneamente la tendencia a la baja de su crecimiento económico (Fontdeglòria, 2016).

Una de las claves para fomentar la cooperación entre China y América Latina en este nuevo contexto reside en la oportunidad presentada por la evolución de sus economías. A medida que se amplía el comercio bilateral, la reforma por el lado de la oferta que está en marcha en China ha comenzado a afectar a América Latina, dado que las exportaciones de materias primas de ella a China ocupan más de setenta por ciento del volumen total y los productos industriales solo seis por ciento, según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). China está promoviendo una reestructuración de sus industrias, que implica que el foco de la economía se traslade del sector secundario al terciario, proceso en el cual el motor del crecimiento es cada vez más el consumo en vez de la inversión. Los analistas puntualizan, en este sentido, que la reforma china presenta nuevas oportunidades para los bienes de consumo de América Latina, al contrario de la debilitada demanda de materias primas. China se ha convertido, asimismo, en un país exportador de capital. Hasta 2015, los inversores chinos habían realizado una inversión de 735 080 millones de yuanes.

Por otro lado, los expertos aconsejan que China aproveche los nuevos cambios surgidos en el desarrollo periódico de la economía latinoamericana, que continua en búsqueda de inversiones en infraestructuras, sobre todo en los sectores de la energía y el transporte. China cuenta con fortalezas en la

construcción y gestión de infraestructuras que puede exportar hacia la otra orilla del Pacífico.

Por otra parte, la industria latinoamericana aún se encuentra en una etapa de crecimiento, lo cual crea una complementariedad que se podrá conectar con la transferencia de capacidad productiva de China.

Hay perspectivas prometedoras para ambos lados en los terrenos de la energía limpia, los nuevos materiales de construcción, la petroquímica, el automovilismo, la siderurgia, la agricultura, la logística portuaria o la tecnología de información, entre otros, que se pueden sustanciar con la creación de zonas de cooperación comercial y de libre comercio, parques de procesamiento para la exportación o parques industriales. A su vez, los expertos recomiendan que la inversión china tienda puentes con los mercados latinoamericanos mediante la cooperación con empresas europeas que hayan establecido mecanismos maduros de inversión y gestión en América Latina (*China.org.cn*, 2016).

En el plano político, son de destacar dos fenómenos importantes en las relaciones chino-latinoamericanas. Por un lado, los cambios políticos en algunos de los países de América Latina y el Caribe no han afectado significativamente estas relaciones y se mantienen en pie muchos de los acuerdos y las asociaciones establecidos en la década precedente, pese a las preocupaciones expresadas por los medios y el Gobierno de China. Por otro, China ha aprendido a evaluar los riesgos y las amenazas que pueden afectar sus relaciones con la región y tiende progresivamente a resaltar una aproximación pragmática y eventualmente apolítica a estas relaciones (Wang, 2016).

Por otra parte, un documento reciente de la OCDE, CAF y Cepal (2015, pp. 175-176) plantea con claridad que las respuestas de América Latina y el Caribe frente al contexto cambiante por la transformación china deben construirse en torno a tres objetivos: 1) la creación de condiciones para que el papel financiador de China sirva para reforzar las infraestructuras y cerrar la brecha existente en la región, 2) implementar políticas sostenibles de desarrollo productivo que resalten las ventajas aportadas por la nueva normalidad de China y 3) apuntar hacia una verdadera estrategia regional, que consolide la integración de la región a través de diversos factores tradicionales. Sin embargo, estos tres objetivos específicamente relacionados con China no pueden disociarse de una nueva narrativa regional que, sin perder el carácter autonómico alcanzado, reformule las concepciones y los mecanismos de una integración regional que posibilite, a la vez, una interlocución

colectiva tanto con China como con otros actores de un sistema internacional en transformación.

En suma, más allá de estas aspiraciones, la transición que apareja el cambio de ciclo global y las transformaciones regionales no solo demandarán el desarrollo de una nueva narrativa basada en prácticas y estrategias efectivas por parte de la región, sino también la decantación de una nueva percepción china de los alcances y las limitaciones de su relación con América Latina y el Caribe.

Referencias

- Beeson, M. (2009). Geopolitics and the making of regions: The fall and rise of East Asia. *Political Studies*, 57(3), 498-516.
- Beeson, M. (2013). The political-economy of “the pivot”. *Analysis*, 188, 1-8.
- Bernal-Meza, R. (2014). La heterogeneidad de la imagen de China en la política exterior latinoamericana: perspectivas para la concertación de políticas. *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 14, 113-134.
- Bezrukov, A. y Sushentsov, A. (2015). Contours of an alarming future. *Russia in global affairs*. Recuperado de <http://eng.globalaffairs.ru/number/Contours-of-an-Alarming-Future-17693>
- Bremmer, I. (2013). *O fim das lideranças mundiais*. São Paulo: Saraiva.
- Busanello, H. (2015). *China, ¿conquistador o socio estratégico?* Buenos Aires: Planeta.
- Cameron, M. A. y Hershberg, E. (Eds.). (2010). *Latin America's left turns: Politics, policies, and trajectories of change*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Cannon, B. y Kirby, P. (2012). Civil society and the state in left-led Latin America: Challenges and limitations to democratization. Londres: Zed Books.
- Cepal. (2014). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.
- Cepal. (2015). *Estudio económico de América Latina y el Caribe. Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chin, G. y Thakur, R. (2010). Will China change the rules of global order? *The Washington Quarterly*, 33(4), 119-138.
- China.org.cn. (28 de junio de 2016). *Relaciones China-América Latina permanecen sólidas pese a cambios en situación latinoamericana*. Recuperado de http://spanish.china.org.cn/international/txt/2016-06/28/content_38763988.htm

- Del Arenal, C. (s. f.). Claves interpretativas del (des)orden mundial. Recuperado de https://www.academia.edu/13542676/Claves_interpretativas_del_nuevo_des_orden_mundial?auto=download
- Economy, E. C. y Segal, A. (2009). The G2 mirage: Why the United States and China are not ready to upgrade ties. *Foreign Affairs*, 88(3), 14-23.
- Fontdeglòria, X. (15 julio 2016). China mantiene su ritmo de crecimiento gracias al estímulo. *El País*. Recuperado de http://economia.elpais.com/economia/2016/07/15/actualidad/1468558436_507033.html
- Gallagher, K. (31 marzo 2016). Latin America needs a plan to China's Latin America plan. *Latin America Goes Global*. Recuperado de <http://latinamericagoesglobal.org/2016/03/latin-america-needs-a-plan-to-chinas-latin-america-plan/>
- Grabendorff, W. (2015). La gobernanza regional en América Latina: condicionamientos y limitaciones. *Pensamiento Propio*, 20(42), 9-30.
- Guerra Borges, A. (2004). América Latina: regionalizar la globalización. De la trayectoria histórica a la utopía convocante. *Economía y Desarrollo*, 1(2), 110-126.
- Horwitz, B. y Bagley, B. M. (2016). *Latin America and the Caribbean in the global context: Why care about the Americas?* Nueva York: Routledge.
- Kamal, R. y Gallagher, K. P. (5 abril 2016). China goes global with development banks. *Bretton Woods Project*. Recuperado de <http://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2016/04/At-Issue-China-goes-global-with-development-banks.pdf>
- Lagos, R. (Comp.) (2008). *América Latina: ¿integración o fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa.
- Laqueur, W. (2015). *Putinism: Russia and its future with the West*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Leonard, M. (2015). Introduction. En *Geo-economics with chinese characteristics: How China's economic might is reshaping world politics*. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_GeoEconomics_with_Chinese_Characteristics.pdf
- Maihold, G. (2014). BRICS, MIST, MIKTA: México entre poderes emergentes, potencias medias y responsabilidad global. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 100, 63-79.
- Maira, L. (2015). El debate sobre la declinación de Estados Unidos durante la actual crisis internacional. En J. L. León-Manríquez, D. Mena Alemán y J. L. Valdés (Coords.), *Estados Unidos y los principales actores de la reconfiguración del orden mundial del siglo XXI* (pp. 35-60). México: UNAM.
- Malamud, A. (2009). Divergencias en ascenso: viejas y nuevas fracturas en América Latina. *Araucaria*, 11(21), 125-139.

- Malamud, A. (6 junio 2016). It's a multipolar world after all! (It's just not a multilateral one.). *Latin America Goes Global*. Recuperado de <http://latinamerica-goesglobal.org/2016/06/3589/>
- Malamud, C. (17 mayo 2015). Las cuatro tentaciones latinoamericanas en su relación con China. *Infolatam*. Recuperado de <http://www.infolatam.com/2015/05/17/las-cuatro-tentaciones-latinoamericanas-en-su-relacion-con-china/>
- Maliavin, V. (2015). *Eurasia y vsemirnost*. Moscú: Ripol Klassic.
- Núñez, R. (2015). China y el síndrome de “Bienvenido Mr. Marshall”. *Infolatam*. Recuperado de <http://www.infolatam.com/2015/05/25/china-y-el-sindrome-del-bienvenido-mister-marshall/>
- Nye, J. (2015). *Is the American century over?* Cambridge: Polity Press.
- OCDE, CAF y Cepal (2015). *Perspectivas económicas de América Latina 2016: hacia una nueva asociación con China*. París: OCDE Publishing.
- Preciado Coronado, J. y Uc, P. (2010). La construcción de una geopolítica crítica desde América Latina y el Caribe: hacia una agenda de investigación regional. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 1(1), 65-94.
- Ramírez Bonilla, J. J. (2014). La competencia Estados Unidos-China. En J. J. Ramírez Bonilla y F. J. Haro Navajas (Coords.), *China y su entorno geopolítico* (pp. 33-72). México: El Colegio de México.
- Rodríguez Aranda, I. y Leiva van de Maele, D. (2013). El *soft power* en la política exterior de China: consecuencias para América Latina. *Polis*, 12(35), 497-517.
- Ríos, X. (2015). La disyuntiva asiática: ¿Estados Unidos o China? En M. Mesa (Coord.), *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global* (pp. 167-181). Madrid: Centro de Educación e Investigación para la Paz.
- Sanahuja, J. A. (En prensa). Un contexto de cambio: fin de ciclo para América Latina y el Caribe. *Pensamiento Propio*, 44.
- Serbin, A. (2014). ¿Atlántico vs. Pacífico? Mega-acuerdos e implicaciones geoestratégicas para América Latina y el Caribe. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini Júnior (Coords.), *¿Atlántico vs. Pacífico? América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales* (pp. 15-72). Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Serbin, A. (Coord.) (2016). ¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. En *Anuario de Integración de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Serbin, A., Martínez, L. y Ramanzini Júnior, H. (Coords.). (2012). El regionalismo “posliberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el*

- Gran Caribe*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Tulchin, J. (2016). *Latin America in international politics*. Challenging U. S. Hegemony, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Valdés Ugalde, J. L. (2015). Lucha de poder y política exterior. *Smart power* y hegemonismo mesiánico: ¿Declive de Estados Unidos? En J. L. León-Manríquez, D. Mena Alemán y J. L. Valdés (Coords.), *Estados Unidos y los principales actores de la reconfiguración del orden mundial del siglo XXI* (pp. 61-98). México: UNAM.
- Wang, P. (2016). China and Latin America: strategic relations in times of change. *openDemocracy*. Recuperado de <https://www.opendemocracy.net/democraciaabierto/pablo-wang/china-and-latin-america-strategic-relations-in-times-of-change>
- Wickett, X., Nilsson-Wright, J. y Summers, T. (2015). The Asia pacific power balance beyond the US-China narrative. *US Project and Asia Programme*. Recuperado de https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/20150924AsiaPacificWickettNilssonWrightSummersFinal.pdf

Las políticas y estrategias de China hacia América Latina y el Caribe

Haibin Niu

Desde principios del siglo XXI, el incremento de la presencia china en América Latina ha captado la atención de los observadores. Las implicaciones de dicha presencia para la región han sido estudiadas desde diferentes puntos de vista, pero aún queda una pregunta sin resolver. Para dar solución a ella, necesitamos entender las políticas y las estrategias de China con respecto a la región desde una perspectiva que relacione lo sistemático y lo nacional. Sistemáticamente, la intensificación de la globalización económica y la existencia de los diferentes polos políticos ofrecen más espacios y oportunidades para que ambas partes construyan relaciones más cercanas. A nivel doméstico, el crecimiento de la economía nacional china requiere unos vínculos más representativos y amplios con América Latina.

Las características de la relación de China con América Latina han cambiado bastante desde el establecimiento de la República Popular China en 1949. Aunque los lazos económicos proveen el principal soporte para la relación, esta se enfrenta al desafío de abarcar más y ser más sostenible en el futuro. Para alcanzar esta meta, China ha fortalecido su voluntad política y sus recursos económicos para la relación mediante el Foro China-Celac (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños). Cada vez más participantes chinos se están involucrando en la relación más allá de las empresas del Estado, lo cual es un factor positivo para la construcción de una relación más dinámica entre China y América Latina.

Nexos domésticos y externos: perspectiva histórica

La proyección china en América Latina siempre ha estado condicionada por la capacidad, identidad y estrategia china, así como por el ambiente estratégico

del sistema internacional. Históricamente, la interacción de China con América Latina fue bastante débil, ya que China carecía de la capacidad e intención de proyectar su presencia hacia América Latina. La famosa Ruta de la Seda entre 1565 y 1865 entre China y México fue principalmente dirigida por comerciantes europeos y las actividades comerciales de China ocurrían fundamentalmente en Asia del Este. Las relaciones comerciales entre China y México eran dirigidas vía la Ruta de la Seda por Filipinas. Sin embargo, hubo que terminar la ruta debido a las políticas chinas durante la dinastía Ming, que prohibieron el comercio marítimo. Miles de migrantes chinos fueron comercializados hacia países latinoamericanos por los colonizadores europeos en el siglo XIX. Estos trabajadores chinos hicieron un gran trabajo en la construcción de vías férreas y canales, entre otros. Para proteger el daño ilegal de los intereses de los inmigrantes chinos en México y Cuba en 1911, la dinastía Qing expresó su preocupación y ordenó la visita de sus flotas a Cuba.

Después del establecimiento de la nueva China en 1949, su principal relación externa se concentró en el grupo de países de la antigua Unión Soviética por un largo periodo debido a su aislamiento de los países occidentales. Las interacciones de China con América Latina durante este periodo sucedieron principalmente en el sector cultural y económico, ya que no se había establecido un lazo diplomático. Las intenciones de China en América Latina durante este tiempo también habían sido cuestionadas por algunos países de la región, debido a las actividades comunistas que estaban desarrollándose en sus países. El establecimiento de la relación diplomática entre China y Cuba en 1960 también se ajustó a esta estructura de poder entre la antigua Unión Soviética y los Estados Unidos. Además, la relación entre China y Cuba también se vio afectada por la rivalidad entre Moscú y Pekín que tuvo lugar entre 1970 y 1980 hasta la normalización de la relación chino-soviética en la década de 1980. El *boom* de la relación diplomática de China con América Latina se hizo realidad en la década de 1970, en el contexto de la mejorada relación entre China y los Estados Unidos y el regreso de China a las Naciones Unidas como miembro permanente del Consejo de Seguridad. Desde esta perspectiva geoestratégica, algunos académicos argumentan que la política exterior con respecto a América Latina ha sido dirigida principalmente por una preocupación unidimensional: la geopolítica global desde una perspectiva histórica (Xiang, 2008). En general, la estructura bipolar del poder global limitó el potencial de la puesta en marcha de la relación entre China y América Latina.

Se puede decir que una relación representativa con América Latina solo fue posible cuando tanto China como América Latina pudieron actuar como actores independientes en el escenario global. Incluso cuando China implantó su famosa política de apertura en 1978, le tomó al menos dos décadas al país lograr compromisos representativos con África, el Oriente Medio y América Latina, más allá de sus vecinos y sus mayores socios de Europa y los Estados Unidos. Basada en sus ampliamente complementarias ventajas comparativas y en su integración en la economía global, China se convirtió en el segundo socio comercial más grande de América Latina y en una de las mayores fuentes de inversión extranjera directa de América Latina. Desde la perspectiva de los observadores chinos, la importancia estratégica de América Latina para China se basa principalmente en sus ambiciones globales: la relación con América Latina es una parte importante de la estructura de apertura de China; el potencial del mercado latinoamericano, los recursos naturales y la apertura cultural pueden apoyar al crecimiento chino; América Latina como un escenario de prueba para que China despliegue su diplomacia global como una gran potencia (Wu, 2013, pp. 4-7). La capacidad económica cada vez mayor de China y su estrategia para integrarse en la economía mundial son la base para que China pueda construir una relación considerable con América Latina.

Las relaciones de China con América Latina, que se encuentran en crecimiento, fueron creadas en un ambiente relativamente pacífico y basado en una lógica de beneficio económico mutuo desde comienzos del siglo XXI. A diferencia del ambiente estratégico competitivo de Asia del Este, el compromiso económico de China con América Latina fue afectado en menor medida por la competencia geoestratégica de los Estados Unidos y sus aliados. Los países de América Latina, en su mayor parte, estaban adoptando la globalización y construyendo una relación exterior diversificada mediante la búsqueda de más socios internacionales, que incluye a China. China también se identificó a sí misma como beneficiaria del actual sistema internacional y siguió un enfoque de ascenso pacífico. Ante este trasfondo, el enfoque de China hacia América Latina se basó principalmente en la participación en la globalización económica y en la cooperación internacional. Por tanto, la presencia china en los países latinoamericanos no fue percibida como una amenaza a la paz y a la prosperidad de la región; al contrario, las instituciones económicas internacionales de gran renombre argumentaron que el robusto crecimiento en América Latina en la década pasada fue una medida importante de sus conexiones con China (The World Bank, 2011).

Los lazos actuales entre China y América Latina están yendo más allá de los aspectos económicos. Este incremento se caracteriza cada vez más por una red institucional. El *China's policy paper on Latin America and the Caribbean* fue publicado en 2008 con el propósito de trazar una hoja de ruta para la construcción de una asociación comprehensiva y cooperativa. El Foro China-Celac, establecido en 2015, está profundizando el lazo como una plataforma para la planeación y la recaudación de fondos. También se basa en gran medida en las interacciones sociales y locales. Las interacciones entre China y los países latinoamericanos están sucediendo cada vez más en las provincias y en los estados. Desde la década de 1990, la mayoría de los nuevos inmigrantes chinos en América Latina provenían de la China continental y no de Taiwán. Tanto el estudio chino de América Latina como el estudio de China por parte de los países latinoamericanos han recibido un desarrollo más dinámico en años recientes. Basado en su lazo económico fortalecido, ambas partes están trabajando para alcanzar una relación económica sostenible como respuesta a preocupaciones tales como la desindustrialización. Al hacerlo, ambas partes prestaron más atención a las experiencias de desarrollo del otro con el fin de evitar la trampa de la renta media y alcanzar el crecimiento sostenible, así como la coordinación en la gobernanza global.

Factores sistémicos que influenciaron la proyección de China en América Latina

Como se mencionó, la relación histórica entre China y América Latina fue influenciada en gran medida por el ambiente internacional en el que China se encontraba. Es claro que, aunque China posea una estrategia geopolítica completamente estructurada con respecto a América Latina, las situaciones geopolíticas globales, en especial las relaciones de las grandes potencias, tienen, de hecho, un impacto en la relación chino-latinoamericana. Para entender la actual presencia dinámica de China en América Latina, tenemos que entender cómo China percibe el actual sistema internacional y cómo los factores del sistema afectan la proyección china en América Latina. Hablando en términos económicos, la globalización ha sido gradualmente tratada como un factor positivo para el crecimiento de la economía china. En cuanto a lo geopolítico, el ascenso de las potencias emergentes generó más espacio para que China se involucrara con el resto del mundo. Desde una perspectiva global, China también percibe a América Latina como un accionista con una mentalidad afín (*like-minded shareholder*) para resolver los desafíos globales.

El crecimiento chino se basó principalmente en sus logros económicos mediante la implementación de sus políticas de apertura y reforma. América Latina ocupaba un rol de muy poca prioridad en el siglo pasado, ya que no contaba con el capital, la tecnología y las habilidades de administración que otras economías más avanzadas y algunos de los países vecinos de China sí poseían. Durante este proceso de apertura, China siempre prestó atención a su capacidad doméstica para alcanzar el crecimiento y se mantuvo cautelosa al adoptar la llamada globalización económica, ya que en algunas ocasiones trataba la globalización como si fuese occidentalización. Mediante el análisis de algunas experiencias exitosas de algunas economías del este de Asia, tales como los cuatro dragones asiáticos, China finalmente se unió a la Organización Mundial del Comercio en 2001. Su membresía expandió el mercado chino hacia el mundo y posibilitó el acceso de los productos chinos al mercado mundial, incluso a América Latina. Desde 2001, China ha emergido como un actor crecientemente relevante dentro de América Latina. Aunque existieron fuertes reacciones desde México, Argentina y Brasil, con relación a los productos importados chinos, China suscribió tratados de libre comercio con Chile, Perú y Costa Rica en su relacionamiento económico con América Latina. La membresía en la Organización ofreció a las empresas chinas una verdadera visión global para explorar el mercado mundial.

La crisis financiera que tuvo lugar desde 2008 en algunas economías avanzadas como los Estados Unidos fue otro punto decisivo para que China pensara más en su cooperación con las economías emergentes. El ascenso de las economías emergentes es un factor determinante del sistema internacional actual. China se convirtió en miembro de la cumbre del G20 y el grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), lo cual representó una nueva fase del sistema internacional que se encuentra en evolución. Debido a los problemas económicos y a la demanda decreciente de estas economías avanzadas, el Gobierno y las empresas chinas les prestaron mucha más atención a la importancia de las economías emergentes. América Latina se desempeñó de mejor forma durante la crisis financiera de 2008 que durante previas crisis financieras internacionales, en parte, por sus lazos económicos más cercanos con China y a sus más fuertes economías emergentes, tales como México, Brasil, Argentina y Colombia. América Latina ha cultivado gradualmente un gran mercado de consumo basado en el crecimiento de la población de clase media desde comienzos del siglo XXI. China ha crecido para convertirse en la segunda mayor economía del mundo. Frente a este trasfondo, tanto China

como América Latina se dieron cuenta de la importancia de su rol como economías emergentes y trataron con más seriedad sus fronteras económicas.

Desde una perspectiva global, tanto China como América Latina están viviendo en un mundo globalizado, y hacen frente a los abrumadores desafíos globales mientras el poder de los Estados Unidos se encuentra relativamente en decadencia. La relativa decadencia del poder del hemisferio occidental pedía una mayor contribución por parte de las economías emergentes en el Gobierno global. Los Estados Unidos abandonaron formalmente la doctrina Monroe que cumplía 190 años en vigor en 2013, lo cual implicó un cambio fundamental para el ambiente geoestratégico del hemisferio occidental. Los países latinoamericanos tienen más espacio y capacidad para seguir su propia agenda diplomática y resolver problemas regionales e incluso contribuir a una agenda de carácter más global. Países latinoamericanos como Brasil, Chile y México han hecho un gran trabajo mediante la promoción de una agenda global que incluyera un desarrollo internacional sostenible, el cambio climático y la apertura al comercio internacional, entre otros. En este ámbito, China puede ser más proactivo en la proyección de su presencia en América Latina y esperar más coordinación con los países latinoamericanos en la promoción de la agenda global.

Factores domésticos para un vínculo más fuerte entre China y América Latina

La diplomacia es una extensión de la política interna. Antes de la política de apertura, las políticas nacionales de China se enfocaron en la lucha de clases y su relación con América Latina también se vio afectada de forma negativa. Cuando la prioridad doméstica de China cambió al crecimiento económico en 1978, la relación de China con América Latina resaltó, de igual forma, la importancia de América Latina como un proveedor de recursos naturales para el crecimiento económico de China. Como varios académicos agudamente mencionaron, “las relaciones entre China y América Latina son complejas, se están fortaleciendo, son notablemente asimétricas y son fundamentalmente económicas” (Esteban, 2015). América Latina es un socio atractivo que puede ayudar a China alcanzar su meta de desarrollo.

La agenda económica ha tomado un perfil muy alto en la relación entre China y los Estados Unidos desde el establecimiento de la asociación estratégica China-Brasil en 1993. Los logros más visibles de esta asociación estratégica son de naturaleza económica. Por ejemplo, China sobrepasó a los Estados

Unidos como el mayor socio comercial de Brasil en 2009; tanto China como Brasil son miembros fundadores de los recientemente establecidos bancos para la inversión multilateral, tales como el Nuevo Banco de Desarrollo y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, etc. Los tratados de libre comercio de China con Chile, Perú y Costa Rica muestran de forma clara la primacía de la agenda económica en la relación. La estrategia china para el crecimiento económico consiste en integrarse en la economía mundial; para estos fines, América Latina es un socio cuya importancia crece cada vez más para China.

El compromiso chino con América Latina puede ser dividido aproximadamente en dos fases. En la primera fase, América Latina resulta atractiva como proveedora de materias primas para que las fábricas chinas puedan producir bienes para el mercado mundial. En la segunda fase, América Latina es atractiva para absorber la capacidad china que no solo es avanzada, sino que también excede su capacidad. Los dos patrones tienen sus ventajas y desventajas para América Latina. Hasta cierto punto, podría resultar inevitable para ambas partes aceptar y adaptarse a estos compromisos económicos. Tanto China como América Latina se encuentran en un lado relativamente débil en la economía global. Durante las previas etapas de desarrollo, el sector industrial chino, que se encuentra en auge, se basó en su fuerza de trabajo local a bajos costos y en los débiles requisitos ambientales, mientras que el auge latinoamericano en el sector primario ha dependido en gran medida de la demanda externa. En este momento, China cuenta con recursos financieros, tecnología y capacidad industrial de sobra, mientras que América Latina carece de capital, infraestructura y capacidad industrial. En ambos escenarios, las ventajas comparativas de ambas partes son complementarias. Los participantes chinos reconocieron este tipo de complementariedad y apuntaron a hacerla una realidad, a pesar de la existencia de diferentes desafíos, como los costos para sus empresas, las diferencias culturales, etc.

En el escenario actual, los intereses económicos de China en América Latina están tomando un rumbo más comprehensivo. Una razón es que China está disminuyendo su sobrecapacidad y reajustando su crecimiento económico basándose en su innovación y consumo, lo cual significa que la demanda china de materia prima proveniente de América Latina podría estar decayendo. China debe contemplar otros aspectos de su relacionamiento económico con América Latina. La otra razón es que las empresas chinas son más capaces que antes de adaptarse al mercado latinoamericano mediante el fortalecimiento de la inversión y los negocios locales. Aunque los

sectores mineros, de energía y agricultura siguen siendo atractivos para los inversores chinos, la inversión china en América Latina se está volviendo más diversificada basándose en sus mejoras nacionales en las áreas de la tecnología baja en carbono, de infraestructura, de manufactura, de tecnologías de la información, etc.

Además de las consideraciones económicas, los intereses políticos también están desempeñando un papel importante en el compromiso de China con América Latina. China aprecia la importancia en general de América Latina en el sistema internacional. En 1988, el señor Deng Xiaoping tuvo la previsión de afirmar que el siglo *xxi* debería ser el siglo del Pacífico y de América Latina. Como potencia global en ascenso, China requiere el apoyo de más países para hacer su ascenso más aceptable y legítimo para el resto del mundo. Como los países en desarrollo, China piensa que hay más intereses mutuos entre China y América Latina que en su relación con potencias ya establecidas. China no está buscando aliarse con los países latinoamericanos para desafiar el orden internacional actual; lo que China espera de su relación con América Latina es entendimiento político de su enfoque de desarrollo nacional y su perfil internacional. El intercambio de ideas sobre la gobernanza doméstica ha sido un contenido importante de las conversaciones políticas de China con los países latinoamericanos, el cual consiste en contribuir a que la población de América Latina entienda de mejor forma el sistema político chino, no se trata de implementarlo en América Latina. Asimismo, China también necesita del apoyo de América Latina en sus políticas sobre el Tíbet, Taiwán, los derechos humanos, el mar del Sur de China y el cambio climático.

Algunos observadores creen que el enfoque chino con vistas a América Latina no solo está dirigido por intereses económicos, sino también por cuestiones estratégicas (Noesselt y Soliz-Landivar, 2013). El argumento radica en que China quiere competir con Estados Unidos, declarando que se traslaparon parcialmente los líderes chinos y estadounidenses al elegir sus destinos de visita en América Latina en 2013. También se hace mención de la apertura de institutos Confucio por parte de China en América Latina y la cooperación en tecnología aeroespacial. Sin embargo, China se ha presentado como un jugador global de pleno derecho, lo cual se refleja naturalmente en la exhaustiva agenda de la relación entre China y América Latina. La presencia china en América Latina creará, indudablemente, algunas implicaciones geopolíticas para la región, incluso si no estaban contenidas en las expectativas iniciales de China. China, efectivamente, explora sus nuevos lazos con América Latina para adaptarse al sistema internacional en transición

que se ha caracterizado por los cambios y la difusión del poder. Resulta útil para China buscar las relaciones internacionales idóneas entre países con sistemas políticos y civilizaciones diferentes mediante el desarrollo de la relación China-América Latina. Está en los intereses de ambos actores buscar la autonomía mediante la construcción de asociaciones internacionales diversificadas. Una relación fuerte y sostenible entre China y América Latina sirve para mejorar el estatus internacional de China.

El presidente chino Xi visitó en dos ocasiones América Latina durante sus dos primeros años al mando, lo cual, de hecho, incrementó la importancia de América Latina en la diplomacia china. Para explicar sus dos visitas, hay dos puntos que no se pueden pasar por alto. Uno de estos es que América Latina es vecina de los Estados Unidos y el otro radica en que el estatus internacional de América Latina es más alto que en tiempos anteriores. Las noticias que fueron reportadas con mayor volumen por los medios de comunicación chinos durante sus viajes a América Latina fueron la visita a los Estados Unidos, la participación en la cumbre de los BRICS y las distintas reuniones con algunos de los miembros de la Celac. Después del establecimiento del Foro China-Celac, los pensadores estratégicos chinos declararon con emoción que China había hecho los mismos acuerdos con todas las regiones en desarrollo. Dado que las economías emergentes en América Latina se han vuelto más activas en la agenda global, consiguiendo ser anfitriones de cumbres internacionales del G20, de la Conferencia de Cooperación Económica Asia-Pacífico, de los BRICS, entre otros temas de interés global, se prevé que las visitas de personas de altos cargos de China a América Latina serán más normales en el futuro y los puntos de vista latinoamericanos serán más importantes para los líderes chinos. Para consideraciones más amplias, China considera cada vez más a América Latina como un socio importante en la formación de la agenda global, lo cual da cuenta de los esfuerzos chinos por ser un actor global legítimo.

China sí necesita respaldo con respecto a la preservación de sus intereses nacionales en un sistema internacional transitorio. La asistencia del presidente venezolano Nicolás Maduro el 3 de septiembre de 2015 al desfile de la conmemoración del aniversario setenta desde que las tropas japonesas se rindieron representa un apoyo político necesario de enorme importancia para China. La membresía de Brasil en el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura como miembro financiador también es un apoyo importante para la gran iniciativa internacional de China. La construcción de un círculo de amistades es útil para que China pueda preservar sus intereses

internacionales. La diplomacia china bajo el mandato del presidente Xi ha tomado un rol más proactivo en la participación de asuntos internacionales en la configuración de una agenda internacional que requiere socios más capaces y de pensamiento similar. América Latina es una región importante que posee más independencia y actores internacionales que otras regiones en desarrollo. China cada vez más deja de tratar a América Latina como el susodicho patio de los Estados Unidos en un mundo interdependiente y globalizado, lo cual ha vuelto a China más proactiva para construir una relación comprehensiva con América Latina. Tanto China como América Latina podrían disfrutar de una mayor autonomía y realzar sus influencias en el sistema internacional por medio de su interacción.

Con las crecientes interacciones políticas y económicas con América Latina, existe una comunidad académica en expansión en China sobre los estudios latinoamericanos, lo cual resulta útil para que China pueda minimizar la brecha de conocimiento sobre América Latina, entender a la región de mejor forma, así como para el diseño de una política razonable hacia la región. Los estudios chinos sobre América Latina han sufrido altas y bajas, debido al cambio de las políticas domésticas chinas y a las relaciones con América Latina. Al comparar los estudios latinoamericanos desde la perspectiva de la revolución de la teoría de los tres mundos, los estudios latinoamericanos actuales en China tienen una base social y económica mucho más sólida. Los estudios latinoamericanos en China no solo son de utilidad para el proceso de toma de decisiones de las políticas gubernamentales, sino también para los intereses de las empresas y las demandas de la sociedad de conocimiento acerca de América Latina.

Como una región relativamente avanzada en un mundo en desarrollo, América Latina es importante para China, no solo como un mercado potencialmente grande, sino también como un modelo de desarrollo alternativo para que China lo estudie. El Partido Comunista Chino, como un partido político revolucionario, ha prestado bastante atención a las experiencias de desarrollo de América Latina. Los modelos de la antigua Unión Soviética, Singapur y los Estados Unidos fueron altamente discutidos en el mundo académico y han aclarado algunas creencias sobre el enfoque chino de desarrollo. Las naciones latinoamericanas son casos famosos en los estudios de política comparada debido a la diversidad de sus prácticas políticas. El entorno académico chino también ha invertido energía en el estudio de las experiencias del desarrollo político y económico de América Latina para evitar la trampa de la renta media y alcanzar la estabilidad política en China. Los

académicos chinos han notado gradualmente la creciente autonomía de los países latinoamericanos en el escenario global, lo cual debería ofrecer un nuevo contexto para que los tomadores de decisiones chinos consideren la emergente relación entre China y América Latina.

La política china hacia América Latina

La estrategia china con respecto a América Latina está siguiendo un camino pragmático y ha respetado la lógica del mercado en vez de la ideología. América Latina es una región rica en economías del mercado y democracias, lo que fue influenciado en buena medida por los valores y la cultura occidental. China respeta las decisiones culturales e institucionales de América Latina al buscar ampliar su relación con la región. Lo que China busca en América Latina es cooperación internacional, respeto mutuo y desarrollo mutuo. China también mantiene una actitud política neutral en cuanto a los asuntos regionales en América Latina. A pesar de los desacuerdos con los Estados Unidos en cuanto a muchos asuntos, Pekín ha adoptado una estrategia de bajo perfil y ha logrado evitar cualquier tipo de confrontación pública con los Estados Unidos en el hemisferio occidental (Li, 2007). La estrategia y política china con respecto a América Latina es muy similar a sus compromisos con otras regiones del mundo. Aunque América Latina no forma parte de su histórica iniciativa económica llamada One Belt One Road (OBOR, ‘un cinturón, un camino’) a cargo del actual Gobierno chino, China sí provee apoyo financiero a la región mediante el establecimiento de numerosos fondos de desarrollo dentro del Foro China-Celac.

El enfoque chino hacia América Latina combina medios bilaterales y regionales a la vez que se compromete con diferentes países de la región sin importar su tamaño. China se ha vinculado con casi todas las instituciones multilaterales en la región en diferentes niveles, desde la Organización de Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo hasta la Alianza del Pacífico y el Mercado Común del Sur, para construir consensos y proveer bienes públicos, más allá de los intereses económicos. La membresía china en el Banco Interamericano de Desarrollo resulta útil para que China pueda invertir en grandes proyectos regionales de infraestructura, así como para financiar pequeñas empresas en América Latina. Mediante el establecimiento del Foro China-Celac, China tiene más iniciativa para dar forma a su relación con América Latina. Desde el punto de vista chino, el Foro China-Celac se concentra más en la cooperación económica, aprecia el respeto de cada

uno por su sistema político y toma un enfoque cauteloso en la influencia en las políticas domésticas de los países latinoamericanos. De forma bilateral, China no cuenta con un sistema de aliados alrededor del mundo, por el contrario, busca todo tipo de asociaciones a lo largo del globo. En América Latina, China ha construido asociaciones estratégicas con Brasil, México, Argentina, Chile, Venezuela y Perú. Una asociación estratégica representa un consenso sobre la importancia y capacidad del otro en lo referente a las relaciones internacionales. La mayoría de estos socios estratégicos son los países dentro de América Latina en los que China más ha invertido y financiado.

Al enfrentar preocupaciones internacionales de los así llamados reajustes del modelo de crecimiento nacional y de neocolonialismo, China se enfocó más en alcanzar un impacto social positivo al invertir en América Latina. Cada vez hay más preocupaciones sobre las implicaciones ambientales acerca de las inversiones de las empresas chinas en los sectores de extracción en América Latina. Para referirse a este asunto, el Gobierno chino ha venido educando a las empresas chinas en cuanto a las responsabilidades sociales corporativas mientras realizan inversiones en el extranjero. Tras notar las negativas y costosas consecuencias del derrame de petróleo en el golfo de México de 2011 por parte de British Petroleum y el fraude en las emisiones de Volkswagen en 2016 en Brasil, es natural que las empresas chinas realicen esfuerzos para fortalecer sus estándares medioambientales. Para tratar la preocupación referente a la desindustrialización de los países latinoamericanos, China está reajustando sus estrategias de relacionamiento con América Latina bajo el actual Gobierno chino.

Las iniciativas políticas chinas más famosas, con respecto a América Latina, son 1 + 3 + 6 y 3 x 3. La iniciativa 1 + 3 + 6 llevada a cabo por el presidente Xi en 2014 consiste en un plan proyectado a cinco años (2015-2019) y tres motores, a saber: comercio, inversión y financiamiento; y seis sectores prioritarios para la cooperación que incluyen la energía y los recursos, la construcción de infraestructura, la agricultura, las manufacturas, la innovación científica y tecnológica y las tecnologías de la información. La iniciativa del primer ministro chino Li ofreció una nueva fórmula conocida como “3 x 3” cuando visitó América Latina en 2015. La iniciativa estableció tres prioridades para la cooperación al desarrollo, a saber: tecnologías de la información, energía eléctrica y logística, además de tres actores clave que incluyen al Gobierno, la sociedad y el sector privado. Ambas iniciativas muestran que la prioridad estratégica china en América Latina todavía se rige por la cooperación económica, mientras que las estrategias están diseñadas cada vez de

forma más clara, balanceada y sostenible que hacen énfasis en la inversión, la innovación y la diversificación. Las nuevas estrategias chinas también resultan útiles para alcanzar el crecimiento latinoamericano a largo plazo.

El perfil de China como inversionista en el sector de infraestructura es diferente de aquel de los países europeos, ya que ofrece, por ejemplo, prioridad al sistema de vías férreas y a los proyectos de transporte continental. Una nueva empresa privada china propuso el Proyecto del Canal de Nicaragua y el Gobierno chino propuso el proyecto del Corredor Ferroviario Bioceánico Central (que unirá los puertos atlánticos brasileños con sus contrapartes peruanas) producto de relaciones estratégicas que resaltan los lazos económicos entre América Latina con China, mas también con Asia. La experiencia de China muestra que la construcción de infraestructura debe estar acompañada de flujos del comercio y de la inversión, de otra forma no será rentable y además será poco sustentable. China cree que una buena infraestructura puede facilitar los intercambios económicos con América Latina desde un punto de vista geoeconómico. De hecho, la escasez de infraestructura en América Latina representa un impedimento para el crecimiento de la región, algo de lo que las instituciones financieras multilaterales y los países regionales son muy conscientes.

El giro del compromiso chino con la región latinoamericana hacia la inversión y la cooperación financiera también es una reacción estratégica de China en cuanto al cambio de sus condiciones domésticas. China ha acumulado inmensas reservas internacionales que no pueden ser usadas en la economía nacional. Invertir en el exterior es una opción para que pueda administrar sus inmensas reservas internacionales. China también ha acumulado una capacidad industrial que no puede ser completamente absorbida por el mercado doméstico. Por tanto, se le ha dado más énfasis tanto a la cooperación para las inversiones y a la cooperación financiera por parte de China a causa de sus lazos económicos con la región. Por medio de esto, China espera poder tratar de forma efectiva las preocupaciones de los países latinoamericanos en cuanto a la desindustrialización al realizar negocios. Al invertir en las economías latinoamericanas, China también puede evitar los costos de mano de obra doméstica que cada vez son más costosos y los costos de transportación internacional, mediante la venta de productos a nivel local. De hacerse realidad esta estrategia de inversión local, es incluso posible para los países latinoamericanos vender bienes manufacturados producto de la inversión china a dicho país en el futuro.

China busca expandir sus acuerdos comerciales y actualizar los existentes con países de la región ante el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP ‘Trans-Pacific Partnership’). El TPP representa en el futuro estándares para la inversión y el comercio, estándares con los que China hasta el momento no ha podido cumplir en su etapa actual de desarrollo, pero que aun así trabaja duro para adaptarse a ellos. Para minimizar el efecto negativo a futuro del TPP en la relación económica externa de China, está trabajando arduamente en la construcción de tratados de libre comercio bilaterales en todo el mundo. Gran parte de los países latinoamericanos, a excepción de la mayoría de los miembros de la Alianza del Pacífico, tales como México, Perú y Chile, se encuentran por fuera del marco de negociación del TPP. Dichos países cuentan con un modo de pensar parecido a China en cuanto a la evaluación de los efectos del TPP. Incluso siendo miembros negociadores del TPP, tanto Chile como Perú tienen lazos económicos fuertes y liberalizados con China dentro de los tratados de libre comercio bilaterales y el Área de Libre Comercio de las Américas (FTAAP ‘Free Trade Area of the Americas’). A pesar de los diferentes niveles de estos acuerdos económicos internacionales, resulta práctico contar con diferentes niveles de acuerdos comerciales para países en sus diferentes etapas de desarrollo. En este momento, las distintas ventajas comparativas entre los Estados Unidos, China y América Latina hacen de esta relación económica trilateral más complementaria que competitiva.

La presencia china en América Latina también debe lidiar tanto con las perspectivas competitivas y cooperativas de la globalización y la geopolítica como con los cambios de la política doméstica de los países latinoamericanos. El abandono formal de la doctrina Monroe podría ser una señal de que los Estados Unidos no trata de forma oficial como una amenaza la presencia de potencias externas en el hemisferio occidental. Al hacer tal declaración, sería ingenuo argumentar que no existirá en lo absoluto competencia estratégica entre China y los Estados Unidos en América Latina. A China le gustaría continuar con los diálogos estratégicos con los Estados Unidos en torno a asuntos latinoamericanos que tuvieron su inicio en 2006. El propósito de estos diálogos es exaltar la confianza mutua y prevenir errores de cálculo mediante la correcta interpretación de sus estrategias para la región y de sus principales compromisos con América Latina, respectivamente. El apoyo estadounidense tanto del estatus de China como observador permanente en la Organización de los Estados Americanos y la membresía de China en el Banco Interamericano de Desarrollo son señales positivas de la posición de los Estados Unidos frente al compromiso de China con la región. La competencia

económica entre China y los Estados Unidos en la región hasta el momento solo representa más oportunidades de negocio para aquella.

China aún mantiene un enfoque neutral en su compromiso con los países latinoamericanos sin importar sus diferencias ideológicas. También ha fortalecido de forma evidente sus lazos con los países latinoamericanos como Brasil, Argentina y Venezuela bajo el liderazgo de políticos de izquierda. Incluso si existen argumentos de que las antiguas manifestaciones del populismo latinoamericano involucraron grandes dosis de nacionalismo, los populistas radicales contemporáneos tienen posturas antiglobalización, antiliberales y, a diferentes grados, posturas contra los Estados Unidos como núcleo de la retórica y las estrategias de sus políticas exteriores (De la Torre y Arnson, 2013). China no apoya dicha agenda anti-Estados Unidos en el momento de desarrollar su relación con estos países, sino que prefiere un enfoque basado en los intereses nacionales y no en la ideología que China adopta en el momento de comprometerse con los países de la región. Por tanto, el cambio de Gobierno en Argentina y durante la provisoria presidencia de Brasil, debida al proceso del juicio político contra la presidente brasileña, no afectaron en gran medida las relaciones de China con ambos países. Basándose en sus propios intereses nacionales, tanto Argentina como Brasil prefieren continuar su relación con China como una de sus prioridades externas.

Desde el punto de vista chino, sin importar sus actitudes hacia los Estados Unidos, todos los políticos de izquierda en América Latina tienen, en un principio, un pensamiento cosmopolita y sus visiones internacionales van más allá de las Américas. El enfoque de Brasil hacia China bajo el Gobierno de Lula intentó principalmente crear una posible asociación para objetivos estratégicos y políticos más amplios, tales como la búsqueda de un orden internacional multipolar. China aprecia la intención de los países latinoamericanos de construir un perfil externo diversificado. El cambio hacia el centro o hacia la izquierda desde los principios del siglo *xxi* fue un desarrollo político destacable en la región. El giro hacia la izquierda en las elecciones latinoamericanas del periodo 2005-2007 reflejó las realidades económicas y las preocupaciones sociales de los votantes. Los votantes en América Latina necesitan tanto la democracia para alcanzar sus derechos políticos como Gobiernos fuertes y efectivos para tratar los problemas sociales que incluyen el desempleo, la seguridad pública, la educación y la calidad de vida de la mayoría. Algunos Gobiernos de izquierda intentaron alcanzar estas metas mediante la nacionalización de los sectores energéticos, lo cual planteó una amenaza para los inversores externos, incluso China. Sin embargo, los

Gobiernos de izquierda tenían el deseo de expandir sus relaciones externas, lo cual representaba buenas noticias para China.

Además, China no se opone a la reaproximación de las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba en años recientes. La mayoría de los académicos chinos evalúan de forma positiva las posibles implicaciones que este acercamiento puede tener en la relación entre los Estados Unidos y América Latina, así como en el futuro de Cuba. China valoró enormemente su relación con Cuba basada en el socialismo y en las buenas relaciones políticas a pesar de las dificultades que fueron producto de la lucha ideológica entre China y la antigua Unión Soviética durante la Guerra Fría. Cuba aprendió algunas lecciones de China sobre cómo reconstruir una relación con los Estados Unidos y sobre cómo construir gradualmente una economía de mercado. A largo plazo, China espera beneficiarse de un ambiente más estable y abierto en Cuba en lo que respecta a la inversión extranjera directa y mantener evaluaciones cautelosas de las implicaciones políticas que la reaproximación podría traer en un futuro al sistema socialista cubano. Por obvias razones, existen diferentes expectativas entre los Estados Unidos y China acerca de los futuros acuerdos políticos; sin embargo, China dejará sin duda alguna al pueblo cubano escoger el futuro político de su país.

También existe una preocupación que indica que con el desarrollo de la estrategia del presidente Obama en cuanto al reequilibrio en la región Asia-Pacífico, China también estaba adoptando una estrategia similar en el hemisferio occidental (Morgan, 2015). Los observadores americanos examinan estrictamente el impacto estratégico que China ha causado en la construcción de capacidades militares de la región, las estructuras de poder, la ideología y la geopolítica. Sin importar las implicaciones geoestratégicas que pudieran existir, la presencia china en América Latina no necesariamente supone que China va a desafiar la hegemonía de los Estados Unidos o influir en la región de una forma negativa. China aún tiene en cuenta la importancia de no interferir en las políticas domésticas del otro y de ser una gran potencia responsable en el momento de comprometerse con los países latinoamericanos. La construcción de la asociación estratégica con América Latina se basa en el potencial de desarrollo de sus socios, la influencia en la región y la capacidad global, y no en sus sistemas políticos o en la actitud anti-Estados Unidos.

Cada vez más conscientes del vacío de conocimiento y de los débiles lazos sociales entre China y América Latina, el Gobierno chino trabaja duro para fortalecer sus lazos culturales con la región. Fortalecer el entendimiento mutuo mediante la realización de más intercambios culturales ha

sido una parte integral de la diplomacia pública de China con respecto a América Latina. Esta diplomacia con la región se concentra en los intercambios culturales, tales como la construcción de ciudades hermanas, la organización de exhibiciones culturales, ser anfitriones de varias delegaciones latinoamericanas en China y la oferta de numerosas becas del Gobierno y oportunidades de capacitación para jóvenes de las élites de América Latina. Las becas gubernamentales ofrecidas por China son diferentes del programa estadounidense 100 000 Strong in the Americas, pues dicho programa está basado en una asociación entre lo público y lo privado que no puede garantizar que los recursos financieros disponibles para las universidades estadounidenses permitan aceptar estudiantes de América Latina. Los institutos Confucio y los salones de clase Confucio han sido establecidos en varias universidades a lo largo de la región para ofrecer estudios profesionales de lengua china y oportunidades para conocer dicha cultura. Durante la visita del primer ministro chino Li Keqiang a Colombia en 2015, una señal del incremento en la interacción cultural fue que el Premio Nobel de Literatura Mo Yan fue invitado como miembro de la delegación de Li para hablar con su contraparte colombiana.

Los diversificados actores emergentes de China

Además del tradicional personal diplomático y las empresas privadas y estatales (*state-owned enterprise*), cada vez más aumenta la presencia de pequeños empresarios chinos, institutos Confucio, medios de comunicación, turistas e inmigrantes en América Latina. Estos nuevos actores son una señal del incremento de los lazos culturales y sociales y de la creciente presencia china en la región. Una agenda de cooperación más amplia entre China y América Latina necesita la implementación de actores más capaces y diversificados. A su vez, la diversidad de los actores chinos con intereses más reducidos y, a menudo, egoístas en América Latina también implica un desafío para el compromiso de China con la región. La estrategia de las empresas enfocadas solo en la búsqueda de mercados y los inmigrantes poco calificados podrían crear algunos problemas sociales para la comunidad local. Además de eso, cómo convertir a estos nuevos actores diversificados en una fuente de poder blando resulta ser un tema interesante para ser examinado. Para alcanzar poder blando en la región, China debe alentar a los actores chinos a prestar más atención a la responsabilidad social corporativa, así como a la cultura local de negocios y a las leyes.

Desde el punto de vista chino, existen tres tipos de actores que participan en la agenda china frente a la región. Aunque todos estos actores estén tomando un rol en la puesta en marcha de la agenda china y en la construcción de la imagen de China en la región, ellos no están siendo completamente financiados o apoyados por el Gobierno chino. Esto muestra que las dinámicas comprehensivas en China en un nivel social y de mercado están encaminadas hacia la construcción de un lazo más cercano con América Latina. Uno de los actores chinos que está emergiendo a nivel internacional son los institutos Confucio que también han fortalecido su presencia en América Latina. Desde la perspectiva de la legitimidad de las potencias que se encuentran en ascenso en el escenario global, estas deberían valorar los aspectos culturales además de los políticos y económicos. En los frentes del valor y la cultura, la estrategia de China con respecto al poder blando se encuentra aún en etapas tempranas. El éxito de los institutos Confucio en los aspectos culturales en los países latinoamericanos con diversos valores, especialmente en Brasil, Chile y México, nos brinda una oportunidad para evaluar los aspectos del poder blando de China como potencia en ascenso.

Aunque las agendas se establecen en un nivel gubernamental, se necesitan actores para alcanzar las metas con apoyo del Gobierno o sin él. La agenda bilateral provee un ambiente económico favorable para que los involucrados tomen acciones. Sin embargo, aún existen diferentes dificultades de naturaleza no política para que los actores puedan operar en la realidad. Algunas de estas dificultades están relacionadas con la gobernanza local, y algunas otras provienen de las diferencias culturales y los malentendidos. Las empresas estatales de China son los actores más controversiales desde la perspectiva de los países latinoamericanos. De hecho, dichas empresas estatales actúan principalmente al estilo del mercado donde son completamente responsables por sus acciones en el mercado. También vale la pena mencionar que todas las grandes empresas privadas han sido fuertemente politizadas respecto de regulaciones, transparencia, antimonopolización y seguridad cuando tienen una gran influencia en los ingresos nacionales. La relación entre las empresas estatales y el Gobierno chino también tiene una dimensión política. China ha realizado algunas reformas para volver a sus empresas estatales más capaces en un competitivo ambiente nacional antes de adentrarse en mercados internacionales. La mayoría de los esfuerzos estaban enfocados en la transformación de las empresas estatales chinas en empresas modernas.

También es de mencionar que los líderes han desempeñado un papel muy positivo en el establecimiento de la agenda para profundizar la relación de China con América Latina en décadas pasadas. La visión de los líderes en cuanto a sus socios extranjeros es muy importante para explorar las oportunidades de cooperación. Desde el lado latinoamericano, Chávez y Lula, los anteriores presidentes de Venezuela y Brasil, respectivamente, desempeñaron un papel muy importante en el fortalecimiento de la relación de sus países con China. Desde el lado chino, diferentes líderes desde Jiang Zemin, Hu Jintao hasta Xi Jinping han prestado constantemente atención para fortalecer la integración de China en la economía mundial. Aunque tanto la creciente importancia de China en la economía global como su complementariedad estructural con varios de los países latinoamericanos promueven el fortalecido lazo económico, la visión política y el liderazgo, junto con un prometedor establecimiento de la agenda, proveen un impulso para la intensificación de la relación económica entre China y América Latina.

En un nivel bilateral, la relación entre Brasil y China es uno de los ejemplos más prominentes del rol de los políticos en un prometedor establecimiento de la agenda. Ambos países establecieron una asociación estratégica en 1993, y los contenidos estratégicos de la relación han resultado ser mucho más amplios mediante la inauguración del diálogo estratégico global en 2014. Mecanismos tales como el Comité Bilateral de Alto Nivel han realizado algunos planes de cooperación multianual para profundizar la relación bilateral. Por consiguiente, cada vez hay más actores privados y públicos capaces, que participan en la materialización de la agenda.

En los frentes técnicos, el proyecto del Satélite Chino-Brasileño para el Estudio de los Recursos Terrestres representó una asociación en alta tecnología pionera en la cooperación Sur-Sur, el Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia/Universidade Federal do Rio de Janeiro y la Tsinghua University establecieron el Centro Chino-Brasilero para la Innovación de Tecnologías, el Cambio Climático y la Energía en 2009, y tanto la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária como la Academia China de Ciencias Agrícolas han construido una asociación desde 2010. Mientras las empresas chinas Baidu, Huawei, State Grid, entre otras, realizaron negocios en Brasil, algunas empresas brasileñas como Embraer, Valley, Embraco y Votorantim también operan en China.

China se ha posicionado como un jugador global, pero aún se mantiene como un recién llegado a América Latina con un vacío de conocimiento. El conocimiento que China posee sobre América Latina fue fortalecido de

gran manera debido al incremento de las universidades chinas capacitadas, tanques de pensamiento y a la actividad diplomática del Partido Comunista Chino. En los frentes políticos, China notó gradualmente que es necesario construir conocimiento de todos los partidos políticos de los países latinoamericanos, ya que ellos tienen la posibilidad de conseguir acceso al poder mediante la celebración regular de elecciones y de acuerdos institucionales democráticos. La nueva estrategia del Partido Comunista Chino restó importancia a las diferencias ideológicas y se concentró en el respeto mutuo y en la diplomacia estatal general, lo cual ayudó a construir una fuerte relación con los partidos más grandes a lo largo de la región (Niu, 2014). El Gobierno chino está fortaleciendo el rol de los tanques de pensamiento en el proceso de elaboración de políticas mediante la construcción de un nuevo tipo de tanques de pensamiento más capaces e influyentes. Los grupos de expertos chinos tienen a su disposición más recursos disponibles para visitar América Latina, asistir a seminarios o para hacer investigaciones de campo. El año 2016 fue designado por el Gobierno chino como el año del intercambio cultural entre China, América Latina y el Caribe.

Debido a que la cooperación económica mantendrá su dominio en la relación entre China y América Latina, es necesario revisar el rol de los actores económicos. Las instituciones públicas, las organizaciones cuasigubernamentales, las empresas privadas y los inmigrantes fueron identificados como los actores más importantes en la relación chino-latinoamericana por un libro de un seminario (Peters y Armony, 2015). Las empresas estatales son una especie de sector público, puesto que son dirigidas por el Partido Comunista Chino. El sector público formula, implementa, financia y evalúa las metas de desarrollo nacional a largo plazo de acuerdo con el análisis (Peters y Armony, 2015). Otros sectores públicos capaces incluyen el Consejo Chino para el Fomento del Comercio Internacional, el Banco de Desarrollo de China, etc. China también cuenta con un número creciente de empresas privadas competentes, tales como Baidu, Huawei, Alibaba. Estas empresas privadas chinas están liderando su camino hacia la expansión y el crecimiento de la inversión china en los países latinoamericanos.

Los actores económicos chinos privados o públicos están enfrentando el gran desafío de adaptarse al ambiente local. El desalentador proceso de licitación para el proyecto de la autopista de alta velocidad en la ciudad mexicana de Querétaro y los actuales bloqueos políticos y económicos tanto en Brasil como en Venezuela son muestra de que el mayor desafío para los intereses chinos en América Latina es la gobernanza doméstica de los países

latinoamericanos. Además de construir una asociación local y una mejor cultura de negocios a nivel local, los actores económicos chinos deben hacer su presencia en cuanto a lo económico en América Latina más transparente, más sustentable en términos legales, más responsable socialmente y amigable en relación con el medio ambiente. Al lograr esto, la presencia económica de China en América Latina será más sostenible en un ambiente transformado respecto de lo político o social. Para construir una asociación efectiva entre lo público y lo privado, los actores chinos también esperan encontrar un mejor ambiente de negocios en la región latinoamericana.

Los actores chinos más notables e influyentes en la relación económica chino-latinoamericana pertenecen al sector financiero. De acuerdo con la Base de Datos Financiera entre China y América Latina del Diálogo Interamericano, los préstamos chinos en América Latina alcanzaron el monto de US\$119 000 millones en 2014. Usualmente, los préstamos han sido dirigidos por bancos estatales y por las compañías de energía mediante la firma de acuerdos de préstamos y acuerdos referentes a la venta de petróleo. Los financiadores, actualmente, se están diversificando mediante la inclusión de bancos comerciales y fondos además de los bancos tradicionales de desarrollo nacionales. El Banco Industrial y Comercial de China ha prestado a Petrobras en los últimos años. China también estableció algunos fondos en el marco institucional del Foro China-Celac para brindar apoyo en la construcción de infraestructura latinoamericana, en proyectos de agricultura, entre otros. La forma en que estos fondos funcionan podría tener una influencia en la política de préstamos de los bancos de desarrollo regionales.

La inversión de las empresas estatales aún ocupaba una posición ventajosa dentro del perfil de inversiones chinas en América Latina. Esto puede ser explicado, parcialmente, por ambientes difíciles para la inversión, tales como Venezuela, donde los inversores privados prefieren evitar climas de inversión menos predecibles. A los destinos de la financiación e inversión china, tales como Argentina y Venezuela, en la década pasada se les dificultó conseguir acceso al mercado internacional financiero. Por lo normal, son las empresas estatales las que asumen los riesgos al seguir las políticas del Gobierno chino. Cómo atraer a más empresas privadas chinas, capaces y con tecnología avanzada para realizar inversiones en América Latina representa un gran desafío para la región. Las empresas privadas chinas se están volviendo más activas como inversores extranjeros, pero tienden a operar en economías avanzadas (Esteban, 2015). Las empresas chinas están explorando diferentes

oportunidades de inversión en el sector de manufacturas y en el sector de servicios, además del sector extractivo.

Conclusión y recomendaciones de política

La evolución de la relación de China con América Latina nos ha hecho saber que tanto el contexto internacional como la capacidad nacional son importantes. El desafío clave de la relación es alcanzar el entendimiento y el respeto mutuo por el modelo de desarrollo del otro y alcanzar el desarrollo de ambas partes mediante la construcción de una relación sostenible. China y los países latinoamericanos se encuentran en una fase de transición. Ambas partes se enfrentan al desafío de reducir las brechas de ingresos, en la búsqueda de un camino para el crecimiento limpio, la construcción de una cuenta financiera sostenible, etc. Por tanto, dichas naciones deben rediseñar su modelo de crecimiento nacional con vistas a un periodo posliberal y una estrategia externa en un mundo poshegemónico. Una transición pacífica hacia un orden multipolar, hacia un orden internacional pacífico e integral es un factor sistémico clave para alcanzar una relación saludable entre China y América Latina. Frente a este trasfondo, un fuerte lazo chino-latinoamericano será útil para que ambas partes puedan adaptarse a tal mundo en transición.

En un futuro cercano, es muy probable que China mantenga un bajo perfil frente a las políticas domésticas de América Latina y los asuntos geopolíticos de la región. China prefiere intercambiar ideas sobre las prácticas de gobernanza doméstica más que ofrecer propuestas. Teniendo en cuenta la influencia que tiene la potencia estadounidense y el ascenso de Brasil dentro de la región, es mejor que China les deje a ellos la tarea de conservar la gobernanza y la seguridad regional sin estimular la competencia por el poder. La agenda económica será un factor predominante en el plan de cooperación de China con América Latina, ya que incluso se ha visto que la relación entre ambas partes se ha vuelto más comprehensiva.

China debe redefinir su lazo económico con América Latina; además, las inversiones de China en aquella deben ser más diversificadas y con valor agregado. Es necesario usar el plan de desarrollo para 2030 con el propósito de guiar la relación económica entre China y América Latina. A largo plazo, la relación entre estos países se beneficiará del progreso nacional de ambos, así como del conocimiento sobre la otra parte que se acumulará durante el largo relacionamiento. Teniendo en cuenta el alto grado de dependencia que tiene América Latina de China y la naturaleza asimétrica de la relación, es mejor

para esta mantener intercambios con sus pares latinoamericanos considerando temas relacionados con su agenda doméstica y sus estrategias para la región.

China podría mantener su estatus como un socio económico importante de América Latina por un largo periodo. Resulta importante para América Latina hacer la tarea a fin de aprovechar la oportunidad de una China en ascenso como una nueva socia para alcanzar el desarrollo sostenible. En una economía mundial globalizada, tanto China como América Latina deben adaptarse de forma eficaz a las nuevas realidades. Al aprender de las experiencias de la relación entre los Estados Unidos y América Latina, tanto China como esta deberían prestar atención especial a la relación bilateral con capitales económicos y políticos. Construir un ambiente doméstico que favorezca los negocios se está tornando en un factor importante en la intensificación de la relación chino-latinoamericana. El incremento de los intercambios respecto de los asuntos de gobernanza podrá consolidar la relación en un largo plazo.

Además, el aumento de los tratados de libre comercio bilaterales también podrá ayudar a que la relación comercial se lleve a cabo sin problemas. La falta de tratados de libre comercio con México, Argentina y Brasil representa una dificultad para el fortalecimiento de los lazos económicos de China con la región. Teniendo en cuenta el rápido desarrollo de los megatratados de libre comercio, como el TPP y la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP “Transatlantic Trade and Investment Partnership”) de los que tanto China como la mayoría de los países de la región están excluidos, es un tiempo esencial para desarrollar acuerdos económicos más liberales y libres entre China y América Latina en áreas comerciales, así como en las de mutua inversión.

Como países en desarrollo y economías emergentes, tanto China como los países latinoamericanos deben prestar más atención a la influencia de la gobernanza global o el sistema internacional. Una amplia y comprensiva coordinación sobre gobernanza global entre China y la región debería estar incluida en el recientemente establecido Foro China-Celac. El rápido desarrollo de la relación chino-latinoamericana representa una parte importante de este mundo cambiante. Un reciente informe del Banco Mundial que contempla la posibilidad del futuro crecimiento de América Latina basado en el ascenso del Sur resulta bastante interesante y esclarecedor (De la Torre *et al.*, 2015). Tanto China como América Latina deberían tener en cuenta este amplio panorama en el momento de pensar en su futura relación.

Referencias

- De la Torre, A., Didier, T., Ize, A., Lederman, D. Y y Schmukler, S. L. (2015). *Latin America and the rising south: Changing world, changing priorities*. Washington D. C.: World Bank Latin American and Caribbean Studies.
- De la Torre, C. y Arnson, C. J. (2013). Introduction: The evolution of Latin American populism and the debates over its meaning. En C. de la Torre y C. J. Arnson (Eds.), *Latin American populism in the twenty-first century*. Washington D. C.: Woodrow Wilson Center Press, Johns Hopkins University Press.
- Dussel Peters, E. y Armony, A. C. (2015). *Beyond raw materials: Who are the actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- Esteban, M. (2015). China in Latin America: Repercussions for Spain. *Working Paper*, 3.
- Li, H. (2007). China's growing interest in Latin America and its implications. *The Journal of Strategic Studies*, 30(4-5), 833-862.
- Morgan, D. (2015). Expanding the rebalance: Confronting China in Latin America. *Parameters*, 45(3), 103-114.
- Niu, H. (2014). Party diplomacy with chinese characteristics. En J. Yang (Ed.), *China's diplomacy: Theory and practice* (pp. 415-476). NJ: World Century Publishing Corporation.
- Noesselt, N. y Soliz-Landivar, A. (2013). China in Latin America: Competition in the United States' "Strategic Backyard". *GIGA Focus*, 7.
- The World Bank. (2011). *Latin America and the Caribbean's long-term growth: Made in China?* Washington, D. C.: The World Bank, LAC.
- Xiang, L. (2008). An alternative chinese view. En R. Roett y G. Paz (Eds.), *China's expansion into the western hemisphere: Implications for Latin America and the United States* (pp. 44-58). Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Wu, B. (2013). *Opportunities along with transformation: A multi-perspective analysis of the China-Latin American relations*. Beijing: Economic Management Press.

Perspectivas de las relaciones de China y América Latina y el Caribe: ¿del enfoque bilateral hacia el regional?

Camilo Defelipe Villa

Introducción

China es el segundo socio comercial de las mayores economías de América Latina. Durante la última década, Pekín y la región han ampliado la agenda de las relaciones económicas y de cooperación. Actualmente, China es observador en la Organización de Estados Americanos, miembro del Banco Interamericano de Desarrollo, consultor en el Mercado Común del Sur, observadora de la Alianza del Pacífico, miembro del Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este y de otros organismos extrarregionales, como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, en el que converge con otras economías latinoamericanas. Con la participación en estos espacios, se canalizan recursos para el fortalecimiento empresarial e institucional de actividades económicas relacionadas con China y América Latina. En el campo de la acción multilateral directa, participó en el marco de la Organización de las Naciones Unidas en misiones humanitarias tras los terremotos de Haití y Chile. Todo esto supone un acercamiento importante y un potencial promisorio.

Sin embargo, es necesario entender el carácter de la economía política internacional que rodea esta relación a partir de las diferencias de los modelos económicos y el patrón de integración regional en juego. El presente capítulo tiene como objetivo entender el estado actual y las perspectivas de las relaciones económicas entre China y América Latina frente al papel de China en las relaciones Sur-Sur. Para esto, el capítulo se divide en tres secciones. En la primera parte, se definirá el carácter de las relaciones Sur-Sur a partir

del papel de China en la economía global. En la segunda parte, se hará un recuento de los efectos de las relaciones económicas con China en la integración económica latinoamericana. En la tercera parte, se discutirá cómo el problema de seguridad alimentaria de China y las consecuencias del XII Plan Quinquenal suponen oportunidades o presiones para América Latina, con el propósito de estimular la integración regional con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) como plataforma coordinadora. Finalmente, se harán unas recomendaciones. Bajo estos términos se busca caracterizar la respuesta a la pregunta planteada para este capítulo.

Redefinición de las relaciones Sur-Sur

El posicionamiento económico de China ha venido creando un nuevo panorama económico global para los países en vías de desarrollo. Esta nueva geografía del comercio, según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, está caracterizada por el incremento de la participación de países en vías de desarrollo en el comercio mundial (*commodities* y manufacturas), el comercio Sur-Sur y la cooperación económica masiva. Se habla así de un tipo de regionalización, la cual en concordancia con Rüländ y Storz (2008, p. 5), 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.

El regionalismo cobra una forma institucional que puede consistir en cooperación informal entre Estados, formación de instituciones supranacionales o intergubernamentales o creación de regímenes (Rüländ y Storz, 2008, p. 5). Las organizaciones regionales tienen una doble función. Por un lado, una función facultativa (*enabling function*) o aquella que permite capturar de manera más efectiva las oportunidades de la globalización. Por otro lado, está la función protectora (*protective function*), o aquella 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 con el propósito de fortalecer su poder negociador en foros internacionales. Se busca por medio de esto rediseñar el Estado y habilitarlo bajo condiciones de globalización (Rüländ y Storz, 2008, p. 4).

Subyacente al regionalismo está el concepto de *gobernanza*, el cual se entiende como un sistema de instituciones (en su mayoría gubernamentales) articuladas que regulan el comportamiento de Estados y otros actores

internacionales en diferentes problemas de la política mundial (Rittberger y Bruhle, 2001, p. 2, citados por Rüländ y Storz, 2008, p. 2).

El proceso de regionalización y regionalismo entre China y América Latina se da en un contexto de un declive relativo de los Estados Unidos en la región desde la primera década del siglo XXI con la creación en años posteriores de iniciativas de integración, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América, la Unión de Naciones Suramericanas y la Celac, que, por la divergencia de agendas con los Estados Unidos y la búsqueda de modelos alternativos de desarrollo, se le llama *poshegemónico* o *posliberal*. Este nuevo regionalismo,¹ a diferencia de las iniciativas más homogéneas de las décadas de 1950 y 1960, incluye una agenda socioeconómica, política y cultural diversa (Rüländ y Storz, 2008, p. 4), que supone una “convergencia paradigmática con China en donde al Estado se le vuelve a dar un rol importante en la economía” (Jilberto y Hogenboom, 2012, citado por Altemani De Oliveira y Cunha Leite, 2014).

Si bien la agenda de regionalismo de China en América Latina está motivada por intereses económicos, también busca promover un rol en política internacional y contribuir con la construcción de una agenda de cooperación Sur-Sur a beneficio de América Latina (Altemani De Oliveira y Cunha Leite, 2014). El concepto actual de *cooperación Sur-Sur*, sin embargo, ha evolucionado y no tiene el mismo significado que durante la Guerra Fría, cuando era informal y había una oposición a las jerarquías dentro del multilateralismo liderado por los países desarrollados (p. 274). Lo que se propugna ahora es que haya una continuidad de la acción colectiva, pero esta es ahora selectiva y jerárquica al buscar incluir actores con mayor poder de expresión económico y político representado por los conceptos aún no claros de *poder emergente* o *poder regional* (p. 279).

El potencial de la agenda de cooperación Sur-Sur debe tener en cuenta estas nuevas asimetrías, que, en el caso de la relación entre China y América Latina, consisten en tres características. Primero, 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 América Latina la estrategia

¹ A diferencia de los otros procesos de integración, la Alianza del Pacífico se constituye como un proyecto regional que, pese a su orientación a Asia y su propósito de consolidación como zona de integración fuerte, no plantea una resistencia a la hegemonía estadounidense ni un proyecto distinto del liberal.

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. Segundo, estrechamente relacionado con lo anterior, 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. Tercero, América Latina se ha caracterizado por la dificultad de dar continuidad y de profundizar sus esquemas de integración regional más allá de la reducción de 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.

Estas asimetrías están directamente relacionadas con los efectos de la inserción de China en la interdependencia económica global. China depende de los mercados primarios mundiales y los mercados mundiales interindustriales dependen de China y la calidad de esta relación puede afectar la estabilidad de la economía mundial. Por ello, lo característico de la política exterior china y dentro de esta la cooperación Sur-Sur es que ya no responde al carácter ideológico contestatario que buscaba cambiar el orden económico internacional del periodo maoísta, sino a la influencia y dependencia de China en la economía política internacional que le demanda redefinir un rol constructivo dentro de esta (Dehart, 2012; Chin y Thakur, 2010). Como consecuencia, Pekín ha pasado a ser miembro activo en diferentes instituciones internacionales, con el fin de articular su participación con su estrategia de desarrollo interno y gestionar la sensibilidad y vulnerabilidad resultantes de la dependencia entre sus retos socioeconómicos internos y las redes económicas globales.

Los retos del desarrollo socioeconómico de China están entonces estrechamente ligados al mercado global y la estabilidad del mercado global está al tiempo ligada a la participación de China dentro de este. Por ello, Pekín considera que asegurar el bienestar y la seguridad del pueblo chino equivale en sí a un acto de gobernanza global, pues el desarrollo de China equivale al desarrollo del mundo en la medida en que se generan oportunidades comerciales que se deben aprovechar, y por esa vía se hace una contribución a la humanidad (Yephathong, 2013, citado por Altemani De Oliveira y Cunha Leite, 2014, p. 268; Chan, 2013).

En efecto, tal como es el caso de América Latina, China forma vínculos económicos estratégicos con países con amplia disponibilidad de recursos naturales por medio de la construcción de confianza a través de las relaciones comerciales proporcionando ayuda, perdonando la deuda nacional, ayudando a construir infraestructura y convirtiéndose en el principal prestamista sin condicionalidades políticas —obedeciendo al principio chino de respeto a la soberanía política y territorial— ni requisitos de política macroeconómica, de transparencia y corrupción.² (Zweig y Jianghai, 2005, p. 32, citado por Fernández y Hogenboom, 2007, p. 329; Gallagher, Irwin y Koleski, 2012).

De todo lo anterior se desprende que el significado cooperación Sur-Sur se orienta hacia las dinámicas de mercado global y de las instituciones internacionales al poner en la facilitación del comercio y el desarrollo empresarial el rol central (función facultativa). *Cooperación*, por tanto, debe interpretarse como la facilitación política de las condiciones de las relaciones económicas con China, por medio de la firma de tratados de libre comercio o acuerdos que profundicen los aspectos técnicos del intercambio comercial, promuevan las inversiones, amplíen el acceso a mercados y en especial creen plataformas institucionales para todo ello.

La cooperación Sur-Sur china busca empoderar más a los países en vías de desarrollo dentro la globalización económica en lugar de buscar revertir sus causas y procesos y sin intervenir en lo nacional. En efecto, al no imponer condiciones macroeconómicas y políticas que reflejen su modelo interno y permitir que sean las fuerzas del mercado responsablemente aprovechadas, se da un modelo informal de regionalismo y gobernanza, que responde además a la ausencia histórica de un concepto relacionado con la idea de compromisos multilaterales occidentales de gobernanza global.³

La cooperación Sur-Sur concebida de esta forma tiene raíces en la cultura política china,⁴ cuya filosofía trasladada a la esfera del Estado privilegia la independencia, la soberanía, el diálogo político, los compromisos informales y la autorresponsabilidad interna (Chih-Yu y Chiung-Chiu, 2013). Desde esta óptica, el Estado debe desde una ética humanista rectificarse y

² La intención de esta modalidad es proporcionar una vía de financiación internacional alternativa, normalmente sujeta a compromisos sobre provisión de recursos naturales.

³ Sería difícil importar el modelo chino debido a las grandes diferencias culturales, históricas, a los niveles de desarrollo y a que conceptualmente no se puede hablar de un solo modelo económico chino (Chin y Thakur, 2010). De igual forma, las diferencias de los sistemas políticos no son impedimento para trazar unas relaciones de beneficio mutuo.

⁴ El concepto más cercano a *gobernanza* es el del sistema tributario o de jerarquías formalizadas.

asumir la responsabilidad del desarrollo social, lo cual incluye no ceder sus competencias a otros actores ni intervenir en las esferas de responsabilidad de otros Estados, como sí ocurrió con el modelo neoliberal (García, 2015). La expresión conjunta actual de todo respecto de la gobernanza global y dentro de esta la cooperación Sur-Sur se conoce como *mundo armonioso*, que retóricamente incluye los principios de respeto mutuo, no intervención y relaciones gana-gana (García, 2015; Chih-Yu y Chiung-Chiu, 2013; Chin y Thakur, 2010, Dehart, 2012). Esta agenda puede legitimar un rol más protagonista de China y contrarrestar la amenaza amarilla (competencia y desindustrialización) sobre la base de la percepción del éxito del modelo económico chino; la experiencia que puede compartir de lucha contra la pobreza, el respeto a la soberanía, la coincidencia en foros multilaterales, las oportunidades de comercio sin restricciones políticas y los flujos de inversión. Este modelo, por tanto, no solo describe el creciente poder económico de China, sino que también indica cómo estos valores subyacentes distintivos podrían desempeñar un papel en el rediseño de las reglas internacionales (Dehart, 2012, p. 1364).

Recogiendo todo lo anterior, se deduce 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 económico de sus relaciones exteriores. Por tanto, una idea de cooperación Sur-Sur equivale a una de autoayuda, facilitada por la oportunidad de cooperación financiera y comercial que representa el desarrollo chino y que debe traducirse en desarrollo productivo interno para poder competir en el mercado internacional (Chih-Yu y Chiung-Chiu, 2013). El sentido de responsabilidad recae en que las relaciones económicas deben proveer oportunidades para ser reinvertidas en el desarrollo socioeconómico autónomo.

En la siguiente sección, se describirán las relaciones económicas de América Latina con China para poder determinar los ajustes que la región debe emprender a la luz de lo descrito.

Relaciones económicas y desintegración regional

La integración latinoamericana posterior al periodo de industrialización por sustitución de importaciones tuvo como objetivo aminorar las tensiones y los desequilibrios resultantes de la implementación de dicha política (Ortiz y Dussel, 2016, p. 15). Como resultado, en la década de 1980 se dio el regionalismo abierto que consistió en la firma de acuerdos comerciales de apertura

económica como forma de elevar la competitividad latinoamericana. Este esquema tuvo un marco regulatorio que poco logró respecto de la industrialización, diversificación de empresas exportadoras y creación de cadenas de valor intrarregionales y terminó orientando la actividad económica de los países hacia la exportación de materias primas (p. 16).

Durante ese mismo periodo, las relaciones comerciales con China aumentaron hasta 2015 más del 350 %. Sin embargo, al día de hoy y al igual que con el regionalismo abierto, esta creciente relación comercial no ha implicado una ruptura con el modelo económico tradicional, pues ha estimulado un proceso de reprimarización comercial expresado en bajos niveles de apropiación de valor agregado, inversión, incorporación de progreso técnico y diversificación exportadora que a su vez ha desincentivado un proceso de integración en la región (Ortiz y Dussel 2016, p. 53). Según De Oliveira (2012), las causas de esta reprimarización masiva en Suramérica provienen de la capacidad de China de atraer cadenas productivas enteras y de desincentivar por esa vía la articulación de las economías regionales. Sobre inversión directa, lo poco que se ha logrado ha estado destinado a mejorar la capacidad extractora de los productos primarios y la facilitación de su comercio. Sumado a todo ello, el subdesarrollo del sector manufacturero permite que el 85 % de las manufacturas intercambiadas dentro de la región esté bajo amenaza china. Ello refuerza la escasez de cadenas intrarregionales de valor en comparación con las existentes en los Estados Unidos y China.

Este fenómeno ocurre dentro de los esquemas de integración regional latinoamericanos, que, pese a sus propósitos desarrollistas y estrategias comerciales, han llevado a cabo sus relaciones con China bajo el principio de complementariedad económica, es decir, recursos naturales por manufacturas. En el caso de la Comunidad Andina, siguiendo la tendencia del regionalismo abierto descrito arriba, las relaciones con China terminaron construyéndose de manera individual, pues cada país adelantó de forma independiente acuerdos comerciales siguiendo estrategias comerciales propias en detrimento de una institucionalidad, una estrategia y política exterior común hacia China y el mundo (Umaña, 2016, p. 61). Países como Venezuela, Ecuador y Bolivia, que dentro del regionalismo poshegemónico siguieron una estrategia de generar vínculos con China para reducir la dependencia de los Estados Unidos, no articularon una propuesta o estrategia común hacia China. Hoy, la Celac, organismo más reciente de intermediación con China que incluye a estas economías, no cuenta aún con la fortaleza necesaria para cumplir el rol de concertación estratégica faltante (Umaña, 2016, p. 65). La relación con

China entonces se convirtió en nuevo factor que dio continuidad a la profundización del sector primario en detrimento de la integración económica y de las metas originales de la Comunidad Andina (p. 93).

En el Mercado Común Centroamericano, las exportaciones a China se concentran en pocos productos primarios y los principales flujos provienen de Guatemala y Costa Rica. La industria del vestuario, producto de sus ventajas comparativas de los países, era la actividad económica principal hasta la irrupción de China a partir de 2000. La competencia china en ese sector resultó en una reducción significativa de la presencia comercial de los países centroamericanos en el mercado del vestuario y un desmantelamiento de la estructura productiva regional del calzado (Arce, 2016, pp. 98-134). La industria del plástico y sus manufacturas enfrentan la amenaza de las importaciones dentro de este mercado común y en otros mercados de la región. Otras actividades con potencial de integración industrial, como las manufacturas de pasta de celulosa, las manufacturas de hierro, acero y aluminio, están en riesgo (p. 134). En general, es particularmente grave que las importaciones locales han venido siendo reemplazadas por sus equivalentes chinas que sumado a lo anterior contribuye a la desindustrialización y desintegración de la región. Además, la opción de integrarse en cadenas de valor con empresas chinas no parece ser una opción viable, ya que las condiciones diferenciadas de producción de China (economías de escala, costos laborales, regulaciones, etc.) no brindan la rentabilidad suficiente para un desarrollo sostenido del proceso productivo y, en efecto, la inversión china en la región es escasa (p. 134).

En lo político los proyectos de izquierda de la ola rosa no lograron hacer una gran diferencia con la situación descrita. El acercamiento a China de la izquierda latinoamericana en Cuba, Venezuela, Ecuador y Bolivia se caracterizó por la diversificación de la agenda (Sánchez, 2015). China se convirtió en el principal socio de exportación e importación y desplazó a los Estados Unidos, pero igual a como se describió arriba, sin mayor variación de los términos de intercambio de materias primas por manufacturas. De manera similar, China se convirtió en un importante oferente de inversión hacia sectores primarios y para respaldar algunos programas sociales y en menor medida de transformación productiva. La no imposición de condiciones de esta inversión fue atractiva para estos países y coincidió con la orientación política, pues les posibilitaba mayor soberanía y margen de maniobra político.

El acercamiento a China fue una iniciativa política explícita de los dirigentes de estos países que buscaban una alternativa a la dependencia y a los resultados negativos del modelo neoliberal en la región. Para Cuba,

la relación con China contribuyó a contrarrestar los efectos económicos de la caída de la antigua URSS y del bloqueo estadounidense y sirvió para apoyar la industrialización (Sánchez, 2015, pp. 258-259). Venezuela institucionalizó la relación por medio de la creación de la Comisión Mixta de Alto Nivel Venezuela-China encargada de coordinar otras subcomisiones temáticas. Como resultado, se firmaron más de cuatrocientos acuerdos en diferentes áreas y se destinaron créditos para programas sociales. Sin embargo, poco se logró respecto de encadenamientos productivos y transferencia de tecnología y, pese a lo notable de la evolución, el proyecto venezolano se financió con la venta de petróleo (pp. 259-260). En Bolivia, lo más destacable fue el avance en infraestructura y la inversión en industrias estratégicas (pp. 261-262). En Ecuador, el tono político de la relación buscó converger la Visión del Buen Vivir con el Desarrollo Armonioso de China a partir del respeto mutuo de la soberanía. Al igual que los demás países, se dirigieron algunos recursos hacia la transformación productiva (pp. 262-263). Pese a lo anterior, la cobertura política de la diversificación de esta agenda se dio fundamentalmente de manera bilateral.

En suma, desde 2000 la región vive un proceso de desindustrialización y de desintegración comercial con escaso interés político real. Este retroceso, en los términos de intercambio de complementariedad, según Ortiz y Dussel (2016), dio lugar a una asimetría de centro-periferia entre América Latina y China (p. 55), cuyas consecuencias representan un nuevo reto para el desarrollo socioeconómico interno frente a las transformaciones productivas de China para los próximos años.

La afinidad política no ha sido suficiente por sí sola para iniciar procesos de acumulación en condiciones distintas de las de las relaciones con los Estados Unidos y las instituciones financieras internacionales tradicionales (Sánchez, 2015, p. 264). En su lugar, los beneficios asegurados que se obtienen del intercambio de recursos primarios por bienes manufacturados es lo que ha incentivado las relaciones de América Latina con China en la actualidad. Frente a la crisis actual de la izquierda latinoamericana, la posibilidad de iniciar procesos de acumulación en condiciones distintas depende fundamentalmente de un interés político de dar continuidad y capitalizar los aspectos de las relaciones que vienen favoreciendo la transformación productiva. El mayor riesgo que se corre es que los sectores manufactureros y políticos que compiten directamente con China y temerosos de la ideología política de Pekín reviertan lo logrado como forma de enfrentar lo que perciben como amenaza. Para evitar esto, es fundamental entender que las relaciones con China ya

no están regidas por un color político, sino que su presencia en el mercado mundial equivale a un fenómeno estructural de economía política internacional del cual ningún país de la región puede escapar.⁵ Por tanto, a partir de la configuración de este panorama, es necesario redefinir el sentido de las relaciones Sur-Sur y el propósito de la cooperación para poder responder a los retos y las oportunidades que la región debe asumir.

En la siguiente sección, se describirá la forma en que América Latina debería articular sus políticas de desarrollo a las relaciones económicas con China.

Oportunidades y amenazas de la nueva relación económica

Tres factores de cambio vienen determinado el curso de las relaciones económicas de América Latina con China en forma de oportunidad o amenaza. El primer factor es el cambio en los mercados alimentarios y agroindustriales mundiales. Este cambio consiste en que el crecimiento poblacional y el aumento de la riqueza en China vienen generando presiones en la autosuficiencia de la seguridad alimentaria que obligarán a Pekín a asegurar fuentes externas de abastecimiento alimentario. Con solo el 7 % de la tierra cultivable del mundo y el 6 % de recursos hídricos, China debe alimentar el 19 % de la población mundial. En 2004, se convirtió en importador neto y desde entonces ha tenido un creciente déficit comercial en el sector agrícola. Todo esto viene acompañado de un proceso intenso de urbanización y consolidación de la clase media (OECD, CAF y Cepal, 2015, p. 138), que sumado a los problemas de creciente escasez de tierra y amenazas medioambientales se constituye como problema de seguridad multidimensional que definirá las prioridades estratégicas de la política exterior (Duggan y Naarajärvi, 2015; Dussel y Ortiz, 2016; Rocha, 2016).

Sumado a lo anterior, el crecimiento futuro de las clases media y alta vendrá acompañado por una mayor demanda de nichos de mercado de alimentos sofisticados (valor nutricional, nuevos gustos, cuidado de la salud, practicidad, etc.) (Doctoroff, 2013), cuya materia prima y capacidad industrial requerida tienen un buen potencial de oferta desde América Latina.⁶

⁵ El caso de las relaciones con Costa Rica y Chile indica que históricamente es el interés económico y no las fuertes diferencias entre sistemas políticos lo que define las relaciones (Dehart, 2012).

⁶ De acuerdo con el índice de oportunidad alimentaria (Opportunity Index) para productos de demanda emergente (azúcar, aves, bovinos, pescado, aceites vegetales, lácteos frescos, granos en

Lo anterior representa un potencial de tipo gana-gana para la región y para China, pues le ofrece la oportunidad de contar con una despesa alimentaria y a América Latina un incentivo para la integración. Sin embargo, las capacidades productivas y logísticas actuales de América Latina impiden que se pueda aprovechar al máximo el potencial de las grandes escalas de demanda del mercado chino.

Por tanto, teniendo en cuenta la consolidación de China como gran exportador de créditos e inversión⁷ y su diversificación hacia actividades diferentes de la minería (OECD, CAF y Cepal, 2015, p. 149), las actividades económicas derivadas de dichos flujos podrán cubrir proyectos de cooperación e inversión mixta (*joint ventures*) en capacidad productiva en el sector agro-industrial. En efecto, en comparación con África, América Latina tiene una naciente vocación exportadora alimentaria hacia China que podría impulsarse con la financiación china.⁸

Para esto, primero, es necesario continuar con la actualización de los marcos regulatorios de las relaciones económicas con China sobre higiene, seguridad, requisitos técnicos, facilitación del comercio, conocimiento del consumidor, canales de distribución, prácticas de negocios y demás aspectos contenidos en barreras no arancelarias de los diferentes acuerdos comerciales de China con la región y con las normas del comercio internacional que ambas partes han suscrito. Segundo, mecanismos como la Celac y el Banco de Desarrollo Chino (especializados en inversión en América Latina) respaldado por las directivas del Ministerio de Agricultura de China de dar prioridad a la inversión en producción, procesamiento y logística más que en adquisición de tierra deben ser incentivos para la creación de cadenas de valor dentro de los esquemas de integración latinoamericana vigentes. La consecuencia

crudo, arroz, trigo) de la OECD, CAF y Cepal (2015, p. 143) consultado en este párrafo, Guatemala, Brasil, El Salvador, República Dominicana y Colombia son los países con mayor oportunidad de demanda alimenticia de China. Perú y Chile, por el contrario, tienen un potencial mucho más bajo, pero podrían madurar y ampliar su oferta en salmón y moluscos.

⁷ La financiación China en América Latina ha llegado a ser la fuente más importante de financiación externa, pues ha superado las instituciones financieras internacionales firmemente establecidas en la región. Para 2025, se espera que alcance los US\$25 000 millones, cifra muy superior a los US\$99 000 millones invertidos en la última década. De acuerdo con el estudio citado de la OECD, CAF y Cepal (2015, p. 160), la inversión extranjera directa china se diversificará hacia la agricultura, la manufactura, la innovación científica y tecnológica y las tecnologías de la información.

⁸ El 18 % de las exportaciones son semillas de soya y oleaginosas frente a menos del 2 % en África en otra variedad de productos agrícolas (Bräutigam, 2016).

de esto sería una integración latinoamericana más profunda, es decir, más allá del máximo nivel actual alcanzado de libre tránsito de bienes y personas.

Por otro lado, dicho incentivo puede pasar a ser una amenaza en la medida en que la mayor demanda y el desarrollo de biotecnología de China podrían fortalecerla para redefinir las reglas del sector agroindustrial desde la tecnología hasta el intercambio (OECD, CAF y Cepal, 2015, p. 139). Si América Latina no está a la altura de ciertos requisitos técnicos para satisfacer el volumen y carácter de la demanda, China estaría en suficiente capacidad negociadora para imponer sus condiciones en inversión agrícola en compra de tierras (*land grabbing*). Si bien la adquisición de tierras es inferior al 0,2 % de la tierra arable de la región (Myers y Guo, 2015) y la inversión en este sector es aún escasa, con las condiciones mencionadas se podrían dejar por fuera la participación de la agroindustria local, en especial la de los pequeños propietarios y productores, cuyo empoderamiento debe ser una de las medidas más importantes del desarrollo socioeconómico real.

El segundo factor es la transformación del modelo productivo chino producto del Plan Quinquenal 2016-2020,⁹ el cual establece una nueva etapa del modelo de desarrollo chino. Este nuevo modelo de desarrollo responde a la necesidad por una vía de crecimiento más sostenible que el modelo basado en exportación intensiva, con el fin de superar el riesgo de caer en la trampa del ingreso medio (OECD, CAF y Cepal, 2015, p. 135). En lo referente al modelo productivo, el plan se concentrará en el desarrollo de las industrias de valor agregado, la tecnología, los servicios y el desarrollo del capital humano y de conocimiento necesarios. Los ajustes macroeconómicos del Plan buscan facilitar el tránsito hacia la alta tecnología y el valor agregado de las industrias chinas y ello implicará una menor demanda de productos primarios.

Además, China cuenta con sobrecapacidad inversora producto de las altas tasas de ahorro nacional y exceso de capital que la economía china no está en capacidad de absorber incluso en medio de menor crecimiento y

⁹ Los planes quinquenales de desarrollo que en 1976 inician su orientación liberal tienen un carácter progresivo, pues buscan inicialmente alcanzar niveles mínimos de seguridad humana y provisión de bienes públicos para modernizar el modelo productivo y aumentar la riqueza *per capita* para posibilitar el consumo. El XIII Plan Quinquenal de Desarrollo 2016-2020 contiene varias metas relacionadas con las buenas prácticas económicas y empresariales, por ejemplo, “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.”.

debilidad de los mercados de consumo interno de China, los Estados Unidos y Europa. Por consiguiente, la inversión extranjera directa china general se está ampliando de los sectores primarios y empieza a cubrir múltiples industrias, como las telecomunicaciones, las tecnologías verdes y la banca. Bajo esta presión, el interés de los líderes chinos en América Latina se ha expandido más allá de los recursos primarios y ahora busca abrir mercados para sus bienes industriales durables y semidurables para el momento en que su base industrial de alta tecnología presupuestada en el Plan esté consolidada (De Oliveira, 2012, p. 394). Por tanto, la capacidad sobrante de las compañías chinas de infraestructura, telecomunicaciones y servicios trasladados a América Latina significaría poder integrar nuevas tecnologías desde sus socios en el extranjero e incrementar las cadenas de valor agregado (Castro, Pérez, Echavarría y Ellis, 2016, p. 93; OECD, CAF y Cepal, 2015, p. 149).

Por otro lado, la amenaza radica en que la actualización de las capacidades chinas supone una presión estructural sobre las capacidades de competencia de América Latina. De no aprovechar la oportunidad, las mejoras en el capital humano y científico de China pondrán al país en una mejor posición que América Latina para competir en los mercados globales y superar la trampa del ingreso medio (OECD, CAF y Cepal, 2015, p. 143). Esto se explica porque la falta relativa de habilidades hacia delante en las cadenas de valor y la búsqueda de reducir costos motiva a las compañías chinas a aprender a fabricar componentes importantes en las industrias tecnológicas para evitar importarlos y reemplazar las empresas extranjeras de tecnología instaladas en su territorio (Ghemawat y Hout, 2016). Las compañías occidentales por el contrario recurren constantemente a múltiples proveedores extranjeros para obtener los componentes de productos como teléfonos y aviones. Esto, según los mismos autores, es reflejo de un contraste sobre cómo crear poder empresarial y demuestra la preocupación histórica de China con la autosuficiencia. De esta manera, China podría competir con América Latina y capturar varios segmentos de las cadenas de valor globales y producir productos y servicios innovadores en detrimento de la oferta latinoamericana (OECD, CAF y Cepal, 2015, pp. 145-147). De ser así, por un lado, se podría dificultar o bien prescindir de una integración tecnológica con la región en cadenas de producción, en las cuales se haya desarrollado valor agregado latinoamericano o el criterio de incluir a América Latina estaría relacionado con reducir costos dentro de segmentos productivos con poco valor agregado y con la proximidad a mercados hemisféricos. En consecuencia, en ausencia de unas políticas de transformación productiva similares en la región,

los sectores económicos clave para la transformación productiva para el desarrollo socioeconómico serían ahora objeto de una competencia fuerte y la región quedaría atrapada en los segmentos más bajos de las cadenas y limitada a su modelo productivo actual.

El tercer elemento está relacionado con el componente de gobernanza global del Plan Quinquenal. En su dimensión internacional, el Plan busca abrir los mercados financieros y promover la internacionalización del Renminbi, fortalecer a coordinación internacional de política macroeconómica, apoyar iniciativas de cooperación regional y global, 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).

Con dichos objetivos, el apoyo de Pekín al desarrollo de infraestructura representa una oportunidad de cooperación Sur-Sur descrita en la primera sección. Dentro de dichos proyectos, actualmente los más representativos son los macroplanes de infraestructura del canal de Nicaragua y el ferrocarril transoceánico de Brasil a Perú. La magnitud de su efecto desde lo económico hasta lo medioambiental demandarán acción colectiva e incentivar la integración latinoamericana. Sin embargo, pese a la atención política y académica que han recibido, dichos planes aún presentan inconsistencias y obstáculos que impiden que su potencial integrador y estratégico se realice dentro de un horizonte cercano. En el caso del canal, en general no son claros los detalles técnicos (en especial de viabilidad medioambiental), políticos y financieros. En Nicaragua, ha sido difícil para expertos y para los Estados Unidos escrutar los planes del Gobierno y hay sospechas sobre el rol del proyecto en los juegos de intereses de poder nacional. Pese a algunas obras puntuales, no es concluyente que su construcción esté en marcha ni que Pekín esté dando apoyo oficial al proyecto (Nikandrov, 2016; McDonald, 2015; Myers y Ellis, 2015, p. 71). Institucionalmente, no existe un mecanismo de cooperación multilateral ni un foro que esté comprometido en el proyecto y en el mejor de los casos ha sido el Gobierno de Daniel Ortega el que ha promovido la idea del plan. Geopolíticamente, ha generado especulaciones en un tono de Guerra Fría, pues en Washington se monitorean las acciones de Nicaragua y se ha incluido la cuestión del canal en las discusiones oficiales sobre el avance de China en América Latina.

Por otra parte, el ferrocarril transoceánico es un proyecto que se propuso en la visita del primer ministro Li Keqiang a Suramérica en 2015, pero que debido a su complejidad técnica y efecto masivo aún no tiene un horizonte de realización concreto. De todos modos, la promesa reciente de lanzar el

Fondo de Cooperación China-América Latina junto con la fuerte actividad inversora en infraestructura (equivalente al 80 % de la inversión extranjera directa china en la región entre 2005-2015), con especial actividad en Perú y Brasil (OECD, CAF y Cepal, 2015, p. 158), son indicativos de un potencial inversor en grandes proyectos de infraestructura, que, de ser asumidos regionalmente, contribuirían a profundizar los esquemas de integración y los vínculos transpacíficos. A largo plazo, como se mencionó dentro del Plan, estos proyectos pueden integrarse en la iniciativa china del One Belt One Road aprovechando su visión de largo plazo, apertura, institucionalización flexible y el apoyo financiero otorgado por la banca multilateral china y del Silk Road Fund. La conexión transpacífica resultante sería una extensión de la integración material e ideal en Asia,¹⁰ la cual, ampliando las ideas de Rocha (2016), materializaría el concepto de relaciones Sur-Sur o del Sur global, facilitaría el alcance material e ideológico estratégico de China, reduciría las brechas de percepción entre países y vencería el legado divisor de la Guerra Fría.

La Celac

América Latina debería diversificar y modernizar su estructura productiva basándose en políticas de desarrollo productivo innovadoras, invertir en innovación, en la calidad y adecuación de las competencias y en subsanar las deficiencias en infraestructura para beneficiarse de las cadenas globales de valor. Para esto, se puede contar con la creciente oferta de financiación china, pero se requiere desarrollar una plataforma de gobernanza global por medio de la cual se pueda aprovechar la inversión china a través de proyectos con efecto socioeconómico positivo (OECD, CAF y Cepal, 2015, p. 19; OECD, CAF y Cepal, 2015; Dussel y Ortiz, 2016).

El nuevo horizonte de la cooperación con China se da con la creación del foro de Cooperación China-Celac y el Plan de Acción 2015-2019 dentro de la Celac, organismo creado en 2001 y que, como parte del llamado liberalismo poshegemónico, no incluye la participación de los Estados Unidos (Ayllón Pino y Emmerich, 2015, p. 10).

La visión de la Celac va más allá del aumento del ingreso por habitante y se centra en el desarrollo socioeconómico según la situación de desigualdad

¹⁰ De acuerdo con Rocha (2016), la nueva ruta de la seda, además del juego geoestratégico que implica, contribuye a rescatar y renovar el legado de región de la antigua Ruta y a terminar la división Este-Oeste.

social característica de América Latina, que se constituye en “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, p. 2, citado por Ayllón Pino y Emmerich, 2015, p. 11). La agenda de la Celac comprende una serie de temáticas y campos de acción que se traducen en subsanar los vínculos entre capacidades productivas y competencias productivas.

En este marco, la participación de China aumentaría las perspectivas y el potencial de abarcar los temas de desarrollo integral de la Celac. En efecto, el primer ministro Wen Jiabao afirmó en 2012 cuatro pilares de una estrategia compartida de cooperación pragmática, de los cuales tres tienen implicaciones directas sobre la vinculación entre capacidades materiales y competencias productivas:

Un pilar de cooperación económica y comercial, con el objetivo de superar en cinco años el volumen de intercambios de US\$400 000 millones, alimentado por un fondo de cooperación de US\$5000 millones, en un primer paquete, y una línea de crédito del Banco de Desarrollo de China de otros US\$10 000 millones para infraestructuras físicas.

Un pilar de cooperación agrícola con mecanismos de reserva alimentaria de emergencia, un fondo de US\$50 millones para crear entre cinco y ocho centros de investigación y desarrollo en ciencia y tecnología agrícola, el intercambio de 500 técnicos y un volumen comercial en agricultura de US\$40 000 millones.

Un pilar de fomento de la amistad entre los pueblos vinculado al intercambio cultural y humano, que incluye 5000 becas, centros de educación y lengua, un foro de innovación científico-tecnológica y otro de políticos jóvenes y el impulso al turismo. (Ayllón Pino y Emmerich, 2015, p. 15)

El primer reto que tuvo que enfrentar la cooperación China-Celac fue la desaceleración de las economías china y latinoamericana, en este último caso agravado por el desplome de los precios del petróleo y la apreciación del dólar. La reacción de ambas partes fue reafirmar los compromisos y de ello resultó 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 hasta los US\$500 000 millones en diez años e incrementar la inversión extranjera directa china a razón de US\$25 000 millones anuales hasta 2025.

La Celac, entonces, se constituye como una plataforma de cooperación Sur-Sur que debería asistir a las economías latinoamericanas a adaptarse al panorama cambiante de la influencia china en la economía mundial y a aprovechar las oportunidades de dicho cambio.

Conclusiones

La profundización de los modelos primarios de América Latina sin reinversión en transformación productiva desconoce el criterio de autorresponsabilidad que se desprende de la cooperación Sur-Sur y ha hecho difícil un acercamiento multilateral de China hacia América Latina. La aproximación formal de China a América Latina se ha establecido pensando a la región en conjunto,¹¹ pero al final la situación político-económica real de la integración permite a China actuar esencialmente de forma bilateral. El enfoque bilateral de las relaciones contribuye actualmente a profundizar el estancamiento del modelo productivo de las economías latinoamericanas y podrá significar repercusiones negativas para el desarrollo socioeconómico latinoamericano frente a los efectos económicos futuros de la evolución del modelo de desarrollo chino.

Lo que se necesita es una estrategia conjunta donde la influencia de China en la economía latinoamericana sea una variable que oriente el diseño de dicha estrategia. La integración regional facilitaría los procesos de relacionamiento económico con China, para lo cual es crucial la concertación de marcos regulatorios externos únicos dentro de los esquemas de integración, que significaría para China menores costos de transacción y por tanto un incentivo para integrarse en la región. De igual forma, América Latina debe dar prioridad a la actualización, mejora y ampliación de los contenidos de los diferentes tipos de acuerdos comerciales con China y trasladar capacidades de lo aprendido en acuerdos más avanzados con los Estados Unidos y Europa para poder canalizar el potencial inversor hacia los sectores agroindustrial y manufacturero. Esto también le permitiría reaccionar ante nuevos términos y condiciones de intercambio de China generados con los cambios de la economía china. En lo político, la evolución de las relaciones económicas en esta dirección contribuiría a crear confianza política dentro de la nomenclatura

¹¹ Por ejemplo, la visión general del Libro Blanco de América Latina de 2008, las giras a varios países de altos funcionarios, los megaproyectos de efecto regional y la creación del foro China-América Latina de la Celac.

particular de la política exterior china (asociación estratégica, cooperación amistosa, etc.) y en asuntos multilaterales donde se requiera una posición concertada para los intereses de las relaciones Sur-Sur.

Para todo lo anterior, es necesario que América Latina diseñe una propuesta análoga al documento de política sobre América Latina y el Caribe emitido en 2008 y sobre dicho documento diseñe una estrategia de integración económica con un fuerte contenido de transformación productiva que tenga como objetivo de fondo el desarrollo socioeconómico de la región.

Recomendaciones

Los Gobiernos de América Latina deben dar prioridad a contribuir a la institucionalidad que se está creando dentro de la Celac en torno a las relaciones con China. Para esto, es importante que haya subcomités nacionales con representación de todos los ministerios y de la sociedad civil con el propósito de gestionar la estrategia de cooperación Sur-Sur y garantizar que en efecto redunde en la transformación de los modelos productivos. En este sentido, los planes de desarrollo nacionales deben tener en cuenta las oportunidades y presiones discutidas arriba y que estén articulados a la elaboración del documento regional de integración con China.

En el caso de la Alianza del Pacífico, que tiene objetivos explícitos de integración con Asia Pacífico, se recomienda construir mecanismos institucionales de integración propios o integrarse en la naciente plataforma China-Celac.

Referencias

- Altemani de Oliveira, H. y Cunha Leite, A. C. (2014). Chinese engagement for Global Governance: Aiming for a better room at the table? *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57, 265-285.
- Arce Alvarado, R. (2016). Mercado Común Centroamericano y República Popular China: retos del vínculo comercial frente a la integración del MCCA. En E. Dussel Peters (Ed.), *La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China: ¿integración o desintegración regional?* (pp. 97-140). México: Red ALC-China.
- Ayllón Pino, B. y Emmerich, N. (2015). Las relaciones entre Celac y China: concertación regional y cooperación Sur-Sur. *Revista Perspectivas do Desenvolvimento*, 3(4).

- Bräutigam, D. (31 mayo de 2016). *China in Africa and China in Latin America*. Trabajo presentado en el Tercer Seminario Internacional América Latina y el Caribe y China: Condiciones y retos en el siglo XXI, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Chan, G. (2013). The rise of multipolarity the reshaping of order: China in a brave new world? *International Journal of China Studies*, 4(1), 1-16.
- Chih-Yu, S. y Chiung-Chiu, H. (2013). Preaching self-responsibility: The chinese style of global governance. *Journal of Contemporary China*, 22(80), 351-365.
- Chin, G. y Thakur, R. (2010). Will China change the rules of global order? *The Washington Quarterly*, 34(2), 119-138.
- Dehart, M. (2012). Remodelling the global development landscape: The China model and South-South Cooperation in Latin America. *Third World Quarterly*, 33(7), 1359-1375.
- Doctoroff, T. (2013). *¿Qué quieren los chinos?* Bogotá: Norma.
- Duggan, N. y Naarajärvi, T. (2015). China in global food security governance. *Journal of Contemporary China*, 24(95), 943-960.
- Dussel Peters, E. y Ortiz Velásquez, S. (2016). La nueva relación comercial entre América Latina y el Caribe y China: ¿promueve la integración o la desintegración comercial? En E. Dussel Peters (Ed.), *La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China: ¿integración o desintegración regional?* (pp. 13-58). México: Red ALC-China.
- Fernández Jilberto, A. E. y Hogenboom, B. (2007). Developing regions facing China in a neoliberalized world. *Journal of Developing Societies*, 23(3), 305-339.
- Gallagher, K. P., Irwin, A. y Koleski, K. (2012). The new banks in town: Chinese finance in Latin America. Recuperado de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.357.3572&rep=rep1&type=pdf>
- García, Pio. (2015). Towards a Confucian global governance. *Taiwan Journal of East Asian Studies*, 259-286.
- Garibay, D. (14-15 abril 2015). *Los procesos de posconflicto en Centroamérica: lecciones para Colombia*. Trabajo presentado en el Foro Las Dimensiones Internacionales del Posconflicto en Colombia, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- Ghemawat, P. y Hout, T. (2016). Can China's companies conquer the world? *Foreign Affairs*. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/can-chinas-companies-conquer-world>
- McDonald, M. (19 agosto 2015). China's building a huge canal in Nicaragua, but we couldn't find it. *Bloomberg*. Recuperado de <http://www.bloomberg.com/>

- news/articles/2015-08-19/china-s-building-a-huge-canal-in-nicaragua-but-we-couldn-t-it
- Myers, M. y Ellis, E. (2015). *China's advance in Latin America and the Caribbean*. Washington: Foreign Affairs Committee. Recuperado de <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA07/20150910/103931/HHRG-114-FA07-Transcript-20150910.pdf>
- Myers, M. y Guo, J. (2015). China's agricultural investment in Latin America: A critical assessment. *Inter-American Dialogue*. Recuperado de <http://1m1nttzp-bhl3wbhghahbu4ix.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/06/Chinas-Agricultural-Investment-in-Latin-America.pdf>
- Nikandrov, N. (4 julio 2016). The Nicaragua Canal, Russian Tanks, and US Spies. *Strategic Culture Foundation*. Recuperado de <http://www.strategic-culture.org/news/2016/07/04/nicaragua-canal-russian-tanks-and-us-spies.html>
- OECD, CAF y ECLAC. (2015). *Perspectivas económicas de América Latina 2016: hacia una nueva asociación con China*. París: OECD Publishing. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246348-es>
- Oliveira, M. F. de. (2012). A grande ilusão: A visão Sul-Americana sobre a China. En A. Serbín, L. Martínez y H. Ramanzini Júnior (Eds.), *El regionalismo posliberal en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos* (pp. 387-396). Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Ortiz Velásquez, S. y Dussel Peters, E. (2016). La nueva relación comercial entre América Latina y el Caribe y China: ¿promueve la integración o desintegración comercial? En E. Dussel Peters (Ed.), *La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China: ¿integración o desintegración regional?* (pp. 13-58). México: Red ALC-China.
- Rocha Pino, M. de J. (30 mayo 2016). *La política exterior de China y el concepto de Ruta de la Seda (1994-2015)*. Trabajo presentado en el Tercer Seminario Internacional América Latina y el Caribe y China: Condiciones y retos en el siglo XXI, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Roldán, A., Castro, A., Pérez, C., Echavarría, P. y Ellis, R. E. (2016). *La presencia de China en América Latina: comercio, inversión y cooperación económica*. Medellín: Konrad Adenauer Stiftung, Centro de Estudios de Asia Pacífico.
- Rüland, J. y Storz, C. (2008). Interregionalism and interregional cooperation: The case of Asia-Europe relations. En J. Rüland, G. Schubert, G. Schucher y C. Storz (Eds.), *Asia-European relations: Building blocks for global governance?* (pp. 20-31). Oxon: Routledge.

- Sánchez, A. (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 J. I. Martínez, *América Latina y el Caribe y China: relaciones políticas e internacionales 2015* (pp. 251-266). México: Red ALC-China.
- Umaña, G. (2016). La comunidad Andina y China: ¿integración o desintegración? En E. Dussel Peters (Ed.), *La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China: ¿integración o desintegración regional?* (pp. 59-95). México: Red ALC-China.
- Xinhua. (2016). News analysis: The global impact of China's 13th five-year plan. Recuperado de http://news.xinhuanet.com/english/2016-03/10/c_135175652.htm

Antecedentes y proyecciones del Foro China-Celac y su influencia en la dinámica hemisférica

Eduardo Tzili Apango

Introducción

La relación entre China y América Latina y el Caribe tiene una larga historia, aunque pocos acontecimientos significativos. Solo hasta finales del siglo xx, e inicios del siglo xxi, la relación se intensificó en múltiples niveles en cuanto América Latina y el Caribe no desempeñaba un papel importante en la proyección global de China (Cornejo y Navarro, 2010). Por un lado, para numerosos círculos políticos y académicos, el acercamiento de China a la región latinoamericana representa una amenaza a la tradicional hegemonía estadounidense (Peerenboom, 2007; Jenkins, 2011; Ellis, 2014a, 2014b). Por otro lado, hay quienes afirman que la llegada de China a América Latina representa una oportunidad, lo cual es visto a partir de la consolidación de socios estratégicos entre los países latinoamericanos, y de fomentar nuevos tipos de relaciones internacionales al promover la cooperación Sur-Sur (Jiang, 2015; Hou, 2015). En la evolución de las relaciones, el establecimiento del Foro de China y la Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) consolidó un paso más en la relación bilateral, lo cual podría ser indicativo de que América Latina está aumentando su estatus para la diplomacia china (Li, 2016).

En este trabajo, asumo que, como parte de la teoría de la amenaza china (Gertz, 2013),¹ la llegada del país asiático al subcontinente latinoamericano se ve con recelo, sobre todo desde Washington. Entre muchas hipótesis, hay quienes afirman que China podría cambiar las instituciones globales para

¹ Para un debate sobre esta teoría, véase Roy (1996) y Al-Rodhan (2007).

su propio beneficio. Los foros de cooperación que China ha instalado en casi todo el mundo son formas institucionalizadas que pueden apoyar estas ideas. La hipótesis que manejo en mi trabajo es que el Foro China-Celac no representa una amenaza a los principios ordenadores de las organizaciones latinoamericanas y hemisféricas.

Para comprobar o falsear la hipótesis, el texto se divide en cinco partes más las consideraciones finales. En la primera expongo, brevemente, a qué me refiero con *instituciones internacionales*. En la segunda, doy a conocer las ideas generales en la literatura sobre el tema, donde el lector podrá ver una hipótesis frecuente: el desarrollo de China conlleva, inevitablemente, una amenaza a las instituciones internacionales. En una tercera parte, describo el incremento del poder internacional chino, además de su expansión económica en América Latina. En la cuarta, presento las características del Foro China-Celac y resalto la institucionalidad que persigue. En la quinta parte, analizo de qué manera modifica las instituciones que ya existen o qué tipo de instituciones promueve. Finalizo con una serie de conclusiones y futuros temas de investigación.

¿Qué son las instituciones internacionales?

Para el presente texto, entiendo las instituciones internacionales como aquellos patrones de conducta que se inscriben en un marco regulatorio definido y se insertan en un campo común de significados. En estos patrones, la distribución de poder internacional influye en la configuración de las instituciones, pero, a su vez, este empoderamiento también limita las acciones de los Estados.

El marco regulatorio se define por los modelos generales, categorizaciones de actividades, o arreglos particulares contruidos por el hombre. Estas se organizan de manera formal o informal e implican conjuntos de reglas, persistentes y vinculadas, que prescriben papeles de comportamiento, restringen la actividad y configuran las expectativas (Keohane, 2005, p. 242). El campo común de significados implica que las prácticas y reglas institucionales solo tienen sentido porque pertenecen a una estructura de significados, esquemas de interpretación y recursos que permitan explicar, legitimar e impulsar a los actores a asumir los papeles que les corresponde en una colectividad (March y Olsen, 1998, p. 948). En esta línea, y de acuerdo con Pastrana (2015, pp. 231-234), al conjunto de estas reglas en forma de un sistema de normas específicas según determinados acuerdos multilaterales se

les denomina *regímenes internacionales*. Así, una institución es un patrón de conducta definido como *regla* o *norma*, y al conjunto de estos según temáticas específicas se les considera un régimen; por poner un ejemplo, el régimen internacional del libre comercio especifica que hay que apegarse a las instituciones del libre mercado (cero aranceles), estabilidad fiscal y privatización.

Las instituciones internacionales tienen una determinada naturaleza dependiendo de la distribución de poder de los Estados que la conforman. Por ejemplo, los inicios de los estudios institucionalistas, en la disciplina de las relaciones internacionales, consideraron el papel de las instituciones como el resultado de la distribución del poder económico y político internacional (Ruggie, 1992, p. 564). Cuando las relaciones de poder cambian también lo hacen los patrones de interdependencia y, por consiguiente, la naturaleza de las instituciones (Keohane y Underdal, 2011, pp. 51-52).

Las instituciones también limitan el campo en el que los Estados se desenvuelven. El aumento de la globalización conlleva la necesidad de coordinación internacional y acción colectiva. Hay, por un lado, una profundización en la interdependencia económica por la expansión de mercados; por otro lado, existe un incremento en la demanda de coordinación para gobernar áreas, como la seguridad alimentaria, la banca y los estándares de productos. Surge una especie de paradoja de las instituciones, ya que los Estados prefieren diseños institucionales que impongan menos restricciones a su soberanía. No obstante, algunas de las formas institucionales con menos imposición de restricciones resultan ser inefectivas en el momento de enfrentar problemas globales (Coglianese, 2000, pp. 297-298).

Básicamente, las instituciones internacionales son reglas del juego, pautas para regular las interacciones mundiales. Hay de varios tipos: económicas, políticas, estratégicas, etc. Van desde las convenciones —formas institucionalizadas básicas— hasta las organizaciones internacionales y se diferencian entre sí por su grado de formalidad. Una institución puede surgir de dos maneras: por medio de la oferta que haga una hegemonía mundial o por medio de la demanda de dos o más Estados, lo cual llevará a la cooperación (Keohane, 2005, pp. 155-201).

Revisión de la literatura

El estudio de la interacción entre China y las instituciones internacionales mantiene ideas ancladas en el paradigma realista de las relaciones internacionales; considera a China como una unidad (Estado) ajena a fenómenos

regionales o globales, cuyo crecimiento económico e incremento de poder son *sine qua non* de amenaza a las reglas del juego mundiales. En otras palabras, mucha de la literatura académica sobre el involucramiento de China con las instituciones globales no considera que estas han fomentado el rápido desarrollo económico y el poder político mundial del país asiático. Luego, el desarrollo de China no es un proceso ni aislado ni paralelo a la dinámica institucional mundial, sino que más bien es un proceso dialéctico a esta.

Según Xie (2011, pp. 85-96), la participación institucional internacional de China ha pasado por cuatro etapas generales. En la primera, de 1949 a 1971, China tuvo vínculos limitados en las organizaciones internacionales por razones ideológicas. De 1971 a 1978, después de ingresar en las Naciones Unidas, empezó a integrarse en la arquitectura organizacional de manera gradual. De 1978 a 1989, a la par de las reformas de apertura económica, China también fortaleció su interacción institucional mundial. De igual manera, empezó a proponer formas de gobernanza diferentes de las occidentales de manera mucho más abierta; por ejemplo, un nuevo orden institucional según los cinco principios de coexistencia pacífica² o los siete principios para las operaciones de mantenimiento de la paz.³ En esta tercera etapa, Pekín se vinculó mucho con organizaciones económicas y financieras; en 1980, se adhirió al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial; y en 1986, al Banco Asiático de Desarrollo. En la cuarta etapa, de 1990 a la fecha, China ha expandido su participación en las instituciones internacionales, pero también ha desempeñado un papel mucho más activo, incluso de liderazgo. En esta etapa, se observa el nacimiento de mecanismos institucionales producto de iniciativa china, como la Organización para la Cooperación de Shanghái, el Foro de Boao o, más recientemente, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura.

Vinculado a la idea anterior, Wang (2000, pp. 71-92) afirma que si bien China ha participado en numerosos mecanismos institucionales mundiales,

² Respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial, no agresión mutua, no interferencia en los asuntos internos de otros países, igualdad y beneficio mutuo, coexistencia pacífica. Si bien reproducen algunos principios emanados de la Carta de las Naciones Unidas, originalmente expresan el espíritu de la Conferencia de Bandung que dio origen al Movimiento de los no Alineados. Cabe destacar que primero fueron codificados en el Tratado de Panchsheel (1954) entre la India y China.

³ Principios básicos —consentimiento de las partes, imparcialidad y no uso de la fuerza a excepción de autodefensa, defensa del mandato de la operación— más el respeto a la soberanía y no interferencia en asuntos internos.

su integración aún no es completa. Por un lado, la participación de Pekín en algunas instituciones internacionales es limitada a causa de que se resiste a ceder su soberanía, lo cual resulta ser importante para el funcionamiento de las instituciones. Un ejemplo de esto es el lento proceso de transparencia en los gastos militares como parte de los compromisos adquiridos en las reuniones ministeriales del Foro Regional de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático desde la década de 1990. Para China, la gobernanza mundial radica en el respeto a la naturaleza del Estado nación, mientras que para Occidente se basa en el fomento de valores comunes, como el humanitarismo o el principio de responsabilidad para proteger (Chan, Lee y Chan, 2008, pp. 3-19). Lo antedicho sucede más en la formulación que en la aplicación de principios, ya que las acciones de China y Occidente continúan enfocándose en la defensa de la soberanía y, sobre todo, de los intereses estatales. Por otro lado, existen ciertas fallas en la estructura de las instituciones internacionales. El unilateralismo estadounidense en la invasión a Irak sin el consentimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es representativo de lo anterior. Y, en este sentido, el Gobierno chino se muestra escéptico ante la efectividad de los mecanismos institucionales; su elección de participar en organizaciones internacionales es más discursiva que efectiva.

El grado por el cual China se compromete con instituciones económicas y estratégicas, sin dañar la estructura de su Gobierno y la naturaleza de su régimen, es un dilema constante para las autoridades en Pekín. Esto sucede porque las instituciones internacionales son diseño de las potencias occidentales, y más específicamente de los Estados Unidos. Por ello, la aproximación de China a las instituciones ha sido de manera gradual. Pero, a mayor crecimiento económico y poder político, hay una mayor integración indirecta a las instituciones globales (Lanteigne, 2005). Si China pretende seguir aprovechando las bondades que le ofrece el sistema internacional, ya política, ya económicamente, habrá una continua integración en las instituciones internacionales.

Existe un cambio de percepción en la actitud de China hacia las instituciones. Durante el periodo 1990-2010, la política exterior china fue *pro statu quo* con la clara intención de integrarse en las normas globales (Johnston, 2003; Feng, 2009). Sin embargo, China también tiene la intención de hacer un camino propio en la integración continua del sistema internacional, en el que atiende prácticas y normas globales, hace caso omiso a otras e intenta reformar algunas más. Un reflejo de esto es el distanciamiento, cada vez mayor, de posiciones occidentales en el seno de las Naciones Unidas respecto

de diversos temas. Por ejemplo, hay una correlación mayor de votos en la Asamblea General entre China y países como Brasil, la India o Irán, que con los Estados Unidos o Francia, aunque la situación sucede a la inversa en el Consejo de Seguridad (Shambaugh, 2013, p. 112). Otro caso representativo, que ya mencioné, es el llamado *capitalismo de Estado*, en contraste con el Estado liberal del modelo económico anglosajón, en el cual China aprovecha las normas del libre comercio, pero dirige la producción económica y las inversiones (Chin y Thakur, 2010, pp. 119-138).

El incremento de poder de China contribuye a la redistribución global de poder y, por consiguiente, a la renegociación de las instituciones internacionales. A decir de Shambaugh (2013, pp. 100), China se ubica en una cuarta fase de interacción con las instituciones internacionales y la gobernanza mundial denominada *alteración del sistema*. Existe la percepción de la capacidad de reformar algunas instituciones.

Hasta este punto, en pocas palabras, se observa cómo los autores identifican una gradual integración de China en las organizaciones internacionales y cómo el empoderamiento permite a Pekín no solo cambiar principios institucionales, sino incluso proponer nuevas organizaciones. Lo anterior incluye la idea de que el sistema internacional —al ser sostenido por el entramado de organizaciones internacionales para su dinámica— es susceptible de ser alterado o modificado por el aumento de la influencia de China vía su economía y poder político.

Aportaciones más recientes apuntan a un enfoque más intermedio o neutral. Por un lado, el debate (que inició con la materialización de la teoría de la amenaza china según la obra de Cooper [2004]) varía entre identificar a China como un Estado revisionista o un Estado pro *statu quo*. Por otro lado, para algunos autores la innovación es una lectura más apropiada para estudiar la interacción de China con el mundo (Horsburgh, Nordin y Breslin, 2014, pp. 2-20). Lo anterior implica reconocer la expresión de actitudes conciliadores para algunos tópicos, como la doctrina nuclear. También actitudes retadoras a las normas globales, como la cooperación para el desarrollo. Además, implica subrayar una actitud intermedia que no intenta cambiar las reglas del juego, sin que tampoco siga normas globales establecidas.

El enfoque intermedio parece ser una lectura adecuada para estudiar el desempeño institucional de China. El ingreso en la Organización Mundial del Comercio hizo que China aceptara numerosas reglas internacionales relacionadas con el libre comercio. Sin embargo, en 2008, apoyó a la India en la búsqueda de medidas proteccionistas —reimponer tarifas o aumentarlas— para las importaciones de alimentos, lo cual detuvo el avance de la Ronda

de Doha. Para el caso chino, hay una combinación del afán por participar en mecanismos multilaterales y la aspiración de cambiarlos (Kong, 2014). En 2008, China canceló la reunión cumbre con la Unión Europea alegando una falta de respeto a su soberanía. Pero el caso de la Organización Mundial del Comercio, y otras instituciones, denotan que China se acerca más a las prescripciones liberales sobre proteger los intereses nacionales vía la cooperación en un orden institucionalizado. Pero este desarrollo es acompañado por el de otros países asiáticos, como la India, por lo que, si hay una reconfiguración global, proviene de la región y no de un solo país (Florini, 2011, p. 29).

Chin (2010, pp. 84, 94) afirma que China exhibe moderadas maneras reformistas en su conducta institucional global por el incremento de sus capacidades nacionales. Un ejemplo de esto es el incremento en la influencia china en África frente a las normativas del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. Desde 2012, el país asiático ya dona más dinero al continente africano que el Banco Mundial, lo cual repercute en la institucionalización de normas —ya para el desarrollo, ya para la estabilidad macroeconómica— de las organizaciones económico-financieras internacionales (Thaler, 2012).

Aunque las contribuciones recién mencionadas infieren que el efecto del país asiático en las instituciones internacionales debe ser matizado, no se alejan mucho de la idea general que prevalece en los estudios citados al principio de este apartado. La hipótesis es clara: el crecimiento económico y el incremento del poder internacional de China contribuye a la redistribución global de poder, y esto, a su vez, fomenta cambios en las instituciones mundiales. Si bien hay estudiosos que identifican una actitud cautelosa, parecer haber consenso sobre las intenciones, por parte de Pekín, de querer reformar algunas instituciones mundiales. Keithley (2014) considera que las acciones institucionales chinas son, simplemente, un patrón histórico. China hace ahora lo que los Estados Unidos hizo a inicios del siglo xx: fomentar sus propias instituciones a causa de que las tradicionales no sirven para sus intereses. La creación del Banco de Desarrollo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) o la Conferencia sobre Interacción y Medidas de Construcción de Confianza son ejemplos de esto.

El incremento de poder de China y su expansión económica en América Latina

Todo lo anterior se observa claramente en el caso de América Latina y el Caribe. Erthal y de Souza (2013) aseveran que la cooperación china en la

región profundiza el cambio de prioridades de los países latinoamericanos, el desplazamiento de otros donantes más tradicionales, la exclusión de la sociedad civil y la fragmentación regional. La donación tradicional —según el seguimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, condiciones de gobernanza, cuestiones humanitarias y transparencia en la asistencia— es una institución tradicional, por lo que su reconfiguración puede reflejar la creciente presencia de un modelo alternativo propuesto desde China.

Pintado (2013, pp. 85-87) afirma que China, como potencia emergente, reinventa las relaciones interestatales según conceptos puramente chinos, como el nuevo concepto de *seguridad* o el *ascenso pacífico*. En las relaciones chino-latinoamericanas, la autora destaca la promoción del multilateralismo para contrarrestar la hegemonía estadounidense y reconfigurar la distribución global de poder.

Lo antepuesto se constata con los objetivos de la política china en América Latina y el Caribe: promoción del respeto mutuo según los cinco principios de coexistencia pacífica, la profundización de la cooperación “ganar-ganar”, la intensificación de intercambios y seguimiento de la política de una sola China (*Xinhua*, 2008). Como ya se describió en recientes párrafos, al parecer algunos estudios identifican estos ejes como amenazantes a las instituciones tradicionales en la región latinoamericana. Pero ¿China tiene las capacidades, económicas y de poder político, para cambiar las instituciones tradicionales?

De acuerdo con el índice de poder mundial,⁴ China demuestra un aumento en su poder. En una comparación de la tendencia en aquel de países selectos, se observa que los Estados Unidos, Japón, Alemania y el Reino Unido, miembros del G7, disminuyeron su poder mundial un -0,21, -0,59, -0,12 y -0,26 %, respectivamente, de 2000 a 2013. Por su parte, Brasil, Rusia, India y China (BRIC) incrementaron su poder mundial un promedio de 0,85, 2,48, 1,15 y 2,48 %, respectivamente. Los Estados Unidos se mantienen como el país con el mayor poder mundial (con un 0,953 en el índice de poder mundial, frente al 0,843 % de China, para 2013) (Morales, 2015).

En el caso de América Latina y el Caribe, el incremento de poder se observa en mayor medida frente a la retirada estadounidense de su natural zona de influencia. Según Ellis (2013, pp. 20-24), la disminución del liderazgo

⁴ El índice de poder mundial se construye a partir de tres subíndices, 1) el índice de capacidades materiales, que mide gasto en defensa, en investigación y desarrollo, acumulación de reservas financieras, entre otros; 2) el índice de capacidades semimateriales, que mide la población, educación, salud, además de otros; y 3) el índice de capacidades inmateriales, que mide la ayuda oficial al desarrollo, la producción académica, el turismo, etc. (Morales, 2015).

estadounidense es visible a causa de la formación de nuevas organizaciones multilaterales que excluyen a los Estados Unidos, tales como la Unión de Naciones Sudamericanas o la Celac, y en el acercamiento de China hacia países políticamente distantes de Washington, como Venezuela, Ecuador o Bolivia. Es, precisamente, la creación del Foro China-Celac lo que alarma a los Estados Unidos, ya que China se acercó a un foro sin la presencia estadounidense (Tiezzi, 2014).

Desde 2000 las exportaciones latinoamericanas hacia China se incrementaron en un ritmo del 23 % anual (aunque en 2012 disminuyó al 7,2 %). Empero, el 50 % de dichas exportaciones se concentra en tres sectores: cobre, metal y soya; y en tres países: Argentina, Brasil y Chile. Richardson (2014) considera que en cuanto China continúe incrementando su volumen comercial con la región —según la demanda de productos primarios— las estrategias latinoamericanas de política exterior se reconfigurarán en el futuro cercano para adecuarse a la demanda china. Esto podría disminuir la influencia estadounidense en la región, porque los países latinoamericanos girarán su atención al país asiático. En otras palabras, el comercio puede resultar ser un juego de suma cero.

No solo aumentó el comercio, sino también las inversiones. De acuerdo con algunos datos, en 2011, el 23 % de toda la inversión extranjera directa china tuvo como destino Perú, Ecuador, Venezuela, Brasil y Argentina (Carbajal, 2013). Por consiguiente, también se han colocado muchas empresas chinas en la región, sobre todo públicas o estatales. Esto responde a la estrategia del Gobierno chino de fortalecer la seguridad alimentaria, asegurar suministro de petróleo y materias primas y encontrar mercados para sus productos de exportación (León-Manríquez, 2012, pp. 107-108).

El aumento de las interacciones bilaterales se debe, eminentemente, al aumento de las importaciones de materias primas por parte de China, de lo cual América Latina tiene una ventaja comparativa. Como demuestran Albrieu y Rozenwurcel (2015), la dinámica capitalista global se encuentra en un momento de viraje hacia Asia-Pacífico, cuyo núcleo resulta ser China. En 2000, solo el 1 % de las exportaciones latinoamericanas estaba destinado a China, mientras que en 2012 este volumen aumentó hasta el 7 %, tras lo cual se convirtió en el actor extrarregional proveedor de materias primas más importante del país asiático. China, durante estos años, se transformó en uno de los principales consumidores de *commodities*, que alcanzó el 27 % de sus importaciones para 2013. Ciertamente, y como se ha expuesto, América del Sur mantiene una especialización comercial favorable a las relaciones chino-

latinoamericanas. Mientras México, por ejemplo, solo exportó el 3,22 % de su comercio total hacia China en 2010 (de lo cual solo el 16,22 % representó *commodities*), Chile exportó el 47,10 % de su comercio global hacia China (con el 35,94 % en *commodities*), y Brasil exportó el 28,26 % hacia China (con el 48,98 % en *commodities*) (Albrieu y Rozenwurcel, 2015, p. 19) (figura 1).

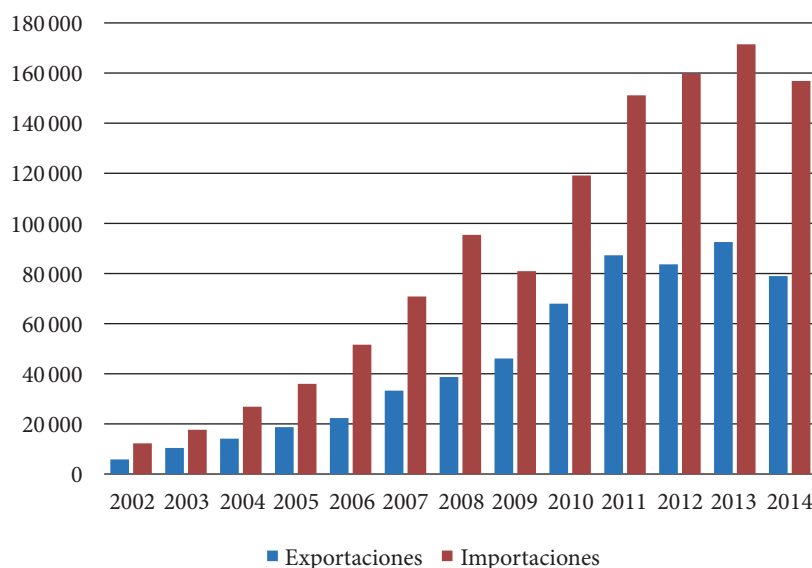


Figura 1. Comercio de bienes latinoamericanos a China 2000-2014

Nota: En miles de dólares estadounidenses

Fuente: UN Comtrade Database (2015)

De acuerdo con Armony (2011, p. 27), el incremento de poder y el aumento de la presencia económico-comercial de China en América Latina y el Caribe representan una resistencia al poder estadounidense. Los Estados Unidos son la potencia hegemónica que estableció la mayoría de las instituciones regionales, entendiéndose estas como principios ordenadores, tales como la democracia, el libre mercado y el respeto a los derechos humanos. Por ello, parece ser que China ha adquirido el poder y las capacidades económicas suficientes para influir en las instituciones que rigen la conducta de los Estados latinoamericanos. Considero el Foro China-Celac como el esfuerzo más elaborado para incursionar en América Latina y, por ende, con la capacidad para cambiar las instituciones regionales para su beneficio. En los siguientes apartados, veremos si esta percepción resulta correcta.

El Foro China-Celac

La Celac es un mecanismo intergubernamental de diálogo y concertación política. Tiene 33 miembros y surgió en 2011 con la intención de fomentar la integración gradual regional. Es herencia de la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo, y el Grupo de Río (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe [SELA], 2015). Es un mecanismo, eminentemente, latinoamericano, sin presencia de los Estados Unidos, Canadá, España o Portugal; es decir, no es un foro hemisférico ni iberoamericano. Sin embargo, según Freytter-Florián (2013, pp. 421-422), no pretende reemplazar a organizaciones hemisféricas, como la Organización de Estados Americanos (OEA), sino ser más bien una organización paralela, ya que comparte principios ordenadores en su institucionalidad.

El Foro Ministerial China-Celac se instauró, oficialmente, en julio de 2014, y su primera reunión tuvo lugar los días 8 y 9 de enero de 2015. De acuerdo con funcionarios chinos, este foro representa un gran avance en la cooperación integral entre China y América Latina y el Caribe, sobre todo porque no solo abarca al país asiático y a los 33 miembros latinoamericanos, sino también porque incluye a otras organizaciones regionales, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Desarrollo de América Latina (Yu, 2015). El Foro —que institucionaliza los lazos chino-latinoamericanos— concede la oportunidad de aproximarse a países con los que Pekín no tiene vínculos diplomáticos, como Paraguay o algunos países de América Central (EFE, 2015).

El Foro China-Celac reproduce el mismo esquema de otros foros que China instauró en otras latitudes del sistema internacional: estandarizar relaciones con un gran número de países. Por ejemplo, China fomentó el Foro de Cooperación China-África, en 2000, para uniformar las relaciones de Pekín con los países africanos. En esta línea, se formó un marco regional para los intercambios culturales y educacionales, y se expandió la cooperación en ciencia y tecnología, telecomunicaciones, sector militar y espacial, *inter alia*. La particularidad del Foro China-Celac reside en manejar relaciones en la zona de influencia de la hegemonía global, los Estados Unidos (Ellis, 2014b).

Cabe destacar dos cuestiones. La primera es que China es un activo participante en las organizaciones multilaterales latinoamericanas. En 1997, el país asiático se volvió miembro pleno del Banco Caribeño de Desarrollo, en 2004 se convirtió en observador permanente de la OEA, y desde 2008 es miembro pleno del Banco Interamericano de Desarrollo. A partir de 1990, sostuvo

varias rondas de diálogo con el Grupo de Río, y estableció un mecanismo de interacción con el Mercado Común del Sur. Antes del Foro China-Celac se conformaron varios otros foros regionales,⁵ por lo que ya había extensos vínculos multilaterales (Shambaugh, 2011, p. xi). El Foro China-Celac es solo el cenit de una continua actividad diplomática china en la región (León-Manríquez y Tzili Apango, 2016, pp. 273-274).

La segunda cuestión es que la Celac asume, entre sus facultades, ser un mecanismo representativo de América Latina y el Caribe ante otros grupos y regiones. Así, aparte del Foro China-Celac, también existe el Diálogo Celac-Unión Europea, el Mecanismo de Diálogo Celac-Rusia y los acercamientos entre la Celac y Corea del Sur, el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, Turquía, Japón (SELA, 2015).

Muy aparte de las claras intenciones de fortalecer la cooperación bilateral, se perciben oportunidades de desarrollo para la región latinoamericana. En el Foro China-Celac, estas oportunidades se revelaron por medio del establecimiento de líneas de crédito preferencial, creación de fondos especiales para la agricultura, provisión de becas, entre otras cosas (*Xinhua*, 2015). También, los países latinoamericanos ven la llegada de otro actor importante con el que puedan cooperar, y eso los aleja de la tradicional concepción de pertenecer al “patio trasero” de los Estados Unidos (Voss, 2015). Esto causa que no solo países anti-Washington se acerquen a Pekín, sino también otros más moderados en su política exterior, como Chile o Brasil, además de los que no tienen lazos diplomáticos con China (Ríos, 2015).

Sin embargo, también se perciben desafíos. La Declaración de Pekín —resultado de la primera reunión del Foro— tiene el objetivo primordial de pasar de una relación según el comercio de recursos naturales y energéticos a la cooperación para la construcción de infraestructura (CCTV, 2015). Esto podría repercutir en una transformación, a gran escala, de las estructuras económicas y patrones de desarrollo de los países latinoamericanos (Zhao, 2015). El monto de las inversiones y su diversificación hacia sectores no extractivos son otros retos. Aunque se anunciaron US\$250 000 millones en inversión extranjera directa hacia la región (uno de los acuerdos del Foro), la inversión china en América Latina y el Caribe es incipiente y se maneja por medio de terceras partes. Si bien las inversiones empezaron a aumentar en

⁵ Foro de Cooperación Económica y Comercial China-Caribe, Diálogo de Mercado Común China-América Latina, Consulta China-Comunidad Andina, Cumbre de Negocios China-América Latina.

2010, la gran mayoría de los anuncios de inversión aún no se han llevado a cabo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2015, pp. 38-39).

Influencia en las instituciones internacionales

Ante lo anterior, ¿es posible aseverar que la institucionalización del Foro China-Celac contraviene, necesariamente, a instituciones tradicionales regionales? Identifico, al menos, dos instituciones clave que la Celac promueve: promoción de los derechos humanos y la democracia. Aunado a esto, la carta fundacional de la Celac establece el apego a los propósitos y los principios de la Carta de las Naciones Unidas, el respeto al derecho internacional y el seguimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (Declaración de Caracas, 2011). De igual manera, en la Declaración de Pekín se establece que China y la Celac están determinados a seguir normas y principios del derecho internacional (Declaración de Beijing del Primero Foro Ministerial China-Celac, 2015). Es decir, la Celac respeta instituciones tradicionales producto de iniciativa estadounidense. Si bien es una organización latinoamericana, no se aleja de ejes rectores que son aceptados en el sistema internacional.

El acercamiento de China hacia América Latina y el Caribe nació con intenciones anti *statu quo*. En 1950, la política china hacia América Latina se basó en el fomento de guerras de liberación nacional y de formación de frentes unidos para establecer Gobiernos nacional-democráticos antiestadounidenses. Lo anterior continuó en la década de 1960, aunque la influencia de China disminuyó hacia finales de esta década a causa de que los partidos comunistas prochinos no lograban tener éxitos políticos en sus respectivos países. A partir de 1970 la entonces Unión Soviética fue identificada como la principal enemiga de China, por lo que aun cuando la Revolución Cultural ocasionó la toma del poder de la facción radical del Partido Comunista de China, se establecieron relaciones diplomáticas con los Estados Unidos y con un gran número de países latinoamericanos. Sin embargo, Pekín también convocó a la formación de un frente en el Tercer Mundo, lo cual se refleja en la teoría de los tres mundos de Mao Zedong (Connelly y Cornejo, 1992, pp. 48-65).

A inicios de la década de 1980, se proclama el principio de la política exterior independiente, con lo cual se priorizan las relaciones con los Gobiernos y ya no con movimientos de liberación nacional; es decir, la ideología pasó a segundo término. Aunque lo anterior produjo la formalización de relaciones con países latinoamericanos, se mantuvieron vínculos informales con

países que no quisieron establecer relaciones diplomáticas con Pekín, como los países centroamericanos. Cabe destacar que, en este acercamiento, China apoyó acciones multilaterales al amparo de organizaciones tradicionales, como el establecimiento de una zona libre de armas nucleares en América Latina y el Caribe (Connely y Cornejo, 1992, pp. 91-110). De acuerdo con Wilhelmy (2001, p. 5), América Latina y el Caribe ya no ve a China como un actor revolucionario y, por ende, ya no funciona el elemento disuasivo que alejó a los países latinoamericanos del país asiático durante mucho tiempo.

En otras palabras, los Gobiernos latinoamericanos adoptaron ciertos principios ordenadores que correspondieron al bloque capitalista durante la Guerra Fría, con excepción de Cuba. El contacto chino con la región latinoamericana tuvo, en un principio, la intención de influir en esta conducta, ya que promovió principios diferentes de los adoptados por los países latinoamericanos. Sin embargo, ante el desentendimiento con la otrora Unión Soviética, China buscó no aislarse internacionalmente e impulsó reformas económicas de índole capitalista, lo cual fomentó el acercamiento a los Estados Unidos y América Latina y el Caribe. Con el ingreso en la Organización de las Naciones Unidas en 1971 y posteriormente a la Organización Mundial del Comercio en 2001, China se integró lentamente en el sistema político y económico capitalista.

Si China tiene intenciones de cambiar las instituciones, lo haría desde el interior de ellas. En 2011, el Consejo de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos le concedió un asiento a Pekín, al igual que a Rusia, Arabia Saudita y Cuba. Aunado a que la actuación china sobre derechos humanos es a contracorriente, argumentando defensa de la soberanía, el ingreso en el Consejo le dará más armas para formalizar sus deseos de no intervención en asuntos internos (Kaiman, 2013). ¿Cómo llegó China a formar parte del Consejo? Con la ayuda de los votos de países miembros. De los 46 miembros del Consejo, ocho son latinoamericanos. De acuerdo con el estudio de Flores-Macías y Kreps (2013), existe una correlación entre el aumento del comercio bilateral y la convergencia en asuntos de política exterior. Sobre derechos humanos, el incremento del 1 % en comercio equivale al 0,02 % de convergencia por parte de países latinoamericanos y africanos a la posición china. Los autores también resaltan el hecho de que, si un país recibe asistencia económica estadounidense, hay el 3 % de probabilidades de que el país vote en contra de China; pero si un país comercia con China, hay el 8 % de probabilidades de que dicho país vote con China (o en su favor). Cabe destacar que las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos de las

Naciones Unidas no son vinculantes. No obstante, este análisis demuestra cómo China se integra en instituciones con alto grado de formalización y cómo cambia sus tendencias al haber electo a un país considerado no respetuoso de los derechos humanos. De entre los países latinoamericanos, Cuba podría salir beneficiado de esto. Los demás podrían beneficiarse del principio chino de la no intervención en asuntos internos, pero un cambio más allá no repercutiría en los principios ordenadores que sigue América Latina en cuanto China no reconfigura a las instituciones, sino que les añade otros principios, como el respeto a la soberanía.

Si se considera la forma del Estado que algunos países latinoamericanos han adoptado como una institución (Estado minimalista, gran apertura económico-comercial, como es el caso de México), entonces tampoco hay intenciones de cambio. Como asevera León-Manríquez (2012, pp. 102-104), en realidad el Estado actual es una combinación de capitalismo de Estado y Estado con mínima participación en la economía; un Estado mixto. China posee mayores características de lo primero, y algunos países latinoamericanos de lo segundo. El Foro China-Celac no propone adoptar políticas que modifiquen la actuación estatal, por lo que es otra institución que no está amenazada.

Como escribí, el Foro China-Celac no pretende reemplazar la OEA. Esta es una institución formal producto de la hegemonía hemisférica estadounidense. América Latina y el Caribe sigue los principios ordenadores hemisféricos, por lo que la Celac no se aleja de la OEA. En palabras del otrora secretario general de aquella, José Miguel Insulza, “la Celac es un componente útil para la OEA” (*El Universal*, 2013). En el caso de la cooperación entre China y la Celac, no hay que olvidar la cooperación entre China y la OEA, la cual ha dado sus frutos, como el Fondo de Cooperación China-OEA o el Memorandum de Entendimiento para el Desarrollo Humano (Chen, 2015). El Foro China-Celac viene a regular las interacciones a un espacio más reducido que si hubiese un Foro China-OEA.

Las reuniones al amparo del Foro China-Celac sobre ciencia y tecnología (Andes, 2015), y sobre todo la reunión entre partidos políticos, son sintomáticos de un pragmatismo ideológico en pro de un acercamiento con tintes meramente económicos. De acuerdo con Wei, del Departamento Internacional del Comité Central del Partido Comunista de China, la reunión de los partidos políticos va más allá de las diferencias ideológicas para enfocarse en asuntos de interés estratégico (*Xinhua*, 2015). En este sentido, China dialoga con los países latinoamericanos independiente de su enfoque ideológico, lo

cual denota una actitud conciliadora ante la hegemonía hemisférica estadounidense. Según León-Manríquez (2015, pp. 286-287), Washington adopta una actitud similar ante Pekín, a causa de que la relación con el país asiático resulta mucho más estratégica que la relación con América Latina.

Desde América Latina, algunos académicos perciben que la región está fragmentada de manera tal que no debe esperar posicionamientos comunes hacia China. Si bien la Celac, o incluso el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este, resultan ser espacios multilaterales donde pueden converger posturas políticas regionales, la diferencia de políticas públicas —condicionadas por las distintas estructuras productivas— dificulta un consenso latinoamericano sobre qué hacer con China (Bartésaghi, 2015, p. 268). La región ha sido más bien reactiva a la generosa oferta económica de China, a causa de que a los países latinoamericanos les interesa la inversión en manufacturas, infraestructura y servicios, aunada a la consolidación de alianzas empresariales e inversiones (Ríos, 2015, p. 289). Así, no solo existe un desequilibrio en la balanza comercial China-América Latina, sino que incluso ambos actores poseen enfoques asimétricos (Anguiano, 2015) debido al desconocimiento mutuo, a la falta de consenso latinoamericano, a la reactividad según los beneficios comerciales, a las distintas estructuras productivas regionales y al mayor o menor acercamiento de América Latina con los Estados Unidos. A decir de Oropeza (2008, pp. 116-117), China define América Latina como una sola región, articulada y homogénea, con lo cual ha determinado sus políticas de acercamiento; la Celac es también un esfuerzo hacia esta dirección.

Consideraciones finales

Lo que observo en la Declaración de Pekín y el Programa de Cooperación de China y América Latina y el Caribe (2015-2019) —documentos resultados del primer Foro China-Celac— es la probable institucionalización de dos trayectorias. Por ejemplo, en el artículo 3 del Programa de Cooperación (comercio, inversión y finanzas), se establecen las inversiones en la producción de mercancías con alto valor agregado y en la tecnología (Plan de Cooperación de China y América Latina y el Caribe 2015-2019, 2015). Sin embargo, en el Programa para la Cooperación China-África en el Desarrollo Económico y Social, en su artículo 5, se establece algo similar: las inversiones se adaptarán a condiciones locales y promoverán la transferencia de tecnologías. En el artículo 6, se establece que China impulsará la participación de sus empresas

en proyectos de desarrollo económico y construcción de infraestructura, que posibilitará el conocimiento de tecnologías y el conocimiento administrativo (Forum on China-Africa Cooperation, 2000). De igual manera, China propuso la promoción de vínculos comerciales y económicos por medio de la cooperación e inversión que incluyeran energía, transporte, telecomunicaciones, agricultura, protección al ambiente, información, en la primera reunión ministerial del Foro de Cooperación Chino-Árabe (*China.org.cn*, 2004). De acuerdo con Contessi (2009, pp. 422-423), en ambos foros las principales áreas de cooperación involucran asuntos políticos internacionales (apoyo en la Asamblea General de las Naciones Unidas, reconocimiento de la política de una sola China), comercio y recursos naturales o energéticos.

Después de varios años de cooperación china en África, los resultados no son muy alentadores. Aunque el Foro de Cooperación China-África pretende incluir cerca de cincuenta países africanos, para 2008 el comercio chino se concentró en solo seis países,⁶ la cooperación económica y la inversión en diez países,⁷ mientras que la asistencia económica favoreció solo a cinco países⁸ (Franco, 2011, pp. 99-106). De igual manera, la inversión y cooperación económica china en el mundo árabe se concentra en los países petroleros (Pigato, 2009, p. 86).⁹ Si bien el Foro de Cooperación Chino-Árabe se estableció entre China y los 22 países de la Liga Árabe, desde 2004 se han realizado negociaciones para el establecimiento de un tratado de libre comercio entre China y los seis países miembros del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (*Ministry of Commerce*, 2009), sin incluir al resto de los Estados de la Liga Árabe.

Siguiendo la tesis de León-Manríquez (2005, 2011),¹⁰ América Latina y el Caribe presenta dos trayectorias en su relación con China. Por un lado, la trayectoria A abarca los países de América del Sur, que se han beneficiado de la exportación de recursos naturales. Por otro lado, la trayectoria B enmarca los países de América Central más México, que han sufrido efectos

⁶ Angola, Sudáfrica, Sudán, Nigeria, Egipto y Argelia.

⁷ Angola, Sudán, Nigeria, Etiopía, Libia, Guinea Ecuatorial, el Congo, Egipto y Tanzania.

⁸ Sudáfrica, Nigeria, Argelia, Angola y Sudán.

⁹ Argelia, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Egipto e Irán, aunque este último no es un país árabe ni forma parte del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo.

¹⁰ Hay otros autores que concuerdan con esta idea aunque sin reconocerla, abiertamente, como dos trayectorias opuestas (Dussel, 2011, pp. 156-163) y el número especial del *Journal of Current Chinese Affairs* (2012).

perjudiciales derivados de la competitividad y productividad china. Si bien este autor afirma que los países pueden saltar de una trayectoria a otra en cuanto se modifiquen las estructuras productivas de los países en cuestión, el incremento de la institucionalización en la relación bilateral bien podría dificultar esto. ¿En qué sentido? La institucionalización de una relación condicionaría a esta a cierta dinámica. Si China se apoya en las trayectorias ya mencionadas —sobre todo de la trayectoria A— y les otorga mayor institucionalización, aumentaría el intercambio de *commodities*, que dificultaría el escalamiento en los escalafones globales de valor para la industrialización o para añadir mayor contenido tecnológico a las manufacturas.

Observando los cursos que han seguido otros foros similares, considero que hay una gran probabilidad de que el Foro China-Celac siga el mismo patrón: institucionalizar las relaciones que hasta ahora se han realizado. Este Foro retomó las dos trayectorias, que ya cité, y les otorgó mayor formalidad e institucionalización, por lo que es menester que los países latinoamericanos forjen planes y políticas comunes para tratar con China.

Pekín sabe qué quiere de los países latinoamericanos y por ello propuso la creación del Foro China-Celac. ¿Los países latinoamericanos saben qué quieren de China? Para no levantar sospechas sobre hipotéticas intenciones anti *statu quo*, China se apegó a instituciones hemisféricas ya establecidas, además de que se ha integrado a organizaciones regionales sin mayor problema. El Foro no choca con ninguna institución internacional preestablecida. Sin embargo, podría afectar el curso del desarrollo económico de los países de América Latina y el Caribe. Incluso me atrevo a aseverar que las instituciones que rigen la conducta regional son las mismas a las que China se apegó para su acercamiento con América Latina y el Caribe. Estas instituciones, básicamente, reproducen un marco político-económico capitalista, el mismo que ha contribuido a que China fortalezca su posición internacional. No es lógico que quiera sustituirlas o modificarlas. Además, América Latina y el Caribe tiene su propia dinámica de la cual surgen agrupaciones como la Alianza del Pacífico o el mismo Mercado Común del Sur. Si bien en la primera hay una clara influencia estadounidense (en cuanto reproduce los principios de regionalismo abierto basado en los postulados del Consenso de Washington [Prado y Velázquez, 2016, p. 210]), fue decisión de los países miembros aceptarla y formar un grupo según ello. También resta ver qué beneficios o perjuicios traerá. Lo mismo pasa con el Foro China-Celac.

Resta observar la evolución de la dinámica bilateral en cuatro años, cuando será la próxima reunión del Foro. Mi hipótesis es que la estructura

comercial se seguirá concentrando en pocos productos (*commodities*) y países (sudamericanos) y las inversiones en los paraísos fiscales de las islas Caimán y las islas Vírgenes Británicas (el 95 % de la inversión extranjera directa china) (SELA, 2012, pp. 25, 28), tal como ha ocurrido de manera reciente. De igual manera, resta ver si el arranque del nuevo ciclo político en América Latina (Zhao y Zheng, 2016), caracterizado por el avance de la derecha política, brindará un espacio oportuno para fijar una postura regional ante China.

Referencias

- Albrieu, R. y Rozenwurcel, G. (2015). A note on China's development strategy and Latin American economies. *Working Paper*, 2. Inter-American Development Bank, Red Sur.
- Al-Rodhan, K. R. (2007). A critique of the China threat theory: A systematic analysis. *Asian Perspective*, 31(3), 41-66.
- Andes. (16 septiembre 2015). China y Celac construyen una nueva agenda de ciencia y tecnología. Recuperado de <http://www.andes.info.ec/es/noticias/china-celac-construyen-nueva-agenda-ciencia-tecnologia.html>
- Anguiano Roch, E. (2015). China y América Latina y el Caribe: enfoques asimétricos. En J. I. Martínez Cortés (Coord.), *América Latina y el Caribe y China: relaciones políticas e internacionales 2015* (pp. 19-34). México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.
- Armony, A. C. (2011). The China-Latin America relationship: Convergences and divergences. En A. H. Hearn y J. L. León-Manríquez (Eds.), *China engages Latin America: Tracing the trajectory*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Bartesaghi, I. (2015). La política exterior de China desde la perspectiva e intereses de América Latina. En R. I. León de la Rosa y J. C. Gachúz Maya (Coords.), *Política exterior china: relaciones regionales y cooperación* (pp. 245-278). Puebla: BUAP.
- Carbajal, E. (6 octubre 2013). China en América Latina. *El Economista*. Recuperado de <http://eleconomista.com.mx/mercados-estadisticas/2013/10/06/china-america-latina>
- CCTV. (9 enero 2015). Two-day forum passes Beijing Declaration. Recuperado de <http://english.cntv.cn/2015/01/09/VIDE1420803122972298.shtml>
- Cepal. (2015). *Primer Foro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y China: Explorando espacios de cooperación e inversión*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chan, L. H., Lee, P. K. y Chan, G. (2008). Rethinking global governance: A China model in the making? *Contemporary Politics*, 14(1), 3-19.

- Chen, W. (2 enero 2015). Forum to elevate China-Latin America ties. *China Daily*. Recuperado de <http://www.worldaffairsjournal.org/content/beijing-host-forum-strengthen-chinese-latin-american-ties>
- Chin, G. (2010). China's rising institutional influence. En A. S. Alexandroff y A. F. Cooper (Eds.), *Rising states, rising institutions: Challenges for global governance* (pp 83-104). Ontario y Washington: The Centre for International Governance Innovation-Brookings Institution Press.
- Chin, G. y Thakur, R. (2010). Will China change the rules of global order? *The Washington Quaterly*, 3(4), 119-138.
- China News*. (12 agosto 2015). China, Celac political parties hold first forum to promote multilateral ties. Recuperado de <http://newyork.china-consulate.org/eng/xw/t1322679.htm>
- China.org.cn*. (15 septiembre 2004). 1st Sino-Arab Cooperation Forum Ministerial Meeting Held. Recuperado de <http://www.china.org.cn/english/2004/Sep/107188.htm>
- Coglianese, C. (2000). Globalization and the design of international institutions. En J. S. Nye y J. D. Donahue (Eds.), *Governance in a globalizing world* (pp. 297-318). Cambridge y Washington D. C.: Visions of Governance for the 21st Century-Brookings Institution.
- Connelly, M. y Cornejo Bustamante, R. (1992). *China-América Latina: génesis y desarrollo de sus relaciones*. México: Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México.
- Contessi, N. P. (2009). Experiments in soft balancing: China-led multilateralism in Africa and the Arab world. *Caucasian Review of International Affairs*, 3(4), 404-434.
- Cooper Ramo, J. (2004). *The Beijing Consensus*. Londres: Foreign Policy Centre.
- Cornejo, R. y Navarro, A. (2010). China y América Latina: recursos, mercados y poder global. *Nueva Sociedad*, 228, 79-99.
- Declaración de Caracas. (2011). *Sistema Económico Latinoamericano*.
- Declaración de Pekín del Primer Foro Ministerial China-Celac. (2015). Recuperado de <http://cpc.people.com.cn/n/2015/0110/c64387-26360153.html>
- Dussel Peters, E. (2011). La relación económica entre América Latina y China: carrera con obstáculos. En J. E. Navarrete (Coord.), *La huella global de China: interacciones internacionales de una potencia mundial*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- EFE. (7 enero 2015). Pekín afianza su ambiciosa apuesta por Latinoamérica con el Foro China-Celac. Recuperado de <http://www.efe.com/efe/america/economia/>

- pekin-afianza-su-ambiciosa-apuesta-por-latinoamerica-con-el-foro-china-celac/20000011-2504977
- El Universal*. (28 enero 2013). Celac no es una amenaza sino un componente útil para la OEA, afirmó Insulza. Recuperado de <http://www.eluniversal.com/internacional/130128/celac-no-es-una-amenaza-chino-un-componente-util-para-la-oea-afirmo-ins>
- Ellis, R. E. (2013). *The strategic dimension of chinese engagement with Latin America*. Washington D. C.: William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies.
- Ellis, R. E. (19 febrero 2014a). China's strategy in Latin America demonstrates boldness of president Xi. *The Manzella Report*. Recuperado de <http://www.manzellareport.com/index.php/world/814-china-s-strategy-in-latin-america-demonstrates-boldness-of-president-xi>
- Ellis, R. E. (2014b). *China on the ground in Latin America: Challenges for the chinese and impacts on the region*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Erthal Abdenur, A. y De Souza Neto, D. M. (2013). Cooperación china en América Latina: las implicaciones de la asistencia al desarrollo. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 47, 69-85.
- Feng, H. (2009). Is China a revisionist power? *Chinese Journal of International Politics*, 2(3), 313-334.
- Flores-Macías, G. A. y Kreps, S. E. (2013). The foreign policy consequences of trade: China's commercial relations with Africa and Latin America, 1992-2006. *The Journal of Politics*, 75(2), 357-371.
- Florini, A. (2011). Rising Asian powers and changing global governance. *International Studies Review*, 13(1), 24-33.
- Franco Peña, S. (2011). China en África: ¿modelo de cooperación Sur-Sur? En J. E. Navarrete (Coord.), *La huella global de China: interacciones internacionales de una potencia mundial*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Freytter-Florián, J. (2013). Celac: un nuevo proyecto político de integración latinoamericana y caribeña. En A. Ugalde Zubiri (Coord.), *América Latina en la turbulencia global: oportunidades, amenazas y desafíos*. Universidad del País Vasco: Argitalpen Zerbitzua.
- Forum on China-Africa Cooperation. (2000). Programme for China-Africa Cooperation in Economic and Social Development. Recuperado de <http://www.focac.org/eng/wjjh/hywj/t157834.htm>
- Gallagher, K. y Ray, R. (2014). 2013 China-Latin America economic bulletin. *The Global Economic Governance Initiative at Boston University*.
- Gertz, B. (2013). *The China threat: How the people's republic targets America*. Washington D. C.: Regnery Publishing.

- Horsburgh, N., Nordin, A. y Breslin, S. (Eds.) (2014). *Chinese politics and international relations: Innovation and invention*. Nueva York y Oxon: Routledge.
- Hou, R. (2015). China and Celac: A New Model of South-South Cooperation. *China Today*, 64(2), 2.
- Jenkins, R. (2011). China's global expansion and Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 42(4), 809-837.
- Jiang, S. (2015). China's new leadership and the new development of China-Latin America relations. *China Quarterly for International Strategic Studies*, 1(1), 133-153.
- Johnston, A. I. (2003). Is China a statu quo power? *International Security*, 27(4), 5-56.
- Journal of Current Chinese Affairs. (2012). Latin America's response to China's rise, 41(1). Recuperado de <http://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jcca/issue/view/74>
- Kaiman, J. (13 noviembre 2013). China granted seat to UN's human rights council. *The Guardian*. Recuperado de <http://www.theguardian.com/world/2013/nov/13/china-granted-seat-un-human-rights-council>
- Keithley, S. (25 julio 2014). China's new global institutions. *The Diplomat*. Recuperado de <http://thediplomat.com/2014/07/chinas-new-global-institutions/>
- Keohane, R. O. (2005). *Interdependencia, cooperación y globalismo: ensayos escogidos*. México: Colección Estudios Internacionales.
- Keohane, R. O. y Underdal, A. (2011). The West and the rest in global economic institutions. En D. Harald Claes y C. Henrik Knutsen (Eds.), *Governing the global economy: Politics, institutions and economic development*. Abingdon y Oxon: Routledge.
- Kong, Q. (2014). China in the wto and beyond: China's approach to international institutions. *Tulane Law Review*, 88(5), 959-982.
- Lanteigne, M. (2005). *China and international institutions: Alternate paths to global power*. Nueva York: Routledge.
- León-Manríquez, J. L. (2005). *La relación económica China-América Latina: expresiones y causas de dos trayectorias distintas*. Trabajo presentado en VI Reunión de la Red de Estudios de América Latina y el Caribe sobre Asia-Pacífico, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo.
- León-Manríquez, J. L. (2012). Entre el capitalismo dirigido y el Consenso de Washington: el Estado y las relaciones económicas de China con Brasil, Chile y México. *Apuntes*, 39(71), 99.
- León-Manríquez, J. L. (2015). ¿Vacío de poder o continuidad hegemónica? los Estados Unidos, América Latina y el "factor chino" después de la Guerra Fría. En J. L. León-Manríquez, D. Mena Alemán y J. L. Valdés-Ugalde (Coords.), *Estados*

- Unidos y los principales actores de la reconfiguración del orden mundial en el siglo XXI.* México: Universidad Iberoamericana.
- León Manríquez, J. L. y Tzili Apango, E. (2016) Las relaciones China-América Latina y su importancia regional. En D. Salinas Figueredo (Coord.), *América Latina: nuevas relaciones hemisféricas e integración.* México: Universidad Iberoamericana.
- Li, L. (15 enero 2016). The strategy behind China's rising influence in Latin America. *Chicago Policy Review.*
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1998). The institutional dynamics of international political orders. *International Organization*, 52(4), 943-969.
- Ministry of Commerce. (s. f.). China-GCC FTA. *China FTA Network.* Recuperado de <http://fta.mofcom.gov.cn/english/>
- Morales Ruvalcaba, D. E. (2015). *Índice de Poder Mundial. Volumen I. Poder, estructura y hegemonía: pautas para el estudio de la gobernanza internacional.* Guadalajara: Ediciones GIPM.
- Oropeza García, A. (2008). Algunas reflexiones sobre el nuevo papel de China, en el marco de la integración latinoamericana. En A. Oropeza García (Coord.), *China-Latinoamérica: una visión sobre el nuevo papel de China en la región.* México: UNAM.
- Pastrana Buelvas, E. (2015). *Problemas y desafíos contemporáneos de la gobernanza global y regional.* Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Konrad Adenauer Stiftung.
- Peerenboom, R. (2007). *China modernizes: Threat to the West or model for the rest?* Nueva York: Oxford University Press.
- Pigato, M. (2009). Strengthening China's and India's trade and investment ties to the Middle East and North Africa. Washington D. C.: The World Bank.
- Pintado Lobato, M. (2013). Las relaciones entre China y América Latina y el Caribe ¿un nuevo modelo de cooperación o una forma de neocolonialismo? En A. Ugalde Zubiri (Coord.), *América Latina en la turbulencia global: oportunidades, amenazas y desafíos.* País Vasco: Argitaipen Zerbitzua.
- Plan de Cooperación de China y América Latina y el Caribe 2015-2019. (2015). Recuperado de <http://www.chinanews.com/gn/2015/01-09/6955148.shtml>
- Prado Lallande, J. P. y Velázquez Flores, R. (2016). La Alianza del Pacífico: comercio y cooperación al servicio de la integración. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 106, 205-235.
- Richardson, J. R. (2 junio 2014). China trades up in Latin America. *Foreign Policy in Focus.* Recuperado de <http://fpif.org/china-trades-latin-america/>

- Ríos, X. (10 enero 2015). China-Celac: otro tiempo. *Observatorio de la Política China*. Recuperado de <http://www.politica-china.org/nova.php?id=5301&clase=17&lg=gal>
- Roy, D. (1996). The “China threat” issue: Major arguments. *Asian Survey*, 36(8), 758-771.
- Ruggie, J. G. (1992). Multilateralism: The anatomy of an institution. *International Organization*, 46(3), 561-598.
- SELA. (2012). *Las relaciones entre China y América Latina y el Caribe en la actual coyuntura económica mundial*. Caracas: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe.
- SELA. (2015). ¿Qué es la Celac? Recuperado de <http://www.sela.org/celac/quienes-somos/que-es-la-celac/>
- Shambaugh, D. (2011). Foreword. En A. H. Hearn y J. L. León-Manríquez (Eds.). *China engages Latin America: Tracing the trajectory*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Shambaugh, D. (2013). *China goes global: The partial power*. Oxford: Oxford University Press.
- Thaler, F. (14 de agosto 2012). China’s foreign aid to Africa. *The Washington Times*. Recuperado de: <http://www.washingtontimes.com/news/2012/aug/14/chinas-foreign-aid-to-africa/>.
- Tiezzi, S. (8 febrero 2014). China’s push into ‘America’s backyard’. *The Diplomat*. Recuperado de <http://thediplomat.com/2014/02/chinas-push-into-america-backyard/>
- UN Comtrade Database. (2015). *International Trade Statistics*. Recuperado de <http://comtrade.un.org/data/>
- Voss, M. (10 enero 2015). Reactions to first China-Celac forum. *cctrv.com*. Recuperado de <http://english.cntv.cn/2015/01/10/VIDE1420835278380726.shtml>
- Wang, H. (2000). Multilateralism in chinese foreign policy: The limits of socialization? En W. Hu, G. Chan y D. Zha (Eds.), *China’s international relations in the 21st century: Dynamics of paradigm shifts*. Nueva York: University Press of America.
- Wilhelmy, M. (2001). China y América Latina. *Estudios Internacionales*, 34(133), 3-11.
- Xie, Z. (2011). The rise of China and its growing role in international organizations. *Journal of Modern Chinese Studies*, 4(1), 85-96.
- Xinhua. (2008). China’s policy paper on Latin America and the Caribbean. Recuperado de http://news.xinhuanet.com/english/2008-11/05/content_10308117.htm

- Xinhua*. (9 enero 2015). Roundup: Overseas scholars, media laud Xi's speech at China-Celac forum. Recuperado de http://www.china.org.cn/world/Off_the_Wire/2015-01/10/content_34522080.htm
- Yu, E. (08 de enero 2015). China-Celac: Socios estratégicos en un mundo cambiante. *Spanish.china.org.cn*. Recuperado de http://spanish.china.org.cn/txt/2015-01/08/content_34507180.htm.
- Zhao, H. y Zheng, J. (27 abril 2016). Especial: Expertos chinos vislumbran arranque de un nuevo ciclo político en América Latina. *CCTV.com*. Recuperado de <http://espanol.cctv.com/2016/04/27/ARTIzIDRdmvLAcBBGF4HNqsr160427.shtml>
- Zhao, M. (11 enero 2015). New forum brings dynamism to China-Latin America ties. *Global Times*. Recuperado de <http://www.globaltimes.cn/content/901292.shtml>

China en América Latina. Política exterior, discurso y fundamentos: diplomacia pública y percepciones en la región

Raúl Bernal Meza

El presente capítulo trata el efecto del ascenso de China en el orden mundial y sus impactos sobre la estructura de relaciones entre la potencia emergente y América Latina. El enfoque es de carácter sistémico, por lo cual se inicia con un somero análisis sobre la posición de China en el sistema mundial, a lo que sigue la relación de China con el capitalismo y la identificación de su política internacional y exterior. En ese marco global, se describen las relaciones políticas entre Pekín y América Latina, se detallan sus principales objetivos —esencialmente económicos y secundariamente políticos— y se identifican las estrategias diplomáticas y sus elementos discursivos, cerrando el abordaje con la presentación de la visión latinoamericana sobre la potencia. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

China en el sistema mundial (el ascenso de China)

La posición de China en la configuración del sistema mundial actual deriva de los cambios políticos y económicos globales ocurridos en los últimos veinticinco años. En el orden político, el fin de la Guerra Fría dejó un espacio abierto al ascenso de nuevos poderes, regionales, que comenzaron a proyectar su influencia en sus respectivos entornos inmediatos. Este fenómeno ocurrió en Asia-Pacífico con China (Li, 2014), en el Índico con India (Heine, 2012) y en América del Sur con Brasil (Bernal-Meza y Bizzozero, 2014). Paralelamente, con la desintegración del bloque soviético y luego de la Unión Soviética desapareció el socialismo real como modelo de acumulación y desarrollo

opuestos al capitalismo. La elección china por el camino capitalista, decidida por Deng Xiaoping a la muerte de Mao, dejó a la economía mundial sin alternativas y la *globalización* se transformó en el sinónimo de la expansión sistémica del capitalismo.

La opción china por el capitalismo, en un periodo histórico en el cual la economía de mercado se transformaría en la característica central de nuestro tiempo, fue una decisión estratégica que se sustentó en sus capacidades como país: su enorme población, la potencialidad de su mercado interno, la concentración del poder en manos de un partido único que limitó el abanico de las opciones para el desarrollo posibles de ser discutidas y representadas por otras formaciones político-ideológicas, la recuperación e instrumentación política del pensamiento confuciano y otros factores. China comenzó así a buscar su lugar bajo el sol y construyó un sistema de relaciones internacionales que le fueran favorables y el desarrollo de un poder militar y estratégico.

Desde este punto de vista, China siguió el camino de otros grandes poderes, cuya historia se caracteriza porque el ascenso y la declinación de potencias se mantienen en la lógica del sistema internacional que describió Paul Kennedy (1988). El proceso continúa poniendo en evidencia que las potencias emergentes buscan traducir ese poder ascendente en mayor autoridad sobre el sistema global (Ikenberry, 2008).

Al haber optado China por el modo de acumulación capitalista, ha seguido el principio de que todos los Estados que han dominado el sistema internacional —o que aspiran a hacerlo— han luchado por aumentar su riqueza y su poder, por llegar a ser a la vez ricos y fuertes o por mantenerse en esa posición. El ascenso de China no representa más que eso y su comportamiento global se atiene al mismo principio. Mientras para Li Xing el acontecimiento más importante ocurrido en el sistema internacional en los últimos treinta años ha sido la reemergencia de China como un gran poder regional y su ascenso al rango de primera economía del mundo (Li, 2010), para Ikenberry (2008, p. 23) este ascenso es, sin duda, uno de los grandes dramas del siglo *xxi*. Coincidentemente, Li Xing (2010, p. 149) señala que el crecimiento económico sostenido de China, en los últimos tres decenios, es el mayor desafío al orden mundial existente desde el final de la Guerra Fría. Aun cuando la tasa de crecimiento de China se reduzca, ningún otro país está destinado a tener un efecto semejante en la economía mundial en las próximas dos décadas y China reemplazará a los Estados Unidos en 2030 como la mayor economía del mundo (World Bank, 2012, p. 6).

Sin embargo, el ascenso hegemónico de China marca también una transición en el equilibrio internacional de los últimos dos siglos. El viejo eje Norte-Sur, que expresaba la división entre desarrollo y subdesarrollo, está siendo reemplazado por el eje Este-Sur (Pieterse, 2011). A partir de Asia, China ha avanzado desde la *periferia* al *centro* (Li, 2012a, 2012b) y ha generado retos, desafíos y restricciones (Li Minqi, 2005). En esa configuración sistémica de ascensos y declinaciones en la hegemonía económica, China está construyendo su propia estructura centro-semiperiferia y periferia, en particular con el sudeste asiático, África y América Latina. Mientras que los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático le proveen los bienes intermedios, América Latina y África proveen las materias primas.

De esta forma, es el contexto sistémico de economía-mundo capitalista, la competencia hegemónica y la rivalidad intracapitalista el que explica la expansión de China hacia América Latina y África.

China será el actor que tendrá cada vez mayor incidencia e influencia en el sistema internacional y sobre América Latina. Esta condición hoy no es compartida por ninguna otra potencia mundial occidental —con la excepción de los Estados Unidos— ni tampoco emergente (Rusia, India). El ascenso de China generará crecientemente, por un lado y de manera inevitable, cambios en el poder mundial y dará nueva forma al orden internacional; pero, por otro lado, ayudará a construir un nuevo tipo de equilibrios de poder en la política mundial, basado en el multilateralismo y el institucionalismo, es decir, actuando en conjunto con otros Estados que comparten los mismos objetivos e intereses (por ejemplo, mayor acceso a los mercados de los países ricos, normas comerciales más favorables, acceso a tecnologías, etc.). China demandará mayor poder de decisión sobre los asuntos mundiales y en los organismos internacionales donde se discuten o negocian esas agendas temáticas. En ese contexto, la formación de alianzas —con otros poderes emergentes y países subordinados— le resultan esenciales para afirmar y proyectar su poder, destinado a modificar las relaciones y las instituciones en su favor.

China y el capitalismo o la versión china del capitalismo

China ha desempeñado un papel indispensable en el triunfo global del neoliberalismo y, por tanto, ha fortalecido el capitalismo mundial en la actual fase de globalización (Li, 2010; Bernal-Meza, 2012a, 2012b). Sin embargo, se trata de una variedad de capitalismo (VoC, *varieties of capitalism*), que comparte las lógicas de la economía de mercado, pero no el liberalismo

político, y combina elementos económicos liberales con elementos estatistas (McNally, 2014).

No obstante, debe destacarse que la experiencia china pone a esta potencia como un modelo de desarrollo económico y modernización *vis-à-vis* los países no industrializados. Se trata de un modelo de modernización autoritaria, que se sostiene en un patrón productivo-exportador, de creación de mercado, una política exterior funcional a la modernización, de cooperación con los poderes hegemónicos y la utilización de la potencialidad de su mercado interno como carta generadora de intereses y estímulos hacia las grandes potencias capitalista de occidente (Oviedo, 2012).

China ha roto con la suposición excluyente de que el desarrollo capitalista debía seguir la tradición occidental y ha demostrado que el capitalismo no es un bloque monolítico, impermeable e ideológicamente coherente, tal como lo señalaría el ejemplo de la alianza entre los Estados Unidos, la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte, sino que el capitalismo es más bien un sistema socioeconómico complejo que se adapta a las distintas formas de las diferentes naciones, culturas y épocas, en las cuales la opción nacional, es decir, la estrategia que elige cada país es parte de las alternativas posibles hacia el desarrollo (Bernal-Meza, 2016b).

China y su política internacional

China es el poder global emergente y la única potencia en condiciones de disputar a los Estados Unidos la hegemonía mundial a la primera mitad del siglo XXI. Dentro de las estrategias de construcción hegemónica y la expansión de su economía, Pekín ha desarrollado una red de relaciones económicas tanto con las economías industriales como con aquellas que constituyen la semiperiferia y la periferia del sistema mundial. Su estrategia política —política exterior y diplomacia— es secundaria y funcional a ese objetivo económico.

Según Jian Shixue¹ (2002, 2006), los intereses chinos por América Latina tienen cinco explicaciones: 1) como país en desarrollo, China juzga políticamente necesario compartir posiciones con la región en la lucha por un orden económico internacional más justo; 2) para disminuir la dependencia comercial de los Estados Unidos y otros países desarrollados, es importante para China mantener relaciones económicas con América Latina, con el

¹ Miembro del Institute of Latin American Studies, Academia de Ciencias Sociales de la República Popular China.

propósito de aumentar sus inversiones en la región; 3) para continuar su desarrollo interno, China necesita tener acceso a recursos naturales, de los que nuestra región es abundante; 4) China puede extraer experiencias de los países latinoamericanos en el proceso de adaptación a la *economía de mercado*; y 5) A partir del fin del siglo xx, China tiene aún interés en establecer relaciones diplomáticas con algunos países de América Latina, a cambio del reconocimiento de Taiwán como parte de China.

A pesar de la presencia de factores políticos y diplomáticos, han sido los intereses económicos los que han determinado el rumbo de las relaciones de China con América Latina. Según Rodríguez (2013), esos intereses tienen un lugar central en la diplomacia pública de China. Los objetivos chinos en la región son en esencia económicos y secundariamente políticos.

Para hacer frente al cerco que le impusieron las potencias occidentales, en su entorno vecinal inmediato, que le condicionó a la potencia el acceso a recursos e insumos estratégicos, China se lanzó a la explotación económica de otras regiones de la semiperiferia y la periferia; primero en América Latina y más tarde en África.

Este proceso, iniciado hace unos quince años, coincidió con el ingreso de China en el mercado latinoamericano. Sin embargo, hubo un objetivo político asociado a esa expansión: su estrategia diplomática dirigida a las Naciones Unidas, donde se discutían los principales temas de su agenda internacional, en cuya Asamblea General cada país representa un voto y numéricamente América Latina y África son muy importantes.

A partir de ese momento se inició un acelerado proceso de penetración económica, primero a través del comercio, más tarde de las inversiones y posteriormente de los préstamos, que fue acompañado de un discurso tercermundista por parte de China, el cual destacaba la coincidencia de esta y de los países de la región como pertenecientes al mismo segmento del sistema-mundo.

Sin embargo, el principal problema de estas relaciones bilaterales *potencia mundial emergente-América Latina* es que las agendas de ambas no son coincidentes y lo más probable es que tampoco lo sean a mediano y largo plazo. Mientras China compite por el poder mundial, América Latina se debate entre los dilemas y desafíos del desarrollo.

China ha desarrollado dos estrategias para avanzar en su posicionamiento sistémico: 1) la continuidad de un discurso como país en desarrollo y de preferencia por las relaciones Sur-Sur; 2) la participación en agrupamiento de poderes emergentes (por ejemplo, los BRICS [Brasil, Rusia, India,

China y Sudáfrica]) como el paraguas de protección para sus políticas de expansión global. Sin embargo, fue dejando de lado la cooperación Sur-Sur, a medida que su intercambio comercial se fue haciendo preeminentemente Norte-Sur (Oviedo, 2014).

Al mismo tiempo que la expansión de sus intereses hacia los países periféricos y semiperiféricos, China comenzó a proyectarse en la política mundial a través de la cooperación con países que hemos denominado el *segundo mundo* (Christensen y Bernal-Meza, 2014) y de alianzas como los BRICS, a través de los cuales comenzaría a buscar un lugar en el *management* internacional, pero al amparo de coaliciones con países que no son considerados por Occidente como potenciales enemigos: la India, Brasil y Sudáfrica. El sustento discursivo de su política internacional ha sido la común pertenencia al mundo en desarrollo. Desde esa perspectiva, *win-win rhetoric*, China distorsiona la realidad de un relacionamiento con América Latina que es claramente Norte-Sur, tanto desde la configuración de la estructura del comercio como desde la óptica militar-estratégica y de la seguridad global. Este aspecto se pone más en evidencia en la medida en que China transita desde la economía a la política en su agenda internacional.

China necesita un escenario mundial de paz para poder consolidar su ascenso en la estructura de poder mundial y apela al multilateralismo para no despertar más temores entre las potencias occidentales. Difunde la idea de que ella tiene una visión de mundo armonioso, para reducir los temores y la probabilidad de que los países poderosos (los Estados Unidos, Canadá, Japón, los países de la Unión Europea y los socios menores de todos estos) se sientan obligados a formar alianzas para equilibrar el creciente poder chino. Por eso, China se preocupa por difundir la idea de ascenso pacífico. Para el multilateralismo y la difusión de esta idea, la relación con América Latina es importante, porque nuestra región es la más pacífica del mundo y proyecta a este esa visión.

La intensificación de las relaciones comerciales China-América Latina y China-África también ha acelerado el argumento neocolonialista que afirma que esa potencia se está imponiendo sobre las regiones con una renovada relación colonial. El avance de China desde la periferia (primero), a la semiperiferia (después) y ahora hacia el centro, modifica la jerarquía de posiciones, lo cual se transforma en una fuente potencial de conflictos. Visto desde esta perspectiva, la centralización de China, es decir, el proceso de transformarse en centro, según la modelización de Prebisch, puede estar conduciendo a la periferización de los países hoy semiperiféricos (sustituyendo sus producciones

y mercados de exportación) y se prevé que el ascenso económico de China y su participación activa, especialmente en las zonas de la semiperiferia, planteen más retos y restricciones (Li, 2012a, 2012b; Li y Christensen, 2012). En particular, los mecanismos de intercambio que China mantiene con África son considerados el *nuevo colonialismo* (Yang, 2013, p. 62).

Si bien de ambos lados, China y América Latina, se ha planteado el objetivo de un mundo más multipolar y pacífico, no hay dudas de que existen grandes diferencias entre una y otra, en la medida en que América Latina no tiene capacidades para modificar ni influir sobre la estructura sistémica de poder.

Para China, la base de la cooperación internacional con América Latina está en la pertenencia común al mundo en desarrollo. El discurso de la política exterior china ha insistido históricamente en la condición del país como tal. Sin embargo, esta es una condición difícil de aceptar para los países latinoamericanos, puesto que, con la excepción del producto interno bruto *per capita*, no hay otro parámetro que permita identificar a ambos actores como similares (Oviedo, 2012; Bernal-Meza, 2012). No obstante, ambas comparten desafíos al desarrollo, como la dependencia energética (con la excepción de Brasil, Venezuela y Ecuador), el deterioro del medio ambiente, la depredación de los recursos no renovables, la polución ambiental y, en lo político, una institucionalidad internacional cuyas normas no son favorables, dado que los objetivos de los regímenes internacionales han sido diseñados en función de los intereses del poder global.

China y América Latina

El discurso de la diplomacia pública y de la política exterior china hacia América Latina tiende, sistemáticamente, a exaltar la mutualidad de intereses, basada en principios internacionales comunes, en la similar pertenencia al mundo en desarrollo y en los beneficios mutuos de las relaciones económicas. Sin embargo, toda esa argumentación esconde una realidad: la creciente dependencia de los países latinoamericanos de una estructura de relaciones Norte-Sur en la cual China representa el norte.

La visión china

China ha desarrollado dos estrategias para avanzar en su posicionamiento sistémico: 1) la continuidad de un discurso como país en desarrollo y de preferencia por las relaciones Sur-Sur y 2) la participación en agrupamiento

de poderes emergentes: los BRICS, como el paraguas de protección para sus políticas de expansión global.

China tiene una mirada puramente utilitarista de América Latina. Explicando la diplomacia pública de China, Yun Tso Lee señala que la razón de la mirada china hacia América Latina “descansa en la obtención de recursos y materias primas, principalmente hidrocarburos, con el objeto de seguir retroalimentando su ascenso pacífico y recuperar su trono como el país del centro del mundo” (2013, p. 83). Obviamente, esos no son los objetivos de la agenda internacional de América Latina, mientras se profundiza el patrón de relacionamiento Norte-Sur.

Política exterior para sus objetivos económicos

Para China, la base de la cooperación internacional con América Latina está en la pertenencia común al mundo en desarrollo. Como señalamos, el discurso de la política exterior china ha insistido históricamente en la condición del país como tal, lo cual asocia a ambas partes en el interés común por determinados temas de la agenda internacional. Sin embargo, esta condición común es difícil de aceptar para los países latinoamericanos, puesto que, con la excepción del producto interno bruto *per capita*, no hay otro parámetro que permita identificar ambos actores como similares (Oviedo, 2012; Bernal-Meza, 2012). No obstante, ambas partes comparten desafíos al desarrollo, como la dependencia energética (con la excepción de Brasil, Venezuela y Ecuador), el deterioro del medio ambiente, la depredación de los recursos no renovables y la polución ambiental.

La política exterior hacia América Latina tiene como objetivo mantener una estructura económica centro-periferia que le es claramente ventajosa, porque le permite abastecerse de las materias primas y *commodities* que su desarrollo económico y consumo interno requieren, disponer de un amplio mercado para sus exportaciones de manufacturas industriales y capital y obtener las ventajas financieras de un intercambio comercial claramente favorable. Como señalan las estadísticas, solo Brasil y Chile mantienen balanzas comerciales favorables, en un entorno geográfico que va desde México al cabo de Hornos.

Los instrumentos de la diplomacia china

La diplomacia china hace uso de dos elementos centrales: la diplomacia pública y la *win-win rhetoric*.

Diplomacia pública

El ascenso de China en la estructura de poder económico mundial modificó e influyó sobre la inserción internacional de los países latinoamericanos. La evolución general de las relaciones económicas internacionales de la región señala que sus países miembros, a partir de comienzos del siglo XXI, comenzaron —en mayor o menor medida— a reorientar sus relaciones económicas hacia China. Este cambio también comenzaría a influir sobre sus políticas exteriores, en la medida que los países de la región asumieron de manera pragmática la agenda de temas que le interesaban a China: respecto de Taiwán, la no injerencia en el tema del Tíbet ni en el cuestionamiento internacional a la violación de los derechos humanos, el reconocimiento a China como economía de mercado (Bernal-Meza, 2012a, 2012b). Paralelamente, China comenzaba a influir sobre las políticas exteriores de la región (Ross, 2002; Becard, 2008; Oviedo, 2010; Bernal-Meza, 2012), a través de la predominancia de los intereses políticos globales chinos en la definición de la agenda bilateral.

Si bien la diplomacia pública² —comunicación más que negociación y estrechamente vinculada al *soft power*— es un instrumento aún poco desarrollado en América Latina, que China está utilizando crecientemente, y en particular en relación con nuestra región, el elemento central de esta, la política exterior y sus objetivos, difiere profundamente de aquella de los países latinoamericanos.

Según Yun (2013, p. 83), Pekín ha desplegado una diplomacia pública cuyo foco de atención, la mirada puesta en América Latina, se centra en la obtención de recursos y materias primas, principalmente hidrocarburos, con el objeto de seguir retroalimentando su ascenso pacífico y recuperar su trono como el país del centro del mundo.

Se advierte así que la estrategia de diplomacia pública de China se enmarca en los cinco objetivos principales de su política exterior. Citando a

² Rodríguez (2013, p. 15) define la *diplomacia pública* como la acción de los Estados de comunicar a otros Estados y a sus sociedades elementos como su política exterior, sus valores políticos y su cultura. Según la autora, esta versión pública de la diplomacia se refiere a transmitir ideas y una imagen con la intención de lograr un efecto en los otros. Para ello, los Estados integran en sus estrategias de diplomacia pública a distintos actores de sus respectivas sociedades, como empresarios, académicos, emigrantes (diáspora), deportistas y actores, entre otros, para que difundan a otras sociedades los aspectos que se consideran relevantes en cuanto a imagen internacional. En definitiva —agrega—, es la participación de la sociedad civil en la diplomacia de los Estados.

Zhu (2010), Rodríguez (2013) señala que estos, ordenados por prioridad, son los siguientes:

1. Asegurar la energía para su modelo económico exportador.
2. Abastecer de recursos naturales (alimentos y recursos minerales).
3. Buscar nuevos mercados para sus exportaciones e inversión.
4. Aislar internacionalmente a Taiwán.
5. Proyectar la imagen de China como potencia buena y cooperadora en el sistema internacional.

China proyecta objetivos de política exterior, cuyo eje pacifista se sustenta en los principios de independencia, soberanía e integridad territorial, que se oponen al hegemonismo y salvaguardan la paz mundial, siendo uno de los principales Estados en impulsar el establecimiento de un nuevo orden político y económico y se adhiere a los cinco principios de coexistencia pacífica: respeto mutuo a la soberanía y la integridad territorial, no agresión recíproca ni intervención en los asuntos internos del uno al otro, igualdad y beneficio mutuo (Yun, 2013, p. 85). Estos principios ciertamente están presentes en los fundamentos de la mayoría de las políticas exteriores latinoamericanas, pero otros, como la defensa de la democracia, el apoyo a la integración regional y la defensa de los derechos humanos, que en general son compartidos por nuestras políticas exteriores, no están entre los criterios ordenadores de la política exterior china.

La win-win rhetoric

Políticamente China ha utilizado el discurso de compartir con América Latina la pertenencia al mundo en desarrollo. La retórica china de ganadores-ganadores es percibida por algunos como distorsionadora de la realidad, de una relación que es asimétrica y que beneficia particularmente a los intereses económicos y políticos chinos (Bernal-Meza, 2016a). Las relaciones entre ambas son claramente Norte-Sur, tanto desde la perspectiva de la estructura del comercio como desde la óptica militar-estratégica y de la seguridad global. Es una argumentación que busca atraer a América Latina hacia sus propias agendas internacionales, supuestamente compartidas con el resto del Tercer Mundo.

Percepciones sobre China en América Latina

Con la diferencia de Brasil, el resto de los países latinoamericanos ven a China desde la perspectiva esencialmente económica, con lo cual hay una importante

coincidencia. China aparece como un formidable actor económico mundial, con capacidad de atraer e integrar a las economías semiperiféricas y periféricas a su propia estructura productiva, con atractivos importantes respecto de generar inversión extranjera directa y mercado para las exportaciones primarias, que gracias a la demanda china —hasta la crisis mundial de 2008— mantuvieron en alza los precios internacionales de los productos y *commodities* exportados por América Latina.

Solo Brasil, prioritariamente, y Argentina, más restringidamente, tienen con China una agenda que cubre aspectos de la política internacional (Bernal-Meza, 2012a, 2012b). Brasil es el único de los países de la región que comparte con China la aspiración a reformular el orden global y que participa con esta en alianzas globales, como los BRICS (Christensen y Bernal-Meza, 2014; Bernal-Meza y Bizzozero, 2014).

Con la excepción de Chile y Brasil, no se observa que haya habido una línea contemporánea de continuidad a largo plazo en las relaciones bilaterales, que involucran economía y política y el desarrollo de instrumentos diversos —tratados o acuerdos de libre comercio, convenios, acuerdos diversos, etc.— (Bernal-Meza, 2012), aun cuando hay países como Argentina que han mantenido una larga relación político-diplomática (Oviedo, 2010).

Un aspecto muy interesante, al analizar la relación de Brasil con China, pero que se puede extrapolar al resto de países —y en particular a algunos tan importantes como México— es que los países latinoamericanos en general vieron a China primero como espacio para la expansión de las exportaciones (primarias y de manufacturas), para finalmente terminar por verla como el *peligro amarillo*.

De las visiones e imágenes que se proyectan desde la literatura analizada, en países grandes y medianos de América Latina (Brasil, México, Argentina, Colombia, Chile [Bernal-Meza, 2014]), China expresa tres representaciones: 1) una visión como socio comercial, sobre la cual hay lecturas dispares, aunque hoy predomina la percepción de riesgo; 2) una visión como modelo estatal de desarrollo y modernización económica y social; y 3) una visión como eventual pilar en la construcción de un nuevo orden mundial, multipolar y no hegemónico. En conclusión, las lecturas reflejan intereses esencialmente económicos en la relación bilateral —con la excepción de Brasil— y preocupación común por el patrón Norte-Sur de la estructura de comercio bilateral.

Algunos regímenes de izquierda han hecho evidente su deseo de contrabalancear el poderío estadounidense con la carta china. Argentina (hasta diciembre de 2015), Brasil, Cuba y Venezuela han expresado, de una u otra forma,

sus esperanzas en este sentido. Estas expectativas parecerían ser correspondidas por la República Popular China, cuyos principales dirigentes han visitado América Latina y el Caribe y se han entrevistado con sus homólogos de la región. Sin embargo, quienes esperan que China o la India se conviertan en sustitutos políticos o ideológicos de la antigua Unión Soviética seguramente esperarán muchos años. En la jerarquía de la política exterior china, la estabilidad en las relaciones con los Estados Unidos y Europa tiene una clara primacía sobre cualquier estrategia de expansión geopolítica en la periferia del mundo (León-Manríquez, 2013, p. 215).

Puesto que China se ha transformado, en solo quince años, en el más importante socio comercial de todos los países sudamericanos, con la excepción de Argentina y la creciente importancia de la inversión extranjera directa china y de sus préstamos, el efecto de las relaciones económicas y comerciales sobre los objetivos de actuales y futuros proyectos de integración regional, China se transforma en un fenomenal contrapeso a la creación de redes de intereses comunes, lo cual reforzaría la idea de discutir estrategias comunes de cooperación.

Sin embargo, una estrategia de regionalismo —acción o negociación concertada— de América Latina, *vis-à-vis* China, no es posible, por tres razones: 1) los países latinoamericanos tienen diferentes enfoques sobre el regionalismo (De la Reza, 2006; Bernal-Meza, 2012b); 2) tienen diferentes visiones sobre China y lo que ella representa respecto de desafíos y oportunidades (Bernal-Meza, 2014); y 3) Chile, Perú y Costa Rica son los únicos países de América Latina que tienen un acuerdo de libre comercio con China y, tal como ocurrió en las negociaciones sobre el Área de Libre Comercio de las Américas, los países que ya tienen una ventaja inicial (América Latina y el Caribe) no están dispuestos a generalizarlas por vía de un acuerdo común.

Conclusiones

El ascenso de China implicará, para los países de América Latina, una redefinición de sus marcos de relacionamiento internacional, como consecuencia de la transición y seguramente, más tarde, su consolidación como poder hegemónico. Como han señalado autores de amplio conocimiento sobre este actor en ascenso, la emergencia de China generará, por un lado, inevitablemente, cambios en la estructura de poder y moldeará de nuevas maneras el orden internacional; pero, por otro lado, ayudará a construir un nuevo tipo

de equilibrio de poder en la política mundial, basado en el multilateralismo y el institucionalismo (Muchie y Li, 2010, p. 53).

China necesita un escenario global de paz para poder consolidar su ascenso en la estructura de poder mundial y apela al multilateralismo para no despertar más temores entre las potencias occidentales. Tiene la intención de unir a su nueva diplomacia el eslogan oficial de mundo armonioso, para reducir los temores y la probabilidad de que otros países se sientan obligados a formar alianzas para equilibrar su creciente poder y pone especial interés en difundir la idea de ascenso pacífico (Tran *et al.*).³ En ambos objetivos, la relación con América Latina —la región más pacífica del mundo respecto de las relaciones interestatales— resulta ser un factor político beneficioso, pues proyecta sobre la potencia el perfil pacífico internacional de la región.

Desarrollar una estructura internacional de comercio Norte-Sur con economías primario-exportadoras e importadoras de manufacturas, alcanzar la primacía mundial y configurar un orden sistémico bajo su hegemonía no son objetivos de las políticas exteriores latinoamericanas. Con una diferencia para Brasil, que busca acceder al *management* internacional por vía de la construcción de alianzas de poderes emergentes, como IBAS (India, Brasil, África del Sur) y BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica) (Bernal-Meza y Bizzozero, 2014), el resto de países latinoamericanos aspira a crear las condiciones sistémicas para posibilitar su desarrollo económico y afianzar su seguridad por vía del multilateralismo y el fortalecimiento democrático de los más importantes regímenes internacionales, aunque difieren profundamente en los instrumentos.

Aun cuando convergen en otros aspectos de la diplomacia pública, el principal problema en las relaciones políticas es que sus respectivas agendas de política exterior no son coincidentes. Mientras que China sostiene su interés nacional en la búsqueda de su modernización y el ascenso en la estructura de poder mundial, sería bastante difícil identificar ambos elementos como piezas centrales y coincidentes de la política exterior de los países latinoamericanos.

³ De acuerdo con Tran *et al.* (2013, p. 165), el concepto de *el sueño de China*, entendido como la aspiración a convertirse en la potencia líder del mundo es una pieza central del libro titulado *Sueño de China: pensamiento de poder mayor y postura estratégica en una era post-americana*, escrito por el Coronel Mayor Liu, del Ejército Popular de Liberación (PLA) y la Universidad Nacional de Defensa. El hecho de que el libro haya recibido su aprobación por el Partido Comunista Chino para ser publicado es sintomático del hecho de que la doctrina del ascenso pacífico no es de ninguna manera la única que sustenta la moderna política exterior china.

Los estudios de política exterior hechos en distintos países de la región proyectan tres imágenes distintas sobre China: 1) una visión como socio comercial, sobre la cual hay lecturas dispares, aunque predomina la percepción de riesgo; 2) una visión como modelo estatal de desarrollo y modernización económica y social; y 3) una visión como eventual pilar en la construcción de un nuevo orden mundial, multipolar y no hegemónico. Sin embargo, la relación bilateral ha venido evolucionando desde el interés a la preocupación: comenzó siendo el nuevo el dorado para terminar siendo el peligro amarillo.

Considerando la estructura de relaciones China-América Latina, tres debieran ser los temas que deberían ocupar la atención de los países de la región: 1) las características del comercio, 2) la política multilateral y 3) el efecto sistémico del ascenso de China en la estructura del poder mundial. Sin embargo, en los análisis comparados de políticas exteriores —con la excepción de Brasil—, los países latinoamericanos solo atienden al primer tema de lo que debería ser una agenda temática compleja.

El ascenso sistémico de China y la estructura de sus relaciones internacionales —económicas y políticas— con América Latina plantea a nuestra región un desafío que, en retrospectiva, esta no ha podido resolver en su favor en los dos ciclos hegemónicos que precedieron a China: la dominación británica durante el siglo xix y de los Estados Unidos en el siglo xx. Se trata de la posición subordinada y dependiente en una estructura de expansión global, dominada por la respectiva potencia y en función de sus propios intereses y objetivos económicos y políticos. Cada uno de estos ciclos condujo a una etapa de especialización productiva, cuyos componentes primarios se fueron diferenciando acorde con la evolución tecnológica de la estructura productiva del centro hegemónico. Brasil exportaba a Gran Bretaña cacao y azúcar en el siglo xix, como Chile exportaba salitre y Argentina carne. En el siglo xx lo serían café, cobre y petróleo, mientras en el siglo xxi la especialización se concentra en hierro, cobre, soja, alimentos y energéticos.

En términos políticos, América Latina apoyó y defendió, subordinadamente, los regímenes internacionales británicos —libre cambio y patrón oro— en los siglos xix y el xx y el sistema de Bretton Woods, las Naciones Unidas y Organización Mundial del Comercio en el siglo xx. La incógnita es que no sabemos aún cuál es el orden y los respectivos regímenes que impulsará China, porque bajo la economía política capitalista ella se encuentra actualmente muy cómoda con el orden del liberalismo económico, que es el que le ha permitido ascender sin generar desafíos ni temores.

Las enormes dificultades que ha encontrado hasta el presente nuestra región para construir proyectos viables de gobernanza multinivel —regionales y subregionales— se enfrenta hoy al desafío que le impone China, en la medida en que su demanda productiva armoniza con la oferta regional y el patrón de relacionamiento económico-comercial pasa a ser, para cada país sudamericano, más importante que cualquier desarrollo de integración, con excepción de la relación de Argentina con Brasil (y no a la inversa).

Desde este punto de vista, hay un desafío político en Sudamérica que deriva de las condicionalidades de la inserción económica internacional: construir una red de intereses intrasudamericanos que le permitan concertar algunas estrategias internacionales, cuyo control esté en las manos de sus propias dirigencias políticas democráticamente electas.

Referencias

- Bernal-Meza, R. (2012a). China: Mercosur and Chile relations. En X. Li y S. F. Christensen (Eds.), *The rise of China: The impact on semiperiphery and periphery countries* (pp. 59-102). Aalborg: Aalborg University Press.
- Bernal-Meza, R. (2012b). China y la configuración del nuevo orden internacional: las relaciones China-Mercosur y Chile. En R. Bernal-Meza y S. V. Quintanar (Comps.), *Regionalismo y orden mundial: Suramérica, Europa, China* (pp. 55-114). Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Bernal-Meza, R. (2014). La heterogeneidad de la imagen de China en la política exterior latinoamericana: perspectivas para la concertación de políticas. *Comentario Internacional*, 15, 115-134.
- Bernal-Meza, R. (2016a). China and Latin America relations: The win-win rhetoric. *Journal of China and International Relations*, Special Issue, 2016, 27-43. Recuperado de <https://journals.aau.dk/index.php/jcir/issue/view/152/showToc>
- Bernal-Meza, R. (2016b). China y América Latina: de la oportunidad al desafío. *Tempo do Mundo*, 2(2), 63-78. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/rtm/160609_rtm_v2_n2_art04.pdf
- Bernal-Meza, R. y Bizzozero, L. (Eds.) (2014). *La política internacional de Brasil: de la región al mundo*. Montevideo: Ediciones Cruz del Sur, Universidad de la República.
- Christensen, S. F. (en prensa). How prioritized is the strategic partnership between Brazil and China? En X. Li y S. F. Christensen, *Cambios dentro del sistema mundial: cómo reaccionan los países*.

- Christensen, S. F. y Bernal-Meza, R. (2014). Theorizing the rise of the Second World and the changing international system. En L. Xing (Ed.), *The BRICS and beyond: The international political economy of the emergence of a new world order* (pp. 25-52). Farnham: Ashgate.
- Heine, J. (2012). *La nueva India*. Santiago de Chile: Aguilar.
- Ikenberry, G. J. (2008). The rise of China and the future of the West. *Foreign Affairs*, 87(1), 23-37.
- Kennedy, P. (1989). *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona: Plaza y Janés.
- León-Manríquez, J. L. (2013). Las relaciones de América Latina y Asia: actores y agenda. En T. Legler, A. Santa Cruz y L. Zamudio González (Eds.), *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global* (pp. 205-217). México, Oxford University Press México.
- Li, M. (2005). The rise of China and the demise of the capitalist world-economy: exploring historical possibilities in the 21st century. *Science & Society*, 69(3), 420-448.
- Li, X. (Ed.). (2010). *The rise of China and the capitalist world order*. Farnham: Ashgate.
- Li, X. (2012a). Introduction: The unanticipated fall and rise of China and the capitalist world system. En X. Li y S. F. Christensen (Eds.), *The rise of China and the impact on semiperiphery and periphery countries* (pp. 1-29). Aalborg: Aalborg University Press.
- Li, X. (2012b). China y el orden mundial capitalista: el nexo de la transformación interna de China y su efecto externo. En R. Bernal-Meza y S. V. Quintanar (Comps.), *Regionalismo y orden mundial: Suramérica, Europa, China* (pp. 29-52). Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Li, X. (Ed.) (2014). *The BRICS and beyond: The international political economy of the emergence of a new world order*. Farnham: Ashgate.
- Li, X. y Christensen, S. F. (Eds.). (2012). *The rise of China and the impact on semiperiphery and periphery countries*. Aalborg: Aalborg University Press.
- McNally, C. (2014). The evolution and contemporary manifestations of Sino-capitalism. En U. Becker (Ed.), *The BRICS and emerging economies in comparative perspective* (pp. 53-78). Londres y Nueva York: Routledge.
- Muchi, M. y Li, X. (2010). The myths and realities of the rising powers: is China a threat to the existing world order? En X. Li (Ed.), *The rise of China and the impact on semiperiphery and periphery countries* (pp. 51-70). Aalborg: Aalborg University Press.
- Oviedo, E. (2010). *Historia de las relaciones internacionales entre Argentina y China, 1945-2010*. Buenos Aires: Dunkin.

- Oviedo, E. (2012). Puja de modernizaciones y relaciones económicas chino-latinoamericanas en un mundo en crisis. En R. Bernal-Meza y S. V. Quintanar (Eds.), *Regionalismo y orden mundial: Suramérica, Europa, China* (pp. 115-154). Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Oviedo, E. (2014). Principales variables para el estudio de las relaciones entre Brasil y China. En R. Bernal-Meza y L. Bizzozero (Eds.), *La política internacional de Brasil: de la región al mundo* (pp. 143-166). Montevideo: Ediciones Cruz del Sur, Universidad de la República.
- Pieterse, J. N. (2011). Global rebalancing: crisis and the East-South turn. *Development and change*, 42(1), 22-48.
- Ramos Becard, D. S. (2008). *O Brasil e a República Popular da China: política externa comparada e relações bilaterais (1974-2004)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Reza, G. A. de la. (2006). *Integración económica en América Latina*. México: Plaza y Valdés.
- Rodríguez Aranda, I. (2013). La diplomacia pública en las relaciones internacionales. En I. Rodríguez A. y Y. Shouguo (Eds.), *La diplomacia pública de China en América Latina* (pp. 13-50). Santiago de Chile: RIL.
- Ross, C. (2002). Relaciones entre Chile y China: treinta años de relaciones atípicas, 1979-2000. *Si Somos Americanos*, 3(2), 33-48.
- Shixue, J. (2002). Sino-Latin American relations: perspectives on the past and prospects for the future. *ILAS Working Papers*, 1.
- Shixue, J. (2006). Recent development of Sino-Latin American relations and its implications. *Estudios Internacionales*, 38(152), 19-41.
- World Bank. (2012). *China 2030. Building a modern, harmonious, and creative, high-income society*. Washington D. C.
- Yang, S. (2013). Las nuevas tendencias en la relación China-América Latina y la importancia de la diplomacia pública. I. Rodríguez y Y. Shouguo (Eds.), *La diplomacia pública de China en América Latina* (pp. 51-70). Santiago de Chile: RIL.
- Yun Tso, L. (2013). La diplomacia pública y el *soft power* de China en América Latina. En I. Rodríguez y S. Yang (Eds.), *La diplomacia pública de China en América Latina*, Santiago de Chile: RIL.
- Zhu, Z. (2010). *China's new diplomacy: Rationale, strategies and significance*. Lewisburg, Pensilvania: Bucknell University.

Los puentes de China: roles y redes entre China y América Latina y el Caribe

Eduardo Velosa

Introducción

En uno de sus versos más citados, William Shakespeare afirmaba que el mundo es un escenario donde debemos representar varios papeles a lo largo de nuestra vida. Nuestros propios círculos sociales y las decisiones que tomamos nos llevan a adoptar diferentes roles que nos permiten actuar con cierto grado de predictibilidad, tanto para nosotros mismos como para quienes nos rodean. Así, por ejemplo, una persona en el rol de padre tomará decisiones financieras, como ahorrar para la educación de su prole, que no tomará un no padre. Los estudiantes que asisten a clase esperan que la persona que tienen al frente se comporte como docente y no como empresaria. Estas ideas de los roles en las interacciones entre actores han permitido explicar comportamientos individuales y estructuras sociales y han sido utilizadas en la sociología desde el siglo XIX (Stryker, 2006, p. 217). Con el importante trabajo de Holsti (1970), estas premisas se han incorporado en el estudio de la política exterior como una manera de acercar las miradas estructurales al sistema internacional con las acciones individuales de los Estados (Aggestam, 1999; Wehner y Thies, 2014, p. 419).

En este sentido, a medida que el sistema internacional cambia como el producto de nuevas interacciones entre los Estados, ellos mismos buscan definirse de nuevas maneras para incrementar sus posibilidades de acción. Precisamente, uno de estos cambios es el creciente relacionamiento de la República Popular China con los países de América Latina y el Caribe. Dado el aumento de las capacidades materiales de aquel y su importancia ascendente,

así como su activismo, en el sistema internacional, muchos de los Estados de aquella región han concebido un rol especial para tratar de captar la atención de Pekín. Por ejemplo, Colombia se ha mostrado como un lugar desde donde China puede exportar al resto de la región (Santos, 2012); Chile se concibe como el punto de salida de la región hacia el Asia-Pacífico (Montes, 2011). Perú, por su parte, quiere ser el centro de las inversiones de las empresas chinas en América Latina (*Perú21*, 2013) y México, para concluir con los miembros de la Alianza del Pacífico, se concibe como un centro logístico para distribuir los productos de Asia-Pacífico al resto del mundo, incluida América Latina y el Caribe (Vargas, 2013).

Pero no son los únicos. Venezuela se ofreció a ser “puerta de entrada de China en el Mercosur” (*El Nacional*, 2013). Costa Rica (Luan, 2013) y Jamaica (*Xinhua*, 2013) también han hecho este tipo de afirmaciones, e incluso Ellis (2009a, p. 116) ha considerado que Ecuador puede ser una puerta de entrada de China hacia los países andinos y Brasil.

El común denominador de estas afirmaciones es el rol de puente. Cada uno de los países mencionados quieren convertirse en el enlace que comunique a sus respectivas regiones (o subregiones) con China, para de esta manera convertirse en el destino de sus recursos materiales, manifestados en inversiones, ayuda o préstamos o de recursos ideacionales, como apoyos y respaldo en sus concepciones de los órdenes internacional y regional y en sus propios estatus. Por ello, se parte de la premisa de que los Estados en la región pueden concebirse con este rol. En este sentido, la idea de desempeñar este papel es atractivo para todos los Estados, pues va un paso más allá de sus propias condiciones económicas, dispares en América Latina y el Caribe, con la incorporación de la dimensión regional.

Más aún, esta idea de puente es sugestiva en la medida en que atañe a dos objetivos de la política exterior china en la región:¹ asegurar el suministro de recursos primarios para sostener su proceso de industrialización y establecer nuevos mercados para sus productos. En este sentido, existe una posible correspondencia entre la forma en que los países de América Latina y el Caribe tratan de construirse en sus relaciones con China y las necesidades que tiene Pekín para continuar con su proceso de desarrollo. Sin embargo, una cosa es que un Estado se conciba de una manera y otra muy distinta es que otros Estados lo correspondan.

¹ Los otros dos son: cerrar los espacios diplomáticos de Taiwán y asegurar las condiciones para su ascenso pacífico (Cheng, 2006, p. 512; Ellis, 2009b, p. 10).

De ahí que este capítulo trate el fenómeno de las relaciones económicas entre la República Popular China y América Latina y el Caribe, pero toma un camino alternativo. A partir de la utilización del análisis de redes sociales y de la teoría del rol, se pretende hacer un análisis exploratorio de las posiciones que ocupan y los posibles roles que desempeñan los Estados en la región y de la correlación entre los roles desempeñados y sus relaciones individuales con Pekín. Para esto, en primera instancia, se hace un análisis de la región a partir de la red comercial para establecer los Estados más centrales. Luego, se presenta el número de roles de intermediación que pueden desempeñar. Con estos parámetros, se procede a analizar los flujos comerciales, de préstamos, de inversiones y de ayuda que hace la República Popular China a la región, con el fin de establecer si, en su mayoría, se corresponden con la posición o los roles de intermediación en efecto desempeñados por los Estados latinoamericanos y caribeños en el orden regional. Este análisis permitirá establecer si el rol de puente en la región (etapa indispensable y previa para serlo en relación con China) es confirmado por Pekín a partir de sus propias acciones. Por último, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones derivadas de este análisis.

América Latina y el Caribe: mirada a su orden comercial

El análisis de redes no solo es una metodología, pues su mirada se entrecruza con la de los roles, expuesta arriba, en el sentido en que “las redes son conjuntos de relaciones que forman estructuras, que a su vez pueden constreñir o habilitar a los agentes” (Hafner-Burton, Kahler y Montgomery, 2009, p. 560). Una red, en su definición más simple, es un conjunto de vértices (o nodos) que se conectan a través de unos vínculos o lazos (relaciones) (Hafner-Burton, Kahler y Montgomery, 2009, p. 562; Salvini, 2010, p. 368). Estos vértices usualmente son individuos, pero también pueden ser organizaciones o, incluso, Estados (Emirbayer y Goodwin, 1994, p. 1417), y sus relaciones pueden ser de diversa índole: recursos materiales, de ideas, de información, de membresía (Wasserman y Faust, 1994, p. 37). Por otro lado, es conveniente comenzar con una definición básica de *rol*, pues, como lo señala Le Prestre (1997), el uso indistinto de este concepto se presta a confusiones. Los roles hacen referencia tanto a “posiciones sociales dentro de un grupo organizado” como a “cualquier categoría reconocida de actores” (Wehner y Thies, 2014, p. 411).

El análisis que se presenta a continuación toma aquellas definiciones y su base es la red comercial en América Latina y el Caribe. Se escogió esta

dimensión porque se encuentra en el centro de la idea de puente que ha sido expuesta por diferentes países de la región. La red fue construida con los datos del Departamento de Estadísticas del Fondo Monetario Internacional, para el periodo 1991-2015 (International Monetary Fund, Direction of Trade Statistics [DOTS], 2016). La idea de incorporar estos veinticinco años fue poder visualizar las posiciones de cada uno de los Estados y observar posibles cambios en la estructura comercial regional. También, evitar distorsiones por intercambios de naturaleza inusual.

Ahora bien, los datos que se tomaron fueron los de importaciones.² La lógica detrás de esto fue observar qué países se erigen como principales mercados para los demás integrantes de la región y, en consecuencia, en fuentes de ingresos para estos últimos. En adición, en un efecto espejo, al tener la red total construida también se pueden observar qué países tienden a ser grandes exportadores regionales y cuáles solo se concentran en pocos países. En otras palabras, esta red de importaciones permite ver el tamaño como mercado que tiene un Estado para la región y cuál es la diversificación relativa en el destino de sus propios productos de exportación.

Sin embargo, un análisis comparado de América Latina y el Caribe tiene que tener en cuenta que en esta región se encuentran Estados cuyas economías son grandes (Brasil o México) y otros cuyos niveles de producción y tamaño de sus mercados son pequeños (Belice o El Salvador). De ahí que tomar el valor bruto de las importaciones desvíe la atención hacia estos países grandes y el peso que pueden tener algunos países pequeños se vea obviado. Por tanto, el valor de importaciones debió ser normalizado desde una perspectiva regional. Además de esta ponderación, no se utilizó ninguna regla especial para establecer un límite en los vínculos entre los Estados en esta parte inicial del análisis.³

Un primer análisis de los datos para observar la estructura del orden regional comercial fue hecho a partir de tres indicadores: grado de salida ponderado (*weighted output degree*), la centralidad de cercanía total (*all closeness centrality*) y el constreñimiento agregado (*aggregate constraint*). El grado de salida ponderado

² Debido a la disponibilidad de datos, las importaciones que hace Antigua y Barbuda no aparecen registradas. Sí sus exportaciones, a partir de los datos de las importaciones de los demás países estudiados. Con esta omisión, no se alteran los análisis estructurales que a continuación se hacen a causa del peso relativo que tiene este Estado en la región.

³ En las redes comerciales, usualmente, se utilizan algunas líneas de base para establecer las conexiones (Cao, 2012; Clark y Beckfield, 2009; Kali y Reyes, 2007; Kim y Eui-Hang, 2002; Reyes, Schiavo y Fagiolo, 2010; Zhou, Wu y Xu, 2016). Sin embargo, sí se hizo más restrictiva la red para determinar los tipos y el número de roles de intermediación, como se presenta más adelante.

es una medida simple que suma el valor de las diferentes relaciones que tiene cada uno de los Estados con los demás miembros de la región. En este caso, como se tomó el valor de salida, suma los diferentes porcentajes de las exportaciones de cada Estado hacia la región. Por ende, a mayor valor de este indicador, mayor es su involucramiento en las dinámicas comerciales regionales.

El segundo indicador, la centralidad de cercanía total, mide qué tan cerca se encuentra el Estado focal del resto de Estados a través de la distancia entre aquel y los demás (Hafner-Burton, Kahler y Montgomery, 2009, p. 564; Maoz, 2011, p. 54). Para este indicador, se incluyeron tanto las importaciones como las exportaciones, precisamente, para describir la importancia de cada uno de los miembros de la región como proveedores de recursos monetarios o de bienes. La escala es entre 0,0 y 1,0. Los resultados más cercanos a 1,0 indican una distancia menor entre el Estado focal y el resto de los Estados, lo cual lo hace más central. Por último, el tercer indicador, el constreñimiento agregado, mide qué tan fácil es para un Estado *x* terminar su relación con un Estado *y* teniendo en cuenta el valor de todas las relaciones que tienen *x* y *y*, además de las posibilidades de convertirse en mediador con terceros Estados en esa misma relación.⁴ En últimas, este indicador mide el grado de dependencia que tiene un actor en todas sus relaciones y de las relaciones de sus pares. Su escala va entre 0,0 y 1,0. Cuanto más cercano esté su valor a 1,0, el Estado es más dependiente de sus relaciones presentes y por ende le es más difícil terminar con ellas.

En conjunto, estas medidas buscan establecer el poder de cada uno de los Estados de la región a partir de qué tan central es en la red comercial. Esto se da bajo la premisa de que el poder relativo de un Estado está relacionado directamente con su posición en la red (Hyung Min, 2010, p. 406; Sheppard, 2002, p. 321; Smith *et al.*, 2014, p. 162) y de esta manera abordar el primer elemento de la definición de rol. Así, cada uno de estos indicadores muestra una dimensión del poder que, combinadas, permiten identificar los Estados más centrales en todo el conjunto de relaciones regionales. De hecho, los tres indicadores escogidos están fuertemente correlacionados entre sí (figura 1).⁵

⁴ Este indicador tiene en cuenta la noción de *huecos estructurales* (la no existencia de un vínculo entre *alter* y un tercer actor) a partir de la relación *ego-alter-tercero*, donde *ego* es el actor focal (el que el analista quiere observar). La presencia de estos huecos estructurales puede significar una ventaja para *ego*, porque puede explotar para su beneficio la ausencia de este vínculo entre los otros dos actores y convertirse en el único puente entre ellos para los recursos que se distribuyen en la red (De Nooy, Mrvar y Batagelj [2011, pp. 166-172]).

⁵ Uno esperaría que el Estado que más exporte en la región (*wod*) tenga más vínculos con otros en la red (*acc*) que aquel que exporta menos, como lo indica el resultado de la correlación de

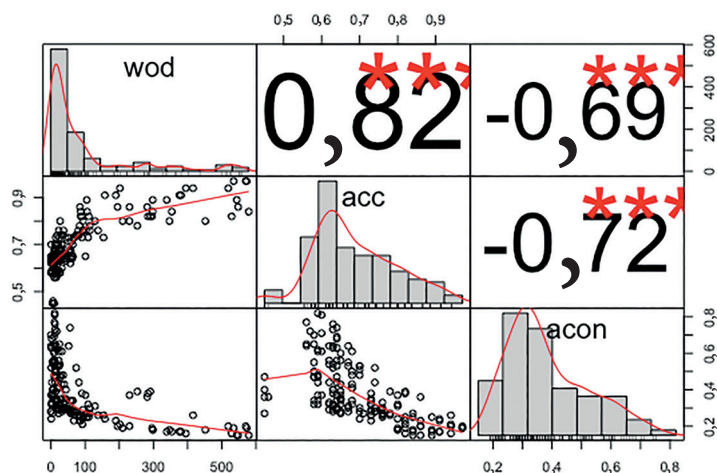


FIGURA 1. Correlación entre indicadores de poder de análisis de redes

Fuente: Elaboración propia con el paquete *PerformanceAnalytics* de Peterson y Carl (2014), para el programa R (R Core Team, 2016), a partir de IMF DOTS (2016) y los resultados analizados con Pajek (2014)

En la figura 1, se pueden observar el grado de salida ponderado (wod), la centralidad de cercanía total (acc) y el constreñimiento agregado (acon) que interactúan entre ellos y los resultados de esta interacción. Asimismo, se muestra la distribución de cada indicador en 165 observaciones (33 Estados por 5 periodos), la representación gráfica de la correlación, y su resultado con su nivel de significación estadístico.

Así las cosas, la tabla 1 presenta el *ranking* de los diez primeros Estados de la región, al comienzo y al final del periodo estudiado, de acuerdo con sus puntajes en cada uno de los tres indicadores.

En el primer indicador, el grado de salida ponderado, se puede observar que Brasil y Trinidad y Tobago lideran esta categoría y Colombia, después de ellos, fue el único que aumentó su involucramiento comercial en la región en el transcurso de los veinticinco años estudiados. En la dinámica contraria, Venezuela, en mayor grado que otros Estados, vio reducida su presencia en el último periodo a solo el 53 % de lo que tenía a comienzos de la década de 1990.

Spearman con 0,82 y un valor $p < 0,001$. Por otro lado, dado que valor de acon muestra que cuanto más cercano a 0 el actor está menos constreñido por sus relaciones, mientras que si tiende a 1 indica que este actor es altamente dependiente de sus relaciones actuales, se espera que tenga una correlación negativa con los otros dos indicadores: a menor acon, mayor wod y mayor acc. Estos resultados esperados son confirmados por la correlación de Spearman, con un valor de $-0,69$ y $-0,72$, respectivamente. Ambas correlaciones son estadísticamente significativas con un $p < 0,001$.

El segundo indicador muestra una situación similar, donde los Estados que tienen un alto grado de salida ponderado tienen una centralidad de cercanía total alta. Esto quiere decir que se ubican muy cerca del centro de la red y, por ende, de las dinámicas comerciales latinoamericanas y caribeñas. También, estos principales Estados se encuentran muy cerca de los demás miembros de la región, con sus exportaciones o importaciones, lo cual les permite tener contactos directos con casi todos ellos.

Por último, el indicador de constreñimiento agregado, al tener en cuenta tanto las exportaciones como las importaciones, muestra que los Estados menos constreñidos, en general, son los mismos que resaltan en las dos categorías anteriores. Es decir, dadas las características de las relaciones comerciales, se constituye un núcleo de seis Estados en el ordenamiento regional: Brasil, México, Trinidad y Tobago, Venezuela (aunque este cae en los tres indicadores con el transcurrir del tiempo), Colombia y Argentina.⁶

Vale la pena resaltar el papel que Trinidad y Tobago desempeña en el Caribe, lo cual se puede ejemplificar con la figura 2. Allí se ha realizado una permutación de acuerdo con los resultados⁷ del grado de salida ponderado para establecer cuatro clases de Estados. El eje *y* muestra a los países en su condición de exportadores y el eje *x* en su condición de importadores. El contraste de cada uno de los bloques muestra el grado de relacionamiento entre cada uno de los Estados, donde un bloque más oscuro representa una mayor exportación (o importación) que un bloque más claro. Dado el comercio que sostiene Trinidad y Tobago con países como Barbados, Granada, Guyana, San Vicente y las Granadinas y Surinam, se ha convertido en una fuente importante de productos, desde la perspectiva regional, para aquellos. También se muestra claramente lo poco que algunos Estados comercian con la región y la dependencia que tienen frente a los Estados del núcleo ya mencionado. En esta situación, se encuentran, por ejemplo, Paraguay y Uruguay, con respecto a Brasil y Argentina en el Cono Sur, y Bahamas o Haití frente a Venezuela o República Dominicana en el Caribe.

⁶ Si se toman los primeros cinco Estados en cada una de las categorías, de acuerdo con la tabla 1, se encuentra a Brasil con una frecuencia de 6; Trinidad y Tobago y México, 5; Venezuela y Colombia, 4; y Argentina, 3.

⁷ Los límites de cada grupo fueron creados a partir de una desviación estándar de este indicador: 141,3. Promedio: 96.

TABLA 1. Indicadores de centralidad de la red de comercio

Pos	GRADO DE SALIDA PONDERADO				CENTRALIDAD DE CERCANÍA TOTAL				CONSTREÑIMIENTO AGREGADO			
	1991-1995		2011-2015		1991-1995		2011-2015		1991-1995		2011-2015	
	Estado	Val.	Estado	Val.	Estado	Val.	Estado	Val.	Estado	Val.	Estado	Val.
1	Brasil	519	Trinidad y Tobago	579	Brasil	0,94	Brasil	0,97	Venezuela	0,16	Trinidad y Tobago	0,15
2	Trinidad y Tobago	452	Brasil	535	Venezuela	0,94	Rep. Dominicana	0,89	México	0,17	México	0,18
3	Venezuela	395	México	347	Colombia	0,91	Colombia	0,86	Trinidad y Tobago	0,18	Brasil	0,19
4	México	354	Argentina	230	Argentina	0,86	Costa Rica	0,84	Brasil	0,2	Venezuela	0,19
5	Argentina	282	Colombia	230	México	0,84	Trinidad y Tobago	0,84	Panamá	0,23	Colombia	0,2
6	Colombia	158	Venezuela	210	Panamá	0,82	Argentina	0,8	Colombia	0,24	Rep. Dominicana	0,25
7	Guatemala	138	Guatemala	114	Trinidad y Tobago	0,8	México	0,8	Costa Rica	0,26	Panamá	0,26
8	Chile	101	Costa Rica	106	Costa Rica	0,76	Venezuela	0,8	Guatemala	0,26	Costa Rica	0,27
9	Barbados	91	Rep. Dominicana	105	Guatemala	0,76	Chile	0,76	Haití	0,28	Ecuador	0,28
10	Panamá	87	Chile	94	Jamaica	0,74	Guatemala	0,76	Jamaica	0,28	Perú	0,28

Fuente: IMF DOTS (2016), analizado con Pajek (Mrvar y Batagelj, 2014)

Pajek - shadow [0.00, 77.00]

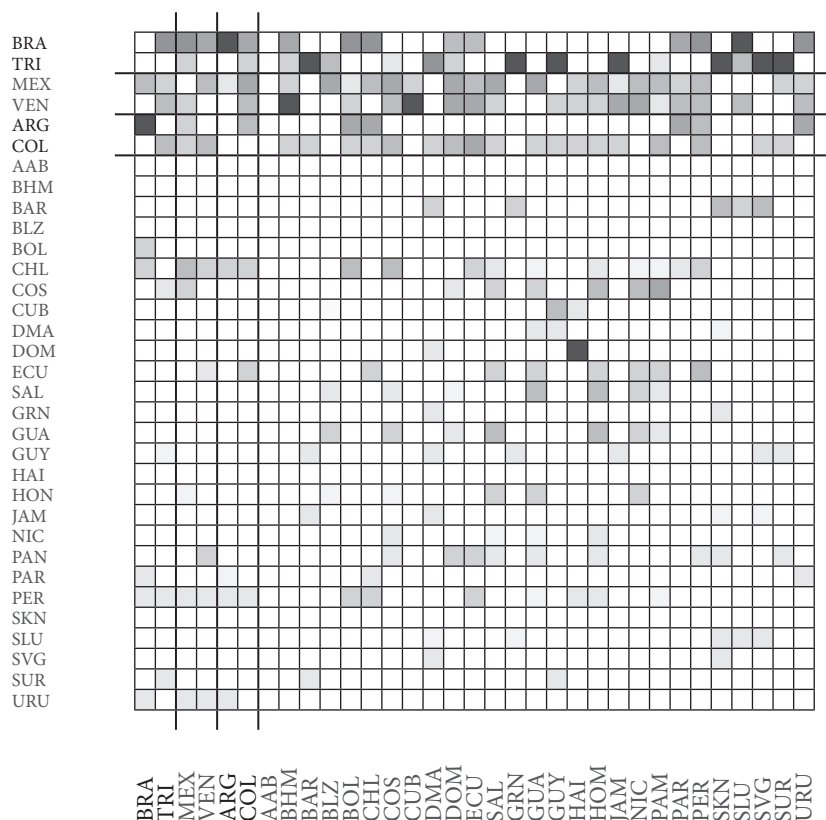


FIGURA 2. Matriz de relaciones comerciales, grado de salida ponderado, 2011-2015

Fuente: Elaborado con Pajek (2014) a partir de IMF DOTS (2016)

Los roles en América Latina y el Caribe de acuerdo con el análisis de redes

La pregunta que guía este capítulo, se recordará, es explorar la congruencia entre la concepción del rol de puente⁸ en América Latina y el Caribe con las relaciones

⁸ Si bien en el lenguaje de análisis de redes sociales el puente “es una línea [vínculo] crítica para la conectividad de un grafo” (Wasserman y Faust, 1994, p. 114), en el lenguaje común, y en teoría de rol, se puede asumir como la condición que cumple un Estado al conectar, a través de sí mismo, dos Estados que no tienen comunicación entre ellos. Por ello, la interpretación que se hace de puente corresponde a este último uso y se equipara con los roles de intermediación, explicados más adelante.

que sostienen con China. Para ello, se debe establecer, a partir del desarrollo de sus propias relaciones, si tienen oportunidades para desempeñar este papel. A partir de la definición de rol expuesta arriba, tres conceptos adicionales se pueden esbozar para entender la manera en que los roles permiten explicar el comportamiento de los Estados. El primero es la concepción de rol. Esta concepción plantea la manera en que un Estado se concibe a sí mismo⁹ en el sistema internacional (Holsti, 1970, pp. 245-246; Krotz, 2002, p. 5). En el caso del análisis que nos ocupa, es la idea de servir de puente que una a China con la región.

El segundo concepto es el *desempeño de rol*. Este desempeño es la política exterior del Estado focal (Bengtsson y Elgström, 2012, p. 94). Con el análisis que se hace a continuación, se establecerán el número de roles y si, en efecto, desempeñan este papel de puentes. Por último, se encuentran las expectativas de rol. Estas expectativas se refieren al comportamiento esperado del Estado focal (*ego*) por parte de otro Estado con el que establece la relación de rol (*alter*) (Aggestam, 1999). Más allá de las declaraciones que puede hacer China al respecto, estas expectativas serán corroboradas con las propias acciones de la República Popular China respecto de América Latina y el Caribe. Con estas acciones se verificará, entonces, la correspondencia entre los tres conceptos en las prácticas regionales y en la relación de China con cada uno de los países de América Latina y el Caribe.

Con estas intenciones, se acudió de nuevo al análisis de redes sociales, pues con sus instrumentos se pueden desvelar los roles funcionales de intermediación (De Nooy, Mrvar y Batagelj, 2011, pp. 173-178) entre los vértices de una red. Estos roles fueron identificados por Gould y Fernandez (1989) para sistematizar las diferentes actividades de intermediación que un vértice puede desempeñar en una red de acuerdo con la naturaleza (presencia y dirección) de sus relaciones y la diferenciación de los vértices en grupos exclusivos (a partir de clasificaciones que pueden ser empíricas —por ejemplo, medidas de centralidad derivadas del análisis de la red o atributos de los vértices— o teóricas). La intermediación es entendida como la posibilidad que tiene un actor de servir como “puente entre dos actores, quienes, a su vez, carecen de una conexión directa entre ellos” (Spiro, Acton y Butts, 2013, p. 131).¹⁰ Esta presencia de tres vértices y sus posibles vínculos se denomina triada y

⁹ Esto no quiere decir que tales concepciones no sean contestadas internamente. Se recomienda consultar Cantir y Kaarbo (2012) y Brummer y Thies (2015). Sin embargo, una discusión más profunda desborda el alcance de este capítulo.

¹⁰ Esta definición es otra perspectiva sobre los *huecos estructurales*, arriba mencionados.

es el punto de partida para el establecimiento de los roles que los Estados en América Latina y el Caribe pueden desempeñar en la región. En este sentido, si en efecto algunos quieren desempeñar el papel de puente con respecto a China, deben tener primero una estructura de relaciones que sea atractiva para Pekín. En otras palabras, deben constituir tríadas que les permitan tener la posibilidad de desempeñar roles de intermediación que puedan ser utilizadas para hacer converger los intereses de China en la región.

De acuerdo con la definición y las características mencionadas, cinco roles distintos se pueden conformar en una red (o no): coordinador, bróker itinerante, representante, guardián y enlace, que se diferencian entre sí según la clasificación que se haga de ellos y la dirección de la relación entre el ocupante del rol y los otros dos vértices.

Así, para la definición del rol de coordinador, de bróker itinerante y de enlace, la dirección no es relevante, pero sí la clasificación de los tres vértices, en uno, dos o tres grupos. En el caso del coordinador, los tres vértices deben pertenecer al mismo grupo. Esto le puede generar un mayor estatus, pues, por un lado, los miembros de su grupo deben incluirlo si quieren intercambiar recursos y, por otro, esta posibilidad puede ser percibida por actores externos que lo privilegiarán si quieren enviar (o recibir) recursos de este grupo. En el de bróker itinerante, el ocupante del rol debe pertenecer a un grupo distinto al de los otros dos vértices, quienes deben pertenecer al mismo grupo. En este sentido, el hecho de ejercer este rol de manera activa puede elevar su estatus como en el caso del coordinador. Por último, en el escenario donde se presenta el rol de enlace, los tres vértices deben pertenecer a grupos distintos y las ventajas de ejercerlo implican las mencionadas para los dos casos anteriores.

Por otro lado, para los roles de representante y de guardián, se parte de la base de que existen dos grupos, pero la dirección de las relaciones y la ubicación del ocupante del rol determina cuál papel desempeña. El representante debe recibir el vínculo de un miembro de su mismo grupo y, a su vez, debe enviar el lazo hacia el tercero, que debe ser un miembro de un grupo distinto. En este sentido, se puede configurar como un emisario o el punto por el cual los miembros de su grupo deben pasar para comunicarse con otros vértices que se encuentren por fuera de su grupo. Por su parte, el guardián debe recibir este vínculo de un miembro de un grupo distinto y enviar el lazo hacia el tercero, que debe ser miembro de su mismo grupo. El guardián se convierte en el punto de acceso a un grupo por parte del tercero, lo cual le da dos ventajas. En primer lugar, puede acceder o negar la entrada de los recursos de un tercero

a su grupo y, en segundo lugar, eleva su importancia en su grupo, porque sus pares deben acudir a él para acceder a estos recursos del exterior.

Ahora bien, una aclaración sobre las implicaciones (ventajas de desempeñar cada uno de los roles) es necesaria. Las implicaciones particulares de cada uno de los roles deben ser objeto de evaluación empírica y, por tanto, dependerán de la naturaleza de cada red y de las intenciones del ocupante del rol, como cobrar una comisión por trasladar los recursos de un actor a otro (dado que no tienen conexiones entre sí). En el caso de una red comercial, como la que ocupa estas páginas, es necesaria la “apertura de la caja negra” de las transacciones para determinar qué bienes son de consumo y qué bienes serán transformados y exportados a otro mercado, para así determinar, por un lado, el ejercicio real de los roles (no solo su posibilidad, como es el caso de estas páginas) y, por otro, las ganancias (materiales y simbólicas) que obtienen los diferentes Estados al ejercerlos.¹¹

En la medida en que este análisis parte de la base de la pertenencia exclusiva de cada actor a un grupo o categoría, se procedió a dividir a los miembros de la región de acuerdo con la iniciativa de integración regional más importante desde la perspectiva de su política exterior. Así, se escogieron la Comunidad del Caribe (Caricom),¹² el Mercado Común del Sur (Mercosur),¹³ la Comunidad Andina,¹⁴ la Alianza del Pacífico,¹⁵ el Sistema de Integración Centroamericano¹⁶ y Cuba se clasificó en una categoría única.

La idea tras esta clasificación se encuentra en el corazón de la idea de puente. Los esquemas de integración permiten una aproximación a la estructura regional y cómo los Estados interactúan con el resto de la región. Además, precisamente por esta razón, el análisis debió ser reducido al último periodo, 2011-2015. Esto también está vinculado con el hecho de que el rol de puente ha sido anunciado durante este periodo. Además, con el ánimo de

¹¹ Tanto Gould y Fernandez (1989) como Spiro, Acton y Butts (2013) desarrollan evaluaciones estadísticas que permiten contextualizar el número de roles que efectivamente desempeñan los vértices en una red. Estas evaluaciones no se hicieron en el análisis que sigue, pues lo que interesa es la posibilidad del ejercicio del rol (y no el ejercicio real) y la confirmación que puede hacer China según el establecimiento de sus relaciones.

¹² Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago.

¹³ Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

¹⁴ Bolivia y Ecuador.

¹⁵ Chile, Colombia, México y Perú.

¹⁶ Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

resaltar las posibilidades de desempeño de estos roles, así como las relaciones prioritarias para cada uno de los miembros de la región, se eliminaron de la red todas las relaciones cuyo valor fuera inferior al 5 %.

El análisis de los roles de intermediación que pueden desempeñar los Estados en la región se muestra en la tabla 2. Como se esperaba, no todos los países tienen una matriz de relaciones que les permita ejercerlos. De hecho, solo 18 tienen esta oportunidad. En adición, se presenta un salto cualitativo entre los primeros cuatros Estados: México, Brasil, Colombia y Trinidad y Tobago, y los demás miembros de la región. Es decir, dada la estructura de la red comercial en América Latina y el Caribe, estos Estados tienen las mejores posibilidades de ejercer el rol de puente en la región. Vale la pena recordar que aquellos pertenecen también al grupo de los más centrales en esta red.

Ahora bien, el número de roles no se distribuye de manera homogénea en cada una de las categorías. En total, hay 241 roles y el que más se puede ejercer es el de enlace con 89 tríadas (37 %), seguido por el representante con 65 tríadas (27 %), el guardián, 63 tríadas (26 %), el coordinador, 16 tríadas (7 %) y, finalmente, el bróker itinerante, 8 tríadas (3 %). Algunas conclusiones preliminares sobre el funcionamiento de cada uno de los procesos de integración pueden hacerse a partir de este resultado. En primer lugar, dado el bajo número de coordinadores y que Trinidad y Tobago tiene 7 tríadas en las que puede ejercer este rol, los esquemas de integración cumplen con el objetivo de incrementar el comercio entre sus miembros, salvo Caricom. Esta condición también tiene una incidencia en el número muy bajo de bróker itinerantes. Es decir, los Estados no pertenecientes a un grupo tienen pocas capacidades para mediar entre los miembros. Sin embargo, Venezuela, República Dominicana, por un lado, y México, Chile, Perú y Brasil, por otro, cuentan con algunas oportunidades para desempeñarlo.

Asimismo, vale la pena destacar que la región, como un todo, no está completamente conectada. Esto hace que los papeles de representante y guardián puedan ser desempeñados por algunos Estados. México y Colombia tienen buenas conexiones en sus exportaciones en la región, más que Chile y Perú, de la Alianza del Pacífico, por lo que dominan esta categoría con el 58 % del total de tríadas posibles para la ocurrencia de este rol. En la dirección contraria (rol de guardián), Trinidad y Tobago y Costa Rica, respectivamente en sus subregiones, dominan esta categoría con el 57 % del total de tríadas. Por último, el rol de enlace lo ocupan, principalmente, México, Brasil y Colombia, con el 72 % de las tríadas posibles.

Tabla 2. Número de roles de intermediación

ESTADO	COORDINADOR	BROKER ITINERANTE	REPRESENTANTE	GUARDIÁN	ENLACE	TOTAL
México	0	1	19	1	25	46
Brasil	0	1	9	7	21	38
Colombia	0	0	19	0	18	37
Trinidad y Tobago	7	0	2	25	0	34
Costa Rica	3	0	0	11	0	14
Venezuela	0	2	5	2	5	14
Argentina	0	0	0	7	4	11
Guatemala	3	0	4	2	1	10
Chile	0	1	2	0	3	6
Rep. Dominicana	0	2	0	0	4	6
Panamá	0	0	4	2	0	6
Cuba	0	0	0	0	5	5
Honduras	2	0	0	2	0	4
Perú	0	1	1	0	1	3
Ecuador	0	0	0	0	2	2
Santa Lucía	0	0	0	2	0	2
Surinam	1	0	0	1	0	2
Nicaragua	0	0	0	1	0	1

Fuente: Elaboración propia

China en la red comercial de América Latina y el Caribe

El análisis hasta este momento se ha limitado a la estructura del orden regional. Según los conceptos de *concepción y desempeño del rol* (como posición y como categoría puente), se ha hecho una aproximación a la manera en que los Estados se relacionan entre sí y se ha construido un panorama general que permite contrastarlo con las acciones de China, en su función de confirmar este rol a partir de sus acciones (expectativas de rol). En este sentido, con las herramientas del análisis de redes y la estadística, se procedió a analizar las interacciones de China con la región en función de sus dos objetivos de política exterior, arriba mencionados.

Estas nuevas redes incluyen el comercio, las inversiones, los préstamos y la cooperación que lleva a cabo Pekín en América Latina y el Caribe. Para el comercio, se utilizó la base de datos del FMI DOTS (2016). Para los préstamos, se utilizó la base de Gallagher y Myers (2014). En cuanto a las inversiones, dos bases de datos distintas fueron utilizadas. Para un panorama general, se acudió a UNCTAD¹⁷ (2014). Dadas las limitaciones en tiempo y desagregación de datos de esta base, se utilizó también la base de datos de la fundación Heritage (2015), que permite desagregar los datos por sectores. De esta manera, se utilizó la base completa para 2011-2015 y, luego, se omitieron los sectores de agricultura, energía y minería, con la idea de que la inversión en estos sectores solo se relaciona con la adquisición de bienes primarios para su propia industria y el rol de puente podría desaparecer si no existe un entrelazamiento productivo o todos los países en los que China hace este tipo de inversión cuentan con la infraestructura adecuada para despachar tales productos de manera directa. Por último, los datos de cooperación fueron extraídos de AidData (2016).

La manera de tratar la relación de China con la región es a partir del grado de salida ponderado, que, como se mencionó, mide la distribución de sus relaciones con cada uno de los miembros de América Latina y el Caribe. Esto es, las exportaciones, la cooperación, las inversiones y los préstamos de China hacia aquellos. Se decidió, también, incluir el grado de entrada ponderado solo para la red comercial, como una manera de establecer qué países son los principales exportadores hacia China y, por ende, se han beneficiado de una manera importante por su creciente demanda, de productos primarios

¹⁷ United Nations Conference on Trade and Development (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo).

(uno de los objetivos de su política exterior) y por otro tipo de bienes para satisfacer las necesidades de una clase media en crecimiento.

Los datos resumidos de cada una de estas relaciones se muestran en la tabla 3. Como se puede observar, estas interacciones entre China y América Latina priorizan a algunos Estados sobre otros. En términos generales, los países más centrales en la red comercial son los principales receptores de los recursos (monetarios y físicos) que provienen de Pekín, pero no son los únicos. Así, como lo señala Anguiano Roch, “Brasil, Perú, Chile, Argentina y Venezuela se convirtieron en socios importantes” (2015, p. 30) de China, mientras que Mols (2010, p. 22) añade a México y Cuba a este listado.

En la red comercial, Brasil, México y Chile, en exportaciones e importaciones, son los principales socios de China. Por otro lado, en los rubros de préstamos, cooperación y en la inversión extranjera directa de la UNCTAD se destaca Venezuela. Además, aparece en el tercer lugar en los datos de inversión del Investment Tracker de la fundación Heritage. Esto quiere decir que China privilegia a Caracas en estas categorías. Se puede observar también que en los préstamos que hace el Banco de Exportaciones e Importaciones de China, así como el Banco de Desarrollo de China, hacen presencia cuatro de los Estados más centrales, previamente identificados: Venezuela, Brasil, Argentina y Trinidad y Tobago. A ellos los acompaña Ecuador. Si bien Quito no es muy central, tiene un constreñimiento agregado de 0,28, lo cual quiere decir que, aunque no muy significativas en términos regionales, el patrón de sus relaciones no le impone muchas restricciones o dependencias frente a solo unos pocos actores.

Además, tres cosas son importantes en la lectura de esta tabla. En primera instancia, Colombia, que desempeña un papel importante de acuerdo con sus indicadores de centralidad y las posibilidades en sus tríadas para ejercer el rol de puente, no es priorizada por China en las distintas relaciones. En segundo lugar, la ausencia de Trinidad y Tobago en otros intercambios además de los préstamos y la ayuda. Debe recordarse que su poder relativo, medido con los tres indicadores de centralidad utilizados, es bastante alto y que esto se debe a sus conexiones con el resto de países del Caribe, principalmente. Sin embargo, no sostiene, a diferencia de los demás integrantes del núcleo establecido, unas relaciones significativas, desde la perspectiva regional, con China. Una posible respuesta a esto, a diferencia de los demás Estados de su grupo, es que, dado su tamaño, no le provee a China un mercado lo suficientemente amplio para las manufacturas que exporta. Sin embargo, su estructura económica se diferencia de la mayoría de países de su subregión (el

TABLA 3. Intercambios con China, cinco principales Estados

EXPORTACIONES		IMPORTACIONES		PRÉSTAMOS		COOPERACIÓN	
Brasil	43	México	37	Venezuela	50	Venezuela	54
Chile	17	Brasil	21	Ecuador	17	Cuba	22
México	9	Chile	8	Brasil	16	Ecuador	10
Venezuela	9	Argentina	6	Argentina	7	Trinidad y Tobago	4
Perú	7	Colombia	6	Trinidad y Tobago	4	Costa Rica	3

INVERSIÓN-FLUJO (UNCTAD)		INVERSIÓN-STOCK (UNCTAD)		INVERSIÓN SIN AGRO-ENERGÍA- MINERÍA (INVESTMENT TRACKER)		INVERSIÓN CON TODOS LOS SECTORES (INVESTMENT TRACKER)	
Venezuela	41	Venezuela	23	Brasil	31	Brasil	31
Argentina	24	Brasil	23	Bahamas	13	Perú	19
Brasil	8	Perú	14	Venezuela	11	Venezuela	14
Ecuador	8	Argentina	12	Bolivia	10	Ecuador	13
Perú	5	México	6	Antigua y Barbuda	6	Argentina	6

Fuente: Elaborado con los resultados de Pajek (2014) a partir de los datos de IMF DOTS (2016), Gallagher y Myers (2014), AidData (2016), UNCTAD (2014) y The Heritage Foundation (2015). El valor representa el porcentaje regional de intercambios que realiza cada uno de los Estados hacia o desde China

Caribe), dado que su “proporción de su producción de servicios en relación al PIB es de un 47 %, mientras que la industria representa alrededor de un 52,4 %, asociada al sector petroquímico” (González y Martínez, 2015, pp. 281-282), por lo que podría ser proveedor para Pekín.

El tercer elemento es la presencia de Chile y Perú como actores importantes en la relación América Latina y el Caribe-China. Esto puede deberse a que, en la demanda de bienes primarios, respectivamente cobre, harina de pescado y plomo, estos dos países suramericanos son protagonistas (Rosales y Kuwayama, 2012, pp. 101-102) en las importaciones que hace China en el mundo. Sin embargo, esto explicaría su presencia en el *ranking* de exportaciones de la región hacia la República Popular China, pero no así en el de las importaciones, pues sus mercados nacionales son relativamente más pequeños que los de otros países de la región que se encuentran por debajo de ellos en la tabla mencionada.

Una posible respuesta a esta presencia la sugería hace diez años Oliva (2005, pp. 230-231), cuando afirmaba que no todas las inversiones de China en la región se hacen exclusivamente en el sector de recursos naturales. Además, estas inversiones son guiadas también bajo las ideas de penetrar mercados locales y de proyectar los productos chinos hacia mercados subregionales.

En resumen, en esta lectura de las relaciones en las diferentes dimensiones que sostiene China, sugiere la confirmación de la premisa de que China privilegia a los Estados más centrales y que desempeñan más roles de intermediación en la región. Sin embargo, es necesario un paso adicional para evidenciar la relación entre las posibilidades de ejercicio de estos roles y la priorización que hace Pekín de sus socios.

Confirmación de los puentes por parte de China

China, como *alter*, desempeña un papel protagónico en la relación del rol de puente. A través de sus acciones, puede confirmar o negar la concepción de este rol. En otras palabras, si China dirige sus recursos a países que no son centrales y que desempeñan pocos papeles de intermediación, se puede desestimar la ventaja de concebirse como puente, tanto en la región como con respecto a China. Por el contrario, y como se pudo inicialmente notar en el apartado anterior, si China privilegia a los Estados más centrales y que tienen mayores capacidades de ejercer este rol, entonces la concepción de este rol y su posterior desempeño puede considerarse como una buena estrategia para profundizar en las relaciones con Pekín.

Por esta razón, se acude a una exploración estadística de las correlaciones entre cada una de estas dimensiones. Como la idea es ver si existe o no una relación importante entre los roles y las relaciones con China, se utilizó la correlación de Spearman para llevar a cabo este análisis. La tabla 4 presenta sus resultados. El primer hallazgo que vale la pena resaltar es que no todos los roles son importantes para esta confirmación. Por ejemplo, el rol de coordinador no tiene ninguna correlación en las dinámicas que unen a China con América Latina y el Caribe. Se recordará que este papel solo es desempeñado por Estados en Centroamérica y el Caribe (tabla 2). En adición, el rol de guardián solo tiene una correlación moderada con los préstamos que hace China a la región. Esto no es de sorprender, pues es el papel que en más ocasiones desempeña Trinidad y Tobago, pero apenas recibió el 4 % de los préstamos de la región.

Ahora bien, los otros tres roles sí son confirmados por las relaciones con China. El enlace tiene una correlación positiva muy fuerte (0,82) con las importaciones que hacen los Estados de China y fuerte (positiva) con las exportaciones (0,70). Asimismo, es significativa, aunque moderada, su relación con las inversiones en *stock*, en flujo y también con las inversiones de la base de datos del Investment Tracker. México y Brasil sostienen el tipo de relaciones que les permiten desempeñarlo en un buen número de ocasiones. Sin embargo, el tercero, Colombia, no es preponderante en estas relaciones, salvo en importaciones. No obstante, sí recibe inversiones por parte de China (oscilan entre el 2 y 4 % de la región) y, como se puede ver en la tabla 3, generalmente estas interacciones se concentran en dos o máximo tres Estados. Por esta razón, con el caso colombiano, aunque en menor medida, también se puede confirmar la importancia del ejercicio de este rol en la región.

Los roles de representante y de bróker itinerante también son importantes para las relaciones de comercio e inversión. En el primer caso, solo nueve Estados pueden desempeñarlo. México y Colombia son los principales, pero en este listado también se encuentran Brasil y Venezuela. Es importante resaltar que Chile y Perú, dos países que tienden a tener relaciones importantes en algunas dimensiones con China, también lo ejercen, pero sus oportunidades son muy pocas (dos y una, respectivamente). El segundo caso es un poco más interesante, pues el rol de bróker itinerante es el menos ejercido en la región. Solo seis Estados lo ejercen en una o dos ocasiones. Sin embargo, el hecho de que tenga una correlación moderada con el comercio y la inversión hace resaltar la importancia de su ejercicio.

TABLA 4. Resultados correlación de roles, medidas de centralidad y relaciones

	Coor.	B. Iti.	Rep.	Gua.	Lia.	OWD	ACC	ACON	EXPO	IMPO	PREST.	COOP.	STOCK	FLOW	INV3	INVTODO
Coor.	1															
B. Iti.	-0,2	1														
Rep.	0,11	0,56***	1													
Gua.	0,60***	0,11	0,40*	1												
Lia	-0,16	0,68***	0,63***	0,17	1											
owd	0,29	0,50**	0,70***	0,58***	0,68***	1										
acc	0,29	0,53**	0,63***	0,51**	0,64***	0,85***	1									
acon	-0,26	-0,55***	-0,71***	-0,51**	-0,59***	-0,78***	-0,79***	1								
expo	-0,1	0,63***	0,58***	0,27	0,70***	0,63***	0,61***	-0,54**	1							
impo	-0,15	0,61***	0,63***	0,20	0,82***	0,70***	0,58***	-0,56***	0,82***	1						
prest.	0,11	0,27	0,29	0,47**	0,39*	0,52**	0,43*	-0,51**	0,52**	0,45**	1					
coop.	0,14	0,19	0,18	0,20	0,28	0,31	0,35*	-0,43*	0,29	0,20	0,52**	1				
stock	-0,25	0,50**	0,57***	0,19	0,59***	0,48**	0,47**	-0,48**	0,67***	0,73***	0,54**	0,21	1			
flow	-0,29	0,51**	0,47**	0,10	0,66***	0,48**	0,48**	-0,45**	0,73***	0,67***	0,66***	0,35*	0,89***	1		
inv3	-0,049	0,062	0,23	0,29	0,23	0,33	0,22	-0,41*	0,27	0,23	0,70***	0,43*	0,39*	0,48**	1	
invtodo	0,052	0,30	0,36*	0,34	0,40*	0,48**	0,40*	-0,52**	0,54**	0,42*	0,75***	0,38*	0,63***	0,76***	0,69***	1
* p≤ 0,05; ** p≤ 0,01; *** p≤ 0,001.																

Coor.= Coordinador; B. Iti.= Bróker Itinerante; Rep.= Representante; Gua.= Guardián; Lia.= Enlace; owd= Grado de Salida Ponderado; acc= Centralidad de Cercanía Total; acon= Constricción Agregado; expo= Exportaciones; impo= Importaciones; Prest. Préstamos; Coop = Cooperación; stock= Inversión Stock (UNCTAD); flow= Inversión Flujos (UNCTAD); inv3: Inversión sin Agro/Energía/Minería (Investment-Tracker); invtodo= Inversiones todos los sectores (Investment-Tracker).
Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del programa R (R Core Team 2016)

Desde otra perspectiva, es importante anotar también que la única relación que no tiene ninguna correlación significativa con los roles es la de cooperación. De ahí que no se pueda establecer ninguna conclusión al respecto. Por tanto, la decisión de Pekín en torno a quién le dirige su ayuda se debe a otros factores que desbordan el alcance de este capítulo y que valdría analizar en detalle.

Por último, las relaciones de China con América Latina también están correlacionadas con el rol en cuanto posición en un sistema social. Los valores que se pueden observar abarcan relaciones moderadas a fuertes, dependiendo del indicador de poder. En este sentido, se provee un insumo empírico adicional para sostener que China prioriza a los Estados más importantes de la región. Más allá de lo anterior, un elemento importante es que los roles de intermediación dependen tanto de las decisiones propias para entablar relaciones como de las decisiones de los demás Estados de la región. En este sentido, un Estado cualquiera puede iniciar un proceso de profundización de sus propias relaciones con los demás miembros de la región, pero esto no le asegura un incremento en el número de roles de intermediación que puede llegar a desempeñar. Sin embargo, esta decisión sí tiene un efecto en su centralidad y, dado que China puede confirmar este rol en tanto posición, puede concebirse de esta manera.

Conclusiones

Este capítulo ha tratado las relaciones económicas entre China y América Latina y el Caribe desde una perspectiva distinta de la usada en la literatura (Bonilla y Milet, 2015; Cesarin y Moneta, 2005; De Freitas Barbosa, 2012). La combinación del análisis de redes con la teoría del rol abre nuevas posibilidades de investigación que complementan las explicaciones previamente dadas a esta creciente relación. En este sentido, uno de los propósitos alternos de este capítulo ha sido señalar algunas avenidas teóricas y metodológicas que incitan a una mayor profundización.

Una de ellas ha sido la relación que existe entre los patrones que emergen de las relaciones que se dan en la región con las que entabla la República Popular China con los Estados más centrales de esta red. Para ello, se asumió el rol en cuanto posición y en cuanto función en el orden regional. Sin refutar la idea de que elementos de carácter interno pueden incidir en el establecimiento y la profundización de estas relaciones (que en el caso de

Chile y Perú pueden ser muy importantes),¹⁸ se puede concluir que estas dinámicas regionales desempeñan también un papel en estas interacciones. Como se pudo mostrar, en términos generales, los Estados más centrales son los que reciben mayor atención por parte de China. Brasil, México, Venezuela y Argentina, en mayor grado, seguidos de Colombia y Trinidad y Tobago son los que ocupan estas posiciones. Sin embargo, estos dos últimos no han sido catalogados tradicionalmente como socios importantes para China. Pero un análisis más detallado muestra que Trinidad y Tobago figura en las áreas de cooperación y préstamos por encima de muchos otros Estados regionales. Asimismo, Colombia ha venido incrementando su participación regional en exportaciones e importaciones, así como en la recepción de inversiones por parte de Pekín. En este sentido, la posición de los Estados en la red puede ser usado como un indicador que muestra las posibilidades para sostener relaciones importantes con la República Popular China. Sin embargo, no se pretende afirmar que existe una relación causal entre la posición y las relaciones que tienen con China. Por ello, la posición no es una condición suficiente para establecer esta relación de manera directa entre las dos variables.

De manera paralela, esta posición está relacionada con los roles de intermediación en una red. Estos roles representan la idea de puente, con la que se ha asumido se conciben los Estados frente a China. Los Estados más centrales son los que tienen mayores posibilidades para ejercerlos. La utilización del análisis de red para analizar la congruencia entre la concepción de rol y su desempeño añade un valor empírico a lo que usualmente se utiliza en este tipo de análisis de política exterior. Como se estableció, en estas interacciones, no todos los Estados están en capacidad de desempeñarlos. En otras palabras, hay un espacio que separa la forma en que se pueden concebir los Estados y lo que pueden hacer a partir de sus propias decisiones y acciones. Precisamente, este espacio puede ser analizado a través del análisis de redes. Según los resultados expuestos, existen diferencias entre el tipo de puente y los Estados que en efecto pueden desempeñarlos. Allí se destacan los roles de enlace, representante y guardián como aquellos que más pueden ser desempeñados en más ocasiones por los Estados de la región. Los roles

¹⁸ Sin embargo, en el periodo analizado, Perú ha aumentado su poder de acuerdo con los tres indicadores utilizados. En grado de salida ponderado subió de 46 a 77. En la centralidad de cercanía total, pasó de 0,64 a 0,74. En el constreñimiento agregado, pasó de 0,3 a 0,28. Por su parte, Chile presenta una dinámica similar, salvo en el grado de salida ponderado, donde disminuyó de 101 a 94. En la dirección contraria, se movieron la centralidad de cercanía total (0,65 a 0,76) y el constreñimiento agregado (0,37 a 0,29).

de coordinador y de bróker itinerante, por el contrario, son los que menos pueden ser cumplidos.

Por último, los roles deben ser confirmados por los receptores de la política exterior. Como el interés yace en las relaciones entre China y América Latina y el Caribe, el análisis se hizo desde la perspectiva de aquel. En este sentido, una forma de aproximarse a las expectativas que tiene China frente al rol de puente es a través de sus relaciones. Para ello, se acudió a las relaciones comerciales, financieras, de inversión y de cooperación, con el propósito de establecer la confirmación de este tipo de rol en sus diferentes manifestaciones. A partir de esto, se observó que los roles de enlace, de representante y de bróker itinerante son más importantes que los restantes dos, coordinador y guardián, en las relaciones con China. Precisamente, los Estados más centrales son los que tienen mayores oportunidades de desempeñarlos y, asimismo, son los que tienen mayores relaciones con Pekín. También, vale la pena destacar que el rol de bróker itinerante es desempeñado por la mayoría de los Estados que sostienen relaciones importantes con China (incluidos Perú y Chile). Desde esta perspectiva, se puede sostener que China confirma, con sus interacciones en los diferentes ámbitos analizados, el papel de puente que estos Estados desempeñan en el orden regional.

En esta dirección, hay preguntas que este capítulo no plantea. ¿Existen combinaciones de roles que hacen más proclive la confirmación por parte de China a partir de sus relaciones económicas, financieras, de cooperación y de inversión? Al desagregar los datos, ¿se puede establecer una correspondencia entre el establecimiento de cadenas productivas regionales y las inversiones y el comercio de China? Según otro tipo de agregaciones de los países (de carácter ideológico, relaciones con los Estados Unidos, pertenencia y posición en organizaciones internacionales de carácter global), ¿se cambia de manera fundamental el orden regional y, por ende, el desempeño de roles, así como su confirmación por parte de China? Estas son direcciones que las investigaciones futuras pueden tomar para incrementar la producción de conocimiento sobre las relaciones chino-latinoamericanas y caribeñas, desde dimensiones de análisis poco explorados en este fenómeno, por un lado, y, por otro, con herramientas metodológicas que se suman al acervo actualmente utilizado por los analistas.

Recomendaciones

Según el análisis presentado, se pueden hacer las siguientes recomendaciones. En primer lugar, la posición que ocupan los Estados en la región está ligada al

número de papeles de intermediación que pueden desempeñar. Este vínculo es uno de los factores que puede atraer la inversión y la cooperación china. De esto se desprenden dos elementos:

1. Existen Estados que tienen las oportunidades para desempeñarse como *puentes* pero que todavía no son muy relevantes para China en todos los aspectos analizados. Los casos más preponderantes son Colombia y Trinidad y Tobago. Por ello, deben mejorar sus estrategias de política exterior frente a China con la intención de mostrar esta condición y ofrecer condiciones internas que sean atractivas tanto para el Estado chino como para sus empresas. De esta manera, Pekín puede, al mismo tiempo, desarrollar políticas acordes con este rol para confirmarlo.
2. Existe una brecha importante entre un núcleo de Estados y el resto de miembros en la región. Estas dinámicas hacen que los Estados que no cuentan con abundancia de recursos naturales o mercados importantes sean relegados también por sus pocas conexiones regionales. Es evidente la lejanía de los países del Caribe frente a las dinámicas regionales. Un acercamiento entre la Caricom y las demás instancias de integración regional no solo les ofrece mayores oportunidades comerciales, sino también la posibilidad de ser parte de las cadenas productivas de la región, lo cual les daría herramientas para poder mostrarse como epicentros importantes para China.

En segundo lugar, el análisis de los roles de intermediación también muestra dinámicas que permiten caracterizar los diversos proyectos de integración regional. El caso de Mercosur es dicente. Ninguno de los Estados pequeños (Uruguay y Paraguay) desempeña algún papel en la región. Por su parte, el principal papel desempeñado por Argentina es el de guardián. Esto muestra el carácter proteccionista que tiene este proceso. La Caricom, por su parte, se muestra desconectada, dado el número de papeles de coordinador que puede desempeñar Trinidad y Tobago. De ahí que en el primer caso una apertura de Mercosur o estrategias con visión regional por parte de Uruguay y Paraguay puede acercarlos a otros escenarios donde puedan incrementar su poder. En el segundo, una mayor vinculación entre ellos será un polo de atracción para el resto de la región, con lo que se pueden abrir espacios para que desempeñen más roles de intermediación.

Por último, el rol de puente es un rol que China puede estimular. Según su segundo objetivo de política exterior frente a la región (la apertura de mercados para sus productos), puede concentrar sus esfuerzos en estos Estados centrales, siempre y cuando sigan manteniendo sus patrones de relacionamiento, lo cual le permitirá optimizar sus recursos, especialmente de inversión en sectores no primarios. El efecto que esto puede traer es la profundización de relaciones en la región, con lo que América Latina y el Caribe pueden reforzar su importancia para otros polos de poder en el sistema internacional.

Referencias

- Aggestam, L. (1999). Role conceptions and the politics of identity in foreign policy. *ARENA Working Paper*, 8. Recuperado de http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/1994-2000/1999/99_08.html
- AidData. (2016). Tracking chinese development finance. Recuperado de <http://china.aiddata.org/>
- Anguiano Roch, E. (2015). China y América Latina y el Caribe: enfoques asimétricos. En J. I. Martínez Cortés (Ed.), *América Latina y el Caribe y China: relaciones políticas e internacionales 2015* (pp. 19-34). México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.
- Bengtsson, R. y Elgström, O. (2012). Conflicting role conceptions? The European Union in global politics. *Foreign Policy Analysis*, 8(1), 93-108.
- Bonilla Soria, A. y Milet García, P. (Eds.) (2015). *China en América Latina y el Caribe: escenarios estratégicos subregionales*. San José: Flacso, CAF.
- Brummer, K. y Thies, C. G. (2015). The contested selection of national role conceptions. *Foreign Policy Analysis*, 11(3), 273-293.
- Cantir, C. y Kaarbo, J. (2012). Contested roles and domestic politics: Reflections on role theory in foreign policy analysis and IR theory. *Foreign Policy Analysis*, 8(1), 5-24.
- Cao, X. (2012). Global networks and domestic policy convergence: A network explanation of policy changes. *World Politics*, 64(3), 375-425.
- Cesarin, S. y Moneta, C. (Comps.). (2005). *China y América Latina: nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda Ruta de la Seda?* Buenos Aires: BID-INTAL.
- Cheng, J. Y. S. (2006). Latin America in China's contemporary foreign policy. *Journal of Contemporary Asia*, 36(4), 500-528.

- Clark, R. y Beckfield, J. (2009). A new trichotomous measure of world-system position using the international trade network. *International Journal of Comparative Sociology*, 50(1), 5-38.
- El Nacional*. (18 julio 2013). Arreaza ofrece a Venezuela como puerta de entrada de China en el Mercosur. Recuperado de http://www.el-nacional.com/mundo/Arreaza-Venezuela-entrada-China-Mercosur_0_229177090.html
- Ellis, R. E. (2009a). El impacto de China en Ecuador y América Latina. En G. Jaramillo (Comp.), *Relaciones internacionales: los nuevos horizontes* (pp. 101-121). Quito: Flacso, Ministerio de Cultura.
- Ellis, R. E. (2009b). Las relaciones China-Colombia en el contexto de la relación estratégica entre Colombia y los EE. UU. *Security and Defense Studies Review*, 9(1-2), 7-25.
- Emirbayer, M. y Goodwin, J. (1994). Network analysis, culture, and the problem of agency. *American Journal of Sociology*, 99(6), 1411-1454.
- Freitas Barbosa, A. de. (2012). América Latina en la encrucijada: el ascenso chino y los desafíos para el desarrollo de la región. En B. Creutzfeld (Ed.), *China en América Latina. Reflexiones sobre las relaciones transpacíficas* (pp. 193-232). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gallagher, K. P. y Myers, M. (2014). China-Latin America finance database. Recuperado de <http://www.thedialogue.org/MapLists/index.html#.V5smua7ek6Y>
- González Peña, J. M. y Martínez Alfonso, L. (2015). Las relaciones de los países de la Comunidad del Caribe (Caricom) con China: ¿David vs Goliat? En A. Bonilla Soria y P. Milet García (Eds.), *China en América Latina y el Caribe: escenarios estratégicos subregionales* (pp. 273-338). San José: Flacso, CAF.
- Gould, R. V. y Fernandez, R. M. (1989). Structures of mediation: A formal approach to brokerage in transaction networks. *Sociological Methodology*, 19, 89-126.
- Hafner-Burton, E. M., Kahler, M. y Montgomery, A. H. (2009). Network analysis for international relations. *International Organization*, 63(3), 559-592.
- Holsti, K. J. (1970). National role conceptions in the study of foreign policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309.
- Hyung Min, K. (2010). Comparing measures of national power. *International Political Science Review*, 31(4), 405-427.
- International Monetary Fund, Direction of Trade Statistics (DOTS). (2016). IMF eLibrary Data. Recuperado de <http://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85&slId=1409151240976>
- Kali, R. y Reyes, J. (2007). The architecture of globalization: A network approach to international economic integration. *Journal of International Business Studies*, 37, 595-620.

- Kim, S. y Eui-Hang, S. (2002). A Longitudinal analysis of globalization and regionalization in international trade: A social network approach. *Social Forces*, 81(2), 445-471.
- Krotz, U. (2002). *National role conceptions and foreign policies: France and Germany compared* (Working Paper n.º 02.1). Cambridge: Program for the Study of Germany and Europe, Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University.
- Le Prestre, P. G. (1997). Defining foreign policy roles after the Cold War. En P. G. Le Prestre (Ed.), *Role quests in the post-Cold War era: foreign policies in transition* (pp. 3-14). Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Luan, X. (13 septiembre 2013). Costa Rica optimista sobre perspectivas de cooperación con China. Recuperado de http://spanish.xinhuanet.com/chinaiber/2013-09/13/c_132719338.htm
- Maoz, Z. (2011). *Networks of nations: The evolution, structure, and impact of international networks, 1816-2001*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mols, M. (2010). Is China the avant-garde of East Asia in Latin America? En J. Dosch y O. Jacob (Eds.), *Asia and Latin America: Political, economic and multilateral relations* (pp. 15-30). Londres, Nueva York: Routledge.
- Montes, R. (14 diciembre 2011). Piñera defiende el potencial de Chile como nexo con Asia-Pacífico. *El País*. Recuperado de http://economia.elpais.com/economia/2011/12/14/actualidad/1323851587_850215.html
- Mrvar, A. y Batagelj, V. (2014). *Pajek: Analysis and visualization of large networks*. Recuperado <http://pajek.imfm.si>
- Nooy, W., Mrvar, A. y Batagelj, V. (2011). *Exploratory social network analysis with Pajek* (2.ª ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Oliva, C. V. (2005). Inversiones en América Latina: la inserción regional de China. En S. Cesarin y C. Moneta (Eds.), *China y América Latina: nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda Ruta de la Seda?* Buenos Aires: BID-INTAL.
- Perú21. (6 abril 2013). Ollanta Humala: "Perú puede ser centro de inversiones chinas". Recuperado de <http://peru21.pe/politica/ollanta-humala-peru-puede-centro-inversiones-chinas-2125210>
- Peterson, B. G. y Carl, P. (2014). PerformanceAnalytics: Econometric tools for performance and risk analysis. Recuperado de <https://CRAN.R-project.org/package=PerformanceAnalytics>
- R Core Team. (2016). *R: A Language and environment for statistical computing*. Viena: R Foundation for Statistical Computing. Recuperado de <http://cran.fiocruz.br/web/packages/dplR/vignettes/timeseries-dplR.pdf>

- Reyes, J., Schiavo, S. y Fagiolo, G. (2010). Using complex networks analysis to assess the evolution of international economic integration: The cases of East Asia and Latin America. *The Journal of International Trade & Economic Development*, 19(2), 215-239.
- Rosales, O. y Kuwayama, M. (2012). *China y América Latina y el Caribe: hacia una relación económica y comercial estratégica*. Santiago de Chile: Cepal.
- Salvini, A. (2010). Symbolic interactionism and social network analysis: An uncertain encounter. *Symbolic Interaction*, 33(3), 364-388.
- Santos, J. M. (10 mayo 2012). "Colombia se ha convertido en una plataforma para exportar". Recuperado de http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Mayo/Paginas/20120510_02.aspx
- Sheppard, E. (2002). The spaces and times of globalization: Place, scale, networks, and positionality. *Economic Geography*, 78(3), 307-330.
- Smith, J. M., Halgin, D. S., Kidwell-Lopez, V., Labianca, G., Brass, D. J. y Borgatti, S. P. (2014). Power in politically charged networks. *Social Networks*, 34, 162-176.
- Spiro, E. S., Acton, R. M. y Butts, C. T. (2013). Extended structures of mediation: Re-examining brokerage in dynamic networks. *Social Networks*, 35(1), 130-143.
- Stryker, S. (2006). Traditional symbolic interactionism, role theory, and structural symbolic interactionism: The road to identity theory. En J. H. Turner (Ed.), *Handbook of sociological theory* (pp. 211-231). Nueva York: Springer.
- The Heritage Foundation. (2015). China global investment tracker map. Recuperado de <http://www.heritage.org/research/projects/china-global-investment-tracker-interactive-map>
- UNCTAD. (2014). Bilateral FDI Statistics. Recuperado de [http://unctad.org/en/Pages/DIAE/FDI %20Statistics/FDI-Statistics-Bilateral.aspx](http://unctad.org/en/Pages/DIAE/FDI%20Statistics/FDI-Statistics-Bilateral.aspx)
- Vargas, R. E. (8 abril 2013). En Asia, Peña Nieto ofrece un clima de negocios "con estabilidad económica". Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2013/04/08/politica/011n1pol>
- Wasserman, S. y Faust, K. (1994). *Social network analysis: Methods and applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wehner, L. E. y Thies, C. G. (2014). Role theory, narratives, and interpretation: The domestic contestation of roles. *International Studies Review*, 16(3), 411-436.
- Xinhua. (25 agosto 2013). Jamaica lures China to invest in logistics industry. Recuperado de http://www.china.org.cn/business/2013-08/25/content_29818949.htm
- Zhou, M., Wu, G. y Xu, H. (2016). Structure and formation of top networks in international trade, 2001-2010. *Social Networks*, 44, 9-21.

*Las relaciones económicas
entre China y América Latina
y el Caribe: ¿el nuevo centro
de una periferia tradicional?*

El comercio de China con América Latina: panorama de reprimarización

Germán Camilo Prieto

Alejandra Figueredo

Laura Lucía Rodríguez

El presente capítulo ofrece un panorama general de las relaciones comerciales de China con algunos países de América Latina. Se mostrará que, por una parte, el ascenso comercial de China ocurrido desde comienzos del presente siglo ha beneficiado a los países latinoamericanos en cuanto se ha convertido en un mercado esencial para las exportaciones de *commodities*, bienes en los que estos países tienden a ser más competitivos. Pero, por otra parte, se argumentará que existen indicios para observar que la demanda china de este tipo de productos ha reforzado la tendencia hacia la reprimarización de la oferta exportadora que sufren estas economías, en particular en los últimos diez años, y se reflexionará sobre las implicaciones que tiene esto para el desarrollo de América Latina y su lugar en la economía del sistema-mundo.

El capítulo se divide en tres secciones. La primera sección dará cuenta del ascenso comercial de China y el aumento de su importancia como socio comercial de América Latina, que resalta la presión que dicho comercio tiene sobre la reprimarización de la oferta exportadora de la región. La segunda sección revisará el comercio de Brasil, Chile, Venezuela, Perú, México, Colombia y Argentina con el gigante asiático, que se centrará en la composición de las exportaciones y evidenciará su contribución al proceso de reprimarización de la oferta exportadora de estos países, que fueron los siete principales exportadores latinoamericanos a China en 2014. Finalmente, y a manera de conclusión, la tercera sección reflexionará sobre las dificultades que enfrenta América Latina al asentarse con mayor fuerza en la periferia comercial de la economía sistema-mundo y el rol del comercio con China en esta situación.

El ascenso comercial de China y su importancia en América Latina: vientos de reprimarización

China se ha constituido como la mayor economía exportadora en el mundo. Sus principales exportaciones en 2014 incluyeron computadoras (US\$208 billones), equipos de radiodifusión (US\$157 billones), teléfonos (US\$107 billones), circuitos integrados (US\$61,5 billones) y equipos y máquinas de oficina (p. ej. cajas registradoras, máquinas de escribir, instrumentos de contabilidad, tiqueteras, etc. [US\$46,9 billones]). Las principales importaciones incluyeron las siguientes: petróleo crudo (US\$205 billones), circuitos integrados (US\$135 billones), mineral de hierro (US\$73,4 billones), oro (US\$63,9 billones) y automóviles (US\$55,2 billones) (Observatory of Economic Complexity, 2016). En 2014, China mantuvo su posición como el primer exportador y el segundo importador mundial de bienes (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2015, p. 15).

Los principales destinos de las exportaciones de China en 2014 fueron los Estados Unidos (US\$432 billones), Hong Kong (US\$258 billones), Japón (US\$166 billones), Alemania (US\$101 billones) y Corea del Sur (US\$88,9 billones). De igual manera, sus principales orígenes de importación incluyeron los siguientes: otros países de Asia (sin incluir Corea del Sur y Japón [US\$131 000 billones]), Corea del Sur (US\$131 billones), Japón (US\$131 billones), los Estados Unidos (US\$134 billones) y Alemania (US\$96,7 billones) (Observatory of Economic Complexity, 2016).

China comenzó su acercamiento con América Latina desde hace ya varias décadas. Dicho acercamiento se ha enfocado en el ámbito económico principalmente; sin embargo, en términos políticos, puede resaltarse la firma de acuerdos de alianza estratégica entre China y países latinoamericanos, como Brasil en 1993, Venezuela en 2001, México en 2003 y Argentina en 2004 (Jenkins, 2010, p. 814). El inicio del relacionamiento chino-latinoamericano respecto de una creciente actividad comercial puede rastrearse a la década de 1990, aunque no fue sino hasta entrado el nuevo milenio que dicho relacionamiento cobró importancia en el escenario global. El *boom* del crecimiento económico de China se constituyó como uno de los grandes atractivos para el vínculo de América Latina con este país asiático. Relacionado con esto se encuentra el hecho de que en su mayoría las relaciones entre los países latinoamericanos y China se han centrado en aspectos económicos y el intercambio de bienes.¹

¹ Incluso podría agregarse que se ha enfocado casi exclusivamente en ese campo, ya que, desde el punto de vista de asuntos financieros, cooperación para el desarrollo e inversión extranjera directa las acciones en ambas direcciones han sido bastante precarias.

Con el tiempo China se ha ido convirtiendo en uno de los principales aliados comerciales de América Latina que se ha alejado de otros socios tradicionales como los Estados Unidos y la Unión Europea, en torno de los cuales se dirigían las principales políticas comerciales. Sin embargo, autores como Jenkins (2010, p. 814) sostienen que este creciente vínculo económico y comercial entre China y América Latina se debe más al interés chino de suplir su gran demanda de materias primas que a alguna iniciativa latinoamericana. Esto podría tomarse como un incentivo hacia la reprimarización productiva de la región, en respuesta a la demanda china, lo cual tiene consecuencias para los aparatos productivos de cada país, dada la falta de estrategias específicas por parte de los Estados latinoamericanos frente a China (tablas 1-2 y figuras 1-2).

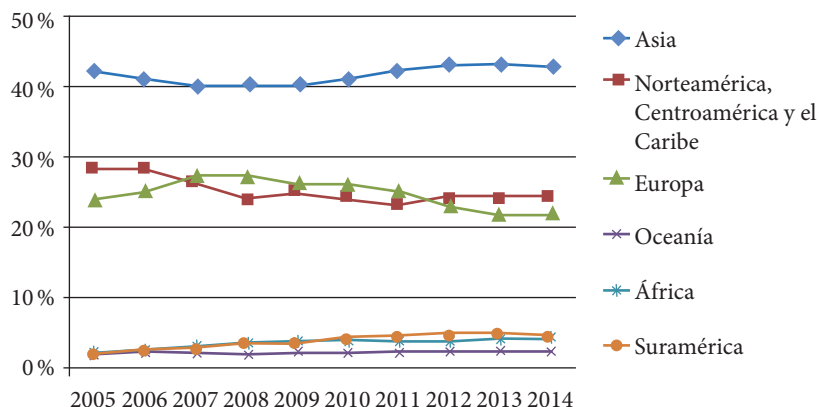
TABLA 1. Destinos de exportaciones chinas (regiones)/porcentajes

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Asia	42	41	40	40	40	41	42	43	43	43
Norteamérica, Centroamérica y el Caribe	28	28	26	24	25	24	23	24	24	24
Europa	24	25	27	27	26	26	25	23	22	22
Oceanía	2,1	2,0	2,1	2,2	2,4	2,3	2,5	2,4	2,4	2,3
África	2,1	2,4	2,6	3,1	3,5	3,3	3,6	3,7	3,9	4,2
Suramérica	2	2,10	2,4	3,3	3,1	3,7	4,1	4,4	4,4	4,2

Nota: Norteamérica incluye a México

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

Con el fin de mostrar la presión reprimarizadora del comercio con China sobre las exportaciones de América Latina y el Caribe, a continuación se presenta un resumen parcial del capítulo tres “Principales rasgos del comercio y la inversión entre América Latina y China”, del documento de la Cepal (2015) titulado *América Latina y el Caribe y China: hacia una nueva era de cooperación económica*, pues encontramos muy pertinentes los datos y el análisis que presenta la Cepal para dar cuenta de dicha situación.

**FIGURA 1.** Destinos de exportaciones chinas (regiones)/porcentajes

Nota: Norteamérica incluye a México

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

TABLA 2. Orígenes de importaciones chinas (regiones)/porcentajes

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Asia	65	63	59	58	55	57	55	56	56	54
Norteamérica, Centroamérica y el Caribe	9,8	10	11	10	11	10	9,6	10	10	11
Europa	15	16	17	17	18	17	18	17	16	19
Oceanía	2,8	2,9	3,4	3,8	4,7	5,2	6,0	5,6	6,7	6,1
África	3,6	4,1	4,5	5,7	4,9	4,40	5,0	5,1	4,7	4,8
Suramérica	3,7	3,5	4,8	5,0	6,0	6,20	6,5	6,4	6,3	5,9

Nota: Norteamérica incluye a México

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

Según cálculos de la Cepal, el comercio de China con América Latina y el Caribe en 2013 se acercó a los US\$274 billones (su máximo histórico), pero en 2014 solo alcanzó los US\$269 billones. Esta disminución se explica principalmente por la fuerte caída que registró el valor de las exportaciones de la región a China (10 %), la que fue parcialmente compensada por un alza del 3 % del valor de sus importaciones (pp. 35-36). La Cepal resalta que, de hecho, 2014 fue el primer año de caída de las exportaciones de América Latina y el Caribe a China en el presente siglo. La caída de las exportaciones regionales

a China en 2014 fue generalizada y obedeció a una reducción de la demanda de materias primas en ese país, debido al menor dinamismo que ha venido exhibiendo la economía china desde 2012 (p. 35).

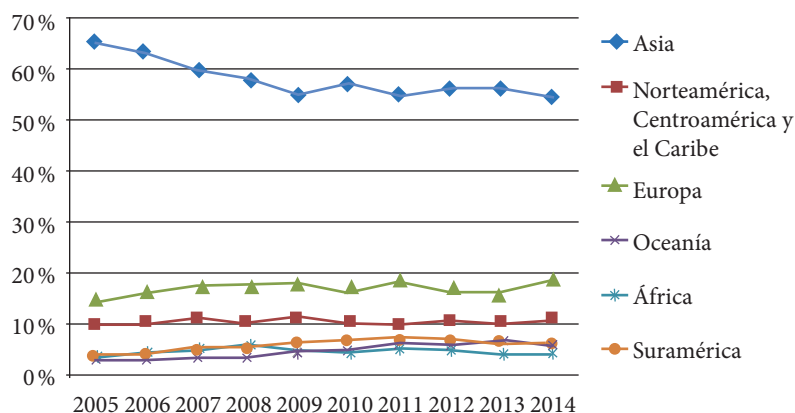


FIGURA 2. Orígenes de importaciones chinas (regiones)/porcentajes

Nota: Norteamérica incluye a México

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

De acuerdo con la Cepal, para 2014, China se convirtió ya en el segundo principal origen de las importaciones de la región y el tercer principal destino de sus exportaciones. Entre 2000 y 2014, la participación de China en las exportaciones regionales pasó del 1 al 9 % (en 2013 alcanzó el 10 %), mientras que su participación en las importaciones pasó de poco más del 2 al 16 %. De este modo, en 2014, China y la Unión Europea tuvieron prácticamente la misma participación en el comercio de bienes de América Latina y el Caribe con el mundo (12,4 y 12,5 %, respectivamente). La Cepal resalta que si bien la Unión Europea continuó siendo el segundo mercado para las exportaciones regionales, detrás de los Estados Unidos, desde 2010 China la desplazó como el segundo origen de sus importaciones, también detrás de dicho país (p. 37) (figura 3).

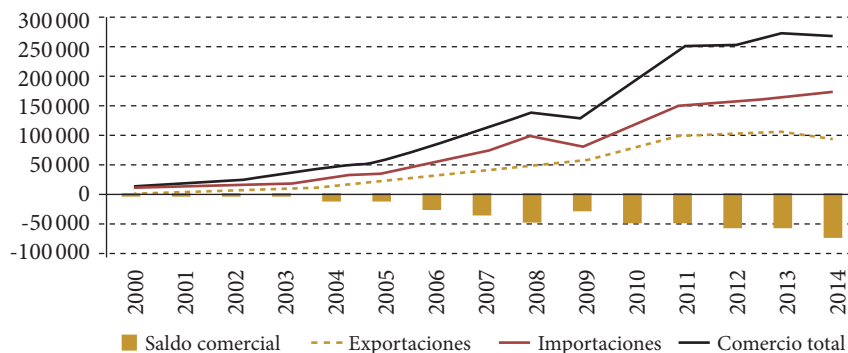


FIGURA 3. Comercio de bienes de América Latina y el Caribe con China

Fuente: Cepal (2015, p. 36)

Asimismo, la Cepal muestra que América Latina y el Caribe también ha ganado peso como socio comercial de China. Mientras que en 2000 la región absorbía el 3 % de las exportaciones totales de bienes de China y era el origen del 2 % de sus importaciones, en 2013, su participación en ambos flujos ascendió al 6 y al 7 %, respectivamente (p. 38). Como puede observarse en la figura 4, los principales exportadores latinoamericanos a China en 2014 fueron estos: Brasil (42,6 %, US\$40,6 billones), Chile (19,4 %, US\$18,4 billones), Venezuela (10,8 %, US\$10,3 billones), Perú (7,3 %, US\$6,9 billones), México (6,3 %, US\$5,9 billones), Colombia (5,9 %, US\$5,6 billones), Argentina (4,9 %, US\$4,6 billones).

Siguiendo los cálculos de la Cepal, entre 2000 y 2013, el valor del comercio de bienes entre América Latina y el Caribe y China se multiplicó por 22, que creció a una tasa media anual del 27 %. A modo de comparación, en el mismo periodo, el valor del comercio de la región con el mundo se multiplicó solo por 3, que creció a una tasa media anual del 9 %. Sin embargo, la Cepal resalta que durante el presente decenio se ha registrado una ralentización del comercio con China, pues este se expandió solo al 5 % anual entre 2011 y 2013, para caer un 2 % en 2014. De esta manera, si el comercio bilateral se expandiera en los próximos años al mismo ritmo al que lo hizo en 2013 (6 %), alcanzaría los US\$500 billones entre 2023 y 2024. De hecho, y según la Cepal, esta cifra fue planteada como un objetivo por alcanzar en diez años en el Plan de Cooperación 2015-2019 acordado en enero de 2015 entre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y China (p. 38).

TABLA 3. Exportaciones de bienes de América Latina y el Caribe a China

(En millones de dólares y porcentajes)

País	2012	2013	2014	Participación 2014	Variación 2013-2014
Argentina	5001	6407	4650	4,9	-27,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	316	320	434	0,5	35,6
Brasil	41 228	46 026	40 616	42,6	-11,8
Chile	18 098	19 090	18 438	19,4	-3,4
Colombia	3343	5104	5617	5,9	10,1
Costa Rica	331	372	338	0,4	-9,0
Ecuador	392	569	502	0,5	-11,8
El Salvador	4	47	6	0,0	-87,7
Guatemala	35	167	43	0,0	-74,5
Honduras	114	135	71	0,1	-47,2
México	5721	6470	5979	6,3	-7,6
Panamá	34	51	69	0,1	35,3
Paraguay	42	57	48	0,1	-16,0
Perú	7849	7331	6968	7,3	-5,0
Uruguay	796	1290	1219	1,3	-5,5
Venezuela (República Bolivariana de)	14 101	11 587	10 324	10,8	-10,9
Total	97 403	105 024	95 323	100,0	-9,2

Fuente: Cepal (2015, p. 36)

La Cepal explica el déficit comercial de la región con China fundamentalmente por el creciente saldo negativo que sostienen México y Centroamérica con dicho país, y asimismo el Caribe. En contraste, Suramérica muestra un balance comercial bastante equilibrado. La Cepal resalta que América Latina y el Caribe como un todo muestra un superávit comercial creciente con China en productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, el cual se genera específicamente en Suramérica. Sin embargo, la región como un todo y todas sus subregiones exhiben un creciente déficit con China en el comercio de las demás manufacturas (pp. 38, 40).

La Cepal muestra que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han mantenido déficits comerciales con China. En 2014 (al igual que

en 2013), solo tres países de la región, todos ellos suramericanos, registraron superávits en su comercio con China: Chile, Brasil y Venezuela. La Cepal sostiene que en todos los casos estos superávits se generaron gracias a las ventas de un número reducido de productos primarios. En cambio, el déficit comercial de México con China equivalió en 2014 a aproximadamente el 77 % del déficit total que registró América Latina y el Caribe con ese país. La Cepal resalta el hecho de que, mientras menos del 2 % de las exportaciones mexicanas en 2014 se dirigió a China, un 17 % de sus importaciones en ese mismo año provino de esta (pp. 40-41) (figura 5).

Los efectos de reprimarización del comercio con China sobre los países latinoamericanos se observan también en el hecho de que, tal y como lo muestra la Cepal, la canasta exportadora de América Latina y el Caribe hacia China es mucho menos sofisticada que su canasta exportadora hacia el mundo. En efecto, la Cepal señala:

En 2013, los productos primarios representaron el 73 % de las exportaciones de la región a China, *versus* un 41 % de sus envíos al mundo. Por el contrario, las manufacturas de tecnología baja, media y alta representaron solo un 6 % de las exportaciones a China, *versus* un 42 % de los envíos al mundo. Lo contrario ocurre en el caso de las importaciones: mientras las manufacturas de baja, media y alta tecnología representaron en 2013 el 91 % de las importaciones regionales desde China, las mismas representaron solo el 69 % de las importaciones desde el mundo. En otras palabras, el comercio entre América Latina y el Caribe y China es netamente interindustrial: materias primas por manufacturas. (pp. 41-42)

En esta misma línea de análisis de la presión sobre la reprimarización, la Cepal resalta el hecho de que, debido a su alta intensidad en productos de las industrias extractivas, las exportaciones de América Latina a China generan relativamente menos empleo y un mayor efecto ambiental que los envíos al resto del mundo. De acuerdo con la Cepal, un estudio reciente (Ray *et al.*, 2015) indicó que, entre 2009 y 2012, las exportaciones de la región a China generaron entre 44 y 47 empleos directos por millón de dólares de 2002 exportado, mientras que sus exportaciones al mundo generaron entre 54 y 56 empleos directos en igual periodo. Este mismo estudio indicó que los envíos a China generan mayores emisiones de gases de efecto invernadero y consumen más agua por dólar exportado que las exportaciones de la región al mundo (p. 48).

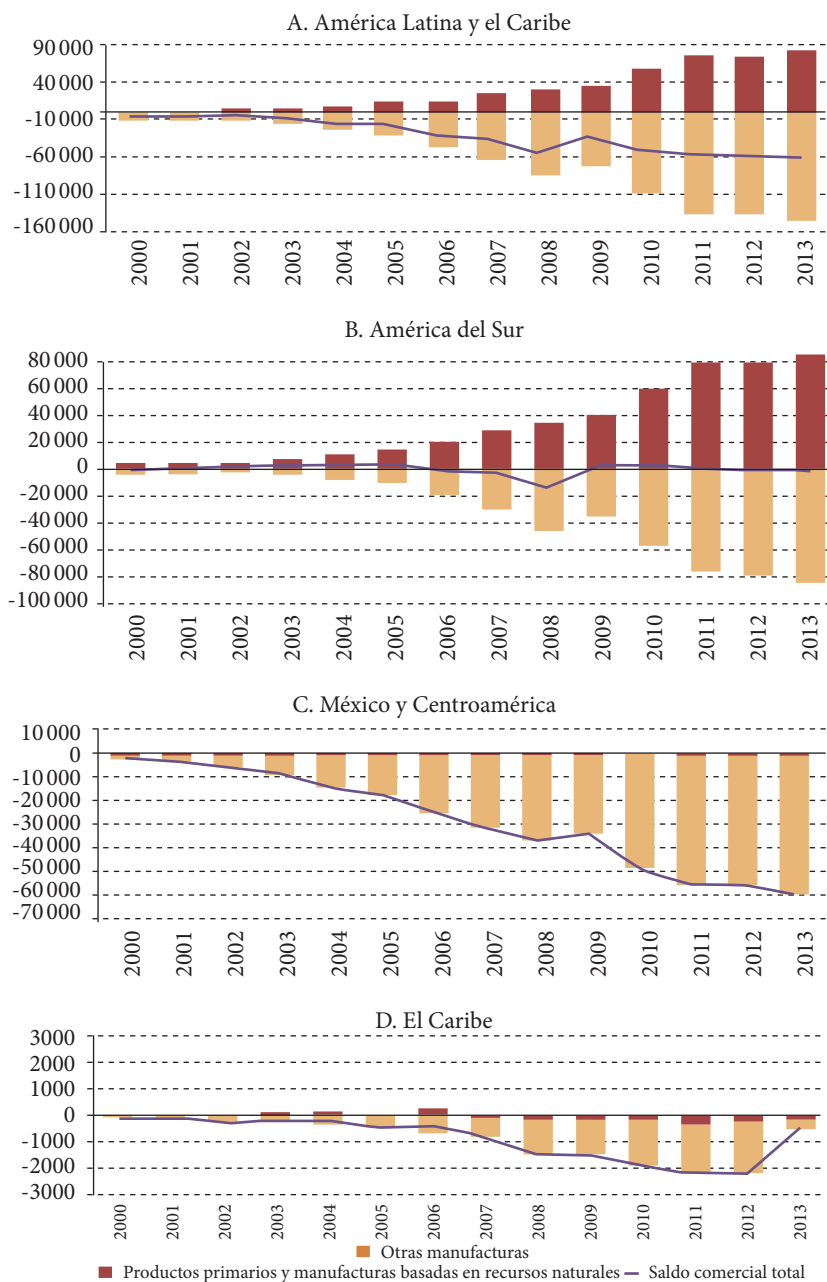


FIGURA 4A, 4B, 4C, 4D. Saldo comercial de América Latina y el Caribe con China y subregiones por composición del comercio (en millones de dólares)

Fuente: Cepal (2015, pp. 40-41)

La poca diversificación de las exportaciones es un aspecto sobre el cual la Cepal también llama la atención. Para todos los países de la región (excepto México) los cinco principales productos exportados representaron el 80 % o más del valor total de las exportaciones a China en 2013. La Cepal observa un fuerte predominio de las exportaciones de productos primarios, como petróleo, mineral de hierro, cobre en distintas formas, poroto de soja, chatarra de metales, harina de pescado, madera y azúcar. Con la excepción de los productos de la cadena de la soja, la presencia de productos agrícolas y agroindustriales es aún muy reducida en la canasta exportadora regional a China. Y lo mismo ocurre con las manufacturas, excepto en los casos de Costa Rica y México (p. 43) (figura 5).

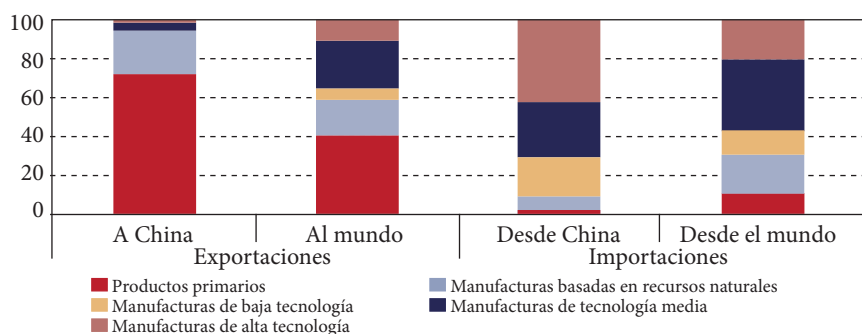


FIGURA 5. Intensidad tecnológica de las exportaciones de América Latina al mundo y a China (en porcentajes)

Fuente: Cepal (2015, p. 42)

Cerrando este panorama de reprimarización, en su estudio de 2015, la Cepal (p. 49) resalta el sector agrícola y agroindustrial como el de mayor potencial de exportación de América Latina hacia China. Por desgracia, este diagnóstico disminuye las posibilidades de transformación productiva que tienen los países latinoamericanos ante la presión de su estructura comercial con China. Esto se confirma observando en detalle la composición de esta estructura en algunos países específicos que se presenta a continuación.

Comercio con China y reprimarización de la oferta exportadora de los principales países latinoamericanos exportadores a China.

Esta sección revisa la composición del comercio de los siete países latinoamericanos que más exportan a China, los cuales se muestran en las tablas 4, 5 y 6.

TABLA 4. Exportaciones totales hacia China, siete primeros países latinoamericanos exportadores a China en 2014 (US\$ billones)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Brasil	8,34	8,66	11,1	16,6	20,4	31	44,5	41,23	46,03	40,62
Chile	4,88	5,35	10,5	8,67	13	17,4	18,7	18,1	19,1	18,44
Venezuela	0,8	1,52	2,7	5,53	3,64	5,79	9,89	14,1	11,6	10,32
Perú	1,96	2,32	3,11	3,76	4,12	5,48	6,99	7,85	7,33	6,97
México	1,65	2,07	2,38	2,62	2,78	5,31	7,29	5,72	6,47	5,98
Colombia	0,24	0,5	1,14	0,45	0,96	2,06	2,03	3,34	5,1	5,62
Argentina	3,18	3,53	5,21	6,46	3,68	5,83	6,26	5	6,41	4,65

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016) para 2005-2011 y Cepal (2015, p. 36) para 2012-2014

TABLA 5. Importaciones totales desde China, siete primeros países latinoamericanos exportadores a China en 2014 (US\$ billones)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Brasil	5,41	8,11	10,6	20,1	16	26,4	32,6	33,5	36,8	37,2
Chile	3,21	4,37	6,04	8,07	6,13	9,86	12,6	14,2	15,5	14,8
Venezuela	0,91	1,73	2,37	4,44	3,98	3,86	4,57	9,78	6,4	5,62
Perú	1,05	1,58	2,26	4,04	3,25	5,06	6,23	7,69	8,23	8,84
México	16,1	22,3	24,5	30,8	29,1	41,4	47,9	50	56,7	58,7
Colombia	1,6	2,2	3,24	4,41	3,61	5,36	7,94	9,25	10,1	11,5
Argentina	1,53	3,11	5,1	7,06	4,79	7,61	10,5	9,92	11,3	10,7

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

TABLA 6. Balanza comercial con China, siete primeros países latinoamericanos exportadores a China en 2014 (US\$ billones)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Brasil	2,93	0,55	0,5	-3,5	4,4	4,6	11,9	4,73	9,23	3,42
Chile	1,67	1,05	4,46	0,6	6,87	7,71	6,1	3,9	3,6	3,64
Venezuela	-0,11	-0,21	0,33	1,09	-0,34	1,93	5,32	4,32	5,2	4,7
Perú	0,91	0,74	0,85	-0,28	0,87	0,42	0,76	0,16	-0,90	-1,87
México	-14,45	-20,23	-22,12	-28,18	-26,32	-36,09	-40,61	-44,28	-50,23	-52,72
Colombia	-1,36	-1,7	-2,1	-3,96	-2,65	-3,3	-5,91	-5,91	-5	-5,88
Argentina	1,65	0,42	0,11	-0,6	-1,11	-1,78	-4,24	-4,92	-4,89	-6,05

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016) para 2005-2011 y de Cepal (2015, p. 36) para 2012-2014

Las tablas 7 y 8 muestran la importancia de estos países para China como destino de sus exportaciones y origen de sus importaciones.

TABLA 7. Proporción de exportaciones de China hacia siete primeros países latinoamericanos exportadores a China en 2014 (porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Brasil	0,58	0,71	0,77	1,2	1,2	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6
Chile	0,35	0,38	0,44	0,50	0,45	0,56	0,62	0,67	0,69	0,63
Venezuela	0,1	0,15	0,17	0,28	0,03	0,22	0,22	0,46	0,28	0,24
Perú	0,11	0,14	0,16	0,25	0,24	0,29	0,31	0,36	0,37	0,37
México	1,7	2	1,8	1,9	2,2	2,4	2,3	2,4	2,5	2,5
Colombia	0,17	0,19	0,24	0,27	0,27	0,31	0,39	0,44	0,45	0,49
Argentina	0,17	0,27	0,37	0,44	0,35	0,43	0,52	0,47	0,50	0,45

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

Tabla 8. Proporción de importaciones de China provenientes de siete primeros países latinoamericanos exportadores a China en 2014 (porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Brasil	1,6	1,4	1,6	1,9	2,6	2,8	3,2	2,9	3	2,7
Chile	0,92	0,84	1,5	1	1,7	1,6	1,3	1,3	1,2	1,2
Venezuela	0,15	0,24	0,38	0,65	0,47	0,52	0,71	0,88	0,73	0,66
Perú	0,37	0,36	0,44	0,44	0,53	0,5	0,5	0,56	0,47	0,46
México	0,31	0,32	0,33	0,31	0,36	0,48	0,52	0,49	0,5	0,51
Colombia	0,05	0,08	0,16	0,05	0,12	0,19	0,15	0,24	0,33	0,38
Argentina	0,60	0,55	0,73	0,75	0,47	0,53	0,45	0,35	0,36	0,29

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

Brasil

Para 2014, Brasil exportó al mundo US\$228 billones e importó US\$228 billones aproximadamente. Si se revisan las mayores exportaciones de Brasil en general, es posible ver que en 2014 los productos brasileños que más se vendieron en el exterior fueron estos: mineral de hierro (US\$26,9 billones), soya (US\$23,6 billones), petróleo crudo (US\$16 000,4 billones), azúcar crudo (US\$9000,8 billones) y carne de aves de corral (US\$16,4 billones). Por otro lado, las principales importaciones de Brasil incluyeron las siguientes: petróleo refinado (US\$17,2 billones), petróleo crudo (US\$14 billones), automóviles (US\$7,7 billones), gas de petróleo (US\$8,24 billones) y piezas-repuestos para

automóviles (p. ej. piezas para automóviles, sensores, medidores, etc. [US\$7,17 billones]) (Observatory of Economic Complexity, 2016).

En términos generales, los principales destinos de las exportaciones de Brasil fueron China (US\$40,6 billones de dólares), los Estados Unidos (US\$27,3 billones), Argentina (US\$14,3 billones), Países Bajos (US\$10,8 billones) y Alemania (US\$8,19 billones). Mientras que los principales orígenes de sus importaciones fueron China (US\$37,2 billones), los Estados Unidos (US\$35,1 billones), Argentina (US\$14 billones), Alemania (US\$13,8 billones) y Nigeria (US\$8,77 billones) (Observatory of Economic Complexity, 2016).

TABLA 9. Brasil: exportaciones totales y hacia China (US\$ billones y porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totales	126	143	167	206	158	207	261	248	247	228
Hacia China	8,34	8,66	11,1	16,6	20,4	31	44,5	41,23	46,03	40,62
Porcentaje de exportaciones a China	6,6	6	6,6	8	12,9	15	17	16,6	18,6	17,8

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016) para 2005-2011 y de Cepal (2015, p. 36) para 2012-2014

La tabla 9 muestra el vertiginoso crecimiento que han tenido las exportaciones de Brasil a China a partir de 2010, pues en este año casi doblaron en cuantía a las de 2008 y en 2011 ya habían doblado las de 2009. Asimismo, como porcentaje del total de exportaciones de Brasil al mundo, las exportaciones a China multiplicaron por 2 su importancia en los últimos seis años del registro. Esto hace que en la actualidad el gigante asiático sea el principal socio comercial del gigante suramericano.

No obstante, al observar la composición del comercio brasileño con China (tablas 10 y 11), podemos observar que en los últimos diez años del registro, aproximadamente el 80 % de las exportaciones de Brasil a China se ha concentrado en productos primarios (vegetales, minerales, metales, pieles de animales, productos de origen animal y subproductos animales y vegetales), mientras que las manufacturas de bajo componente tecnológico, como los productos de papel, los productos alimenticios y los textiles, apenas han representado alrededor del 8 %. Asimismo, la participación de los productos de componente tecnológico medio, como los productos químicos y los plásticos y cauchos, apenas alcanzó cerca del 3 % entre 2005 y 2007, y bajó su participación a menos del 2 % en los últimos años. Llama la atención que las máquinas hubiesen

tenido una participación mayor en los primeros años del registro y que en los últimos años dicha participación haya caído por debajo del 1 %.

En cambio, las importaciones brasileñas desde China se han concentrado en productos de alto componente tecnológico, donde las máquinas, los equipos de transporte y los instrumentos (de medicina y otros) han representado cerca del 60 % de estas importaciones, y productos de componente tecnológico medio, como los productos químicos, plásticos y cauchos y diversos (otras manufacturas), han representado alrededor de un 17 %. Si a esto le sumamos las importaciones de bajo componente tecnológico, como los textiles, tenemos que cerca de un 85 % de las importaciones que Brasil hace de China corresponden a manufacturas, lo cual contrasta fuertemente con el 80 % de las exportaciones brasileñas a China, que representan los productos primarios. Así, y a pesar de que China se ha convertido en uno de los principales compradores de *commodities* brasileños, tenemos que los términos de intercambio entre estos dos países son supremamente desiguales, lo que en todo caso arroja una balanza comercial superavitaria para Brasil, tal y como puede observarse arriba en la tabla 5.

TABLA 10. Brasil: exportaciones hacia China de acuerdo con el componente tecnológico (porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Productos vegetales	21	28	26	33	31	23	25	29	37	41
Productos minerales	46	42	44	42	43	58	57	49	45	40
Productos de papel	3,7	5	4,1	4,5	5,7	4	3,2	3,2	3,6	4,5
Productos alimenticios	3,5	2,4	3,2	2,9	2,6	3,2	4,1	4,1	4,4	3,4
Metales	7,1	3,6	5,5	3,8	7,2	2,9	2,2	2,5	2,9	2,4
Pieles de animales	3,1	4,5	4,7	2,3	1,3	1,2	0,93	1,2	1,4	2
Productos de origen animal	1,1	0,33	0,25	0,06	0,24	0,82	1	1,4	1	1,3
Subproductos animales y vegetales	2,1	1,4	2,9	5,1	2,1	2,6	1,8	2,4	1,4	1,1
Productos químicos	1,6	1,6	1,6	0,93	0,79	0,62	0,44	0,73	0,43	0,96
Textiles	1,4	0,66	0,72	0,34	0,39	0,51	1,3	1,8	0,48	0,91
Máquinas	4,6	4	2,6	2,4	1,4	1	0,9	1,2	0,85	0,88
Plásticos y cauchos	1,4	2,4	1,3	0,65	1,9	0,62	0,87	0,72	0,52	0,59

□ Componente tecnológico nulo o casi nulo

■ Componente tecnológico bajo

■ Componente tecnológico medio

■ Componente tecnológico alto

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

TABLA 11. Brasil: importaciones desde China de acuerdo con el componente tecnológico (porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Máquinas	53	57	45	50	54	51	51	51	50	48
Productos químicos	11	8,7	12	11	9,7	7,5	8,8	8,8	10	10
Textiles	7,4	8,2	9,3	7,3	8,8	8,2	9,1	10	9,6	10
Metales	4,3	5,1	8,8	7,7	6,2	9	8,3	7,7	7,7	8,8
Transporte	1,9	1,9	2,5	2,9	2,7	3	4,8	3,8	3,9	5,6
Plásticos y cauchos	2,6	3,3	3,9	3,2	3	3,3	3,9	4,3	4,4	4,4
Diverso	2,7	2,9	1,9	2,8	3,4	2,9	3,3	3,9	3,9	3,4
Instrumentos	7,2	6	7,2	6,1	5,3	7,8	3,2	2,8	2,8	2,6
Piedra y vidrio	1,1	1,1	1,6	1,3	1,4	1,7	2,1	2,2	2,2	1,8
Pieles de animales	1,3	0,05	1,4	1,1	1,4	1,2	1,3	1,3	1,2	1,3
Productos de papel	0,15	0,26	0,4	0,37	0,52	0,54	0,65	0,83	0,8	0,84
Productos de origen animal	0,09	0,05	0,23	0,23	0,34	0,48	0,85	0,73	0,72	0,7

□ Componente tecnológico nulo o casi nulo

■ Componente tecnológico bajo

■ Componente tecnológico medio

■ Componente tecnológico alto

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

Chile

En 2014, el total de las exportaciones chilenas al mundo tuvieron un valor de US\$77,3 billones, mientras que sus importaciones tuvieron un valor de US\$69,1 billones, que resultó en una balanza comercial positiva de US\$8,22 billones. Sus principales exportaciones incluyeron productos, como el cobre refinado (US\$18 billones), mineral de cobre (US\$16,6 billones), cobre sin procesar (US\$2,95 billones) y filetes de pescado (US\$2,53 billones). Mientras que sus principales importaciones recogieron petróleo crudo (US\$5,43 billones), petróleo refinado (US\$5,33 billones), automóviles (US\$3,8 billones), camiones de reparto o tractomulas (US\$1,94 billones) y gas de petróleo (US\$1,8 billones) (Observatory of Economic Complexity, 2016).

Por otro lado, al revisar socios comerciales de Chile, se puede ver que los principales destinos de las exportaciones de Chile fueron estos: China

(US\$18,9 billones), los Estados Unidos (US\$9,3 billones), Japón (US\$7,81 billones), Corea del Sur (US\$4,86 billones) y Brasil (US\$4,11 billones). Ya respecto de importaciones, los orígenes incluyeron a China (US\$14,8 billones), los Estados Unidos (\$14 billones), Brasil (US\$5,31 billones), Alemania (US\$3 billones) y Argentina (US\$2,85 billones) (tabla 12) (Observatory of Economic Complexity, 2016).

TABLA 12. Chile: exportaciones totales y hacia China (US\$ millones y porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totales	42,3	60	70,5	67,8	56,2	72,1	83,2	79,4	79,4	77,3
Hacia China	4,88	5,35	10,5	8,67	13	17,4	18,7	18,1	19,1	18,44
Porcentaje de exportaciones a China	11,5	8,9	14,9	12,8	23,1	24,1	22,5	22,8	24	23,9

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016) para 2005-2011 y de Cepal (2015, p. 36) para 2012-2014

Al igual que en Brasil, la tabla 12 muestra que en los diez años de registro las exportaciones chilenas a China se han más que triplicado, y la importancia de las exportaciones a China en el total de las exportaciones de Chile se ha más que duplicado, y es China en la actualidad el principal socio comercial del país austral.

Pero, como lo muestran las tablas 13 y 14, los términos de intercambio entre Chile y China son también extremadamente desiguales. Entre el 85 y el 90 % de las exportaciones chilenas a China ha estado compuesto por productos primarios, entre los que destacan, por supuesto, los metales (cobre y sus derivados) y los productos minerales. Los productos de componente tecnológico bajo han representado apenas entre un 9 y un 10 %, y los de componente tecnológico medio menos de un 2 %. Las máquinas, en cambio, no han representado nunca más de un 0,2 % del total.

Por su parte, las importaciones chilenas provenientes de China han estado fundamentalmente compuestas por productos de componente tecnológico alto, donde las máquinas, los equipos de transporte y los instrumentos han representado un poco más del 40 %, los productos de componente tecnológico medio han representado alrededor del 15 % y los de componente tecnológico bajo entre el 25 y el 30 %, lo cual arroja un total de cerca del 80 % de las importaciones chinas por parte de Chile correspondiente a productos

manufacturados, que, como en Brasil, es inversamente proporcional a su oferta exportadora al gigante asiático respecto del componente tecnológico. Con todo, como se muestra en la tabla 5, y al igual que en Brasil, la balanza comercial de Chile con China se mantiene superavitaria, gracias al volumen de *commodities* chilenos que China consume.

TABLA 13. Chile: exportaciones hacia China de acuerdo con el componente tecnológico (porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Metales	41	38	54	54	60	64	62	56	49	49
Productos minerales	45	47	34	29	27	27	27	31	36	34
Productos de papel	6,9	6,2	6,6	8,5	6,5	3,9	5,00	4,9	5,5	6,2
Productos vegetales	0,43	0,60	0,55	0,91	0,69	0,81	1,40	2,50	3,40	4,50
Productos alimenticios	3,9	3,7	2,4	3,5	2,9	1,7	1,7	1,9	1,8	1,7
Productos de origen animal	1,20	1,40	0,47	0,74	0,02	0,52	0,89	0,88	1,10	1,50
Productos químicos	1,2	3,2	1,1	1,9	1,1	1,3	1,1	1,7	1,4	1,4
Productos de madera	0,18	0,11	0,32	0,41	0,31	0,35	0,60	0,70	1,10	1,40
Máquinas	0,01	0,03	0,09	0,08	0,04	0,11	0,06	0,09	0,20	0,14
Pieles de animales	0,02	0,03	0,07	0,08	0,02	0,03	0,06	0,07	0,09	0,11
Textiles	0,09	0,10	0,05	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,08	0,08
Plásticos y cauchos	0,03	0,04	0,02	0,03	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03

□ Componente tecnológico nulo o casi nulo

■ Componente tecnológico bajo

■ Componente tecnológico medio

■ Componente tecnológico alto

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

TABLA 14. Chile: importaciones desde China de acuerdo con el componente tecnológico (porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Máquinas	31	30	32	30	35	35	35	36	36	33
Textiles	27	27	24	22	24	21	21	19	19	21
Metales	4,8	7,1	8,5	12	7,2	11	9	10	9,9	11
Diverso	8,7	8,5	7,6	7,2	7,1	7,7	6,9	7,1	6,3	7,3
Calzado y sombreros	8,7	8	7,2	6,3	7,1	6	5,8	5,6	5,2	5,9
Plásticos y cauchos	4,5	4,1	4,6	4,2	4,4	4,6	4,7	5	5,3	5,2
Transporte	2,4	3,1	3,4	4,8	3,5	4,7	6,5	6,2	7	4,9
Productos químicos	4	3,9	4,5	5,7	4,4	4,1	4	3,9	3,7	4,7
Piedra y vidrio	1,8	1,9	1,8	1,9	1,8	2	1,7	1,9	1,8	1,9
Pieles de animales	2,4	2,1	2	1,7	1,6	1,5	1,6	1,4	1,4	1,3
Instrumentos	2,8	3	1,9	1,8	1,9	1,6	1,6	1,5	1,7	1,3
Productos de papel	0,29	0,36	0,56	0,51	0,5	0,53	0,51	0,49	0,81	0,67

□ Componente tecnológico nulo o casi nulo

■ Componente tecnológico bajo

■ Componente tecnológico medio

■ Componente tecnológico alto

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

Venezuela

En 2014, las exportaciones venezolanas al mundo equivalieron a US\$63 billones, mientras que sus importaciones fueron de US\$36,6 billones, con una balanza comercial positiva de US\$26,3. Entre los productos más exportados por Venezuela se encontraron los siguientes: petróleo crudo (US\$47,8 billones), petróleo refinado (US\$10,9 billones), alcoholes acíclicos (US\$0,6 billones), oro (US\$0,58 billones) y coque de petróleo (US\$0,43 billones). Por otro lado, los productos que el país más importa fueron estos: petróleo refinado (US\$2,94 billones), medicamentos envasados (US\$1,71 billones), carne bovina congelada (US\$1,07 billones), leche concentrada (US\$0,78 billones) y maíz (US\$0,73 billones) (Observatory of Economic Complexity, 2016).

Los destinos principales de exportaciones venezolanas fueron los siguientes: los Estados Unidos (US\$27,5 billones), la India (US\$11,7 billones), China (US\$10,1 billones), Singapur (US\$3,86 billones) y España (US\$1,55 billones). A su vez, los orígenes de importaciones más importantes fueron estos: los Estados Unidos (US\$10,1 billones), China (US\$5,62 billones), Brasil (US\$4,63 billones), Argentina (US\$1,98 billones) y Colombia (US\$1,88 billones) (Observatory of Economic Complexity, 2016).

TABLA 15. Venezuela: exportaciones totales y hacia China (US\$ billones y porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totales	64,10	75,20	56,6	109,00	88,80	93,20	144,00	153,00	144,0	63,00
Hacia China	0,80	1,52	2,70	5,53	3,64	5,79	9,89	14,10	11,60	10,32
Porcentaje de exportaciones a China	1,25	2,00	4,80	5,10	4,10	6,20	6,90	9,20	8,10	16,40

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016) para 2005-2011 y de Cepal (2015. p. 36) para 2012-2014

Al igual que en Brasil y Chile, el ascenso de China como socio comercial de Venezuela también puede apreciarse en la tabla 15. En los diez años de registro, la cuantía de exportaciones y su importancia dentro de la oferta exportadora de Venezuela se ha multiplicado por 10 y por 8, respectivamente, y llama la atención que entre 2010 y 2014 el valor de las exportaciones venezolanas a China se duplicó, y su participación casi se triplicó, con lo que China se ha convertido en el segundo socio comercial de Venezuela.

Pero la desigualdad en los términos de intercambio mostrada en las tablas 16 y 17 es abrumadora. Mientras que en 2005 algunas exportaciones venezolanas a China correspondían en poco más de un 2 % a productos de componente tecnológico medio (productos químicos y plásticos y cauchos), a partir de 2006 la oferta exportadora venezolana al gigante asiático se concentró casi exclusivamente en minerales (petróleo) y metales, que llegaron estos productos primarios a representar valores superiores al 98 % del total de las exportaciones a China a partir de 2009.

Esto contrasta tajantemente con las importaciones venezolanas desde China, cuyos productos de componente tecnológico alto (máquinas, equipos de transporte e instrumentos) han representado entre el 55 y el 60 % del total, que llegó a superar el 65 % en 2014 (también habiendo alcanzado un pico del 64 % en 2007). Sumadas a los productos de componente tecnológico medio

como plásticos y cauchos, productos químicos y otras manufacturas (diverso), y a productos de componente tecnológico bajo como textiles, calzado y sombreros y productos de papel, tenemos que las manufacturas han representado cerca del 88 % del total de las importaciones venezolanas provenientes de China, lo cual en todo caso le ha permitido a Venezuela mantener una balanza superavitaria con China a partir de 2010, gracias a la gran demanda de petróleo que ha sostenido el gigante asiático (tablas 5, 16-17).

TABLA 16. Venezuela: exportaciones hacia China de acuerdo con el componente tecnológico (porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Productos minerales	70	95	97	97	94	94	98	99,2	99,8	99
Productos químicos	1,7	0,76	0	0,03	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,69
Metales	26	3,6	2,2	1,9	5,1	5,8	1,7	0,67	0,1	0,22
Pieles de animales	0,79	0,01	0,02	0,02	0,06	0,1	0,1	0,15	0,11	0,08
Plásticos y cauchos	0,52	0,07	0,04	0,02	0,34	0,05	0,02	0,01	0,01	0,01
Máquinas	0,11	0,02	0	0,02	0,01	0,01	0	0	0	0

□ Componente tecnológico nulo o casi nulo

■ Componente tecnológico bajo

■ Componente tecnológico medio

■ Componente tecnológico alto

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

TABLA 17. Venezuela: importaciones desde China de acuerdo con el componente tecnológico (porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Máquinas	41	44	48	50	48	46	45	43	38	47
Transporte	6,3	7,5	14	8,6	3,3	6,9	12	12	8,1	16
Metales	6,2	4,9	7,7	5,7	9,4	9,8	12	11	22	13
Textiles	11	13	7,4	8,4	8,4	6,7	5,7	5,7	6,4	5,3
Plásticos y cauchos	5,4	3,4	3,2	3,6	3,9	4,8	5,7	4,6	5,7	4,1
Productos químicos	4,3	3,4	3,3	4,5	5,8	5,9	5,8	4,2	5,5	3,8

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Diverso	8,6	6,2	5,6	6,1	6,2	5,4	3,4	4,4	3,6	3,2
Calzado y sombreros	2	3,9	1,5	2,7	2,6	2,6	1,8	3	2,4	2,4
Instrumentos	6,3	6,6	2,1	2,9	3,7	5,3	4,5	3,6	1,9	2,2
Piedra y vidrio	2,5	2,5	2,3	2,3	2,9	2,1	1,3	2,1	2,1	1,5
Productos vegetales	1,6	1,4	0,56	0,97	1,4	1,4	0,92	0,84	0,96	0,87
Productos de papel	0,42	0,41	0,8	0,64	0,72	1	0,57	0,57	0,53	0,71

□ Componente tecnológico nulo o casi nulo

■ Componente tecnológico bajo

■ Componente tecnológico medio

■ Componente tecnológico alto

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

Perú

En 2014, Perú exportó al mundo US\$39,8 billones e importó US\$42,3 billones, lo cual indicó un déficit en la balanza comercial de US\$2,46 billones. Entre sus productos exportados, se destacaron el cobre (US\$6,93 billones), el oro (US\$5,86 billones) y el petróleo refinado (US\$1,86 billones), mientras que sus principales importaciones fueron el petróleo refinado (US\$2,99 billones), el petróleo crudo (US\$2,77 billones) y los automóviles (US\$1,77 billones) (Observatory of Economic Complexity, 2016).

Sus destinos de exportación fueron China (US\$7,08 billones), los Estados Unidos (US\$6,36 billones), Suiza (US\$2,88 billones) y Canadá (US\$2,61 billones). Por otro lado, los orígenes de sus importaciones fueron China (US\$8,84 billones), los Estados Unidos (US\$8,79 billones) y Brasil (US\$1,95 billones) (tabla 18) (Observatory of Economic Complexity, 2016).

TABLA 18. Perú: exportaciones totales y hacia China (US\$ billones y porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totales	17,9	24,5	29,2	32,5	27,6	36,5	47,2	47,4	43,8	39,8
Hacia China	1,96	2,32	3,11	3,76	4,12	5,48	6,99	7,85	7,33	6,97
Porcentaje de exportaciones a China	10,9	9,5	10,7	11,6	14,9	15	14,8	16,6	16,7	17,5

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016) para 2005-2011 y de Cepal (2015, p. 36) para 2012-2014

A diferencia de los tres países latinoamericanos revisados previamente, el aumento de la participación de China como destino de las exportaciones peruanas no es tan significativo en el periodo registrado, pues, aunque el valor de estas exportaciones se ha multiplicado por más de 3, el porcentaje de exportaciones a China dentro del total de exportaciones peruanas no ha llegado siquiera a duplicarse, a diferencia de lo que ocurre en Brasil, Chile y Venezuela. Sin embargo, el aumento de la participación de China como destino de las exportaciones es claro con respecto a los niveles registrados hasta 2008, lo cual lo ubica como el principal socio comercial de Perú en 2014.

Con todo, en cuanto a los términos de intercambio con China, la situación de Perú no difiere de la de sus tres predecesores latinoamericanos como principales exportadores a China. Las tablas 19 y 20 muestran que las exportaciones peruanas a China se han concentrado en productos primarios (fundamentalmente minerales y metales), que pasaron de niveles cercanos al 75 % entre 2005 y 2009 a niveles cercanos al 82 % en los años siguientes. Al igual que en Brasil, Chile y Venezuela, la oferta exportadora de Perú hacia China incluye productos de componente tecnológico medio (químicos, plásticos y caucho) en porciones muy pequeñas, pero llama la atención que los productos alimentarios representan una mayor porción de las exportaciones a China que en Brasil y Chile.

Por su parte, las importaciones chinas desde Perú se han concentrado en productos de componente tecnológico alto en niveles que superan el 60 %, y que sumados a productos de componente tecnológico medio y bajo representan un total cercano al 85 % del total de exportaciones chinas a Perú, lo cual en este caso sí ha significado una balanza comercial deficitaria con China en los últimos dos años, después de haber sido ligeramente superavitaria en el pasado, tal y como puede observarse en la tabla 5.

TABLA 19. Perú: exportaciones hacia China de acuerdo con el componente tecnológico (porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Productos minerales	56	69	76	71	69	66	67	70	67	69
Metales	9,5	5,4	2	3	8,9	13	13	13	13	14
Productos alimenticios	31	20	18	22	17	16	17	13	16	12
Productos del reino vegetal	0,09	0,19	0,3	0,68	0,52	0,63	0,67	0,87	1,4	2,1

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Productos de madera	1	1,9	1,3	1,7	1,7	1,5	0,79	0,66	0,75	0,96
Productos de origen animal	0,45	0,7	0,58	0,65	0,4	0,35	0,42	0,39	0,47	0,5
Subproductos animales y vegetales	0,13	0,44	0,14	0,23	0,74	0,49	0,39	0,34	0,38	0,41
Productos químicos	0,22	0,24	0,27	0,28	0,37	0,44	0,23	0,19	0,24	0,27
Pieles de animales	0,04	0,12	0,11	0,02	0,01	0,04	0,06	0,08	0,1	0,11
Plásticos y cauchos	0,58	0,84	0,53	0,43	0,58	0,38	0,43	0,56	0,25	0,1

□ Componente tecnológico nulo o casi nulo

■ Componente tecnológico bajo

■ Componente tecnológico medio

■ Componente tecnológico alto

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

TABLA 20. Perú: importaciones desde China de acuerdo con el componente tecnológico (porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Máquinas	43	40	40	42	44	39	40	40	41	42
Metales	5,4	12	13	15	9,1	13	12	14	11	13
Textiles	13	12	12	9,5	11	11	12	11	11	12
Transporte	4,3	4,7	5,6	7,1	8,7	10	10	9,7	9,3	6,8
Plásticos y caucho	5,4	5	4,5	4,1	4,1	4,4	4,5	4,9	5,4	5,7
Productos químicos	8,4	7,2	8,7	6,7	6,6	5,9	4,8	4,6	5,2	5,2
Diverso	7,3	5,8	3,3	4,3	4,8	5	5,2	5	5,5	5,1
Calzado y sombreros	3,2	2,8	2,8	2,5	2,9	2,5	2,8	2,8	3,2	3
Piedra y vidrio	3	2,7	2,5	2,6	2,3	3	2,4	2,5	2,7	2,7
Instrumentos	3,6	3,5	2,6	1,9	2,3	2	2	2	2,1	2
Pieles de animales	1,9	1,4	1,4	0,92	1,1	0,97	1	1,1	1,1	1,2
Productos de papel	0,72	1,1	1,3	1,2	1	0,9	1	0,88	0,93	1,1

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Productos alimenticios	0,52	0,53	0,57	0,41	0,59	0,42	0,44	0,4	0,37	0,44
Productos de madera	0,23	0,21	0,24	0,25	0,23	0,24	0,21	0,25	0,3	0,29

□ Componente tecnológico nulo o casi nulo

■ Componente tecnológico bajo

■ Componente tecnológico medio

■ Componente tecnológico alto

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

México

Para 2014, las exportaciones totales mexicanas al mundo sumaron US\$401 billones, mientras que sus importaciones fueron de US\$380 billones, lo cual indicó una balanza comercial positiva de US\$21 billones. Ahora bien, los principales productos de exportación fueron petróleo crudo (US\$37 billones), automóviles (US\$33 billones), piezas de repuesto (US\$23 billones) y camiones de reparto (US\$22,7 billones). De igual manera los principales productos importados fueron petróleo refinado (US\$22,7 billones), piezas de repuesto (US\$22,7 billones), circuitos integrados (US\$13,5 billones) y computadores (US\$10 billones) (Observatory of Economic Complexity, 2016).

En cuanto a los destinos de exportación, se evidencia que los socios comerciales más importantes de México fueron los Estados Unidos (US\$292 billones), Canadá (\$24,5 billones), China (US\$7,89 billones) y España (US\$6,18 billones). Por otro lado, los orígenes de las importaciones fueron los Estados Unidos (US\$194 billones), China (US\$58,7 billones), Japón (US\$15,8 billones), Corea del Sur (US\$13,4 billones) y Alemania (US\$12,8 billones) (tabla 21) (Observatory of Economic Complexity, 2016).

TABLA 21. México: exportaciones totales y hacia China (US\$ billones y porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totales	210	248	270	288	231	304	356	373	379	401
Hacia China	1,65	2,07	2,38	2,62	2,78	5,31	7,29	5,72	6,47	5,98
Porcentaje de exportaciones a China	0,79	0,83	0,88	0,91	1,2	1,75	2,05	2,05	1,53	1,49

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016) para 2005-2011 y de Cepal (2015, p. 36) para 2012-2014

A diferencia de los países latinoamericanos revisados, llama la atención que el porcentaje de exportaciones mexicanas a China es más bien bajo, apenas superando el 2 % en 2011 y 2012. El valor de estas exportaciones tan solo se ha multiplicado por 3 en el periodo registrado, pero es muy inferior al valor de las exportaciones brasileñas y chilenas a China, e inferior incluso al de Perú en 2014 (y muy similar en los demás años). Dado el tamaño de la economía mexicana, esto es llamativo, pero se explica por el fuerte peso de los Estados Unidos y Canadá como destino de las exportaciones mexicanas, que en 2014 constituyeron sus dos principales socios comerciales, que representan el 79 % del destino del total de exportaciones mexicanas al mundo. China, no obstante, fue el tercer socio comercial en ese año (1,9 %).

Como se señaló, México es el país latinoamericano que más contribuye al déficit comercial de la región con China, lo cual no se explica tanto por la desigualdad en los términos de intercambio, sino más bien por el poco valor de las exportaciones mexicanas a China con relación a las importaciones, que son al menos entre siete y ocho veces superiores a las exportaciones en todos los años del registro observado, incluso superiores entre diez y once veces entre 2013 y 2014 (como puede observarse en las tablas 3 y 4).

En efecto, y a diferencia de los otros países latinoamericanos aquí revisados, los términos de intercambio entre México y China no son muy desiguales. Alrededor del 55 % de la oferta exportadora mexicana hacia el gigante asiático ha estado compuesta por productos manufacturados, sobre todo de componente tecnológico alto, como equipos de transporte, máquinas e instrumentos (que oscilan entre el 40 y el 60 %). La oscilación en la composición de estas exportaciones ha sido alta: mientras que en 2005 representaron un porcentaje cercano al 70 %, entre 2008 y 2010, cayeron a niveles entre el 50 y el 55 %, que llegó a un piso de aproximadamente el 42 % en 2011, y tener una recuperación que alcanzó el 62 % en 2014. Llama la atención que, mientras que los equipos de transporte han aumentado significativamente su participación en esta composición, las máquinas la han reducido casi a la mitad con respecto a 2005 y 2006. Con todo, el aumento de la participación de los equipos de transporte en la oferta exportadora mexicana hacia China no ha sido suficiente para recuperar la participación que los productos de alto componente tecnológico tenían en 2005.

Por su parte, las importaciones mexicanas desde China están compuestas también en su mayoría por productos de alto componente tecnológico, los cuales han representado cerca de un 75 % en el periodo registrado. Sumadas a las importaciones desde China de componente tecnológico medio

y bajo, esto hace que las manufacturas hayan representado cerca de un 93 % de las exportaciones chinas hacia México, lo cual sí contrasta con el 55 % de la oferta exportadora manufacturera de México hacia China, a diferencia de las exportaciones hacia aquella de los países latinoamericanos revisados en esta sección, pues dichas exportaciones jamás han superado el 25 % en sus mejores años en los casos de Brasil (20 %), Chile (15 %), Venezuela (2 %) y Perú (25 %) (tablas 22-23).

TABLA 22. México: exportaciones hacia China de acuerdo con el componente tecnológico (porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Transporte	3,5	9,6	8,9	7,1	8,3	13	13	15	22	29
Productos minerales	7,8	7,4	13	23	22	35	42	35	36	27
Máquinas	44	40	39	33	3	23	18	24	22	24
Metales	19	23	20	19	19	15	13	11	7,8	6,4
Instrumentos	2,1	2	2,1	2,3	3,4	2,4	2,4	2,6	2,4	3,6
Plásticos y cauchos	2,8	3	3,2	3,8	5,5	3	2,9	2,9	2,9	2,7
Productos químicos	9,8	8,9	7,9	6	5,6	5	4,5	3,8	2,8	2,3
Productos alimenticios	1,1	0,73	0,7	0,64	0,55	0,37	0,42	0,8	0,79	0,97
Textiles	7	1,8	2,2	2,6	1,7	1,4	1,6	2,7	1,6	0,85
Productos de origen animal	0,58	0,83	0,77	0,43	0,77	0,45	0,93	0,39	0,44	0,62
Pieles de animales	1,3	1,4	1,4	0,54	1,80	0,55	0,41	0,41	0,29	0,58
Piedra y vidrio	0,32	0,48	0,27	0,15	0,23	0,24	0,1	0,28	0,16	0,26
Diverso	0,36	0,56	0,27	0,22	0,28	0,15	0,19	0,19	0,16	0,24
Metales preciosos	0,6	0,05	0,04	0,04	0,08	0,02	0,01	0,02	0,02	0,03

□ Componente tecnológico nulo o casi nulo

■ Componente tecnológico bajo

■ Componente tecnológico medio

■ Componente tecnológico alto

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

TABLA 23. México: importaciones desde China de acuerdo con el componente tecnológico (porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Máquinas	67	67	61	63	69	71	69	70	68	67
Metales	4,9	5,3	5	5,2	4,5	4,1	6,5	6,7	5	5,3
Diverso	5,8	6,4	9,3	8,8	6,9	4,7	4,4	4,4	4,2	4,4
Plásticos y cauchos	3,7	3,5	3,9	3,8	3,5	3,5	3,6	4,1	3,9	4,4
Transporte	2,2	2,2	2,6	2,6	1,9	2	2,3	2,5	2,9	4,2
Textiles	4,1	3,3	3,3	2,3	2,2	2,2	2,4	3,2	3,3	3,9
Productos químicos	3,1	2,3	3,2	3,2	2,8	2,7	2,8	3	2,9	3,2
Instrumentos	2,9	4,3	6,3	5,5	4,7	5,2	5,1	1,7	5,6	2,1
Piedra y vidrio	1,2	1,1	0,93	1,1	0,82	0,82	0,9	1	0,88	1,1
Calzado y sombreros	0,65	0,54	0,58	0,53	0,48	0,48	0,53	0,72	0,77	0,92
Pieles de animales	1,2	1,1	1,1	0,94	0,76	0,71	0,78	0,86	0,8	0,9
Productos minerales	0,9	0,56	0,59	0,54	0,38	0,36	0,31	0,29	0,27	0,32
Productos de madera	0,5	0,44	0,44	0,35	0,28	0,27	0,28	0,27	0,27	0,29
Productos del reino vegetal	0,46	0,35	0,36	0,4	0,37	0,28	0,2	0,25	0,2	0,21

□ Componente tecnológico nulo o casi nulo

■ Componente tecnológico bajo

■ Componente tecnológico medio

■ Componente tecnológico alto

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

Colombia

En el caso colombiano, en 2014, el país exportó al mundo US\$56,5 billones e importó productos en US\$61,5 billones, con una balanza comercial negativa de US\$5,04 billones. Los productos más exportados por Colombia fueron petróleo crudo (US\$25,7 billones), briquetas o bloques de carbón —usados para generar combustión— (US\$7,59 billones), petróleo refinado (US\$2,77 billones), café (US\$2,66 billones) y oro (US\$1,76 billones). Por otra parte, los productos más importados incluyeron petróleo refinado (US\$7,19 billones), automóviles (US\$6,61 billones), computadoras (US\$1,98 billones), aviones, helicópteros y demás aeronaves (US\$1,97 billones) y equipos de radiodifusión (US\$1,74 billones) (Observatory of Economic Complexity, 2016).

En términos de los principales destinos de las exportaciones colombianas, se destacaron países como los Estados Unidos (US\$14,8 billones), China (US\$5,76 billones), Panamá (US\$3,64 billones), España (US\$3,32 billones) y la India (US\$2,75 billones). Mientras que los principales orígenes de sus importaciones incluyeron los Estados Unidos (US\$17,7 billones), China (US\$11,5 billones), México (US\$5,22 billones), Alemania (US\$2,51 billones) y Brasil (US\$2,47 billones) (tabla 24) (Observatory of Economic Complexity, 2016).

TABLA 24. Colombia: exportaciones totales y hacia China (US\$ billones y porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totales	22,7	26,2	33,4	41,7	35,9	42,3	61,1	63,8	61,2	56,5
Hacia China	0,24	0,5	1,14	0,45	0,96	2,06	2,03	3,34	5,1	5,62
Porcentaje de exportaciones a China	1,06	1,91	3,41	1,08	2,67	4,87	3,32	5,24	8,37	9,95

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016) para 2005-2011 y de Cepal (2015, p. 36) para 2012-2014

El ascenso de China como socio comercial de Colombia también ha sido evidente. El valor de las exportaciones colombianas a China se ha quintuplicado en el periodo registrado, mientras que su participación en el total de exportaciones colombianas se ha multiplicado por 10, lo cual sitúa a China como el segundo principal socio comercial de Colombia en 2014.

Pero en la misma línea que la de los demás países latinoamericanos revisados (excepto México), la presión reprimarizadora del comercio con China sobre la oferta exportadora de Colombia es rampante. Las tablas 25 y 26 muestran que la participación de productos manufacturados en esta oferta exportadora es casi nula (inferior al 1 %), aunque llegó a ser mayor en los años previos a 2010 cuando los productos químicos y los plásticos y cauchos alcanzaron a tener una participación que osciló entre el 3 y el 4 %. Por lo demás, el ascenso de la participación de productos minerales, fundamentalmente petróleo y carbón, en las exportaciones colombianas hacia China, ha sido vertiginoso: pasó de niveles del 45 % en 2009 al 92 % en 2014. Sumado a los metales, principalmente oro, y a otros productos de componente tecnológico nulo o casi nulo, la participación de los productos primarios en la oferta exportadora de Colombia al gigante asiático ha ocupado niveles superiores al 90 % en todos los años del registro.

En cambio, las importaciones desde China por parte de Colombia se han concentrado en productos de alto componente tecnológico (entre el 45 y el 55 % del total), que sumadas a las de componente tecnológico medio y bajo arrojan una representación de cerca del 85 % de manufacturas en el total de importaciones colombianas provenientes de China. Esto se ha traducido en un agudo déficit comercial con el gigante asiático, en particular en los últimos años, tal y como puede observarse en las tablas 5 y 25-26.

TABLA 25. Colombia: exportaciones hacia China de acuerdo con el componente tecnológico (porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Productos minerales	0	8,8	31	17	45	68	68	78	86	92
Metales	90	85	64	70	49	29	29	19	12	6,2
Pieles de animales	3,4	2	0,02	5,2	1,4	0,88	1,5	1,2	1	0,64
Productos químicos	3,1	0,7	0,84	2,3	0,76	0,29	0,41	0,43	0,31	0,21
Productos de madera	0,08	0,3	0,33	0,91	0,85	0,46	0,32	0,13	0,11	0,21
Subproductos animales y vegetales	0	0	0	0	0	0,17	0,3	0,12	0,13	0,13
Productos vegetales	0,59	0,32	0,12	0,56	0,07	0,09	0,16	0,15	0,08	0,12
Plásticos y cauchos	0,79	0,74	0,23	1,6	2,4	0,4	0,38	0,31	0,1	0,11
Máquinas	0,55	1,3	0,3	1,4	0,05	0,06	0,02	0,05	0,05	0,08
Productos alimenticios	0,41	0,16	0,02	0,07	0,17	0,08	0,19	0,07	0,05	0,03
Textiles	0,12	0,08	0,07	0,39	0,04	0,02	0,14	0,06	0,02	0,03
Productos de papel	0,24	0,05	0,02	0,06	0,02	0	0	0,01	0	0,02

□ Componente tecnológico nulo o casi nulo

■ Componente tecnológico bajo

■ Componente tecnológico medio

■ Componente tecnológico alto

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

TABLA 26. Colombia: importaciones desde China de acuerdo con el componente tecnológico (porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Máquinas	44	41	43	44	44	46	42	45	48	48
Metales	4,3	6,1	8,8	12	7,8	8,5	12	8,7	8	9,7
Textiles	9,8	7,4	9	7,8	9,2	9,1	11	10	9	9,2
Productos químicos	9,1	9	7,8	9,3	9,8	7	6,6	6,5	7,6	6,5
Diverso	6,8	6,9	6,6	6,1	6,4	6,6	5,9	5,8	5,3	5,3
Plásticos y cauchos	4,9	5,7	4,9	4,7	5,2	5,9	5,7	5,6	5,1	4,8
Transporte	5,1	8	5,8	4,6	3,5	3,9	4,7	4,9	4,7	4,6
Calzado y sombreros	5,4	5,1	3,9	3	3,6	3,4	3,9	4,1	3	2,5
Instrumentos	3,1	3,4	2,5	2,4	2,8	2,7	2,5	2,3	2,3	2,5
Piedra y vidrio	2,4	3,2	2,8	2,5	2,5	2,5	2,3	2,3	2,3	2,4
Pieles de animales	1,7	1,8	1,5	1,5	1,6	1,3	1,3	1,5	1,5	1,4
Productos de papel	0,36	0,45	0,68	0,73	0,85	0,65	0,66	0,59	0,68	0,81

□ Componente tecnológico nulo o casi nulo

■ Componente tecnológico bajo

■ Componente tecnológico medio

■ Componente tecnológico alto

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

Argentina

En 2014, las exportaciones totales de Argentina al mundo fueron de US\$69 billones, y a su vez importó US\$64 billones para ese mismo año, lo cual indicó una balanza comercial positiva de US\$5 billones. La balanza comercial evidencia que los principales productos exportados fueron harina de soya (US\$11,9 billones), camiones de reparto (US\$3,88 billones), soya (US\$3,84 billones) y maíz (US\$3,7 billones). Del mismo modo las principales importaciones fueron gas de petróleo (US\$5,55 billones), petróleo refinado (US\$3,92 billones), automóviles (US\$3,5 billones) y partes de vehículos (US\$3,21 billones) (Observatory of Economic Complexity, 2016).

En el momento de revisar los socios comerciales de Argentina se destacaron los siguientes países como destinos de exportación: Brasil (US\$14 billones), China (US\$4,51 billones), los Estados Unidos (US\$4,15 billones) y Venezuela (US\$1,98 billones), mientras que los orígenes de las importaciones son Brasil (US\$14,3 billones), China (US\$10,7 billones), los Estados Unidos (US\$8,73 billones) y Alemania (US\$3,44 billones) (tabla 27) (Observatory of Economic Complexity, 2016).

TABLA 27. Argentina: exportaciones totales y hacia China (US\$ billones y porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totales	40,6	46,5	57	71,2	56,1	69,1	83,9	79,7	76,3	69
Hacia China	3,18	3,53	5,21	6,46	3,68	5,83	6,26	5	6,41	4,65
Porcentaje de exportaciones a China	7,83	7,59	9,14	9,07	6,56	8,44	7,46	6,27	8,40	6,74

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016) para 2005-2011 y de Cepal (2015, p. 36) para 2012-2014

Al igual que en México, el ascenso comercial de China como socio comercial de Argentina no ha sido claro en el periodo registrado, pues se ha mantenido en promedio en niveles que han oscilado entre el 7 y el 8 % del total de exportaciones argentinas al mundo. Llama la atención también el hecho de que el valor de estas exportaciones es inferior al de los demás países latinoamericanos observados (excepto México), aunque siempre fue superior al de Colombia excepto en 2014, al de México hasta 2010 y al de Perú hasta 2008 (y en 2010), como puede verse en la tabla 3. Nótese que el valor total de las exportaciones argentinas al mundo ha sido relativamente similar al de Chile en los últimos años (comparar tablas 12 y 27); sin embargo, el valor de sus exportaciones a China y la proporción de estas dentro del total de exportaciones ha sido muy inferior al de Chile, lo cual puede explicarse por la gran demanda de cobre chileno por parte del gigante asiático con respecto a su demanda de soya argentina.

Así, podemos ver en las tablas 28 y 29 que los términos de intercambio entre Argentina y China son muy similares a los de los demás países latinoamericanos revisados excepto México, pues apenas entre un 5 y un 7 % de la oferta exportadora argentina a China ha estado compuesta por manufacturas, donde los productos de componente tecnológico bajo han tenido

una participación aún mayor que los de componente tecnológico medio, y brillan por su ausencia los de componente tecnológico alto.

En cambio, las importaciones argentinas provenientes de China se han concentrado en productos de componente tecnológico alto, que representan niveles cercanos al 65 % del total, que sumadas a los productos de componente tecnológico medio y bajo dan cuenta de un total de cerca del 94 % de exportaciones manufactureras de China hacia Argentina en el periodo registrado (tablas 28 y 29).

TABLA 28. Argentina: exportaciones hacia China de acuerdo con el componente tecnológico (porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Productos del reino vegetal	55	41	51	56	33	71	71	55	59	68
Animales y subproductos vegetales	23	19	30	23	44	6,2	8,9	19	12	9,3
Productos minerales	10	28	9,3	11	8,5	12	7,3	13	13	3,2
Productos de origen animal	1,2	2,3	1,7	2,1	2,6	2,4	3,2	4,5	7,1	8,8
Productos alimenticios	0,75	0,97	0,65	1,3	3,5	2,3	2,4	2,9	2,7	3
Pieles de animales	3,8	4,8	3,5	2,3	2,8	2,5	2,1	0,97	2,2	2,8
Productos químicos	1,3	1,1	1,1	0,97	1,6	1,1	0,96	1,3	1,3	2,2
Textiles	0,9	0,58	0,75	0,54	0,96	0,83	1,3	1,1	0,83	1,3
Productos de madera	0,22	0,21	0,33	0,27	0,34	0,33	0,3	0,38	0,46	0,7
Plásticos y cauchos	0,59	0,87	0,55	0,67	0,69	0,49	0,91	1	0,69	0,46

□ Componente tecnológico nulo o casi nulo

■ Componente tecnológico bajo

■ Componente tecnológico medio

■ Componente tecnológico alto

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

TABLA 29. Argentina: importaciones desde China de acuerdo con el componente tecnológico (porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Máquinas	41	53	50	44	49	55	56	56	57	51
Productos químicos	16	12	15	20	14	12	11	12	11	13
Transporte	8,9	6,7	7,3	6,9	5,3	5,8	6,1	6,6	8,5	10
Textiles	2,5	2,1	4,8	5,8	7,2	5,8	5,6	5,3	4,5	5
Diverso	6,1	5,7	5,4	5	5,8	5,5	5,3	4,8	4,6	4,2
Metales	8,6	5,7	4,9	5,1	4,4	4	4,3	4	3,4	4
Plásticos y caucho	4,7	4,2	3,5	3,5	3,6	3,5	3,8	3,6	3,4	3,3
Instrumentos	2,7	3,2	2,4	2,3	2,9	2,2	2,7	3,5	2,8	3,1
Calzado y Sombreros	2,3	2,5	2	2	2,3	1,5	1,7	1,5	1,5	1,4
Pieles de animales	1,8	1,8	1,9	1,5	1,6	1,1	1	0,7	0,82	0,86
Piedra y vidrio	1,8	1,4	1,2	1,2	1,3	1,4	1,1	0,86	0,76	0,84
Productos minerales	2	0,26	0,42	1	0,21	0,18	0,19	0,18	0,34	0,77

□ Componente tecnológico nulo o casi nulo

■ Componente tecnológico bajo

■ Componente tecnológico medio

■ Componente tecnológico alto

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

El análisis previo de la composición del comercio entre los siete principales exportadores latinoamericanos a China y este gigante asiático da cuenta con claridad de la desigualdad en los términos de intercambio entre las partes, que, pese a la única excepción de México paradójicamente, es este país el que más contribuye al déficit comercial de la región con China, debido al escaso valor de sus exportaciones, aun manufactureras, hacia ese país. Para concluir la observación de la presión reprimarizadora que el comercio con China ejerce sobre la oferta exportadora de los siete países latinoamericanos analizados, a continuación, se presentan los resultados del ejercicio de examinar la contribución del comercio con China al incremento de las exportaciones de bienes primarios que estos países latinoamericanos han presentado en los últimos años.

En Brasil, en la tabla 30, vemos que tanto los productos minerales como los vegetales han aumentado significativamente su participación en sus exportaciones totales al mundo, pasando los primeros del 15 % en 2005 al 22 % en 2014, habiendo casi doblado su participación en 2011 (28 %). No obstante, los metales han perdido participación casi a la mitad, mientras que los productos de origen animal han mantenido su volumen de participación más bien constante. En términos generales, podemos afirmar que la oferta exportadora de Brasil al mundo sí se ha reprimarizado en el periodo observado, no solo porque los productos primarios han aumentado su participación en cerca del 10 % (que pasó de niveles cercanos al 41 % en 2005 a niveles cercanos al 51 % en 2014), sino también porque las exportaciones de productos de componente tecnológico alto como equipos de transporte y máquinas han disminuido significativamente su participación casi a la mitad. Por su parte, los productos de componente tecnológico bajo y medio han mantenido su participación más bien constante.

TABLA 30. Brasil: exportaciones totales al mundo de acuerdo con el componente tecnológico (porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Productos minerales	15	16	17	20	19	26	28	25	22	22
Productos vegetales	7,7	7,6	8,8	9,6	12	10	12	13	15	16
Productos alimenticios	11	12	11	11	15	13	13	13	13	12
Productos de origen animal	6,4	5,8	6,6	6,8	7,2	6,6	5,8	6,3	6,7	7,8
Transporte	13	12	12	11	8,5	8,7	7,7	8,2	11	7,5
Máquinas	13	13	11	10	8,9	7,9	7,5	7,8	7,2	7
Metales	12	12	11	11	7,9	7,3	7,8	7,2	6,4	7
Productos químicos	4,8	5	5,1	5,2	5,6	5,4	5	5,3	5,1	5,4
Productos de papel	3,1	3,3	3,4	3,3	3,7	3,8	3,1	3,1	3,3	3,6
Plásticos y cauchos	2,9	3	3,1	2,5	2,9	2,6	2,7	2,5	2,3	2,5

□ Componente tecnológico nulo o casi nulo

■ Componente tecnológico bajo

■ Componente tecnológico medio

■ Componente tecnológico alto

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

Ahora, al comparar esto con la oferta exportadora de Brasil hacia China revisada en un apartado anterior (tabla 10), podemos ver que parte de ese aumento del 10 % en la participación de productos primarios en la oferta exportadora de Brasil al mundo podría estar explicada por el aumento de casi el 20 % en las exportaciones de productos vegetales a China, los cuales han más que doblado su participación en la oferta exportadora brasileña al mundo en el periodo observado. Es interesante ver también que China no estaría explicando el incremento de exportaciones de productos minerales, porque su demanda de exportaciones brasileñas en este renglón ha mantenido una participación estable, y que en cambio sí podría estar explicando la reducción de la participación de metales, por cuanto su demanda de estos productos se ha visto reducida a más de la mitad como proporción de las exportaciones brasileñas a China. Así, por el lado del aumento de la participación de los productos vegetales, podríamos estar observando un efecto reprimarizador del comercio con China sobre la oferta exportadora de Brasil. Y lo mismo podríamos observar en la reducción de la participación de las máquinas en las exportaciones de Brasil hacia China, cuya disminución de casi más de cuatro veces podría explicar parte de la reducción a la mitad que las exportaciones de este renglón han tenido en su participación en el total de exportaciones brasileñas al mundo.

En Chile, no puede apreciarse con claridad una reprimarización de su oferta exportadora al mundo. Como lo muestra la tabla 31, tan solo los productos vegetales y los de origen animal muestran un aumento muy leve en su participación, mientras que los demás productos primarios se han mantenido más bien estables (los minerales incluso han reducido su participación levemente en cerca de un 3 %). Al comparar esto con las exportaciones chilenas a China (tabla 13) vemos que ha habido un aumento relativamente significativo en la participación de minerales (8 %) y productos vegetales (4 %), aunque los primeros alcanzaron picos que incluso sobrepasaron un incremento del 20 % en 2010 y 2011. En cambio, mientras que los productos alimenticios redujeron casi la mitad su participación en las exportaciones chilenas a China, los demás renglones de productos, de acuerdo con el componente tecnológico analizados en este capítulo, se mantuvieron prácticamente estables, por lo que en Chile no podríamos asociar un efecto reprimarizador del comercio con China sobre la oferta exportadora del país austral.

TABLA 31. Chile: exportaciones totales al mundo de acuerdo con el componente tecnológico (porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Metales	31	38	38	36	36	40	38	35	31	30
Productos minerales	29	28	28	23	22	24	23	25	27	26
Productos vegetales	8,2	6,5	6,3	8,1	8,9	7,9	7,7	8,3	9,7	9,6
Productos de origen animal	7,7	6,2	5,9	6,4	6,9	5,1	6	6,3	7	8,3
Productos alimenticios	5,9	4,6	4,7	5,7	6,6	5,2	5	5,4	5,6	5,7
Productos de papel	4,1	3,3	4,4	5	5	4,5	4,6	4,3	4,6	4,8
Productos químicos	4,6	4,2	3,4	4,6	3,8	4	4,2	5	4,4	4,4
Productos de madera	3,3	2,3	2,8	3,3	2,9	2,7	2,7	2,8	2,9	3,3
Metales preciosos	1,1	1,4	1,6	1,8	2,4	2,1	2,7	2,8	2,1	1,8
Máquinas	1,5	1,3	1,3	1,6	1,6	1,3	1,3	1,5	1,5	1,7

□ Componente tecnológico nulo o casi nulo

■ Componente tecnológico bajo

■ Componente tecnológico medio

■ Componente tecnológico alto

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

El caso de Venezuela, aunque en cierto sentido similar al de Chile, se asemeja más al caso de Brasil, pues, aunque en la tabla 32 puede observarse un ligero aumento de la participación de los productos minerales en su oferta exportadora al mundo (de cerca de un 8 %), la tabla 16 muestra que el aumento de estas exportaciones a China ha sido muy superior, cerca del 30 %. Así, China podría estar explicando parte del incremento de la participación de las exportaciones de minerales (petróleo) de Venezuela al mundo, así como podría estar haciéndolo con la reducción de la participación de los metales, pues esta se redujo drásticamente en el total de exportaciones venezolanas a China, y en menor medida al mundo. Podemos afirmar, entonces, que China sí podría estar contribuyendo a la reprimarización de la oferta exportadora de Venezuela al mundo, aunque de forma menos clara que en Brasil,

entre otras cosas, porque la oferta venezolana en el renglón de productos químicos se ha mantenido estable pese a su reducción en la participación de exportaciones hacia China.²

TABLA 32. Venezuela: exportaciones totales al mundo de acuerdo con el componente tecnológico (porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Productos minerales	87	90	87	93	96	95	97	98	98	95
Productos químicos	2,6	2,4	2,8	1,9	1,1	1,4	0,99	0,99	0,95	2,3
Metales	6,5	5	6,5	3,4	2,2	2,5	1,6	0,92	0,62	0,96
Metales preciosos	0,2	0,05	0,08	0,13	0,09	0,04	0,03	0,06	0,1	0,93
Transporte	1	0,98	0,1	0,32	0,15	0,27	0,27	0,08	0,1	0,15
Productos de origen animal	0,33	0,21	0,28	0,12	0,09	0,09	0,07	0,06	0,07	0,15
Productos alimenticios	0,32	0,27	0,47	0,17	0,16	0,16	0,08	0,06	0,06	0,14
Máquinas	0,45	0,36	0,48	0,29	0,23	0,19	0,1	0,07	0,09	0,14

□ Componente tecnológico nulo o casi nulo

■ Componente tecnológico bajo

■ Componente tecnológico medio

■ Componente tecnológico alto

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

En Perú, en la tabla 33, observamos que su oferta exportadora al mundo también se ha reprimarizado levemente, pues los productos minerales han aumentado su participación en un 8 %, al igual que los productos vegetales (4 %), aunque los metales la han perdido en cerca de un 6 % (nótese que los metales preciosos apenas la disminuyeron en 2014). Así, en términos generales, los productos primarios han aumentado su participación en el total de exportaciones peruanas al mundo en cerca de un 4 %, al pasar de niveles cercanos al 76 % en 2005 al 80 % en 2014. Sin embargo, llama la atención que los

² Nótese que el análisis no puede realizarse para otros renglones de componente tecnológico medio y alto, como los equipos de transporte, las máquinas y los plásticos y cauchos, por cuanto estos no forman parte importante de la oferta exportadora de Venezuela a China o al mundo.

renglones de componente tecnológico bajo como los productos alimenticios y los textiles han reducido su participación en niveles cercanos al 4 y al 3 %.

La tabla 19 arriba nos da indicios de que China puede haber contribuido a esta reprimarización, en tanto que las exportaciones peruanas de productos minerales y de metales a ese país han aumentado sustancialmente en el periodo estudiado (cerca del 13 y 5 %, respectivamente), así como las exportaciones de productos químicos han reducido su participación en más de la mitad.

TABLA 33. Perú: exportaciones totales al mundo de acuerdo con el componente tecnológico (porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Productos minerales	32	34	40	36	33	38	40	41	40	40
Metales preciosos	20	19	17	20	25	22	22	22	21	16
Metales	17	20	17	15	11	12	10	9,1	9,9	11
Productos vegetales	5,5	5,4	4,9	5,9	6,7	6,6	7,3	6,7	7,4	9,6
Productos alimenticios	9,2	7,5	7,1	7,6	8,7	7,8	7,1	7,2	6,8	7,9
Textiles	7,4	6,2	6	6,4	5,4	4,4	4,2	4,5	4,4	4,7
Productos de origen animal	2	1,7	1,7	1,9	1,9	1,9	1,9	2,1	2,2	2,6
Productos químicos	2	1,6	1,8	2,1	2	2,3	2,4	2,2	2	2,1
Plásticos y cauchos	1,2	1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,4	1,4	1,7

□ Componente tecnológico nulo o casi nulo

■ Componente tecnológico bajo

■ Componente tecnológico medio

■ Componente tecnológico alto

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

El caso de México sí es muy diferente del de los demás países latinoamericanos analizados en este capítulo, no solo porque su oferta exportadora al mundo incluye una participación muy importante de productos de alto componente tecnológico (alrededor del 60 %), sino porque esta incluso ha aumentado en el periodo observado (tabla 34), concretamente en el renglón de equipos de

transporte, la cual ha presentado un incremento del 7 % entre 2005 y 2014, lo que ha trasladado la participación de estos reglones de alto valor agregado de niveles del 59 % a niveles del 62 % en dicho periodo. Llama igualmente la atención la reducción de participación de productos primarios como los minerales y los metales. Y precisamente dicho aumento en las exportaciones mexicanas de equipos de transporte podría estar explicada por China, que como puede verse en la tabla 22 se ha multiplicado casi por 9 en el periodo observado. Llama la atención, sin embargo, que las máquinas han reducido su participación casi a la mitad en las exportaciones mexicanas a China, así como se ha producido una importante reducción de las exportaciones de productos químicos, lo cual sí podría ejercer cierta presión sobre la reprimarización de las exportaciones mexicanas hacia China, mas no hacia el mundo.

TABLA 34. México: exportaciones totales al mundo de acuerdo con el componente tecnológico (porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Máquinas	37	37	37	36	38	37	34	34	34	35
Transporte	16	17	17	16	16	19	19	20	22	23
Productos minerales	15	16	16	18	14	14	17	15	14	12
Metales	5,3	5,2	5,4	5,6	4,4	4,5	4,8	4,3	4,3	4,2
Instrumentos	4,1	3,9	3,9	3,9	4,5	4,2	3,1	4	3,4	4,2
Diverso	3,5	3,2	3	2,6	2,5	2,6	2,5	2,9	3,1	3,3
Productos químicos	2,9	2,7	2,8	3,1	3,4	3,2	3,2	3,4	3,6	3,2
Productos vegetales	2,7	2,4	2,7	2,8	3,4	3,1	2,9	3,0	3,2	3,2
Productos alimenticios	2,4	2,5	2,4	2,5	3,1	2,8	2,7	2,6	2,9	2,9
Plásticos y cauchos	2,3	2,1	2,2	2,2	2,4	2,4	2,5	2,5	2,6	2,6

□ Componente tecnológico nulo o casi nulo

■ Componente tecnológico bajo

■ Componente tecnológico medio

■ Componente tecnológico alto

Fuente: Elaborado a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

En Colombia, la reprimarización de su oferta exportadora al mundo es clara, pues, como puede observarse en la tabla 35, los productos minerales han aumentado en más del 20 % su participación en el periodo observado, lo cual supera la disminución de cerca del 5 y del 3 % que se observa en la participación de los productos vegetales y de los metales, respectivamente. Sumado a la reducción de la participación de los productos alimenticios, de los textiles y de los productos de papel, esto da cuenta de una pérdida de valor agregado significativa de las exportaciones colombianas al mundo. Al observar la tabla 25, puede establecerse que China puede estar contribuyendo en gran medida a esta reprimarización, pues el incremento de la participación de los productos minerales en el total de exportaciones colombianas hacia China ha sido literalmente exponencial, aunque la reducción de la participación de los metales ha hecho lo propio. Llama también la atención la reducción de la participación de los productos químicos en la oferta exportadora colombiana hacia China, pero dada la reducción de la participación de los metales en las exportaciones colombianas al mundo, la presión reprimarizadora del comercio con China sobre la oferta exportadora colombiana se podría apreciar concretamente en el incremento de la participación del sector de los productos minerales.

TABLA 35. Colombia: exportaciones totales al mundo de acuerdo con el componente tecnológico (porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Productos minerales	41	41	41	49	50	57	64	66	66	65
Productos vegetales	14	13	12	10	11	10	8,6	7,1	7,3	9,2
Productos químicos	4,8	4,6	4,5	4,7	5,4	4,5	3,6	3,8	4	4,3
Metales preciosos	3,3	3,5	3	3,3	4,8	5,4	5,1	5,8	4,2	3,7
Productos alimenticios	4,8	4,6	3,7	3,1	4	3,5	3	2,5	2,5	3,1
Plásticos y cauchos	4,7	4,8	4,4	3,9	3,6	3,4	2,9	2,7	2,9	2,9
Metales	6,7	8,5	8,7	5,5	4,6	4,8	3,2	3,2	2,9	2,8

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Máquinas	2,8	3	3,1	3,2	3,6	2,1	1,6	1,6	1,7	1,8
Textiles	5,8	5,3	5,9	5,1	3,5	2,6	1,9	1,9	1,7	1,6
Productos de papel	2,5	2,5	2,4	2,1	2,2	1,7	1,2	1,2	1,1	1,1
Transporte	3,3	3,2	3,8	1,9	10	1,4	1,6	0,98	1,5	1,1

□ Componente tecnológico nulo o casi nulo

■ Componente tecnológico bajo

■ Componente tecnológico medio

■ Componente tecnológico alto

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016).

Por último, la tabla 36 muestra que la oferta exportadora de Argentina al mundo ha aumentado su valor agregado gracias al incremento en la participación de los equipos de transporte, de los productos químicos y de los productos alimenticios, acompañado de la pérdida de participación de los productos minerales, de los subproductos animales y vegetales y de los metales (aunque también ha aumentado levemente la participación de los productos de origen animal y de forma menos clara la de los productos vegetales). Así, la participación de los productos primarios en el total de exportaciones argentinas al mundo se redujo de cerca del 57 % en 2005 a alrededor del 46 % en 2014.

Al observar la tabla 28 arriba, podría relacionarse el comercio con China con este aumento de valor agregado de las exportaciones de Argentina al mundo, pues los productos alimenticios y los productos químicos han aumentado levemente su participación en las exportaciones de este país hacia China, lo cual coincide con el aumento de las exportaciones argentinas de estos sectores al mundo. Sin embargo, y en la medida en que los equipos de transporte han sido un importante motor del incremento de las exportaciones manufactureras de Argentina al mundo, China no podría verse como parte de esta explicación debido a que las exportaciones argentinas hacia el gigante asiático son eminentemente primarias y no incluyen este sector.

TABLA 36. Argentina: exportaciones totales al mundo de acuerdo con el componente tecnológico (porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Productos alimenticios	15	15	16	17	21	18	18	19	21	24
Productos vegetales	17	14	19	21	14	19	21	21	20	18
Transporte	7,4	8,7	9,7	10	11	13	13	13	15	13
Productos químicos	6,2	6,2	5,7	6,6	7,4	7,1	7,2	7,4	6,9	7,7
Productos de origen animal	6,4	8,2	6,7	6,4	7,6	6,3	6,3	6,2	7	7,6
Productos minerales	18	19	14	11	12	11	8,5	9,1	7,1	7,3
Subproductos animales y vegetales	8,5	8,6	9,9	10	8,5	8	8,8	7,7	7,4	6,8
Metales	6,4	5,8	5,3	5,1	4,9	4,1	3,8	3,7	3,5	3,5
Metales preciosos	0,4	1,2	1	1,1	2,2	3,3	3,3	3,2	2,7	3
Máquinas	3,5	3,5	3,7	3,6	3,8	3,3	3	3,2	3,1	2,9

□ Componente tecnológico nulo o casi nulo

■ Componente tecnológico bajo

■ Componente tecnológico medio

■ Componente tecnológico alto

Fuente: Elaboración propia a partir de MIT Observatory of Economic Complexity (2016)

Es claro que para confirmar los efectos del comercio con China sobre la oferta exportadora de los países analizados habría que contar con los datos detallados de la cuantía de exportaciones de los diferentes sectores a China y al mundo, y calcular la medida en que las variaciones en los porcentajes de participación aquí señalados se deben a incrementos o reducciones de la demanda china de dichos productos o a variaciones en la demanda por parte de otros países. Debido a que la minucia de dicho análisis excede las posibilidades del presente capítulo, nos hemos propuesto mostrar si existen razones para inferir que China puede estar desempeñando un papel importante en la recomposición de la oferta exportadora de sus siete principales exportadores latinoamericanos.

De acuerdo con este análisis, que ha consistido en comparar las variaciones de la participación de diversos sectores tanto en la oferta exportadora

al mundo como hacia China de dichos países, tenemos, entonces, que en particular en los casos de Brasil, Colombia y Perú existen indicios de que China podría estar contribuyendo a la reprimarización de su oferta exportadora de forma significativa, y más levemente en Venezuela. Para Chile no parecen verse este tipo de efectos en cuanto ni su oferta exportadora al mundo ni hacia China han presentado signos de reprimarización en el periodo observado. Por el contrario, los casos de México y Argentina muestran que incluso es posible que el comercio con China haya contribuido al aumento de valor agregado de sus exportaciones, aunque de forma mucho más clara en el caso del primero que del segundo, ya que las exportaciones mexicanas a China tienen una participación de sectores de componente tecnológico alto mucho mayor que las de Argentina.

Conclusión: reforzar el lugar comercial periférico de América Latina

En su magnífica obra, Immanuel Wallerstein (1974, 1980, 1989, 2011) muestra que la economía, entendida como el modo de producción y las relaciones comerciales, organiza el mundo, de manera que las relaciones de poder se constituyen a partir de la distribución de la producción en el ámbito mundial y de los tipos de intercambio que se generan entre las unidades políticas. En este sentido, lo determinante en la organización de la relación centro-periferia entre Europa y América durante los siglos de la Colonia no fue tanto el hecho de que unos pueblos europeos hubiesen sometido por la fuerza a otros pueblos amerindios, sino que los modos de producción y las relaciones de intercambio se organizaron de manera tal que en Norteamérica las colonias pudieron convertirse en centro con el paso de los siglos, mientras que las colonias de la América española y portuguesa permanecieron en el lugar periférico que adquirieron durante el periodo colonial.

De esta manera se entiende que el problema del desarrollo no es simplemente un problema de voluntad política o de inteligencia económica. Más bien, las estructuras económicas que se establecen en un lugar van a determinar la ubicación de ese lugar dentro de la economía del sistema-mundo, sin que sea solo un problema de voluntad o de dominación por la fuerza la posibilidad de trascender ese lugar. Así, mientras que en la costa este de Norteamérica se instalaron unidades de producción industrial por los mismos colonos ingleses y sus descendientes que veían oportunidades atractivas de exportar manufacturas al centro (el Reino Unido y Europa en general),

en la América hispano-portuguesa los colonos y sus descendientes criollos terratenientes no vieron la pertinencia de realizar esa transformación productiva, en cuanto la tenencia sobre la tierra constituía una fuente de poder mucho mayor que el dinero para poder invertir en mejorar la productividad y aumentar la competitividad, mentalidad esta última propia de un modo de producción industrial.

Este anquilosamiento en el modo de producción agrícola, basado en la tenencia y no en el aprovechamiento competitivo de la tierra, permaneció en las nuevas repúblicas independientes latinoamericanas durante todo el siglo XIX, y solo Argentina fue el único país que comenzó a procurar un proceso de industrialización desde los primeros años del siglo XX. Los demás países, en cambio, apenas dieron pasos para entrar en este proceso en la década de 1930, hasta que a comienzos de la década de 1950 las élites gobernantes latinoamericanas consolidaron su convicción sobre la industrialización como el camino hacia el desarrollo. Desde entonces, primero a través del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, y después por medio del modelo de apertura comercial y atracción de inversión extranjera, los países latinoamericanos han procurado desarrollar su producción industrial sin abandonar sus potencialidades mineras y agrícolas. Como se mostró en las secciones anteriores, estos esfuerzos han tenido como resultado la consolidación de la competitividad en las exportaciones de los sectores primarios de las economías, mientras que en el sector industrial los países han logrado sostener la competitividad de algunos sectores manufactureros, sin que estos logren ocupar los primeros renglones de exportaciones extrarregionales de estos países (pues en América Latina el comercio es mayoritariamente industrial), a excepción del caso mexicano.

Así, América Latina no ha logrado trascender el lugar periférico comercial que viene ocupando en la economía del sistema-mundo desde los tiempos coloniales. Lastimosamente, los escasos avances del proceso de industrialización por sustitución de importaciones dieron paso a un cambio hacia un modelo de promoción de exportaciones, en el que obviamente los países latinoamericanos optaron por potenciar los sectores en los que eran más competitivos en el concierto económico mundial, es decir, los sectores primarios. Si bien esta opción es completamente lógica para generar ingreso en el sistema-mundo capitalista, también es contradictoria en la medida en que, al concentrarse en sectores primarios, se truncan las posibilidades de alcanzar un mayor crecimiento y desarrollo económico a través de la generación de valor.

La reprimarización de la oferta exportadora de un país es problemática, porque conlleva una pérdida de valor agregado de las exportaciones, lo cual generalmente implica que exista una menor distribución del ingreso entre los actores productivos, dado que cuanto menor sea el valor agregado de un producto la tendencia será a que la cadena de valor sea más pequeña y por ende intervengan menos actores productivos. Además, los precios de los bienes primarios son más volátiles que los de las manufacturas, y esto hace que los choques de estos precios a la baja produzcan fuertes reducciones de ingreso para los países y conlleven incluso situaciones de crisis. Pero lo más grave de la reprimarización de la oferta exportadora en los países latinoamericanos analizados en el presente capítulo es la fuerte limitación que les impone a las posibilidades de transformación productiva, en la medida en que un aumento de la participación de los *commodities* en las exportaciones de estos países incentiva a los agentes económicos, tanto inversionistas nacionales como extranjeros, a invertir más en la producción de estos bienes, y dejar de lado la producción de manufacturas e incluso desplazar recursos de formación bruta de capital fijo de este sector hacia sectores primarios.

Con la reprimarización de la oferta exportadora, los países caen, entonces, en una trampa de los *commodities* donde sus exportaciones crecen gracias a la demanda internacional y a unos precios relativamente buenos (aunque inestables), pero al mismo tiempo van perdiendo la oportunidad de generar más y mejores empleos con salarios más altos en el sector manufacturero y reducen así las posibilidades de distribuir los ingresos mediante cadenas de valor, y con ello limitan las posibilidades de desarrollo social y económico. No hay mejor manera de combatir la pobreza y promover el desarrollo que la inclusión productiva, y la reprimarización de la oferta exportadora de un país es algo que no contribuye a este proceso debido al poco empleo, escasas y pequeñas cadenas de valor y bajos salarios que se generan en la producción de bienes mineros y agrícolas. Con la reprimarización, el desarrollo concebido respecto de mayores ingresos para el conjunto de la población, y no solo para los propietarios de los medios de producción, se torna algo aún más difícil de alcanzar. En este sentido, la reprimarización de la oferta exportadora de los países, y sus repercusiones sobre la reprimarización de sus aparatos productivos, perpetúa el lugar periférico de América Latina en la economía del sistema-mundo y cumple así los pronósticos de los teóricos de la dependencia y del sistema-mundo de que la condición estructural de los países en el sistema económico mundial es supremamente difícil de superar. Si no es por medio de la transformación productiva, la marginación de la economía-mundo a partir

de modos de producción alternativos ha demostrado ser lo suficientemente costosa como para permanecer como una opción de cambio.

Los casos de México y Argentina analizados en el presente capítulo pueden considerarse positivos en los términos aquí establecidos. México ha logrado aumentar el valor agregado de sus exportaciones gracias a su acuerdo comercial con los Estados Unidos y Canadá, y Argentina ha logrado mantener a flote una industria manufacturera exportadora a través de políticas de promoción industrial. Chile, que no ha sufrido un proceso reprimarizador de su oferta exportadora, es un caso menos loable, pues su producción industrial ha permanecido incipiente y la estabilidad en la composición de su oferta exportadora debería verse como algo perverso y no como algo positivo, pues, al mantener ese predominio de sectores primarios, se perpetúa su lugar periférico en el sistema-mundo. Pero, en cambio, los casos de Brasil, Perú, Colombia y Venezuela son alarmantes, pues la reprimarización de sus ofertas exportadoras envía señales claras de desindustrialización que hundan a estos países aún más en la periferia mundial.

Más allá de que estudios posteriores más detallados confirmen la influencia de China sobre la reprimarización, mantenimiento o mejora de la oferta exportadora de los países aquí analizados, es claro que dicha reprimarización y demás efectos no son de ninguna manera responsabilidad de China. El gigante asiático demanda productos y se los compra al mejor postor, hoy pueden ser oferentes latinoamericanos y mañana africanos. La responsabilidad de la reprimarización la tienen ante todo las autoridades nacionales que son las únicas que pueden implementar políticas para incentivar la transformación productiva. A un agente privado no se le puede pedir que traslade recursos de inversión a sectores donde la posibilidad de obtener ganancias no es tan clara como en el sector donde se sabe competitivo. Pero lo que sí pueden hacer los empresarios e inversionistas nacionales es tomar parte en esas iniciativas gubernamentales y construir alianzas público-privadas y pactos por la industrialización, y utilizar, por ejemplo, parte de los recursos que se obtienen por la venta de *commodities* en el mercado internacional, y financiar de esta manera proyectos industriales estratégicos que tengan efectos multiplicadores y permitan la conformación de cadenas de valor con proveedores locales, así como financiar proyectos de desarrollo tecnológico e innovación. De esta manera se podrá contribuir al crecimiento y desarrollo económicos tan anhelados en el modo de producción capitalista. Ese es el reto que enfrentan estos países latinoamericanos ante las presiones reprimarizadoras de gigantes económicos como China.

Referencias

- Jenkins, R. (2010). China's global expansion and Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 42(04), 809-837.
- Massachusetts Institute of Technology, Observatory of Economic Complexity. (2016). Recuperado de <http://atlas.media.mit.edu/en/>
- Naciones Unidas, Cepal. (2015). *América Latina y el Caribe y China: hacia una nueva era de cooperación económica*. Santiago de Chile.
- Ray, R., Gallagher, K. P., Lopez, A. y Sanborn, C. (2015). *China in Latin America: Lessons for South-South cooperation and sustainable development*. Boston: Global Economic Governance Initiative, Boston University.
- Wallerstein, I. (1974). *The modern world-system* (vol. I). Nueva York: Academic Press.
- Wallerstein, I. (1980). *The modern world-system* (vol. II). Nueva York: Academic Press.
- Wallerstein, I. (1989). *The modern world-system* (vol. III). San Diego: Academic Press.
- Wallerstein, I. (2011). *The modern world-system* (vol. IV). Berkeley: University of California Press.

La inversión china en América Latina: características, mitos y prospectos

Jiang Shixue

En la historia económica mundial, cualquier país podría tomar la decisión de hacer inversión extranjera en el momento en que su economía se ha expandido hasta cierto punto. Es bien sabido que la economía de China ha crecido con mucha rapidez desde que comenzó a reformarse y a abrirse al mundo exterior en 1978. De acuerdo con el Banco Mundial, para 2015, el PIB de China estaba en segundo lugar (US\$10,9 trillones), después de los Estados Unidos (US\$17,9 trillones).

En cuanto la economía china se encuentra cada vez más integrada con el mundo, se ha vuelto inevitable incentivar a las empresas chinas para que inviertan en el extranjero. Tanto el Partido Comunista de China (PCCh) como el Gobierno le han dado gran importancia a la estrategia *going-out*. A grandes rasgos, esta estrategia se refiere a una mayor integración del mercado nacional con el mercado mundial; en sentido estricto, simplemente supone un estímulo para que las empresas chinas inviertan más en el extranjero.

América Latina está bien dotada de recursos naturales y se encuentra cerca del mercado estadounidense. Por tanto, China no ignoraría las inmensas oportunidades de inversión en esta región.

La inversión china en América Latina ha crecido rápidamente y ha creado una situación de ganancia para ambas partes, y aunque no está incluida literalmente en la iniciativa de China para la construcción del Cinturón Económico de la Ruta de la Seda y la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI, continuará siendo uno de los mejores destinos de inversión para China.

Para incrementar el valor de la inversión bilateral a más de US\$250 billones para 2025, es indispensable disipar los mitos de la inversión china en América Latina. Asimismo, Latinoamérica debe mejorar el ambiente de inversión y las empresas chinas asumir una mayor responsabilidad social

empresarial. Ambas partes podrían asociarse para construir canales más eficientes y efectivos de intercambio de información comercial respecto de las oportunidades de inversión.

La primera sección del capítulo tratará el origen de la estrategia *going-out*, seguido de un resumen de las motivaciones y las principales características de las inversiones chinas en América Latina. La tercera sección intenta mitigar algunos mitos que se encuentran en este entorno, y la sección final procura ofrecer observaciones sobre las perspectivas futuras.

La estrategia *going-out* de China

El año de 1978 marcó el inicio de la reforma china y su apertura al mundo exterior. Por un lado, China quería abandonar el sistema de planeación central, con el fin de desplazarse a las economías de mercado; por otro, no solo elimina las barreras comerciales sino también estimula a sus empresas a invertir en el extranjero. De esta manera, el *going-out* se ha convertido en una estrategia muy importante durante el proceso de apertura al mercado exterior.

La estrategia *going-out* se puso en marcha a principios de la década de 1990. El 12 de octubre de 1992, Jiang Zemin, secretario general del Partido Comunista de China, presentó un informe en el 14.º Congreso del Partido, en el que señaló las 10 tareas globales más importantes. La número 2 era “volverse más abierto al mundo exterior y hacer un mayor y mejor uso de los fondos extranjeros, recursos, tecnologías y pericia administrativa”. Manifestó:

Deberíamos abrírnos activamente a los mercados globales, promover la diversidad en el comercio exterior y desarrollar una economía orientada a las exportaciones. Deberíamos incrementar el comercio de exportaciones y mejorar la estructura para exportar productos básicos, entregando productos de buena calidad y de primera clase. Entretanto, deberíamos estar incrementando las importaciones en montos apropiados y hacer un mayor uso de los recursos extranjeros y de tecnología avanzada. Tenemos que fortalecer la reforma del sistema de comercio exterior y acelerar el establecimiento de un nuevo sistema de comercio internacional, apto para el desarrollo de una economía de mercado socialista y según las normas internacionales. A las empresas e instituciones competentes se les debería otorgar el derecho de operar en el extranjero. Debemos expandir activamente las operaciones transnacionales y las inversiones extranjeras de las empresas chinas. (*News.xinhuanet.com*, 2003)

Por tanto, el llamado de Jiang Zemin a “expandir activamente las operaciones transnacionales y las inversiones extranjeras de las empresas chinas” puede verse como el origen de la estrategia *going-out*.

El 14 de noviembre de 1993 la Quinta Sesión Plenaria del 14.º Comité Central del Partido Comunista de China aprobó un documento muy importante titulado *Decision on Several Issues on Establishing a Socialist Market Economy*. Esta decisión se vio como el llamado a cambiar rápidamente hacia las economías de mercado, al establecer una guía para la reforma de China y su apertura. El Estado tuvo que darles a las empresas manufactureras y científicas competentes el derecho de operar en el exterior y de desarrollar un lote de sociedades mercantiles generales globalizadas e industrializadas que estuvieran conglomeradas. Asimismo, necesitó el uso de las tasas de cambio, los impuestos y las medidas de crédito chinas para regular las actividades económicas en el extranjero.

Jiang Zemin visitó seis países africanos entre el 8 y el 22 de mayo de 1996 y adquirió un mayor entendimiento sobre la necesidad de la estrategia *going-out*. Durante un viaje a Tangshan, en la provincia de Hebei, el 26 de julio de ese año Zemin declaró:

Debemos estudiar cómo las empresas estatales pueden salir (*go-out*) de una manera enfocada y organizada, y hacer uso de los mercados y recursos internacionales. Hay muchas posibilidades en los vastos mercados de los países en desarrollo. Tenemos que mirar más allá, hacia el futuro, orientados al largo plazo y trabajar para fortalecer la cooperación económica y técnica con estas empresas, que incluye el uso de sus recursos y mercados para formar alianzas estratégicas y operaciones conjuntas. (Bi, 2008)

Esta fue la vez que utilizó el término *going-out*. Más tarde, Jiang Zemin habló en varias ocasiones acerca de la urgencia y la necesidad de salir. La más importante de ellas fue su discurso a los delegados de la National Work Conference on Foreign Capital Utilization el 24 de diciembre de 1997. Señaló:

Aquí, me gustaría hablar de nuevo sobre un tema importante. Además de atraer empresas extranjeras para que inviertan y abran fábricas en China, también es necesario guiar y organizar empresas nacionales sólidas, para que salgan, inviertan y abran fábricas en el exterior y hagan uso de esos mercados y recursos. Debemos dar una mirada más amplia

al mercado europeo y estadounidense, así como a los mercados de los países en desarrollo... Aparte de incrementar las exportaciones, es indispensable investigar y concertar la cooperación técnica y económica en el exterior. Atraer capital extranjero e invertir en el exterior se encuentran estrechamente relacionados, ya que forman aspectos complementarios de nuestra política básica nacional de apertura, y ambos son esenciales. Este concepto rector se debe hacer claro. La competencia internacional es feroz, y debemos hacer esto para vigorizar nuestras empresas estatales actuales y por nuestro desarrollo económico de largo plazo. Me he referido a este tema desde mi regreso de África. Es nuestro deber tratar este asunto de una manera más urgente, concertar y organizar una implementación real y luchar por alcanzar resultados claros dentro de dos o tres años. La clave es darle apoyo acompañado y por etapas a un grupo principal de medianas y grandes empresas estatales, para que vayan al extranjero y abran mercados de inversión. Esta es una estrategia importante, tanto para la apertura como para el desarrollo económico. (Bi, 2008)

El 11 de octubre de 2000, la Quinta Sesión Plenaria del 15.º Comité Central del Partido Comunista de China aprobó la *Proposal of the Central Committee of the Chinese Communist Party for Formulating the 10th Five-Year Plan (2001-2005) for National Economic and Social Development* (Propuesta del Comité Central del Partido Comunista de China para Formular el 10.º Plan Quinquenal [2001-2005] para el Desarrollo Económico y Social Nacional). Este fue el primer documento del Comité Central del Partido Comunista de China referido explícitamente a la estrategia *going-out*. Se incitó a los Gobiernos locales a implementar esta estrategia usando recursos nacionales y extranjeros y los dos mercados; promover inversiones en el extranjero para darle a China las ventajas comparativas del entorno; expandir la cooperación técnica y económica con otras naciones; respaldar a las empresas competitivas para asumir las operaciones extranjeras sobre procesamiento y ensamble o apertura de recursos. También mencionó que el Gobierno necesita apoyar la implementación de la estrategia *going-out* en distintos niveles, al proveer a las empresas con créditos y seguros. Al mismo tiempo, deben realizarse esfuerzos para establecer y estandarizar mecanismos de supervisión hacia las inversiones extranjeras de las empresas chinas (Zhao, 2000).

En su informe al 16.º Congreso Nacional de Partido, el 8 de noviembre de 2002, Jiang Zemin (2002) reiteró:

Implementar la estrategia *going-out* es una parte significativa de una nueva etapa de apertura al mundo exterior. Al dar estímulo y apoyo a las empresas con ventajas comparativas, de cualquier tipo de titularidad, para que inviertan en el extranjero y lancen productos y servicios de exportación, formaremos empresas multinacionales y marcas más fuertes.

En 2009, el Ministry of Commerce renombró el Department of Foreign Economic Cooperation como Department of Overseas Investment and Economic Cooperation y la National Development and Reform Commission añadió “inversión extranjera” al nombre del Department of Utilization of Foreign Capital, que se dio a conocer como Department of Utilization of Foreign Capital and Overseas Investment. Aparentemente, renombrar los dos consejos estatales indicaba que la promoción y administración de las inversiones extranjeras tenía mayor prioridad y se había convertido en parte del trabajo habitual del Gobierno.

El 12.º Plan Quinquenal, aprobado por la Sesión Cuarta del 11.º Congreso Nacional del Pueblo el 14 de marzo de 2011, confirmó nuevamente la importancia de la estrategia *going-out*. El capítulo 52 dio la misma importancia tanto a la atracción de capital extranjero como a la inversión en el exterior y así apuntó al buen uso de los recursos y de los mercados extranjeros y nacionales. Se estipuló que es necesario guiar a todas las empresas, de cualquier tipo de titularidad, a salir de acuerdo con su preferencia y orientación del mercado. También convocó a hacer más investigación sobre el ambiente de inversión de los países anfitriones (Zehua, 2011).

El 18.º Congreso del Partido Comunista de China en noviembre de 2012 fue significativo, puesto que hubo un cambio de líder: Xi Jinping fue elegido como el secretario general del Comité Central del Partido Comunista de China. El informe del Congreso del Partido estipuló una vez más que la implementación de la estrategia *going-out* debería acelerarse, con el fin de crear más empresas multinacionales de clase mundial. Xi Jinping ha incitado a que una mayor cantidad de empresas chinas se tornen globales. En una entrevista exclusiva con Reuters en octubre de 2015, el nuevo líder chino declaró:

China está intensificando su reforma y apertura, lo cual significa abrir su economía para atraer inversión extranjera y estimular a las empresas chinas a invertir en el exterior. Cuando un país alcanza una etapa específica de desarrollo y una empresa crece, esto se vuelve natural, y es lo que todas las grandes empresas del mundo están haciendo. (Reuters, 2015)

La descripción anterior muestra claramente que tanto el Partido Comunista de China como el Gobierno le dieron gran importancia a la estrategia *going-out*. Para llevar a cabo esta estrategia, el Gobierno central ha ejecutado todo tipo de políticas de estímulo. Se calcula que veintiséis agencias centrales del Gobierno se han involucrado en el proceso de formulación de dichas políticas (Wenbin, H. y Wilkes, A. 2011). Dentro del listado se encuentran el State Council, la National Development and Reform Commission, el Ministry of Commerce, el Ministry of Finance, el People's Bank of China, la State Administration of Foreign Exchange, etc. Un cálculo provisional indica que el número de regulaciones y documentos legales publicados por las diferentes agencias del Gobierno estaría entre los cincuenta y sesenta. Todos ellos con el propósito de ofrecer políticas preferenciales y medidas de estímulo para las actividades en el exterior, así como para regularlas y monitorearlas.

Además, muchos Gobiernos locales también han creado sus propios incentivos con el mismo propósito. En algunos casos, lo que ofrecen a las empresas que hacen inversiones en el extranjero suele ser más generoso y liberal.

China ha conseguido un gran avance en la implementación de la estrategia *going-out*. De acuerdo con las estadísticas de China, para finales de 2014, la suma de las acciones invertidas se encontró en 186 países, con US\$882,6 billones, casi treinta veces mayor que la de 2002. Su porcentaje en el mundo creció del 0,4 % en 2002 al 3,4 % en 2014, y su rango en el mundo subió de 25 a 8 (Ministry of Commerce of People's Republic of China, 2014).

El Ministry of Commerce tiene un rol importante, pues provee a los inversores chinos con diferentes clases de servicios. Por ejemplo, desde su página de internet, los inversores pueden tener una noción general de los antecedentes y las encuestas de riesgos de los países anfitriones, documentación de las políticas y regulaciones e información sobre las oportunidades de inversión (Ministry of Commerce of People's Republic of China, s. f.).

La academia china ha trabajado continuamente en la estrategia *going-out*. Sin embargo, no son muchos los trabajos académicos valiosos que se han publicado acerca de los resultados, las lecciones y las experiencias de la estrategia. Particularmente, las publicaciones que expliquen por qué han fallado algunos de los proyectos de inversión extranjera son escasas.

Motivaciones y características de la inversión china en América Latina

Los motivos de China para hacer inversión en América Latina son fáciles de comprender. En primer lugar, aunque América Latina se encuentra geográficamente lejos, está bien dotada de recursos naturales. Al invertir en América Latina, China puede tener un acceso relativamente fácil a sus materias primas. Segundo, la región tiene un vasto mercado con más de 600 millones de consumidores y un PIB total de US\$5,7 billones (a precios constantes de 2010) (Cepal, 2015). Por último, pero no menos importante, América Latina se encuentra cerca del mercado de los Estados Unidos. Lo ideal sería que las empresas chinas puedan entrar en el mercado más grande del mundo al tomar ventaja del afamado efecto trampolín.

Para China, no solo es necesario invertir en América Latina y otras partes del mundo, sino también posible. Su mercado de divisas creció de los US\$165,6 billones a finales de 2002 (National Bureau of Statistics of the People's Republic of China, 2001) a US\$333 billones a finales de 2015 (Xiao, 2015). Como muchos economistas chinos lo sugieren, salir (*going-out*) sería la mejor opción para tomar ventaja de la gran suma del mercado de divisas.

La primera y más grande inversión que China hizo en América Latina se hizo a principios de la década de 1990, cuando Shougang, una empresa estatal de hierro y acero con sede en Pekín, compró el 98,4 % de las acciones de Hierro Perú el 1 de diciembre de 1992, por un precio de US\$118 millones.¹ Aparte de este proyecto y algunas inversiones en la industria petrolera en Venezuela y Perú, muy poco capital en forma de inversión directa ha circulado desde China a América Latina. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) estimó que los flujos de entrada en las dos décadas previas a 2010 totalizaron tan solo alrededor de US\$6 billones (Chen y Pérez, 2014). La razón detrás de esta cantidad limitada podría estar relacionada con el hecho de que China comenzó a implementar su reforma y política de puertas abiertas (*open door*) tardíamente en 1978 y todavía era receptor de inversión extranjera.

¹ China Shougang International Trade & Engineering Corporation representa a Shougang para realizar proyectos de inversión extranjera, de los cuales Hierro Perú hace parte. Aquella tiene más de diez subsidiarias distribuidas en el mundo y el capital extranjero es de 22,1 billones de yuanes. <http://www.zs.com.cn/en/aboutus.asp>

En noviembre de 2004, el presidente de China, Hu Jintao, hizo una visita de Estado a América Latina. Mientras se encontraba en Brasil, se dirigió al Congreso y declaró: “América Latina y China deberían tomar acciones activas para incrementar el valor de comercio bilateral a US\$100 billones para 2010”. También expresó sus deseos de que los esfuerzos pudieran acelerar el progreso en el área de inversión. El objetivo era doblar el valor total de la inversión, un poco más de los US\$4 billones en ese momento, para 2010.

Lastimosamente, el monto para la inversión expresado por el líder chino se reportó erróneamente, que mezcló los datos del comercio bilateral con la inversión. Este error creó un efecto negativo en la imagen internacional de China. Al pasar el tiempo, la gente en América Latina comenzó a protestar que China no podría mantener su promesa de invertir por el valor de US\$100 billones para 2010. De hecho, el presidente Hu sí mencionó los US\$100 billones, pero en referencia al comercio bilateral (Lü, 2004).

Aunque el discurso del presidente Hu se reportó de manera errada, es un hecho que la inversión en América Latina incrementó rápidamente desde entonces. Para finales de 2014, el total accionario de la inversión china había alcanzado US\$106,1 billones, en comparación con los US\$19,7 billones en 2006 (Ministry of Commerce of People’s Republic of China, 2014). En otras palabras, creció más de cinco veces en tan solo nueve años.²

Para finales de 2014, los destinos de la inversión china incluían treinta países latinoamericanos y las dos áreas de las Islas Caimán y las Islas Vírgenes Británicas. Solo Haití, Santa Lucía y San Cristóbal y Nieves están fuera de la lista de destino. Las Islas Vírgenes Británicas y las Islas Caimán, conocidas por ser centros financieros extraterritoriales, atrajeron US\$93,6 billones de China, que representa el 88,2 % de la inversión china en América Latina (Ministry of Commerce of People’s Republic of China, 2014).

La mayor parte de la inversión está dirigida al sector de las materias primas en América Latina. Un informe de la Cepal (2015) estimó que en 2013 cerca del 90 % de las inversiones chinas se encontraban en este sector. Otro informe, concluyó que cerca del 90 % de las inversiones estimadas entre 2010 y 2013 fueron a los recursos naturales.

² Cabe señalar que las estadísticas de inversión en el extranjero de China y de otras fuentes están lejos de ser compatibles. Según la Cepal (2015, p. 60), los datos oficiales sobre la inversión china en América Latina no reflejan el alcance real, porque las empresas chinas en general canalizan la mayor parte de sus inversiones a través de terceros países, cosa que dificulta la identificación de los flujos bilaterales de inversión.

La razón detrás de esta notable característica es fácil de comprender. Se puede explicar desde el lado de la oferta y la demanda. Desde la demanda, es innegable que el apetito de China por fuentes externas de materias primas es enorme. De hecho, China misma es una nación grande con una gran reserva de recursos naturales de todo tipo, pero en términos *per capita* es muy pobre en dotación natural. Específicamente, para poder satisfacer su rápido crecimiento económico, China debe depender de fuentes externas para atender la gran demanda de todos los *commodities*. En 2005, por ejemplo, el consumo de hierro mineral de China era tres veces mayor de su producción nacional, a la vez que el consumo de metales comunes era dos veces mayor del nivel nacional. Esta situación condujo a un aumento vertiginoso en la importación de minerales, sobre todo de países latinoamericanos. En 2000, China importó 70 millones de toneladas métricas de hierro mineral, equivalente al 14,4 % de las importaciones globales por volumen y al 14,3 % del valor. Para 2014, estas cifras crecieron a 932 millones de toneladas métricas, equivalentes al 68,4 % del volumen y el 64,6 % del valor total de las importaciones globales. Un patrón similar se observó en el concentrado de cobre (aunque en menor medida, puesto que las importaciones de China aumentaron del 12,6 % del total en 2000 al 40,1 % en 2014), bauxita y aluminio (Cepal, 2016, pp. 81-82).

Desde el lado de la oferta, es necesario mencionar que América Latina es rica en todo tipo de recursos naturales. De acuerdo con la Cepal, alberga la diversidad biológica más grande del mundo y a varios de los países megadiversos; posee la quinta parte de los bosques del planeta, el 12 % de los suelos cultivables, un tercio de las reservas de agua potable y el 25 % de sus biocombustibles. El Banco Interamericano de Desarrollo percibe a América Latina como el siguiente granero global, simplemente porque esta región tiene un tercio de los recursos de agua potable del mundo, la cantidad más grande de cualquier región en desarrollo al medirse en términos *per capita*, y asimismo más de la cuarta parte de las tierras cultivables de mediano y alto potencial. Ya es la región más grande en exportación neta de comida en el mundo, y alcanzó solo una pequeña fracción de su potencial para expandir la producción agrícola sobre consumo regional y exportación global (Zeigler y Truitt, 2014).

No obstante, las estadísticas oficiales de China muestran que este no es el caso. De acuerdo con el *2014 Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment*, el 91,6 % del total de inversiones chinas en América Latina se encontró en los siguientes cinco grandes sectores: *leasing* y servicios comerciales (57 %), financiero (18,3 %), ventas mayoristas y minoristas (8 %),

minería (5,1 %), transporte, almacenamiento y servicios postales (3,2 %) (Ministry of Commerce of People's Republic of China, 2014). Estas cifras indican claramente que el sector de materias primas no es el de mayor interés para las inversiones chinas en América Latina.

Mitigar los mitos de la inversión china en América Latina

El 5 de noviembre de 2008 China publicó su primer *policy paper* sobre América Latina. En el documento manifestó:

Como el país en desarrollo más grande del mundo, China está comprometida con el camino del desarrollo pacífico y la estrategia *win-win* de apertura [...] Los países de América Latina y el Caribe son una parte importante en el desarrollo mundial y una fuerza fundamental en la arena internacional. En nuevas circunstancias, el desarrollo de las relaciones entre China y los países de América Latina y el Caribe enfrentan nuevas oportunidades. (*News.xinhuanet.com*, 2008)

De acuerdo con el *policy paper*, China vería sus relaciones con América Latina desde una posición estratégica. Se establecieron tres objetivos de la política china dirigidos a la región: 1) promover el respeto y la confianza mutua y expandir los intereses comunes, 2) fortalecer la cooperación económica y alcanzar resultados de mutuo beneficio y 3) recurrir a las fortalezas de cada uno para impulsar el progreso conjunto e intensificar los intercambios.

Uno de los modos más efectivos para intensificar los lazos económicos bilaterales fue promover las inversiones, y se ha logrado un gran progreso. Sin embargo, a través de los años, han surgido varios mitos alrededor de la naturaleza, alcance y resultados de la inversión china.

Mito 1: Los latinoamericanos no deberían regocijarse de la inversión china en América Latina, ya que podría convertirse en un cáliz envenenado (Salazar, 2015)

La investigación teórica y la evidencia empírica sugieren que los beneficios o las ventajas de la inversión extranjera directa para el país anfitrión son enormes y también obvios. Por ejemplo, puede compensar su falta de acumulación de capital, permitir la transferencia de tecnología que no se puede

lograr a través del comercio de bienes y servicios, promover el crecimiento de su capacidad productiva, contribuir a la recaudación tributaria y apoyar el desarrollo del capital humano al ofrecer la capacitación de los empleados en el curso de la operación de nuevos negocios.

En su informe de 2016 sobre inversión extranjera directa, la Cepal (2015) señaló que los efectos positivos de esta pueden fomentar el desarrollo de las economías receptoras; en particular, pueden complementar el ahorro nacional por medio de contribuciones de capital entrante, estimular la transferencia de tecnología y mejorar los sistemas de manejo para permitir la modernización productiva.

La inversión extranjera china en América Latina no es la excepción. Todas las evidencias indican que ha contribuido al desarrollo de la región de la siguiente manera: primero, ya que la mayoría de los países latinoamericanos presenta un problema de acumulación insuficiente de capital y un nivel bajo de inversión, por lo que la llegada de la inversión china puede compensar esta deficiencia. Sin la inversión de China, América Latina no habría podido hacer un buen uso de las ventajas comparativas de sus recursos naturales, ni habría sido posible la mejora en infraestructura y capacidad productiva.

Segundo, la inversión de China en el sector de infraestructura en América Latina beneficia las posibilidades de crecimiento a largo plazo de la región. Es bien conocido que la infraestructura de América Latina no está a la par en comparación con otras regiones, en mayor parte, debido a la falta de inversión. De acuerdo con un estudio realizado por Euromonitor Internacional, publicado en 2012, las redes débiles de infraestructura tienen implicaciones negativas en la competitividad, en aspectos tales como productividad, comercio, entradas de inversión extranjera directa, desigualdad de ingresos y salud (Gordon, 2012). Por ejemplo, la aviación es un medio crucial para la interconexión de América Latina con la economía mundial, y se espera que el tráfico de pasajeros aumente entre el 5 y el 10 % por año durante los siguientes diez años. Pero esta oportunidad de crecimiento podría verse obstaculizada por la falta de inversión en los aeropuertos (Unnikrishnan, 2016).

China no puede resolver este problema de la noche a la mañana, pero su inversión ciertamente puede contribuir con los esfuerzos de la región para mejorar la infraestructura. El ejemplo sobresaliente sería la inversión que el gigante eléctrico chino State Grid hizo en Brasil. A principios de febrero de 2014, State Grid y Eletrobras, empresa brasileña controlada por el Estado, ganaron la licitación para construir un cable de transmisión de 2092

kilómetros, y también centrales de conversión eléctrica para la represa de Belo Monte, al sur del país sudamericano. Este proyecto se diseñó para transmitir la electricidad producida por la represa de Belo Monte, de la cual se espera una capacidad instalada de 11 233 megavatios, desde Pará, el estado menos desarrollado al norte de Brasil, hasta las regiones del sureste, que albergan las grandes ciudades y presentan una alta demanda de electricidad. Se reportó que el proyecto emplearía tecnología de transmisión de energía de ultra alto voltaje, y sería el primer proyecto en el extranjero con el que lo China maneja (Fan, 2014).

Tercero, la inversión de China puede generar empleos en los países anfitriones. De acuerdo con Minerals and Metals Group, subsidiaria de China Minmetals, empresa minera líder de China, su inversión de US\$10,5 billones en un proyecto de minería de cobre en Las Bambas (Perú) beneficiaría a 300 000 habitantes de la región circundante a la mina de manera tanto directa como indirecta. Se cree que esta es la iniciativa extranjera más grande que se ha llevado a cabo por inversores chinos (China Minmetals Corporation, 2016). El proyecto Sinopec, en Argentina, contrató directa e indirectamente cerca de 5600 trabajadores locales, que representaron el 99 % del total de la fuerza de trabajo de la empresa (Fan, 2014).

Mito 2: La inversión china solo está dirigida al sector de producción primaria de América Latina

Es cierto que, dado que América Latina es rica en recursos naturales, el sector de producción primaria atrae una mayor parte de la inversión extranjera, que incluye la que viene de China. Pero esto no quiere decir que China no desee invertir en otros sectores. De hecho, la inversión de China en el sector manufacturero de la región está prosperando. Por ejemplo, el mayor productor chino de aire acondicionado, Gree, fue una de las primeras empresas de origen chino en abrir fábricas en la zona franca de Manaus en Brasil, base industrial importante en esa ciudad. Después de más de quince años de desarrollo, Gree se ha posicionado dentro de los tres primeros productores de aire acondicionado en Brasil, con una capacidad anual por encima de las 30 000 unidades y ventas anuales de US\$200 millones de su propia marca (*News.xinhuanet.com*, 2015).

Huawei, empresa de telecomunicaciones china, es otra historia de éxito. Entró en el mercado latinoamericano desde 1998, cuando realizó su primera inversión en Brasil en 1996. Dos décadas después, se ha convertido en el proveedor de equipos de red más grande en Brasil, con un total en ventas de

US\$1,5 billones en 2014. Su portafolio incluye *smartphones*, *routers*, decodificadores, entre otros (*News.xinhuanet.com*, 2015).

Los fabricantes de automóviles chinos también están incrementando su presencia en el mercado de América Latina. Las estadísticas demuestran que de entre las 51 marcas en el mercado brasileño, 12 de ellas son chinas, tales como BYD, Chery, JAC, Geely, Lifan y Harbin Aviation. La inversión más reciente proviene de BYD, un famoso fabricante de vehículos eléctricos. Tiene planeado invertir US\$100 millones en la construcción de una planta que producirá entre 500 y 2000 buses eléctricos por año. El fabricante de autos también planea añadir líneas de producción de baterías, si todo marcha bien (*News.xinhuanet.com*, 2015).

Las empresas de construcción de maquinaria, entre ellas Sany, Heavy Industry, Xuzhou Construction Machinery Group y Liugong Group, también se están expandiendo rápidamente en América Latina. Se informa que las grúas de marca china tienen un 85 % del mercado en Brasil y de este porcentaje el 37 % pertenece a grúas Sany (*News.xinhuanet.com*, 2015).

Estos casos son un claro ejemplo de cómo la inversión china no solo se enfoca en los recursos naturales de América Latina, sino también en otros sectores de la economía. A largo plazo, es seguro que la inversión china entrará en la región de una manera más diversificada.

Mito 3: Las empresas chinas no tienen responsabilidad social empresarial

Una de las críticas en contra de la inversión de China en América Latina está relacionada con el incumplimiento de la responsabilidad social empresarial. No obstante, se encuentran muchos ejemplos que demuestran la inexactitud de esta acusación. Sinopec, por ejemplo, una de las empresas de energía más grandes de China, tiene un proyecto en Boyacá (Colombia). Ofreció ayuda a los granjeros locales para incrementar la producción de cría animal, al mejorar el almacenamiento de la leche y la modernización de la tecnología utilizada en el procesamiento de productos lácteos (Sinopec 2014 Communication on Progress for Sustainable Development). También invirtió en educación para los niños de la región, al construir escuelas, donar papelería e introducir nuevos métodos de enseñanza (*Sinopecnews.com.cn*, 2015).

De acuerdo con el International Water Management Institute, Chin-alco, la empresa productora de metales no ferrosos de China más grande, ha implementado un proceso de consulta con la comunidad local como parte de su estudio de efecto ambiental, y ha puesto en práctica programas de

responsabilidad social empresarial, que incluye el Fondo Social Toromocho. Aparentemente, esto significa un cierto reconocimiento de la empresa sobre la necesidad de obtener licencia social para funcionar, además de aprender de las experiencias previas de empresas chinas en la región. El informe indica:

Se demuestra un reconocimiento creciente sobre sostenibilidad o de inversión china verde, y en mejorar el entendimiento del contexto social en el que operan las empresas chinas. Esto concuerda con las políticas de China para la inversión extranjera directa, los objetivos nacionales de políticas de desarrollo verde, y según lo demuestra el desarrollo reciente de cierto número de pautas para las empresas que invierten en China, así como para el comportamiento de inversores chinos en el exterior, y sus requisitos. (Blackmore, Li y Casallas, 2013, p. 10)

Un proyecto de investigación conjunta, conducido por la Boston University's Global Economic Governance Initiative, el Center for Transformation Research, el Research Center de la University of the Pacific y el Global Development and Environment Institute, concluyen que existen algunos casos en los que empresas chinas han traspasado los estándares locales y sobrepasado a sus pares, en casos de estudio que incluyen a Andes Petroleum en Ecuador, Chinalco en Perú y Golden Dragon Affiliates en México (Ray, Gallagher, Lopez y Sanborn, 2015, p. 3).

Es cierto que la inversión extranjera en América Latina suele causar preocupaciones sociales y ambientales. De hecho, este tipo de inquietudes ya se había presentado en la región antes de que las inversiones chinas llegaran.

En efecto, así como lo señala la Cepal (2015), el reto de invertir en temas sociales y ambientales que sean sostenibles requiere un compromiso de todas las partes involucradas. Los Gobiernos de América Latina deben fortalecer sus marcos reguladores de inversiones (locales y extranjeras) en actividades extractivas y reforzar la ejecución y supervisión. También es necesaria una mejor coordinación entre los diferentes niveles de Gobierno involucrados en los proyectos, así como mejores mecanismos de consulta con las comunidades locales.

No hace falta mencionar que las empresas chinas deberían redoblar sus esfuerzos para cumplir rigurosamente con los marcos reguladores, las costumbres locales y la práctica en los países anfitriones en los que invierten. Cuanta más responsabilidad social empresarial asuman las empresas chinas, menos críticas y percepciones erróneas enfrentarán.

Mito 4: Se considera que el incremento de la inversión china en América Latina es una amenaza en el “patio trasero estratégico” de los Estados Unidos

John Kerry, secretario de Estado de los Estados Unidos, declaró a la Organización de los Estados Americanos en noviembre de 2013 que la era de la doctrina Monroe había terminado. A excepción de la normalización de las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba, hay muy poca evidencia que demuestre un cambio de las políticas de los Estados Unidos dirigidas hacia América Latina. Muchos congresistas, periodistas y académicos todavía se preocupan con la amenaza China o el miedo hacia China cuando se da una mirada a las relaciones entre América Latina y China. Sin embargo, esta preocupación es innecesaria.

En primer lugar, como uno de los mercados más abiertos en el mundo, América Latina ha aceptado inversión extranjera proveniente de cualquier país. Por consiguiente, es lógico que China también invierta en América Latina. En otras palabras, China solo es uno de los inversores con los que América Latina ha intentado cooperar.

En segundo lugar, un vecino de mejor posición económica le conviene a los Estados Unidos. Ya que la inversión china en América Latina contribuye a su desarrollo económico, los Estados Unidos tendrían menos temor del tráfico de drogas y la migración ilegal. Es decir, la inversión china puede beneficiar directamente la seguridad de Estados Unidos. Según dijo Roberta Jacobson, subsecretaria de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado de los Estados Unidos, “millones de latinoamericanos han salido de la pobreza en la última década. Muchos también son parte de la clase media. Afirmó que la solidez de las relaciones con China fue parte de la explicación para las mejoras económicas”.³

En tercer lugar, China y los Estados Unidos pueden cooperar en América Latina. Este tipo de colaboración tripartita puede ser una situación de beneficio mutuo, en la cual ya se ha hecho progreso. En junio de 2013, por ejemplo, el fabricante de vehículos comerciales chino Foton firmó un acuerdo con la empresa estadounidense Cummins, uno de los fabricantes de motores más grandes en el mundo, para fabricar camiones en Brasil.

³ Realizó estas declaraciones después de copresidir el sexto Sub-Diálogo sobre América Latina entre los Estados Unidos y China en noviembre de 2013 (*Chinadaily.com.cn*, 2013).

Hacia un futuro mejor

En septiembre de 2013, el presidente de China Xi Jinping propuso en su discurso en la Universidad de Nazarbayev en Astana (Kazajistán) que China y los países de Asia Central construyeran el Cinturón Económico de la Ruta de la Seda (*Silk Road Economic Belt*), proyecto transeuroasiático que se extiende desde el océano Pacífico hasta el mar Báltico. El mes siguiente, cuando se dirigió al Parlamento de Indonesia, Xi Jinping (2013) afirmó:

China fortalecerá la cooperación marítima con los países pertenecientes a Asean [Asociación de Naciones del Sudeste Asiático], para hacer un buen uso del China-Asean Maritime Cooperation Fund acordado por el Gobierno de China y desarrollar vigorosamente una alianza marítima, en un esfuerzo conjunto de construir el *Maritime Silk Road of the 21st Century*.

Desde entonces, estos dos proyectos (*Belt and Road*) se ven como la iniciativa más ambiciosa de China en diplomacia exterior.

Es cierto que la iniciativa de Belt and Road está orientada al oeste, sin incluir a América Latina. Pero su propósito tiene cinco niveles: políticas de coordinación, conexión de instalaciones, facilitar el comercio, integración financiera e intercambios entre pueblos. Es decir, aunque es imposible construir caminos y puentes que atraviesen el Pacífico, China y América Latina aún pueden involucrarse en los otros cuatro campos, incluso hacer inversión bilateral.

Durante su viaje a América Latina a mediados de junio de 2014, el presidente de China, Xi Jinping, asistió a la Cumbre China-América Latina y el Caribe. En su discurso de apertura, el líder chino anunció la instauración de la *Asociación de cooperación integral en pie de igualdad, de beneficio mutuo y por el desarrollo común entre China y América Latina y el Caribe*. Además, propuso la construcción un marco de cooperación 1 + 3 + 6; 1 es el Plan de Cooperación China-América Latina y el Caribe (2015-2019); 3 significa que la cooperación entre China y América Latina será desarrollada más a fondo por tres fuerzas o tres motores, que son comercio, inversión y cooperación financiera; 6 quiere decir que la prioridad de la cooperación futura se enfocará en seis áreas, que son las siguientes: 1) energía y recursos, 2) infraestructuras, 3) agricultura, 4) manufactura, 5) innovación científica y tecnológica y 6) tecnologías de la información (*News.xinhuanet.com*, 2014).

A principios de enero de 2015, se sostuvo en Pekín el Primer Foro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y China. En este Foro, se adoptó el Plan de Cooperación China-América Latina y el Caribe (2015-2019). El Plan expone 13 áreas temáticas de cooperación, que incluyen comercio e inversión.⁴ Estipula que ambas partes necesitan trabajar juntas para hacer que el comercio bilateral alcance los US\$500 billones y que su capital de inversión bilateral suba a más de US\$250 billones para 2015 (Chinacelacforum.org, 2015).

Promover la inversión china en América Latina no solo permitirá que la asociación bilateral sea más significativa y tangible, sino que también contribuirá a la reducción de roces comerciales entre ambas partes. Es bien sabido que América Latina y la Unión Europea son los dos socios comerciales más importantes de China en la aplicación de prácticas *anti-dumping* sobre las exportaciones chinas. Se cree que más inversiones chinas podrían ayudar a disminuir los roces comerciales entre América Latina y China. De acuerdo con un estudio realizado por dos economistas chinos, Fan Mengting y Zhong Xiwei (2012), un punto porcentual de inversión china en América Latina supone un descenso en las exportaciones chinas hacia la región en el 0,14 % puntos porcentuales.

Para poder materializar el objetivo de incrementar la inversión bilateral, se deben tomar acciones más específicas. Desde una perspectiva china, los siguientes tres aspectos son particularmente importantes.

América Latina necesita mejorar su ambiente de inversión

El entorno de inversiones de cualquier país está constituido por dos partes: duro y blando. La parte dura se relaciona con las circunstancias geográficas, dotación de recursos naturales, condiciones climáticas, entre otros. Aparentemente, estos factores no pueden ser modificados por los seres humanos. La parte blanda está relacionada con cualquier cosa que pueda ser alterada o ajustada por los seres humanos, tales como políticas dirigidas al capital extranjero, infraestructuras, calidad de la fuerza de trabajo, sistemas legales, condiciones sociales, etc. Es decir, la parte suave de las inversiones de un país se ve afectada positiva o negativamente, dependiendo en gran medida de las actitudes del Gobierno o algún otro factor hecho por el hombre.

⁴ El Plan propone solo objetivos generales y líneas indicativas de acción, que tendrían que estar basadas en medidas e iniciativas específicas y concretas.

La parte dura del ambiente de inversión en América Latina es muy atractiva, ya que está dotada de recursos naturales abundantes. Además, al estar entre dos océanos, la región se encuentra bien conectada por medio de rutas de transporte marítimo.

Sin embargo, a pesar de la reputación de granero global y de los logros efectuados para reformar su economía desde la década de 1990, América Latina aún necesita mejorar su entorno de inversión. Los inversores chinos se quejan a menudo de cuestiones tales como el aumento en la delincuencia, la corrupción generalizada, los sistemas legales complicados, la poca eficiencia, las infraestructuras pobres, etc.

Según la cobertura de los medios de comunicación chinos y observaciones realizadas por empresarios y académicos sobre el ambiente de inversión en América Latina, en diferentes momentos, el mayor dolor de cabeza se encuentra en el peligro de la delincuencia. Esta preocupación parece lógica. En noviembre de 2006, cuatro hombres armados robaron el departamento comercial de la Embajada China en Caracas (Venezuela). Irrumpieron por la puerta principal con arma en mano y ataron a los empleados de la Embajada y amenazaron con asesinar a un diplomático. En junio de 2011, tres trabajadores petroleros y un traductor, todos de nacionalidad china, fueron secuestrados durante 15 meses por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia mientras conducían por el sur de Colombia. En marzo de 2016, más de 40 empleados de la empresa de telecomunicaciones china Huawei fueron asaltados por personas armadas, quienes irrumpieron en la bodega de la sucursal ubicada en Río de Janeiro (Brasil). Se dice que ninguna empresa china en América Latina ha podido registrar que sus empleados estén a salvo de cualquier tipo de crímenes.

Las empresas chinas en América Latina no están acostumbradas de las huelgas de trabajadores, quienes a menudo piden aumentos de salarios o mayores beneficios. Ya en varias ocasiones, debido a las huelgas, Shougang Hierro Perú tuvo que frenar su producción de mineral de hierro y declarar causa mayor sobre sus cargamentos, que causó grandes pérdidas económicas a la empresa.

Los esfuerzos se deben redoblar para reforzar los intercambios de información del mercado acerca de las oportunidades de inversión

A muchos de los inversores chinos les gustaría asumir proyectos de inversión en América Latina, pero desconocen dónde pueden encontrar dichas

oportunidades. Después de todo, debido a la distancia geográfica, las diferencias culturales y las barreras del lenguaje, hay una falta de conocimiento sobre América Latina entre la comunidad de negocios china.

Este problema se hace más evidente en los inversionistas privados o no públicos de China. Gracias a un progreso constante en sus reformas estructurales a partir de 1978, China ha presenciado el crecimiento acelerado de su sector privado y esta tendencia continuará avanzando. Con certeza, muchas más empresas privadas entrarán en el mercado global y América Latina se encuentra entre la lista de destinos, pero esto también requerirá hacer mayores esfuerzos para así poder otorgarles información de mercado sobre los posibles proyectos de inversión.

El Ministerio de Comercio tiene una página de internet, de la cual se pueden descargar informes sobre el entorno inversionista. Hasta el momento, de los 33 países disponibles, 23 han publicado sus informes (Ministerio de Comercio de la República Popular China, s. f.).

La Cumbre Empresarial China-América Latina, que se inauguró en 2007, es un buen escenario para intercambiar información sobre el mercado entre empresarios de ambas partes. Organizado por el Consejo Chino para la Promoción del Comercio Internacional, y respaldado por el Banco Interamericano de Desarrollo desde 2010, la cumbre se efectúa tanto en China como en América Latina y atrae a cientos de participantes cada año. La cumbre de 2016 en Tangshan (China) celebrará su décimo aniversario.

No obstante, aparte de esta asamblea, no hay muchos otros canales de intercambio de información sobre oportunidades de inversión. Por tanto, en el futuro, más esfuerzos deben efectuarse para mejorar los diálogos entre ambas partes. Las secciones comerciales de las embajadas de China y América Latina deben tener un rol más importante en la recolección y disseminación de la información del mercado. Igualmente, los ministerios o las oficinas de Gobierno pueden hacer un mejor uso de internet, para construir una base de datos que se enfoque hacia este fin.

La Cámara de Comercio de la Unión Europea y la Cámara Americana de Comercio, ambas en China, han realizado un trabajo exitoso en la recolección y disseminación de la información del mercado chino a inversores estadounidenses y europeos. China necesita considerar el establecimiento de una cámara de comercio similar en América Latina. Además, los países latinoamericanos también necesitan establecer una cámara de comercio semejante en China y así promover los numerosos proyectos de inversión en ese país. La Cepal sugiere que América Latina puede establecer un centro

regional de facilitación del comercio y la inversión, el cual buscaría apoyar las exportaciones de la región hacia China, al estimular la diversificación y promover las asociaciones de comercio e inversión con empresas de origen chino. También puede suministrar apoyo institucional para facilitar el diálogo organizado con las autoridades chinas involucradas con el comercio e inversión. Esta es, ciertamente, una idea innovadora.

América Latina debe tener un objetivo y una posición imparcial acerca de la inversión china

Desgraciadamente, la mentalidad de la amenaza China o el miedo hacia China no es extraño en América Latina. En Argentina, un sitio web publicó un artículo titulado “China: un imperialismo en construcción”, y declaró que China no es un país emergente, sino una potencia emergida. No es un subimperialismo que vela por el orden en su región, sino un imperialismo en proceso de constitución (Rousset, 2014). Un artículo titulado “Imperialismo chino en Latinoamérica”, publicado en un sitio web de Costa Rica, declaró: “Los chinos se traen algo muy *contundente y misterioso* entre las manos. Se encuentran desarrollando una estrategia de imperialismo a la manera china, que siempre es especial y distinta a lo que conocemos por estos lados” (*Mercadeo.com*, 2015). Un sitio web boliviano tiene un artículo titulado “El nuevo colonialismo en América Latina”, que describe a China como un dragón que extiende sus garras hacia América Latina y percibe la inversión china como invasión a través del nuevo colonialismo (Linares, 2016). En un artículo, escrito por un sociólogo y periodista ecuatoriano, titulado “El imperialismo ‘blando’ de China conquista América Latina”, se cree que “el capitalismo chino genera así una nueva dependencia, un neocolonialismo económico, pero no militar y participa activamente del fenómeno neoextractivista, desindustrializador y reprimarizador de las economías de algunos países importantes de la región” (Machado, 2014).

Cabe resaltar que este tipo de pensamientos erróneos y percepciones falsas son perjudiciales para la imagen de la inversión china, ya que pone en riesgo los esfuerzos de China en el tema de inversión hacia América Latina.

El 9 de diciembre de 2011, el Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária de Brasil publicó una nueva serie de normas para incluir la compra de terreno brasileño por parte de extranjeros. Bajo estas nuevas normas, el área que sea comprada o arrendada por extranjeros no representará más del 25 % del total de su respectivo distrito municipal. Además, no más del 10 % de la tierra de cualquier distrito municipal podrá ser comprada o arrendada

por extranjeros provenientes de un mismo país. Estas normas también obligan a obtener aprobación del Congreso antes de que lotes de tierra grandes puedan ser comprados por extranjeros, empresas extranjeras o empresas brasileñas con mayoría de accionistas provenientes de países extranjeros (U. S. State Department, 2012).

Se cree que la amenaza del masivo flujo de inversores chinos provocó una revisión de las más recientes, y relativamente indulgentes, políticas de propiedad de tierras por parte de extranjeros. De acuerdo con la Cepal (2013), en un reciente informe sobre inversión extranjera china en América Latina, en Argentina, un proyecto ambicioso para comprar 300 000 hectáreas de tierra e invertir hasta US\$1,5 billones en desarrollo agrícola, por la empresa Heilongjiang Beidahuang Nongken, se suspendió debido a presiones políticas.

Parece que el proyecto del canal de Nicaragua, que conectará los océanos Pacífico y Atlántico a un costo de US\$50 billones, contribuye a la antipática mentalidad en contra de China, pues lo contraerá un empresario de Hong Kong. En diciembre de 2014, por ejemplo, miles de personas marcharon por las calles de la capital nicaragüense, Managua, para protestar en contra de este proyecto. Algunos de los protestantes gritaban “¡Fuera de Nicaragua, chinos!”. La Embajada de los Estados Unidos en Managua también reclamó la falta de transparencia relacionada con el proyecto (*People.com*, 2015).

En realidad, esta actividad empresarial privada no tiene relación alguna con el Gobierno de China. El 14 de diciembre de 2012 el Ministry of Commerce publicó una declaración de advertencia en su sitio web, en la que afirmaba que es necesario advertir a las empresas chinas de no involucrarse con el proyecto, puesto que China y Nicaragua no tienen relaciones diplomáticas y existe un riesgo considerable en aquel, al estar altamente relacionado con las disputas fronterizas entre Nicaragua y Costa Rica.

En Europa y los Estados Unidos, la inversión realizada por empresas estatales de China a menudo se enfrentan con obstáculos. Sus iniciativas son bloqueadas o altamente criticadas. Por ejemplo, de acuerdo con Fernando Menéndez, un alto miembro de un *think-tank* en Washington,

las empresas estatales chinas a menudo plantean cuestiones acerca de posibles vínculos con el Ejército Popular de Liberación y otras instituciones estatales con motivos ocultos en tierras extranjeras. Más importante aún, dada la vasta cantidad de recursos financieros chinos, las empresas estatales tienen un rol en la toma de decisiones estratégicas, independiente de las condiciones del mercado y las operaciones de los países anfitriones.

Por ejemplo, la producción de mineral de hierro chino puede continuar operando y aprovechando los recursos valiosos de Brasil, a pesar de que los indicadores del mercado sugieren una mejor utilización de estos en otras partes de la economía brasileña. (Menéndez, 2013)

No obstante, a diferencia de los Estados Unidos y Europa, donde el fenómeno de vidrios polarizados se encuentra en todas partes, América Latina parece haber adoptado una actitud realista hacia la inversión de las empresas estatales chinas. En otras palabras, cuando estas empresas estatales entren en América Latina, no se enfrentarán con el mismo obstáculo político o ideológico, así como aquellas que están en los Estados Unidos o Europa. Esto lo puede explicar el hecho de que las empresas estatales siempre han tenido un rol importante en la economía de América Latina.

De hecho, al ser un país socialista, China conserva propiedad pública y gran parte de la inversión extranjera la realizan las empresas estatales. Debe recordarse que las inversiones de las empresas estatales chinas en América Latina y otras partes acatan los estándares y normas internacionales de comercio. Es importante tener en cuenta las famosas palabras de Deng Xiaoping: “No importa si un gato es blanco o negro. Lo importante es que cace ratones”.

Para poder crear una opinión objetiva e imparcial sobre la inversión china, los medios de comunicación y las instituciones deben asumir un rol positivo. Asimismo, las empresas chinas deben hacer lo posible para mejorar su imagen y reputación, al asumir más responsabilidad social empresarial y promover las relaciones públicas. Después de todo, fortalecer el entendimiento mutuo es necesario tanto para desarrollar alianzas políticas bilaterales, así como para promover las relaciones económicas bilaterales, además de impulsar una mayor inversión china en el futuro.

Conclusión

Es lógico y natural que China invierta en el extranjero cuando su economía sigue creciendo y las reservas internacionales continúan expandiéndose. Además, promover la inversión extranjera puede ayudar a China a hacer un mejor uso de los mercados externos, así como asumir un rol más importante en los asuntos económicos mundiales.

La inversión extranjera de China en América Latina es el resultado de la implementación de la estrategia *going-out*. Es una situación de beneficio

mutuo. Aparte de compensar el déficit de la acumulación de capital en América Latina, la inversión china también puede crear empleo y mejorar la infraestructura de los países anfitriones.

China y América Latina expusieron el plan de cooperación 1 + 3 + 6. Una de las áreas más importantes de cooperación es la promoción de la inversión bilateral. Para incrementar el capital de inversión bilateral a más de US\$250 billones para 2025, América Latina necesita mejorar el ambiente de inversión y adquirir una opinión objetiva e imparcial de la inversión china. Es más, se deben redoblar los esfuerzos de ambas partes para fortalecer los intercambios de información del mercado a cerca de las oportunidades de inversión en América Latina.

Referencias

- Bi, L. (Ed.). (2008). *La formación de la política de “salida al mundo” de Jiang Zemin y sus significados más importantes*. Recuperado de <http://finance.people.com.cn/GB/8215/126457/8313172.html>
- Blackmore, E., Li, D. y Casallas, S. (2013). *Sustainability standards in China-Latin America trade and investment*. Londres: International Institute for Environment and Development.
- Chen, T. y Pérez Ludeña, M. (2014). Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean. Eclac – Production Development Series No. 195. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35908/S2014011_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- China Minmetals Corporation. (2016). Corporación Minmetals de China, Informe de Sostenibilidad 2015. Recuperado de http://csr.minmetals.com.cn/kcxfzbgxz/201606/t20160617_203638.html
- Chinacelacforum.org*. (23 enero 2015). Cooperation Plan (2015-2019). Recuperado de http://www.chinacelacforum.org/eng/zywj_3/t1230944.htm
- Chinadaily.com.cn*. (13 noviembre 2013). China’s Latin America presence not a threat. Recuperado de http://www.chinadaily.com.cn/china/2013-11/13/content_17103393.htm
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2013). Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean: China-Latin America cross-council taskforce. *Working Document*. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35927/1/S2013956_en.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2015). *Latin America and the Caribbean and China: Towards a new era in economic cooperation*.

- Santiago de Chile: United Nations. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38197/1/S1500388_en.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2016). *2016 Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: United Nations. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40214/6/S1600662_en.pdf
- Fan, Z. (18 julio 2014). China helping Brazil tap into its own energy. En *China Daily*. Recuperado de http://usa.chinadaily.com.cn/epaper/2014-07/18/content_17839286.htm
- Gordon, L. (6 octubre 2012). Regional focus: Major infrastructure investments to benefit Latin America's business environment. En *Euromonitor international*. Recuperado de <http://blog.euromonitor.com/2012/10/regional-focus-major-infrastructure-investments-to-benefit-latin-americas-business-environment.html>
- Jinping, X. (2013). Discurso del presidente chino Xi Jinping al parlamento indonesio. Recuperado de http://www.asean-china-center.org/english/2013-10/03/c_133062675.htm
- Linares Linares, M. (27 abril 2016). El nuevo colonialismo en América Latina. En *Correodelsur*. Recuperado de http://correodelsur.com/opinion/20160427_el-nuevo-colonialismo--en-america-latina.html
- Lü, Z. (Ed.). (2004). Texto completo del discurso de Hu Jintao en el parlamento de Brasil. Recuperado de http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-11/13/content_2213620.htm
- Machado, D. (3 mayo 2014). El imperialismo “blando” de China conquista América Latina. En *Diagonal*. Recuperado de <https://www.diagonalperiodico.net/global/22639-imperialismo-blando-china-conquista-america-latina.html>
- Menéndez, F. (19 diciembre 2013). The Trend of Chinese Investments in Latin America and the Caribbean. En *Chinausfocus.com*. Recuperado de <http://www.chinausfocus.com/finance-economy/the-trend-of-chinese-investments-in-latin-america-and-the-caribbean/>
- Mengting, F. y Xiwei, Z. (2012). Cómo promover la inversión china en América Latina. Investigación sobre Aspectos económicos y financieros. Recuperado de <http://www.cjwtyj.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=33&id=155>
- Mercadeo.com*. (31 enero 2015). Imperialismo chino en Latinoamérica. Recuperado de <http://www.mercadeo.com/blog/2015/01/8021/>
- Ministry of Commerce of People's Republic of China. (s. f.). Plataforma pública de servicios sobre la política de “salida al mundo”. Recuperado de <http://fec.mofcom.gov.cn>

- Ministry of Commerce of People's Republic of China. (2014). 2014 Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment. En *Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment Get informed when there is a new book published in this series*.
- National Bureau of Statistics of the People's Republic of China. (2001). República Popular China: Informe público sobre el Plan de Desarrollo Socioeconómico Nacional del año 2000. Recuperado de http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/200203/t20020331_30014.html
- News.xinhuanet.com. (20 enero 2003). Informe del 14.º Congreso del Partido de Jiang Zemin: "Accelerate Reform, Opening Up and Modernization and Strive for Greater Victories for Socialism with Chinese Characteristics". Recuperado de http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content_697148.htm
- News.xinhuanet.com. (11 mayo 2008). China's policy paper on Latin America and the Caribbean. Recuperado de http://news.xinhuanet.com/english/2008-11/05/content_10308117_1.htm
- News.xinhuanet.com. (19 julio 2014). Propuesta del nuevo marco general de cooperación 1+3+6 China-América Latina. Recuperado de http://news.xinhuanet.com/mrdx/2014-07/19/c_133495349.htm
- News.xinhuanet.com. (18 mayo 2015). Flourishing Chinese enterprises witness enhanced Brazil ties. Recuperado de http://news.xinhuanet.com/english/2015-05/18/c_134249162.htm
- People.com. (7 enero 2015). Preguntas y respuestas del Ministerio de Asuntos Exteriores: proyecto del Canal de Nicaragua; la cuestión legal de la demarcación de la frontera con Corea y otros asuntos. Recuperado de <http://world.people.com.cn/n/2015/0107/c1002-26344763.html>
- Ray, R., Gallagher, K. P., Lopez, A. y Sanborn, C. (2015). *China in Latin America: Lessons for South-South cooperation and sustainable development*. Boston: Boston University, Global Economic Governance Initiative.
- Reuters (17 octubre 2015). Exclusive Q&A with Chinese President Xi Jinping. Recuperado de <http://www.reuters.com/article/us-china-britain-xi-q-a-idUSKCN0SC03920151018>
- Rousset, P. (18 julio 2014). China: un imperialismo en construcción. En *ARGEN-PRESS.info*. Recuperado de <http://www.argenpress.info/2014/07/china-un-imperialismo-en-construccion.html>
- Salazar, R. (19 junio 2015). Chinese investment in Latin America: A poisoned chalice? En *Huffingtonpost.com*. Recuperado de http://www.huffingtonpost.com/rafael-salazar/chinese-investment-in-lat_b_7621160.html

- Sinopec. (2014) Communication on progress for sustainable development. Recuperado de http://english.sinopec.com/environment_society/download/2.7.pdf
- Sinopecnews.com.cn. (28 enero 2015). SIPC Colombia Let education means more to the adolescents. Recuperado de http://www.sinopecnews.com.cn/english/content/2015-01/28/content_1484660.shtml
- Unnikrishnan, M. (21 junio 2016). Latin America aviation infrastructure needs more investment. En *Atwonline.com*. Recuperado de <http://atwonline.com/government-affairs/latin-america-aviation-infrastructure-needs-more-investment>
- U. S. State Department. (2012). 2012 Investment Climate Statement - Brazil. Recuperado de <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2012/191115.htm>
- Wenbin, H. y Wilkes, A. (2011). Analysis of China's overseas investment policies. *Working Paper*, 79. Recuperado de http://www.cifor.org/publications/pdf_files/WPapers/WP-79CIFOR.pdf
- Xiao, W. (Ed.). (2015). Oficina Nacional de Estadística: las reservas internacionales fueron de 3,84 billones de dólares. Recuperado de http://www.chinadaily.com.cn/hqcj/zgj/2015-02-26/content_13279372.html
- Zehua, L. (Ed.). (2011). Quinquenal Plan de Desarrollo Económico y Social de Reyes Nacional de la República Popular China. Recuperado de <http://politics.people.com.cn/GB/14163512.html>
- Zeigler, M. y Truitt Nakata, G. (2014). The next global breadbasket: How Latin America can feed the world: A call to action for addressing challenges & developing solutions. Inter-American Development Bank. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/6436>
- Zemin, J. (2002). Reporte de Jiang Zemin en el XVI Congreso del Partido Comunista. Recuperado de http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-11/17/content_632268.htm
- Zhao, J. (Ed.). (2000). Propuesta del comité central del Partido Comunista sobre la formulación del decimoquinto Plan de Desarrollo Socioeconómico Nacional. Recuperado de <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71382/71386/4837946.html>

China como fuente de recursos financieros y de cooperación para América Latina y el Caribe: análisis comparativo con África

Ralf J. Leiteritz
Horacio Coral

Introducción

Los días 8 y 9 de enero de 2015 se llevó a cabo el Foro Celac¹-China en Pekín, el cual tenía por objetivo formalizar los esfuerzos por incrementar el desarrollo, la igualdad, el mutuo beneficio y la cooperación entre China y América Latina. En el acuerdo resultante del Foro, quedó consignado que los principios que guiarían estos esfuerzos y acercamientos serían los del respeto, la igualdad, la pluralidad, la apertura, la inclusión y la ausencia de condiciones, lo cual serviría para garantizar el establecimiento de formas creativas de cooperación para un desarrollo sostenible y, en especial, de contribuciones para el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur.

En términos concretos, el acuerdo contempla el aumento del intercambio comercial entre las dos partes en US\$500 000 millones, mientras que la inversión china en la región se espera que llegue a los US\$250 000 millones progresivamente desde 2015 hasta 2025 (Gomes e Ives, 2015). Este tipo de acuerdos de cooperación entre países emergentes se han vuelto mucho más comunes desde el fin del sistema bipolar característico del periodo de pues, para algunos analistas, son el mecanismo más efectivo con el que cuentan los países en desarrollo para perseguir intereses en común con actores globales

¹ Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

y regionales en el contexto de un sistema que se caracteriza por tener varios polos de poder (Strüver, 2016). Desde este punto de vista, el objetivo de China es fomentar la diplomacia del compromiso con países emergentes, con el objetivo de consolidar una estructura del sistema internacional en el que haya varios poderes regionales (Bräutigam, 2003).

Ahora bien, no hay un consenso respecto de cuál es el verdadero objetivo de China sobre reconfiguración del sistema internacional, pues muchos analistas ven con preocupación este acercamiento entre América Latina y China, en especial puesto que se hace a través de una organización como la Celac, donde están representados todos los países latinoamericanos, pero que excluye enfáticamente a los Estados Unidos. Esta situación genera suspicacias, pues delataría la intención de China de tratar con los países de la región sin tener que lidiar con las condiciones que podría imponer los Estados Unidos. Según estos analistas, lo que estaría a punto de ocurrir en América Latina sería la réplica de lo que ha sido la presencia de China en África: un aumento de su presencia a través de inversión extranjera y acuerdos de cooperación que, abusando de la ya famosa frase de Luttwak (1990), se presentan bajo la retórica de la cooperación Sur-Sur, pero que funcionan con la lógica del colonialismo centro-periferia (Manning, 2006; Naim, 2007; Woods, 2008). Según este análisis, el objetivo de China es de hecho convertirse en una superpotencia en materia económica y política y transformar en el camino el sistema internacional para que vuelva a tener un solo polo de poder, teniendo como primer paso consolidar su presencia y autoridad en regiones con un alto valor geopolítico y geoeconómico (Mearsheimer, 2004).

Claramente estas predicciones inquietan especialmente a los Estados Unidos, que no ven con buenos ojos el hecho de que China esté aumentando su influencia en zonas que anteriormente se consideraban territorios seguros y amigables con los Estados Unidos o territorios donde se había hecho un esfuerzo muy grande por instalar los valores democráticos y económicos que caracterizan a la sociedad occidental (Mandelbaum, 2016). Y los Estados Unidos saben bien el tipo de amenaza al que se enfrentan, pues el papel que cumple China en África hoy en día (y que desde este punto de vista podría llegar a ser el mismo en el futuro en América Latina) es muy parecido al que cumplían los Estados Unidos y la Unión Soviética antes de la caída del Muro de Berlín. Durante el periodo de la Guerra Fría, el dinero de la ayuda para el desarrollo y el progreso, gestionado a través de ONG e instituciones financieras internacionales de origen occidental o directamente por los Estados soviéticos, se entregaba a todos los países en desarrollo sin importar

si sus Gobiernos eran autocráticos o con una muy baja capacidad de gestión, lo cual tenía como resultado el fortalecimiento de Gobiernos represivos o incompetentes que usaban el dinero para consolidar su poder político o que lo gastaban en proyectos mal planeados y poco eficientes orientados por criterios en apariencia técnicos pero en el fondo políticos, lo que en la literatura del desarrollo se llaman los *white elephants* (Robinson y Torvik, 2005). Era el tiempo de la Guerra Fría, durante la cual los países desarrollados de Occidente tenían ubicado en el primer puesto de su orden de prioridades reducir el espacio de influencia del bloque soviético, por lo que, aunque los problemas de abuso de poder por parte de Gobiernos corruptos eran incómodos, estos iban a desaparecer por sí solos con el tiempo.

Sin embargo, el fin de la Guerra Fría trajo nuevas preocupaciones, entre ellas, el énfasis puesto por los Estados Unidos en la calidad de la gobernanza interna de los países en desarrollo. Esto tuvo como consecuencia el inicio de un periodo en el que se impusieron requisitos para otorgar ayuda para el desarrollo y el progreso, condicionada por las libertades civiles y el fortalecimiento de la economía de mercado, que ahora sí hacían parte importante de la política exterior de los países desarrollados. Algunos países africanos se vieron en la situación de no contar con los ingresos internacionales constantes por concepto de expresar un apoyo irrestricto a un set de valores específicos, aunque pocas veces correspondidos con acciones concretas: los valores democráticos de Occidente. Esto abrió el espacio para que China fortaleciera su presencia en esos Estados y otorgara préstamos e hiciera inversiones en proyectos de infraestructura y de promoción del sector agroindustrial sin imponer las mismas restricciones que sí imponen los Estados y las organizaciones occidentales (Dreher *et al.*, 2014). Aunque China ha insistido en que estos programas se enmarcan en la lógica de la cooperación Sur-Sur, lo cierto es que en la práctica los efectos han sido más parecidos a los de unas relaciones colonialistas (Carmody y Owusu, 2007), y China ha utilizado estas relaciones de dependencia económica en su favor con fines políticos.

En este contexto, es válido preguntarse si acaso el aumento de la presencia de China en América Latina no es necesariamente una razón para preocuparse, o si, como lo sugieren ciertos análisis, este aumento en la presencia de China, que coincide con el “giro a la izquierda” de los países latinoamericanos, obedece a las mismas razones que las que permitieron su ingreso en África y, por sobre todo, pueda tener las mismas consecuencias. En pocas palabras, ¿China tiene la intención de enmascarar bajo un discurso

de cooperación Sur-Sur sus intenciones de ejercer relaciones de tipo centro-periferia en América Latina y el Caribe?

Desafortunadamente, no existe un criterio único para poder responder a esta pregunta sin caer en el terreno oscuro de las teorías conspiratorias. En cambio, sí es posible determinar qué tan susceptible son los Estados latinoamericanos de ser el objeto de unas relaciones de centro-periferia. Al fin y al cabo, el hecho de que China pueda ejercer ese tipo de relaciones en ciertos países de África más que en otros obedece a una serie de atributos propios del ambiente institucional de estos países (Chen, Dollar y Tang, 2015).

Así, determinar cuáles son esos factores permite analizar el aumento de la presencia de China en América Latina bajo una perspectiva distinta. En esta investigación, se busca dar el primer paso hacia ese tipo de análisis. Por eso, en las secciones siguientes, se hará una breve revisión de las circunstancias coyunturales que permitieron que China se ubicara en una posición desde la cual pudiera establecer relaciones de centro-periferia con otros países emergentes, en especial analizando el papel de los Estados Unidos durante el periodo de la Guerra Fría y el de la pos-Guerra Fría. Luego de esto se analizará la presencia de China en África, en busca de los factores que hacen que China escoja establecer relaciones con ciertos Estados en lugar de otros y mostrar las consecuencias que se derivan de esta lógica de inversión y cooperación. A continuación, se analizará el aumento de la presencia de China en América Latina y el Caribe, analizando con especial atención el papel de China como proveedor de servicios financieros, para finalmente analizar las consecuencias políticas de este rol creciente de China en la región. Finalmente, la última sección ofrece unas conclusiones y recomendaciones para tomadores de decisiones en la política latinoamericana.

La crisis de la deuda y los productos financieros en África y América Latina y el Caribe

Para ciertos analistas es claro que una característica importante de la política exterior estadounidense durante la Guerra Fría fue la combinación de contención y expansión de un set específico de valores políticos y económicos (Mandelbaum, 2016). La contención estaba dirigida a fortalecer unos países ubicados en posiciones estratégicas, con el fin de reducir la influencia del bloque soviético, mientras que la expansión se concentraba en países que pudieran correr el riesgo de ser atraídos por los valores soviéticos. Los indicadores del éxito de las estrategias no medían específicamente qué tanto los

países que eran el objetivo de ellas se alineaban con los valores occidentales de democracia y mercado, sino que se concentraban en verificar que los países objetivos de la estrategia de expansión se alejaran de la influencia soviética. Por eso, durante este tiempo los Estados Unidos, y también Europa occidental, no tuvieron ningún problema en tolerar, e incluso financiar con programas de desarrollo, Estados con Gobiernos claramente autoritarios, corruptos y con tendencias a reducir la importancia del mercado en las economías de sus países, pero con los cuales se tuvieran canales de comunicaciones robustos y confiables, los cuales permitieran garantizar que colaborarían con las potencias occidentales en términos políticos (Easterly, 2013).

Detrás de todo este proceso había un discurso muy bien armado por los expertos del desarrollo económico. El discurso estaba basado en la idea expuesta por los estructuralistas de la década de 1940, según la cual la mejor forma de llevar el desarrollo a los países que estaban expuestos a la pobreza y el estancamiento económico (y que por tanto se volvían más susceptibles de recurrir al modelo soviético de desarrollo que por entonces estaba mostrando unos resultados positivos) consistía en reducir las barreras *estructurales* que impedían que sus mercados funcionaran adecuadamente y respondieran a las señales tradicionales de precios (Arndt, 1985). Estas barreras eran conocidas como las *fallas de mercado*, las cuales solo podían ser resueltas por un Gobierno que pusiera un gran empeño en intervenir en las situaciones donde el mercado, actuando en ausencia de controles, producía unos efectos no deseables. Unido a este argumento estaba el de Seymour Martin Lipset, quien en 1959 señalaría que entre los requisitos necesarios para el correcto funcionamiento de la democracia se encuentran los de tener una economía industrializada, una clase media con buenos recursos y un set de asociaciones cívicas encargadas de articular las necesidades de los ciudadanos para que puedan ser resueltas por el Estado. Este aparato conceptual sirvió de base para fortalecer el papel del Estado en los programas de desarrollo económico que se sugerían, y a veces simplemente se imponían, a los países más pobres.

Así pues, el orden de acciones que conducía hacia el desarrollo económico era el de, primero, eliminar las barreras estructurales que impedían el desarrollo mediante el fortalecimiento de las herramientas del Estado para solucionar estos problemas, y segundo, cuando la sociedad contara con los medios materiales requeridos, permitir que la democracia florecería por sí sola. Así las cosas, para los países occidentales, y en especial los Estados Unidos, hacer énfasis en la democracia o las libertades civiles como requisitos para recibir ayudas económicas no solo carecía de lógica, sino que aumentaba

el riesgo de la influencia soviética en zonas estratégicas. Por eso, los Estados Unidos no tuvieron ningún problema en tolerar un régimen políticamente cerrado y un Gobierno abiertamente represivo como el de China o el de otros países africanos, siempre y cuando cumplieran con el propósito de contener políticamente el bloque soviético. China se vio especialmente beneficiada por esta situación, pues le permitió mantener su régimen político intacto y a la vez su estrategia de crecimiento económico que ponía al Estado como el personaje principal.

Por otro lado, las acciones que se tomaron por parte de los Estados Unidos para eliminar todo lo que pudiera ser influencia soviética en zonas estratégicas también terminaron fortaleciendo a China de forma inesperada. En primer lugar, estuvo la crisis de la deuda de los países emergentes a comienzos de la década de 1980. Entre los prolegómenos de este choque al sistema internacional de finales del siglo xx, como sería llamado por Bates (2001), estuvieron dos procesos: por un lado, la caída de productividad de las empresas de economías desarrolladas, acompañada, por el otro lado, por un aumento inercial del poder adquisitivo de las clases trabajadoras de aquellos países, lo cual hizo necesario reacomodar la etapa de producción que requería una mayor cantidad de trabajo no calificado en lugares con salarios bajos. Estos lugares eran predominantemente países en desarrollo, lo cual tuvo como consecuencia un aumento de la producción industrial en estos lugares (Lipietz, 1984; Golub, 2013).

Varios economistas de países en desarrollo, inspirados en el estructuralismo, presionaron para que la política de estos Estados se orientara hacia aprovechar esta capacidad instalada de producción y poner en marcha programas de sustitución de importaciones. De ahora en adelante, los países en desarrollo, o los de la periferia, ya no tendrían que exportar sus recursos naturales para importar bienes manufacturados desde países desarrollados, sino que podrían aprovechar la popularidad de las corrientes que le daban prioridad al papel del Estado en el desarrollo económico, con el propósito que se impusieran medidas proteccionistas y se incentivara el desarrollo industrial interno. Sumado a este proceso, en 1974, varios miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 1974) hicieron la declaración del establecimiento de un nuevo orden económico mundial, en el que los países emergentes eran los protagonistas y con el que se incentivaba a aumentar las relaciones de cooperación Sur-Sur.

Es en este momento cuando aparece gran parte de la retórica que hace énfasis en la necesidad de establecer relaciones de apoyo y cooperación

entre los países emergentes para hacerle contrapeso al poder que tienen los países desarrollados para manipular la producción de bienes de consumo y concentrar la riqueza geográficamente y en pocas manos. Así, la cooperación Sur-Sur se presenta como la alternativa para compensar por la lógica de colonialismo centro-periferia, que era especialmente perjudicial para los países en desarrollo. Este punto es importante, puesto que este discurso permitirá que, primero, los países emergentes se convirtieran en un objetivo importante del mercado internacional de bienes financieros haciendo que los países de América Latina y el Caribe, por ejemplo, incrementaran su deuda y vieran cómo los países desarrollados los buscaban para invertir en ellos sus recursos de capital. Luego de esto, este discurso sufrirá un periodo de desprestigio gracias a una serie de situaciones políticas y económicas (como se verá a continuación), lo cual obligaría a los países en desarrollo que quisieran continuar participando del mercado de los recursos financieros a establecer una serie de cambios institucionales y estructurales. Finalmente, este discurso será retomado por China y le permitirá aumentar su presencia en ciertos países en desarrollo como proveedor de dichos recursos financieros.

Las políticas de desarrollo que se vieron inspiradas por la lógica de la cooperación Sur-Sur, unidas a una serie de procesos que se desarrollaron en el sistema internacional (como el aumento del precio del petróleo y de la tasa de interés real en los Estados Unidos) propiciaron lo que es conocido como la crisis de la deuda de principios de la década de 1980 (para un análisis detallado ver Bates [2001]).

Mientras tanto, la Guerra Fría no daba tregua. La crisis de la deuda había abierto la posibilidad para que los países en vías de desarrollo se volvieran más funcionales en ella: los Estados Unidos aprovecharon la situación generada por la crisis de la deuda y aumentaron su presencia en América Latina e impusieron sus valores occidentales con las políticas de liberalización de la economía y de cambios estructurales en sus sistemas políticos y económicos (disminución del déficit fiscal, aumento de la tasa de interés, reducción del gasto público y del tamaño del Estado) a cambio de apoyo económico, de mayores inversiones y de permitirles permanecer en el mercado internacional de recursos financieros, que convirtió a la región en una zona de contención contra los valores soviéticos que se mostraban amenazantes desde Cuba.

En África la pelea fue mucho más reñida: varios países recibieron el apoyo soviético, el cual les permitió invertir en proyectos de desarrollo e infraestructura con el propósito de ganar apoyo político (lo cual vio la popularización de los proyectos conocidos como *white elephants* (Robinson y

Torvik, 2005). Asimismo, los Estados Unidos aumentaron los préstamos y los proyectos de cooperación con países africanos con el propósito de contener la influencia soviética en la región. Puesto que la competencia en esta región era mucho más pareja, las condiciones de liberalización de la economía y de transformaciones estructurales no fueron impuestas con tanto empeño. Bajo esta lógica de cooperación para el desarrollo se mantenían posiciones geopolíticamente importantes, aún en desmedro de los valores democráticos que hacían parte fundamental del discurso occidental.

Sin embargo, las circunstancias cambiaron drásticamente con la caída del Muro de Berlín y del proyecto político de la antigua Unión Soviética. Gracias a los cambios en la estructura política introducidos por Gorbachov, el colapso económico del régimen fue inevitable, lo cual ocasionó el segundo choque al sistema internacional de finales del siglo xx (Bates, 2001). Sin la amenaza de la antigua Unión Soviética, el proyecto occidental podía concentrarse en los asuntos democráticos en los países en vías de desarrollo, lo cual significaba que los países africanos que durante tanto tiempo gozaron del apoyo sin condiciones de los países y organizaciones occidentales ahora tendrían que responder en lenguaje democrático. En los años que siguieron al colapso del proyecto soviético, se impusieron condiciones para seguir apoyando económicamente los programas de desarrollo. Los países que aceptaban las condiciones tenían la posibilidad de mantener a sus élites políticas, como ocurrió con Daniel arap Moi en Kenia, mientras que los que se resistían a la democratización y liberalización de la economía enfrentaban circunstancias en las que para las élites era más difícil conservar el poder, como ocurrió con Mobutu en el Congo/Zaire (Bates, 2001).

El papel de China en África como referente para América Latina y el Caribe

Para ese entonces China ya se encontraba en la posición para llenar el vacío dejado por el retiro de la ayuda económica incondicional de los países y organizaciones occidentales en África. Puesto que durante este tiempo China había estado sentando las bases para su crecimiento económico, en el momento en el que desaparece la lógica de la Guerra Fría y se intenta hacer en África lo que ya se había hecho en América Latina y el Caribe, China tiene la capacidad de ofrecer sus recursos financieros y de cooperación a los países en desarrollo que ya no cumplen con los estándares para recibir ese apoyo económico por parte de las organizaciones occidentales. Esto es posible gracias

a la lógica de la política exterior china, que hace énfasis en la no intervención sobre asuntos políticos internos.²

Precisamente, la mayor crítica a la forma en la que China ha manejado sus relaciones económicas con los países africanos ha sido su falta de atención por los asuntos políticos internos. Por ejemplo, en 2003, Robert Mugabe, presidente de Zimbabue, inició una campaña de persecución a la oposición a su proyecto político, fuertemente influenciado por ideas racistas contra los blancos. Los ataques físicos contra sus oponentes fueron muy criticados por la comunidad internacional y gran parte de la ayuda y el intercambio comercial se redujo, en espera de que de esa forma se presionara para que Mugabe moderara su posición respecto de la oposición e introdujera cambios institucionales acordes con los valores democráticos. En cambio, en 2004, China firmó un acuerdo de cooperación económica y de fomento al intercambio comercial con Zimbabue, y el entonces ministro de comercio chino, Fu Ziyang, incluso expresó su admiración por la gestión del presidente Mugabe, de quien afirmó que había cumplido una muy buena labor. El Gobierno chino defiende estos acercamientos con países poco democráticos argumentando que su atención está concentrada en el aspecto económico de la relación y que los asuntos internos de los países con los que firma acuerdos de cooperación no son su problema. Es la expresión máxima de su política de no intervención. En su favor se encuentra el hecho de que China mantiene relaciones económicas tanto con países abiertamente autoritarios, como Zimbabue, pero también con países que se han mostrado más receptivos a las instituciones democráticas.

El efecto de China en África: estudios empíricos

No obstante, varios estudios muestran cuáles han sido los factores que logran atraer en mayor medida la atención de China y cuáles han sido los efectos de una mayor presencia de China como proveedor de servicios financieros (tanto de ayuda internacional como de inversión extranjera directa), en los países africanos.

Desde 2000 China ya se había convertido en el principal socio comercial de la región africana, y si bien la mayor fuente de inversión seguía siendo de

² A propósito de este punto, Zakaria (2013) indica: "For decades, NGO's and Western countries have tied aid money and trade to promises for greater transparency among Africa's countries. But China has upended the system. Beijing is known to give aid and sign trade deals with no strings attached".

origen occidental, la tendencia del comportamiento de la inversión china se ha venido fortaleciendo en los últimos años (Chen, Dollar y Tang, 2015). Dado el carácter ausente de condiciones en materia institucional o en asuntos democráticos para establecer estos vínculos comerciales y de cooperación, este aumento de la presencia china ha generado controversias entre los analistas occidentales, que sugiere que las intenciones chinas son las de establecer relaciones de neocolonialismo económico.

La opinión general entre los africanos es la de ver con ojos positivos la gestión china en sus países, de acuerdo con la encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Pew (2015), con el 70 % de los encuestados teniendo una opinión positiva respecto de este tema. No obstante, también hay voces críticas dentro de los propios países africanos: según la opinión de Lamido Sanusi (2013), el antiguo director del Banco Central de Nigeria, China ha invertido bastante en África, estableciendo minas para la extracción de recursos y desarrollando infraestructura para su transporte, pero siempre usando maquinaria y trabajo importados sin transferir habilidades y experiencia a las comunidades directamente afectadas. Además, las dinámicas del comercio entre China y África muestran que las relaciones se orientan por la lógica de la exportación de materias primas y la importación de bienes manufacturados. En la opinión de Sanusi, esta es la esencia del colonialismo.

Con el propósito de verificar con datos empíricos las tendencias de la inversión china en África, Chen, Dollar y Tang (2015) realizan un estudio en el que analizan estas tendencias. En primer lugar, encuentran que la inversión occidental y la inversión china comparten ciertos rasgos característicos al estar atraídas por países con mercados internos grandes y con presencia de recursos naturales. Este no es un resultado que genere mayor sorpresa, pues es evidente que la inversión busca generar retornos positivos, para lo cual la presencia de un mercado interno con dinámicas vigorosas es bastante importante. Asimismo, dado que las inversiones tienden a concentrarse en infraestructura para la extracción de materias primas, los países con una mayor presencia de estos recursos tienden a atraer una mayor cantidad de inversión.

No obstante, la fuente de divergencia entre los dos tipos de inversión está explicada por una variable de tipo institucional: los índices de gobernanza de los países africanos. Chen, Dollar y Tang (2015) encuentran que la inversión occidental tiende a alejarse de países donde el Estado de derecho (*o rule of law*) no es lo suficientemente fuerte y los derechos de propiedad no están correctamente definidos, mientras que la inversión china tiende a estar *negativamente* correlacionada con estos indicadores. Ahora bien, una característica adicional

muestra que China tiende a dirigir su inversión hacia países que muestran una mayor estabilidad política. La interpretación que se deriva de estos resultados tiene que ver con la búsqueda, por parte de China, de invertir en países que no ofrecen mayor incertidumbre respecto de los resultados futuros de sus proyectos (como consecuencia de su estabilidad política que sugiere que sus regímenes no se encuentran amenazados por la oposición u otros factores), pero que además muestran índices muy pobres de gobernanza, en especial sobre Estado de derecho y derechos de propiedad.

Lo anterior tiene que ver con los factores que atraen la inversión de China hacia ciertos países africanos. Ahora, otro punto interesante tiene que ver con las consecuencias que se derivan de una mayor presencia de China en esos países. Al respecto, Dreher *et al.* (2014), concentrándose en la ayuda recibida por parte de China, muestran que la lógica territorial que sigue la ayuda tiene mucho que ver con las características de *quién* es el que decide cómo se usa esa ayuda. A pesar de que el discurso usado por China consiste en afirmar que su ayuda sigue una lógica de demanda para satisfacer las necesidades de desarrollo de quienes reciben los recursos, el hecho de que, como se vio, estos recursos también estén atraídos por factores institucionales que denotan una calidad muy baja de gobernanza, permite que los recursos sean usados por las élites políticas para su beneficio personal o el de las regiones de donde son originarios. El estudio muestra, efectivamente, que esto es lo que ocurre, con la mayor cantidad de proyectos de ayuda que se concentran en aquellas regiones en el contexto subnacional que tienen un vínculo de origen con las élites políticas de los países donde China más invierte. Los autores advierten, así como lo hizo antes Bates (1981), que, cuando el dinero de los proyectos de inversión o de los proyectos para la cooperación sigue una lógica política, más que económica, sus efectos pueden verse drásticamente disminuidos.

Por otro lado, y de nuevo en el campo de los efectos de una mayor presencia de China como proveedor de productos financieros, Kishi y Raleigh (2015) muestran que la ayuda de China hacia países africanos tiende a aumentar la violencia en el contexto subnacional. El mecanismo que los autores usan para explicar este fenómeno tienen mucho que ver con el visto en el estudio de Dreher *et al.* (2015): dado que los países que reciben mayor atención por parte de China son los que presentan índices de menor gobernanza, pero mayor estabilidad política (que da indicios de regímenes políticos autoritarios), son también estos países los que menos dudan en usar la violencia para reprimir la posible oposición a su proyecto político o la legitimidad de su Gobierno.

Hasta este punto se ha hecho un análisis de las circunstancias históricas que hicieron que en su momento América Latina y el Caribe se convirtieran en un objetivo importante del mercado internacional de recursos financieros: gracias a un aparato discursivo y unas circunstancias políticas y económicas coyunturales, la inversión y la cooperación para el desarrollo estuvieron condicionadas al cumplimiento de unos cambios institucionales y estructurales. En África ocurrió lo mismo luego del fin de la Guerra Fría, sin embargo, para ese entonces China ya tenía la capacidad económica de ofrecer el mismo tipo de inversión económica y ayuda para la cooperación a países africanos sin imponer condiciones (y reproduciendo relaciones neocolonialistas de centro-periferia con dichos países), por lo que los cambios institucionales y estructurales no se dieron de la misma forma que en América Latina y el Caribe. Ahora, puesto que el aumento de la presencia de China en América Latina ha coincidido con el “giro a la izquierda” por parte de varios países latinoamericanos, surge la duda de si paralelamente se ha venido dando un deterioro institucional entre los países latinoamericanos, situación que podría ser aprovechada por China para establecer relaciones de tipo centro-periferia pero enmascarándolas bajo una retórica de cooperación Sur-Sur. En la siguiente sección, se presentan los detalles de la forma en la que China ha venido aumentando su presencia en América Latina y el Caribe y se presentan unos datos respecto de la calidad institucional de los países latinoamericanos, que se contrastan con los datos del papel de China como proveedor de recursos financieros y de ayuda para la cooperación.

China en América Latina y el Caribe

La presencia de China en América Latina y el Caribe ha venido aumentando de manera constante durante los últimos diez años. Según datos recolectados por la organización The Inter-American Dialogue, en compañía de la Universidad de Boston, recopilados en una base de datos que ha sido generosamente cedida a los investigadores, se encuentra que para 2015 la cantidad de dinero proveniente de China en forma de financiación a Gobiernos y compañías llegó a los US\$29 000 millones por parte de organizaciones como el Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China. Esta es una de las cifras más altas desde que se tienen datos de la actividad de China en la región (figura 1).

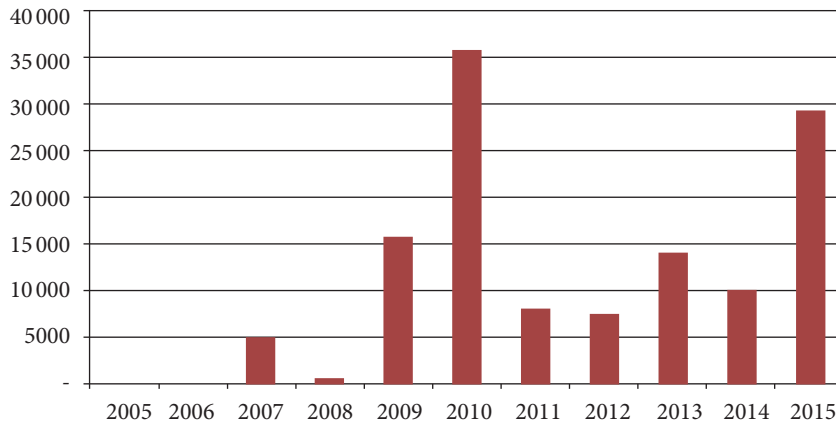


FIGURA 1. Total de recursos financieros desde China hacia América Latina y el Caribe, 2005-2015 (en millones de dólares)

Fuente: The Inter-American Dialogue (2016)

Los datos muestran que respecto de préstamos bilaterales y de cooperación para el desarrollo, los recursos provenientes desde China ya superan los recursos provenientes de otras organizaciones occidentales, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, y en cuanto a proyectos financiados por China para infraestructura o desarrollo agroindustrial, entre otros, la cifra ya llega a los US\$35 000 millones.

El destino de estos recursos en la región ha sido consistente con la tendencia que ha tenido en el pasado. Los países que más han sido beneficiarios en 2015 de estos recursos han sido Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela, con estos últimos tres llegando a tener una representación del 95 %. Asimismo, países del Caribe como Barbados o Costa Rica recibieron financiación para proyectos públicos.

Entre los proyectos que han recibido mayor atención por parte de China se encuentran los relacionados con los sectores de recursos naturales y de infraestructura. Es necesario recordar en este punto que es precisamente este tipo de sectores los que han recibido más apoyo por parte de China cuando decide realizar proyectos de cooperación para el desarrollo en África (Chen, Dollar y Tang, 2015). Gran parte de los recursos financieros dirigidos a Brasil fueron gestionados a través de Petrobras para el sector de petróleo, mientras que otros llegaron directamente al Gobierno para que los gestionara en proyectos agroindustriales.

Como en el caso de África, los recursos financieros dirigidos al financiamiento de proyectos de infraestructura son por lo general diseñados para permitir el tránsito de los recursos naturales desde el lugar de su extracción hacia los puertos, desde donde pueden ser distribuidos a otras partes del mundo. Estos proyectos se han concentrado en países como Bolivia, Brasil y Chile, que une los lugares donde se extrae una gran cantidad de recursos naturales con los puertos desde son transportados. Por otro lado, y a pesar de que un atributo importante de los recursos financieros por parte de China es que son otorgados sin imponer restricciones o condiciones de tipo político a los países que los reciben, muchos de estos sí vienen con condiciones para que el trabajo o el capital usado en su realización sean de origen chino. Es el caso de algunos préstamos dirigidos a Ecuador para el reemplazo de estufas y utensilios de cocina usados por habitantes de las zonas rurales del país con el propósito de hacerlos más eficientes y menos contaminantes, en el que se impuso que los materiales que deberían usarse deberían provenir de China. Recordando lo dicho por el expresidente del Banco Central de Nigeria, citado anteriormente, esta clase de condiciones son las que constituyen las relaciones neocolonialistas.

Este tipo de tendencias presentadas en 2015 se enmarcan en las intenciones expresadas al principio de este artículo por parte de China de estrechar sus relaciones con América Latina y el Caribe. En la figura 1 también se observa que después de 2010, año en el que China tuvo un aumento muy importante de su presencia en la región a través de los recursos financieros, su papel en la región se redujo para recuperarse en 2015 y, seguramente, mantener esa tendencia en los años siguientes. Y puesto que, según las tendencias que se pueden observar en los datos hasta aquí presentados, el comportamiento de estos recursos financieros en cuanto a los lugares y sectores donde se concentran es muy parecido al que presenta África, vale la pena hacer el ejercicio de corroborar con datos si efectivamente hay probabilidades de que esto es lo que esté ocurriendo.

Para ello, en este ejercicio combinamos los datos provenientes de la base de The Inter-American Dialogue y de Aiddata.org (Tierney *et al.*, 2011), una organización que se encarga de clasificar cada uno de los proyectos de cooperación entre China, África y América Latina y el Caribe según sectores y *categorías* de proyectos. Así, tenemos una base bastante completa con la que cubrimos un rango amplio de los tipos de productos financieros que China provee en América Latina y el Caribe, y podemos comparar esta información con la que está disponible para África.

El primer paso fue clasificar los productos financieros que estaban bajo la categoría de desarrollo como los proyectos que siguen la lógica de la cooperación Sur-Sur. Esto es, porque estos productos son los que tienen mayores probabilidades de ser los que incentivan los proyectos de desarrollo agroindustrial y los que tienen menores probabilidades de imponer condiciones de uso de capital o trabajo de origen chino, y pueden involucrar a las comunidades locales que son directamente afectadas por estos proyectos.

Por otro lado, clasificamos los productos que están bajo las categorías de infraestructura y comercial como aquellos que siguen la lógica del neocolonialismo *centro-periferia*. Hasta este punto se han dado varios ejemplos en el texto sobre cómo los proyectos de infraestructura suelen seguir la lógica del centro-periferia, siendo usados en su gran mayoría para permitir el transporte de las materias primas que son extraídas en esos países. En los dos casos sumamos la cantidad de proyectos financiados con estos recursos como una medida de qué tan probable es que cada país reciba una mayor atención por parte de China, para obtener una base de datos de corte transversal en lugar de un panel. En el estudio, Chen, Dollar y Tang (2015) también usan este tipo de estructura de datos, en lugar del monto usado por cada proyecto, y dado que es este estudio el que nos sirve de referente para nuestro análisis, decidimos seguir este camino.

Causas institucionales y consecuencias políticas de la presencia de China en América Latina y el Caribe: aproximación empírica

Con el propósito de determinar los factores institucionales que determinan la posibilidad de recibir una mayor cantidad de recursos financieros provenientes de China, usamos los datos de calidad institucional del Worldwide Governance Indicators (WGI), para 2014, con lo cual tenemos también un corte transversal que puede ser comparable con el de la cantidad de proyectos financiados con los productos financieros provenientes de China.

Entre los indicadores que se encuentran en la base del WGI usamos el de control de la corrupción como una medida de *rule of law* o buena gobernanza. La intuición detrás de esta elección tiene que ver con el hecho de que un Estado que sea capaz de controlar la corrupción es uno en el que la ley no se aplica de manera preferencial según el estatus del individuo, y uno en el que los derechos de propiedad están lo suficientemente definidos y además es capaz de defenderlos frente a intentos de robo, incluso por parte de individuos que

hagan parte del aparato burocrático del Estado. Asimismo, usamos el indicador de estabilidad para medir la estabilidad del Gobierno. En este indicador, se tiene en cuenta qué tan susceptible es un Gobierno de mantenerse legítimamente durante el periodo en el que está en ejercicio. No obstante, tal indicador no hace referencia al carácter *democrático* del Gobierno, sino que simplemente mide qué tan robusto es el Gobierno para continuar con su gestión a pesar de los ataques de la oposición. El hecho de que no se tengan en cuenta los factores democráticos en el índice de estabilidad nos permite interactuar este índice con el de control de la corrupción de la siguiente forma: los Estados con una mayor estabilidad, pero con menor control de corrupción son los Estados con una calidad deficiente, mientras que los Estados con estabilidad y con control de la corrupción son los que tienen un ambiente institucional en coordinación con los valores democráticos. Estos dos indicadores fueron usados de manera similar por Chen, Dollar y Tang (2015).

En la figura 2 se puede observar el resultado de nuestros cálculos. En el primer panel, se observa la relación entre los proyectos clasificados bajo la lógica de la cooperación Sur-Sur en África financiados con productos financieros provenientes de China para cada país y el nivel de control de la corrupción de acuerdo con el índice de WGI. Aquí se ve una relación positiva, aunque muy poco significativa, lo cual significa que, a China, cuando se trata de cooperación Sur-Sur en África, sí le interesa que sus recursos se encuentren en un ambiente institucional en el que haya menos riesgos para sus inversiones, pero no de una manera concluyente.

No obstante, el país que más recibió recursos en el contexto africano fue Zimbabue, del que ya se ha demostrado en apartes anteriores de este capítulo que es uno de los países que mantiene un ambiente institucional más precario. Así se ve en el primer panel de la figura 2, donde Zimbabue también tiene una calificación de control de la corrupción bastante bajo. Así pues, el resultado para África no logra ser del todo concluyente.

En el segundo panel de la figura 2, se encuentra la relación de las mismas variables para América Latina y el Caribe. En este caso, la relación sí es claramente negativa y muestra que China sí prefiere incentivar los proyectos de cooperación Sur-Sur en los países que exhiben un menor nivel de control de la corrupción, mientras que los países donde el control de la corrupción es mayor no recibieron tanto apoyo por parte de China. Esta relación, no obstante, puede tener un sesgo de selección en el sentido de que los países que logran controlar mejor la corrupción son los países que también exhiben un menor nivel de pobreza, que hace innecesarios los proyectos de desarrollo o cooperación Sur-Sur.

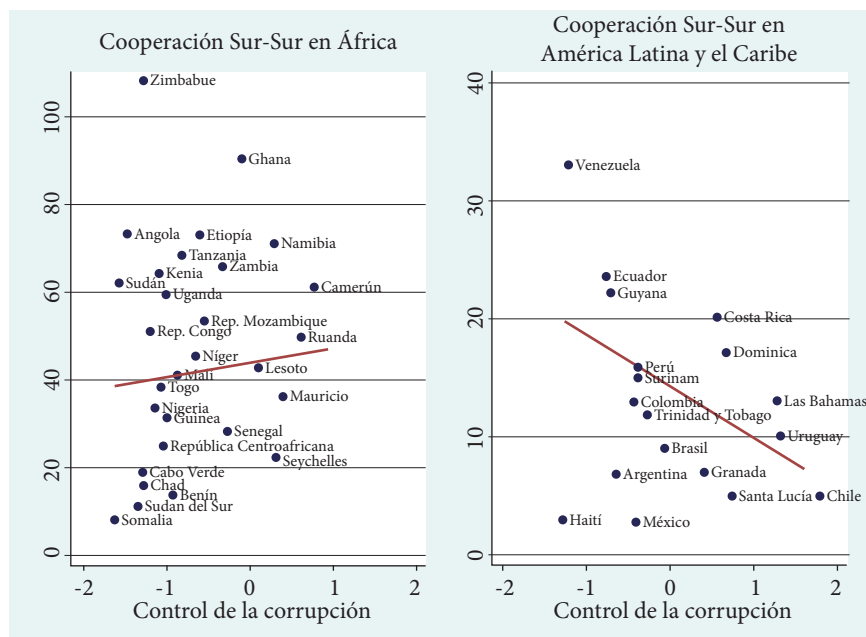


FIGURA 2. Relación entre control de la corrupción y número de proyectos de cooperación Sur-Sur financiados a través de productos financieros provenientes de China

Fuente: Elaboración propia con base en WGI, Aiddata, The Inter-American Dialogue

En la figura 3 se repite el ejercicio de la figura 2, pero tomando los datos de los proyectos que caen bajo la categoría de relaciones de tipo centro-periferia. De nuevo, en el primer panel de la figura, se observa que el país que mayor cantidad de proyectos encontró financiados con los productos financieros provenientes de China en África fue Zimbabwe, y que la relación entre las dos variables es negativa: China prefiere poner sus productos financieros en los lugares que tienen una menor capacidad de control de la corrupción. Ahora bien, lo mismo ocurre para el caso de América Latina y el Caribe: países como Venezuela y Brasil fueron los que más proyectos de comercio e infraestructura lograron financiar mediante los recursos financieros de China, y son también países que tienen unos índices de control de la corrupción bastante bajos.

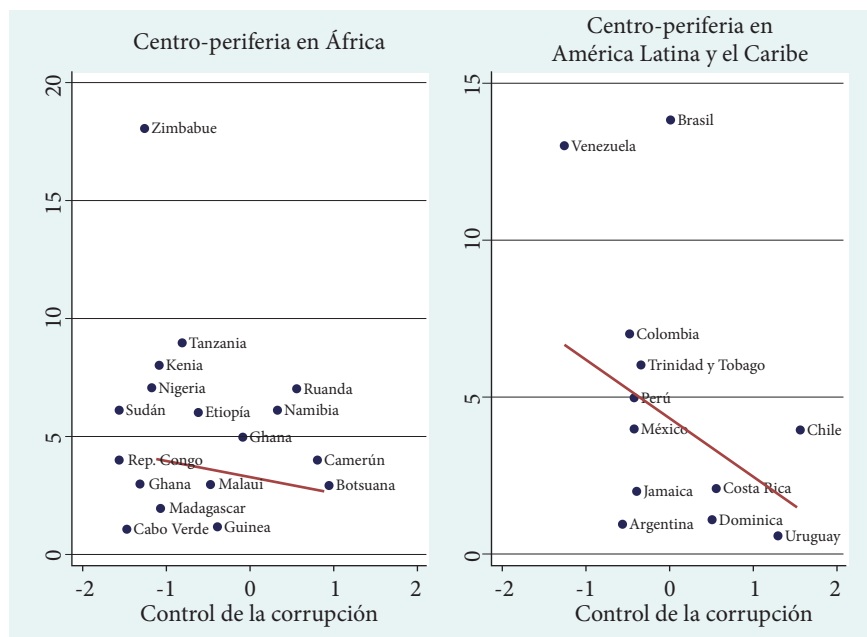


FIGURA 3. Relación entre control de la corrupción y número de proyectos de relación centro-periferia financiados a través de productos financieros provenientes de China

Fuente: Elaboración propia con base en WGI, Aiddata, The Inter-American Dialogue

En el análisis de la figura 3, se había mencionado la posibilidad de que la relación negativa entre proyectos de cooperación Sur-Sur y control de la corrupción estuviera explicada por una variable como la del nivel de pobreza. No obstante, el hecho de que en el caso de la relación entre proyectos de centro-periferia y control de la corrupción para el caso de América Latina y el Caribe también sea negativa sugiere que esto no es lo que está ocurriendo. Más bien, lo que se puede empezar a ver con los datos es que, a pesar de la retórica de cooperación Sur-Sur que maneja el Gobierno chino en su relación con América Latina y el Caribe, lo que se tiene es más bien una lógica de centro-periferia (Jenkins, 2012). Con los siguientes ejercicios se intentará verificar este resultado.

En el primer panel de la figura 4, se muestra la relación entre el número de proyectos de cooperación Sur-Sur y el índice de estabilidad para cada país en África. En este caso, la relación es positiva, aunque, de nuevo, es una relación débil de la que no se puede concluir que sea estadísticamente significativa. En el segundo panel, se muestra la misma relación para los países

de América Latina y el Caribe. En este contexto, la relación es negativa y lo suficientemente fuerte como para ser estadísticamente significativa, lo cual significa que los países con mayor estabilidad no reciben una mayor cantidad de productos financieros bajo la lógica de la cooperación Sur-Sur, como sí tiende a ocurrir en África.

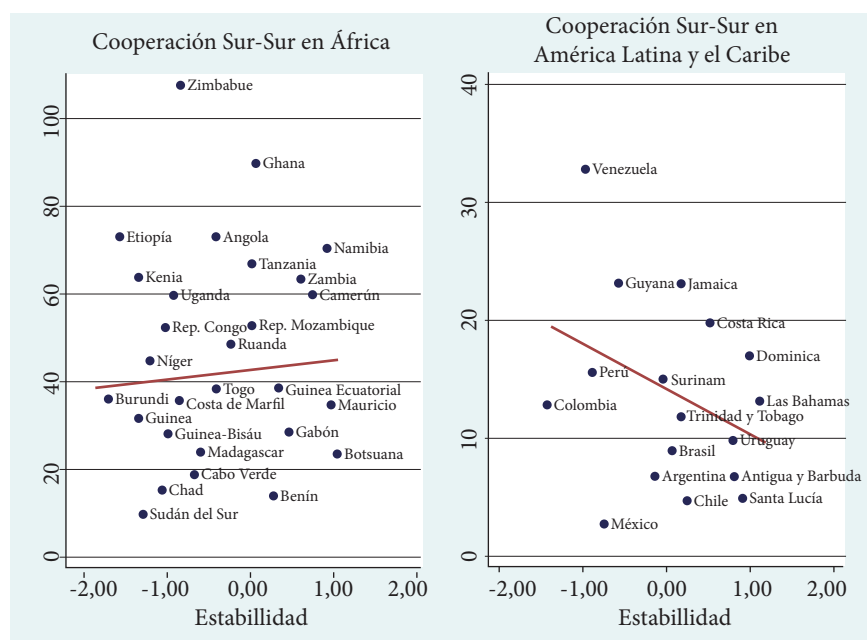


FIGURA 4. Relación entre estabilidad del Gobierno y número de proyectos de cooperación Sur-Sur financiados con productos financieros provenientes de China

Fuente: Elaboración propia con base en WGI, Aiddata, The Inter-American Dialogue

Por su parte, en la figura 5 se muestra, en el primer panel, la relación entre el número de proyectos que siguen la lógica de las relaciones centro-periferia y el índice de estabilidad para cada país en África, mientras que en el segundo panel se ve esta misma relación para el contexto de América Latina y el Caribe. En el caso africano, la relación es estadísticamente inexistente, aunque de nuevo resalta el caso de Zimbabwe con una gran cantidad de proyectos de infraestructura, así como Tanzania o Kenia. En el caso del contexto latinoamericano, en cambio, la relación es claramente negativa y significativa. Esto sugiere que efectivamente China prefiere invertir en lugares donde la estabilidad del Gobierno se encuentra deteriorada.

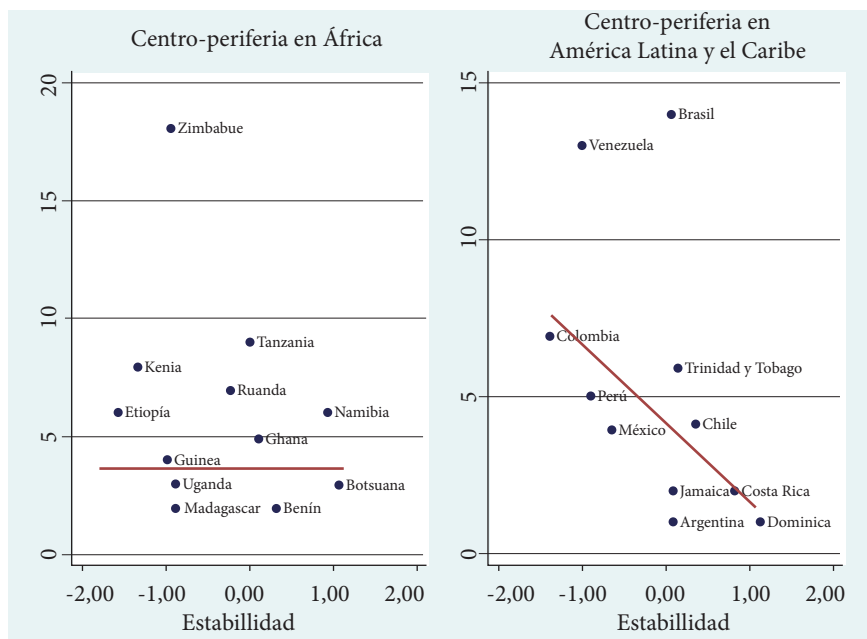


FIGURA 5. Relación entre estabilidad del Gobierno y número de proyectos de relación centro-periferia financiados con productos financieros provenientes de China

Fuente: WGI, Aiddata, The Inter-American Dialogue, cálculos propios

De acuerdo con los resultados anteriores, lo que se puede concluir es que para el caso latinoamericano se empiezan a notar unos síntomas de que, a pesar de que el Gobierno chino usa una retórica de cooperación Sur-Sur, la lógica con la que se maneja el acercamiento y el aumento de su presencia en la región parece ser la de las relaciones de centro-periferia: los proyectos de infraestructura y comerciales tienden a concentrarse en ambientes en los que el Estado no tiene la capacidad de controlar la corrupción. No obstante, estos proyectos también están concentrados en lugares en los que la estabilidad del Gobierno no es muy alta. Este es un resultado distinto respecto de los resultados encontrados por Chen, Dollar y Tang (2015) para el caso africano.

Conclusiones y recomendaciones de política

A lo largo de este capítulo se hizo una discusión sobre los orígenes históricos, con sus factores políticos y económicos, que permitieron que América Latina y el Caribe fuera el objetivo de los productos financieros por parte de, primero,

los Estados Unidos y las organizaciones occidentales, y, luego, de China. Toda la discusión sobre el discurso del Estado como principal responsable de incentivar el desarrollo, dado que este no surgiría de forma espontánea, luego del discurso de los ajustes estructurales que se impusieron para permitirles a los países latinoamericanos continuar en el mercado internacional de productos financieros luego de la crisis de la deuda, y el fin de la Guerra Fría y el ascenso de China en la política internacional.

A partir de lo anterior se buscó determinar, a través de factores institucionales propios del ambiente de cada país, las posibilidades de ser más o menos propenso a recibir productos financieros por parte de China. Se encontró que, a pesar de que China ha manejado un discurso con la retórica de la cooperación Sur-Sur, los datos muestran que se podrían estar configurando unas relaciones que siguen la lógica de las relaciones centro-periferia.

Este es un punto importante, pues, como se discutió en otra parte del capítulo, este tipo de relaciones han tenido unas consecuencias en materia política, social y económica bastante importantes para los países africanos, donde este tipo de relaciones sí se han establecido hace un tiempo. Por esto, en el contexto de los tomadores de decisiones, es necesario que los países latinoamericanos fortalezcan los factores institucionales que los harían menos propensos a sufrir las mismas consecuencias. Aumentar el control a la corrupción en los países que reciben una mayor cantidad de recursos financieros provenientes de China haría que estos recursos no se usen con una lógica meramente política, sino con el propósito de reducir los niveles de pobreza y aumentar el capital social que les permita crear estrategias locales de creación de riqueza.

Referencias

- Arndt, H. W. (1985). The origins of structuralism. *World development*, 13(2), 151-159.
- Bates, R. H. (1981). Markets and states in tropical Africa: The political basis of agricultural policies. Berkeley: University of California Press.
- Bates, R. H. (2001). Prosperity and violence: The political economy of development. Nueva York: WW Norton.
- Bräutigam, D. (2003). Close encounters: Chinese business networks as industrial catalysts in Sub-Saharan Africa. *African Affairs*, 102(408), 447-467.
- Carmody, P. R. y Owusu, F. Y. (2007). Competing hegemons? Chinese versus American geoeconomic strategies in Africa. *Political Geography*, 26(5), 504-524.

- Chen, W., Dollar, D. y Tang, H. (2015). Why is China investing in Africa? Evidence from the firm level. Recuperado de http://www.hwtang.com/uploads/3/0/7/2/3072318/odi_cdt.pdf
- Dreher, A., Fuchs, A., Hodler, R., Parks, B., Raschky, P. A. y Tierney, M. J. (2015). Aid on demand: African leaders and the geography of China's foreign assistance. EPR Discussion Paper No. DP10704.
- Easterly, W. (2013). *The tyranny of experts: Economists, dictators, and the forgotten rights of the poor*. New York: Basic Books.
- Golub, P. S. (2013). From the new international economic order to the G20: How the 'global South' is restructuring world capitalism from within. *Third World Quarterly*, 34(6), 1000-1015.
- Gomes Guimarães, B. y Ives, D. (21 septiembre 2015). China, South America and regional integration. *The Diplomat*. Recuperado de <http://thediplomat.com/2015/09/china-south-america-and-regional-integration/>
- Jenkins, R. (2012). Latin America and China—a new dependency? *Third World Quarterly*, 33(7), 1337-1358.
- Kishi, R. y Raleigh, C. (2015). Chinese aid and Africa's pariah states. Recuperado de http://www.acleddata.com/wp-content/uploads/2015/03/ACLED_Working-Paper_Chinese-Aid-paper_final.pdf
- Lipietz, A. (1984). Le fordisme périphérique étranglé par le monétarisme central. *L'Actualité économique*, 60(1), 72-94.
- Lipset, S. M. (1959). Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *American Political Science Review*, 53(1), 69-105.
- Luttwak, E. N. (1990). From geopolitics to geoeconomics: Logic of conflict, grammar of commerce. *The National Interest*, 20, 17-23.
- Mandelbaum, M. (2016). *Mission failure: America and the world in the post-Cold War era*. Oxford: Oxford University Press.
- Manning, R. (2006). Will "emerging donors" change the face of international cooperation? *Development Policy Review*, 24(4), 371-385.
- Mearsheimer, J. (2004). Why China's rise will not be peaceful. Recuperado de <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0034b.pdf>
- Naim, M. (2007). Rogue aid. *Foreign Policy*, 159, 95-96.
- ONU. (1974). Resolution 3251 (XXIX). Technical cooperation among developing countries. Recuperado de [http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/GA %20 Resolutions/GA %20Resolution %201974.pdf](http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/GA%20Resolutions/GA%20Resolution%201974.pdf)
- Pew. (2015). Global Attitudes Survey.
- Robinson, J. A. y Torvik, R. (2005). White elephants. *Journal of Public Economics*, 89(2), 197-210.

- Sanusi, L. (2013). Africa must get real about Chinese ties. *Manufacturing Today*. Recuperado de <http://manufacturingtoday.com.ng/wp-content/uploads/wp-post-to-pdf-cache/1/africa-must-get-real-about-chinese-ties.pdf>
- Strüver, G. (2016). International alignment between interests and ideology: The case of China's partnership diplomacy. German Institute of Global and Area Studies Working Paper No. 283. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2786635
- The Inter-American Dialogue. (2016). Chinese finance to LAC in 2015: Doubling down. Recuperado de <http://1m1nttzpbhl3wbhhgahbu4ix.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2016/02/Dialogue-LoansReport-v4-low-res.pdf>
- Tierney, M. J., Nielson, D. L., Hawkins, D. G., Roberts, J. T., Findley, M. G., Powers, R. M., ... y Hicks, R. L. (2011). More dollars than sense: Refining our knowledge of development finance using AidData. *World Development*, 39(11), 1891-1906.
- Woods, N. (2008). Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. *International Affairs*, 84(6), 1205-1221.
- Zakaria, F. (2013). Where are Africa's great leaders? *CNN*. Recuperado de <http://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2013/10/19/where-are-africas-great-leaders>

Inserción económica de China en América Latina a través de los tratados de libre comercio: mirada al marco jurídico-político de las inversiones

Mario Arroyave
Andrés Valdivieso

Introducción

En las últimas décadas, China ha mostrado interés en el establecimiento de relaciones en diferentes ámbitos con América Latina en especial en lo económico-comercial a través de la suscripción de tratados bilaterales. Esto se ve reflejado con la firma de tratados de libre comercio con Chile, Perú y Costa Rica. La firma de acuerdos comerciales bilaterales muestra que China ha privilegiado las relaciones bilaterales, es decir, un trato individual y un enfoque pragmático con cada país en el que encuentra la posibilidad de articular los intereses de su agenda. En ese sentido, se puede observar que China no adelanta negociaciones en conjunto para su relacionamiento con América Latina.

La presente contribución realiza un análisis de la inserción económica de China en América Latina por medio de los tratados de libre comercio y hace énfasis en los acuerdos de inversión. El trabajo se divide en cuatro partes. La primera parte se ocupa de la política de inserción de China hacia América Latina para garantizar sus inversiones en ella. Después se observan los principios de los regímenes de inversiones contenidos en los tratados de libre comercio suscritos entre China y América Latina, es decir, el trato nacional y el trato de la nación más favorecida, la compensación por pérdidas y expropiación. A continuación, se evalúa si los acuerdos de inversiones entre China y países latinoamericanos constituyen cooperación Sur-Sur o son, por

el contrario, imposiciones de una potencia frente a un país en desarrollo. El cuarto punto es el análisis de los mecanismos de solución de las controversias, las cuales son en especial el arbitraje, es decir, que se siguen las reglas asentadas en los acuerdos y costumbre internacional. De esta manera, se pueden observar rasgos característicos de la construcción de relaciones legales entre China y América Latina.

La política de inserción de China en América Latina para garantizar sus inversiones

La consolidación de la economía de la República Popular China ha permitido que el país asiático promueva, por un lado, la configuración de acuerdos comerciales con diferentes regiones del mundo y, por otro, suscriba proyectos o acuerdos de inversión. En este contexto, China ha mostrado un cierto interés en la región de América Latina para la suscripción de acuerdos económicos de diferente índole, que faciliten el desarrollo de los Estados de la región y paralelamente se configure una contraprestación que redunde en el beneficio del comercio de bienes y servicios que oferta China.

China ha tenido un importante proceso de crecimiento económico fundamentalmente en el último siglo, lo cual le ha permitido configurarse como un actor importante para empujar el intercambio comercial y facilitar los flujos de capitales internacionales que fomenten el desarrollo de regiones y sectores productivos específicos, con lo cual tendría como consecuencia inmediata el ascenso político logrando mejor posicionamiento en el escenario internacional.

Así pues, en tan solo poco más de tres décadas, China se ha convertido (con una población cercana a los 1400 millones de habitantes, en una de las economías más dinámicas en el contexto global desde entonces, así como la masiva disminución de la pobreza y el incremento del nivel de vida de su población [The World Bank, 2012]) en la segunda economía más grande del mundo y un punto de referencia generalizado, tanto por su tamaño como por sus dinámicas internas, regionales y globales (Dussel, 2015a, p. 23).

Para lo anterior, es preciso delimitar que la actual inserción de China en varias regiones en el mundo y especialmente en América Latina ha sido precedida por importantes cambios internos tanto en sus estructuras sociales y económicas como en el sistema político. Por tanto, la apertura de China al mundo ha sido un proceso que se ha constituido a partir de cambios afectados por la redistribución de poder en el mundo, que han tenido como

consecuencia la influencia de procesos internacionales en la globalización sobre las estructuras internas que han generado cambios en el sistema político, económico y social de este país. China es actualmente un país socialista atípico. A mediados de la década de 1960 se enfrentó abiertamente a la antigua Unión Soviética, y desde entonces ha desarrollado una política interna que no acepta presiones extranjeras. Su modelo económico combina una fuerte centralización estatal con algunos elementos capitalistas. Se acepta la inversión extranjera, pero está controlada por el Gobierno (Ahumada, s. f. citado por Cuéllar, 2015, pp. 18-20).

En ese contexto, las anteriores características internas pueden demarcarse y agruparse en cuatro grandes proyectos articulados a tópicos específicos que permitieron tender puentes de bisagra con las tendencias internacionales del mercado global. En ese sentido, se esboza que la primera es una estrategia sistemática integral que busca coherencia entre diversos niveles, como el fiscal, de competitividad, tipo de cambio, crecimiento de empleo y desarrollo industrial. Lo anterior en políticas de largo plazo y con crecientes evaluaciones y mecanismos de competencia y de mercado (Wu, 2005, citado por Dussel, 2015a, pp. 29-30).

El segundo tópico consiste en una compleja pero ligada relación entre el sector público y privado, donde el sector público, comprendido como el Gobierno central, mantuvo hasta 2011 un control directo (vía propiedad) o indirecto (vía incentivos y múltiples políticas e “instituciones transicionales”) (Qian, 2003 y Tejeda 2009, citado por Dussel, 2015a, pp. 29-30).

Por su parte, el tercer tópico es un enorme grado de pragmatismo y flexibilidad para generar los máximos niveles de la toma de decisiones, con el objetivo de incrementar el nivel de vida de la población (Nolan, 2005, Wilianson, 2010, citados por Dussel, 2015, pp. 29-30). Finalmente, el cuarto tópico es un incremento notable en los significativos esfuerzos para el mejoramiento tecnológico con políticas de largo plazo y sustantivos presupuestos en el sector público para impulsar el desarrollo de sus intereses (Dussel, 2010a; OMC, 2010b; Rodrick, 2003, citados por Dussel, 2015, pp. 29-30).

A causa de lo anterior se comprende que la política de inserción regional e internacional de China se relaciona directamente con los cambios estructurales internos, pues solo a partir del fortalecimiento de las estructuras internas de industrialización, generación de empleo, tecnificación de mano de obra, mejoramiento de la calidad tecnológica y la relación intrínseca entre el sector público y privado, entre otros, le generó recursos, capacidades y

posibilidades de trascender sus fronteras y los límites regionales del sudeste asiático para tender puentes de relacionamiento productivo y comercial con otras regiones, como América Latina.

Ahora bien, no se puede desconocer que en los puentes de interacción entre China y América Latina han tenido sus primeros efectos posteriores a la terminación de la Segunda Guerra Mundial. Así pues, desde la proclamación de la República Popular China por parte de Mao Zedong en 1949, las relaciones chino-latinoamericanas y chino-caribeñas han ido progresivamente ampliándose a un mayor número de países y profundizando en diferentes ámbitos, que abarcan desde las clásicas relaciones diplomáticas, pasando por diferentes grados de cooperación económica, educativa, social y cultural (Verdes-Montenegro Escáñez, 2014).

En ese contexto, también se considera importante referenciar las dinámicas políticas y económicas propias del relacionamiento de América Latina con sus socios tradicionales, como los Estados Unidos, relación que ha fluctuado entre lo positivo para la materialización de acuerdos políticos y económicos y en otras épocas de relativa pasividad o desconfianza de algunos Gobiernos latinoamericanos hacia la potencia norteamericana. Así es como se interpreta que la política de inserción de China en América Latina ha sido en gran medida eficaz a la relativa ausencia en los últimos años de los Estados Unidos en la región. Así pues, a partir de las nuevas prioridades estadounidenses sobre seguridad y el fracaso de la propuesta de construcción del Área de Libre Comercio de las Américas en 2005, han influenciado el distanciamiento relativo. De ahí que se puede constatar la disminución de la presencia estadounidense en América Latina, lo cual repercutió en que otros actores internacionales hayan tenido mayor espacio para vincularse con la región. Así, entonces, China, la segunda economía del mundo (Bonilla y Milet, 2015, pp. 9-10) encontró un nicho de especial relevancia para invertir y recibir contraprestaciones en el portafolio de la comercialización de su oferta en su modelo de producción e industrialización.

En esa misma línea es donde la política de China basada en un pragmatismo pudo articularse fácilmente con las necesidades de los Estados de América Latina. Empero, tal aspecto se constituye en doble vía, pues el crecimiento y posicionamiento global de un actor emergente se consolida si cuenta con los recursos políticos, sociales, económicos y tecnológicos necesarios para sustentar altos niveles de producción y así jugar en la arena global, con lo cual también crea enormes necesidades que si no son satisfechas amenaza con las pretensiones formuladas en el escenario internacional. Entonces, el

crecimiento económico de China y su inserción en el sistema global como una de las economías más atractivas para cualquier Estado solo se puede sustentar si cuenta con una gran cantidad de insumos energéticos, agrícolas y minerales, que no estarían disponibles en su territorio. Por tanto, América Latina es una zona que produce precisamente lo que la potencia asiática necesita (Bonilla y Milet, 2015, pp. 9-10). Así pues, la región se vuelve atractiva y hasta necesaria para los intereses globales de China.

Del mismo modo, se pone de relieve la idea de que la política de inserción de China en la región está transversalizada por un enorme pragmatismo orientado por las necesidades del país asiático para configurarse como uno de los actores más importantes del mundo. De tal manera que la diversificación de los tipos de Gobierno encauzados en diferentes espectros ideológicos en la región no ha sido motivo alguno para considerarlo como una amenaza u obstáculo para los flujos de comercio, la firma de tratados de libre comercio y la materialización de proyectos de inversión en América Latina. Lo anterior también se interpreta en la medida en que China no privilegia ningún Gobierno de izquierda o de tercera vía o de derecha para la consecución de sus intereses, con lo cual proyecta su gran pragmatismo fijando agendas a partir de sus intereses comerciales en la región y en el mundo.

Así también la dinámica de la inserción de China en América Latina ha estado articulada a procesos institucionales derivados de la globalización. De esta manera la presencia de China en la región se ha incrementado sustantivamente a través de organismos internacionales, como las Naciones Unidas, y regionales, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco de Desarrollo de América Latina y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). Incluso China determinó como importante el establecimiento de una agenda de región en un Foro Celac-China (Dussel, 2015a, pp. 29-30).

En la institucionalidad mencionada, se ha hecho énfasis en la necesidad de privilegiar las cadenas de valor relevantes para los países de América Latina, por ejemplo, hilo, textil, confección y electrónica, entre otros. Ahora bien, también se han realizado importantes estudios, como los del Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en los que a través de informes pretenden hacer más comprensible las relaciones con Asia y facilitar los ejercicios de interacción económica, por lo que encontramos hallazgos relevantes que concluyen que la importancia de China en la región es estratégica para los intereses del país asiático, con lo cual los Estados de América Latina podrían sacar algunos beneficios en su

oferta productora. No obstante, también se ha mostrado que China es un socio comercial que ha desplazado masivamente la producción nacional en los mercados internos (Dussel, 2015a, pp. 24-31).

En esa misma línea, se ha interpretado que la significativa demanda de China en la región (de cobres a minerales, soya y energía) ha creado un grupo de nuevas empresas y ha generado el fortaleciendo de nuevos pero minoritarios sectores de producción con proyecciones importantes en el contexto internacional. Asimismo, se interpreta que el sector manufacturero de la región ha logrado cierto grado de escalamiento y desarrollo desde la década de 1990, época en que China incrementa exponencialmente su presencia en la América Latina (Dussel, 2015a, pp. 24-26).

Por tanto, se evidencia que las instituciones internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y el Banco de Desarrollo de América Latina, entre otras, han sido concebidas por el gigante asiático como plataformas tanto para el mejoramiento de las interacciones integrales entre China-América Latina como para comprender las dinámicas propias de las relaciones económicas y comerciales, haciendo énfasis en los principales retos y oportunidades que se derivan de la inserción del país asiático en la región.

Dado lo anterior se puede interpretar que la política de inserción China en América Latina para garantizar sus inversiones en ella se ha mejorado en gran parte a través de la institucionalidad, pues, de cierta manera, produce mayores niveles de confianza. Además, las instituciones internacionales que catalizan el relacionamiento y los proyectos de inversión de China en Suramérica configuran una articulación soportada en redes con intereses comunes de sus miembros, lo cual podría facilitar la suscripción de acuerdos más expeditos e integrar más sectores que demanden los intereses chinos.

En suma, la política de inserción de China en América Latina ha estado caracterizada por enormes grados de pragmatismo político, pues son sus necesidades económicas y fundamentalmente comerciales las que han impulsado la firma de instrumentos jurídicos y políticos que faciliten la promoción de sus intereses. Igualmente, ha sido relevante que algunos puentes de relacionamiento comercial y político han sido a través de instituciones globales y regionales que promuevan mejores niveles de confianza política, lo cual podría retornarse con la garantía del cumplimiento de los puntos y acuerdos pactados con cada Estado de América Latina.

Principios de los tratados suscritos por China con América Latina sobre inversiones

Las inversiones extranjeras son fundamentales para el desarrollo económico y regional de América Latina y por tanto su promoción y protección es de gran importancia para mantener la generación de bienestar y el buen funcionamiento de la economía. La inversión extranjera se entiende como el aporte de capital de riesgo efectuado por una persona natural o jurídica que no tiene constituido su domicilio o el principal asiento de sus negocios en el país donde invierte para desarrollar una actividad económica.¹

En el caso de las inversiones realizadas por personas jurídicas, se entiende que aquella es nacional de otro Estado, y los criterios que, por lo general, se usan para hacer dicha determinación son los del control efectivo de la empresa y los de nacionalidad de los socios mayoritarios, el primero que hace referencia al Estado desde donde se direcciona realmente la empresa, su casa matriz. Y el segundo hace alusión a la nacionalidad de los socios que tienen más del 50 % de las acciones de la empresa. Por otra parte, con relación a las personas naturales, para determinar su calidad de inversor extranjero, se tiene en cuenta solo que su nacionalidad no sea la del país receptor de la inversión.

El sujeto de la inversión puede ser persona natural o jurídica. La persona natural debe gozar de capacidad legal de acuerdo con la legislación interna del país receptor de la inversión, absolutamente necesaria para contraer obligaciones y ejercer derechos de orden estrictamente jurídicos en lo concerniente con su actividad económica.

Las inversiones requieren un sistema de protección y promoción, ya que existen muchos riesgos, de tipo económico, estatal o político y no estatal. Entre los económicos encontramos los siguientes: 1) riesgo inflación, que consiste en la posible pérdida del valor adquisitivo de la moneda; 2) riesgo tasa de cambio, que consiste en el efecto que puedan ocasionar las variaciones de la divisa en la inversión elegida; y 3) riesgo tasa de interés, que es la probable disminución de ingresos futuros ante cambios en esta variable.

Entre los riesgos estatales podemos encontrar: la expropiación sin indemnización, la inconvertibilidad de la moneda y la falta de un régimen adecuado de la protección de la propiedad intelectual y de transferencia de tecnología. Los riesgos no estatales consisten en los efectos negativos que pueden sufrir

¹ Para ampliar el concepto de *inversión extranjera*, Mazorati (2003, p. 204).

las inversiones como consecuencia de guerra o conflicto armado, revolución y disturbios.

El interés de China en el establecimiento de relaciones económicas y comerciales con la región de América Latina se ha enmarcado en rasgos característicos derivados de principios tradicionales que orientaron la materialización de los tres acuerdos comerciales estructurados y firmados con Chile (2012), Costa Rica (2007) y Perú. Los tres acuerdos de inversiones contienen los principios fundamentales que contendría cualquier acuerdo de inversiones en el contexto global, es decir, los principios son trato nacional, trato de la nación más favorecida, compensación por pérdidas, expropiación y compensación, lo cual demuestra que este tipo de acuerdos están globalizados en sus cláusulas más importantes. Entonces, no se pueden considerar o encontrar cláusulas que digan que se trata de cooperación Sur-Sur.

Los tratados de inversión suscritos por China con los países de América Latina tienen una estructura similar. En la primera parte, se consagran los objetivos; en la segunda, se encuentran los principios para el tratamiento y los riesgos de la inversión; en la tercera, se encuentra la actividad de la inversión (subrogaciones y transferencias) y disposiciones posteriores favorables; en la cuarta, se encuentra el ámbito de aplicación y el procedimiento sobre la solución de controversias, sean estas entre los Estados o entre un Estado parte y uno nacional o una empresa de otro Estado parte.

Se pueden, además, destacar unas cláusulas tipo de los convenios sobre inversiones: definición del tipo de inversiones protegida; obligación de garantizar al inversionista del Estado cosignatario un trato no inferior al que la legislación interna les concede a sus nacionales (trato nacional) o a inversionistas de cualquier tercer Estado (cláusula de nación más favorecida); prohibición de toda discriminación de los inversionistas extranjeros en relación con los nacionales; salvaguarda de las inversiones supeditando su expropiación a motivos de utilidad pública o de interés social, a su no aplicación de manera discriminatoria y al pago de una compensación pronta, adecuada y efectiva; libre transferencia de la inversión y de las utilidades y mecanismos de solución de controversias.

Trato nacional

Está dirigido a poner en condiciones de igualdad jurídica las inversiones de los extranjeros y nacionales en el territorio de los países signatarios, es decir, que busca desaparecer, dentro del ámbito de materias reguladas por

la convención que la contiene, toda desigualdad jurídica presente o futura. Podemos decir que de este principio nace una igualdad jurídica directa, pues se aplica a las partes con la sola entrada en vigencia del tratado donde se estipula. En síntesis, este principio es el encargado de garantizar la igualdad jurídica inicial entre los Estados que celebran un tratado.

Trato de la nación más favorecida

Está dirigido, al igual que el trato nacional, a poner en condiciones de igualdad jurídica las inversiones extranjeras y nacionales. La diferencia es que no garantiza una igualdad jurídica inicial sino posterior. Su aplicación no es directa como la del trato nacional que se aplica cuando el tratado que la estipula entra en vigencia, sino que su aplicación depende de que uno de los Estados que es parte dentro de un tratado, en este caso de inversiones, le otorgue a un tercer Estado que no es parte del tratado sobre inversiones un tratamiento más favorable que el que otorga a los Estados que sí son parte del tratado de inversiones. En ese evento, se aplica el principio del trato de la nación más favorecida, en consecuencia, debe hacer extensivas todas las ventajas y los privilegios a los Estados miembros del tratado inicial sobre inversiones. La aparición de dicho principio se da esencialmente por una razón y es que los Estados cuando crean normas internacionales o modifican su legislación interna crean desigualdades, que afectan necesariamente la situación jurídica de los inversionistas.

Indemnización por expropiación

Consiste en el pago de una indemnización, inmediata y adecuada al inversionista en caso de cualquier tipo de expropiación. En el fondo, consiste en la máxima garantía otorgada por el Estado al inversionista respecto de su inversión. En el sentido de que el Estado no practicará ninguna expropiación y si la practica habrá lugar a una indemnización.

La doctrina desarrollada a partir del derecho consuetudinario, en especial a través de decisiones arbitrales, ha subrayado en los últimos tiempos que, por principio, la expropiación origina indemnización plena (Herdegen, 2005, p. 250). En la actualidad, prevalece la opinión de que el derecho consuetudinario internacional exige para la expropiación de los extranjeros la indemnización plena, con unos fundamentos más fuertes que hace una o dos décadas (p. 251).

Los acuerdos de inversiones entre China y países latinoamericanos: ¿cooperación Sur-Sur o imposiciones a los países en desarrollo?

La cooperación Sur-Sur ha sido una estrategia tanto para contener la imposición de regímenes internacionales en condiciones desfavorables ejercida por grandes potencias hacia los países de la periferia como para construir puentes de cooperación entre los Estados en vías en desarrollo desde una perspectiva diferente de la tradicional, en la que se prioriza la cosmovisión y las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales de las sociedades agrupadas por el denominado Sur o periferia. Ahora bien, debido a relevancia que ha cobrado en las últimas tres décadas tal estrategia intitulada cooperación Sur-Sur, diferentes organizaciones y actores internacionales han tratado la conceptualización y la discusión de las nuevas posibilidades de cooperación que conlleva esta novedosa concepción para los Estados con menos recursos y en proceso de construcción y desarrollo.

En ese sentido, la cooperación Sur-Sur ha sido determinada y delimitada por la Organización de las Naciones Unidas a través de la Resolución A/RES/64/222 del 21 de diciembre de 2009 de la Asamblea General, en la que se estipulan las características propias de la cooperación Sur-Sur, a saber: la cooperación Sur-Sur es una empresa común de los pueblos y los países del Sur, surgida de experiencias compartidas y afinidades y sobre la base de sus objetivos comunes. La cooperación Sur-Sur no debería considerarse asistencia oficial para el desarrollo. Se trata de una asociación de colaboración entre iguales basada en la solidaridad. A ese respecto, reconocemos la necesidad de mejorar la eficacia de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo aumentando la rendición de cuentas mutua y la transparencia, así como coordinando sus iniciativas con otros proyectos y programas de desarrollo sobre el terreno, de conformidad con los planes y las prioridades nacionales de desarrollo.

Sin embargo, tal definición de cooperación Sur-Sur solo toma forma o surge en las condiciones estructurales en que se diseña e implementa el proyecto de cooperación, es decir, son los principios orientadores de la aplicación, la composición del proyecto, los mecanismos de articulación en la ejecución los que matizan las características propias diferenciales de otro tipo de cooperación. En esa línea, es fundamental precisar tales aspectos.

Así pues, en la misma resolución (A/RES/64/222) se define que los principios que orientarán la interpretación, el diseño y la aplicación de modelos de cooperación Sur-Sur deben ser establecidos por los países del Sur y seguir

guiándose por los principios del respeto a la soberanía nacional, la implicación nacional y la independencia, la igualdad, la no condicionalidad, la no injerencia en asuntos internos y el beneficio mutuo (principio 11 RES/64/22 AG). Así pues, cualquier aspecto que contraríe o que no se articule a tales principios hermenéuticos desvanece la esencia de la cooperación Sur-Sur.

Por su parte, la composición y los mecanismos deben orientarse y constituirse según los siguientes criterios, respectivamente. La composición de estructuras de cooperación Sur-Sur comprende la participación de múltiples partes interesadas, incluidas las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, la sociedad civil, las instituciones académicas y otros agentes que contribuyen a hacer frente a los problemas y alcanzar los objetivos de desarrollo según las estrategias y los planes desarrollo (principio 19 RES/64/22 AG) con el objetivo de lograr mejores niveles de bienestar, progreso y desarrollo para las naciones del sur. Asimismo, se establece que los mecanismos de cooperación Sur-Sur adoptan formas diferentes y cambiantes, incluidas el intercambio de conocimientos y experiencias, la realización de actividades de capacitación, la transferencia de tecnología, la cooperación financiera y monetaria y las contribuciones en especie (principio 12 RES/64/22 AG).

Ahora bien, en Asia, y específicamente en China, el primer antecedente de la idea de *Sur* puede encontrarse en la proclamación del Pansha Shila —los cinco principios de la coexistencia pacífica—² por los primeros ministros de China y la India, Zhou Enlai y Jawaharlal Nehru, respectivamente, el 28 de junio de 1954, tras el fin de las guerras de Corea e Indochina. Pero su puesta en escena como “grupo” de países fue entre el 18 y el 24 de abril de 1955, en Bandung, en reunión que marco el ingreso de países del Tercer Mundo en la escena internacional como instrumento político importante, en lo que se llamó el despertar de los pueblos afroasiáticos (Lechini, 2009, pp. 65-66).

A pesar del interés y la emocionalidad en que nació y se ponderó el concepto de *cooperación Sur-Sur* en países como China, constituyeron aspectos que se fueron disolviendo paulatinamente por los crecientes cambios hemisféricos, las variables que influenciaron la redistribución del poder y todos los temas políticos, económicos, sociales y culturales derivados de los procesos globalizadores. Así pues, se comprende que, con el fin de la Guerra Fría, el avance de la globalización, la implementación de las políticas

² Dichos principios son: 1) respeto mutuo a la integridad territorial y a la soberanía, 2) no agresión, 3) no intervención en los asuntos internos de otros Estados, 4) igualdad y ventajas mutuas, 5) coexistencia pacífica (Lechini, 2009, p. 65).

neoliberales y los graves problemas económicos de los países en desarrollo, se diluyó la acción multilateral del Sur. El final de siglo vio el triunfo del pensamiento único (corporizado en la globalización inevitable-expansión del modelo de economía neoliberal) acompañado por los planes de ajuste estructural, pues los Estados centrales organizaron el nuevo orden con sus propias reglas de juego, las cuales, en general, estaban estructuradas para su beneficio y no tenían en cuenta los problemas ni las necesidades del conjunto de los Estados de la sociedad internacional (Lechini, 2009, pp. 64-67).

De tal manera que la inserción de China en el escenario internacional motivada por sus intereses que en gran medida fueron afectados por la implementación del neoliberalismo y las tendencias globalizadoras constituyeron un hito frente al ejercicio práctico de las relaciones económicas que comenzó a concretar el gigante asiático. Articulado a lo anterior se interpreta que China no ha promovido tales características de cooperación Sur-Sur, lo cual se puede poner en evidencia en el andamiaje que diseña e implementa la suscripción de los acuerdos económicos, comerciales y de inversión suscitados por el país asiático.

Por tanto, la relación económica América Latina-China no es, como suele afirmarse, una relación Sur-Sur, sino que reproduce el esquema comercial Norte-Sur y el patrón inversor británico del siglo XIX (Sevares, 2007, p. 12). Así es como, por ejemplo, las exportaciones latinoamericanas a China están conformadas por bienes primarios, una cuarta parte son recursos naturales y solo el 25 % restante son productos con mayor tecnología (p. 17).

En ese contexto, el ascenso político y económico de China en el escenario internacional exige la consecución y el mantenimiento de altos niveles de diferentes recursos. Así entonces, por ejemplo, los proyectos de inversión chinos no parecen buscar ganancias rápidas, sino simplemente el reaseguro del abastecimiento de los recursos naturales, y para la consecuente exploración y explotación de recursos, se ha prevalecido la adquisición de firmas existentes (Slipak, 2014, pp. 108-112), que han cooptado la autonomía y las ganancias internas de terceros Estados por un importante músculo financiero desplegado por China.

Lo anterior esboza cómo el papel de China en todo el proceso de la construcción de relaciones China-América Latina es determinante y genera dependencias; el país asiático demanda bienes primarios, invierte en el exterior en función de la extracción y transporte de esos bienes y avanza en su propia sustitución de importaciones y exportaciones, que amenaza las producciones sustitutivas latinoamericanas (Sevares, 2007, pp. 11-12). Con

lo cual se presenta una inminente amenaza a las posibilidades de desarrollo e industrialización de algunos sectores productivos internos de los terceros Estados que acentúan el consentimiento de la relación económica en características de subordinación con China.

Igualmente, en los casos de inversión, no se observa una clara y expedita transferencia tecnológica a los países de destino de tales inversiones. Además, en los casos en que deban realizarse obras de infraestructura, se suele establecer la obligatoriedad de contratar firmas de origen chino para la provisión de insumos y la realización de etapas que implican mayor agregado de valor, así como la concesión del uso de infraestructura local con exclusividad para sus empresas (Slipak, 2014, pp. 110-111).

En consecuencia, la doble presión que ejerce China en el aumento de los precios de los productos primarios y en la caída de los industriales ayuda a mejorar los términos del intercambio para América Latina, pero también contribuye a desplazar las exportaciones de los países de la región (Sevares, 2007, pp. 11-17). Con lo cual se evidencia contradicción frente a los principios orientadores de la cooperación Sur-Sur, como el respeto a la soberanía nacional, la independencia y la no condicionalidad.

De la misma forma, se evidencia que ante la imposibilidad de que China acceda al Mercado Común del Sur por la debilidad e ineficacia existente de la estructura regional, el país asiático ha desplegado una estrategia de negociación bilateral con cada país, con lo cual se acentúa de forma muy evidente el carácter asimétrico de las relaciones. En contraste, se ha interpretado cierta ambivalencia, pues China se presenta como un país con pretensiones de desplegar relaciones basadas en el beneficio mutuo (Slipak, 2014, p. 111). Sin embargo, en el plano comercial mediante una integración creciente basada en ventajas comparativas estáticas tradicionales, como en el desembarco de inversiones directas y en el desembolso de préstamos, y a pesar de que no se constituyen los mismos condicionamientos que se establecían con los Estados Unidos y organismos multilaterales, se presentan prácticas coactivas y coercitivas con matices diferentes, pero que representan una relación entre un país periférico y uno central (Slipak, 2014, pp. 110-111). Así entonces aspectos como la condicionalidad contractual con empresas chinas, el retorno de contraprestaciones sedimentadas en ejercicios de subordinación, la exclusividad de los procesos que permiten la inversión y la indiferencia frente a los abusos de las relaciones asimétricas sin posibilidades de competencia para sectores productivos de los Estados

receptores constituyen patrones tradicionales que caracterizan la relación de sometimiento entre Norte y Sur.

A causa de lo anterior, y pese a los que sostienen las miradas más optimistas, el comercio entre el gigante asiático y nuestra región está lejos de constituir un ejemplo de cooperación Sur-Sur (Sevares, 2007, pp. 11-17). Así pues, y en suma, las exigencias y condiciones promovidas por China para garantizar sus inversiones y contraprestaciones en América Latina no constituyen un modelo de cooperación Sur-Sur, por el contrario, las asimetrías e imposiciones estipuladas caracterizan la tradicional relación entre país del Sur con país del Centro o Norte.

Principio de la no reciprocidad en las relaciones China-América Latina

Ahora bien, en contraste con todo lo anterior, se toma como referencia el principio de la no reciprocidad para estipular que el gigante asiático ha podido y tendría importantes precedentes liderados por la Unión Europea para construir puentes de relacionamiento comercial y económico con América Latina de forma más igualitaria reconociendo las desventajas y debilidades de la región.

Entonces, el concepto de la *no reciprocidad* lo podemos definir como la concesión de preferencias a determinados Estados sin que exista la expectativa de que los Estados otorgantes recibirán a cambio contraprestaciones recíprocas, bien idénticas, bien de igual valor. La práctica estatal muestra que el tratamiento preferencial y de no reciprocidad de los países en vías de desarrollo no solo es una idea política operable desde el punto de vista del derecho internacional, sino que como norma jurídica en *status nascendi* determina en el comercio internacional la forma concreta de la posición jurídica de los países en vías de desarrollo (Pastrana, 2005, pp. 94-96). Posición que apuntala de forma enfática en un trato desigual al que deben ser sometidos todos los acuerdos de cooperación, inversión y de comercio que se suscriban con los países en vías de desarrollo.

En esa línea, el trato asimétrico y condicionado que ha ejecutado China en la suscripción de tratados de libre comercio y de acuerdos comerciales con Estados de América Latina desconoce las débiles economías, las limitaciones industriales de los países de la región, pero también omite intencionalmente las ventajas comparativas de mercado y de competencia que posee el país asiático. Lo anterior se interpreta de la práctica política y económica, pues no se evidencia ningún espacio de discusión política y económica o capítulo en los acuerdos donde se delimite, estipule o determine algún sistema de

preferencias económicas, de promoción de subvenciones en los Gobiernos nacionales o de exenciones arancelarias y tributarias que beneficien las economías en vías de desarrollo.

Aunado a lo anterior, si bien China ha pretendido articularse a las relaciones interestatales e interregionales a través de organizaciones u organismos internacionales, crea un espacio para que los Estados con desventajas económicas y comerciales con intereses comunes al gigante asiático proyectaran que serían reconocidas las exigencias del Tercer Mundo sobre preferencias comerciales no recíprocas, ya que la no reciprocidad o el reconocimiento de las desventajas de las economías en vías de desarrollo ha sido un punto cardinal para la fijación de agenda internacional en la Organización Mundial del Comercio, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo o la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En ese contexto, es preciso estipular que la operación del principio de la no reciprocidad apelaría unos imperativos políticos y jurídicos de los Estados que suscriben obligaciones con China, ya que el Estado destinatario del trato preferencial tiene el deber de utilizar eficazmente los beneficios que se obtengan de esa situación ventajosa en políticas públicas que aporten a la disminución de sus problemas económicos y sociales (Pastrana, 2005, p. 97).

De tal manera que el trato diferencial que eventualmente podría liderar China en América Latina repercutiría en las estructuras obligacionales de relacionamiento e influenciaría tanto el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los acuerdos económicos con mayores niveles de legitimidad como el desarrollo de la industria y de las formas de competencia de los países en vías de desarrollo, lo cual redundaría en el incremento de las contraprestaciones que espera y necesita China, como la tecnificación de la mano de obra que afecte los niveles de producción, el mejoramiento de la producción de materia prima que requiere China, la apertura de nuevos mercados y posibilidades de inversión con retorno, y en la ampliación y el desarrollo de industrias regionales influenciando la producción y ampliando nuevos espacios de mercado con poder de consumo que se articulen a la oferta comercial del gigante asiático.

Finalmente, como hemos mencionado, el principio de la no reciprocidad, que se basa en acuerdos en favor de los países en desarrollo por un periodo que contribuya a la corrección de las actuales y desiguales relaciones económicas internacionales, fomenta la noción de *justicia internacional* (Pastrana, 2005, p. 101). Así pues, el eventual liderazgo de China en la suscripción de tratados económicos y comerciales con los Estados de América Latina

fomentando estructuras de justicia transversalizada por el principio de la no reciprocidad le permitiría ganar espacio político en la arena internacional con mayores índices de legitimidad social y política y generar condiciones de favorabilidad para la consecución de sus intereses en el escenario internacional.

La solución de controversias en los acuerdos de inversión de China con los países latinoamericanos

Uno de los principales mecanismos para dirimir conflictos en torno a problemas suscitados por las inversiones es el arbitramento. El arbitramento es una de las instituciones más sólidas en el derecho, no solo porque siempre se le ha considerado como una forma eficaz de dirimir conflictos, sino porque tiene evidentes ventajas prácticas para quienes la utilizan y para el orden social mismo, en cuyo mantenimiento o restablecimiento colaboran de una manera oportuna y objetiva.³

La solución de controversias suscitadas por conflictos que tengan que ver con las inversiones en general se resuelven según lo estipulado en cada tratado suscrito sobre la materia, o sea, cada instrumento normativo tiene su propio sistema de solución de diferencias. En los acuerdos se estipulan los mismos mecanismos para dirimir conflictos, es decir, los procedimientos de los tribunales de arbitramento para la solución de controversias, con lo cual se deja sin competencia a los tribunales nacionales, puesto que la solución de conflictos se someterá a las reglas de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional y del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones.

El Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados, hecho en Washington el 18 de marzo de 1965. Las características de mayor importancia de la Convención de Washington son: 1) el sometimiento al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones es de carácter voluntario; 2) los Estados contratantes podrán supeditar la competencia del centro al agotamiento previo de sus vías judiciales o administrativas internas; 3) el procedimiento arbitral desplaza cualquier otro mecanismo alternativo de solución de conflictos; y 4) impide que el inversionista particular acuda a la protección diplomática de su país de origen.⁴

³ Corte Constitucional Sentencia C-226/93.

⁴ Sentencia C-442/1996, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

El consentimiento constituye la piedra angular del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, pues este carece de toda competencia si las partes no han prestado su consentimiento de someterse a su jurisdicción, el cual debe existir en el momento de presentar una solicitud de arbitraje o conciliación ante las autoridades. En efecto, su preámbulo establece que el consentimiento mutuo de las partes trabadas en un litigio, es el requisito esencial para que este sea competente a fin de resolverlo. Por tal motivo, la mera ratificación, aceptación o aprobación del Convenio no constituye ninguna obligación de someter las eventuales diferencias a su jurisdicción.⁵

El proceso del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones ofrece a los inversionistas privados un alto grado de seguridad jurídica en relación con el alcance de las obligaciones arbitrales contractuales. Así pues, el inversionista extranjero adquiere la calidad de sujeto de derecho internacional, por lo cual goza de capacidad jurídica propia frente a un tribunal internacional, independiente de los derechos y de la voluntad de sus Estado de nacionalidad. Esta capacidad jurídica, limitada a los solos efectos de los procedimientos consagrados en el convenio, proviene de la voluntad de los Estados firmantes del tratado.⁶

Conclusiones

La política de inserción de China en América Latina ha estado caracterizada por el pragmatismo político, pues son sus necesidades económicas y fundamentalmente comerciales las que han impulsado la firma de instrumentos jurídicos y políticos que faciliten la promoción de sus intereses. Igualmente, ha sido relevante que algunos puentes de relacionamiento comercial y político han sido a través de instituciones globales y regionales que promuevan mejores niveles de confianza política, lo cual podría retornarse con la garantía del cumplimiento de los puntos y acuerdos pactados con los Estados de América Latina.

La inserción de China en el escenario internacional ha sido motivada por sus intereses que en gran medida fueron impactados por la implementación del neoliberalismo y las tendencias globalizadoras que constituyeron un hito frente al ejercicio práctico de las relaciones económicas que comenzó a concretar el gigante asiático. Asimismo, se interpreta que China no ha promovido

⁵ Sentencia C-442/1996, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁶ Sentencia C-442/1996, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

las características de cooperación Sur-Sur, lo cual se puede poner en evidencia en el andamiaje asimétrico que diseña e implementa la suscripción de los acuerdos económicos, comerciales y de inversión suscitados por el país asiático.

El papel de China en todo el proceso de la construcción de relaciones China-América Latina es determinante y genera dependencias; el país asiático demanda bienes primarios, invierte en el exterior en función de la extracción y transporte de esos bienes y avanza en su propia sustitución de importaciones y exportaciones, que amenaza producciones sustitutivas latinoamericanas (Sevares, 2007, pp. 11-12). Con lo cual se presenta una inminente amenaza a las posibilidades de desarrollo e industrialización de algunos sectores internos productivos de los terceros Estados que acentúan el consentimiento de la relación económica con China.

Aspectos como la condicionalidad contractual con empresas chinas, el retorno de contraprestaciones sedimentadas en ejercicios de subordinación, la exclusividad de los procesos que permiten la inversión y la indiferencia frente a los abusos de las relaciones asimétricas sin posibilidades de competencia para sectores productivos de los Estados receptores constituyen patrones tradicionales que caracterizan la relación de sometimiento entre Norte y Sur. Con lo cual se evidencia contradicción frente a los principios orientadores de la cooperación Sur-Sur, la independencia y la no condicionalidad.

Los acuerdos de inversiones celebrados entre China y los países latinoamericanos (Chile, Perú y Costa Rica) contienen los principios generales de todo acuerdo de inversiones, es decir, el trato nacional, el trato de la nación más favorecida, la indemnización por expropiación y compensación. Por otra parte, la solución de las diferencias suscitadas con ocasión del acuerdo se rige en especial por el arbitramento y los mecanismos de las Naciones Unidas Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones.

Recomendaciones

Para la promoción, suscripción e implementación de acuerdos comerciales y de inversión se recomienda a la República Popular China que promueva más consenso que consentimiento, pues el consenso crea altos niveles de legitimidad política, con lo cual podría obtener mejores resultados en las perspectivas de contraprestación y cumplimiento de los aspectos pactados. Asimismo, el consenso reconoce intereses de terceros, lo cual podría generar nuevos espacios que faciliten mejores y más grandes sectores productivos

con los que se pueda cooperar de diferentes formas sin destruir segmentos económicos o empresas nacionales de los Estados del Sur.

Se recomienda a la República Popular China que los tratados de libre comercio y de Inversión que promueva en América Latina sean orientados por los principios de cooperación Sur-Sur, como la no condicionalidad, el respeto por la soberanía, el respeto por la independencia y el reconocimiento de debilidades de sectores internos, pues de tal manera podría apuntalar el fortalecimiento del poder de consumo y el crecimiento económico de los terceros Estados, lo cual redundaría en beneficios con altos índices de retorno y mejores contraprestaciones.

Se recomienda a los Estados de América Latina en el momento de negociar acuerdos económicos y de inversión con la República Popular China promover de forma más categórica sus intereses. Además, concientizarse y visibilizar las debilidades internas para competir con los sectores productivos chinos. Igualmente, mejorar las subvenciones a los sectores económicos nacionales que se vean amenazados con la entrada de China y sus empresas.

Referencias

- Bonilla Soria, A. y Milet García, P. (2015). Los impactos de China en las relaciones internacionales de América Latina y el Caribe. En A. Bonilla Soria y P. Milet García (Eds.), *China en América Latina y el Caribe: escenarios estratégicos subregionales* (pp. 9-42). San José: Flacso, CAF.
- Cepal. (2011). La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010. Cepal, Santiago de Chile. En Dussel, E. (2015) *Comercio y relaciones estratégicas entre América Latina y el Caribe y la República Popular China*.
- Cuéllar Castro, B. K. (2015). La inserción de China en América Latina: discurso oficial y relaciones político-comerciales de China con Colombia, Chile y Brasil (Tesis de grado, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia).
- Devlin, R., Estevadeordal, A. y Rodríguez-Clare, A. (Eds.) (2006). *The emergence of China: Opportunities and challenges for Latin America and the Caribbean*. Nueva York: Inter-American Development Bank.
- Dussel Peters, E. (2010a). La cadena autopartes-automotriz en México y en China: ¿potencial de cooperación? En E. Dussel Peters y Y. Trápaga (Eds.), *Hacia un diálogo entre México y China: dos y tres décadas de cambios socioeconómicos* (pp. 271-301). México: Centro de Estudios China-México, UNAM.
- Dussel Peters, E. (2010b). Mexico's economic relationship with China: A case study of the PC industry in Jalisco, Mexico. *Cuadernos de Trabajo*, 1-24.

- Dussel Peters, E. (2015a). Comercio y relaciones estratégicas entre América Latina y el Caribe y la República Popular China. En A. Bonilla Soria y P. Milet García (Eds.), *China en América Latina y el Caribe: escenarios estratégicos subregionales* (pp. 23-50). San José: Flacso, CAF.
- Dussel Peters, E. (2015b). Comercio y relaciones estratégicas entre América Latina y el Caribe y la República Popular China. En A. Bonilla Soria y P. Milet García (Eds.), *China en América Latina y el Caribe: escenarios estratégicos subregionales* (pp. 23-50). San José: Flacso, CAF.
- Herdegen, M. (2005). *Derecho económico internacional*. Thomson Civitas.
- Herz, M. (2003). Régimen Argentino de Promoción y Protección de Inversiones en los albores del nuevo milenio: de los tratados bilaterales, Mercosur mediante, al ALCA y la OMC. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 7, 3-20.
- Lechini, G. (2009). La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿mito o realidad? *Relaciones Internacionales*, 12, 3-28.
- Mazorati, J. O. (2003). *Derecho de los negocios internacionales*. Buenos Aires: Astrea.
- Mold, A. (2001). El efecto de la integración regional sobre la inversión extranjera: el caso del Mercado Único Europeo. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 794, 197-212.
- Naciones Unidas y Cepal. (2013). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2013*. Santiago de Chile.
- Nolan, P. H. (2005). China at the crossroads. *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, 3(1), 1-22.
- Pastrana, E. (2005). El principio de la no reciprocidad: entre el deber ser y su regulación jurídica en el marco de las relaciones económicas internacionales y de cooperación. *Papel Político*, 17, 67-117.
- Qian, Y. (2002). How reform worked in China. William Davidson Institute Working Paper Number 473.
- Rodrik, D. (2003). *In search of prosperity: Analytic narratives on economic growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Sbert, H. (2001). Las inversiones extranjeras en América Latina y la integración regional. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2, 1-68.
- Sevares, J. (2007). ¿Cooperación Sur-Sur o dependencia a la vieja usanza? América Latina en el comercio internacional. *Nueva Sociedad*, 207, 11-22.
- Slipak, A. M. (2014). América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o “Consenso de Beijing”? *Revista Nueva Sociedad*, 250, 102-113.
- Tejeda, E. (2009). *Instituciones transicionales en China: el caso de la industria electrónica (1990-2008)* (Tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México, México).

- The World Bank. (27 febrero 2012). China 2030: Building a modern, harmonious, and creative society. Recuperado de <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/02/27/china-2030-executive-summary>
- Verdes-Montenegro Escáñez, F. J. (5 mayo 2014). Amigos a la fuerza: las relaciones China-América Latina y el Caribe frente a los riesgos e interdependencias de una geoeconomía en transformación. *Documentos de Opinión*, 48. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO48-2014_China_AmericaLatina_Verdes_Montenegro.pdf
- Williamson, J. (2010). The impact of the financial crisis on development thinking. Recuperado de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.174.7766&rep=rep1&type=pdf>
- Wu, J. (2005). *China's long march toward a market economy*. San Francisco: Long River Press.

La dimensión ambiental de las inversiones directas de China en América Latina y el Caribe

Louise Lowe

Introducción

Como es bien sabido, la increíble tasa de crecimiento de China en las últimas décadas ha tenido consecuencias económicas, sociales y ambientales para todas las regiones del mundo, y América Latina y el Caribe no han sido la excepción. En relación con los planes económicos y políticos de internacionalización de China, la demanda aparentemente insaciable del país ha elevado los precios de las materias primas en el mercado y en algunas zonas de China ha superado a los líderes tradicionales, como los Estados Unidos y la Unión Europea como comprador de materias primas (Sax, 2004) y como fuente de inversión extranjera directa.

China desarrolló su política original de inversión extranjera directa hacia el exterior en 1979, pero ha sido desde el lanzamiento oficial de la estrategia Go Global en 2000, reforzada en el décimo, undécimo y duodécimo plan quinquenal (2001-2005, 2006-2010 y 2011-2015) (Davies, 2013, p. 34, 35) y de la entrada del país a la Organización Mundial del Comercio en 2001, que la economía global ha visto realmente los efectos y la influencia del país, y ha reconocido a China como una de las principales fuentes de aquella disponibles en el mundo.

Respecto de la inversión extranjera directa de China en América Latina, es posible ver claras variaciones en sus niveles entre los países de la región y entre diversos sectores. Algunos de los principales sectores en América Latina y el Caribe que han visto un enorme auge debido a aquella incluyen: la extracción de petróleo, la minería para otros, materias primas en Estados

latinoamericanos —principalmente suramericanos— ricos en recursos, proyectos de infraestructura y agricultura. Sin embargo, el aumento de las relaciones entre China y América Latina y el Caribe como socios estratégicos no ha estado exento de polémica.

Sin duda, la inversión extranjera directa china en América Latina representa una serie de oportunidades y desafíos significativos. Si bien

el crecimiento y la inversión de China han fortalecido la posición de los países dotados de recursos en la economía internacional, revitalizando las industrias de recursos y mejorando los términos de intercambio de las materias primas”, también está claro que esto ha “exacerbado inevitablemente la extracción agravado la degradación del medio ambiente y acelerado el agotamiento de los recursos no renovables.”¹ (Gonzalez-Vicente, 2011, p. 66)

Por consiguiente, el aumento de la inversión extranjera directa china en América Latina y el Caribe ha planteado interrogantes importantes para la región respecto de cuestiones políticas, económicas, sociales y ambientales. Este artículo tiene la intención de examinar los niveles existentes de inversión extranjera directa china en América Latina y el Caribe, principalmente en cuanto a sus dimensiones ambientales; sin embargo, se entiende que estos aspectos no pueden ser considerados de forma aislada de los otros factores.

Este artículo analizará, en primer, lugar los niveles existentes de inversión extranjera directa china en la región de América Latina y el Caribe, que incluyen variaciones por Estado y por sector, y se hará una breve revisión del concepto de la *teoría de la maldición de los recursos*. Se considerarán posteriormente los efectos ambientales de esta inversión extranjera directa y, como se mencionó, algunas consecuencias sociales. Finalmente, el artículo considerará la reglamentación vigente en los países de América Latina y el Caribe de los sectores en los cuales la inversión extranjera directa china tiene las mayores repercusiones ambientales discernibles/perceptibles, algunas oportunidades posibles de América Latina y el Caribe para mejorar la situación y reducir los efectos ambientales negativos, y se finalizará con recomendaciones dirigidas a diversos actores, con el fin de mejorar el equilibrio entre los beneficios económicos de la inversión extranjera directa

¹ Todas las traducciones son nuestras.

china para América Latina y el Caribe y los efectos ambientales negativos ocasionados en la región.

Análisis del problema

Inversión directa extranjera china en América Latina y el Caribe

Antes de examinar los efectos ambientales de la inversión extranjera directa china en América Latina y el Caribe y las maneras en que están regulados por los países receptores, es relevante considerar la escala y el alcance de esta inversión extranjera directa, debido a que varía entre Estado y sector. Del mismo modo, se deben considerar algunos interrogantes: ¿cómo se compara el nivel de la inversión extranjera directa china con el de otros inversionistas que ya están establecidos en América Latina y el Caribe? ¿Por qué los Estados de América Latina y el Caribe podrían preferir la inversión extranjera directa china a la que proviene de otras fuentes? Aparte de lo meramente financiero, ¿qué más podría ofrecer China como consecuencia de su inversión extranjera directa?

En general, esta es considerada por muchos como el principal motor de crecimiento económico (Gonzalez, 2012) en la economía globalizada actual. Teniendo en cuenta los diferentes niveles de desarrollo económico en América Latina y el Caribe, es comprensible que los Gobiernos de América Latina y del Caribe quieran aprovechar la inmensa cantidad de inversión extranjera directa china disponible. En términos generales, en América Latina y el Caribe sigue siendo baja (7 %) comparada con los niveles de inversión de actores que se han desempeñado/establecido por mayor tiempo, como los Estados Unidos (25 %) y la Unión Europea (40 %) (Girado, en prensa, p. 6), y como un porcentaje de la inversión extranjera directa china total en el mundo. Ha habido un crecimiento impresionante de esta en América Latina y el Caribe en las primeras décadas del siglo XXI y, para 2011, representó el 16 % del total (Heilmann y Schmidt, 2014, p. 104). Esto se debe considerar señalando que los estudios y las estimaciones de inversión extranjera directa china pueden variar significativamente, dada la complejidad de conseguir información fiable de las instituciones gubernamentales chinas y también debido a que una cantidad significativa de ella en la región se dirige a paraísos fiscales, como las Islas Caimán y las Islas Vírgenes Británicas. Un estudio indica que el 92 % del total de la inversión extranjera directa china se destinó a dichos paraísos fiscales (Girado, en prensa, p. 3).

Sin embargo, independiente de los niveles exactos, es evidente que se ha producido un crecimiento rápido y significativo de la inversión extranjera directa china en la región, y dado que se prevén aumentos adicionales en el futuro, es sin duda un área de estudio que merece atención dentro de América Latina y el Caribe y, en efecto, en el mundo. Es importante tener en cuenta que hay variaciones evidentes en sus niveles. Argentina, Brasil, Perú y Venezuela son los principales receptores (p. 3). La inversión extranjera directa china en Argentina entre 1990 y 2009 se estimó en US\$143 millones, que alcanzó un máximo de US\$3100 millones solo en 2010 y bajó en 2012 a aproximadamente US\$600 millones (p. 6). Del mismo modo, en Brasil alcanzó US\$9563 millones en 2010, y descendió de nuevo en 2012 a cerca de US\$6066 millones (p. 6). A pesar de que México y Chile firmaron acuerdos de libre comercio con China, estos países parecen ser menos favorecidos como receptores de la inversión extranjera directa china, debido a los sectores a los que se dirige (p. 10). Esta en Chile en 2012 se estimó en US\$76 millones (p. 6) y en US\$74 millones en México, relativamente pequeña cuando se compara con algunos de sus vecinos sudamericanos.

Considerando este mismo problema desde una perspectiva más amplia, también se pueden observar divergencias entre diferentes regiones de América Latina y el Caribe: América Central y el Caribe han recibido generalmente menos inversión extranjera directa procedente de China, en comparación con los países con abundantes recursos de América del Sur (Perrotti, 2015, p. 50).

Otros aspectos interesantes de la inversión extranjera directa china en América Latina y el Caribe son que, en primer lugar, y por razones políticas en las últimas décadas, China ha sido capaz de entrar en mercados tradicionalmente restringidos como Cuba (Sax, 2004). Además, algunos han visto la inversión extranjera directa china y las políticas de crédito en la región como una estrategia de motivación política para establecer buenas relaciones económicas y políticas, con el fin de crear condiciones favorables para los inversionistas a largo plazo en la extracción de recursos y en otras áreas (Gonzalez, 2012, p. 38).

Lógicamente, sus distintos niveles tienen consecuencias en el modo en que estos países se involucran con China y tratan de regular las actividades financiadas por esta, tema que se considerará más adelante.

Luego de mencionar la importancia de la distribución de la inversión extranjera directa china por sector y los efectos que ocasiona sobre la distribución regional de inversión extranjera directa en general, es pertinente considerar en qué sectores China es más activa, específicamente porque

también esto tiene una relevancia directa para el medio ambiente. Aunque gran parte de la literatura sobre este tema hace hincapié en el predominio del sector de la explotación minera, algunos autores contradicen dicha afirmación. Según Heilmann y Schmidt (2014), basados en estadísticas de 2011, “al contrario de la creencia popular y de los medios de comunicación, el arrendamiento, los servicios empresariales y las finanzas han dominado las salidas de inversión directa de China” (p. 105). Sin embargo, es claro que desde que China comenzó a invertir en América Latina y el Caribe, la inversión extranjera directa se ha dirigido convencionalmente hacia la extracción de petróleo y de otros recursos naturales. Las estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) de las Naciones Unidas en 2013 indicaron que el 70 % de las exportaciones de América Latina y el Caribe a China fueron de materias primas (Girado, en prensa, p. 8). Además, algunos estudios afirman que alrededor del 90 % de la inversión extranjera directa china no financiera confirmada en la región se dirige a la explotación de los recursos naturales (p. 10).

Lógicamente, esta se dirige a diferentes sectores en los diversos países de la región en función de los recursos disponibles en el país. En cuanto al sector minero y de extracción, en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela, Brasil también recibe considerables inversiones en la extracción de hierro; en Chile es el cobre, en Bolivia el estaño y en Perú el oro (p. 8). Como se analizará más adelante, todas las actividades mineras y de extracción tienen efectos ambientales evidentes, pero algunos estudios indican que los proyectos para la exportación a China y los proyectos que reciben la inversión extranjera directa china tienen efectos ambientales más perjudiciales que otros.

Respecto de la inversión extranjera directa en infraestructura, China ha venido realizando importantes inversiones en represas, redes de energía y puertos, además de vías férreas y proyectos de carreteras para traer los productos de las actividades de minería y extracción a los puertos en la costa pacífica del continente para transportarlos a China (Ray, Gallagher, Lopez y Sanborn, 2015, p. 9). Varios proyectos de infraestructura de alto perfil se encuentran actualmente en desarrollo, tales como la propuesta del ferrocarril transcontinental. Estos serán considerados en detalle más adelante.

Por último, la inversión extranjera directa china en el sector agrícola ha sido un desarrollo más reciente, pero evidentemente es un área que tiene consecuencias ambientales claras y directas. Entre 1999 y 2013, los productos agrícolas representaron un promedio de algo menos del 38 % del total

de exportaciones de América Latina y el Caribe a China, casi el doble del porcentaje de lo que los productos agrícolas contribuyen al total de las exportaciones globales de esta región (Ray *et al.*, p. 5), que demuestra una vez más una repercusión significativa de la inversión extranjera directa china.

Teniendo todo esto en cuenta, es relevante preguntarse por qué China y América Latina y el Caribe se ven entre sí de una manera tan favorable. En primer lugar, para China, aquella parece ser “una región donde pueden firmarse acuerdos con socios confiables, de mediano y largo plazo, para garantizarse (en la medida de lo posible) el abastecimiento de alimentos e insumos de diverso tipo, incluyendo materia prima energética” (Girado, en prensa, p. 7). Como se mencionó en la introducción, la enorme tasa de crecimiento de China —y la demanda de materias primas relacionadas para apoyar este crecimiento— hacen de América Latina y el Caribe una fuente lógica para obtener dichos recursos.

Por otra parte, también es relevante preguntarse por qué los países de esta región pueden estar más interesados en la obtención de la inversión extranjera directa de China en lugar de otras fuentes tradicionales. Girado (2016) sugiere que, comparado con las fuentes tradicionales de inversión, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que incluyen condiciones estrictas y exigentes para los receptores, tales como la liberalización del mercado y que a menudo se ofrecen solo a sectores considerados de moda en un momento determinado, la inversión extranjera directa china está fácilmente disponible para “proyectos de energía, infraestructura e industrias, en una región que tiene una brecha anual de desembolsos en infraestructura de por lo menos US\$26 billones” (p. 5). Además, dada su importancia cada vez mayor como socio comercial para todos los países en América Latina y el Caribe, China le puede ofrecer a este sector la tecnología de fabricación, como maquinaria y equipos (Rudas y Cabrera, 2015, p. 3), que en muchos países de aquella siguen siendo subdesarrollados, así como conocimientos y tecnología valiosos para proyectos de infraestructura, dado el propio proceso interno reciente y dinámico de China en el desarrollo de infraestructura y la carencia relativa de capacidad interna de la esta región (Girado, en prensa, p. 16).

Antes de considerar las dimensiones ambientales de la inversión extranjera directa china en la región, es importante considerar brevemente el concepto de la *teoría de la maldición de los recursos*. Este concepto se basa en la idea de que un Estado dependiente de la extracción y exportación de sus recursos naturales para su crecimiento y desarrollo económico inevitablemente tendrá problemas como consecuencia de ello, que incluyen problemas

económicos, políticos y ambientales. En cuanto a los problemas políticos y de gobernabilidad, cuando un Gobierno nacional se vuelve dependiente de la inversión o de los impuestos pagados por el sector extractivo, adopta “comportamientos de búsqueda de rentas (*rent-seeking behaviors*)” (Gonzalez-Vicente, 2011, p. 67), con el fin de minimizar las consecuencias negativas para los inversionistas, es decir, una regulación débil y una falta de control interno sobre los proyectos en cuestión. Inevitablemente, esto también implica efectos ambientales significativos, que a largo plazo pueden dar lugar a costos más elevados para el país en cuestión que los beneficios económicos que recibieron de los procesos de extracción iniciales (Rudas y Cabrera, 2015, p. 3). Evidentemente este es un concepto muy importante para el vínculo entre la inversión extranjera directa de China y América Latina y el Caribe.

Según lo anterior, este artículo procederá a examinar los efectos ambientales del aumento de la inversión extranjera directa china en América Latina y el Caribe.

Efectos ambientales de la inversión extranjera directa china en América Latina y el Caribe

Todos los sectores mencionados en la sección anterior que han visto niveles altos o crecientes de inversión extranjera directa proveniente de China tienen consecuencias directas sobre el medio ambiente en América Latina y el Caribe. Estas se pueden resumir en la explotación acelerada de los recursos naturales, el acceso y control de los recursos hídricos, la fuerte generación de gases de efecto invernadero que contribuyen al cambio climático en el mundo y el daño a la biodiversidad y los ecosistemas sensibles, que incluye la deforestación. Por supuesto, también existe un riesgo constante de accidentes industriales que generan una grave contaminación.

Con respecto al primer problema, existe un vínculo evidente entre la alta demanda china de recursos naturales y la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe para satisfacer esta demanda y la explotación acelerada de los recursos naturales en la región. Como se explicó en la sección anterior, el sector minero y de extracción recibe en gran parte la mayor proporción de la inversión extranjera directa china. La primera consecuencia evidente para esta actividad es el rápido consumo de recursos no renovables, que generan problemas para la sostenibilidad a largo plazo del uso de recursos, del sector de la minería y la extracción: problemas que tendrán repercusiones más graves para los países de la región cuando se agoten los recursos, en términos tanto ambientales como económicos.

Además del consumo y del agotamiento de los recursos no renovables, la minería y los procesos de extracción en sí también contribuyen a los grandes problemas ambientales. Estos mismos problemas también se agravan por el desarrollo de proyectos de infraestructura y la expansión de los procesos agrícolas intensivos que, nuevamente, son impulsados por la inversión extranjera directa china.

El agua es sin duda uno de los recursos más importantes en el mundo, por no decir que el más importante. América del Sur cuenta aproximadamente con un 28 % de los recursos de agua dulce del planeta, pero, al mismo tiempo, cerca del 23 % de su territorio se considera seco (Global Water Partnership, 2012c), lo cual significa que el continente está en riesgo tanto de inundaciones como de sequías, a menudo de forma simultánea en diferentes partes de un mismo país. Además, el tema de la gestión del agua requiere la cooperación entre los países de la región, dado que contiene 79 cuencas hidrográficas transfronterizas (Global Water Partnership, 2012c). Esto significa, por tanto, que las malas prácticas en un país inevitablemente tendrán consecuencias para sus vecinos. En América Central, que tiene 23 cuencas hidrográficas transfronterizas, se presentan problemas similares de gestión de aguas transfronterizas (Global Water Partnership, 2012b), mientras que en el Caribe, en su mayoría pequeños Estados insulares en desarrollo, presentan problemas centrales relacionados con el uso sostenible del agua debido al aumento de la producción agrícola y a la vulnerabilidad de las islas debido al aumento del nivel del mar como consecuencia del cambio climático (Global Water Partnership, 2012a).

Según un informe elaborado por la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Cepal y el Programa de ONU-Agua para la Promoción y la Comunicación en el marco del decenio, en 2012, “el agua es el hilo conductor que conecta los tres asuntos críticos: alimentos, energía y cambio climático” (Canales y Jouravlev, 2012, p. 9). Dado el predominio de la inversión extranjera directa china en los sectores de la agricultura y de extracción minera en la región, esto genera claramente preguntas en torno al control y uso de los suministros de agua.

Ray *et al.* (2015) demuestran que las exportaciones de América Latina y el Caribe a China, a menudo y como consecuencia de la inversión extranjera directa china en la región, requieren más agua que la actividad económica general y total de las exportaciones de América Latina y el Caribe en el mundo (p. 7). Mientras que la actividad económica en general de la región resulta en el uso del agua de 0,3 m³ de agua por dólar y las exportaciones

totales representan 1,6 m³ por dólar, las exportaciones de América Latina y el Caribe a China representan 3,3 m³ por dólar, debido a su concentración en los sectores de minería, extracción y agricultura (p. 7). Este mismo estudio, mediante la creación de una balanza de pagos del agua entre las dos regiones, propone que, si no existiera el comercio entre China y América Latina y el Caribe en 2012, esta última habría ahorrado 100 000,4 millones de metros cúbicos de agua (p. 8).

Un caso de alto perfil de las malas prácticas de gestión del agua ha sido la MMC Minera Sierra Grande, en Argentina, que desde 2005 es una filial de la China Metallurgical Group Corporation, empresa estatal china bajo el control del Comité de Supervisión y Administración de Activos de la República Popular China (MMC Minera Sierra Grande, 2016). La compañía opera una mina de hierro en la provincia de Río Negro en Argentina, al norte de la región de la Patagonia, y requiere entre 12 (Río Negro, 2014) y 20 (No a la mina, 2014) litros de agua por segundo para mantener las operaciones. Los residentes en las localidades de Sierra Grande y Playas Doradas han sufrido una grave escasez de agua en múltiples ocasiones en las últimas décadas, la más reciente en diciembre de 2015, cuando más de cinco mil hogares se quedaron sin suministro de agua durante meses (Velásquez, 2015). Por otra parte, los problemas de escasez de agua han sido tan extremos que incluso han obligado a la mina a suspender las operaciones durante largos periodos luego de utilizar todas las reservas de agua (Río Negro, 2014).

Sin embargo, el caso ha sido más controversial en los periodos en que los ciudadanos se quedan sin suministro de agua, mientras que la producción en la mina continúa. El caso también demuestra activismo de la sociedad civil en relación con los problemas ambientales y sociales causados por la inversión extranjera directa china en América Latina y el Caribe, con protestas en las minas y en las poblaciones afectadas, y las campañas en la web para aumentar la conciencia sobre los problemas, además de ejercer presión para que las autoridades locales y nacionales en Argentina intervengan (No a la mina, 2014).

Con respecto a la intensa generación de gases de efecto invernadero que contribuyen al cambio climático global, Ray *et al.* (2015) muestran de nuevo que las actividades chinas en América Latina y el Caribe son más intensivas en carbono que la actividad económica general y el total de las exportaciones: mientras que la actividad económica total genera 1,1 kilogramos de dióxido de carbono por dólar y el total de las exportaciones 1,7 kilogramos, las exportaciones producen 1,9 kilogramos (p. 7). Si bien la diferencia no es tan marcada como en el ámbito del uso de agua, se demuestra nuevamente que la

intensidad de la inversión extranjera directa china en sectores específicos, como la minería y la extracción, tiene efectos ambientales importantes. También debe tenerse en cuenta que esta generación de los gases de efecto invernadero contribuye al problema global del cambio climático que, como se mencionó, representa un riesgo específico para los Estados insulares del Caribe.

Por otra parte, el fenómeno cíclico de El Niño se ve agravado por los efectos del cambio climático y presenta riesgos específicos para las denominadas zonas secas de América Central y del Sur. En junio de 2016, El Niño contribuyó a una sequía que dejó a más de tres y medio millones de personas en inseguridad alimentaria, principalmente en El Salvador, Guatemala y Honduras, que dejó como resultado que más de dos millones ochocientas mil personas dependieran de la asistencia alimentaria y otros millones más se enfrentaran a riesgos en su medio de sustento, debido a la dependencia de la región en la agricultura de subsistencia a pequeña escala (UN News Centre, 2016).

Con respecto a la pérdida de la biodiversidad y la deforestación, todos los sectores identificados en la sección anterior por recibir niveles significativos de inversión extranjera directa china agravan el problema. La pérdida de biodiversidad no solo es un problema ecológico, sino que representa riesgos para el futuro de los sectores productivos, que incluyen la generación de energía, la silvicultura, el turismo y la pesca, así como para el bienestar humano en las comunidades en las áreas bajo amenaza (Colombia, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014, p. 7). De acuerdo con la *Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 4* del Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, el sector agrícola es el que representa la mayor amenaza para la biodiversidad en el mundo (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2014, p. 10). Del mismo modo, el sector minero y de extracción también se destaca como una amenaza significativa para la biodiversidad en Estados específicos de América Latina y el Caribe, como Colombia, debido a la deforestación y la expansión de las actividades mineras y de extracción en los ecosistemas aparentemente protegidos y delicados, como los páramos (Colombia, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014). Como se identificó en la sección anterior, los sectores de la minería y extracción y el agrícola reciben un porcentaje significativo del total de la inversión extranjera directa china y, aún más, han ido aumentando rápidamente en los últimos años causado una gran amenaza para el medio ambiente.

El problema principal en esta área es la deforestación como consecuencia de los proyectos de minería, extracción, agrícolas y de infraestructura. Ray *et al.* (2015) sugieren que las estadísticas presentadas sobre las emisiones de gases de efecto invernadero en realidad se subestiman, ya que no incluyen las emisiones generadas por la deforestación a causa de los proyectos de infraestructura para el transporte de las exportaciones (p. 9). Muchos estudios indican que en la región amazónica los proyectos de infraestructura, tales como las vías de acceso a los lugares de minería y extracción, son la principal causa de la deforestación (p. 9), lo cual conduce a la pérdida de la biodiversidad en uno de los ecosistemas más importantes y delicados del mundo.

El proyecto ferrocarril transcontinental mencionado aún se está planeando de forma trilateral entre Brasil, China y Perú, para el cual se estima un costo de US\$10 000 millones y el cual conecta los océanos Atlántico y Pacífico a través de un ferrocarril de aproximadamente 5300 kilómetros (Alvarez, 2015, párr. 2). El proyecto representa un beneficio económico potencial para China, con el fin de evitar el transporte de las exportaciones a través del canal de Panamá, donde se reporta una triplicación de los precios en los últimos años, mientras que para Brasil y Perú el proyecto representa una oportunidad para asegurar sólidamente la inversión extranjera directa china en el futuro, que además facilita el comercio intercontinental (Alvarez, 2015).

El proyecto aún no ha definido una ruta exacta, pero la propuesta de la ruta del norte pasaría por un área de Brasil con una “biodiversidad extremadamente alta” (Ray *et al.*, 2015, p. 10), mientras que la propuesta de la ruta del sur, a pesar de generar una deforestación significativa, no afectaría dichas zonas delicadas. En cualquier caso, el proyecto ha generado una gran cantidad de críticas por parte de los actores sociales y ambientales de la región, que destacan los riesgos para las aproximadamente seiscientas comunidades indígenas y la probabilidad de que los reglamentos sean más débiles o que no se respeten, incluso si los tres Gobiernos se comprometen a tener en cuenta los factores ambientales (Alvarez, 2015).

En última instancia, el ferrocarril transcontinental y los proyectos similares propuestos para los canales en Honduras y Nicaragua (cuya implementación actualmente se encuentra suspendida) son ejemplos claros del problema que plantea la inversión extranjera directa china: beneficios económicos a corto plazo contra costos ambientales y sociales a largo plazo.

Tras examinar una serie de efectos ambientales de la inversión extranjera directa china, la pregunta fundamental es si esta se traduce en una degradación ambiental más grave con respecto a la de cualquier otra fuente de

inversión. Como se evidencia, los estudios recientes sugieren que este es el caso en algunas zonas. En la siguiente sección, se considerarán los desafíos que esto implica para los países receptores en cuanto a la regulación de las actividades relacionadas con la inversión extranjera directa china.

Regulación de las actividades de inversión extranjera directa china en América Latina y el Caribe

Es lógico que cualquier beneficiario de inversión extranjera directa de cualquier origen deba implementar políticas de regulación que involucren algún tipo de compensación por las consecuencias ambientales negativas ocasionadas. Sin embargo, dados los comportamientos de *rent-seeking* mencionados en cuanto a la teoría de la maldición de los recursos, es claro que lo anterior no siempre se lleva a cabo, ni con frecuencia. Es importante considerar que en América Latina y el Caribe ha existido una resistencia histórica por incluir medidas de protección ambiental en cualquier negociación comercial, pues son vistas como “una imposición unilateral de los países desarrollados proteccionistas” (Blanco, 2005, p. 4). Aunque China no representa el mismo tipo de inversionista mencionado en la cita anterior, también se debe tener en cuenta que América Latina y el Caribe se ha vuelto dependiente de la inversión extranjera directa china como una fuente principal para el desarrollo continuo de la región, mientras que China mantiene el acceso a los recursos y a las oportunidades de inversión en muchas otras regiones del mundo. Incluso cuando los acuerdos comerciales incluyen algunas consideraciones ambientales, también es altamente probable que no puedan ser, o que no sean, cumplidas por el país receptor.

El primer aspecto importante que se debe considerar con respecto a la reglamentación del aspecto ambiental de la inversión extranjera directa china es el carácter estatal de las empresas y de los bancos de origen. Varios la caracterizan como un riesgo para los países receptores, dado que las empresas del Estado chino

no tienen problema con el acceso al capital y no son restringidas por la voluntad inestable de los accionistas, reguladores o analistas de mercado. Ellas tienen más capital y flexibilidad que las empresas [...] privadas y están supliendo una demanda interna aparentemente sin límite. (Sax, 2004, párr. 7)

En últimas, esto significa que una política de imposición de multas a las empresas chinas que no cumplan con las regulaciones solo representa “un pinchazo en la cola del dragón” (párr. 12) y ofrece pocos incentivos para que dichas empresas tengan en cuenta los efectos ambientales negativos que se derivan de sus acciones. Algunos llevan esta idea más allá, al sugerir que esto refleja el clima interno de regulación dentro de la propia China. Según Heilmann y Schmidt (2014),

en varios sentidos, los aspectos negativos de la participación china en [...] los proyectos latinoamericanos reflejan con bastante precisión las prácticas generalizadas de negocios chinos en China: incumplimiento de la ley, corrupción, uso de materiales de baja calidad para grandes proyectos de construcción, explotación de materias primas, destrucción del medio ambiente (inclusive en áreas protegidas) y operación ilegal de minas pequeñas sin las normas de seguridad necesarias, que tiene como resultado un gran número de accidentes industriales graves. (p. 39)

Sin embargo, algunos estudios recientes han discutido esta afirmación o al menos han demostrado que las instituciones gubernamentales en China y las empresas que operan en América Latina han mejorado sus actividades de regulación. Según Ray *et al.* (2015), “China ha desarrollado unas nuevas directrices importantes para los inversionistas extranjeros, que incluyen garantías sociales y ambientales” (p. 3), aunque los autores también reconocen que, en varios aspectos, estos puntos siguen siendo relativamente débiles comparados con otros estándares globales. Sin embargo, el mismo estudio encontró varios ejemplos donde los negocios chinos han “propasado los estándares locales y han superado a sus pares” (p. 3). Claramente, esto demuestra una posible tendencia positiva respecto de los aspectos ambientales de la inversión extranjera directa.

No obstante, se reconoce que muchos Estados de América Latina y el Caribe poseen habilidades limitadas o poca disposición para regular sus inversionistas extranjeros y que “el consumo y la inversión china han llevado a los límites la capacidad de regulación y supervisión de los Estados para adaptarse” (Gonzalez-Vicente, 2011, p. 81). Además, existen presiones constantes sobre los Gobiernos para flexibilizar las regulaciones existentes (Ray *et al.*, 2015, p. 3), lo cual conduce a conflictos internos en el Gobierno de los países receptores, como lo demuestra el poder de los ministerios de minas e hidrocarburos en los procesos de aprobación de los acuerdos de inversión

y solicitudes de licencias y la relativa falta de participación de las autoridades y ministerios ambientales. En los Estados de América Latina y el Caribe constantemente sucede que las áreas que contienen ecosistemas delicados son designadas como áreas protegidas por los ministerios de medio ambiente, pero al mismo tiempo se conceden licencias de explotación minera en los mismos territorios por parte de distintas ramas o agencias del Gobierno.

Se debe tener en cuenta que los intentos de regulación de aquellos Estados a menudo dependen de la forma en la que fue diseñada la inversión extranjera directa. Los Estados con sectores internos más fuertemente regulados han sido más capaces de controlar la inversión extranjera directa de las empresas estatales de China, por ejemplo, mediante la formación de empresas conjuntas entre la empresa estatal nacional y una contraparte en China. Este es el caso de Copper Partners Investment Co., formada en 2006 mediante una empresa conjunta entre la empresa estatal de minería de Chile y la empresa china Minmetals Corporation, y que fue la primera vez que una compañía extranjera fue aprobada para invertir en la industria chilena del cobre (Gonzalez-Vicente, 2011, p. 78). Dichas empresas conjuntas permiten a los países receptores mantener un control más cercano sobre el manejo de las operaciones (p. 79). La China National Petroleum Corporation, la empresa estatal china que ha estado activa por más tiempo en América Latina y el Caribe, actualmente opera en Ecuador, Perú y Venezuela a través de asociaciones y representa un acumulado estimado de inversión extranjera directa de alrededor de US\$1664 millones (Girado, en prensa, p. 12).

No obstante, existen otras estrategias para constituir la inversión extranjera directa. Por ejemplo, Sinopec, una de las empresas estatales chinas más grandes de petróleo, energía y químicos, a menudo ha formado empresas conjuntas con otras corporaciones multinacionales o ha comprado empresas privadas previamente constituidas en países como Argentina y Colombia (Girado, en prensa, p. 12), lo cual significa que la capacidad de ejercer control directo y supervisar las operaciones por el país receptor se reduce.

Dada la importancia de las consecuencias ambientales y sociales existentes con respecto a las actividades de la inversión extranjera directa china en América Latina y el Caribe, estudiadas anteriormente, también se destaca que la sociedad civil en la región ha demostrado ser capaz de responsabilizar a los Gobiernos y a las empresas. Las ONG han organizado y exigido garantías y mecanismos de supervisión, además de montar campañas en contra de los casos más emblemáticos, con el fin de crear conciencia

y responsabilizar a los actores. Las ONG, las instituciones académicas y otros actores de la sociedad civil han comenzado a colaborar con los Gobiernos y las firmas chinas para aprender de la experiencia y evitar (o mitigar los conflictos) (Ray *et al.*, 2015, p. 3).

Lo anterior también representa una dimensión positiva con respecto a la dimensión ambiental negativa de la inversión extranjera directa china.

En el ámbito regional, existen varios mecanismos para el intercambio de buenas prácticas sobre una serie de cuestiones, que, entre otras, incluyen las ambientales. El Sistema de la Integración Centroamericana ha demostrado su disposición para trabajar con las organizaciones no gubernamentales en la reglamentación de los problemas hídricos (Global Water Partnership, 2012b). La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, la cual reúne a todos los Gobiernos de los países de América Latina y el Caribe que poseen una parte del Amazonas en su territorio, ha facilitado y promovido la cooperación entre dichos Estados en relación con el desarrollo sostenible y la inclusión social en la región, que ha tratado problemas como el uso del agua, la deforestación y la protección de las comunidades indígenas en la región de la Amazonía (Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, 2016). En el futuro, estas organizaciones deben prestar atención especial a los problemas analizados en la sección anterior, que se refieren a los riesgos ambientales y sociales que supone la inversión extranjera directa china en las respectivas áreas de interés.

En el ámbito internacional, la Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) (2016) representa un mecanismo que puede ser utilizado por los países receptores, junto con la sociedad civil y las empresas privadas, para asegurarse de que todos los inversionistas, incluso los extranjeros, cumplan con “un estándar global para la gestión de los recursos de gas, petróleo y minerales de un país” (Extractive Industries Transparency Initiative, 2016). De los 51 países que globalmente implementan la EITI (hasta febrero de 2016), tres son de la región de América Latina y el Caribe (Guatemala, Perú y Trinidad y Tobago) y otros tres (Colombia, República Dominicana y Honduras) son países candidatos (Extractive Industries Transparency Initiative, 2016). Es claro que, si más países de América Latina hicieran parte de la EITI, incluso la misma China o al menos sus corporaciones que operan, se podría contribuir para mejorar la regulación de uno de los sectores donde la inversión extranjera directa china tiene más relevancia y genera un efecto ambiental más grave sobre la región.

¿Oportunidades para América Latina y el Caribe a partir de la inversión extranjera directa china?

A pesar de los grandes efectos ambientales que han sido consecuencia de la inversión extranjera directa china y de las dificultades para regular esta actividad, esta puede igualmente considerarse como una gran oportunidad para América Latina y el Caribe más allá de los beneficios puramente económicos a corto plazo. Sin embargo, tomar ventaja de dichas oportunidades requiere algunos cambios significativos en los patrones de regulación existentes.

En primer lugar, dados los conflictos entre las diferentes ramas del Gobierno que se mencionaron en la sección anterior, se requeriría una mayor participación de las autoridades ambientales locales en la etapa inicial de las negociaciones de los tratados a expensas de los ministerios de comercio, relaciones exteriores o de minería. Los conflictos de prioridades entre los diferentes ministerios deben ser minimizados, con el fin de lograr una regulación efectiva de las actividades que tengan efectos negativos en el ambiente. Si tenemos en cuenta la cuestión específica de la inversión extranjera directa de China y otros países, mientras que los acuerdos comerciales existentes “se centran casi exclusivamente en proteger los intereses de los inversionistas extranjeros y casi nunca se menciona el desarrollo sostenible” (Gonzalez, 2012, p. 75), podrían ser utilizados en cambio para defender las medidas de protección ambiental y social. En concreto, dicha consideración en este enfoque a los acuerdos y un criterio unificado hacia la participación tanto de los ministerios comerciales y ambientales podrían unir futuras negociaciones a la capacidad de construir procesos más ecológicos. Teniendo en cuenta que China, a pesar de los diversos problemas ambientales en sus operaciones locales e internacionales, es líder en el campo de la energía renovable, puesto que “China es el mayor productor mundial de turbinas de viento y de paneles solares, superando en el 2009 a los Estados Unidos como el país con la mayor capacidad de energía renovable instalada” (p. 75) y mediante procesos de transferencia de tecnología y mayor inversión extranjera directa en dicho campo, China puede surgir como un socio estratégico de América Latina y el Caribe para avanzar en el uso de energía renovable en la región. Lo anterior puede traer beneficios no solo para aquella, sino también para la propia China, dado que, después de la presentación del duodécimo Plan Quinquenal de China en marzo de 2011, el medio de comunicación oficial chino, *China Daily*, incluyó como logro “un gran avance en las industrias estratégicas emergentes” (Davies, 2013, p. 36) dentro de la lista de objetivos del plan. Dichas industrias incluyen el ahorro de energía, nuevas fuentes de

energía y los vehículos de nuevas energías, así como la protección del medio ambiente y la biotecnología. A medida que dichas industrias han experimentado un incremento en la inversión local por parte del Gobierno chino, es lógico que dichas empresas se animen a buscar e invertir en proyectos en el extranjero, lo cual presenta una clara oportunidad para los socios en América Latina y el Caribe.

Para finalizar de forma positiva, no existe razón alguna para que la inversión extranjera directa china no pueda contribuir a lograr una forma auténtica de desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. A pesar de que el apoyo a dicha idea sea limitado a la fecha, algunos van más allá al sugerir:

Uno de los beneficios de las crecientes relaciones económicas entre China y América Latina es la oportunidad de elaborar una agenda del sur sobre comercio y ambiente en el marco de un desarrollo sostenible que integre el desarrollo económico, la protección ambiental y la reducción de la pobreza. (Gonzalez, 2012, p. 74)

Conclusiones

En conclusión, es claro que la inversión extranjera directa china en América Latina y el Caribe representa un riesgo significativo y también una oportunidad para los Estados de la región en términos económicos, políticos, ambientales y sociales, mientras que el total de esta sigue siendo relativamente baja comparado con otros actores, como los Estados Unidos y la Unión Europea, que se han desempeñado por mayor tiempo en la región, y que América Latina y el Caribe aún representa un porcentaje relativamente bajo de toda la inversión extranjera directa china en el contexto global. Ha habido tendencias claras de crecimiento de la inversión extranjera directa china que ameritan atención.

Aunque es posible observar variaciones en aquella en América Latina y el Caribe, tanto por Estado como por sector, está presente y crece en toda la región, y es posible identificar los problemas más comunes. China tiene más participación en los sectores de la minería y la extracción, la infraestructura y la agricultura. La minería y la extracción han sido por largo tiempo el sector dominante dentro de la inversión extranjera directa china, si bien la agricultura y la infraestructura han mostrado un crecimiento significativo en los últimos años.

La relación entre China y América Latina y el Caribe se caracteriza por la gran demanda del Estado chino de materias primas y por el papel que

desempeña como fuente para suplirlas. A cambio, la región recibe la oportunidad de entrar en un mercado nuevo importante y evitar las estrictas condiciones que imponen otras fuentes de inversión, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. China también ofrece un conocimiento valioso y la tecnología para la fabricación y el desarrollo de infraestructura, que son áreas en las que América Latina y el Caribe tradicionalmente ha sido débil y carecido de capacidad interna.

Teniendo en cuenta la teoría de la maldición de los recursos, es claro que dicho concepto puede suponer un riesgo para la región respecto de crear una dependencia a la extracción y exportación de recursos naturales para obtener beneficios puramente económicos, al mismo tiempo que se causan pérdidas irreversibles a recursos no renovables y grandes problemas ambientales y sociales internamente.

Centrándose en los efectos ambientales de la inversión extranjera directa, como consecuencia de los sectores a los cuales esta está principalmente dirigida, se pueden resumir en la explotación acelerada de los recursos naturales, el acceso y el control de los recursos hídricos, la constante generación de gases de efecto invernadero que contribuyen al cambio climático y a los daños a la biodiversidad y a los ecosistemas sensibles, que incluyen una deforestación significativa. América Latina y el Caribe es una región importante para el medio ambiente en el contexto global, principalmente debido a sus recursos hídricos y su gran biodiversidad. Dichos factores indudablemente se encuentran en riesgo debido a la gran variedad de proyectos desarrollados mediante la inversión extranjera directa china.

La pregunta final es si la inversión extranjera directa china y sus actividades relacionadas crean *más* problemas ambientales, entre otros, que las procedentes de otras fuentes. La respuesta a lo anterior todavía no está clara. Algunos estudios (Ray *et al.*, 2015) argumentan que los efectos de la inversión extranjera directa china en realidad sí representan más efectos negativos que los patrones generales de inversión y comercio en América Latina y el Caribe, pero esto está claramente relacionado con los sectores en los que es más activa. Quizá la respuesta sea más clara en los próximos años.

Lo que sí está claro es que América Latina y el Caribe ya está experimentando las consecuencias ambientales y sociales negativas de la inversión extranjera directa china y que, respecto de emisiones de gases invernadero y de uso de agua, estas también pueden tener un efecto global negativo.

La propuesta del ferrocarril transcontinental es un buen ejemplo para demostrar la importancia de la inversión extranjera directa china para el

desarrollo de infraestructura, pero que también supone importantes riesgos ambientales y sociales para la región.

Todas estas cuestiones representan un reto para los Estados de América Latina y el Caribe en la regulación de la inversión extranjera directa y las actividades de China en sus territorios y en toda la región. Históricamente, la regulación de los tratados de comercio y de inversión respecto de mitigar los efectos ambientales ha sido débil. Sin embargo, y sin lugar a duda, muchas economías de América Latina y el Caribe actualmente dependen de la inversión extranjera directa china en diversas áreas, lo cual significa que los Gobiernos nacionales y las organizaciones regionales normalmente no intentan imponer regulaciones estrictas como una forma de compensación a la degradación ambiental. Incluso cuando los tratados incluyen disposiciones ambientales, los Estados de América Latina y el Caribe a menudo son incapaces o no muestran disposición para aplicarlas a los inversionistas extranjeros.

Un aspecto importante en la regulación de la inversión extranjera directa china por parte de los países receptores en América Latina y el Caribe es la naturaleza estatal de la mayoría de los inversionistas chinos. Debido a que dichas empresas tienen un acceso casi ilimitado a los recursos financieros y no tienen restricciones por parte de los accionistas, a diferencia de los inversionistas en otros países, es poco probable que los enfoques convencionales de regulación (como la imposición de multas por el incumplimiento de las normas medioambientales) tengan un fuerte efecto, como ocurriría en otros casos.

Como se mencionó, existe un gran debate sobre si la inversión extranjera directa china y sus actividades son peores para el ambiente y la sociedad que las de otros inversionistas. Mientras Heilmann y Schmidt (2014) argumentan que la inversión extranjera directa china refleja la falta de conciencia local con respecto a las regulaciones ambientales, otros (Ray *et al.*, 2015) han identificado casos en los que aquella y sus actividades han superado los requisitos mínimos impuestos por los países de América Latina y el Caribe receptores en términos ambientales y sociales. Se resalta que la respuesta a dicho debate podrá resultar más clara con el pasar del tiempo.

Sin duda alguna, debido a los efectos negativos al ambiente que ocurren en la región, la regulación ambiental debe ser una prioridad para los Estados de esta. Lo anterior puede verse obstaculizado por los conflictos internos dentro de los distintos ministerios y agencias del Gobierno y la falta de participación por parte los ministerios ambientales en procesos importantes, como

las negociaciones de los tratados y los acuerdos de inversión o en la concesión de licencias para proyectos mineros o de infraestructura.

La efectividad de la regulación también depende de la manera en la que se realice la inversión extranjera directa china en un país (Gonzalez-Vicente, 2011). Las compañías conjuntas entre las organizaciones chinas y las empresas estatales tradicionalmente han establecido las mejores oportunidades para que un Estado ejerza un mayor control sobre las actividades chinas, comparado con las compañías conjuntas entre organizaciones chinas y otras corporaciones multinacionales o incluso la compra de una empresa privada existente por parte de una compañía china.

El rol de la sociedad civil en América Latina ha sido descrito por algunos (Ray *et al.*, 2015) como una fuerza positiva que ha propiciado la creación y la ejecución de la regulación ambiental en los Estados en América Latina y el Caribe, que de otra manera quizá no habrían intentado hacerlo.

Los mecanismos regionales e internacionales también existen debido a los efectos ambientales negativos de la inversión extranjera directa china. Estos incluyen el Sistema de la Integración Centroamericana con respecto al uso de los recursos hídricos, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica en cuestiones de deforestación y la Extractive Industries Transparency Initiative en asuntos relacionados con los sectores de la minería y la extracción, que incluye a tres Estados de América Latina y el Caribe como miembros y otros tres más como candidatos.

A pesar de los efectos negativos que han ocurrido hasta la fecha, la inversión extranjera directa china sin duda ofrece oportunidades importantes a la región si se consiguen los cambios en la regulación. Estas oportunidades están relacionadas con el desarrollo económico y las mejores condiciones sociales y ambientales, y las siguientes recomendaciones destacarán algunas estrategias que América Latina y el Caribe podría implementar.

Recomendaciones

Los Estados de América Latina y el Caribe deben realizar un esfuerzo concertado para incluir medidas de protección ambiental y social en los tratados comerciales y de inversión con China y con todos los inversionistas internacionales. Esto requerirá una participación más fuerte de los ministerios de ambiente y de las autoridades en las negociaciones de tales tratados, en colaboración con los ministerios de comercio, relaciones exteriores, minería, etc.

China y su inversión extranjera directa pueden representar una oportunidad para que América Latina y el Caribe reduzca su dependencia de las fuentes de energía tradicionales y así avanzar hacia economías más verdes basadas en energías renovables. Debido a que China es el mayor productor de turbinas de viento y paneles solares en el mundo (Gonzalez, 2012, p. 75), los procesos de transferencia de tecnología y el desarrollo de capacidades en América Latina y el Caribe podrían integrarse en acuerdos nuevos o existentes de inversión que ayudarán a América Latina y el Caribe a alcanzar estos objetivos.

Además de las acciones de cada Estado en América Latina y el Caribe, las organizaciones regionales también deben continuar fomentando los procesos de intercambio de buenas prácticas con el fin de mitigar los efectos ambientales negativos en la región que se generan debido a la inversión extranjera directa china y de otras fuentes.

Existe una clara oportunidad para que más Estados de América Latina y el Caribe se unan a la Extractive Industries Transparency Initiative, y así alentar —o incluso exigir— que las empresas chinas que deseen invertir y operar en sus territorios hagan lo mismo.

Para finalizar, tanto China como América Latina y el Caribe se pueden beneficiar de sus crecientes relaciones económicas por medio del trabajo mutuo para establecer “una agenda del sur sobre comercio y ambiente” (Gonzalez, 2012, p. 74) mutuamente beneficiosa que podría ayudar a ambos socios a alcanzar una forma de desarrollo verdaderamente sostenible.

Referencias

- Alvarez, T. D. (11 junio 2015). The Twin Ocean project: South America's transcontinental railroad. Recuperado de <http://www.coha.org/the-twin-ocean-project-south-americas-transcontinental-railroad/>
- Blanco, H. (julio 2015). Trade and environment in Latin America and the Caribbean: Priorities and challenges. Inter-American Development Bank
- Canales, C. y Jouravlev, A. (2012). Water and a Green Economy in Latin America and the Caribbean. Unecclac Natural Resources and Infrastructure Division & UN-Water Decade Programme on Advocacy and Communication. June 2012. Retrieved from: http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/water_and_a_green_economy_in_lac_june_2012.pdf
- Colombia, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *Quinto Informe Nacional de Bio-*

- diversidad de Colombia ante el Convenio de Diversidad Biológica*. Bogotá. Recuperado de <https://www.cbd.int/doc/world/co/co-nr-05-es.pdf>
- Davies, K. (2013). China investment policy: An update. *OECD Working Papers on International Investment*. OECD Publishing. Recuperado de <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k46911hmvbt.pdf?expires=1478124207y-id=idyaccname=guestchecksum=7E9C0527286C0332770155B31D0BD81D>
- Extractive Industries Transparency Initiative. (2016). Fact sheet. Recuperado de https://eiti.org/sites/default/files/documents/document/eiti_factsheet_en.pdf
- Girado, G. A. (en prensa). Las empresas chinas en América Latina. En Z. Lun y X. Rios (Eds.), *Estudios acerca de las relaciones entre China e Iberoamérica 2015*. Jiangsu Normal University.
- Global Water Partnership. (2012a). Caribbean. Recuperado de <http://www.gwp.org/en/gwp-in-action/Caribbean/>
- Global Water Partnership. (2012b). Central America. Recuperado de <http://www.gwp.org/en/gwp-in-action/Central-America/>
- Global Water Partnership. (2012c). South America. Recuperado de <http://www.gwp.org/en/gwp-in-action/South-America/>
- Gonzalez, C. G. (2012). China's engagement with Latin America: Partnership or plunder? En E. Blanco y J. Razzaque (Eds.), *Natural resources and the green economy: Redefining the challenges for people, states and corporations* (pp. 37-79). Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Gonzalez-Vicente, R. (2011). China's engagement in South America and Africa's extractive sectors: New perspectives for resource curse theories. *The Pacific Review*, 24(1), 65-87.
- Heilmann, S. y Schimdt, D. H. (2014). *China's foreign political and economic relations: An unconventional global power*. Londres: Rowman y Littlefield.
- MMC Minera Sierra Grande. (2016). Perfil corporativo. Recuperado de http://www.mcc-msg.com//index.php?option=com_contentytask=view&id=17&Itemid=28
- Naciones Unidas, Cepal. (2012). *Water and a green economy in Latin America and the Caribbean (LAC)*. Santiago de Chile. Recuperado de http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/water_and_a_green_economy_in_lac_june_2012.pdf
- No a la mina. (6 octubre 2014). Sierra Grande: minera con agua, vecinos esperan. Recuperado de <http://www.noalamina.org/mineria-argentina/rio-negro/item/13485-sierra-grande-minera-con-agua-vecinos-esperan>
- Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. (17 julio 2016). ¿Quiénes somos? Recuperado de http://otca.pagina-oficial.com/about/who_we_are

- Perrotti, D. E. (2015). La República Popular China y América Latina: impacto del crecimiento económico chino en las exportaciones latinoamericanas. *Revista Cepal*, 116, 47-60.
- Ray, R., Gallagher, K. P., Lopez, A. y Sanborn, C. (2015). China in Latin America: Lessons for South-South cooperation and sustainable development. Boston: Global Economic Governance Initiative, Boston University. Recuperado de <http://www.bu.edu/pardeeschool/files/2014/12/Working-Group-Final-Report.pdf>
- Río Negro. (25 abril 2014). La minera de Sierra Grande no tiene agua para producir. Recuperado de http://www.rionegro.com.ar/region/la-minera-de-sierra-grande-no-tiene-agua-para-FPRN_2026506
- Rudas Lleras, G. y Cabrera Leal, M. (2015). Colombia and China: Social and environmental impact of trade and foreign direct investment. *Global Economic Governance Initiative*, Discussion Paper, 5. Recuperado de <http://www.bu.edu/pardeeschool/files/2014/12/Colombia1.pdf>
- Sax, D. (27 diciembre 2004). A hungry dragon. *Canadian Business*, 78, fasc. 1.
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2014). *Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 4*. Montreal. Recuperado de <https://www.cbd.int/gbo/gbo4/publication/gbo4-es-lr.pdf>
- UN News Centre. (28 junio 2016). UN agencies to meet on El Niño's 'devastating impact' in Central America's Dry Corridor. Recuperado de <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54342#.WBpj9zomQm>
- Velásquez, M. (12 diciembre 2015). La escasez de agua angustia a Sierra Grande. *Río Negro*. Recuperado de http://www.rionegro.com.ar/sociedad/sierra-grande-tendra-otro-verano-con-poca-agua-IARN_8024084

*Relaciones estratégicas de China
en América Latina y el Caribe*

¿Un puente distante? México, la Alianza del Pacífico y China

Thomas Legler

Introducción

Mucho se ha producido sobre el potencial de la Alianza del Pacífico a fin de servir como puente para sus miembros (Ardila, 2015; Arnson, Heine y Zaino, 2014). Las contribuciones en esta obra exploran el potencial triángulo que existe entre los miembros de la Alianza del Pacífico, de esta como organización y China. En este capítulo, examino su utilidad para la consecución de las relaciones entre México y China; en otras palabras, el ya mencionado triángulo, pero desde la perspectiva de México. Mi argumento es que aun cuando el país obtiene modestos beneficios por el acercamiento a China por medio de la Alianza del Pacífico, la organización en general es de utilidad limitada para dicho acercamiento, además de ser una opción institucional transpacífica de entre otras varias a disposición para consolidar sus intereses frente a China.

Mi análisis se divide en tres partes. La primera sección resume la literatura relevante acerca de la política exterior mexicana para poder entender el papel de México en la Alianza del Pacífico. Hasta ahora, esta relación no ha sido analizada adecuadamente en el contexto de la proliferación y complejidad institucional en el hemisferio occidental y Asia-Pacífico. En este sentido, propongo la utilización de conceptos clave e ideas asociadas a esta línea de análisis para contribuir al estudio del triángulo México-Alianza del Pacífico-China. En la segunda sección, me enfoco en la relación México-China y los prospectos de Alianza del Pacífico para fungir como puente entre estos países. En mi análisis, destaco que la Alianza no es la única opción de ser potencial puente para vincular a México y China en cuanto existen otras organizaciones en Asia-Pacífico, tales como el Foro de Cooperación

Económica Asia-Pacífico (APEC ‘Asia-Pacific Economic Cooperation’), la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (Ansea), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) o el Tratado Transpacífico (TTP). Finalmente, en una última sección, regreso a mi argumento central y ofrezco una serie de reflexiones sobre sus implicaciones para los socios de México en la Alianza del Pacífico.

La Alianza del Pacífico: la visión de México

Existe un creciente interés académico sobre el papel de México en la Alianza del Pacífico (Covarrubias, 2016; Herrera Chaves, 2014; León-Manríquez y Ramírez Bonilla, 2014; Saltalamacchia, 2014). En esta sección, exploro los motivos principales para la participación de México en la Alianza según la revisión de literatura relevante: ganancias económicas, imagen nacional y consideraciones geopolíticas. En los análisis sobre los vínculos de México con la Alianza, es notable una brecha en el estudio del papel de la proliferación, la complejidad y el traslape institucional, regional y transpacífico, en los cálculos de la política exterior mexicana. Como se evidenciará en la siguiente sección, México se ha acercado a Asia-Pacífico vía numerosos vínculos institucionales que incluyen —aunque no se limitan— a la Alianza.

Antes de revisar las contribuciones académicas pertinentes, cabe resaltar que hay muchas señales que ayudan a poner la Alianza en contexto, desde el punto de vista de México. Primero, es importante comprender que en México la Alianza del Pacífico es un proyecto elitista de arriba abajo más que un proyecto societal. Algunas encuestas muestran que dicho proyecto goza de poco reconocimiento entre la población mexicana; solo un 30 % está familiarizado con la Alianza del Pacífico (Morales Castillo, Maldonado y Schiavon, 2016, p. 15). Así, México es el país miembro con la población menos familiarizada con la Alianza.

En segunda instancia, varios académicos han resaltado que, para México, la Alianza del Pacífico no es tanto sobre las específicas relaciones y sus prioridades con otros Estados miembros (Chile, Colombia, Perú), sino sobre un reaceramiento más general a América Latina (Saltalamacchia, 2014, p. 424). De acuerdo con León-Márquez y Ramírez Bonilla (2014), la Alianza es una pieza clave en los esfuerzos de las administraciones de Calderón (2006-2012) y Peña Nieto (2012-2018) para reestructurar la política exterior mexicana hacia la región latinoamericana. Lo anterior forma parte de un esfuerzo mayor de los Gobiernos mexicanos que siguieron a Vicente Fox (2000-2006) para

relacionarse con América Latina y el Caribe, ya que las relaciones se habían visto seriamente dañadas por tensiones ideológicas y choques de personalidad con Brasil, Cuba y Venezuela (Saltalamacchia, 2011a, 2011b, 2014).

Es importante también tomar en cuenta que, desde los orígenes de la Alianza como Arco del Pacífico en los primeros años del siglo xxi, México no ha sido el principal promotor de la Alianza del Pacífico, sino el Gobierno peruano (Briceño, 2010). No obstante, México se ha vuelto un entusiasta participante, cuyo apoyo a la Alianza ha continuado a pesar de los traspasos de las administraciones gubernamentales.

Es comúnmente aceptado que los motivos económicos han sido el impulso principal para el involucramiento de México (Guajardo, 2016; León-Manríquez y Ramírez, 2014, p. 35; Saltalamacchia, 2014, p. 423). La recesión global financiera de 2008-2009 —la cual repercutió negativamente en las exportaciones mexicanas hacia los Estados Unidos y la Unión Europea— causó que fuese imperativa una diversificación comercial vía los mercados más dinámicos de América Latina y Asia-Pacífico. Así, la Alianza ofreció a México una plataforma para proyectar sus relaciones económicas y comerciales con otros Estados con los que tiene afinidad política, ya hacia Asia-Pacífico, ya de manera global (Guajardo, 2016) o lo que Arnson, Heine y Zaino (2014) han acuñado “globalización por medio de la *Asianización*”. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (México, 2013) de la Administración de Peña Nieto puso a Asia-Pacífico como una región clave para la consolidación de las relaciones económicas internacionales de México. Cabe señalar que la participación de México en la Alianza del Pacífico es consistente con un patrón de diplomacia guiada por el comercio que data desde que el país se unió al Acuerdo General de Aranceles y Tarifas en 1986, aunado a la fuerte promoción de esquemas de regionalismo abierto, como el tratado de libre comercio de América del Norte (TLCAN) o el Área del Libre Comercio de las Américas (Rodríguez y Prado, 2015).

México también se ha adherido a la Alianza del Pacífico por las oportunidades sobre líneas económicas para su “marca de país” (*nation-branding*) (Nolte, 2016; Saltalamacchia, 2014). Como Nolte (2016) observa, por medio de la Alianza del Pacífico los cuatro Estados miembros se han promovido exitosamente como buenas economías abiertas a los negocios y como un portal hacia Asia-Pacífico. Mediante la Alianza, han ganado publicidad gratis, tal como Samuel George (2014) los ha nombrado: los *pumas del Pacífico*, modelos de economías de mercado emergentes. De manera más reciente, el reporte del Banco Mundial *Doing Business* clasificó a los miembros de la Alianza entre

los mejores países con ambiente para negocios, y el índice 2014 de Libertad Económica los clasificó entre los países con los niveles más altos de libertades económicas (Flores, 2016, 92; Heine, 2016, p. 39).

El trabajo de algunos autores sugiere que las consideraciones geopolíticas también desempeñan un papel relevante en el entendimiento de la Alianza del Pacífico desde la perspectiva mexicana. En un sentido general e histórico, hay una tradición establecida en la política exterior mexicana de enfocarse en crear o promocionar instituciones multilaterales regionales en América Latina como contrapeso simbólico para contrarrestar la presencia dominante de los Estados Unidos en las relaciones exteriores de México (Ardila, 2015; González, 2005, 2013; González y Velázquez Flores, 2012; León-Manríquez y Ramírez, 2014; Ramos, 2013; Saltalamacchia, 2011a, 2011b). Es posible que la Alianza del Pacífico —la cual excluye a los Estados Unidos de entre sus miembros— sirva de plataforma potencial para la administración y articulación de las relaciones de México con su poderoso vecino del Norte en el ámbito latinoamericano y de Asia-Pacífico. En esta línea, hay quienes especulan sobre si la Alianza es un instrumento de dominación estadounidense (Lula y Morales, citado por Saltalamacchia, 2014, p. 431; Nolte y Wehner, 2013) en cuanto sus cuatro miembros son los aparentemente más alineados a las políticas latinoamericanas de los Estados Unidos. Sin embargo, estas interpretaciones carecen de evidencia empírica.

Las consideraciones geopolíticas también pueden entrar en los cálculos de México frente a la Alianza del Pacífico con respecto a Brasil. De acuerdo con algunos analistas (Covarrubias, 2016), la percepción de la posición estructural de México como *potencia secundaria*, *vis-à-vis* Brasil como potencia regional y emergente latinoamericana, sin duda incide en explicar la actitud del primero en relación con la Alianza y, por ende, respecto de la gobernanza regional. Según esta línea de análisis, México ha demostrado su inconformidad con el liderazgo brasileño al apoyar la creación de la Alianza del Pacífico. El fracaso de la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas en 2005 y la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en 2008 vulneraron los vínculos de México con América Latina y su entera exclusión de América del Sur. Así, la Alianza del Pacífico es síntoma de un revisionismo regional (*contestation*) (Flemes y Castro, 2016; Flemes y Wehner, 2015), y constituye una alianza diplomática entre potencias secundarias latinoamericanas (Flemes y Castro, 2016, p. 84). De manera similar, Oyarzun y Rojas (2013) caracterizan la Alianza como un contrapeso regional al Mercado Común del Sur y la Unasur. Ya de manera inadvertida, ya de manera intencional, varios

autores afirman que este comportamiento de contraequilibrio ha impulsado una división de tipo atlántico-pacífico de los países en la Alianza y aquellos en el Mercado Común del Sur (León-Manríquez y Ramírez Bonilla, 2014; Quiliconi, 2013).

Otros prefieren analizar a México por medio del concepto de *potencia media* (Cooper, 2015; Maihold, 2014; Pellicer, 2013). Estos autores señalan al recién creado grupo multilateral de Mikta (México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia) como un club de potencias motivado por tendencias de comportamiento de potencia media: evitar la exclusión de foros globales clave y servir como actores importantes en la gobernanza global y regional, inclinarse para fungir como puentes o ejes regionales-globales y promover el diálogo y la proyección como emprendedores políticos y promotores de ciertos valores (democracia, derechos humanos, inclusión, adopción multilateral de decisiones). Tendría sentido para los académicos examinar a México como potencia media en relación con sus vínculos con la Alianza del Pacífico, especialmente tomando en consideración el potencial papel de puente transregional que la organización ha clamado desempeñar.

El análisis de potencia media no solo resalta la posición estructural de México en asuntos regionales y globales, sino también elementos de la identidad nacional mexicana. De acuerdo con Saltalamacchia (2014, pp. 431-433), México se aproximó a la Alianza del Pacífico por elementos de identidad en común con Chile, Colombia y Perú. En contraste con otros países latinoamericanos, los cuatro miembros de la Alianza comparten una afinidad liberal doble: políticamente en favor de la democracia representativa y los derechos humanos y económicamente por la preferencia al desarrollo dirigido por las fuerzas del mercado y el regionalismo abierto. En este sentido, la Alianza del Pacífico es una importante instancia de multilateralismo para la construcción de comunidades (Acharya, 2006; Adler y Barnett, 1998).

Mientras México ha sido estudiado como potencia media o secundaria, no hay mayor interés en los círculos académicos de analizar el país como una potencia emergente, más allá de la cuestión de la poca aplicabilidad del concepto (Gómez Bruera, 2015). El presidente Peña Nieto establece en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (México, 2013, p. 10) que México se está convirtiendo en una potencia económica emergente, y en una subsección del capítulo 5 del Plan hay un área dedicada a las relaciones exteriores de México titulada “México se puede consolidar como una potencia emergente” (p. 92). Hay evidencia, entonces, de que el potencial estatus del país como una potencia emergente ha permeado en la psique colectiva de la élite

política. En contraste con el decisivo avance de Brasil hacia dicho estatus en la primera década del siglo *xxi*, hay pocas pruebas de que la retórica en México se vuelva una realidad. En el caso brasileño, una crítica clave contra su estatus como potencia emergente es que usualmente no ha sido sencillo contar con el apoyo de seguidores regionales en sus intentos de proyectar su poder regional y global (Flemes y Wehner, 2015; Malamud, 2011; Schirm, 2010; Tokatlian, 2013). En contraste, en el caso de México, diversas fuentes apuntan a una variedad de obstáculos internos que le impiden convertirse en una potencia emergente: la renuencia entre las élites políticas mexicanas de asumir un liderazgo regional y global, serios problemas internos en los que estas centran su atención —que incluye narcotráfico, corrupción, violencia, inseguridad pública, violación a los derechos humanos—, una Cancillería y aparato burocrático sin capacidad óptima para el caso, la dificultad de sostener impulsos de liderazgos episódicos y la dificultad para definir con claridad lo que quiere el país frente a América Latina y el mundo (Benítez Manaut, 2015; Gómez Bruera, 2015; González, 2005, 2013; Pellicer, 2012; Saltalamacchia, 2014, p. 430).

Hasta ahora, poca atención se ha prestado a la toma de decisiones en política exterior mexicana en el contexto de la proliferación regional institucional en el hemisferio occidental y a través del Pacífico. En décadas recientes, ha habido un incremento drástico en el número de instituciones formales regionales, que incluye la creación del grupo Contadora, el proceso de Esquipulas y, eventualmente, el Grupo de Río. Durante la década de 1990, la promoción del regionalismo abierto impulsó la creación del Mercado Común del Sur, la Cumbre de las Américas y el TLCAN. En el siglo *xxi*, el surgimiento de un regionalismo poshegemónico fue asociado con el ascenso de la Alianza Bolivariana para las Américas, la Celac, el Unasur y, obviamente, con respuestas de regionalismo abierto, como la de la Alianza del Pacífico. Después de sus inicios en el estudio de la gobernanza global (Alter y Meunier, 2009; Muzaka, 2010; Orsini, Morin y Young, 2013), en años recientes los académicos han empezado a investigar la proliferación institucional en América Latina y se han enfocado en cómo los mandatos traslapados y el incremento de la complejidad de regímenes en áreas como la seguridad regional y el comercio afectan los resultados de la toma de decisiones y la gobernanza regional (Gómez-Mera, 2015; Nolte, 2014; Weiffen, Wehner y Nolte, 2013). En Asia-Pacífico, un significativo número de recién creadas organizaciones multilaterales tienen el potencial de vincular América Latina o el hemisferio occidental con Asia: el APEC, la Celac el TTP y, por supuesto, la Alianza del Pacífico.

La proliferación institucional abre mayores opciones para que los Gobiernos se involucren en el llamado *forum shopping* (foros a la carta), eligiendo la opción institucional que mejor les sirva a sus intereses en relación con asuntos específicos en un momento determinado (Busch, 2007; Malor, 2005). Algunos han asociado este fenómeno con lo que se ha llamado *contested multilateralism* (multilateralismo cuestionado) (Morse y Keohane, 2014) o la creación intencional de nuevos agrupamientos multilaterales para contrarrestar, excluir o debilitar los foros multilaterales existentes. Una conducta relacionada es la de *regime shifting* (desplazamiento entre regímenes), en la que los Estados deliberadamente crean nuevas instituciones o eligen otras opciones institucionales en referencia a regímenes particulares para evitar instituciones dominadas por otras potencias (Helfer, 2004, 2009). Estas dinámicas institucionales pueden incluir el choque de ideas y valores y llevar a lo que Acharya (2011) llama *norm subsidiarity* (subsidiariedad normativa): la creación de nuevas reglas por actores locales para preservar su autonomía frente a actores más poderosos. Esta arquitectura institucional fragmentada en diversas áreas de gobernanza regional puede ser asociada a escenarios en los que la organización es dominante en relación con otras, una institución reforzada (*reinforced institution*), o en competencia con otras, una institución cuestionada (*challenged institution*) (Betts, 2009, 2013). En consecuencia, la fragmentación institucional puede ser asociada con la cooperación y sinergia interinstitucional, con la competencia y el conflicto (Biermann, Pattberg, Van Asselt y Zelli, 2009).

Cabe destacar que, si uno asigna un peso analítico a la proliferación, la complejidad y el traslape institucional, una implicación crucial es que el análisis de la conducta o intereses de un Estado en particular, en relación con instituciones regionales específicas, no puede separarse de sus interacciones y cálculos frente a otras instituciones. Así, los vínculos de México con la Alianza del Pacífico no pueden ser comprendidos en su totalidad sin la referencia al abanico de otras organizaciones por las cuales actúa para avanzar en su agenda latinoamericana y asiática. Además, existe una cierta dialéctica *estructuracionista*, en la que la conducta de un Estado en particular —México en este caso— es influida por el complejo ambiente institucional y repercute a su vez en las instituciones correspondientes. Esta referencia al tándem agente-estructura, por supuesto, cita al trabajo pionero sobre teoría estructuracionista de Anthony Giddens (1984) y su aplicación en la teoría de relaciones internacionales por académicos como Alexander Wendt (1987).

Hay una amplia evidencia de que México ha impulsado la proliferación institucional, los foros a la carta y el desplazamiento de regímenes en décadas recientes. Por ejemplo, fue uno de los pioneros de la creación del grupo Contadora en apoyo al proceso de paz en América Central y luego del Grupo de Río en 1990, entidades cuyo mandato traslapó al de la Organización de Estados Americanos (OEA) y las Naciones Unidas, pero que intencionalmente excluyeron a las superpotencias: los Estados Unidos y la antigua Unión Soviética. A inicios de la década de 1990 México participó activamente en la negociación del TLCAN, acuerdo que simultáneamente estaba “anidado” (*nested*) (Aggarwal, 1998) en las reglas del Acuerdo General sobre Aranceles de Aduana y Comercio, pero que también las traslapaba y redirigía la prioridad de México de reglas comerciales globales a regionales. Aunado a esto, al mismo tiempo que México se vinculó más a los Estados Unidos y Canadá por medio del TLCAN, y avaló una nueva iniciativa comercial hemisférica en el Área de Libre Comercio de las Américas, también fue instrumental en la creación de un nuevo espacio interregional con la organización de la primera Cumbre Iberoamericana en Guadalajara en 1991. El Gobierno de Calderón fue el principal impulsor de la fundación de la Celac en 2010-2011, a pesar de los traslapes que creó con los mandatos de la OEA y la Unasur, sin mencionar la eliminación del Grupo de Río, otra organización que nació con significativa contribución mexicana. México abogó por la creación de la Celac, la organización que potencialmente reta la autoridad de la OEA, pero aún continúa desempeñando un importante papel en esta última por la defensa del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y por presidir el grupo de trabajo interno para la reforma de las finanzas de la OEA. En un primer vistazo, pareciera que la participación de México en las instituciones hemisféricas y regionales se ha caracterizado tanto por alineamiento (*bandwagoning*) en los foros dominados por los Estados Unidos como de balance de poder (*balancing*) en casos como la Celac. En este proceso, México ha ejercido un activo cometido en expandir las opciones institucionales que permitan avanzar sus intereses de manera pragmática. En la siguiente sección, examinaré cómo la Alianza del Pacífico encaja en las prioridades institucionales y regionales de México en su relación con China.

La Alianza del Pacífico: ¿conexión entre México y China?

La Alianza del Pacífico no nació en un vacío, sino frente a una plétora de otras organizaciones regionales e interregionales en América Latina, Asia y

Asia-Pacífico. No es la única organización con la capacidad de atravesar el Pacífico y conectar a sus Estados miembros con potenciales socios asiáticos. En este sentido, y como expondré, la Alianza es una opción entre varias para México y otros Estados miembros de la Alianza para acercarse a China por medios multilaterales. Sin embargo, antes de explorar estos posibles puentes, primero es necesario apreciar algunos de los retos básicos que enfrenta México frente a China: persistentes problemas bilaterales y la importancia de relaciones triangulares entre estos y los Estados Unidos.

Históricamente, la relación bilateral entre China y México ha estado marcada por episodios de discriminación, desconfianza y malos entendidos. Estos, ultimadamente, conllevaron fricciones comerciales en cuanto el Gobierno mexicano, bajo presión mediática de poderosos grupos económicos, trató de impedir el ingreso de China en la Organización Mundial del Comercio. De hecho, México fue el último país en aprobar la admisión de China (Cornejo, 2013). Más que nada, México y China han tenido una relación económica problemática con una dimensión triangular que involucra a los Estados Unidos. A esto se suma el hecho de que China superó a México como la principal fuente de importaciones para los Estados Unidos, por lo que hay una aguda concepción de competencia económica entre estos dos países para ingresar en el mercado norteamericano (González, Mendoza y Juanjuan, 2015). Las relaciones comerciales bilaterales México-China se han incrementado cerca de un 38 % anualmente de 1996 a 2010, pero el déficit para México se incrementó un 41 % en el mismo periodo (Hernández, 2012, p. 79). En esta complicada relación comercial, los sectores productivos —como la industria de textiles y calzado— que han sentido el peso de las importaciones chinas, por medio de la Cámara Nacional de la Industria del Vestido y la Confederación de Cámaras Industriales, han tratado de persuadir al Gobierno mexicano de mitigar los efectos negativos de la competencia china que causó desconfianza entre ambos países (Hearn, 2015, p. 3).

La relación bilateral también ha sufrido desequilibrios, porque China ha priorizado más sus relaciones bilaterales con México que viceversa. Pekín ha identificado prioridades estratégicas con respecto a México: recursos naturales, proximidad a los Estados Unidos y potencial de mercado de bienes de consumo (Cornejo, 2013, pp. 657-658), y de manera consecuente ha otorgado el estatus de asociación estratégica al país. En contraste, México ha sido un actor más reactivo *vis-à-vis* China o con Asia-Pacífico en general (León-Manríquez y Tzili, 2016), lo cual se refleja en el hecho de que el Gobierno mexicano aún no formula una política hacia China.

A pesar de la tibia percepción de México sobre China, esta relación bilateral es una de las más importantes para el país asiático en la región. En 2004, se crearon la Comisión Binacional Permanente México-China y el Grupo de Alto Nivel. En 2006, se estableció el Programa de Acción Conjunta 2006-2010, y se fundó el primer Instituto Confucio. En 2008, se creó el Mecanismo de Diálogo Estratégico entre China y México. En 2011, se lanzó el Programa de Acción Conjunta 2011-2016, y en 2013 el Gobierno chino otorgó el estatus de socio estratégico integral ya mencionado, que incrementó el estatus político de México para el país asiático. Esta institucionalización simboliza la creciente importancia de la relación bilateral, además de las preferencias de China en el uso del poder suave para reducir las percepciones antichinas en la sociedad mexicana (Cornejo, 2008, 2013). También representa un esfuerzo por parte de ambos Gobiernos de mejorar los vínculos políticos, culturales y económicos.

No obstante, han existido varios desafortunados incidentes que ensombrecen los avances en la relación. En 2003, cuarenta atletas chinos fueron puestos en cuarentena debido a la reemergencia de la gripe aviar en China. En 2007, el Gobierno chino protestó formalmente por el paso del presidente taiwanés por espacio aéreo mexicano —mientras iba a una visita oficial a Nicaragua—, además de la visita de senadores taiwaneses a México. En 2008, el Gobierno presionó al expresidente Vicente Fox para cancelar su asistencia a un foro sobre democracia en Taiwán, además de que la visita del dalái lama también molestó a Pekín. En 2009, y en respuesta a la acción de 2003, el Gobierno chino puso en cuarentena a un grupo de turistas mexicanos en tiempos del brote del virus de la influenza AH1N1 (Cornejo, 2008, 2013). En 2014, el Gobierno mexicano dio marcha atrás en la decisión de contratar a una empresa china para la construcción del tren de alta velocidad México-Querétaro, debido a la falta de transparencia en el proceso. Pareciera que, por cada paso hacia adelante, dos pasos se realizan hacia atrás.

Los vínculos económicos y comerciales han avanzado lentamente. En 2008, el entonces vicepresidente del Consejo Chino para la Promoción del Comercio Internacional, Wang Jinzhen, indicó que China estaría muy interesada en negociar un tratado de libre comercio (TLC) con México. Cuando el presidente Xi Jinping visitó México en 2013, el entonces embajador en la Ciudad de México, Zeng Gang, reiteró el deseo de China de buscar establecer un TLC con el Gobierno mexicano (*Informador*, 2008; *Expansión*, 2013). Empero, México se ha rehusado a involucrarse en negociaciones comerciales con China limitando el comercio a muy específicos productos, como el tequila y la carne de puerco.

En la relación bilateral, las consideraciones triangulares que se relacionan con los Estados Unidos siempre han estado presentes. Por un lado, este factor es esencial por la proximidad de sus mercados e industrias a México, y por el TLCAN. México se inserta, así, en una dinámica triangular China-América Latina-los Estados Unidos como una potencial plataforma para entrar en el mercado estadounidense (Gallagher, 2016, p. 171). De acuerdo con Dussel y Gallagher (2013), China se está convirtiendo en el cuarto miembro del TLCAN en cuanto ha incrementado su comercio con México y China, pero a expensas de ambos, ya que China está ganando cuotas de mercado en ambos países. López, Rodil y Valdez (2014) observan que los cambios en la estructura comercial entre China y los miembros del TLCAN han incrementado el comercio intraindustrial y han internacionalizado las cadenas productivas, que ha resultado en una dinámica de *hub and spoke*, en la que los Estados Unidos es el *hub*, o eje, y México, Canadá y China son los *spokes*, o radios.

Por otro lado, el triángulo formado por los Estados Unidos, China y México también involucra geopolítica. En definitiva, México tiene que tomar en consideración los intereses estratégicos de los Estados Unidos —especialmente debido al TLCAN— cuando se acerca a Asia y Asia-Pacífico, China en particular. Aun cuando México se inclina hacia el libre mercado por medio de la diversificación de sus exportaciones, así como quiere una mayor proyección internacional al adherirse al TTP (Retana, 2013; Ramírez, Lugo y Orozco, 2015, p. 42), la naturaleza del este dificulta a México no intervenir en dinámicas geopolíticas regionales. De acuerdo con Myers (2016), “el TTP contribuye poco a la promoción de políticas tradicionales de comercio, pero establece normas y reglas que se diferencian claramente del modelo económico en China” (La traducción es mía), lo cual excluye cualquier intento de China para ingresar en el tratado transpacífico. Por consiguiente, el *pivot to Asia* propuesto por la entonces secretaria de Estado Hillary Clinton (2011) se materializa en el TTP, herramienta más geopolítica que comercial para la contención de China (María y Campos, 2016). Las declaraciones de Hillary Clinton como candidata presidencial sobre reconsiderar el TTP dificultan observar cómo evolucionará y si causará problemas entre China y México. Pero, hasta ahora, China y los Estados Unidos tienen una relación sumamente interdependiente, y el comercio de México con ambos se ha incrementado a lo largo del tiempo, por lo que es improbable que aumenten las tensiones geopolíticas más allá de los asuntos regionales que representan los conflictos del mar del Este y Sur de China. Como refleja el caso del TTP, México debe ser sensible a los intereses estadounidenses en su trato con China.

¿Qué ventaja ofrece la Alianza del Pacífico frente a otras instituciones regionales que sirven potencialmente como puente entre México y China o Asia en general? Claramente, la Alianza del Pacífico llamó la atención de China en cuanto esta solicitó, y fue aceptada, para ser observador de la Alianza en 2014. Aparentemente China ha sido atraída por la integración financiera, el dinamismo y la promoción de regionalismo abierto de la Alianza del Pacífico (Heine, Wu y Li, 2015). En años recientes, la Alianza del Pacífico ha organizado una serie de actividades que vinculen a sus Estados miembros —México incluido— con China, tales como el II Seminario de Promoción de Inversiones (Shanghái, 2012), el Foro y el Seminario Multisectorial sobre Inversiones (Pekín y Shanghái, 2013) con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, la participación en la Exhibición sobre Negocios en Alimentos SIAL China desde 2014, el Seminario Oportunidades de Negocios de la Alianza del Pacífico (Chongqing, 2015), un *tour* por China de representantes de los países miembros para atraer el turismo (2016) y la participación anual de China en Macrorrueda de Negocios desde 2014. Aunque algunas de estas actividades aparenten ser modestas, han contribuido a promover la visibilidad de las oportunidades de negocios en los Estados miembros de la Alianza entre socios de negocios chinos y han hecho saber a China que están abiertos a los negocios.

Sin embargo, y tal como Eduardo Tzili Apango establece en su contribución en este volumen, el principal foro regional para las relaciones China-América Latina no es la Alianza del Pacífico sino el Foro China-Celac, el cual tuvo su primera reunión cumbre en Pekín en enero de 2015. China también está vinculada con América Latina por medio de otras organizaciones regionales y hemisféricas, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Desarrollo del Caribe en calidad de miembro o en la OEA en calidad de observador. De manera interesante, y como noté anteriormente, la Celac fue producto de iniciativa mexicana, y al menos en teoría podría servir como plataforma para fortalecer la relación México-China. Cabe mencionar que China fue el principal proponente y ejecutor del Foro China-Celac, por lo que ha estado más activa en esta organización que con la Alianza del Pacífico.

Un potencial escenario para un puente transpacífico entre México y China se relaciona con los vínculos entre la Alianza del Pacífico y la Ansea. Como Komori (2009) ha observado, la Ansea ha sido instrumental en la construcción de nuevos regionalismos en Asia, que incluye el esquema

de la Cumbre del Este Asiático,¹ el Foro Regional Ansea² y la recientemente formada Comunidad Económica Ansea, que ha impulsado la integración económica en el sureste asiático. En años recientes, la Ansea ha desempeñado un papel pionero en promover negociaciones comerciales con China por medio de la Asociación Económica Regional Integral (RCEP 'Regional Comprehensive Economics Partnership'), que se basa en la red del esquema Ansea+6.³

La Alianza del Pacífico ha estado muy activa con la Ansea desde 2014, cuando los representantes de ambas organizaciones se reunieron en las sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En 2015, en la conferencia bilateral Ansea-Alianza del Pacífico que se llevó a cabo en Bangkok (Tailandia), el país anfitrión propuso el establecimiento de un TLC entre ambas organizaciones (*La Vanguardia*, 2015). En mayo de 2016, en la Tercera Reunión Ministerial entre el Grupo de Relaciones Externas de la Alianza del Pacífico y el Comité de Representantes Permanentes de la Ansea, que también se realizó en Bangkok, se discutieron oportunidades de desarrollo y de negocios (Alianza del Pacífico, 2016). Así, una futura posibilidad podría ser la construcción de un puente Alianza del Pacífico-Ansea para vínculos más cercanos entre China y México. No obstante, cabe mencionar que los esfuerzos iniciales de México para un mayor acercamiento con la Ansea se han topado con dificultades: ha intentado dos veces, sin éxito, obtener el estatus de Socio de Diálogo en el Foro Regional de la Ansea, requisito para explorar formas más profundas de asociación. Esto fue un fracaso debido a la limitada influencia mexicana en los procesos regionales de paz y seguridad, aunado a diferentes enfoques de política exterior relacionados con la democracia y los derechos humanos (León-Manríquez y Tzili, 2016, p. 131).

El APEC se presenta como otro posible puente para las interacciones entre México y China a causa de ser el principal canal multilateral para acercarse

¹ Foro de líderes regionales para el diálogo estratégico y la cooperación sobre asuntos clave concernientes a la región del este asiático. Además de los diez países de la Ansea, incluye a Australia, China, la India, Japón, Nueva Zelanda, Rusia, Corea del Sur, los Estados Unidos.

² Foro cuyos objetivos se concentran en impulsar el diálogo constructivo y la consulta sobre asuntos políticos y de seguridad, además de contribuir a los esfuerzos de construcción de confianza y diplomacia preventiva en la región de Asia-Pacífico. Además de los diez países de la Ansea, incluye a Australia, Bangladés, Canadá, Corea del Norte, la Unión Europea, la India, Japón, Mongolia, Nueva Zelanda, Paquistán, Papúa-Nueva Guinea, Corea del Sur, Rusia, Sri Lanka, Timor Oriental, los Estados Unidos.

³ Además de los diez países de la Ansea, incluye a Australia, China, la India, Japón, Nueva Zelanda y Corea del Sur.

a los países de Asia-Pacífico (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2013, pp. 34-38), y ha servido hasta ahora como la principal plataforma multilateral para reuniones bilaterales paralelas de alto nivel entre funcionarios mexicanos y chinos. Cabe resaltar que de manera similar las cumbres del G20 también han servido como un foro multilateral adecuado para que México y China dialoguen, ya que brinda la oportunidad para los jefes de Estado de reunirse paralelamente.

Desde 2004, cuando comenzaron a gestarse los proyectos de la RCEP y el TTP, la dinámica del APEC evolucionó para dar paso a la participación de organizaciones subregionales en la materialización de una futura área de libre comercio en Asia-Pacífico (Ramírez Bonilla, 2014; Rodríguez, 2014). Es posible que estos proyectos complementen más que reemplacen al APEC, tomando en consideración que el concepto de Área de Libre Comercio de Asia-Pacífico fue propuesta por el Consejo Asesor de Negocios del APEC desde 2004, y adoptado por este en 2006 como una de sus principales metas a largo plazo (APEC Policy Support Unit, 2011; ABAC, 2014). Los proyectos de la RCEP y el TTP surgieron, en parte, debido al fracaso de las negociaciones de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio, y el carácter más informal del APEC, que obstaculizaron una mejor cooperación económica en Asia-Pacífico.

Cuando el TTP se firmó, el Gobierno chino declaró que “China está abierta a cualquier TLC transparente y abierto”, y que el TTP y la RCEP son compatibles (Ministry of Commerce People’s Republic of China, 2016). Empero, el Gobierno chino no ha solicitado formalmente la adhesión al TTP, ya que se está enfocando en las negociaciones de la RCEP aunado a otros esfuerzos multilaterales de iniciativa china, como las Iniciativas de Franja y la Ruta de la Seda y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. El Gobierno mexicano ha declarado que el TTP “es el acuerdo comercial más importante y ambicioso en el mundo” (México, 2013, p. 95), formalmente adhiriéndose a las negociaciones del TTP en 2012, mostrando voluntad política e interés en ser parte de este acuerdo. México se alineó con los Estados Unidos, lo cual condicionará, si no es que impedirá, cualquier esfuerzo por parte de México en profundizar sus relaciones con China.

Al contrario de su atención hacia el TTP, México hasta ahora no ha mostrado ningún interés hacia la RCEP. Lo anterior se relaciona con las dificultades en la relación comercial con China y en volverse socio de diálogo con la Ansea. Además, y como requisito para entrar en el proceso de la RCEP, México primero deberá negociar un TLC con la India, Australia y Nueva

Zelanda. El desinterés por parte de México también tiene que ver con la indiferencia y el desconocimiento de la élite mexicana por la realidad asiática. En la actualidad, y aparte del Acuerdo de Asociación Económica con Japón, Corea del Sur es el único país asiático con el que México está negociando un TLC, que está previsto para ser concluido en 2017 (Morales, 2016).

Si bien México se ha integrado en las negociaciones del TTP alineándose con los Estados Unidos, puede acercarse a los países del este asiático por medio de la Alianza del Pacífico, China en particular. De acuerdo con Heine (2016, p. 37), todos los países miembros de la Alianza tienen fuertes vínculos institucionales con países de la RCEP y del TTP, además del TLC con China y los Estados Unidos, y México es la excepción.

El potencial límite para que la Alianza del Pacífico sirva como puente entre los dos esquemas es la ausencia de un TLC México-China. A la fecha, Colombia no ha firmado un TLC con China, pero en la visita de 2015 del primer ministro Li Keqiang al país sudamericano, ambos Gobiernos acordaron iniciar un estudio de factibilidad para el establecimiento de un TLC China-Colombia. Esto significa que México tendría que estudiar la posibilidad, y luego consolidar, la firma de un TLC con China para que la Alianza del Pacífico se convirtiera en un verdadero puente institucional entre la RCEP y el TTP.

La Alianza del Pacífico tiene el potencial de convertirse en un puente entre México y China, pero queda mucho por hacer. Dados los factores estructurales e interinstitucionales arriba mencionados en las relaciones en Asia-Pacífico, la Alianza del Pacífico todavía no es la “institución puente”, porque el Foro China-Celac ya puede fungir como plataforma de acercamiento, y México primero debe resolver muchos asuntos bilaterales para poder profundizar la relación con China.

Conclusión

Tal como he sugerido en este análisis, aunque la Alianza del Pacífico tiene el potencial de servir como puente para la relación entre México y China, hay numerosas opciones institucionales multilaterales a disposición de México para acercarse al país asiático, que incluye la Celac, la Ansea, el APEC y el TTP. El caso de México, la Alianza del Pacífico y China muestran las virtudes de analizar el efecto de la proliferación, la complejidad y el traslape institucional en la toma de decisiones de política exterior. Como mi análisis ha demostrado, cualquier papel de puente que la Alianza desempeñe en el futuro dependerá de una mejora general en las relaciones bilaterales entre los dos

países, sin mencionar la relación triangular que existe entre México, China y los Estados Unidos. Cabe resaltar que México es el único miembro de la Alianza del Pacífico que hasta ahora no ha negociado un TLC con China o al menos ha iniciado pláticas de negociación, como en el caso de Colombia; sin duda, un factor que interviene en el potencial de la Alianza del Pacífico de acercamiento con China.

Más aún, que la Alianza del Pacífico sirva como conducto para los asuntos de ambos países no se separa del potencial o real traslape o mandatos en competencia de estas organizaciones. Por ejemplo, la Alianza del Pacífico debe competir con el hecho de que la Celac ha sido señalada por China como el principal foro para involucrarse con los países de América Latina y el Caribe. Como se expuso, la Ansea es un potencial socio con el que la Alianza puede construir un puente hacia China.

En resumen, más allá de la retórica, no es claro cuánto México priorice actualmente la opción de la Alianza del Pacífico para su relación con China. Según las modestas actividades que la Alianza ha realizado en China hasta la fecha, esta es importante para México por sus efectos simbólicos: comunicar a China que está abierto a negocios. No obstante, como ya se estableció, México aún no cuenta con una estrategia coherente en sus relaciones con China y Asia-Pacífico, donde la Alianza del Pacífico encaja más allá de su utilidad para la diplomacia pública mexicana. Si Chile, Colombia y Perú tienen la intención de promover la opción de la Alianza del Pacífico *vis-à-vis* China, por lo menos a corto plazo México solo obstaculizará estos esfuerzos.

Referencias

- ABAC. (14 de febrero 2014). Asia Pacific business leaders to press apec leaders to accelerate Regional Economic Integration. *APEC News Release*.
- Acharya, A. (2006). Multilateralism, sovereignty, and normative change in world politics. En E. Newman, R. Thakur y J. Triman (Eds.), *Multilateralism under challenge: Power, international order, and structural change* (pp. 95-118). Tokio: United Nations University Press.
- Adler, E. y Banett, M. (1998). *Security communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Aggarwal, V. K. (1998). *Institutional designs for a complex world: Bargaining, linkages, and nesting*. Nueva York: Cornell University Press.
- Alter, K. J. y Meunier, S. (2009). The politics of international regime complexity. *Perspectives on Politics*, 7(1), 13-24.

- APEC Policy Unit. (2011). *The mutual usefulness between APEC and TPP*. Singapur: APEC Secretariat.
- Ardila, M. (2015). La Alianza del Pacífico y su importancia geoestratégica. *Pensamiento Propio*, 20(42), 243-262.
- Arnson, C. J., Heine, J., y Zaino, C. (Coords.) (2014). *Reaching across the Pacific: Latin America and Asia in the new century*. Washington D. C.: Wilson Center.
- Benítez Manaut, R. (2015). México: La trampa diplomática entre Estados Unidos y América Latina: *Soft Power sin Hard Power*. *Pensamiento Propio*, 20(42), 79-106.
- Betts, A. (2009). Institutional proliferation and the global refugee regime. *Perspectives on Politics*, 7(1), 53-58.
- Betts, A. (2013). Regime complexity and international organizations: UNHCR as a challenged institution. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 19(1), 69-81.
- Biermann, F., Pattberg, P., Van Asselt, H., y Zelli, F. (2009). The fragmentation of global governance architectures: A framework for analysis. *Global Environmental Politics*, 9(4), 14-40.
- Briceño Ruiz, J. (2010). La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano: un nuevo actor en el escenario de la integración regional. *Nueva Sociedad*, 228, 44-59.
- Busch, M. L. (2007). Overlapping institutions, forum shopping, and dispute settlement in international trade. *International Organization*, 61(4), 735-761.
- Clinton, H. (2011). America's pacific century: The future of geopolitics will be decided in Asia, not in Afghanistan or Iraq, and the United States should be right at the center of the action. *Foreign Policy*, 189, 56-63.
- Cooper, A. F. (2015). MİKTA and the global projection of middle powers: Toward a summit of their own? *Global Summitry*, 1(1), 95-114.
- Cornejo, R. (2008). México y China: diplomacia, competencia económica y percepciones. *Foro Internacional*, 48(1/2), 330-351.
- Cornejo, R. (2013). La relación de México con China, la política del desconcierto. *Foro Internacional*, 53(3/4), 645-666.
- Cornejo, R., Navejas, H., Javier, F. y León-Manríquez, J. L. (2013). Trade issues and beyond: Mexican perceptions on contemporary China. *Latin American Policy*, 4(1), 57-75.
- Covarrubias, A. (2016). Containing Brazil: Mexico's response to the rise of Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, 35(1), 49-63.
- Dussel Peters, E., y Gallagher, K. P. (2013). China's economic effects on the U.S.-Mexico trade relationship: Towards a new triangular relationship? En E. Dussel Peters, A. H. Hearn y H. Shaiken (Eds.), *China and the new triangular relationships in the Americas. China and the future of US-Mexico relations* (pp.

- 13-24). México D.F.: Center for Latin American Studies-University of Miami, Center for Latin American Studies-University of California, Berkeley, Centro de Estudios China-México-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Expansión*. (3 junio 2013). China desea un TLC con México. Recuperado de <http://expansion.mx/economia/2013/06/03/china-preve-impulsar-un-tlc-con-mexico>
- Flemes, D. y Castro, R. (2016). Institutional contestation: Colombia in the Pacific Alliance. *Bulletin of Latin American Research*, 35(1), 78-92.
- Flemes, D. y Wehner, L. (2015). Drivers of strategic contestation: The case of South America. *International Politics*, 52(2), 163-177.
- Flores Liera, S. (2016). La Alianza del Pacífico: una apuesta para la libre movilidad y la integración. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 106, 87-108.
- Fuentes, J. A. (1994). El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. *Revista de la Cepal*, 53. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11951/053081089_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Gallagher, K. P. (2016). *The China triangle: Latin America's China boom and the fate of the Washington consensus*. Nueva York: Oxford University Press.
- Gallagher, K. P. y Dussel Peters, E. (2013). China's economic effects on the U.S.-Mexico trade relationship: Towards a new triangular relationship? En E. Dussel Peters, A. H. Hearn y H. Shaiken (Eds.), *China and the new triangular relationships in the Americas: China and the future of US-Mexico Relations* (pp. 13-24). México: University of Miami, University of California-Berkeley, Universidad Nacional Autónoma de México.
- George, S. (2014). *The Pacific Pumas: An emerging model for emerging markets*. Nueva York: Global Economic Dynamics.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Gómez Bruera, H. F. (2015). To be or not to be: Has Mexico got what it takes to be an emerging power? *South African Journal of International Affairs*, 22(2), 227-248.
- Gómez-Mera, L. (2015). International regime complexity and regional governance: Evidence from the Americas. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 21(1), 19-42.
- González García, J., Mendoza Cota, J. E., Juanjuan, Z. (2015). The impact of China on Mexico-USA relations: Economic evolution and strategic possibilities. *Análisis Económico*, 30(75), 29-43.
- González González, G. (2005). México ante América Latina: mirando de reojo a los Estados Unidos. *Documentos de Trabajo del CIDE*, 132. Recuperado de <http://dominio1.cide.edu/documents/320058/337893/mexicoanteamericalatina.pdf>

- González González, G. (2013). América Latina en la política exterior: de la importancia simbólica a la oportunidad real. En G. González González y O. Pellicer (Coords.), *La política exterior de México: metas y obstáculos* (pp. 358-375). México: Siglo XXI, ITAM.
- González González, G. y Velázquez Flores, R. (2012). La política exterior de México hacia América Latina, 2012-2018. En J. Schiavon y R. Velázquez Flores (Eds.), *La política exterior de México 2012-2018: diagnóstico y propuestas* (pp. 1-31). México: Asociación Mexicana de Estudios Internacionales
- Guajardo Villarreal, I. (2016). La dimensión económica de la Alianza del Pacífico: una perspectiva mexicana. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 106, 21-34.
- Hearn, A. H. (2015). Mexico, China, and the politics of trust. *Latin American Perspectives*, 20(3), 1-20.
- Heine, J. (2016). Sigla nueva en sopa de letras: raíces y ramificaciones de la Alianza del Pacífico. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 106, 35-48.
- Heine, J., Wu, G. y Li, R. (12 de enero 2015). China y la Alianza del Pacífico. *China Hoy*. Recuperado de http://www.chinatoday.mx/pol/content/2015-01/12/content_663573.htm
- Helfer, L. R. (2004). Regime shifting: The TRIPS agreement and new dynamics of international intellectual property lawmaking. *Yale Journal of International Law*, 29(1), 1-83.
- Helfer, L. R. (2009). Regime shifting in the international intellectual property system. *Perspectives on Politics*, 7(1), 39-44.
- Hernández Hernández, R. (2012). La política de comercio exterior de China y sus implicaciones para las relaciones comerciales con México. *México y la Cuenca del Pacífico*, 15(43), 65-95.
- Herrera Chaves, B. (2014). México en la Alianza del Pacífico: ¿desafío o complemento a los procesos de regionalización en Latinoamérica? En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring (Eds.), *Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (pp. 207-22). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Konrad Adenauer Stiftung, Universidad de Santiago de Cali.
- Informador*. (17 abril 2008). Interesa a China firmar acuerdo de libre comercio con México. Recuperado de <http://www.informador.com.mx/economia/2008/7065/6/interesa-a-china-firmar-acuerdo-de-libre-comercio-con-mexico.htm>
- Komori, Y. (2009). Asia's Institutional Creation and Evolution. *Asian Perspective*, 33(3), 151-182.
- La Vanguardia* (19 octubre 2015). Tailandia apoya un TLC de la ASEAN y la Alianza del Pacífico latinoamericana. Recuperado de <http://www.lavanguardia.com/>

- economia/20151019/54438220110/tailandia-apoya-un-tlc-de-la-asean-y-la-alianza-del-pacifico-latinoamericana.html
- León-Manríquez, J. y Alvarez, L. F. (2014). Mao's steps in Monroe's backyard: Towards a United States-China hegemonic struggle in Latin America? *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57(SPE), 9-27.
- León-Manríquez, J. L. y Apango, E. T. (2015). México y Asia Pacífico: proximidades y distancias de una dilatada relación. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 110, 113-140.
- León-Manríquez, J. L. y Ramírez Bonilla, J. J. (2014). La Alianza del Pacífico. Alcances, competitividad e implicaciones para América Latina. *Análisis*, 5. Recuperado de [http://www.fesmex.org/common/Documentos/Libros/Paper_Alianza del Pacífico_AlianzaPacífico_JoseLuisLeon_JuanJoseRemirez_Sep2014.pdf](http://www.fesmex.org/common/Documentos/Libros/Paper_Alianza%20del%20Pacífico_AlianzaPacífico_JoseLuisLeon_JuanJoseRemirez_Sep2014.pdf)
- León Manríquez, J. L. y Tzili Apango, E. (2016). Las relaciones China-América Latina y su importancia regional. En D. Salinas Figueredo (Coord.), *América Latina: nuevas relaciones hemisféricas e integración*. México: Universidad Iberoamericana.
- López, J. A., Rodil, O. y Valdez, S. (2014). La incursión de China en el tratado de libre comercio de América del Norte (TLCAN) y sus efectos en el comercio intraindustrial. *Revista Cepal*, 114, pp. 89-106.
- Maihold, G. (2014). BRICS, MIST, MIKTA: México entre poderes emergentes, potencias medias y responsabilidad global. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 100, 63-79.
- Malamud, A. (2011). A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society*, 53(3), 1-24.
- Malor, R. (2005). Forum shopping? What's wrong with that? *QLR*, 24(25), 25-62.
- María y Campos, M. (2016). El TPP, instrumento geopolítico de los Estados Unidos frente a China y el Asia emergente. *Comercio Exterior Bancomext*. Recuperado de <http://revistacomercioexterior.com/articulo.php?id=108&t=la-aprobacion-del-tppen-los-paises-participantes>
- México. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de <http://pnd.gob.mx/>
- México, Secretaría de Relaciones Exteriores. (2013). *Nuevos espacios para México en Asia-Pacífico*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores. Recuperado de <http://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/memodoc/3mddgap.pdf>

- Ministry of Commerce People's Republic of China (2016). The State Council Information Office (scio) holds a Press Conference on China's Commerce Development in 2015.
- Morales, R. (15 junio 2016). Corea del Sur quiere sellar un TLC con México en 2017. *El Economista*. Recuperado de <http://eleconomista.com.mx/industrias/2016/06/15/corea-sur-quiere-sellar-tlc-mexico-2017>
- Morales Castillo, R., Maldonado, G. y Schiavon, J. A. (2016). Las bases sociales de la Alianza del Pacífico. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 106, 133-164.
- Morse, J. y Keohane R. O. (2014). Contested multilateralism. *The Review of International Organizations*, 9(4), 385-412.
- Muzaka, V. (2010). Linkages, contests and overlaps in the global intellectual property rights regime. *European Journal of International Relations*, 17(4), 755-766.
- Myers, M. (2016). Domando al dragón: China, la Alianza del Pacífico y la Asociación Transpacífica. *Estudios de Política Exterior*, 77. Recuperado de <http://www.politicaexterior.com/articulos/economia-exterior/domando-al-dragon-china-la-alianza-del-pacifico-y-la-asociacion-transpacifica/>
- Nolte, D. (2014). Latin America's new regional architecture: A cooperative or segmented regional governance complex? *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS*, 89.
- Nolte, D. (2016). The Pacific Alliance: nation-branding through regional organisations. *GIGA Focus-Latin America*, 4, 1-13.
- Nolte, D. y Wehner, L. (2013). The Pacific Alliance casts its cloud over Latin America. *GIGA Focus*, 8, 1-8.
- Orsini, A., Morin, J. F. y Young, O. (2013). Regime complexes: A buzz, a boom, or a boost for global governance? *Global governance: A review of multilateralism and international organizations*, 19(1), 27-39.
- Oyarzún Serrano, L. y Rojas de Galarreta, F. (2013). La Alianza del Pacífico en América Latina: ¿contrapeso regional? *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 8(18), 9-30.
- Pellicer, O. (2013). México como potencia media en la política multilateral, 2006-2012. *Foro Internacional*, 53(3/4), 873-896.
- Quiliconi, C. (2013). Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negación mutua? *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 102-103, 147-168.
- Ramírez Bonilla, J. J. (2014). El TPP vis-à-vis el RCEP: ventajas y desventajas de ambos proyectos. *México y la Cuenca del Pacífico*, 17(49), 17-53.

- Ramírez Meda, K. M., Lugo Radillo, F. J. y Orozco Plascencia, J. M. (2015). Los retos de México en la región Asia-Pacífico: perspectivas en el siglo XXI. *Portes. Revista Mexicana de Estudios sobre la Cuenca del Pacífico*, 9(18), 25-50.
- Ramos Cardoso, A. (2013). México ante el renovado espíritu integracionista en América Latina y el Caribe. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 97, 133-165.
- Retana Yarto, J. (2013). Acuerdo estratégico transpacífico de Asociación Económica (TPP) y su impacto en México. *Economía Informa*, 380, 54-66.
- Rodríguez Añuez, M. y Prado Lallande, J. P. (2015). La política exterior de México hacia América Latina y el Caribe durante la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012). *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, 7(11), 11-34.
- Rodríguez Aranda, I. (2014). Nuevas configuraciones económicas en el Asia-Pacífico y sus consecuencias para América Latina: desde el APEC a la Alianza del Pacífico. *Revista de Ciências Sociais*, 57(2), 553-580.
- Saltalamacchia, N. (2011a). Las virtudes de jugar en equipo: el multilateralismo latinoamericano y hemisférico en la política exterior de México. *Pensamiento Propio*, 33, 65-91.
- Saltalamacchia, N. (2011b). México y América Latina: la vía multilateral. En O. Pellicer y G. González (Eds.), *Los retos internacionales de México: urgencia de una nueva mirada* (pp. 61-75). México: Siglo XXI.
- Saltalamacchia, N. (2014). The Mexican agenda in Latin America: The Pacific Alliance. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, 10, 421-436.
- Schirm, S. A. (2010). Leaders in need of followers: Emerging powers in global governance, *European Journal of International Relations*, 16(2), 197-221.
- The Pacific Alliance. (2016) Meeting between representatives of the Pacific Alliance and of the Association of Southeast Nations (Asean). Recuperado de <https://alianzapacifico.net/en/meeting-between-external-relationships-group-of-the-pacific-alliance-and-the-committee-of-permanent-representatives-of-the-association-of-southeast-nations-asean/>
- Tokatlian, J. G. (2013). ¿Cuán poderoso es Brasil? *Foreign Affairs Latinoamérica*, 13(1), 25-31.
- Weiffen, B., Wehner, L. y Nolte, D. (2013). Overlapping regional security institutions in South America: The case of OAS and UNASUR. *International Area Studies Review*, 16(4), 370-389.
- Wendt, A. E. (1987). The agent-structure problem in international relations theory. *International Organization*, 41(3), 335-370.

China y Brasil: ¿modelo de relaciones Sur-Sur?

Danielly Silva Ramos Becard

Introducción

Desde inicios del siglo **xxi**, China y Brasil han mantenido un diálogo político dinámico tanto en la esfera bilateral como la multilateral y han creado diferentes mecanismos para mejorar aún más los puntos que tienen en común con respecto a las políticas internacionales y para encontrar soluciones a problemas comunes. Aparte de convertirse en uno de los principales socios comerciales a partir de 2009, China también empezó a desempeñarse como fuente de préstamos e inversiones en Brasil. Sin embargo, los recientes acontecimientos generaron grandes preocupaciones sobre el futuro de la presencia de China en ese país. Parece que no solo el fin del “auge de los productos básicos” y la ralentización económica de China (Angang, 2015), sino que también las problemáticas condiciones internas de Brasil, manifestadas en los escándalos de corrupción y la reversión de la estabilidad y del crecimiento económicos, han puesto estas relaciones a prueba. Por un lado, las mayores capacidades de comercio e inversión de China posiblemente pueden ayudar a disminuir la ansiedad brasileña sobre la posición asimétrica que ha asumido en esta relación bilateral y contribuir al desarrollo de Brasil trayendo mejoras concretas a su infraestructura, la exploración de la energía y la creación de nuevas tecnologías. Por otro lado, la gran necesidad de China de energía, metales y los productos agrícolas de Brasil puede atrapar el comercio y las inversiones brasileñas en el sector de los productos básicos.

En este contexto más reciente, parece importante preguntarse si China y Brasil se están alejando del modelo ideal de relaciones Sur-Sur, basado en una alianza estratégica entre los países en desarrollo. Además, también es esencial entender si estos países están asumiendo un patrón de cooperación

mucho más limitado en algunas áreas de estas relaciones. Más específicamente, para saber si las relaciones entre China y Brasil son un buen modelo de las relaciones Sur-Sur, este capítulo presenta una pregunta de dos niveles: ¿cómo fue el diálogo interno entre el Gobierno brasileño y los sectores económicos privados sobre la mejor manera de manejar los asuntos chinos? ¿Cómo el Gobierno de Brasil manejó el diálogo internacional con China en los ámbitos bilateral y multilateral y cómo los concilió con su propia agenda interna? ¿Los diálogos internos e internacionales entre China y Brasil y sus actividades comunes, que incluyen el comercio, las inversiones y los préstamos, contribuyeron a mejorar su asociación estratégica?

Los argumentos centrales de este capítulo son, por un lado, que la política exterior brasileña dependía de su capacidad de gestión interna y de sus habilidades de negociación con respecto a China. Por otro, que las relaciones entre Brasil y China dependían de sus capacidades materiales y sus habilidades de negociación bilateral y multilateral.

En busca de responder a estas preguntas y argumentos de prueba, el presente capítulo empezará con la discusión sobre el significado de la asociación estratégica, las relaciones cooperativas y las relaciones Sur-Sur. A continuación, analizará el diálogo interno entre el Gobierno brasileño y los agentes seleccionados del sector económico en el ámbito nacional antes de enfocarse en los procesos políticos y económicos internacionales mantenidos entre China y Brasil en escenarios regionales y globales. Se presentarán los motivos generales de China para invertir en todo el mundo, así como las recomendaciones sobre los intereses más específicos de China en invertir y financiar proyectos en América Latina y las dinámicas asociadas. Se concluye con la presentación de las relaciones políticas y económicas de China con Brasil y con la respuesta a la pregunta sobre el perfil que esta asociación ha asumido a nivel regional y global.

Esta investigación se basa en la examinación de una amplia gama de fuentes, que incluyen libros y revistas académicos, así como datos suministrados por los Gobiernos, bancos, informes de prensa y *think tanks* dedicados a analizar los asuntos exteriores de China y sus relaciones con América Latina. Con respecto a los datos de inversiones y construcciones de China, consulté particularmente el *China Global Investment Tracker*, publicado por el American Enterprise Institute y la Heritage Foundation (2016). Para los datos relacionados con las inversiones de China en América Latina, consulté los informes organizados por la OECD, CAF, ECLAC (2015) y la Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2015) (Chen y Pérez Ludena, 2014), así

como los diferentes volúmenes publicados por la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (Dussel, 2015). Las conclusiones acerca de los préstamos de China a América Latina se obtuvieron de la *China-Latin America Finance Database* (Gallagher y Myers, 2014). Finalmente, para los datos relacionados con las inversiones chinas en Brasil, consulté la base de datos del Conselho Empresarial Brasil China (2011, 2013, 2014), así como los informes del Banco Central do Brasil.

Asociación estratégica: ¿modelo de referencia para las relaciones Sur-Sur?

De acuerdo con el concepto usado en el presente capítulo, dos países tienen una asociación estratégica si ambos están interesados y son capaces de promover relaciones a largo plazo basadas en 1) el comercio abierto, equilibrado y diversificado de bienes y servicios de alto valor agregado; 2) inversiones y préstamos en áreas clave, en especial aquellas relacionadas con la innovación, la promoción de la ciencia y la tecnología en diversas áreas; 3) el intercambio de información y el establecimiento de proyectos conjuntos de cooperación en áreas científicas y tecnológicas, con el objetivo de intercambiar conocimientos de vanguardia; 4) el fomento del diálogo de alto nivel, la planeación conjunta y la convergencia política en foros multilaterales (Becard, 2013, vol. 1).

Una relación bilateral más limitada, que en este capítulo es llamada una relación cooperativa, se basaría en un patrón esencialmente positivo de comercio, inversión y cooperación en diferentes áreas, pero con medios y fines limitados, en especial en áreas estratégicas, como seguridad y defensa, ciencia, tecnología e innovación.

La posición relativa del otro socio de cooperación puede influir tanto en las relaciones estratégicas como en las cooperativas. Al respecto, la cooperación Sur-Sur se considera una plataforma para la integración internacional por medio de la creación de mecanismos para el diálogo y el empoderamiento político entre países en desarrollo, a través de 1) la evasión de la condicionalidad; 2) el suministro de acceso a las tecnologías con el respeto a la cultura local; 3) la satisfacción de las demandas en campos cruciales; 4) la reducción de costos y el aumento de la eficiencia en la cooperación; 5) la oferta de procedimientos flexibles de financiación; 6) la actuación como una herramienta contrahegemónica y como alternativa a la cooperación Norte-Sur (Ayllón, 2013). La característica de horizontalidad y la reciprocidad sería crucial en la promoción de la cooperación Sur-Sur, que se diferencia de la cooperación Norte-Sur.

A partir de los conceptos presentados, la hipótesis que se pondrá a prueba en las siguientes secciones es que la inadecuada capacidad de gestión de Brasil en el diálogo público-privado interno y la capacidad de negociación restringida en el diálogo de Estado a Estado con China no llevó al Gobierno brasileño a trazar una buena política para lograr mejoras sustanciales y equilibradas con China. Esta situación propiciaría la profundización de los desequilibrios de Brasil respecto de China en un sentido amplio. En otras palabras, estas relaciones se caracterizan más por la cooperación vertical con intercambios limitados, con especial atención a las relaciones económicas, que por la asociación estratégica horizontal y recíproca basada en el comercio, las inversiones y la cooperación para producir e intercambiar productos y servicios de valor agregado.

Los diálogos internos y externos de Brasil sobre China

En la última década, los diálogos internos de Brasil no llevaron a un amplio consenso sobre cómo tratar con China. El Gobierno brasileño estaba mucho más propenso a apoyar a grandes compañías del sector agrícola y minero, así como sus exportaciones a China. Sin embargo, el Gobierno de Brasil no contaba con la capacidad suficiente para cumplir con las demandas de las pequeñas y medianas empresas de fabricación para aumentar las condiciones que podrían fortalecer la competitividad de Brasil para hacer frente a China en el mercado nacional, el regional y el global. La mayoría de estas compañías también mostraron una gran y creciente dificultad para competir con China y acusaron al Gobierno brasileño de no poder controlar las prácticas comerciales agresivas y desleales de China y la falta de reciprocidad. La profundización de la recesión económica y crisis política de Brasil, en especial desde 2014, ha generado preocupaciones adicionales sobre la capacidad del Gobierno de Brasil para negociar nuevas inversiones y préstamos chinos sin comprometer la rectitud en el mercado.

Las compañías brasileñas del sector manufacturero presentaron tres argumentos principales para el Gobierno en la búsqueda de relaciones más equilibradas y horizontales con China: 1) China debe respetar la reglamentación del mercado y detener las prácticas desleales, de lo contrario, China no debe ser reconocida como una economía de mercado y deben aplicarse medidas *anti-dumping* contra China (Nicacio, 2015); 2) China debe seguir el principio de reciprocidad y aceptar la demanda brasileña de restricción voluntaria de las exportaciones chinas de textiles, ropa, calzado y electrónica;

3) Una relación más cooperativa y menos competitiva con China solo sería posible con la reducción de los costos de producción de Brasil; en ese sentido, el Gobierno brasileño debe ayudar a hacer frente a China y reducir los costos de energía y logística y realizar inversiones en infraestructura.

En las áreas políticas y diplomáticas, luego de más de cuarenta años de relaciones estables, China y Brasil lograron establecer reuniones bilaterales de alto nivel de forma regular y grupos de trabajo técnicos. Desde 1974, se han firmado más de cien acuerdos bilaterales en distintas áreas. Más recientemente, documentos de planificación estratégica han guiado las relaciones bilaterales y multilaterales entre los dos países.

A pesar de estos resultados más generales y positivos en las relaciones políticas y diplomáticas, Brasil reveló una gran dificultad para crear y aplicar una buena política exterior hacia China. Debido a su relativamente inadecuada capacidad de negociación, el Gobierno brasileño evitó al máximo las presiones políticas considerables o las confrontaciones en las negociaciones, incluso a expensas de una gran parte de su propia agenda, con el fin de aprovechar las oportunidades más disponibles y menos restrictivas, en especial para promover las exportaciones de productos básicos.

En la esfera multilateral, el Gobierno brasileño escogió al grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) como el foro más adecuado para discutir más a fondo su agenda con China. Aunque todavía existen muchas disonancias dentro del grupo debido a su heterogeneidad económica y los desafíos geopolíticos contrastantes, los países del grupo BRICS trataron de construir una identidad común en torno a la necesidad de gestionar las crisis financieras internacionales y reformar las instituciones internacionales con una mayor participación de los países en desarrollo. Además, acordaron crear mecanismos comunes para promover la inversión y el comercio, luego de tener éxito en esta capacidad al crear el Nuevo Banco de Desarrollo del BRICS y el Acuerdo de Reservas de Contingencia. Por el momento, incluso con resultados limitados, las reuniones cumbre del grupo BRICS parecen ser un foro privilegiado para que sus miembros se acerquen con el fin de discutir los diversos escenarios y desafíos que se esperan en un futuro próximo.

Inversiones y préstamos chinos: características generales

La estrategia económica global de China se volvió mucho más compleja desde la década pasada. El proceso de reequilibrio de China implica que la inversión interna se contraerá y fomentará las salidas de capital hacia otras regiones.

En este sentido, una de las razones de la decisión de China de reorientar y mejorar su inversión y financiación en el extranjero es que se volvió más limitada en su capacidad para absorber inversiones nacionales. Otra razón para ir al extranjero es que la capacidad no utilizada de las empresas de infraestructura, telecomunicaciones y servicios de China hará que se enfoque en los mercados extranjeros (OECD, CAF, ECLAC, 2015).

Las compañías chinas empezaron a formular planes sólidos para asegurar su presencia en el exterior, lo cual llevó generar inversiones chinas en el exterior por más de US\$110 billones en 2015, un aumento del 16 % durante 2014 (Scissors, 2015). Desde 2005 hasta 2015, la inversión total de China y sus transacciones de construcción superaron los US\$1000,2 billones. Durante este tiempo, el 55 % de los flujos de inversión china se fue a diez países: los Estados Unidos (14,6 %), Australia (11,5 %), Canadá (6,4 %), Brasil (4,8 %), el Reino Unido (4,6 %), Rusia (3,6 %), Italia (2,7 %), Kazajistán (2,6 %), Perú (2,5 %) y Francia (2,2 %) (American Enterprise Institute, 2016).

Las inversiones chinas en los Estados Unidos fueron asignadas principalmente a cuatro sectores: finanzas (22,7 %), bienes raíces (17,1 %), energía (16,8 %) y tecnología (15,8 %). En Australia, el segundo destino más importante, las inversiones de China se concentran en dos sectores: metales (41,4 %) y energía (37 %) (Scissors, 2015). En Canadá y en Brasil, las inversiones chinas también se destinaron principalmente a los sectores de la energía (84,8 y 72 %, respectivamente) y del metal (7,6 y 11,2 %, respectivamente).

En términos generales, las compañías chinas han elegido países con una gran oferta de energía y metales, así como con un fuerte estado de derecho, pero no siempre se enfrentan al estado de derecho en su mercado interno. En este sentido, se puede estar de acuerdo con la idea de que “una amenaza a largo plazo a la construcción y la inversión global de China es una investigación reglamentaria de alto riesgo en países con estándares regulatorios reconocidos internacionalmente” (Scissors, 2015, p. 6).

Las inversiones extranjeras directas (IED) chinas llegaron a ser muy importantes para América Latina y el Caribe (ALC) desde inicios del siglo XXI. Según Mesquita Moreira (2015), desde 2000 hasta 2014, aquellas se basaron principalmente en los servicios de ingeniería en energía (57 %) y el sector de los minerales (34 %), donde China ha adquirido una experiencia significativa. Durante este tiempo, Brasil fue el destino más importante de las inversiones de China en esta región, tal como lo muestran las figuras 1-2.

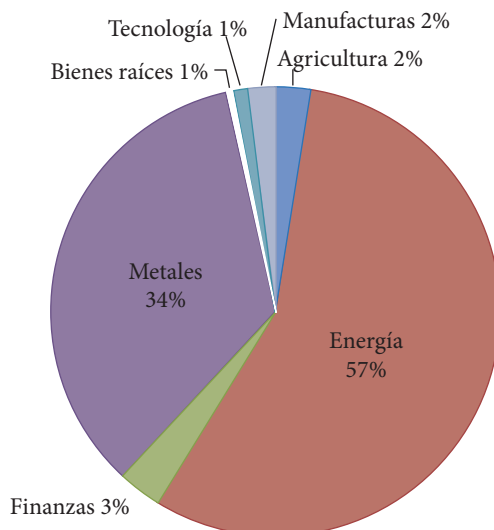


FIGURA 1. Distribución de la inversión extranjera directa china anunciada en América Latina y el Caribe por sector 2000-2014 (%)

Fuente: Mesquita Moreira (2015)

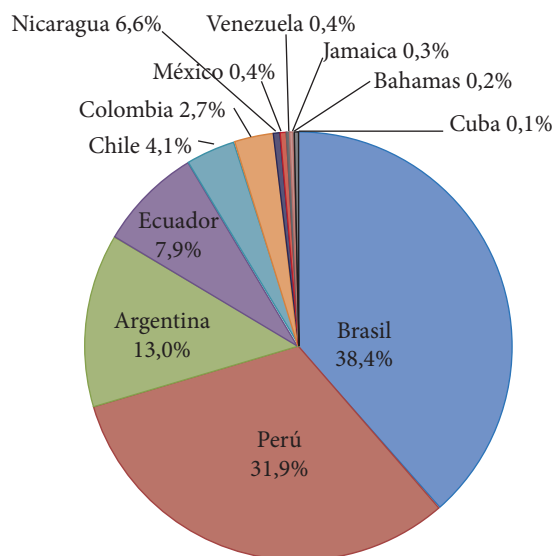


FIGURA 2. Distribución de la inversión extranjera directa china anunciada en América Latina y el Caribe por país 2000-2014 (%)

Fuente: Mesquita Moreira (2015)

El China Global Investment Tracker (2016) indicó que China invirtió US\$121,85 billones en países suramericanos entre 2005 y 2015. Las inversiones se concentraron en los sectores de la energía, el transporte y los metales (figura 3).

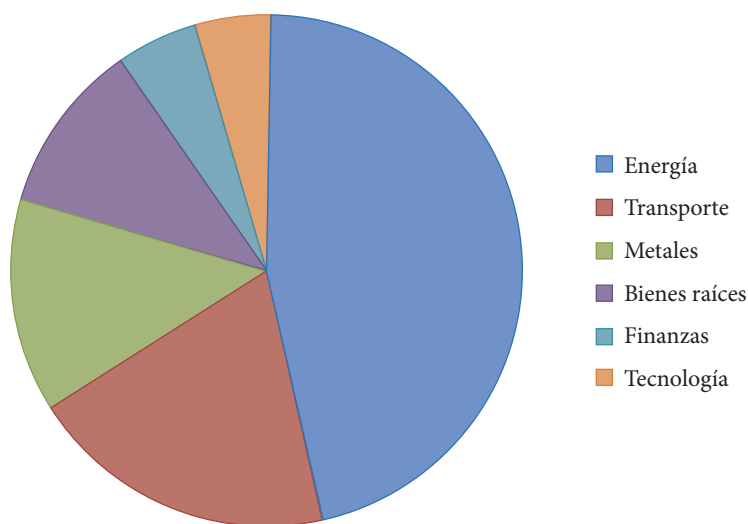


FIGURA 3. Inversiones chinas en América del Sur por sectores (2005-2015)

Fuente: American Enterprise Institute (2016)

China también se ha convertido en una fuente fundamental de financiación para algunos países de América Latina desde 2010, que incluyen las fuentes bilaterales y multilaterales. Según la OECD, CAF, ECLAC (2015), los préstamos de China a América Latina se han convertido en la fuente más importante de financiación externa, que han superado las instituciones financieras internacionales ya establecidas en la región.

Los préstamos de China a las economías latinoamericanas se concentran en países donde el acceso a los mercados de capitales es muy costoso y donde los préstamos otorgados por las instituciones financieras internacionales son limitados. Los préstamos chinos también tienen como objetivo financiar unos pocos sectores específicos (energía, infraestructura y minería), comparados con la gran cantidad de actividades y sectores cubiertos por los préstamos tradicionales ofrecidos por las instituciones financieras internacionales (OECD, CAF, ECLAC, 2015, p. 151). A pesar de que la fuente predominante de la financiación se concentra en el mercado de bonos (60 %), los préstamos

bilaterales han aumentado en los últimos años en algunas economías de América Latina. Desde 2005 representan cerca del 8 % de las existencias totales de la financiación internacional en América Latina y el Caribe (p. 151).

El financiamiento de China de Estado a Estado en América Latina y el Caribe incluye los préstamos otorgados por el Banco de Desarrollo de China (China Development Bank) y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China (China Exim Bank) a los Gobiernos y las empresas estatales (como Petróleos de Venezuela, Petrobras y Petroecuador). De acuerdo con las últimas estimaciones de la *China-Latin America Finance Database* (Gallagher y Myers, 2015), el China Development Bank y el China Exim Bank han proporcionado más de US\$125 000 millones en financiación a América Latina y el Caribe entre 2005 y 2015 (figura 4).

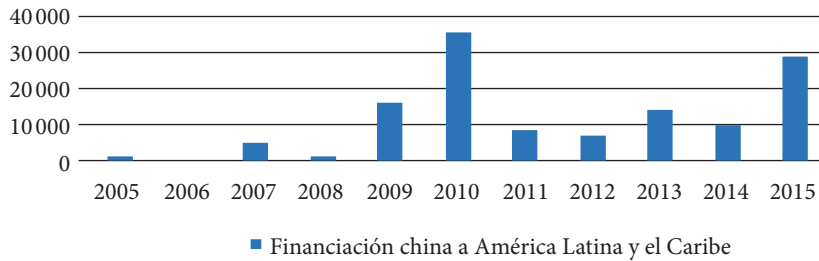


FIGURA 4. Financiación china a América Latina y el Caribe, millones de dólares (2005-2015)

Fuente: Gallagher y Myers (2014)

Los préstamos bancarios de China a América Latina y el Caribe se concentraron principalmente en cuatro países: Venezuela, Brasil, Argentina y Ecuador (tabla 1).

Los préstamos de China a los sectores de la energía, la infraestructura y la minería de América Latina y el Caribe en conjunto concentraron aproximadamente el 90 % de los préstamos durante los últimos diez años (56, 32 y 1,4 % de los préstamos, respectivamente) (tabla 2).

TABLA 1. Préstamos de China por país en América Latina y el Caribe en millones de dólares (2005-2015)

País	VOLUMEN (MILLONES DE DÓLARES)
Venezuela	64 991
Brasil	21 800
Argentina	15 300
Ecuador	15 220
Trinidad y Tobago	2550
Bolivia	1464
Jamaica	1481
México	1000
Otros	844
Total	124 652

Fuente: Gallaguer y Myers (2014)

TABLA 2. Préstamos de China por sector en América Latina y el Caribe en millones de dólares (2005-2015)

PRÉSTAMOS POR SECTOR	VENEZUELA	BRASIL	ARGENTINA	ECUADOR	TRINIDAD Y TOBAGO	BOLIVIA	JAMAICA	MÉXICO	OTROS	TOTAL
Energía	41 500	18 950	2700	6092	0	60	0	1000	0	70 302
Infraestructura	20 691	1200	12 535	80	2550	1153	1310	0	844	40 363
Minería	1700	0	0	0	0	0	0	0	0	1700
Otros	1100	1650	65	9050	0	251	171	0	0	12 287
Total	64 991	21 800	15 300	15 222	2550	1464	1481	1000	844	124 652

Fuente: Gallaguer y Myers (2014)

Los préstamos chinos a la región son complementarios respecto de la cobertura de los países comparados con la financiación multilateral tradicional. No se centran en las áreas normalmente cubiertas por las instituciones internacionales, como Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, que financiaron más del 60 % de su volumen total en los mercados financieros, la educación, la salud, el medio ambiente y la administración pública (OECD, CAF, ECLAC, 2015) (figura 5).

Además, tal como lo explican Myers, Gallagher y Yuan (2016), los bancos chinos evitan imponer condiciones de políticas a los receptores de los préstamos, que prefieren vincular contratos de financiación al uso de empresas y equipos de construcción chinos.

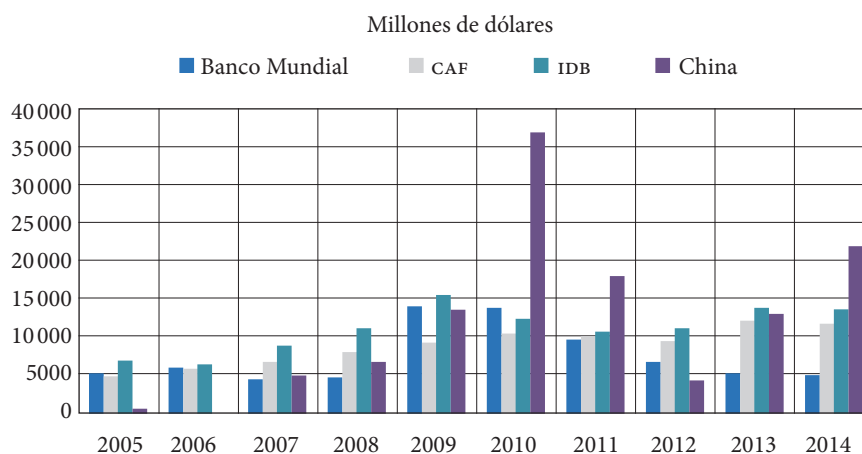


FIGURA 5. Préstamos a América Latina: préstamos bilaterales y multilaterales seleccionados.

Fuente: Gallagher y Myers (2014)

El comercio y las inversiones de China en Brasil

Desde 2014, el Gobierno brasileño trató de discutir una serie de asuntos con China que se enfocaban en 1) el equilibrio de los términos comerciales para favorecer la entrada de nuevos productos agrícolas de Brasil al mercado chino, así como productos de mayor valor agregado; 2) el aumento de los flujos de inversión china al mercado brasileño, en especial en los sectores de la infraestructura, la logística, la energía y de alta tecnología; 3) el fomento de la transferencia de tecnología a las empresas brasileñas y de las nuevas inversiones brasileñas en diversos sectores productivos de China. No obstante, hasta 2015, incluso si se firmaron nuevos acuerdos en diferentes áreas, el Gobierno brasileño siguió teniendo dificultades para alcanzar logros significativos en su agenda (Ministério das Relações Exteriores, 2014).

El comercio total entre Brasil-China ha venido disminuyendo en los últimos años: en 2015, el comercio total fue de US\$66,3 billones o el 15 % menos que en 2014. En 2014, alcanzó US\$77,9 billones o el 4 % menos que

en 2013, lo cual se consideró como el mejor resultado en la serie histórica, con un comercio total de US\$83,3 billones (Ministério do Desenvolvimento, Industria e Comercio Exterior, 2016). Brasil aún no ha logrado un cambio significativo en sus relaciones comerciales con China, que siguen siendo asimétricas respecto del valor agregado desde 1990. Como podemos ver en las figuras 6-7, los intercambios entre Brasil y China estaban altamente concentrados en la exportación de los productos básicos (soja, mineral de hierro y aceite) y la importación de productos manufacturados (máquinas, motores y productos químicos) entre 2000 y 2015.

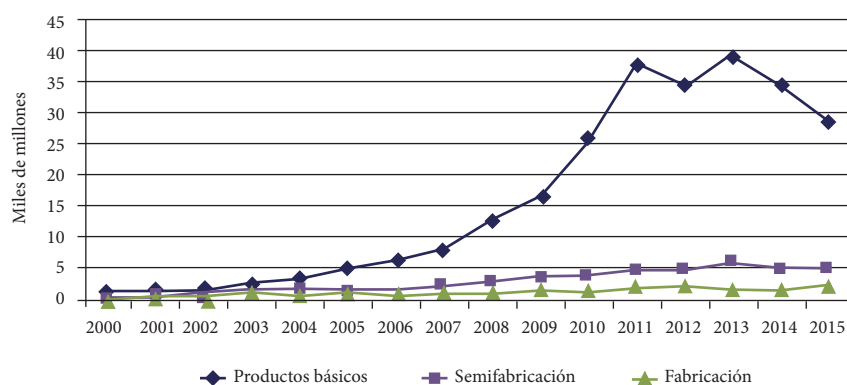


FIGURA 6. Exportaciones de Brasil a China por factor agregado, FOB (*free on board*) en US\$ (2000-2015)

FOB: Free on board

Fuente: Ministério do Desenvolvimento, Industria e Comercio Exterior (2016)

La entrada de inversiones chinas a Brasil no fue un evento aislado, sino parte de un movimiento que había ocurrido prácticamente en todo el mundo. En América Latina, las inversiones chinas estaban vinculadas a su objetivo de promover el crecimiento interno, compensar por la ineficaz estructura industrial y de regulación, garantizar el acceso a la energía y materias primas y evitar la dependencia.

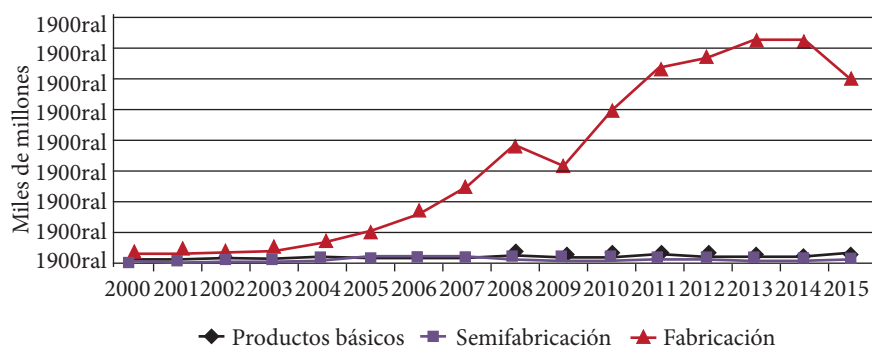


FIGURA 7. Importaciones de Brasil desde China por factor agregado, FOB en US\$ (2000-2015)

Fuente: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2016)

Aunque el movimiento de inversión de China empezó en 2005, llegó a Brasil unos años después, en especial desde 2010, como se puede observar en las figuras 8-9.



FIGURA 8. Diagrama esquemático del desarrollo de la historia de la inversión extranjera directa de China en el mundo (enero de 2007)

Fuente: Heritage Foundation, citado por Conselho Empresarial Brasil-China (2011)

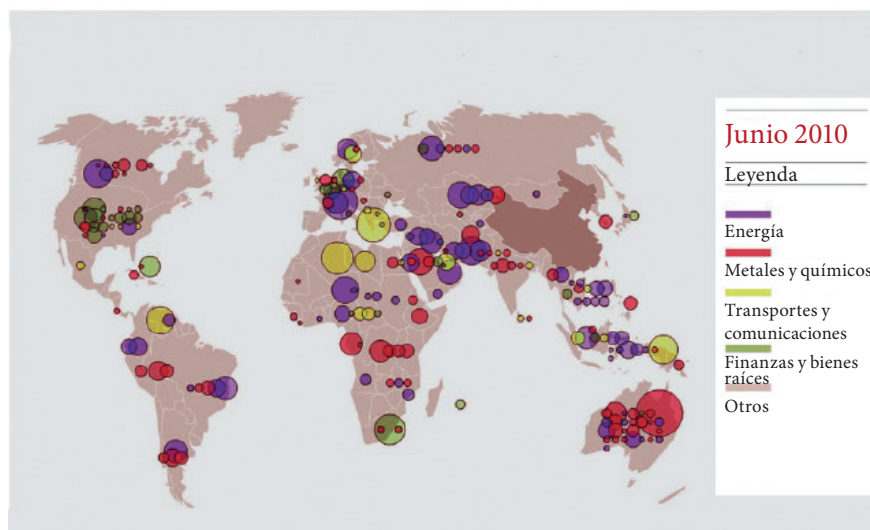


FIGURA 9. Diagrama esquemático del desarrollo de la historia de la inversión extranjera directa de China en el mundo (junio de 2010)

Fuente: Heritage Foundation, citado por Conselho Empresarial Brasil-China (2011)

Como China no cuenta con la diversidad y el volumen de los recursos naturales que necesita para mantener su tasa de crecimiento, en los últimos años ha venido consolidando una base internacional de proveedores de materias primas, que empieza con Australia, Indonesia y los países africanos, y procede con la inclusión de Brasil en 2009-2010. La base internacional de proveedores de materias primas de China en Brasil representa una nueva etapa en las relaciones bilaterales entre estos dos países (Conselho Empresarial Brasil-China, 2011).

China aún no es la principal fuente de inversiones acumuladas de Brasil, pues este lugar lo han ocupado los Estados Unidos y Holanda en los últimos años (Banco Central do Brasil, 2009). Sin embargo, China representa un flujo creciente de capital al mercado brasileño (tabla 3).

En Brasil, las compañías chinas invertían primero (hasta 2010) en industrias relacionadas con los recursos naturales y la energía. A partir de 2011, las compañías chinas también han invertido en el sector manufacturero en Brasil, particularmente a través de la creación de nuevas empresas (Greenfield), pero también mediante la adquisición de empresas existentes (incluyendo algunas de origen europeo) (Conselho Empresarial Brasil-China, 2013). El valor total de la inversión confirmada ascendió a US\$24,4 billones durante

el periodo 2007-2012. El Conselho Empresarial Brasil-China identificó 60 proyectos de inversión anunciados por 44 firmas chinas y calculó una inversión de US\$68,5 billones durante ese tiempo (p. 8).

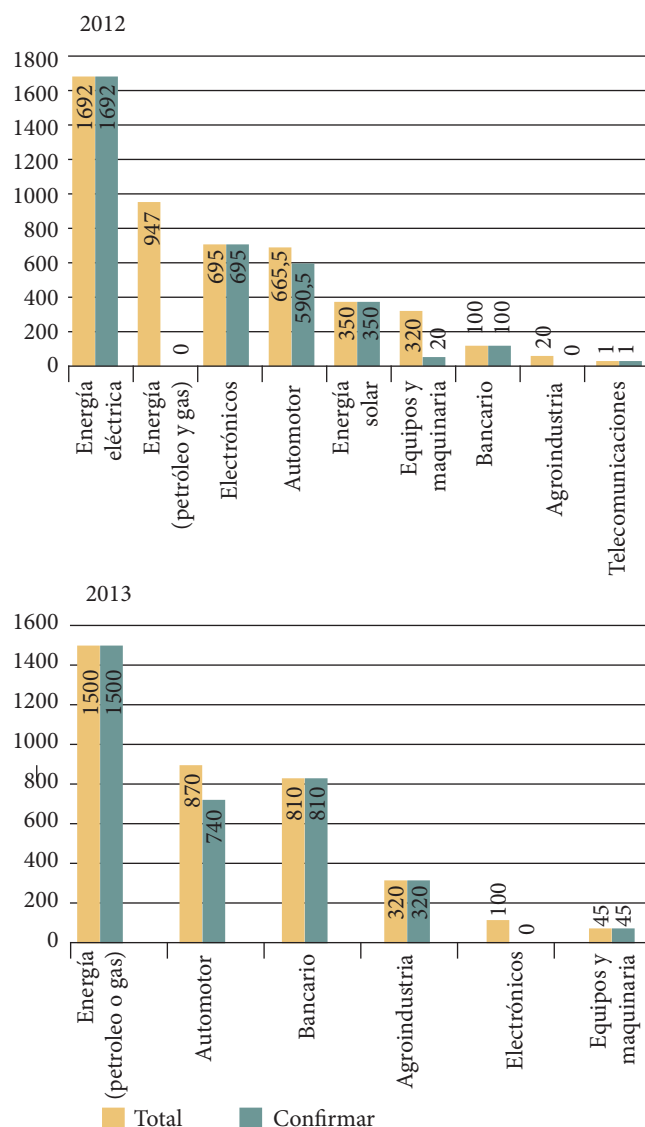


FIGURA 10. Distribución de proyectos por sector: anunciados y confirmados por valores (2012-2013)

Fuente: Lista consolidada del Conselho Empresarial Brasil-China

Según la International Energy Agency (2013), las relaciones entre Brasil y China en el sector de la energía se han intensificado desde inicios del siglo XXI, en especial debido a la mayor capacidad de innovación y generación de flujos de inversión entre los dos países. En el sector de la energía en Brasil, China invirtió US\$18,3 billones entre 2005 y 2012, y US\$9,4 billones entre 2012 y 2015 (citado por Becard y Vieira de Macedo, 2014).

Para la International Energy Agency, la abundancia de recursos energéticos de Brasil, el gran potencial de China para financiar proyectos y la mayor habilidad de Brasil y China de expandir sus capacidades tecnológicas explican la aparición de nuevas oportunidades de negocios (2013, citado por Becard y Vieira de Macedo, 2014).

La compañía china State Grid Brazil Holding ha estado en Brasil desde 2010, cuando adquirió siete empresas de transmisión de energía que pertenecían al grupo español Actividades de Construcción y Servicios, y otra compañía del grupo Plena Transmissora, por la suma de US\$989 millones. Desde entonces State Grid se ha convertido en la dueña de doce concesiones de transmisión en el país, además de ser socia de empresas nacionales en otras tres concesiones, dos de Copel y una de Furnas. En 2012, State Grid inauguró su sede en Río de Janeiro, con una inversión de US\$85,4 millones y anunció una nueva inversión de US\$5 millones para 2015 en Brasil. State Grid tenía 300 empleados en 2014 (State Grid Brazil Holding, 2012).

La victoria, en febrero de 2014, de IE Belo Monte Consortium, formada por la corporación multinacional china, State Grid Brazil Holding S. A. (51 %), junto con las compañías brasileñas Furnas Central Electric S. A. (24,5 %) y las Centrais Elétricas do Norte do Brasil (Eletrobas Eletronorte) (24,5 %), consolida un nuevo ciclo de inversiones en el sector eléctrico brasileño, marcado por la presencia de las principales compañías chinas, en vez de las MNC (Chinese Multinational Corporation) de los países occidentales desarrollados (Facchini, Olivia, Pedroso y Polito, 2014, citados por Becard y Vieira de Macedo, 2014). El grupo IE Belo Monte es responsable de la construcción de la línea de transmisión que drenará la energía producida por la represa en Pará a la región sudeste de Brasil. La línea tendrá una extensión de 2,1 mil kilómetros, con un costo estimado de aproximadamente US\$1,3 billones. La línea debe concluirse en enero de 2019. En julio de 2015, la compañía State Grid obtuvo el derecho a participar en la construcción (100 %) de la segunda línea de transmisión para drenar la energía producida por la represa de Belo Monte en Pará a la región sudeste de Brasil. Esta segunda línea de transmisión tendrá una longitud de 2,5 mil kilómetros, con un costo de US\$2 billones.

Para algunos analistas, la alta capacidad de las empresas chinas para financiar negocios en América Latina se debe a que tienen acceso a capital de bajo costo, lo cual les permite a las empresas estatales chinas ofrecer tasas de retorno más bajas para los proyectos de infraestructura, que requieren grandes inversiones (Facchini, Olivia, Pedroso y Polito, 2014, citados por Becard y Vieira de Macedo, 2014). El presidente de Eletrobras Eletronorte también dijo que la agresiva propuesta del consorcio fue posible debido a los acuerdos previos con los contratistas y proveedores, lo cual le ha permitido al consorcio esperar trabajar por un precio inferior a US\$5,1 billones, según sugerido por la Agência Nacional de Energia Elétrica (Alvarenga, 2014).

La profundización de la recesión económica y de la crisis política de Brasil, particularmente en 2015-2016, generó preocupación sobre la capacidad del Gobierno brasileño para negociar nuevas inversiones y préstamos con China sin comprometer la rectitud del mercado. A pesar de este contexto negativo, los abundantes recursos brasileños y el perfil del presidente interino, Michel Temer, y el ministro de Relaciones Exteriores, José Serra, más enfocados en hacer negocios y atraer inversiones y préstamos en un contexto de recesión económica profunda en Brasil, ayudan a explicar la presencia creciente de China en los asuntos brasileños. La capacidad de China para financiar proyectos también explica la aparición de nuevas oportunidades de negocio. La gran capacidad de las empresas chinas para financiar nuevos negocios se explica por el hecho de que tenían acceso a capital de bajo costo, así como por acuerdos previos con los contratistas y proveedores, lo cual les permitió trabajar con precios más bajos.

Para resumir, el comercio, las inversiones y los préstamos chinos lucían atractivos para el Gobierno y las empresas de Brasil debido a la gran capacidad de China para financiar, ofrecer algunas soluciones tecnológicas y usar el apoyo político y económico del Gobierno chino para prospectar nuevos planes de negocios, en especial en los sectores de la energía y los minerales, a costos más bajos.

Conclusiones

Durante los últimos quince años, China ha venido transformando los escenarios políticos y económicos en América Latina, en especial en Brasil, y de muchas maneras visibles. En China, entre los incentivos internos más importantes para la internacionalización, podemos señalar el ambiente institucional interno de la continua liberalización económica y la transición

institucional para asegurar la promoción del desarrollo. El nuevo crecimiento normal y menor de China implica que se reorientará la inversión interna, que promoverá la salida de capital hacia otras regiones, incluyendo América Latina. En este sentido, uno de los motivos de la decisión de China de reorientar y mejorar sus inversiones y financiación en el exterior es que se limitó su capacidad para absorber inversiones nacionales. Otra razón para salir al extranjero fue que la capacidad superior de las empresas de infraestructura, de telecomunicaciones y de servicios de fabricación de China hicieron que esta se enfocara en los mercados extranjeros. En general, las compañías chinas escogían a países como los Estados Unidos, Australia, Canadá y Brasil para realizar sus inversiones gracias a su gran oferta de energía y metales.

En América Latina, los préstamos chinos se concentraron en países donde el acceso a los mercados de capitales era muy costoso y los préstamos de las instituciones financieras internacionales eran limitados. Los préstamos chinos financiaron algunos sectores específicos, como la energía, la infraestructura y la minería. Esto contrastaba con las áreas que normalmente cubrían las instituciones internacionales, como el Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, que financiaron más del 60 % de su volumen total en los mercados financieros, la educación, la salud, el medio ambiente y la Administración pública. Además, los bancos chinos evitan imponer condiciones de políticas sobre los receptores de los préstamos y prefieren vincular contratos de financiación al uso de firmas y equipos de construcción chinos.

En el ámbito interno, el Gobierno brasileño tuvo dificultades para crear una política económica única y coherente con respecto a China. Por otra parte, estuvo mucho más inclinado a apoyar a las grandes empresas de los sectores agrícolas y minerales, y no tuvo la capacidad suficiente para satisfacer las demandas de las pequeñas y medianas empresas de manufactura, que en mejores condiciones podrían fortalecer la competitividad de Brasil para hacer frente a China en los mercados nacionales, regionales y globales.

En el ámbito multilateral, el Gobierno brasileño escogió el grupo BRICS como el foro más adecuado para discutir más a fondo su agenda con China. Los países BRICS se centraron en la construcción de una identidad común alrededor de la necesidad de gestionar la crisis financiera internacional y la reforma de las instituciones internacionales con una mayor participación de los países en vías de desarrollo. Aunque todavía es una experiencia naciente, los miembros del BRICS han empezado a promover estructuras

financieras, de inversión y de comercio comunes, y crearon el Nuevo Banco de Desarrollo del BRICS y el Acuerdo de Reservas de Contingencia.

Luego de aplicar el concepto de *asociación estratégica* al análisis empírico de las relaciones entre China y Brasil, se puede concluir que ambos países están interesados, pero no son completamente capaces de promover relaciones horizontales a largo plazo. Por un lado, ha habido una gran promoción del diálogo de alto nivel, planeación conjunta y convergencia política en foros multilaterales, en especial durante los últimos cinco años. Por otro lado, aunque China se haya convertido en el principal socio comercial de Brasil, todavía no existe un comercio abierto, equilibrado y diversificado de bienes y servicios de alto valor agregado. Muchos sectores productivos en Brasil culpan a China de no respetar las reglas del mercado y de hacer poco para superar la asimetría histórica que caracteriza las relaciones comerciales basadas en los intercambios de materias primas por manufacturas. Aunque China ya es reconocida como el socio comercial más importante de Brasil desde 2009, este todavía no es el caso de las inversiones y los préstamos. Además, los flujos de inversión extranjera directa e indirecta todavía son una función de las necesidades y preferencias comerciales de China. La búsqueda brasileña de innovación y promoción de la ciencia y la tecnología en diversas áreas aún no han sido consideradas e incluidas en las prioridades de China.

Si bien no se puede negar que China y Brasil se ha reconocido como actores importantes en sus respectivas regiones y que China se ha convertido en un factor inevitable y clave en todo el mundo, podemos concluir que estos dos países no tienen una asociación estratégica completa en todas las áreas. Persiste una relación bilateral más limitada en áreas como la promoción de proyectos conjuntos de ciencia, tecnología e innovación. Los préstamos e inversiones de China se están volviendo esenciales para Brasil, pero todavía son limitados respecto de los medios y fines, y todavía no han evolucionado para incluir áreas estratégicas, como seguridad y defensa, ciencia, tecnología e innovación.

Finalmente, se puede concluir que, hasta este momento, las relaciones entre China y Brasil se caracterizan más por ser relaciones verticales con compensaciones limitadas, más en las relaciones comerciales que por una asociación estratégica horizontal y recíproca basada en el intercambio balanceado de productos y servicios de valor agregado, e inversiones y cooperación en áreas fundamentales del proyecto de desarrollo de Brasil.

El Gobierno brasileño aún necesita un mejor diálogo interno con los diversos sectores productivos para trazar una buena política y lograr ganancias sustanciales y equilibradas con China. Los agentes de China también tendrían

que adaptarse mejor a las reglas del mercado y mejorar su comprensión de las prioridades y capacidades de desarrollo de Brasil. En suma, solo tomando seriamente en consideración los aspectos asimétricos e injustos de estas relaciones bilaterales, China y Brasil podrán evitar comprometer el futuro de esta asociación estratégica y promover su mayor potencial.

Referencias

- Alvarenga, D. (2014). Consórcio de chineses e Eletrobras vence leilão de linha de Belo Monte. En *Globo 1 Economia*. Recuperado de <http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/02/consorcio-de-chineses-e-elektrobras-vence-leilao-de-linha-de-belo-monte.html>
- American Enterprise Institute. (2016). China Global Investment Tracker. Recuperado de <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>
- Angang, H. (2015). Embracing China's New Normal. En *Foreign Affairs*. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-04-20/embracing-chinas-new-normal>
- Ayllón Pino, B. (2013). *A cooperação triangular e as transformações da cooperação internacional para o desenvolvimento* (n.º 1845). Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Banco Central do Brasil. (2009). Investimento Estrangeiro Direto. Recuperado de http://www.bcb.gov.br/rex/inversión_extranjera_directa/Port/ingressos/htms/index3.asp?idpai=invedir
- Becard, D. S. R. (2013). Parcerias estratégicas nas Relações Internacionais: uma análise conceitual. En A. Carlos Lessa y H. Altemani de Oliveira (org.), *Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais* (pp. 37-65). Belo Horizonte: Fino Traço.
- Becard, D. S. R. y Vieira de Macedo, B. (2014). Chinese multinational corporations in Brazil: Strategies and implications in energy and telecom sectors. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57(1), 143-161.
- Chen, T. y Pérez Ludena, M. (2014). *Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: United Nations. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35908/S2014011_en.pdf?sequence=1
- Conselho Empresarial Brasil-China. (2011). Chinese investments in Brazil: A new phase in the China-Brazil relationship. Recuperado de http://www.cebc.org.br/sites/default/files/chinese_investments_in_brazil_research_0.pdf

- Conselho Empresarial Brasil-China. (2013). Chinese investments in Brazil: A review of recent trends. Recuperado de http://www.cebc.org.br/sites/default/files/pesquisa_investimentos_chineses_2007-2012_-_ingles_1.pdf
- Conselho Empresarial Brasil-China. (2014). Boletim de Investimentos Chineses no Brasil 2012-2013. Recuperado de http://www.cebc.org.br/sites/default/files/boletim_de_investimentos_-_final_0.pdf
- Dittmer, L. y George, T. Y. (Eds.) (2010). *China, the developing world, and the new global dynamic*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Dussel Peters, E. (Coord.) (2015). *América Latina y el Caribe y China: economía, comercio e inversión 2015*. México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe. Recuperado de http://redalc-china.org/v21/images/docs/ALyCC_Economia_comercio_e_inversion_2015.pdf
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). (2015). *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38215/4/S1500534_en.pdf
- Facchini, C., Olivia, A., Pedroso, R. y Polito, R. (2014). *Vitória de Belo Monte marca avanço da China no Brasil*. En Defesanet. Recuperado de <http://www.defesanet.com.br/brasilchina/noticia/14152/Vitoria-de-linhao-de-Belo-Monte-marca-avanco-da-China-no-Brasil/>
- Gallagher, K. P. y Myers, M. (2014). China-Latin America Finance Database. Washington: Inter-American Dialogue. Recuperado de http://www.thedialogue.org/map_list/
- International Energy Agency. (2013). Energy Investments and Technology Transfer Across Emerging Economies The Case of Brazil and China. Recuperado de http://www.oecd-ilibrary.org/energy/energy-investments-and-technology-transfer-across-emerging-economies-the-case-of-brazil-and-china_9789264247482-en;jsessionid=14oeaujfrprivg.x-oecd-live-02
- Mesquita Moreira, M. (2015). Beyond the boom: Towards a mature China-América Latina y el Caribe relationship. Washington: Inter-American Development Bank.
- Ministério das Relações Exteriores. (17 julio 2014). Atos assinados por ocasião da visita ao Brasil do Presidente da República Popular da China, Xi Jinping. Recuperado de http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5716:atos-assinados-por-ocasio-da-visita-ao-brasil-do-presidente-da-republica-popular-da-china-xi-jinping-brasilia-17-de-julho-de-2014&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280

- Ministério do Desenvolvimento, Industria e Comercio Exterior. (2009). China se torna principal parceiro comercial do Brasil. Recuperado de <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=5&noticia=9041>
- Ministério do Desenvolvimento, Industria e Comercio Exterior. (2016). ¿Qué es AliceWeb? Recuperado de <http://www.aliceweb.mdic.gov.br>
- Moura, R. (25 julio 2011). PetroChina cria joint venture no Brasil para produzir equipamentos na área de petróleo. En *Fusões & Aquisições*. Recuperado de <http://fusoesaquisicoes.blogspot.com.br/2011/07/petrochina-cria-joint-venture-no-brasil.html>
- Myers, M., Gallagher, K. y Yuan, F. (2016). *Chinese finance to LAC in 2015: Doubling down*. Washington: Inter-American Dialogue. Recuperado de <http://1m1nttzpbhl3wbhlgahbu4ix.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2016/02/Dialogue-LoansReport-v4-lowres.pdf>
- Nicacio, A. (18 diciembre 2015). CNI e 41 associações rejeitam reconhecimento da China como economia de mercado em 2016. En *Agência CNI de Notícias*. Recuperado de <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2015/12/1,79043/cni-e-41-associacoes-rejeitam-reconhecimento-da-china-como-economia-de-mercado-em-2016.html,%20date%20accessed%2019%20December%202016>
- OECD, CAF, ECLAC. (2015). *Latin American economic outlook 2016: Towards a new partnership with China*. Paris: OCDE Publishing. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246218-en>
- Scissors, D. (2015). *China's investment in the world increasing, not soaring*. American Enterprise Institute. Recuperado de <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2015/07/Chinas-investment-in-the-world-increasing-not-soaring.pdf>
- State Grid Brazil Holding. (3 septiembre 2012). Chinese State Grid quer investir US\$ 5 bilhões no Brasil até 2015. Recuperado de <http://www.stategridbr.com/highlights/investment-2015.html>

Las relaciones entre Colombia y China: perspectivas para una asociación estratégica, comprehensiva e integral

Eduardo Pastrana Buelvas

Rafael Castro

Paula Alejandra González

Introducción

El presente capítulo interpreta las relaciones chino-colombianas en el contexto de las transformaciones de la política exterior colombiana y de la creciente aproximación de China a la región latinoamericana. Para alcanzar ese objetivo se divide en cuatro partes. Primero, se analiza el proceso de construcción de una nueva identidad internacional de Colombia, que hace énfasis en la diversificación geográfica de la agenda externa, la cual ha permitido una mayor aproximación a Asia-Pacífico. Segundo, se identifican los antecedentes de las relaciones entre Colombia y China y los intereses estratégicos de cada uno en el relacionamiento. Tercero, se evalúan las potencialidades de la Alianza del Pacífico como instrumento para la profundización de los lazos entre Colombia y China, así como las posibilidades que ofrece dicha institución al gigante asiático en su proceso de inserción en América Latina. Finalmente, se plantean algunas perspectivas de diversificación de la agenda bilateral, en especial, ante un escenario de posconflicto en Colombia.

La política exterior colombiana: diversificación geográfica y temática

El presidente Juan Manuel Santos, en contraste con su antecesor, Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), le dio un giro a la acción exterior de Colombia, a

través del cual ha implementado una estrategia de diversificación geográfica y temática que expresa una mirada cosmopolita y un multilateralismo negociador. En primer lugar, América Latina es de nuevo para Colombia el escenario geográfico, cultural e histórico para el desarrollo de sus relaciones internacionales. Por tanto, el vecindario latinoamericano desempeña un papel central en la política exterior colombiana, donde las relaciones con la región se fomentan y consolidan más por convicción que por obligación. De ahí que Colombia esté aprovechando de nuevo las potencialidades geopolíticas y geoeconómicas que le ofrece su vecindad obligada.

En dicho contexto, se evidencia una reducción de la subordinación extrema del país a la política exterior estadounidense, con lo que se ha ampliado el espectro del relacionamiento internacional de Colombia. Sobre todo, se produjo un regreso del país al escenario latinoamericano, que propició el restablecimiento de las relaciones con dos de sus vecinos: Venezuela y Ecuador, con los cuales había roto relaciones en 2010 al final del Gobierno de Álvaro Uribe.¹ No en vano, Cuba, Venezuela y Chile desempeñaron un papel crucial (de 2012-2016) como garantes y acompañantes en los diálogos de paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, mientras que Ecuador ha servido de facilitador de los diálogos exploratorios entre el Gobierno de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional.² Igualmente, Colombia ha sido muy activa durante los dos periodos presidenciales de Santos (2010-2014, 2014-2018) en los escenarios regionales, en cuyo seno ha contribuido a la diversificación de la agenda temática, en especial en los espacios latinoamericanos y suramericanos, tales como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, la Unión de Naciones Suramericanas y la Alianza del Pacífico. En tal sentido, Colombia ha sido uno de los artífices —junto con Chile, Perú y México— de la creación y puesta en marcha de la Alianza del Pacífico como el nuevo proyecto

¹ La agenda internacional de Colombia, durante los periodos de Uribe (2002-2010), se blindó y se plegó al discurso antiterrorista como recurso casi único en el ámbito temático, y se concentró y fue bilateral extremadamente con los Estados Unidos desde un punto de vista geográfico. En consecuencia, ni América Latina, ni Europa, ni Asia ni, muchos menos, África merecieron la atención que debieron tener.

² El presidente Juan Manuel Santos manifestó, en entrevista concedida a la revista *Semana* el 4 de septiembre de 2016, que en su discurso de posesión dijo que no botaba la llave de la paz al mar. Sabía que las condiciones objetivas se estaban cumpliendo. Pero faltaba tener un entorno regional más favorable. Por eso buscó recomponer las relaciones con el presidente Chávez y el presidente Correa. Las relaciones diplomáticas eran muy tensas entre los países. Tal situación no era conveniente para Colombia y menos para un eventual proceso de paz.

de regionalización latinoamericano, el cual se fundamenta en las ideas del regionalismo abierto. Además, el país viene realizando esfuerzos por consolidar sus relaciones con la región de Asia-Pacífico, donde se han restablecido o abierto nuevas delegaciones diplomáticas y se vienen desarrollando programas especiales para ampliar el espectro de sus relaciones internacionales (Pastrana, 2014, pp. 109-110).

En segundo lugar, Colombia ha relativizado en su agenda exterior la importancia que tenían en el pasado —para su relacionamiento con el mundo— asuntos como el narcotráfico, la seguridad y el terrorismo. Las cuestiones relacionadas con la agenda global comienzan a tener un lugar en la formulación de las estrategias de política exterior de Colombia, tales como el cambio climático, la biodiversidad, los derechos humanos, la energía, el desarrollo social, las migraciones, la cooperación científica y académica, y los temas de reforma de las estructuras de gobernanza global (Pastrana, 2011, pp. 98-99).

Por tanto, el Gobierno de Santos supo leer algunas de las condiciones externas heredadas del contexto hemisférico adverso de Uribe 2008-2009: 1) arraigo de los Gobiernos críticos de los Estados Unidos; 2) repliegue de la influencia estadounidense en América Latina y sobre todo en Suramérica; 3) *switch* ideológico parcial de la Casa Blanca y el Congreso hacia el multilateralismo y con la nueva estrategia de seguridad nacional (National Security Strategy) de Obama con el consecuente enfriamiento de posturas radicales en la doctrina sobre la guerra contra el terrorismo; 4) recesión en los Estados Unidos; 5) aumento de las posiciones en la región respecto del fracaso de la guerra contra las drogas ilegales, críticas a la capacidad de la Organización de los Estados Americanos para prevenir y gestionar conflictos; 6) un relacionamiento en aumento entre Gobiernos latinoamericanos y Cuba.

Además, Santos fue consciente también de la autoconfianza autonomista de los actores más importantes de América Latina, cuyas élites políticas y económicas —conscientes de la multipolaridad emergente— vienen impulsando la construcción de una nueva identidad de los Estados de la región y la proyección de un rol más independiente de las potencias establecidas. Además, el consenso regional sobre una política exterior más independiente fue en parte impulsado por el *boom* del crecimiento latinoamericano, aunque basado en *commodities*, frente a los problemas internos de los Estados Unidos y la Unión Europea. En últimas, Colombia no podía permanecer reacia al proceso naciente de suramericanización en la Unión de Naciones Suramericanas, el ascenso regional y extrarregional de Brasil y la magnificación de los discursos

antihegemónicos vía cumbres iberoamericanas, cumbres de las Américas, cumbres de la Unión de Naciones Suramericanas, cumbres de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y cumbres de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. En consecuencia, la Colombia de Santos ha adaptado su política exterior a una multipolaridad creciente, en cuyo contexto hay un margen de maniobra mayor de jugadores, como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica), un papel más independiente de las regiones y economías emergentes (Pastrana y Vera, 2015, p. 74).

En dicho contexto, el Gobierno Santos ha interpretado que el Estado colombiano ha madurado y necesita mayores grados de autonomía política y económica y oportunidades para desempeñar algunos roles regionales e internacionales que le permitan exponerse ante sus pares como líder o por lo menos como un país con las capacidades suficientes para participar de manera visible en las dimensiones económica, político-militar y cultural-ideológica del sistema internacional³ (Pastrana y Vera, 2012, p. 203). Por tanto, Colombia se proyecta, en relación con sus capacidades limitadas, como “potencia regional secundaria”⁴ (Flemes, 2010, p. 103; Flemes, 2012, p. 20). En tal sentido, el país viene adaptando sus recursos y proyectado sus estrategias mejor en el ámbito regional, aunque no renuncia a un prestigio fuera de su zona de influencia directa, de modo que logra atraer a la potencia regional (Brasil) hacia transacciones y acuerdos multilaterales favorables. Sin embargo, también impugna o frena hasta cierto punto sus metas y estrategias con contrapeso suave o institucional, por ejemplo, formando subcoaliciones regionales, como la Alianza del Pacífico, o valiéndose de las reglas regionales, como las de la Organización de los Estados Americanos o la Unión de Naciones Suramericanas, mientras compite por prestigio e influencia zonal con otras potencias similares, tales como Venezuela, Chile y Argentina. Los factores individuales⁵ y domésticos enunciados explican parte de la

³ Se toman las dimensiones relacionales abarcadas por Calduch (1991), si bien privilegia el concepto de *sociedad internacional* en lugar de *sistema internacional* y se refiere a *estructuras* en lugar de *dimensiones*.

⁴ Las *potencias regionales secundarias* son Estados que, en el contexto de una región determinada, poseen relativamente recursos de poder importantes, los cuales estarían en capacidad de retar o por lo menos frenar gradualmente los objetivos de la potencia líder regional y competir directamente con otras potencias de capacidades semejantes.

⁵ El realismo de Santos o su baja proclividad a ideologizar las relaciones exteriores y su creencia de que Colombia está llamada a ocupar roles de liderazgo.

construcción de esa nueva imagen en política exterior, pero también los factores sistémicos o externos han sido facilitadores.

El papel impulsor de Colombia en la constitución de la Alianza del Pacífico (Colombia, Chile, México y Perú) ha sido particularmente notorio, con la esperanza puesta en un eventual mercado ampliado transpacífico o Trans-Pacific Partnership (TPP) (de fuerte inspiración estadounidense). También es una estrategia para desmarcarse geográficamente del Mercado Común del Sur como bloque semiproteccionista y de Brasil como principal actor influyente en dicho proceso de integración. Se trata de una estrategia de “fortalecimiento entre semejantes” (económica e ideológicamente), que les permite impugnar parcialmente las políticas regionales de Brasil y reducir algunas desventajas de competir uno a uno contra la potencia regional por el acceso al mercado (esencialmente en el sector primario) e inversiones de los Estados Unidos, llamar su atención para que se privilegien sus perspectivas en los arreglos regionales y mantener la confianza y proximidad de los Estados Unidos (Pastrana y Vera, 2012, p. 214). La apuesta por esta alternativa de inserción en las economías de los Estados Unidos, la Unión Europea y Asia-Pacífico aumenta en la medida en que Canadá (comprador e inversionista minero-energético) ha mostrado interés creciente por la Alianza del Pacífico (Dinero, 2013). Además, esto incluye el mantenimiento de relaciones fluidas con las principales estructuras financiera, monetaria y comercial globales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Organización Mundial del Comercio).

Este diagnóstico sistémico de oportunidades, frente a su nueva autoconfianza, ha inducido al presidente Santos a argumentar que Colombia está en capacidad de convertirse en un “país puente”⁶ tanto como nueva economía emergente como mediador entre posiciones geográficas y políticas diversas para contribuir a resolver conflictos (MRE, 2013, p. 12). Esta intencionalidad de “puente” o “bisagra” se puede explicar desde el realismo neoclásico como una estrategia de enlace diplomático múltiple que les permite a Estados con pocos recursos de poder en el sistema internacional y abundantes intereses geográficos aproximarse a varios actores, sobre todo, a los Estados poderosos, con el fin de consolidar redes de intercambios estables. Tales redes pueden

⁶ Esta idea no es del todo nueva en el imaginario presidencial de la política exterior colombiana. Anteriormente, Virgilio Barco (1986-1990) defendía la noción de América Latina y de Colombia como Estado con costa pacífica en particular, como “puentes” entre el “Viejo Mundo” (países del Atlántico) y el “Nuevo Mundo” (países del Pacífico) (González, 2004).

permitirles intervenir en la formulación de las agendas (Pastrana y Vera, 2012, pp. 209-210; Flandes, 2012, p. 20; Nolte, 2012, p. 47), en consonancia con las preocupaciones o los intereses individuales de un Gobierno que aspira a convertirse en conciliador regional para multiplicar sus posibilidades transaccionales con todos (Nolte, 2012, p. 34). Para Carvajal (2012, pp. 9-13), la óptica de Santos podría estar tomando como punto de referencia a Turquía para convertirse en “país bisagra”, debido a la ponderación que se está haciendo de la pertenencia a múltiples conexiones geográficas.

Lo primero que puede argumentarse es que la Administración de Santos se ha preocupado por difundir la idea de Colombia como un país confiable y próspero, el cual ya no tiene el estatus de “país problema” y está construyendo una nueva imagen que le permita participar de múltiples escenarios transaccionales, a fin de generar confianza diplomática y jurídica. Determinante ha sido para ello la conclusión de los diálogos de paz con Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y la firma del acuerdo marco que le pone fin al conflicto armado con esta organización guerrillera y el inicio del posconflicto.⁷ En tal sentido, el Gobierno de Santos lidera un proyecto de modernización, con el que se identifican élites políticas y económicas centrales en contra de élites regionales, cuyo espectro está conformado por latifundistas, ganaderos, comerciantes y grupos políticos, que han forjado alianzas —en las últimas dos décadas— con fuerzas ilegales de distintos matices. El bloque de élites que lidera Santos expresa un ideario inspirado en una tercera vía a la colombiana, la cual se basa en valores económicos y políticos liberales. De ahí que el modelo de desarrollo nacional sea de carácter neoliberal y la estrategia de inserción económica internacional se fundamente en el regionalismo abierto. En otras palabras, tanto la agenda interna —encaminada a la búsqueda de la paz— como la proyección internacional de Colombia son expresiones de los postulados que orientan el actual proyecto modernizador. Por tal motivo, el Gobierno de Santos ha generado un clima internacional propicio para el posconflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

⁷ La solución negociada del conflicto armado interno y la consecuente búsqueda de la paz han influido constantemente en la agenda de política exterior colombiana. Las negociaciones entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia comenzaron en 2012 durante el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos (2010-2014) y culminaron exitosamente en agosto de 2016 en la mitad de su segundo periodo presidencial (2014-2016). Con el autodenominado Ejército de Liberación Nacional, hay exploraciones desde 2012, pero aún no negociaciones.

Igualmente, en la era Santos se ha reforzado esa idea que apunta a que Colombia se promueva como Estado consultor —generador de *outsourcing* en campos como la seguridad, las buenas prácticas económicas, la paz y la reconstrucción— y copartícipe de la formulación de algunos puntos de la agenda global.

Colombia hacia Asia-Pacífico

Para Colombia, su inserción hacia Asia-Pacífico nunca constituyó una de sus prioridades en la agenda de su política exterior. Pese a que los acercamientos a Asia se remontan a la firma de un tratado de amistad, comercio y navegación con Japón en 1908, el relacionamiento siempre ha sido limitado e insignificante. En 1947, se empezó a construir una relación con la República Popular China, aunque dado el contexto de la Guerra Fría, dicho acercamiento fue solo temporal. Poco después, la participación de Colombia en la guerra de Corea en la década de 1950, fundó una relación fructífera con este país (Barbosa, 2011, pp. 29-30), aunque se basó más en la participación de Colombia en la Organización de las Naciones Unidas que en algún objetivo definido por el país respecto de Asia-Pacífico. Desde finales de la década de 1970 se establecieron relaciones diplomáticas con Vietnam, Tailandia, Indonesia, Filipinas, Singapur y Malasia (Velosa, 2012, p. 361).

Entrada la década de 1990, con el presidente César Gaviria (1990-1994), Japón aparece en el radar colombiano como referencia de crecimiento económico, se logra la admisión de Colombia en el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (Pacific Economic Cooperation Council) y se abre paso para que empresas colombianas entren en el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (Pacific Basin Economic Council). Posteriormente, durante el Gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), se aprovechó el liderazgo del Movimiento de los No Alineados para buscar un acercamiento a Asia-Pacífico y se incluyó a Indonesia como un lugar de destino para la visita oficial. Además, se buscó el ingreso del país a la Conferencia de Cooperación Económica Asia-Pacífico, tarea que aún sigue pendiente.

No obstante, las debilidades del relacionamiento, los cambios globales que se han presentado en los últimos años han transformado la cuenca del Pacífico, su peso en el mundo y el interés que despierta en la política exterior colombiana. El comienzo de esta nueva era puede asociarse con la caída del Muro de Berlín, pues se abren espacios para que las potencias emergentes empiecen a ocupar un lugar más significativo en sus respectivas regiones y

en el mundo. Sin embargo, y a pesar de que China a comienzos de la década de 1990 se sintió cómoda con su rol de potencia regional y sus aspiraciones globales no fueron tan ambiciosas, al menos dos factores han impulsado una rápida ampliación de estas aspiraciones.

Primero, el esfuerzo por parte de los Estados Unidos de copar el espacio que dejaba en Asia la antigua Unión Soviética tras su retirada —en especial en la parte central— alteró el equilibrio en este continente. China vio amenazadas las perspectivas de autonomía de su región y su acceso a recursos fósiles que crecientemente cayeron bajo el control estadounidense, lo cual la impulsó a desempeñar un papel más activo. Y segundo, el acelerado crecimiento económico de China y de sus vecinos pusieron de manifiesto las debilidades de la región para mantener este ritmo a largo plazo, demandante respecto de insumos básicos y de mercados de destino, en caso de que conservaran su rol relativamente pasivo (García, 2011, p. 182).

Este crecimiento acelerado se sumó a la creación de la Conferencia de Cooperación Económica Asia-Pacífico en 1989, asociación económica y política cuyos miembros suman aproximadamente el 50 % del PIB mundial, y a que en 2010 la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático⁸ estableció un área de libre comercio junto con China, Japón, Corea y la India, entre otros, que en conjunto constituyen el mercado más grande del planeta, desplazando al Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte y a la Unión Europea. En un mundo que deja de ser bipolar y que avanza hacia la multipolaridad, una región con estas características tiende a convertirse en uno de los ejes del orden policéntrico. La hegemonía estadounidense, que por un momento pareció ostentar en solitario, ahora es disputada por varios rivales, y algunos de los más importantes son asiáticos (Acharya, 2008, p. 164).

La herencia del *respice polum*⁹ incitó a que, pese a la evidente realidad, Colombia se quedara rezagada frente a otros Estados del vecindario, como México, Perú, Chile y Ecuador, en el fortalecimiento de su acercamiento a Asia-Pacífico. Pese a que el Gobierno de Uribe Vélez (2002-2010) ya parecía ser consciente de la creciente importancia de dicha región, hasta el punto de

⁸ “Este bloque, compuesto por economías emergentes, representa el 11 % del PIB de Asia Pacífico (con un crecimiento promedio de 5,7 % de 1990 a 2010), el 24 % de sus exportaciones, el 23 % de sus importaciones y el 17 % de su población” (Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Cancillería, 2014).

⁹ Entendido como “mirar al norte”. Con este nombre, se conoce cierto rasgo de la política exterior colombiana que desde finales de la década de 1910 se alineó de forma casi incondicional con los Estados Unidos, que dejó de lado otras posibilidades de relacionamiento con el resto del mundo.

que en 2004 el viceministro de Relaciones Exteriores visitó Tailandia para buscar apoyo al ingreso de Colombia en la Conferencia de Cooperación Económica Asia-Pacífico (Velosa, 2010, p. 513), hubo acciones contradictorias, ya que se cerraron las misiones diplomáticas en Australia, Indonesia y Tailandia (Velosa, 2012, pp. 362-363). La agenda de política exterior, limitada temática y geográficamente a la seguridad y al bilateralismo con los Estados Unidos, respectivamente, impediría desempeñar un rol más pragmático en un mundo en transición.

Tanto en términos políticos como económicos, hoy en día resulta supremamente limitado redundar en prácticas de política exterior de los tiempos de la Guerra Fría, cuando la relación con una superpotencia tenía carácter, ya que excluía la posibilidad de establecer vínculos con otras potencias. En los últimos veinticinco años, se ha vuelto evidente que ese estilo de Gobierno resulta arcaico y que el multilateralismo es el criterio que lo ha sucedido en el direccionamiento de la política exterior. Y este multilateralismo implica estrechar y fomentar las relaciones con Asia-Pacífico como uno de los objetivos centrales de la política exterior de cualquier Estado.

Más consciente de ello, el actual presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, en su estrategia de diversificación geográfica y temática de la política exterior colombiana, ha desplegado acciones concretas para establecer y consolidar relaciones con Asia-Pacífico. De ahí que haya definido el ingreso de Colombia en la Conferencia de Cooperación Económica Asia-Pacífico como uno de los objetivos más importantes. Así, en 2011, se dio la primera gira presidencial por dicha región, que visitó en especial Japón y Corea del Sur, de donde surgieron cerca de doce acuerdos de cooperación. En 2012, se realizó una visita oficial a China y Singapur, donde se firmaron nueve acuerdos de cooperación con el primero y uno aeronáutico con el último (Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Cancillería, 2012). A su vez, se ha negociado un tratado de libre comercio con Corea del Sur, el cual entró en vigor el 15 de julio de 2016. Este país también se encuentra desarrollando proyectos en temas de industria, energía, desarrollo rural y salud en diferentes regiones de Colombia y se plantea iniciar otros en relación con la ayuda a los desplazados por la violencia, ante un escenario de posconflicto (Rodríguez, 2016). Por otro lado, se ha avanzado en las negociaciones de un acuerdo de asociación económica (*economic partnership agreement*) con Japón, que incluye tanto elementos de liberalización comercial como de cooperación bilateral en temas como desarrollo social, tecnologías de la información y de la comunicación, educación, ciencia y tecnología, dentro de la oferta japonesa, y en manejo de

conflictos, promoción de la inversión en el sector energético y seguridad, del lado colombiano (Escobar, 2012).

Las relaciones entre Colombia y China

Antecedentes

La relación entre China y Colombia se ha caracterizado por el desconocimiento mutuo. Para la década de 1950, estando ambos Estados separados por una larga distancia y sin haber tenido mayor interacción, se configuraron como enemigos al ser parte de bandos opuestos durante la guerra de Corea, en la que Colombia participó enviando un batallón. Sin embargo, durante los años posteriores, no hubo mayor interacción entre ambos países, debido, en gran parte, a un contexto de Guerra Fría en el que el país suramericano mantuvo estrechas relaciones con los Estados Unidos y se alejó de la antigua Unión Soviética y sus aliados (Puyana, 2010, pp. 21-23).

En 1972, el entonces presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, viajó a la República Popular China para el restablecimiento de las relaciones diplomáticas. Este hecho, y el reingreso de la China continental en las Naciones Unidas y en el Consejo de Seguridad, abrió la puerta para que varios de los países latinoamericanos entraran en contacto con China y comenzaran relaciones diplomáticas. Colombia no fue la excepción a dicha tendencia y en el país se dieron varios intentos, por parte de la sociedad civil, de crear organizaciones que promovieran el intercambio cultural y el conocimiento con China. Sin embargo, en una Colombia alineada en la lucha contra el comunismo, el fuerte tinte ideológico izquierdista de dichos grupos que se sentían atraídos por el comunismo chino impidió que avanzaran (Puyana, 2010, p. 24).

Antes del desarrollo de tales acontecimientos, a mediados de la década de 1950, la República Popular China se interesó en fomentar y diversificar sus relaciones diplomáticas. La lucha por el reconocimiento y la legitimidad internacional ante la China continental y el Gobierno de Taiwán, generó la necesidad de hacerle contrapeso a este último en América Latina. En consecuencia, en un contexto de Guerra Fría, la República Popular China adoptó una política de respeto y aceptó que cada país era libre de profesar su propia ideología, siempre y cuando se uniera a la política de una sola China. Sumado a ello, se fundó la Asociación de Amistad del Pueblo Chino con países extranjeros en 1954, cuyo principal objetivo era fomentar las relaciones no diplomáticas entre las altas esferas del Estado chino y sectores simpatizantes de China en el extranjero (Puyana, 2010, p. 24).

En 1977, después de varios intentos, se fundó en Colombia la Asociación de la Amistad Colombo-China, conformada por intelectuales de variadas afinidades ideológicas, a fin de promover el intercambio cultural y apoyar el establecimiento de las relaciones diplomáticas. En este sentido, en los tres siguientes años, se dieron intercambios entre delegaciones de fútbol y teatro (Puyana, 2010, p. 22). En 1978, llega Julio César Turbay Ayala a la presidencia de Colombia, quien manifiesta un especial interés por acercarse a China. Es él quien resulta ser determinante para el establecimiento de las relaciones diplomáticas entre Colombia y la República Popular China en febrero de 1980, después de adherirse a la política de una sola China, que reconoce que Taiwán es parte inalienable del territorio chino y que el único Gobierno legítimo es el de la China continental. Posteriormente, en junio de ese mismo año, ambos países abrieron sus embajadas en las respectivas capitales (Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Cancillería, 2016).

La primera visita oficial de alto nivel desde la República Popular China hacia Colombia se dio en 1985, cuando el primer ministro Zhao Ziyang inició una gira por varios países de América Latina. De igual modo, durante ese año, se firmó el Convenio Marco de Cooperación Económica que determinó las directrices para la cooperación económica entre los dos Estados. Por parte de Colombia, la primera visita oficial de un jefe de Estado se dio en 1996 con el viaje que realizó el entonces mandatario Ernesto Samper. Posteriormente, en 1999, el presidente Andrés Pastrana también visitó China (Jiang, 2012, pp. 283-285).

Durante el Gobierno de Álvaro Uribe se dieron varios encuentros de alto nivel, que incluyeron dos visitas del vicepresidente Francisco Santos y una del presidente Uribe en 2005. Durante 2008, 2009 y 2010 varias delegaciones chinas de alto nivel visitaron Colombia, dentro de las cuales cabe resaltar la que realizó el entonces vicepresidente Xi Jinping en 2009 (Jiang, 2012, pp. 283-285).

No obstante, durante la presidencia de Juan Manuel Santos, Colombia se va a acercar mucho más a China. Entre 2012 y 2016, se pueden contar cerca de 18 encuentros de alto nivel. Entre ellos, se debe subrayar la visita oficial del primer ministro de la República Popular China, Li Keqiang, quien en mayo de 2015 se reunió con el presidente colombiano, que dejó como resultado la firma de doce instrumentos de cooperación y la visita de Santos para reunirse con su homólogo chino Xi Jinping en noviembre de 2015 (Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Cancillería, 2016).

Por otra parte, China y Colombia han firmado cerca de 27 instrumentos para fomentar la cooperación en diversas áreas, que incluyen la economía, la tecnología, la cultura y la agricultura, entre otros (Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Cancillería, 2016). Además, ha habido un fuerte interés por parte de ambos países por fomentar los intercambios comerciales y el desarrollo de la cooperación económica, lo cual se ha traducido en la firma de cinco convenios bilaterales para la cooperación económica entre 2004 y 2010 (Vélez, 2010, p. 13). Finalmente, cabe mencionar que desde 2015 se retomaron las conversaciones entre la República Popular China y Colombia, para la firma de un posible tratado de libre comercio (*El Heraldo*, 2015).

Los intereses estratégicos de Colombia en China

Como se destacó en el primer acápite, el creciente interés de Colombia por profundizar las relaciones bilaterales con la República Popular China se puede entender en la prioridad que la política exterior del Gobierno Santos le ha dado a Asia-Pacífico. Las intenciones del país de integrarse económica y políticamente con dicha región permiten comprender que uno de sus objetivos sea convertirse en un socio estratégico de China (*El Tiempo*, 2012).

El posicionamiento que ha adquirido Asia-Pacífico en el mundo, como un actor relevante en términos económicos, también ha llamado la atención de Colombia. De ahí que actualmente los intereses estratégicos del país suramericano en China se concentren de manera principal en el abordaje de asuntos económico-comerciales, sin que esto implique necesariamente la inexistencia de intereses políticos. Por tal razón, a continuación, se observará el estado de la balanza comercial entre los dos países, para posteriormente tratar los asuntos económicos y políticos que más le interesan a Colombia en su relacionamiento con la República Popular China.

Los intercambios comerciales entre China y Colombia empezaron a crecer a partir de la década de 1990, cuando se dio la apertura comercial en el país suramericano. Sin embargo, es hasta 2008 que se le va a dar un impulso al comercio con China. En parte, esto se explica, porque fue en ese año que se firmó el Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones durante la cumbre de la Conferencia de Cooperación Económica Asia-Pacífico en Lima. Además, los Estados Unidos, el principal socio comercial de Colombia, entró en crisis y el Congreso estadounidense negó la firma del tratado de libre comercio en ese momento, lo cual implicó la necesidad de diversificar sus relaciones comerciales (Borda y Berger, 2012, pp. 90-92).

Como se puede observar en la figura 1, en los últimos años, los intercambios comerciales entre China y Colombia han aumentado, hasta tal punto que, desde 2010 a la actualidad, el país asiático se ubicó como el segundo socio comercial, detrás de los Estados Unidos. Al tiempo que ese incremento ha significado un mayor crecimiento económico para Colombia, también presenta un reto fundamental. Colombia importa productos con alto valor agregado desde China, mientras que sus exportaciones se componen principalmente de petróleo, ferroaleaciones, chatarra y pieles (figura 2).

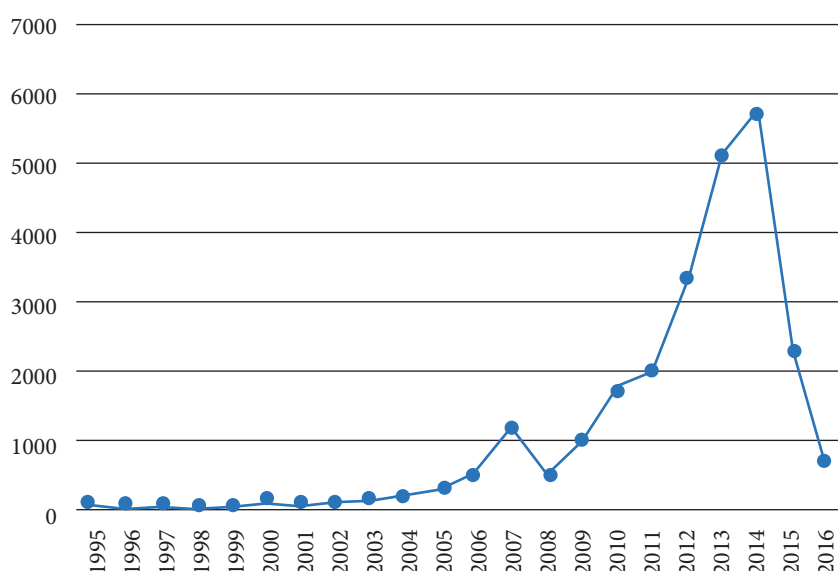


FIGURA 1. Exportaciones de Colombia a China (en millones)

Fuente: Observatory of Economic Complexity (oEC, 2014a) y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2016)

De esta forma, aunque el comercio entre China y Colombia tuvo altos índices de crecimiento que aumentó de US\$3000 millones en 2008 a US\$8200 millones en 2011 (Universia, 2013) y en 2014 a cerca de US\$12 000 millones, sigue manteniendo una distancia considerable de los Estados Unidos, cuyo comercio con Colombia alcanzó una cifra de casi US\$20 000 millones en 2014. Además, genera preocupación el déficit de la balanza comercial, que este año fue de US\$576,4 millones, que ubicó a China como el país con el que se registra el déficit más grande, seguido por los Estados Unidos con US\$471,7 millones (*El Herald*, 2016).

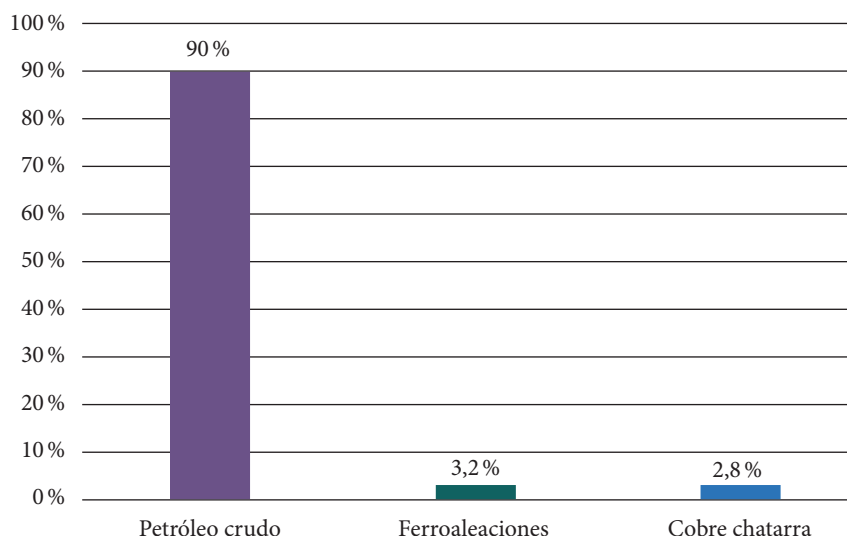


FIGURA 2. Exportaciones de Colombia a China por productos (2014)

Fuente: Elaboración propia a partir de OEC (2014b)

Desde 2005, Colombia abrió una oficina de ProColombia en Pekín, que tiene la misión de facilitar el comercio y el entendimiento entre los dos países. Su labor primordial consiste en identificar los productos con los que Colombia puede abrirse puertas en el mercado chino. Entre ellos, se han identificado las frutas exóticas, pulpa de fruta y flores. No obstante, al contrario de lo esperado, ProColombia se ha convertido en un medio que facilita más las exportaciones chinas a Colombia que el arribo de productos colombianos al país asiático (Ellis, 2012, p. 307), lo cual no contribuye a mejorar la balanza comercial con China.

El alto déficit comercial que viene creciendo desde 2008 y que caracteriza las relaciones comerciales de Colombia con China ha hecho que el país tenga la necesidad de plantear estrategias para equilibrar la balanza. Debido a ello, el Gobierno colombiano ha decidido que el aumento de la inversión extranjera directa china sea el mecanismo privilegiado para compensar dicho déficit. La visita a China, realizada por la canciller María Ángela Holguín en 2012, da cuenta de lo anterior, dado que los temas que ocuparon la agenda que sostuvo con el entonces viceprimer ministro Li Keqiang fueron el equilibrio de la balanza comercial y el aumento de las inversiones chinas en Colombia (*El Tiempo*, 2012).

De este modo, en términos comerciales, el mayor interés estratégico que tiene Colombia en China actualmente es equilibrar su balanza comercial y fomentar el aumento de las inversiones chinas en el país. Sin embargo, para Colombia, es importante que dicha inversión se concentre en ciertos sectores. A comienzos de 2016, la oficina de ProColombia en Pekín organizó una reunión con empresarios chinos para mostrarles por qué Colombia debería ser un destino de inversión. Allí el director de la oficina, Alejandro Roa, hizo énfasis en el interés de Colombia por recibir inversión en agricultura, infraestructura, energía, manufacturas, turismo y servicios (*Portafolio*, 2016).

Roa destacó que Colombia es un país con un buen ambiente para hacer negocios calificado en inversión a largo plazo por Standard & Poors, Fitch y Moody's, que nunca ha dejado de hacer sus pagos de deuda externa y donde el Estado no tiene mucha intervención en el mercado. Además, aprovechó para destacar las facilidades que existen dadas las pocas barreras al comercio y la inversión, señalando las ventajas que hay para las compras de grandes tierras, la inversión en carreteras 4G, aeropuertos y puertos y las oportunidades que hay en el sector de manufacturas y tecnologías. Incluso, en dicha reunión, se anunció la posibilidad de que Bank of China abra una subsidiaria en Colombia (*Portafolio*, 2016).

En esta misma línea, dado su interés de insertarse en Asia-Pacífico, para Colombia es importante desarrollar su costa del Pacífico, ya que tiene fuertes retrasos en infraestructura física, y es allí donde se encuentra uno de sus puertos más importantes, el puerto de Buenaventura. La falta de tecnología en carga y descarga de barcos, la ineficiencia, la corrupción y la violencia características del puerto de Buenaventura han llevado a que los intercambios comerciales entre Colombia y Asia se concentren en los puertos de Cartagena y Barranquilla ubicados en el Atlántico, que ha acrecentado los costos para los empresarios (Ellis, 2012, p. 313).

Dado lo anterior, se entiende que, durante la visita del primer ministro chino, Li Keqiang, Colombia haya expresado su interés por atraer inversión de China en un proyecto de infraestructura que mejore las condiciones de Buenaventura. En dicho encuentro, se concertó la participación de China en dos proyectos: construir una carretera en la Orinoquia e invertir en la infraestructura del puerto de Buenaventura (*El País*, 2015). Sin embargo, cabe anotar que se espera que estas iniciativas se concreten y no queden en el olvido, ya que algunos de los proyectos acordados no avanzan de sus etapas iniciales (Hornby, 2015).

Por otro lado, los empresarios colombianos también han expresado su interés por insertarse en el mercado chino. Aunque no ha tenido mucho éxito, hay compañías que están buscando un espacio para ingresar en China, tales como Vélez, Totto, C  ramicas Corona y Juan Valdez (Ellis, 2014). Esta última, logró en 2012 hacer un acuerdo con el portal de comercio electrónico Yihaodian y el distribuidor Beijing Junjie Trading, para llevar sus productos a territorio chino (*El Espectador*, 2012).

Sin embargo, a pesar del interés que ha demostrado tener el Gobierno colombiano en equilibrar la balanza comercial con China, captar su inversión y participar de su importante mercado, no hay una correspondencia entre el discurso y los hechos. La oficina de ProColombia en el país asiático cuenta con reducidos recursos técnicos y de personal para mantenerse activa en la labor de promover la imagen de Colombia y captar la atención de inversionistas chinos. Para sus funcionarios, los recursos con los que cuenta ProChile y el trabajo que realiza promoviendo los bienes chilenos, es un ejemplo por seguir (Ellis, 2014).

Aunque los intereses estratégicos de Colombia en China se concentran principalmente en los asuntos económicos y comerciales, también tiene intereses de carácter diplomático y político. Por ejemplo, uno de los objetivos primordiales para la política exterior de Santos es que su relación alcance el nivel de asociación estratégica (*strategic partnership*).

La República Popular China cuenta con un sistema de catalogación para las relaciones que tiene con otros países, en la que se expresa el nivel de importancia que les otorga a sus contrapartes. El más alto nivel es el de asociación estratégica comprehensiva (*comprehensive strategic partnership*),¹⁰ que se le ha dado solo a los Estados más relevantes para China en el ámbito global. En la lista de este grupo, se encuentran, en América Latina, Argentina, Brasil, México, Perú y Venezuela.

Actualmente, Colombia está en el grupo de los socios de cooperación, que implica un punto intermedio entre la mayor y la menor relevancia. Estar en el primer nivel de importancia para China conlleva un aumento de encuentros bilaterales de alto nivel, el impulso a las inversiones chinas y más cooperación en temas técnicos y científicos. De ahí se desprende en

¹⁰ En su política exterior, China ha desarrollado un modelo de catalogación para clasificar el grado de relevancia que les otorga a otros países. Del más importante al menos relevante, las categorías son las siguientes: 1) asociación estratégica comprehensiva; 2) asociación estratégica (de cooperación); 3) asociación cooperativa comprehensiva; 4) asociación cooperativa (China and Latin America, 2014).

gran medida el interés de Colombia por convertirse en socio estratégico (*El Tiempo*, 2012).

Otro asunto frente al cual el Gobierno no se ha pronunciado, pero que se considera que puede ser estratégico para Colombia, es el entrenamiento militar en la base de Tolemaida a miembros de las Fuerzas Armadas Chinas, en la cooperación acordada en 2012 (Ellis, 2014) (Ejército Nacional, Escuela de Fuerzas Especiales, 2014). Esta cooperación militar puede tener efectos positivos en la búsqueda de diversificación y profundización de las relaciones bilaterales con China. Además, fortalece la imagen de Colombia como un país exportador de seguridad y contribuye a la consolidación de su nueva identidad —mencionada al comienzo de este capítulo— como país que también es capaz de ofertar cooperación.

Por último, como se ha mencionado, para Colombia en su proceso de integración con los países asiáticos un interés clave es ingresar en la Conferencia de Cooperación Económica Asia-Pacífico. Por eso, para el país suramericano, obtener el respaldo de grandes potencias como China es de la mayor importancia. El gigante asiático ha expresado su respaldo desde hace unos años para que Colombia haga parte de la Conferencia de Cooperación Económica Asia-Pacífico (*Minuto30.com*, 2011; Pastrana, Betancourt y Castro, 2014, p. 197), por lo que consolidar y mantener dicho apoyo es un interés estratégico de Colombia en China.

Los intereses estratégicos de China en Colombia

Los intereses de China en Colombia pueden ser interpretados, para empezar, en el marco de los principales intereses de China en América Latina, a saber: 1) la creación de un ambiente geoestratégico propicio para su ascenso pacífico; 2) el aislamiento de Taiwán de la comunidad internacional; 3) el acceso que el país requiere a grandes volúmenes de materias primas; 4) la necesidad de ampliar los mercados para sus productos, en especial, aquellos de valor agregado (Ellis, 2012, p. 299); 5) la inversión en áreas de interés estratégico para China.

El ascenso pacífico de China

Con relación al ascenso pacífico de China, la cercanía histórica de Colombia a las posiciones internacionales de los Estados Unidos y de los países occidentales no apunta a que el Estado colombiano vaya a contribuir a defender la posición de China en el escenario global o regional si los Estados Unidos asumen una postura de confrontación con relación al ascenso del país

asiático. En cuanto a la estrategia de aproximación de China a Colombia, algunos han defendido que es cautelosa, que entiende la relativa importancia estratégica que el país andino tiene para los Estados Unidos en la región (Tokatlian, 2008).

La cuestión de Taiwán

Respecto de la cuestión de Taiwán, algunos analistas (Ellis, 2012, p. 301) han restado importancia a la influencia de Colombia en América Central y el Caribe y, por tanto, han minimizado la posibilidad de que este país contribuya a cambiar la postura diplomática de aquellos Estados, para que reconozcan la política de una sola China. No obstante, el Estado colombiano viene construyendo un rol mucho más relevante en esa región a través de una oferta creciente de cooperación en seguridad, al tiempo que países a los que China ha dado el estatus de estratégicos, como a Venezuela, vienen perdiendo presencia en la región como consecuencia de sus crisis internas. En atención a lo anterior, esa perspectiva de minimización puede ser reconsiderada.

Materias primas

Debido al crecimiento exponencial de la industria china, desde la transformación de su modelo, la República Popular China ha tenido que procurar ingentes cantidades de materias primas. En ese sentido, aunque Colombia no tiene la misma cantidad de materias primas que China requiere, en comparación con sus vecinos, “ha sido suficiente para atraer el interés de empresas chinas en explotar petróleo, níquel, carbón, oro, hierro y cobre, entre otros minerales” (Ellis, 2012, p. 300).

Mercados para productos de China

En cuanto a la venta de sus productos, ante la desaceleración económica de los Estados Unidos y la Unión Europea, tras la crisis de 2008, América Latina se convirtió en un mercado estratégico para los productos chinos. En el caso colombiano, el crecimiento de la clase media, preponderantemente en las principales ciudades del país, la convierte en un buen escenario para los productos chinos, en particular para aquellos que poseen valor agregado. En segundo lugar, un escenario de posconflicto, con las respectivas mejoras a la seguridad que implica, reduciría los riesgos y los costos del comercio en y con Colombia. Además, el Estado colombiano también puede ser un corredor estratégico para China hacia los demás mercados suramericanos, dada su conexión con el Pacífico, aunque para consolidar esa posibilidad aún

es necesario fortalecer su infraestructura física, por ejemplo, en cuestiones portuarias y viales.

En términos cuantitativos, como se destacó en el apartado anterior, China se convirtió en 2010 en el segundo socio comercial de Colombia (The International Trade Administration, U.S. Department of Commerce, 2011), que es el destino número dos de las exportaciones del país y ocupa el segundo puesto como país de origen de las importaciones colombianas (figura 3). Estas últimas pasaron de US\$119 millones en 1995 a US\$11 790 millones en 2014.

Las exportaciones de China a Colombia están compuestas, predominantemente, por tres tipos de productos: 1) equipos de radiodifusión (13 %), 2) computadoras (12 %) y 3) teléfonos (4,3 %). Lo cual, junto con la figura 4, nos permite interpretar varios elementos de las exportaciones chinas a Colombia. En primer lugar, al menos el 30 % de las exportaciones están compuestas por este tipo de productos. Segundo, ese significativo porcentaje de las exportaciones chinas al mercado colombiano están vinculadas a la tecnología. Tercero, la mayor parte de las exportaciones de China a Colombia contienen, por tanto, gran valor agregado.

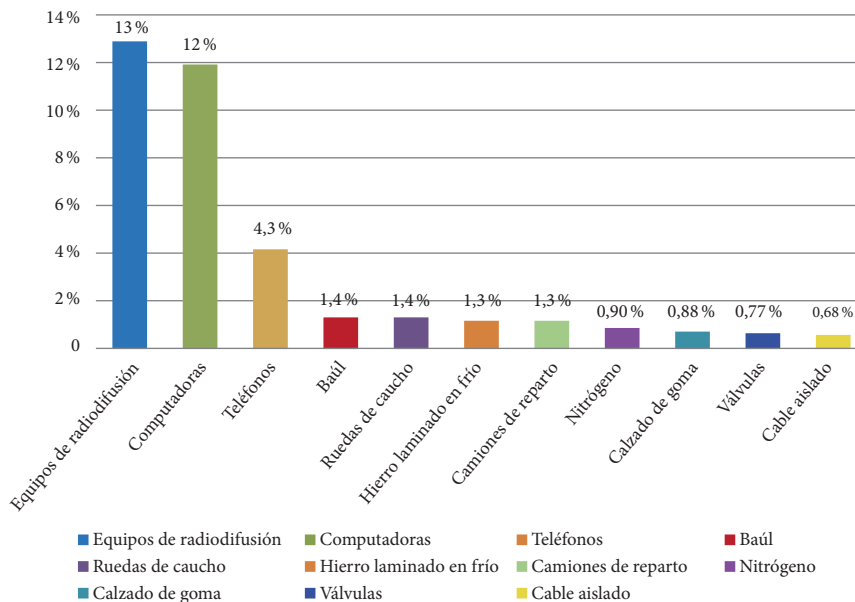


Figura 3. Exportaciones de China a Colombia (2014)

Fuente: Elaboración propia a partir de OEC (2014d)

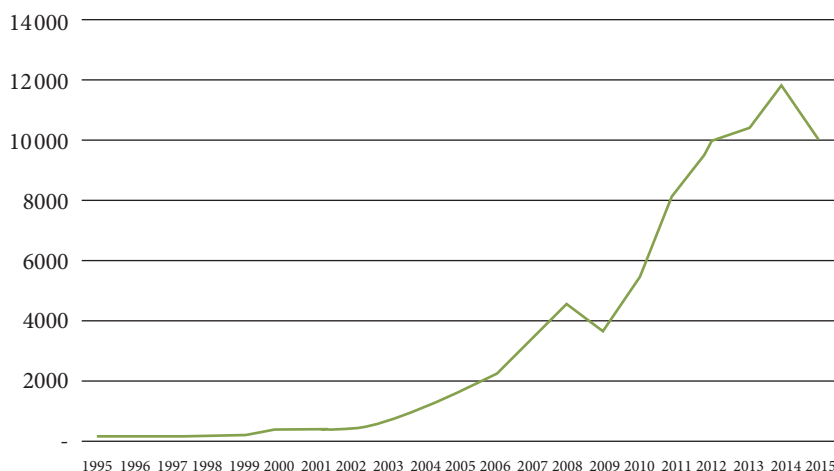


FIGURA 4. Importaciones de Colombia provenientes de China en millones de dólares

Fuente: Elaboración propia a partir del DANE (2016)

Las inversiones en áreas de interés estratégico¹¹

Como se puede observar en la figura 5, al igual que la relación comercial, la inversión de China en Colombia se ha incrementado de manera sustancial desde la apertura comercial y financiera de Colombia, que se realizó a comienzos de la década de 1990. Las bajas en la inversión que se encuentran a finales de esta y en los últimos años de la primera década del siglo XXI, pueden interpretarse como vinculadas a la crisis asiática y de los Estados Unidos, respectivamente. En la segunda década del siglo XXI, se puede observar un crecimiento exponencial de la inversión, que puede estar asociado a crecientes inversiones en sectores que generan productos de mayor valor agregado. Por otro lado, la caída que se observa para 2013 y 2015 probablemente está relacionada con la crisis de los precios del petróleo, de las materias primas en general y del proceso de desaceleración del crecimiento económico chino. Este último punto es derivado del proceso de transformación del modelo económico chino, que pasa de uno enfocado, fundamentalmente, en las exportaciones a uno que busca expandir la demanda interna.

¹¹ Un flujo negativo en la figura de inversiones de China en Colombia significa que los reembolsos de capital fueron mayores a la nueva inversión.

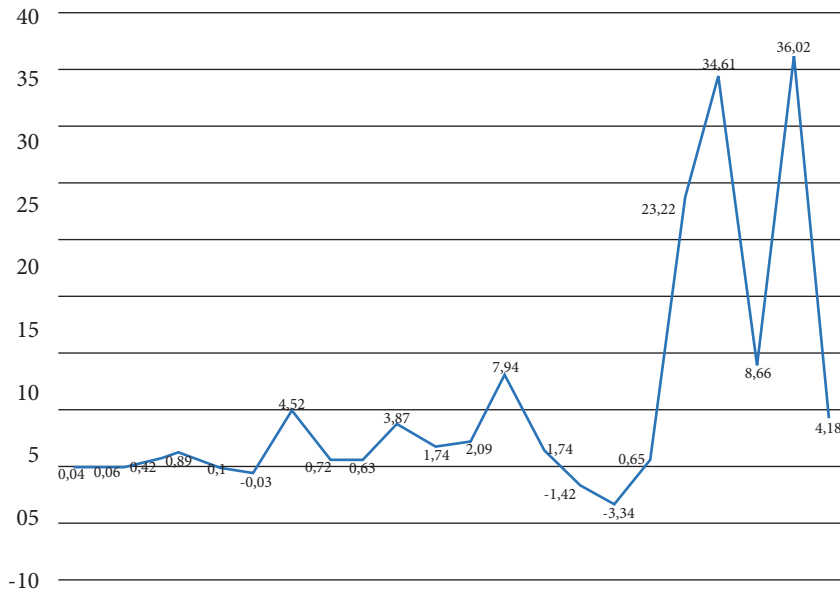


FIGURA 5. Inversión extranjera directa de China en Colombia (en millones de dólares)

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de la República de Colombia (2016)

Las inversiones chinas en Colombia se han concentrado en:

1. El sector de la infraestructura de vías, aeropuertos y puertos. Un ejemplo en este ámbito es la licitación para la construcción de la autopista 4G Mar que ganó en 2015, en consorcio y mediante la modalidad de alianza público-privada, la empresa China Harbour Engineering Company Limitada Colombia. Vía que se encargará de conectar los municipios antioqueños El Tigre, Mutatá, Uramita y Cañas Gordas (Gómez, 2016, pp. 15-17).
2. En el ámbito del petróleo y la energía, por ejemplo, con la presencia del Sinopec Group que es la petrolera china más grande y que adquirió la empresa Onimex de Colombia, y por medio de la China National Petroleum Company, y la Greatwall Drilling Company, entre otras. La esta última ha trabajado en conjunto con la sucursal Colombia de la Emerald Energy prestando servicios de perforación de pozos y en tres bloques petroleros en el departamento del Casanare (Gómez, 2016, pp. 9-10).

3. En tecnología, la venta de teléfonos por parte de Huawei y ZTE (*Semana.com*, 2014) ha ganado más espacio en el mercado colombiano, en el que más han crecido las ventas de Huawei de toda América Latina (*Portafolio*, 2016).

En ese orden de ideas, la reducción de las compras¹² de materias primas y petróleo y de las inversiones chinas plantea un reto para Colombia, pues repercute directamente en el crecimiento y desarrollo económico en el país. Lo anterior puede identificarse como un reto para las relaciones chino-colombianas, en cuanto de manera conjunta pueden buscarse alternativas para compensar o atenuar el efecto de esas bajas. Asimismo, se presenta el reto de promover un mayor respeto de la normativa colombiana y un cumplimiento mucho más amplio de los compromisos adquiridos por parte de algunas compañías chinas. Teniendo en cuenta los incumplimientos de los plazos y los detrimentos patrimoniales que se han generado en obras como la Termoeléctrica Gecelca 3, que se llevó a cabo en el municipio Puerto Liberator en el departamento de Córdoba.¹³

La Alianza del Pacífico y las relaciones chino-colombianas

La Alianza del Pacífico en la estrategia de acercamiento de Colombia a China

Como bloque de países que privilegia la integración económica, la Alianza del Pacífico, compuesta por México, Chile, Perú y Colombia, tiene dentro de sus principales objetivos “convertirse en una plataforma de articulación política, integración económica y comercial, y proyección al mundo, con énfasis en la región Asia-Pacífico” (Alianza del Pacífico, 2016).

Chile, Perú y México mantienen estrechas relaciones comerciales con el gigante asiático. De hecho, Chile y Perú suscribieron tratado de libre comercio con China, en 2005 y 2009, respectivamente. En 2015, el comercio de China con Perú, Chile y México ascendió a US\$16 000 millones, US\$31 000 millones y US\$74 000

¹² No obstante, también se ha defendido que la disminución de las compras chinas a América Latina no ha sido tan significativa, y que lo que verdaderamente ha repercutido en las economías latinoamericanas ha sido la baja de los precios de esos productos (Niu, 2015).

¹³ Para un balance crítico sobre los proyectos con inversión china que se están llevando a cabo en el país, consultar el estudio de Gómez (2016).

millones, respectivamente (Myers, 2016), lo cual evidencia que, aunque México no tenga un tratado de libre comercio con China, tiene fuertes relaciones comerciales con ese país. Este escenario deja a Colombia como el único miembro de la Alianza que no ha consolidado relaciones estratégicas con China o no ha sido catalogado en ningún nivel de *strategic partnership* por el gigante asiático.

La Alianza del Pacífico, entonces, se configura como un escenario ideal para que Colombia tenga mayores acercamientos con China. Por una parte, el país puede aprender de las experiencias que han tenido sus socios en la Alianza del Pacífico relacionándose con China y, por otra, el impulso que le da la Alianza del Pacífico para insertarse en Asia-Pacífico teniendo como mayor referente a China facilita las intenciones de Colombia, como se observará a continuación.

Como se señaló, Chile, Perú y México tienen fuertes relaciones comerciales con China. Los dos primeros han aprovechado para fortalecer las exportaciones en el sector agrícola hacia el gigante asiático, mientras que México ha incluido en sus envíos al sector automotor maquinaria y manufactura de cobre (Pérez, 2013, pp. 10-12). Colombia, por su parte, ha limitado sus exportaciones a petróleo crudo, ferroaleaciones, pieles y chatarra.

Para China, la seguridad alimentaria es un tema estratégico y Colombia es uno de los países que mayor capacidad agrícola tienen. Sin embargo, se enfrenta a barreras sanitarias y fitosanitarias para ingresar sus productos agrícolas en China. En este punto, la cooperación con los socios de la Alianza del Pacífico puede ser fundamental, ya que es necesaria la transferencia de *know-how* para superar las barreras legales y los estándares de calidad del mercado chino. De hecho, este es uno de los temas en los que debe haber convergencias en la Alianza del Pacífico, y es importante que Colombia lo aproveche (Pérez, 2013, pp. 14-15).

Igualmente, México es el socio de la Alianza del Pacífico que más ha avanzado en el envío de productos manufacturados hacia China. En ese sentido, Colombia tiene mucho que aprender y en la Alianza del Pacífico la experiencia mexicana puede enseñarle cómo avanzar sobre infraestructura portuaria y cómo acercarse a China para desarrollar y exportar productos de valor agregado (Pérez, 2013, pp. 14-15). De este modo, la Alianza del Pacífico se perfila como el espacio idóneo para que Colombia aprenda de la experiencia que han tenido sus socios con China y con su cooperación pueda profundizar en las relaciones bilaterales comerciales y políticas con el gigante asiático.

Como bloque, la Alianza del Pacífico ha sumado esfuerzos para promover intercambios comerciales con China. Para ello, se desarrolló la estrategia

de promoción en China, que ha consistido en la realización de seminarios y talleres conjuntos anuales para promover las inversiones en los miembros de la Alianza del Pacífico desde China (*Xinhua*, 2016).

Por ejemplo, cabe destacar el I Roadshow de Turismo realizado en 2015 en Hong Kong, Macao, Shanghai y Pekín, organizado por esta institución para promover el acercamiento entre ambas regiones, llevar la oferta de productos que ofrece la Alianza del Pacífico y promocionar el turismo en sus países miembros (Alianza del Pacífico, 2015). Igualmente, representantes de la Alianza del Pacífico participaron por segunda vez consecutiva en la feria SIAL China 2015, reconocida como escenario privilegiado del sector de alimentos y bebidas en uno de los principales mercados de consumo en el mundo (Alianza del Pacífico, 2015).

Además, luego de la XI Cumbre de la Alianza del Pacífico, Chile asumió la presidencia *pro tempore* del bloque. La mandataria chilena, Michel Bachelet, aseguró que el principal objetivo de la Alianza del Pacífico es consolidar su inserción y relacionamiento con Asia-Pacífico, que tiene a China como un actor central en esta meta (Gobierno de Chile, Prensa Presidencia, 2016). En esta misma línea, un funcionario chileno afirmó que se espera trabajar más con las agencias de promoción para darle un mayor impulso al mercado de la Alianza del Pacífico con Asia-Pacífico y que se espera comenzar negociaciones entre la Alianza del Pacífico y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático¹⁴ para cooperar en temas de comercio, infraestructura, educación, entre otros, en agosto de 2016 (*Xinhua*, 2016).

Además, la Alianza es la plataforma por excelencia para que Colombia avance en los siguientes puntos (Pastrana, Betancourt y Castro, 2014, pp. 187-188):

1. Incrementar la capacidad exportadora de las empresas colombianas a Asia-Pacífico y a China específicamente, a través de la promoción

¹⁴ La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático fue invitada a la Alianza del Pacífico para participar en calidad de observadora. Además, en mayo de 2015 se dio el primer encuentro entre los representantes de ambas instituciones, que tuvo como resultado una declaración conjunta en la que se plantearon perspectivas para la cooperación en facilitación del comercio, la innovación, la logística, la infraestructura, las pequeñas y medianas empresas, la agricultura, la energía y los minerales. En adición, ambos organismos respaldaron la idea de que exista un mayor conocimiento mutuo y entendimiento entre ambas regiones, y se incrementen los intercambios “pueblo a pueblo” en educación, cultura, deportes y turismo, así como el trabajo conjunto en instituciones como el Foro de Cooperación América Latina-Asia.

de sus productos que realizan conjuntamente los miembros de la Alianza del Pacífico.

2. Atraer inversión extranjera directa. La liberalización del comercio de la Alianza del Pacífico en un 92 % y su política de libre flujo de servicios, bienes y personas resultan llamativos para los empresarios chinos. El sector de la infraestructura y los servicios se proyectan como las áreas que más pueden llamar la atención de empresarios chinos, y en especial la primera es de gran relevancia para la promoción y facilitación del comercio intrarregional y extrarregional.
3. Generar cadenas de valor entre los miembros de la Alianza del Pacífico que permita avanzar en la producción y exportación de bienes con valor agregado y reduzca la dependencia de las exportaciones de *commodities*. Esto es clave para reducir el déficit en la balanza comercial con China.
4. En la Alianza del Pacífico, Colombia puede aprovechar para contar con el respaldo de sus socios que hacen parte de la Conferencia de Cooperación Económica Asia-Pacífico para lograr su meta de ingresar en este organismo y de acercarse a otros bloques, como Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.

La Alianza del Pacífico en la estrategia de aproximación de China a América Latina

En su estrategia de política exterior, China se ha relacionado con la región, más desde el enfoque bilateral que desde el birregional. Sin embargo, para interactuar con toda la región, el país asiático ha privilegiado la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, e institucionalizó el Foro China-Celac para tratar temas de interés con América Latina.

En este escenario, la Alianza del Pacífico aparece como un bloque de países, cuyos miembros se han preocupado por generar una rápida liberalización del comercio y mantener un buen ambiente de negocios para atraer inversión extranjera directa. Estos dos puntos han llamado la atención de empresarios e inversionistas chinos, aunque oficialmente no es claro que exista alguna estrategia del país asiático frente a la Alianza del Pacífico.

No obstante, el interés de China hacia la Alianza del Pacífico persiste y da cuenta de ello el hecho de que sea miembro observador de la Alianza del Pacífico desde 2015. Incluso se considera uno de los observadores más activos enviando delegaciones a las distintas cumbres y reuniones de la Alianza

del Pacífico. Además, dado que el país asiático sostiene excelentes relaciones comerciales y políticas con los miembros de la Alianza del Pacífico, se puede inferir que ello facilita su interacción con esta institución.

De acuerdo con el embajador chino en Argentina, Yang Wanming, China está interesada en fomentar la cooperación con el Mercado Común del Sur y con la Alianza del Pacífico (Wanming, 2016, p. 240). Esta última presenta varias potencialidades para seguir llamando la atención del gigante asiático. Como primera medida, se encuentra el hecho de que el bloque está abierto a atraer inversión extranjera directa, por lo que se preocupa por mantener un clima favorable para hacer negocios. Esto es importante para China, que por la ralentización de su economía ha aumentado su interés en invertir y exportar su conocimiento, por ejemplo, en el área de la infraestructura (Hornby, 2015).

Contrario al caso del Mercado Común del Sur, en la Alianza del Pacífico la inversión extranjera directa de los chinos no corre el riesgo de que haya una intervención desfavorable del Estado. Igualmente, Chile, México, Perú y Colombia se han adherido al principio de una sola China, que han mantenido relaciones cercanas con el país asiático y se han distanciado de Taiwán. En contraste, Paraguay es el único miembro del Mercado Común del Sur que reconoce a Taiwán y mantiene la distancia con China. Esto dificulta el relacionamiento entre el gigante asiático y el bloque suramericano.

Por otro lado, recientemente el Gobierno chino publicó la estrategia de las zonas francas, con la que se plantea establecer zonas francas con la mayoría de economías emergentes, países en desarrollo y los principales bloques regionales (Wanming, 2016, p. 241). Colombia, Chile, México y Perú cuentan todos con variadas zonas francas que podrían complementarse con la estrategia que busca implementar el Gobierno chino. Además, la Alianza del Pacífico presenta mercados interesantes para los empresarios chinos, como el sector de infraestructura, energético y de servicios, en los que el gigante asiático tiene experiencia, capacidades y un buen cúmulo de *know-how*. Por eso, si China quiere consolidar su posicionamiento en América Latina, la Alianza del Pacífico se perfila como una puerta de entrada ideal hacia la región (Heine, Guoping y Renfang, 2015).

Cooperación para el posconflicto y perspectivas de diversificación temática de la agenda bilateral

La creciente demanda alimentaria de China y el gran potencial que tiene Colombia para el desarrollo de su sector agropecuario pueden confluir para

profundizar las relaciones comerciales y de cooperación entre ambos países. China puede contribuir al proceso de transformación productiva del campo que se desea impulsar desde el Gobierno colombiano ante un escenario de posconflicto, lo cual puede lograr incrementando su inversión y la transferencia de tecnología a ese sector. La estrategia consistiría en fortalecer la competitividad y la capacidad exportadora del sector agropecuario colombiano, hasta el punto de que pueda cumplir con los requerimientos legales y las necesidades de consumo de China (Defelipe, 2015, pp. 573-577).

En segundo lugar, y con miras a equilibrar la balanza comercial desfavorable a Colombia, este país puede convertirse en un *hub* en las redes de comercio de China con América Latina y el mundo, y establecerse como base industrial para las empresas del gigante asiático. En ese sentido, Colombia cuenta con una ubicación geográfica privilegiada con salidas al Atlántico y al Pacífico, así como con un ambiente cada vez más amigable en términos legales para el sector empresarial. Los retos estriban, y ahí posibles focos para ampliar la cooperación, en el fortalecimiento del capital humano, de la infraestructura física y portuaria del país, entre otros. No obstante, para que pueda materializarse tal ampliación, es necesario mejorar el conocimiento de la normativa y de los procedimientos de las licitaciones en Colombia, los cuales se han convertido en obstáculos para la participación de las firmas chinas en los proyectos de infraestructura del Estado colombiano (Defelipe, 2015, pp. 578-582).

Ahora bien, las relaciones entre China y Colombia todavía tienen un carácter predominantemente económico-comercial. Así, es relevante para ambas partes evaluar la posibilidad de expandirlas a otras áreas de cooperación. Entre las que es posible destacar:

1. La lucha contra el tráfico humano, teniendo en cuenta que Colombia se ha convertido en uno de los países de paso de inmigrantes irregulares chinos en su trayecto hacia los Estados Unidos (Ellis, 2012). En adición, también se ha identificado la existencia de al menos una red criminal en Colombia que falsifica documentos, disfraza invitaciones y soborna funcionarios públicos para facilitar el ingreso y trabajo de ciudadanos chinos en Colombia (*El Tiempo*, 2015).
2. La seguridad, en la que existen varios problemas por tratar. Primero, se está exportando droga, aun en pequeñas cantidades, desde Colombia hacia algunas ciudades portuarias chinas como Shanghái. Segundo, se están trayendo químicos de la India y China para la

fabricación de cocaína y de otras drogas. Tercero, se han encontrado armas y equipo de origen chino en manos de miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, sin que se haya comprobado que exista una complicidad de compañías chinas para su venta. Asimismo, se han presentado incautaciones de armas que son compradas a compañías chinas, pero que tienen el nombre del destinatario en Colombia falsificado y que, por tanto, terminan en manos de grupos armados al margen de la ley. Este punto resultará particularmente importante en un escenario de posconflicto, en el que Colombia redoblará sus esfuerzos para combatir a los grupos organizados al margen de la ley, como las anteriormente denominadas bandas criminales emergentes, así como las organizaciones criminales que emerjan de los disidentes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y del Ejército de Liberación Nacional tras las negociaciones de paz. Los cuales no poseerán una connotación política, pero cuentan con considerables capacidades armamentísticas, que será necesario debilitar. Cuarto, combatir los secuestros y las extorsiones que se han presentado a empresarios y personal de compañías chinas (Ellis, 2014).

3. La potencial articulación gubernamental y empresarial de ambos países, para mejorar las prácticas ambientales y sociales, en especial a través del trabajo con los actores de la sociedad civil que pueden verse afectados por las transformaciones productivas, la inversión minero-energética y los proyectos de infraestructura que se están implementando.
4. La cooperación y coordinación política chino-colombiana en los escenarios de gobernanza global, donde pueden trabajar conjuntamente en pro de los intereses de los países en vías de desarrollo, con los que China todavía se identifica en diversos aspectos de la agenda internacional.
5. El intercambio académico y, en especial, el cultural se ha incrementado en los últimos años; por ejemplo, con el establecimiento de diversos institutos Confucio. Sin embargo, para la profundización de los lazos entre el pueblo colombiano y chino, dichas iniciativas deben incrementarse, al tiempo que se deben fomentar y financiar el intercambio académico y la generación de conocimiento entre ambos Estados. Especialmente, aquel que pueda ir encaminado al afianzamiento de las relaciones económicas, políticas y comerciales bilaterales.

Conclusiones

Colombia viene impulsando un proceso de transformación de su identidad y rol internacional, para posicionarse como un actor más autónomo y propositivo en el escenario regional y global. Parte de esa estrategia se está realizando a través de una diversificación geográfica y temática de la agenda externa del país. La primera ha permitido una mayor aproximación a los países latinoamericanos y a los de Asia-Pacífico. En ese contexto, puede entenderse el interés de Colombia de profundizar su relacionamiento con la República Popular China.

Aunque su estrategia de relacionamiento con el gigante asiático no es clara, para Colombia profundizar en las relaciones bilaterales, en especial en el ámbito comercial, es muy relevante. Mejorar la balanza comercial con China, disminuyendo el déficit y aumentando la inversión extranjera directa desde el país asiático es fundamental para Colombia. Desde el plano diplomático, Colombia está interesada en ser considerado un país estratégico por parte de China, así como mantener su respaldo para ingresar en la Conferencia de Cooperación Económica Asia-Pacífico.

Los intereses de China en Colombia pueden interpretarse en sus prioridades en América Latina. Así, cuestiones como la búsqueda de mercados para sus productos, y encontrar destinos para su alta capacidad de inversión, se mantienen como intereses estratégicos en el relacionamiento con el país andino.

La Alianza del Pacífico se configura como la plataforma ideal para que Colombia aprenda de las experiencias que han tenido México, Chile y Perú con China. Además, la Alianza del Pacífico es importante para aumentar la inversión extranjera directa desde China en Colombia a través de sus oficinas de promoción conjuntas, fomentar las exportaciones desde el país suramericano y producir cadenas de valor con sus socios de la Alianza del Pacífico con el propósito de generar productos con valor agregado y reducir la dependencia de las exportaciones de *commodities*.

Desde la perspectiva del gigante asiático, la ralentización de su economía ha aumentado su interés en invertir y exportar su conocimiento en ámbitos como la infraestructura, el sector energético y los servicios. El creciente interés de la Alianza del Pacífico en atraer inversiones del gigante asiático y su política de libre movimiento de bienes, personas y servicios, junto con las buenas relaciones bilaterales de sus miembros con China, hace que la Alianza del Pacífico se configure como una puerta de entrada ideal a América Latina.

No obstante, ante la coyuntura crítica de los precios de las materias primas, la desaceleración del crecimiento económico de China, y ante las oportunidades que ofrece un potencial escenario de posconflicto, existen posibilidades para la profundización y la diversificación de la agenda bilateral. Entre las cuales se pueden mencionar, la cooperación en cuestiones de seguridad, la contribución a la transformación productiva del cambio colombiano para atender parte de la demanda alimentaria china y la transferencia de tecnología para el fortalecimiento del sector de manufacturas a través de *joint ventures*.

Recomendaciones

Se recomienda al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia generar una estrategia definida y a largo plazo para su relacionamiento con China. Esto favorecerá las posibilidades de profundizar las relaciones bilaterales y alcanzar la meta de convertirse en socio estratégico del gigante asiático.

Se recomienda al Gobierno colombiano aprovechar la Alianza del Pacífico para aprender de la experiencia que han tenido sus socios con China. Especialmente, es importante que regularice las medidas fitosanitarias y sanitarias, de acuerdo con las exigencias chinas, para poder exportar productos agrícolas y aprovechar la relevancia que le da el gigante asiático a la seguridad alimentaria. Igualmente, se recomienda trabajar conjuntamente con México en la generación de productos con valor agregado para ampliar la oferta de la canasta de exportaciones.

Se recomienda a ambos Gobiernos fomentar los intercambios diplomáticos, culturales empresariales y del sector académico con China, para promover el conocimiento mutuo. Esto es importante para conocer más el mercado y la cultura china, y aprovechar las potencialidades exportadoras que tiene Colombia. Del mismo modo, para que los empresarios chinos puedan conocer la normativa del país a fin de poder invertir y comerciar más en este. En ese sentido, también es necesario que ambos Gobiernos trabajen en la supervisión de las obras realizadas en consorcio o con plena inversión china, para garantizar el cumplimiento de los plazos, los estándares de seguridad y evitar detrimentos patrimoniales.

Se recomienda promover las relaciones entre empresarios y el Gobierno de Colombia con los de sus socios de la Alianza del Pacífico, con el propósito de que trabajen conjuntamente en profundizar y diversificar las estrategias perseguidas por medio de la Alianza del Pacífico para insertarse en

Asia-Pacífico. A fin de lograr un relacionamiento económico-comercial más beneficioso para la región, no basta con incluir elementos de liberalización comercial y facilitación del ambiente de negocios entre los miembros de la Alianza del Pacífico, sino que también es necesaria la generación de cadenas de valor regional que puedan contribuir a la exportación de productos de valor agregado que sean competitivos en los mercados asiáticos. Lo anterior, si se realiza con políticas claras, articuladas, y de amplio alcance, puede ser una de las herramientas clave para enfrentar los retos de la reprimarización de las economías latinoamericanas, en especial en la coyuntura crítica de la caída de los precios de las materias primas y de la consecuente desaceleración del crecimiento que vienen experimentando los Estados de la región.

Se recomienda a los Gobiernos de la República de Colombia y de la República Popular China profundizar y diversificar la agenda de relacionamiento bilateral, que incluya temas como la cooperación en seguridad, la transformación productiva de Colombia y la transferencia de tecnología. En ese sentido, se recomienda al Gobierno chino vincularse de manera más decisiva a los diversos proyectos que harán parte del escenario de posconflicto que se vivirá en Colombia en los próximos años. Teniendo en cuenta que hay puntos del acuerdo de paz que pueden tener un alto interés para China, por lo que este país puede contribuir a su implementación. Por ejemplo, el punto número uno de la agenda sobre desarrollo agrario que involucra temas en torno a la seguridad alimentaria, la infraestructura y su potencial contribución a la erradicación de la pobreza.

Se recomienda a los ministerios de Comercio y de Medio Ambiente de ambos países el trabajo conjunto para que los proyectos que se realicen en Colombia y China sean respetuosos del medio ambiente y de los derechos de las comunidades donde se realicen.

Referencias

- Acharya, A. (2008). *Asia rising: who is leading?* Singapur: World Scientific.
- Alianza del Pacífico. (2015a). Alianza del Pacífico promueve sus productos agroalimentarios en China. Recuperado de <https://Alianza del Pacífico/alianza-del-pacifico-promueve-sus-productos-agroalimentarios-en-china/>
- Alianza del Pacífico. (2015b). La Alianza del Pacífico realizó acciones de promoción turística en China. Recuperado de <https://Alianza del Pacífico/la-alianza-del-pacifico-realizo-acciones-de-promocion-turistica-en-china/>

- Alianza del Pacífico. (2016). ¿Qué es la alianza? Recuperado de <https://Alianza del Pacífico/que-es-la-alianza/>
- Banco de la República de Colombia. (2016). Flujos de inversión directa-balanza de pagos. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/es/inversion-directa>
- Barbosa, F. (2011). Una mirada a la historia. En F. Barbosa, E. Posada y E. Serrano (Eds.), *La inserción de Colombia en el Asia Pacífico 2020: Colombia en el nuevo océano* (pp. 21-31). Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Borda Guzmán, S. y Berger, M. P. (2012). Relaciones bilaterales China y Colombia: 1990-2010. *Colombia Internacional*, 75, 83-129.
- Calduch, R. (1991). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales.
- Carvajal, L. (2012). Colombia como país puente en política exterior: retos y fortalezas. *Análisis Latinoamericano*, 2. Centro de Pensamiento Estratégico, Ministerio de Relaciones Exteriores. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/pensamiento_estrategico/documentos_sobre_region/b.Colombia%20como%20Pa%EDs%20Puente%20en%20Pol%EDtica%20Exterior%20Retos%20y%20Fortalezas%20-%20Mayo%202012%20-%20Leonardo%20CARVAJAL.pdf
- China and Latin America. (18 agosto 2014). Charting China's diplomatic ties: An infographic from global times. Recuperado de <https://chinaandlatinamerica.com/2014/08/18/charting-chinas-diplomatic-ties-an-infographic-from-global-times/>
- Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Cancillería. (11 mayo 2012). Con firma de acuerdos con China y Singapur, terminó gira en Asia del presidente Santos y la canciller Holguín. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/en/content/con-firma-de-acuerdos-con-china-y-singapur-termin%C3%B3-gira-en-asia-del-presidente-santos-y-la-c>
- Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Cancillería. (2014). Asean. Recuperado el 8 de febrero de 2014, de <http://www.cancilleria.gov.co/international/regions/asia>
- Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Cancillería. (2016). República Popular China. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/internacional/politica/regiones/asia-pacifico/china>
- Defelipe Villa, C. (2015). La proyección de Colombia hacia Asia-Pacífico en un contexto de posacuerdo. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring (Eds.), *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto* (pp. 567-594). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (Septiembre 2016). Exportaciones. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones>
- Dinero*. (22 mayo 2013). Canadá con sus ojos puestos en la Alianza del Pacífico. Recuperado de <http://www.dinero.com/actualidad/economia/articulo/canada-ojos-puestos-alianza-del-pacifico/176222>
- Ejército Nacional, Escuela de Fuerzas Especiales. (23 noviembre 2014). Inicia entrenamiento binacional Colombia-China. Recuperado de <https://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=375286>
- El Espectador*. (19 septiembre 2012). Juan Valdez llega al mercado chino mediante comercio electrónico. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/economia/juan-valdez-llega-al-mercado-chino-mediante-comercio-el-articulo-375987>
- El Heraldo*. (23 mayo 2015). Colombia y China negociarán tratado de libre comercio. Recuperado de <http://www.elheraldo.co/nacional/colombia-y-china-negociaran-tratado-de-libre-comercio-196434>
- El Heraldo*. (17 marzo 2016). Colombia registró déficit comercial de 1,521,3 millones en enero. Recuperado de <http://www.elheraldo.co/economia/colombia-registro-deficit-comercial-de-15213-millones-de-dolares-en-enero-249345>
- Ellis, R. (2012). Las relaciones China-Colombia en el contexto de la relación estratégica entre Colombia y los Estados Unidos. En B. Creutzfeld (Ed.), *China en América Latina: reflexiones sobre las relaciones transpacificas* (pp. 299-326). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ellis, E. (27 octubre 2014). New developments in China-Colombia engagement. En *The Manzella Report*. Recuperado de <http://www.manzellareport.com/index.php/world/910-new-developments-in-china-colombia-engagement>
- El País*. (22 mayo 2015). Colombia y China perfilan un tratado de libre comercio. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2015/05/22/actualidad/1432265846_682258.html
- El Tiempo*. (28 febrero 2012). “Colombia quiere ser socio estratégico de China”: María Ángela Holguín. Recuperado <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11238621>
- El Tiempo*. (13 septiembre 2015). Chinos pagan 10 millones de pesos por vivir en Colombia. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/trafico-de-personas-en-colombia/16371971>
- Escobar Mesa, M. M. (24 febrero 2012). Japón, por qué EPA y no TLC. En *El Mundo*. Recuperado de http://www.elmundo.com/portal/noticias/economia/japon_porque_epa_y_no_tlc.php#.V50NrvnhDIU

- Flemes, D. (2010). Brazil: Strategic options in the changing world order. En D. Flemes (Ed.), *Regional leadership in the global system: Ideas, interests and strategies of regional powers* (pp. 93-125). Farnham: Ashgate.
- Flemes, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 19-37). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- García, P. (2011). Colombia transpacífica: opciones de política y liderazgo regional. En D. Cardona Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 179-199). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Gobierno de Chile, Prensa Presidencia. (1 julio 2016). Mandataria asume la presidencia *pro tempore* de la Alianza del Pacífico: “La transformación productiva de nuestras economías es urgente para hacernos cargo hoy de un crecimiento más inclusivo”. Recuperado de <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=35585>
- Gómez Peña, N. (2016). *Inversiones chinas en Colombia: ¿cómo van los proyectos con participación China en el país?* Bogotá: Asociación Ambiente y Sociedad. Recuperado de <http://www.ambienteysociedad.org.co/wp-content/uploads/2016/05/participacionchinaenelpais-1.pdf>
- González Arana, R. (2010). La política exterior de Colombia a finales del siglo xx: primera aproximación. *Investigación & Desarrollo*, 12(2).
- Heine, J., Guoping, W. y Renfang, L. (12 enero 2015). China y la Alianza del Pacífico. En *China Hoy*. Recuperado de http://www.chinatoday.mx/pol/content/2015-01/12/content_663573.htm
- Hornby, L. (11 mayo 2015). China tilts towards liberal Latin American economies. En *Financial Times*. Recuperado de http://www.chinatoday.mx/pol/content/2015-01/12/content_663573.htm
- Jiang, S. (2012). Las relaciones de China con Colombia. En B. Creutzfeld (Ed.), *China en América Latina: reflexiones sobre las relaciones transpacíficas* (pp. 279-295). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Minuto30.com. (16 marzo 2011). China comprometió apoyo a Colombia en ingreso a APEC. Recuperado de <http://www.Minuto30.com/china-comprometi-apoyo-colombia-en-ingreso-apec/35544/>
- Myers, M. (2016). Domando al dragón: China, la Alianza del Pacífico y la Asociación Transpacífica. En *Estudios de Política Exterior*. Recuperado de <http://www.politicaexterior.com/articulos/economia-exterior/domando-al-dragon-china-la-alianza-del-pacifico-y-la-asociacion-transpacifica/>

- Niu, H. (2015). A new era of China-Latin America Relations. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 11, 39-51.
- Nolte, D. (2012). Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen. En D. Flandes, D. Nabers y D. Nolte (Eds.), *Macht, Führung und Regionales Ordnung* (pp. 17-52). Baden-Baden: Nomos.
- Observatory of Economic Complexity (OEC). (2014a). What does Colombia export to China? Recuperado de http://atlas.media.mit.edu/en/visualize/tree_map/hs92/export/col/chn/show/2014/
- Observatory of Economic Complexity (OEC). (2014b). What is the trade balance for Colombia to China? Recuperado de <http://atlas.media.mit.edu/en/visualize/line/hs92/show/col/chn/all/1995.2014/>
- Observatory of Economic Complexity (OEC). (2014c). Colombia. Recuperado de <http://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/col/>
- Observatory of Economic Complexity (OEC). (2014d). What does China export to Colombia? Recuperado de http://atlas.media.mit.edu/es/visualize/tree_map/hs92/export/chn/col/show/2014/
- Pastrana Buelvas, E. (2011). Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil. En B. Sorj y S. Fausto (Comps.), *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas* (pp. 75-116). Buenos Aires: Catálogos.
- Pastrana Buelvas, E. (2014). Colombia ante una multipolaridad creciente y al auge dAsia-Pacífico. En E. Tremolada (Ed.), *Colombia en el sistema internacional: su proyección en Asia* (pp. 79-114). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Pastrana Buelvas, E. Betancourt, R. y Castro, R. (2014). Colombia y la Alianza del Pacífico: un proyecto regional ante la multipolaridad creciente. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring, *Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (pp. 173-205). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Pastrana Buelvas, E. y Vera, D. (2012). Estrategias de la política exterior de Colombia en su calidad de potencia secundaria de Sudamérica. En E. Pastrana Buelvas, S. Jost y D. Flandes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 187-235). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Pastrana Buelvas, E. y Vera, D. (2015). La política exterior colombiana ante el proceso de paz y el posconflicto. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring (Eds.), *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto* (pp. 61-89). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Pérez Rendón, D. (2013). China: un mercado que Colombia debe potencializar con la Alianza del Pacífico. *Revista Digital Mundo Asia-Pacífico*, 2(2), 6-16.

- Pérez Rendón, D. (8 julio 2014). China, Colombia y la Alianza del Pacífico. En *Portafolio*. Recuperado de <http://www.portafolio.co/opinion/david-perez/china-colombia-alianza-pacifico-63492>
- Portafolio*. (9 marzo 2016). Bank of China abriría subsidiaria en Colombia. Recuperado de <http://www.portafolio.co/negocios/empresas/bank-of-china-abriria-subsidiaria-colombia-492175>
- Puyana Ramos, G. (2010). La diplomacia no formal en la etapa posdiplomática entre Colombia y China. En *Colombia y China: treinta años de amistad y cooperación* (pp. 20-26). Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Rodríguez, H. (14 julio 2016). El libre comercio con los coreanos ahora sí se viene con todo. En *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/mundo/asia/tratado-de-libre-comercio-con-corea-del-sur/16644361>
- Semana.com*. (20 septiembre 2014). El dragón que entró a Colombia. Recuperado de <http://www.Semana.com/economia/articulo/el-dragon-que-entro-colombia/403420-3>
- The International Trade Administration, U.S. Department of Commerce. (2011). In Colombia, trade opportunities and stiff competition. Recuperado de <http://trade.gov/publications/ita-newsletter/0411/colombia.asp>
- Tokatlian, J. (2008). A view from Latin America. En R. Roett y G. Paz (Eds.), *China's expansion into the western hemisphere: Implications for Latin America and the United States* (pp. 59-89). Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Universia. (6 marzo 2013). Relaciones comerciales entre Colombia y China, las de mayor crecimiento en la región. Recuperado de <http://noticias.universia.net.co/en-portada/noticia/2013/03/06/1009278/relaciones-comerciales-colombia-china-crecimiento-region.html>
- Vélez, G. (2010). Treinta años de amistad con una civilización milenaria. En *Colombia y China: treinta años de amistad y cooperación* (pp. 9-17). Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Velosa, E. (2010). Asia-Pacífico es más que economía: la necesidad de una política exterior integral. En E. Pastrana Buelvas, S. Jost y M. Márquez (Eds.), *Más allá de la seguridad democrática: agenda hacia nuevos horizontes* (pp. 509-521). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, Pontificia Universidad Javeriana.
- Velosa, E. (2012). Colombia frente al Asia Pacífico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 357-370). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Wanming, Y. (2016). Queremos profundizar la cooperación con el Mercosur y la Alianza del Pacífico. *Integración y Comercio*, 20(40), 236-241.

Xinhua. (24 junio 2016). Alianza del Pacífico seguirá profundizando relaciones con China y Asia-Pacífico, según funcionario chileno. Recuperado de http://spanish.Xinhua/2016-06/24/c_135462513.htm

Las perspectivas de las relaciones chino-venezolanas ante la crisis del modelo político-económico de Venezuela

Martha Lucía Márquez Restrepo

Introducción

El dinamismo de la economía de China que ha convertido ese país en el primero exportador de bienes, el quinto de servicios y el mayor consumidor de energía del mundo se ha manifestado en América Latina con el establecimiento de fuertes relaciones comerciales y financieras en la región (Sevares, 2016, p. 326). De hecho, en esta zona tales relaciones han crecido más que en el resto del mundo. Uno de los países con el que la relación se ha estrechado más es Venezuela, actualmente el primer deudor latinoamericano de China. Este artículo explora el alcance, el significado y las perspectivas de esas relaciones en el marco de la crisis del modelo político-económico de Venezuela. Sostenemos que, aunque las relaciones no son simétricas y han profundizado la dependencia petrolera de Venezuela, los intereses chinos y la casi segura permanencia de los herederos del chavismo en el poder, no permiten prever a corto plazo un cambio en el patrón de las relaciones.

Organizamos el texto de la siguiente manera. En la primera parte, rastreamos brevemente la historia de las relaciones entre Venezuela y China y caracterizamos los acuerdos de cooperación. En la segunda, analizamos si dicha cooperación puede definirse como Sur-Sur. Posteriormente, estudiamos las implicaciones que tiene la relación China-Venezuela en el equilibrio de poder regional, para concluir analizando las perspectivas de las esas relaciones en el marco de la crisis venezolana. Cerramos el texto con unas breves conclusiones.

Las relaciones chino-venezolanas

Aunque las relaciones entre Venezuela y China se remontan a la década de 1970, época en la cual China es nuevamente aceptada en el sistema de las Naciones Unidas y en la que corrientes tercermundistas en América Latina promovieron las relaciones de los países de la región con socios no tradicionales, desde inicios del nuevo milenio las relaciones adquirieron una dinámica sin precedentes cuando China pasó de ser un productor de manufacturas con contenidos tecnológicos reducidos a ser un productor de bienes con alto valor agregado e intensivos en conocimientos. En ese contexto, se incrementó su demanda de minerales, hidrocarburos y alimentos (Slipak, 2014, p. 106).

Al día de hoy la magnitud de las relaciones se pueden ver en las siguientes cifras: en términos comerciales, China es el segundo socio de Venezuela, origen del 17 % de sus importaciones. El primer socio son los Estados Unidos, de donde proviene el 23 % de sus importaciones (World Trade Organization, 2016).

China es el tercer país destino de sus exportaciones, el 97 % de las cuales son petróleo. El primer receptor de las exportaciones de Venezuela son los Estados Unidos, país adonde va el 47 % del petróleo venezolano y el segundo es la India, según datos del Diálogo Interamericano, lugar adonde llega el 23 % de las exportaciones de petróleo (Gallagher y Myers, 2014). China recibe el 15 % de las exportaciones totales de petróleo de Venezuela, para 2015, 524 000 millones de barriles diarios (Gallagher y Myers, 2014; Romero, 2016, p. 118).

En términos financieros, Venezuela es el principal acreedor de China en América Latina con una deuda que asciende a US\$65 billones seguida de lejos por Brasil (US\$21 billones), Argentina (US\$15,3 billones) y Ecuador (US\$15,2 billones). De esos créditos US\$60,6 billones son con el Banco de Desarrollo de China y US\$4,4 billones con el Ex Im Bank (Gallagher y Myers, 2014).

La profundidad que han alcanzado las relaciones comerciales y financieras entre estos dos países en los últimos años puede explicarse por las características de la política exterior de cada uno de ellos, pero especialmente por la coincidencia de dos de sus dinámicas internas.

En relación con lo primero, el dinamismo de las relaciones bilaterales ha sido determinado tanto por el carácter proactivo y emprendedor de la política exterior china enmarcada en la autoimagen de ese país de pretender ser una gran potencia en la segunda década del siglo XXI, como por el interés de la Venezuela de la Quinta República de construir un orden mundial multipolar

y de hacerle contrapeso al poder estadounidense (República Bolivariana de Venezuela, 1999, 2001, 2007a, 2007b).

Pero lo que sin lugar a duda ha sido determinante en tal profundización de las relaciones son las necesidades económicas internas de ambos Estados: del lado chino, la transformación del modelo productivo orientado hacia la industria, sobre todo la automotriz, que convirtió al país en un importador neto de petróleo desde 1993, por lo que garantizar suministros es una cuestión de seguridad energética. Del lado venezolano, la necesidad de conseguir inversión y créditos que el país no obtiene en otros escenarios y la de captar capitales para Petróleos de Venezuela, luego de que las nacionalizaciones que se hicieron en la Ley Orgánica de Hidrocarburos asustaron a los socios e inversores privados.

Específicamente, la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2001, que aumentó la regalía y cambió la composición de la cesta petrolera de exportación, también se propuso nacionalizar el sector y garantizar que el Estado tuviera como mínimo la propiedad del 60 % de cualquier negocio de explotación y de exploración; asimismo reglamentó que todas las operaciones en este sentido fueran transferidas a Petróleos de Venezuela. Esto se aplicó en 2007 a la faja del Orinoco, lo que afectó a Chevron, Exxon, Mobil, British Petroleum y ConocoPhillips. La incertidumbre que esto sembró en las empresas petroleras, así como el hecho de que Exxon y Conoco acudieran al arbitraje ocasionaron que el Gobierno venezolano tuviera que acudir a la inversión China (Giacalone y Briceño, 2013, p. 80).

A diferencia del Gobierno chino que no usa un discurso con contenido ideológico para referirse a las relaciones comerciales con sus socios, los Gobiernos de la revolución bolivariana han justificado el acercamiento al gigante asiático no solo desde la idea de propender por la construcción de una sociedad multipolar, sino también señalando las similitudes entre la Revolución bolivariana y el proceso chino e insistiendo en que este último es un modelo a seguir. Esto es muestra de otros rasgos de la política exterior venezolano, específicamente de su ideologización y en particular del hecho de que esa política esté vinculada a la visión de mundo y al credo político del presidente Hugo Chávez, lo que se explica en buena medida porque en Venezuela, como ocurre en la mayoría de los países de América Latina, la política exterior no es política de Estado sino de Gobierno (Ellner, 2009). En esta lógica Chávez afirmaba, por ejemplo:

Y así como China hoy se muestra ante el mundo, libre, soberana, con su propio modelo, un auténtico modelo chino, de socialismo chino, socialismo

de mercado chino, nosotros también. En las próximas décadas esta revolución nos llevará por ese sendero de construirnos a nosotros mismos, totalmente libres, totalmente soberanos, felices como somos de ser libres y de tener la Patria que tenemos, y de compartir en esta vida maravillosa el esfuerzo de darle forma a un mundo distinto y mejor, con hombres y mujeres como los hombres y mujeres de la China, de nuestra hermana China. (República Bolivariana de Venezuela, 2005)

En el discurso de Chávez sobre China se exaltaba “el gran salto adelante”, se sugería que el capitalismo chino no es explotador y se afirmaba que la relación con ese país tendría rasgos distintos de la relación imperialista que se afirma haber tenido con los Estados Unidos. Decía el fallecido presidente:

Nosotros sabemos cuán importante es para China el garantizarse el suministro energético para este siglo, para las próximas décadas, miremos a mediano y a largo plazo. Hemos puesto a disposición de China con todo nuestro afecto y hermandad, bueno, las grandes reservas energéticas que tiene Venezuela queremos compartirlas con China, y he allí una de las diferencias con la etapa anterior, donde Venezuela, con muy pocas “excepciones, podemos decir que Venezuela estaba en toda esa época, estuvo subordinada en el manejo de su estrategia energética al imperio norteamericano”. (República Bolivariana de Venezuela, 2005)

Una visión similar es la de su sucesor Nicolás Maduro, quien en una reunión en la que coincidió con el presidente chino afirmó: “China es el hermano mayor de la revolución socialista” (citado por Romero, 2016, p. 122).

Consideremos ahora cómo han sido las relaciones entre los dos países en el siglo *xxi*. En 2001, se acordó una alianza estratégica entre los dos países y se creó una Comisión Conjunta de alto nivel. Inmediatamente comenzaron los trabajos conjuntos de Petróleos de Venezuela y de compañías chinas. En 2004, comenzaron los acuerdos financieros “petróleo por créditos”, que especificaban que los acreedores debían comprar bienes y servicios de las compañías chinas usando el Banco de Desarrollo de China. En 2007, este Banco y el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela crearon un fondo con un capital inicial de US\$4000 millones aportados por la parte china y US\$2000 millones por la parte venezolana. El Banco de Desarrollo de China añadió otros US\$4000 millones en 2009, US\$10 000 millones

en 2010, US\$4000 millones en 2011 y otra cifra igual en 2012, además de un crédito a Petróleos de Venezuela, para un total de US\$40 000 millones en 2013 (Sanderson y Forsythe, 2013, p. 132).

En este escenario institucional, se firmaron los siguientes tipos de acuerdos:

1. Acuerdos de suministro de petróleo, como los que pueden verse en la tabla 1:

TABLA 1. Contratos de suministro

AGREEMENT	DATE
Supply contract about Orimulsion	4/17/2001
Supply contract of PDVSA to Petrochina	8/24/2006
Supply contract of fuel oil between PDVSA and CNPC	3/3/2007
Supply contract of crude oil between PDVSA and CNPC	3/27/2007
Supply contract of fuel oil up to 500,000 barrels between PDVSA and CNPC	2/24/2008
Supply contract of fuel oil between PDVSA and China Zen Hua Oil Co. LTD.	9/24/2008
Framework supply contract of fuel oil between PDVSA and China Zen Hua Oil Co. Ltda.	12/22/2009
Framework supply contract of fuel oil and crude oil between PDVSA and UNIPPEC Asia Company LTD.	12/23/2009
Framework supply contract of fuel oil between PDVSA and Petrochina International Limited Company	12/23/2009

Fuente: Giacalone y Briceño (2013, p. 83)

2. Acuerdos para promover la participación China en la exploración y explotación de la Faja Petrolífera del Orinoco.
3. Acuerdos de cooperación financiera en los que Venezuela recibe créditos para desarrollar proyectos sociales y que paga con petróleo.
4. Acuerdos en los que China provee bienes y servicios como taladros, transporte de crudo, otra maquinaria para explotación y barcos petroleros (Giacalone y Briceño, 2013, p. 85).
5. Acuerdos para la construcción de infraestructura, entre los que se destacan la construcción de una refinería en Cantón y en Junín Bloque 8, ambas iniciadas en 2012. Algunos de estos acuerdos pueden verse en la tabla 2.

TABLA 2. Acuerdos de infraestructura entre China y Venezuela

AGREEMENTS	DATE
Framework agreement for the construction of a refinery between PDVSA and Petrochina in Huhai, Province of Guandong	2/20/2008
Framework agreement of the project to construct a refinery by PDV-Eurasia and Petrochina	5/9/2008
Agreement for a joint PDVSA-SINOPEC study for the construction of a refinery at the Junin 8 Block in Venezuela	9/24/2008
Memorandum of understanding between PDVSA and Petrochina to develop an oil storage and distribution terminal in the Orinoco Belt	12/22/2009
Memorandum of understanding between PDVSA and Sinohydro to cooperate in the development of projects of infrastructure in the Orinoco Heavy Oil Belt	12/22/2009
Agreement for the construction of offshore oil platforms by CITIC	2/27/2012
Agreement between PDVSA and Sinohydro to build an industrial condominium at Carabobo area, Orinoco Heavy Oil Belt	2/27/2012

Fuente: Giacalone y Briceño (2013, p. 86)

6. Acuerdos para la investigación conjunta en tecnologías de biocombustibles (Sun, 2013, p. 90).
7. Acuerdos de desarrollo entre ellos, cooperación en agricultura, en particular en el diseño de un sistema de riego nacional. Acuerdo en el sector de telecomunicaciones, sobre todo en el diseño de una red nacional de fibra óptica. Acuerdo en el sector de telecomunicaciones, específicamente en el diseño de una red ferroviaria nacional. Y acuerdos en ciencia y tecnología orientados a abrir un parque nacional científico y tecnológico y una fábrica de computadores bolivariana. También se firmó un acuerdo para desarrollo urbano, en particular para la construcción de viviendas, en la Misión Vivienda.

Tanto en los acuerdos para construcción de infraestructura como en aquellos orientados a impulsar el desarrollo, se especifica que las empresas chinas pueden ser beneficiarias, además de Petróleos de Venezuela, para recibir créditos del fondo conjunto chino-venezolano. De este fondo se han beneficiado empresas chinas, como State Grid Corporation of China que construye instalaciones para construcción de energía, Zhong Xing Telecommunication Equipment que está construyendo un cable submarino y XCMG Construction Machinery Co., que es la que participa de la Misión Vivienda.

Por eso, autores como Sanderson y Forsythe (2013, pp. 136-137) consideran que son relaciones de gana y gana para China.

Según esos mismos autores, tal posicionamiento de las empresas chinas en Venezuela, así como el hecho de que ellas resulten siendo beneficiarias de parte de los créditos chinos, es una de las razones que explican que China le preste a un país como Venezuela, que ha tenido una tradición de no pago de sus deudas, de refinanciación¹ y que ostenta una mala calificación de riesgo.

Otra razón es que el gigante asiático garantiza de esa manera su suministro petrolero, pues Venezuela paga los créditos con la venta que le hace a China a través de Petróleos de Venezuela y de la China National Petroleum Company o de su filial Sinopec. Para 2015, las ventas promedio diarias fueron superiores a 500 000 barriles diarios, muchos de los cuales no fueron refinados en China por falta de capacidad y por eso se revendieron en refinerías estadounidenses. Las ganancias de la venta se depositan en el fondo, del que se descuenta la deuda. La consecuencia de esto es la descapitalización de Petróleos de Venezuela, lo cual se manifiesta en la reducción de la producción. Esta situación agrava mucho más el estado de la empresa, cuyos ingresos cayeron un 27 % en 2015 debido a la disminución de los precios del petróleo, según consta en la Memoria 2015 que le entregó a la Asamblea Nacional Venezolana el Ministerio del Poder Popular de Minas y Energía. Por eso, los aportes sociales que incluyen la contribución directa que hace Petróleos de Venezuela a los programas bandera del Gobierno socialista y las erogaciones al multimillonario fondo extrapresupuestario del Fondo Nacional para el Desarrollo Nacional se redujeron un 33 %. Esos programas son la Fundación Misión Ribas y la Fundación Misión Piar (Analítica, 2016).

Desde una posición similar a las de los autores antes mencionados, es decir, desde una visión crítica de los beneficios que para Venezuela resultan de la relación con China, Slipak (2014, p. 11) señala que los proyectos y las inversiones del país asiático se orientan más que a buscar ganancias rápidas a asegurar el abastecimiento de bienes primarios, que priman las compras de empresas ya existentes para hacer la explotación antes que la creación de nuevas, y que cuando efectivamente se crean, no se hace a través de ellas transferencia tecnológica. Anota también que si se realizan obras de infraestructura, China sale beneficiada pues en los contratos se pone como condición que se deben ejecutar con productos y maquinarias chinas.

¹ En el siglo xx, Venezuela entró en *default* en 1983, 1990, 1995 y 2004 (Sanderson y Forsythe, 2013, p. 127).

Capítulo aparte merece la cooperación militar. Aunque tal como lo señala Gabriel Marcella la cooperación de China en América Latina se puede clasificar en cinco actividades principales: humanitaria, mantenimiento de paz, intercambios militares, ventas de armas y transferencia de tecnología, en el caso venezolano la relación se concentra en la venta de armas. China le ha vendido a Venezuela diez radares de búsqueda aérea, cuatro radares de tierra, veinticinco aviones Karakorum-8, cien misiles antiaéreos de corto alcance, doce aviones de transporte y ciento cuarenta tanquetas (2012, p. 40) (Romero, 2016, p. 120). Una empresa china también le fabricó dos satélites, el Simón Bolívar y el Francisco de Miranda, que se pusieron en órbita en 2808 y 2012 y, al parecer, el país estaría buscando un contrato para un nuevo dispositivo.

¿Cooperación Sur-Sur?

En 2008, el Gobierno chino publicó el documento *China's policy paper on Latin America and the Caribbean*, que contiene las políticas hacia la región. En el texto se sostiene que las relaciones hacia la región son de cooperación (comercio, inversiones, financiera, construcción de infraestructura, aduanas, etc.) y que deben ser relaciones de gana-gana, pues el país asiático está en el mismo nivel de desarrollo de América Latina:

Though China and Latin America and the Caribbean are far from each other, the two peoples enjoy a time-honored friendship. The two sides are at a similar stage of development and face the common task of achieving development. Both sides cherish the desire for greater mutual understanding and closer cooperation. (Chinese Government, 2008)

Este discurso se inscribe en la retórica diplomática de los llamados cinco principios de la coexistencia pacífica, entre ellos, el respeto mutuo para la integridad territorial, la no interferencia en asuntos internos de otras naciones, el trato igualitario entre los países orientado a que las relaciones sean de beneficio mutuo (Slipak, 2014, p. 107), bases que reemplazaron la política exterior ideologizada que pretendía impulsar el modelo comunista. Lo que China pretende ahora ya no es cuestionar las bases del sistema internacional ni expandir el modelo comunista, sino alcanzar sus intereses nacionales e integrarse al sistema existente y maximizar su posición, con el fin de convertirse en potencia en la segunda década del siglo XXI (Bernal- Meza, 2012).

Aunque desde la academia y el Gobierno chino algunos ven las relaciones como simétricas en la medida en que ese país y la región estarían buscando en su relacionamiento construir un orden global más justo, disminuir la dependencia económica de los Estados Unidos, aprender de la región y obtener recursos para su desarrollo, la visión que tiene la región es distinta. Varios autores, entre ellos Raúl Bernal-Meza, señalan que, aunque a China le interesa la promoción del multipolarismo, la motivación más grande en su relación con la región es garantizar su acceso a los bienes primarios, conseguir mercados para sus productos e impulsar su proyecto de una sola China, lo cual induce a la reprimarización de la región. En esta misma línea de argumentación, Julio Sevares, tomando datos de la Cepal, muestra que en la relación de la región con China esta ha orientado su comercio hacia la exportación de productos primarios. Así, si entre 1990-1999 el porcentaje de exportación de materias primas sobre el total era del 2,6 %, entre 2000-2009 el porcentaje subió al 11,4 % (2016, pp. 333-337). Entretanto, la exportación de productos de tecnología alta por parte de China pasó del 5 % del total de sus exportaciones en 1990 a un 42 % de ellas en 2009.

Por otra parte, si se parte de la definición de desarrollo que propone la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, se puede cuestionar que muchos de los convenios entre China y Venezuela sean acuerdos de cooperación. La cooperación es “la acción conjunta para apoyar el desarrollo económico y social del país, mediante la transferencia de tecnologías, conocimientos, experiencias o recursos por parte de países con igual o mayor nivel de desarrollo, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil” (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, s. f.), y acuerdos tales como los de suministro de petróleo y los créditos para desarrollar proyectos sociales son en realidad acuerdos comerciales en los que Venezuela paga por lo que recibe, es decir que no hay transferencia de recursos. Solo hay transferencia de conocimientos y de tecnología en acuerdos como los del impulso de la agricultura a través de los sistemas de riego, cuestión sobre la que China tiene experiencia, y en acuerdos como los que derivan en la construcción de un parque nacional científico. Es de anotar, sin embargo, que la transferencia de conocimientos es de doble vía, pues, en los proyectos conjuntos de exploración y explotación petrolera, es Venezuela la que aporta el *know-how*.

También puede cuestionarse que la relación entre China y Venezuela sea de cooperación que favorezca el desarrollo, pues, como se ha señalado, el país se ha reprimarizado y se ha hecho más vulnerable al depender su economía

de un solo recurso. Aunque no se puede atribuir esto solo a la relación con China, es importante señalar si en 1999, año en el que Hugo Chávez llegó al poder, el 72 % de las exportaciones venezolanas era petróleo crudo o refinado, el día de hoy el 94 % de las exportaciones de Venezuela son petróleo (Center for International Development, 2016).

Un ejemplo de la actitud poco colaborativa de China con los países latinoamericanos se ha podido ver en la respuesta que le dio a Venezuela cuando en 2015 el país le manifestó sus dificultades para pagar la deuda. El gigante asiático aprobó un nuevo empréstito, parte del cual debía abonarse al pago y el resto a aumentar la capacidad productiva para que Venezuela pudiera cumplir con el envío de petróleo. Una actitud más agresiva se ha podido ver en las relaciones de China con Argentina. En 2010, cuando el país austral tomó medidas para proteger sus productos industriales de las mercancías chinas, China castigó las compras suspendiendo completamente las importaciones de aceite de soja argentino, lo cual afectó un 46 % de la producción total argentina de ese producto (Bernal-Meza, 2012, p. 86).

En el marco de lo dicho, cabe también la pregunta sobre si la relación de Venezuela con China reproduce una situación de dependencia. Desde una definición puramente económica de dependencia, que la entiende como una relación de intercambio desigual en la que los capitales se acumulan en el centro económico, la respuesta sería negativa, puesto que la balanza comercial es favorable a Venezuela (Gunder, 1967). En 2015, por ejemplo, las exportaciones venezolanas a China costaron US\$6 888 273 000, mientras que las exportaciones chinas a Venezuela ascendieron a US\$5 314 949 (International Trade Centre, 2016).

No obstante, si la dependencia se entiende como una relación de asimetría que pone a un país en una relación desventajosa, como lo entiende Stallings (1994), la respuesta es afirmativa. Las condiciones de mercado, por ejemplo, son desfavorables para Venezuela. Ese país depende de las exportaciones de petróleo, 19 % de las cuales van para China, su segundo socio comercial (International Trade Centre, 2016). En cambio, para China, Venezuela es un socio insignificante, pues el comercio con el país latinoamericano tan solo representa el 0,2 % de su comercio total. De hecho, toda América Latina no representa más del 5 % de las exportaciones del país asiático y el 7 % de sus importaciones (Sevares, 2016).

Cambios en el poder regional

Aunque como ya se señaló, China no pretende cambiar el orden internacional expandiendo su modelo, como lo pretendió antes de la década de 1980, y en

esa lógica tampoco le interesa tener injerencia política en América Latina, su interés por llegar a ser una potencia mundial y su presencia en la región necesariamente alteran el poder regional. Sin embargo, esto no depende tanto de su relación con Venezuela como de sus vínculos con Brasil y seguramente en el futuro de la relación con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac).

La relación con este país, que data de la década de 1970, se funda en la crítica a la bipolaridad de la época y en la promoción del tercermundismo. Más recientemente, en la crítica a la unipolaridad y el fortalecimiento de poderes emergentes, como es el caso de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Estas alianzas retan la supremacía estadounidense, pues Brasil ha apoyado el fortalecimiento de China, por ejemplo, favoreciendo su ingreso en la Organización Mundial del Comercio y su papel de observador en el Banco Interamericano de Desarrollo. Por otra parte, la venta de armas chinas a ese país alimenta la pretensión de Brasil de ser potencia.

Aunque se puede decir lo mismo en el caso venezolano, que las ventas de armas alientan la pretensión de Venezuela de ser potencia regional, no se ve la misma coincidencia en las posiciones internacionales entre China y Venezuela, pues, aunque, como veremos, el gigante asiático sigue aprobando créditos al Gobierno venezolano aun en medio de la crisis, también se ha desmarcado del Gobierno venezolano cuando este pretende ponerlo contra el Gobierno de los Estados Unidos (Romero, 2016, p. 124).

Respecto de la Celac, su relación con China se puso en marcha con el plan 2015-2019, que todavía está en desarrollo y no se puede evaluar. Pero de concretarse, sin lugar a duda, podrá balancear el poder de los Estados Unidos en el futuro.

Aun siendo la Celac un foro de cooperación económica que no tiene una institucionalidad permanente y que funciona a través de una presidencia *pro tempore* y de cumbres presidenciales, la organización ha logrado construir consenso sobre varios temas, entre ellos, sobre la cooperación Sur-Sur. En las cumbres de Caracas (2011), Santiago de Chile (2013) y Costa Rica (2015), se pactaron cuestiones como los principios y las normas que regirían este tipo de cooperación (Ayllon y Emmerich, 2015). Sobre esta base, en la IV Reunión de Coordinadores de la Celac, de la que hicieron parte Chile, Cuba, Costa Rica y Ecuador el 28 de enero de 2013, se discutieron los lineamientos de la relación de China con la organización, que había propuesto un año antes el primer ministro Wen Jiabao un año antes. Se acordó distinguir entre la cooperación bilateral y la multilateral

que debiera ser coordinada mediante el Foro China-Celac creada el año siguiente (Ayllon y Emmerich, 2015, p. 16).

Después de varios encuentros, tanto entre los cancilleres de los países miembros con el canciller y el presidente chino Xi Jinping, finalmente en enero de 2015 se llevó a cabo el Primer Foro Celac-China del que salieron tres documentos: una declaración de compromiso a la asociación de cooperación integral, un plan de cooperación Celac-China 2015-2019 y los reglamentos de funcionamiento de los foros.

En el primero se enuncia que el objetivo del Foro es

promover la cooperación integral, sustancial y de beneficio mutuo es una prioridad. Trabajaremos activamente para construir un marco para la cooperación aceptado por ambas partes, basado en el seguimiento y monitoreo de iniciativas, planes y programas, con el fin de promover el diálogo sobre nuestras respectivas estrategias de desarrollo y políticas macroeconómicas, transformar y actualizar la cooperación más aceleradamente, en aras de lograr un crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible. (Foro Celac-China, 2015)

En el plan de cooperación, se distinguieron trece ejes temáticos de trabajo, como son política y seguridad; asuntos internacionales; comercio, inversión y finanzas; infraestructura y transporte; energía y recursos renovables; agricultura; industria, ciencia y tecnología; educación y capacitación; cultura y deportes; prensa, medios y publicación; turismo; medio ambiente, riesgos, desastres, pobreza y salud y amistad entre los pueblos. Dentro de estas áreas, en algunas se pueden ver proyectos en los que hay margen para una relación simétrica, que puede ser llamada cooperación Sur-Sur, como es el caso del área agricultura, en la que hay un proyecto de agricultura familiar; o en el de ciencia y tecnología, en la que hay proyectos de construcción de parques industriales, ciencia y tecnología, zonas económicas especiales y parques de alta tecnología, en los cuales se promueven actividades de investigación y el desarrollo, con el fin de mejorar la inversión industrial y la formación de cadenas industriales de valor.

Como ya se señaló, es necesario esperar los resultados del Foro a mediano plazo. Un reto es que las relaciones de los países latinoamericanos terminen privilegiando las relaciones bilaterales y no las multilaterales, como lo ha señalado Reyes Matta (2016, p. 3), quien sostiene que en los encuentros multilaterales varios países, entre ellos Venezuela, han enfocado sus energías en

conseguir créditos, proyectos y apoyos para su propio país. A corto plazo, y si se tiene en cuenta lo comercial, no se puede afirmar que la relación de los países latinoamericanos con China altere la relación de ellos con los Estados Unidos y afecte el orden regional. Como lo muestran las proyecciones hechas por Sevares (2012), la Unión Europea seguirá siendo el principal socio de la región para 2020. Para ese año, ese país será el destino del 28 % de las exportaciones y el origen del 28 % de las importaciones, en tanto que estas cifras para China serán del 19 % y del 10 %, respectivamente.

La crisis venezolana y las perspectivas de las relaciones

En la actualidad, Venezuela vive una crisis en todas las esferas: política, social y económica. La crisis social, manifiesta en el aumento de la pobreza, el desabastecimiento de alimentos y medicamentos, el colapso en el sistema de salud y los altísimos niveles de inseguridad que incluso han llevado a que instituciones como el International Crisis Group (2015) asemejen la situación de Venezuela a la de un país que ha sufrido un desastre natural como podría ser un terremoto, sirvió para allanarle al camino a la oposición organizada en la Mesa de Unidad Democrática, para buscar el referendo revocatorio que podría sacar a Nicolás Maduro del poder. El 1 de agosto de 2016, el Consejo Nacional Electoral de Venezuela anunció que la primera condición para la solicitud de ese mecanismo ya se había cumplido, toda vez que se validaron las cifras del 1 % de los electores en los 24 estados del país. Cumplido este requisito, se espera ahora que se fije la fecha para que se pueda avanzar en el segundo paso, que requiere que la oposición consiga un 20 % de las firmas del padrón electoral, después de esto se llevaría a cabo el referendo en el que es necesario que la opción por la salida de Maduro reciba 7 585 579 votos.

En este escenario de confrontación política enmarcado en una difícil situación económica de Venezuela manifiesta en que la economía se contrajo el año anterior un 10 %, según cifras del Fondo Monetario Internacional, la inflación puede llegar al 700 % en 2016 y el déficit fiscal alcanzar un 17 % del producto interno bruto en buena medida debido a un endeudamiento que suma 138 billones, 65 de ellos con China, cabe preguntar: ¿cuáles son las perspectivas de las relaciones entre China y Venezuela?

Lo que proponemos aquí es que el futuro de las relaciones está determinado por la suerte del Gobierno de Nicolás Maduro. Si el chavismo permanece en el poder, continuará endeudándose y el Gobierno chino, por un interés estratégico, seguirá prestándole y presionándolo para que pague sus deudas

con petróleo o firmando convenios que le garanticen a China el acceso a minerales. Este es el escenario más probable, pues seguramente el Gobierno de Nicolás Maduro, que tiene mayoría en el Consejo Nacional Electoral, logrará que este demore el proceso para que el referendo no se realice antes de abril de 2014, lo cual supondría que de resultar revocado se tendrían que hacer nuevas elecciones y abrir así la posibilidad de que la oposición llegue al poder. Después de abril de 2014, si Maduro pierde el revocatorio, su vicepresidente —cargo que es de libre nombramiento y remoción— asumiría el poder y garantizaría la continuidad del régimen.

En el escenario menos probable, como es que Maduro pierda el revocatorio este año, los préstamos y las inversiones chinas podrían verse en peligro, pues, como lo mostraremos, la Mesa de Unidad Democrática ha sido bastante crítica frente a los términos de las relaciones chino-venezolanas.

En relación con el primer escenario, la política china de continuar pres-tándole a Venezuela a pesar de su crisis se ha manifestado desde 2015 cuando Venezuela recibió un préstamo de US\$10 000 millones, la mitad de los cuales se destinaron a refinanciar la deuda y el resto a Petróleos de Venezuela, para incentivar la producción de crudo. Una misma actitud pudo verse desde febrero de 2016 cuando una delegación China visitó el país y, aunque se negó a darle un plazo en sus envíos de petróleo, solicitud que Venezuela hizo para poder venderlo a otros compradores y así compensar la falta de divisas por la disminución del precio,² los chinos manifestaron su apoyo a la agenda económica bolivariana, que busca desarrollar otras alternativas frente a la caída del petróleo, entre ellas, el sector farmacéutico, industrial, forestal y turístico.

Un mes después, en marzo de 2016, el ministro de Petróleo y Energía de Venezuela, Eulogio del Pino, y el vicepresidente de Planificación, Ricardo Meléndez, visitaron China para explicar tal agenda económica bolivariana, como lo dice el documento de la Cancillería:

El Jefe de Estado indicó que esta visita a la nación asiática tiene como propósito reimpulsar los lazos comerciales y económicos. “En esta asociación estratégica de relación con China llevamos nuevos temas para fortalecer la relación financiera, energética, industrial, agroindustrial,

² La baja en el precio del petróleo influye en el volumen de este producto que Venezuela debe exportar a China por cuenta del pago de deuda. Cuando el barril de petróleo estaba a US\$100, se debían destinar 228 000 barriles diarios para ser enviados a China; en cambio, cuando el precio bajó a US\$24 dólares, se debían destinar 800 000 barriles. Con el precio del barril cercano a US\$40, se deben destinar alrededor de 400 000 barriles diarios.

la cooperación con la Gran Misión Vivienda Venezuela, la cooperación con la Gran Misión Barrio Nuevo Barrio Tricolor, con la Misión Alimentación”. (República Bolivariana de Venezuela, 2016)

Lo que se puede entonces anticipar es que el Gobierno chino buscará negocios en los sectores a los que hace referencia la agenda y especialmente buscará invertir más recursos en lo que se llama el Arco Minero del Orinoco, que va desde Guyana Esequiba hasta la frontera con Colombia, donde hay oro, coltán, diamantes, hierro, bauxita y otros minerales (Justo, 2016).

Varios autores comparten esta misma interpretación. Según Armony (2014), la visión de China en la relación con otros países y con todo tipo de cuestiones es de largo plazo. Por esa razón, respecto del diagnóstico de lo que vive Venezuela no se habla de una crisis,³ lo cual no quiere decir que no haya cierta inquietud desde que murió Chávez, específicamente a causa de las protestas, pero desde esa visión, y teniendo en cuenta que las inversiones están diversificadas y que los contratos son de diferentes tipos, China se puede sentir protegida. Por eso, seguramente mantendrá la relación en los mismos términos en que hasta ahora la ha llevado.

Margaret Myers, directora del Programa China América Latina de Diálogo Interamericano, coincide con la interpretación anterior. Considera que China ve la relación con Venezuela a largo plazo como algo estratégico, pues se trata de garantizar el suministro de petróleo, por lo que desde 2015, aún ante la gran deuda, le ha seguido prestando con el fin de que parte de los créditos vayan a aumentar la producción. Aunque este año el Banco Central de Venezuela tiene como reservas cerca de US\$13 000 millones, de los cuales debiera pagar cerca de US\$7000 a China, la autora considera que China no le va a soltar la mano a Venezuela y que seguirá prestándole y renegociando (Justo, 2016).

Michael Shifter (2016), también del Inter-American Dialogue, considera que China, acreedora de un tercio de la deuda venezolana, va a darle la mano a Venezuela para garantizar suministros y acceder a otros recursos, lo cual no quiere decir que otros deudores hagan lo mismo.

Como ya se señaló, la situación no sería la misma en un improbable cercano cambio de poder en Venezuela, pues el sector fuerte de la oposición

³ El Institute of World Economics and Politics of the Chinese Academy of Social Sciences, un *think tank* del Gobierno, elaboró un mapa de riesgo para las inversiones chinas y encontró que Sudán, Irak y Venezuela son los países más riesgosos (Xin, 2016).

que está impulsando el revocatorio ha cuestionado la relación entre Venezuela y China⁴ y, en algunos apartes del Plan de Gobierno 2013-2019, parece sugerir que el endeudamiento con ese país podría ser una deuda odiosa contraída por un Gobierno autoritario, por lo que no sería obligación honrarla.

Específicamente, en el mencionado programa firmado por Henrique Capriles, María Corina Machado y Leopoldo López, se critican las relaciones de Venezuela con China y otros actores por considerarse “ajenas a la tradición pacífica y democrática”. Se señala:

Después de trece años de Gobierno, el balance de la acción internacional de Venezuela es negativo: una creciente intervención en los asuntos internos de otros Estados; la profundización de la confrontación en las relaciones internacionales; la conformación de alianzas geopolíticas ajenas a nuestra tradición pacífica y democrática; la construcción de un ambiente guerrerista para enfrentar supuestas agresiones externas; y la utilización del petróleo como arma de chantaje político internacional. (Mesa de Unidad Democrática, 2012, p. 156)

En esta misma línea se anota: “Se han descuidados las relaciones con países cercanos para afianzarlas con ‘países lejanos’ como China, Bielorrusia y Rusia” (Mesa de Unidad Democrática, 2012). A la luz de lo anterior se propone restablecer las relaciones con los Estados Unidos y revisar la relación con China, dice el programa:

Con los Estados Unidos, nuestro principal socio comercial, se normalizarán las relaciones sobre la base del respeto mutuo y el reconocimiento de la igualdad y la soberanía. [...] Las relaciones con China serán conducidas con una visión de equilibrio entre las inversiones, el intercambio tecnológico y el valor agregado que ellas aportan a la economía venezolana. (Mesa de Unidad Democrática, 2012, p. 158)

⁴ Entre los mecanismos a los que piensa acudir la oposición se encuentran: movilización popular nacional pacífica, aprobar una enmienda constitucional que sea votada y defendida por el pueblo para reducir el mandato presidencial y lograr elecciones presidenciales este año, iniciar el proceso para el referendo revocatorio y, para garantizar su convocatoria y realización eficiente, aprobar la Ley de Referendos con el objeto de impedir el bloqueo o retardo de este mecanismo constitucional que es un derecho ciudadano.

En relación con los créditos y en apoyo de lo arriba afirmado sobre la deuda odiosa, se añade:

Se han firmado contratos poco transparentes de ventas de petróleo a futuro con China, como contrapartida de préstamos de la República no vinculados con el desarrollo de la industria. Se han establecido acuerdos preferenciales con Gobiernos ideológicamente afines, incluyendo trueques, que han disminuido los ingresos por exportación de productos de Petróleos de Venezuela. Se ha mantenido por decisión del Gobierno la venta en el mercado interno de combustibles líquidos y gaseosos a precios inferiores a los costos medios de producción, a pesar del rezago de décadas en el cierre de la brecha entre ambos. (Mesa de Unidad Democrática, 2012, p. 68)

A la luz de lo anterior se propone reformar Petróleos de Venezuela y darle una dirección independiente del Ministerio de Minas y Energía, y por tanto de la Presidencia, y eliminar los programas sociales a su cargo, aumentar la participación privada en la industria y crear un ente regulador independiente del Ejecutivo Nacional (p. 74). Pero también se señala que se van a “auditar las finanzas de la empresa (incluyendo su endeudamiento externo e interno) y sus operaciones comerciales y técnicas” y que se van a “revisar los contratos, acuerdos y convenios internacionales firmados con otras empresas y Gobiernos, asegurando el riguroso cumplimiento de todas sus cláusulas cuando hayan sido establecidas de conformidad con la Constitución y las leyes” (p. 75).

Conclusiones

Aunque las relaciones entre Venezuela y China no son simétricas y han profundizado la dependencia petrolera del país caribe, los intereses chinos y la casi segura permanencia de los herederos del chavismo en el poder no permiten prever a corto plazo un cambio en el patrón de las relaciones. China, como ha podido verse en los últimos años, está dispuesta a seguirle prestando dinero a Venezuela y a refinanciar sus deudas a cambio de poder garantizar el suministro de petróleo. Venezuela hasta donde le sea posible cumplirá sus obligaciones no solo con los chinos sino con otros los acreedores poderosos, pues tiene bienes embargables en el exterior, como son los barcos y la infraestructura petrolera de Petróleos de Venezuela que se encuentra por

el mundo. Solo cuando los herederos de Chávez salgan del poder, cosa que muy probablemente no ocurra antes de 2019 cuando termina el Gobierno de Nicolás Maduro o del vicepresidente que lo sucederá si es revocado, podrían cuestionar los contratos firmados con China, lo cual implicará una reorientación de las relaciones con el país asiático.

En este escenario, el Gobierno de Venezuela debiera atender recomendaciones como las siguientes:

- Aprovechar el discurso de cooperación chino para lograr que se firmen verdaderos convenios de cooperación que favorezcan el intercambio tecnológico, lo cual puede ayudar a iniciar procesos de industrialización para revertir la primarización. Este objetivo puede lograrse si el país aprovecha un espacio multilateral como es el Foro Celac-China.
- Revisar su estrategia de cooperación el marco de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América para optimizar el uso de los recursos que se gastan fuera del país, lo cual le debe permitir disponer de mayores recursos que pueden ser destinados a políticas sociales internas o al pago de la enorme deuda externa que tiene, en especial la deuda china.

Referencias

- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (s. f.). Conceptos. Recuperado de <https://www.apccolombia.gov.co/index.php?idcategoria=114>
- Analítica*. (3 marzo 2016). Ingresos de PDVSA caen 27 % en 2015 por retroceso de 24 %. Recuperado de <http://www.analitica.com/economia/ingresos-de-pdvsa-caen-27-en-2015-por-retroceso-de-24/>
- Armony, A. (2014). Venezuela, según China. *El País*. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/24/actualidad/1395625126_255465.html
- Ayllón Pino, B. y Emmerich, N. (2015) Las relaciones entre Celac y China: concertación regional y cooperación Sur-Sur. *Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional*, 3(4). Recuperado de <http://periodicos.unb.br/index.php/perspectivasdodesenvolvimento/article/view/14870/11237>
- Bernal-Meza, R. (2012). China y la configuración del nuevo orden internacional: las relaciones China-Mercosur y Chile. En R. Bernal-Meza y S. V. Quintanar

- (comps.), *Regionalismo y orden mundial: Suramérica, Europa y China* (pp. 55-111). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Bolinaga, L. D. (2015). Política china en el Río de la Plata. *Nueva Sociedad*, 259, 69-80.
- Center for International Development. Harvard University. (14 de julio de 2016). The Atlas of economic complexity. Obtenido de http://atlas.cid.harvard.edu/explore/tree_map/export/ven/all/show/1999/:
- Chinese Government. (2008). China's policy paper on Latin America and the Caribbean. Recuperado de http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content_1140347.htm
- Delgado, A. M. (19 febrero 2016). China le niega a Venezuela alivio en el pago de la deuda. *El Nuevo Herald*. Recuperado de <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuela-es/article61365157.html>
- El Nacional*. (19 febrero 2016). Uruguay propone crédito al sector lácteo por deudas de Venezuela. *El Nacional*. Recuperado de http://www.el-nacional.com/economia/Uruguay-propone-credito-deudas-Venezuela_0_796720381.html
- El Universal*. (17 marzo 2016). Medina: el decreto de emergencia económica no va a resolver los problemas. Recuperado de <http://reporte24.org/2016/03/medina-decreto-de-emergencia-economica-no-va-a-resolver-los-problemas/>
- Ellner, S. (2009). La política exterior de Hugo Chávez: la retórica chavista y los asuntos sustanciales. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 15(1), 115-132.
- Foro Celac-China. (23 enero 2015). Declaración de Beijing. Recuperado de http://www.chinacelacforum.org/esp/zywj_4/t1230940.htm
- Foro Celac-China. (26 mayo 2016). Wang Yi Habla sobre las relaciones entre China y América Latina: los tres "sin cambios". Recuperado de http://www.chinacelacforum.org/esp/zyxw_2/t1366763.htm
- Gallagher, K. P. y Myers, M. (2014). *China-Latin America finance database*. Washington D. C.: Inter-American Dialogue.
- Giacalone, R. y Ruiz, J. B. (2013). The Chinese-Venezuelan oil agreements: Material and nonmaterial goals. *Latin American Policy*, 4(1), 76-92.
- Gunder Frank, A. (1967). El subdesarrollo del desarrollo. *Pensamiento Crítico*, 7, 159-172.
- International Crisis Group. (30 de julio 2015). Venezuela: Unnatural disaster. *Briefing*, 33. Recuperado de <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/venezuela/venezuela-unnatural-disaster>
- International Trade Centre. (22 julio 2016). Trade map. Recuperado de <http://www.trademap.org/Index.aspx>

- Justo, M. (3 marzo 2016). Por qué China invierte una fortuna en Venezuela a pesar de la crisis económica. *BBC Mundo*. Recuperado de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160302_venezuela_china_inversiones_deuda_ab
- Li, X. y Yanzhuo, X. (31 marzo 2015). China should not overestimate. *The Diplomat*.
- Marcella, G. (2012). La actividad militar China en América Latina. *Air and Space Power Journal*.
- Mesa de Unidad Democrática. (2012). Lineamientos para programa de Gobierno nacional 2013-2019. Caracas. Recuperado de <http://static.eluniversal.com/2012/01/23/lineamientosmesaunidad.pdf>
- Naciones Unidas, Cepal. (2015). *América Latina y el Caribe y China: hacia una nueva era de cooperación económica*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Observatorio de la Política China. Celac-China: plan de cooperación (2015-2019). Recuperado de http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1422442529CELAC_China_Plan_de_Cooperacion_2015-2019.pdf
- República Bolivariana de Venezuela. (1999). Constitución de 1999. Recuperado de <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/venezuela.html>
- República Bolivariana de Venezuela. (2001). Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/7370188/Plan-de-Desarrollo-Economico-y-Social-de-la-Nacion-2001-2007>
- República Bolivariana de Venezuela. (2007a). Líneas generales del Plan Económico y social de la Nación 2007-2013. Caracas.
- República Bolivariana de Venezuela. (2007b). Proyecto Nacional Simón Bolívar. Caracas. Recuperado de <http://www.psuv.org.ve/temas/biblioteca/proyecto-nacional-simon-bolivar/#.WAjF5dzomQk>
- República Bolivariana de Venezuela. (28 febrero 2016). Delegación de alto nivel expondrá 14 motores de la Agenda Económica Bolivariana en China. Recuperado de http://china.embajada.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=2049%3Adelegacion-de-alto-nivel-expondra-14-motores-de-la-agenda-economica-bolivariana-en-china&catid=3%3Anoticias-de-venezuela-en-el-mundo&Itemid=17&lang=es
- Reyes Matta, F. (2016). *Celac y China: las complejidades de una relación estratégica*. Trabajo presentado en 7.º Simposio Electrónico sobre Política China. Recuperado de http://www.asiared.com/es/downloads2/16_3-s_fernando-reyes-matta.pdf
- Romero, C. A. (2016). Nuevas directrices en la asociación Venezuela-China. *Revista Tempo do Mundo*, 2(2). Recuperado de http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6545/1/TdM_v2_n2_Nuevas.pdf

- Sanderson, H. y Forsythe, M. (2013). Risk versus reward: China Development Bank in Venezuela. En H. Sanderson y M. Forsythe, *China's superbank: debt, oil and influence-how China Development Bank is rewriting the rules of finance* (pp. 123-146). Singapur: Bloomberg Press.
- Sevares, J. (2012). El ascenso de China y las oportunidades y desafíos para América Latina. En R. Meza-Bernal y S. V. Quintanar (Comps.), *Regionalismo y orden mundial: Suramérica, Europa, China* (pp. 325-344). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Sevares, J. (2016). La economía china: ¿solución o parte del problema mundial? *Revista Nueva Sociedad*. Recuperado de nuso.org/articulo/la-economia-china-solucion-o-parte-del-problema-mundial/
- Shifter, M. (10 marzo 2016). Venezuela's meltdown continues from bad to worse. *Foreign Affairs*. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/venezuela/2016-03-10/venezuelas-meltdown-continues>
- Slipak, A. M. (2014). América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o "Consenso de Beijing"? *Revista Nueva Sociedad*, 250, 102-113.
- Stallings, B. (1994). La influencia internacional en las políticas económicas: deuda, estabilización y reforma estructural. En S. Haggard y R. R. Kaufman (Comps.), *La política de ajuste económico*. Bogotá: Cerec.
- Sun, H. (2013). La cooperación energética entre China y América Latina. En Y. Trápaga Delfín (Coord.), *América Latina y el Caribe-China: recursos naturales y medio ambiente* (pp. 87-114). México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.
- World Trade Organization. (4 abril 2016). Venezuela. Country profile 2015. Recuperado de https://www.wto.org/english/res_e/statistics_e/merch_trade_stat_e.htm
- Xin, Z. (3 marzo 2016). Where are the riskiest places in the world for Chinese to do business? This map tells you. *South China Morning Post*. Recuperado de <http://www.scmp.com/news/china/economy/article/1896898/where-are-riskiest-places-world-chinese-do-business-map-tells-you>

*Incidencias geopolíticas
y geoeconómicas de la proyección
de China en América Latina
y el Caribe*

La estrategia de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe: ¿un instrumento de la contención a China?

Diego Vera Piñeros
Camilo Defelipe Villa
Rafael Castro

Introducción

El presente capítulo aborda las acciones de política exterior que los Estados Unidos están desplegando en América Latina y el Caribe, en especial, evaluando la posibilidad de que estén encaminadas a contener la creciente presencia de China en la región. Para alcanzar ese objetivo, el texto se divide en cinco partes. Primero, se encarga de analizar los argumentos que se han presentado para afirmar que existe un ocaso de la doctrina Monroe. Segundo, interpreta la estrategia actual de los Estados Unidos hacia América Latina. Tercero, sintetiza las principales estrategias de política exterior de los Estados Unidos hacia China a nivel global y de manera particular en América Latina. Cuarto, se interpretan las percepciones que se han construido sobre los Estados Unidos desde China y si las estrategias que despliega este país en América Latina están dirigidas a hacer contrapeso a la influencia y los intereses estadounidenses en la región. Quinto, se proyectan las posibilidades de conflicto, competencia o cooperación entre las estrategias que los Estados Unidos y China despliegan en su relacionamiento hacia América Latina y el Caribe.

¿El ocaso de la doctrina Monroe?

El relativo repliegue estratégico de los Estados Unidos en América Latina y el Caribe, así como otros factores propios de la dinámica política y económica de la región, han llevado a algunos analistas a hablar de un ocaso de la doctrina Monroe (Betancourt, 2014) o de la generación de un vacío estratégico (Hershberg, Serbin y Vigevani, 2014, p. 22) desde comienzos del siglo XXI. En ese sentido, el presente apartado se propone interpretar cuáles han sido los factores globales, regionales y domésticos que fomentaron dicha situación.

Entre los factores globales, resulta de capital importancia considerar que el ascenso económico y político de las potencias emergentes en el escenario internacional está dando paso a un mundo cada vez más multipolar. La participación creciente de tales Estados en el comercio y la economía global les ha permitido empezar a traducir su peso económico en estrategias políticas para incrementar su influencia regional y global. Esas estrategias pueden ser comprendidas en términos de la construcción de redes de política exterior, que buscan avanzar sus intereses a través de diversos medios en el escenario internacional. Un ejemplo de esas redes son las redes de sustitución (Flemes, 2013, pp. 1026-1027), que buscan reemplazar paulatinamente las instituciones internacionales formales, las cuales consideran que mantienen el *statu quo* global y que evalúan como demasiado difíciles de reformar desde adentro. Por ejemplo, con la creación del Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) ante los problemas para reformar el Fondo Monetario Internacional.

Por otro lado, las potencias emergentes también se encuentran liderando la creación de instituciones en sus respectivas regiones de influencia, en las que limitan o excluyen la participación de los Estados Unidos al tiempo que sirven de contrapeso a instituciones lideradas por los estadounidenses y les permiten tener un rol más protagónico en la fijación de agendas y la provisión de bienes públicos regionales (Nolte, 2006, p. 28). Siendo un ejemplo la creación de la Unión de Naciones Suramericanas con el liderazgo de Brasil y el establecimiento de la Organización de Cooperación de Shanghái, liderada por Rusia y China, que sirven, en cierta medida, de contrapeso institucional a la Organización de los Estados Americanos y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte, respectivamente.

Los atentados del 11 de septiembre, la anexión de Crimea por parte de Rusia y una actitud un poco más agresiva de China con respecto de las disputas territoriales que tiene con varios de los países del este de Asia llevaron a una

concentración de la política de defensa de los Estados Unidos en Oriente Medio, Europa Oriental, Asia-Pacífico, entre otras regiones, que dejaron a América Latina en un plano secundario en sus prioridades de relacionamiento externo.

Por otro lado, aunque el océano Atlántico continúa siendo el foco económico más importante a nivel global, el océano Pacífico, en especial en su parte asiática, viene adquiriendo cada vez mayor importancia en la geo-economía internacional, con su creciente participación en el comercio y en las cadenas globales de valor (Serbin, 2014, pp. 19-20). De la mano con ese cambio, la crisis de 2008 redujo los flujos comerciales y financieros que iban de los Estados Unidos y la Unión Europea hacia el mundo. Estos fueron en parte reemplazados por una mayor presencia de los países de Asia-Pacífico en general y de China y la India en particular.

En el plano regional, también se han desarrollado diversos fenómenos que han contribuido a disminuir la injerencia de los Estados Unidos en América Latina y el Caribe. La llegada de la “ola rosa” o del “giro a la izquierda” en América Latina, este último el más importante de todos ellos. Ese ascenso de los Gobiernos de izquierda facilitó la construcción de una mayor autonomía con respecto de la histórica participación de la superpotencia estadounidense en la región. Un aspecto importante de ese proceso fue la oposición que se constituyó con respecto del Área de Libre Comercio de las Américas, proyecto liderado por los Estados Unidos, y el fracaso en 2005 de esta.

Al tiempo que se estancaba ese proceso, se empezó a edificar una nueva arquitectura de gobernanza regional que ha tenido como sus dos expresiones más importantes la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y la Unión de Naciones Suramericanas. Ambas organizaciones propugnan una gestión más autónoma de los asuntos regionales, con respecto de la participación de potencias extrarregionales (en especial los Estados Unidos), y quitan del foco de la integración los temas económico-comerciales, lo cual ha llevado a que sean consideradas como parte de un regionalismo poshegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012). No obstante, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América realiza una confrontación discursiva mucho más directa, que ha sido catalogada como rupturista con respecto de la presencia de los Estados Unidos en la región, mientras que la Unión de Naciones Suramericanas mantiene un tono cordial pero autónomo en su relacionamiento. A su vez, esta última organización ha privilegiado temas como la integración física y la gestión de crisis intrarregionales, al tiempo que la primera se ha enfocado sobre todo en los aspectos sociales y de coordinación

política de la integración (Pastrana, 2015, pp. 65-66). La importancia dada a esos organismos les ha restado protagonismo a otros escenarios de diálogo, que históricamente ha liderado los Estados Unidos, como la Organización de los Estados Americanos, que hoy enfrenta numerosas críticas, problemas de financiación y propuestas de reforma.

América Latina y el Caribe también ha venido diversificando sus socios internacionales. Situación que puede observarse en el incremento del relacionamiento con China, Rusia y, en algunos casos, con Irán. En el caso del primero, se ha identificado un incremento exponencial del comercio, las inversiones y los préstamos, que ha llegado hasta el punto de superar a los Estados Unidos como socio comercial número uno de países como Brasil y Venezuela. A su vez, China también superó en 2015 los préstamos (sumados) realizados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (Vidal, 2015).

En adición, la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, en la que tampoco participan los Estados Unidos ni Canadá, está permitiendo, si bien de manera incipiente, la construcción de un mecanismo de diálogo y cooperación con potencias extrarregionales, como lo muestran los encuentros que se han realizado con China, Rusia y la Unión Europea.

En cuanto a los factores domésticos en los Estados Unidos, que han conducido a ese repliegue estratégico de América Latina y el Caribe, aparte de la ya citada crisis económica, se encuentra que la llegada de Obama a la presidencia en 2009 también tuvo un impacto en el enfoque de ese país hacia la región. Lo anterior se debe a que él defiende una visión del rol internacional de los Estados Unidos relativamente menos intervencionista (en comparación con Gobiernos anteriores), una actuación más multilateral y menos arbitraria en la toma de decisiones de impacto global, menos basada en los meros recursos de *hard-power* y más orientada a la utilización del *smart-power* (Pastrana, 2015, p. 61; Goldberg, 2016). A su vez, también se ha destacado el creciente peso electoral de los latinos, derivado de su ascendente efecto en la demografía de los Estados Unidos (Tokatlian, 2015).

Los Estados Unidos y América Latina

Para algunos analistas, el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba, así como la visita a este país y a Argentina, hacen parte de una estrategia de regreso de los Estados Unidos a América Latina y el Caribe, que

tiene como objetivo contener la creciente presencia de China y de Rusia en la región (Serbin y Serbin Pont, 2015; Tokatlian, 2015).

No obstante, los Estados Unidos no parecen contar con una estrategia consistente y extendida de política exterior o de seguridad hacia toda América Latina y el Caribe, más allá de intentar mantenerse vigente a través de los lazos comerciales, la cooperación multitemática y la asistencia humanitaria. El repliegue regional se evidencia sobre todo en la disminución de los montos anuales de ayuda policial y militar y de ayuda para el desarrollo, así como en la limitación a los recursos con los que cuenta el Comando Sur de los Estados Unidos (United States Southern Command) para sus tareas regionales. Con respecto de las operaciones regionales de interdicción marítima y aérea, el alto mando del Comando Sur alega que no cuenta con el número de barcos y aeronaves necesarios para cumplir los objetivos actuales. En este momento, es la guardia costera de los Estados Unidos y no la Marina la que provee la mayor cantidad de barcos, si bien el Congreso ha provisto algunos recursos adicionales (Tidd, 2016a). En la figura 1, puede apreciarse la evolución de la ayuda militar y policial de los Estados Unidos hacia toda América Latina y el Caribe y de la ayuda al desarrollo y humanitaria agregada hacia la misma región (figura 2) entre 2008 y 2017 (montos aprobados en 2016 por el Congreso). El descenso general de ambas formas de ayuda es evidente aunque trata de estabilizarse para los últimos tres años.

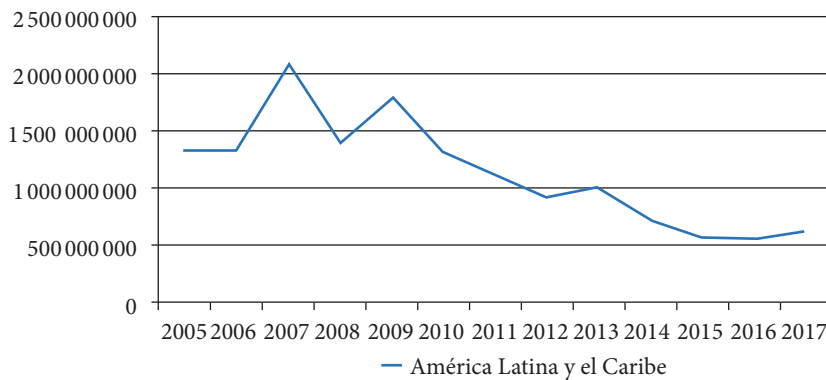


FIGURA 1. Evolución de la ayuda militar y policial desde los Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe en US\$ (2005-2017)

Fuente: http://securityassistance.org/data/country/military/country/2000/2017/is_all/Latin%20America%20and%20the%20Caribbean

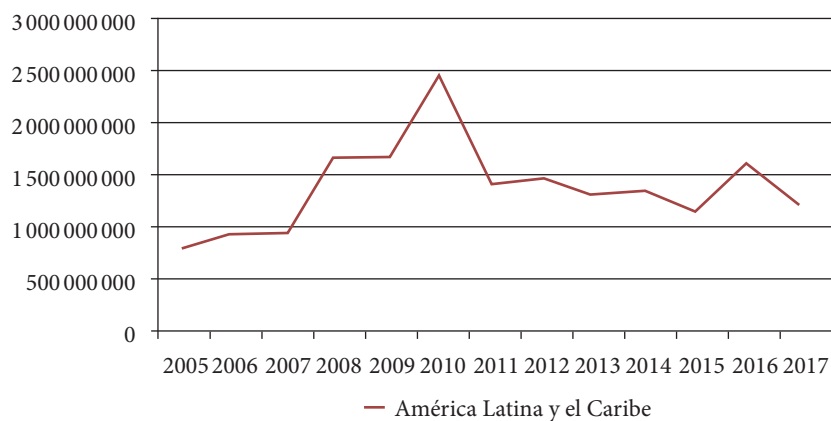


FIGURA 2. Evolución de la ayuda al desarrollo y humanitaria desde los Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe en US\$ (2005-2017)

Fuente: http://securityassistance.org/data/country/economic/country/2008/2017/is_all/Latin%20America%20and%20the%20Caribbean

El reporte oficial sobre el número de efectivos regionales entrenados por los Estados Unidos anualmente es algo más oscilante pero también descendiente (figura 3).

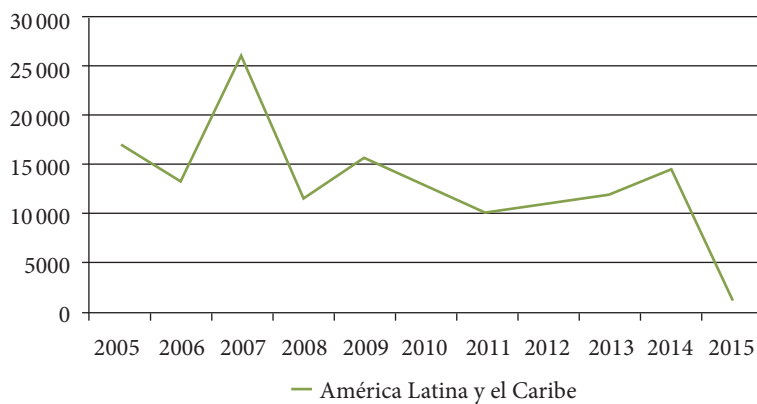


FIGURA 3. Evolución del entrenamiento de los Estados Unidos a personal de América Latina y el Caribe en cantidad de hombres durante 2005-2015

Fuente: http://securityassistance.org/data/country/trainee/country/2008/2017/is_all/Latin%20America%20and%20the%20Caribbean

En lugar de seguir una estrategia homogénea, los Estados Unidos parecen enfocarse en las zonas subregionales y socios que están más dispuestos a avanzar recíprocamente según temas específicos, ya sea la lucha contra las drogas ilegales y otras formas de crimen transnacional, proyectos de desarrollo sostenible, control migratorio, seguridad energética o la promoción de derechos humanos. Es decir, desplegando una política exterior multifocal y dentro de prioridades temáticas y geográficas delimitadas, resaltando su presencia en el llamado Triángulo Norte de Centroamérica, el Caribe, los países de la Alianza del Pacífico (México, Colombia, Perú y Chile) y Paraguay en el Cono Sur. Entretanto, Brasil prefiere una cooperación limitada y autónoma en procura de sustituir parte de la oferta de Washington vía bilateralismo y vía Unión de Naciones Suramericanas hacia Suramérica, al menos en las eras Da Silva y Rousseff. Al mismo tiempo, los Gobiernos críticos en Venezuela y Bolivia han menguado o cortado sus vínculos de colaboración con los organismos de seguridad de los Estados Unidos, mientras Ecuador coopera lo suficiente para recibir un buen reporte del Department of State of the United States en materia antidroga, pero mantiene planes alternativos de combate al fenómeno ilegal y preserva su cruzada discursiva contra el intervencionismo estadounidense con su participación en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.

Este enfoque diferenciado obedece, lógicamente, a la combinación de factores domésticos y sistémicos que restringen el rango de alcance de cualquier plan general de “buen vecino” (zanahoria) o incluso de sus instrumentos de presión (garrote) sobre los Gobiernos críticos o disidentes.

Con respecto de la penetración de potencias extrarregionales, más allá del monitoreo de sus actividades, tampoco se evidencia en los documentos oficiales y declaraciones públicas de la Casa Blanca o del Pentágono ninguna estrategia explícita para contrarrestar su creciente influencia en la región. Nada más allá de solicitar al Congreso, en el caso del Comando Sur y de algunos consultores, reforzar los intercambios con los socios y ampliar las redes de colaboración para enfrentar desafíos de seguridad comunes, sobre todo de índole no estatal.

Como se mostró en este acápite, es posible hablar de un relativo repliegue de los Estados Unidos con respecto de la región. Sin embargo, no puede hablarse estrictamente de una falta de interés de este país por América Latina y el Caribe, ya que las posiciones de Obama expresadas en las cumbres de Cartagena de 2012 y de Panamá en 2015 procuraron un cambio frente al interamericanismo del pasado, objeto de críticas en la era George Bush

Jr. (Creutzfeldt, 2016, p. 33). En el periodo 2009-2015, el nuevo trato hacia Cuba, la ratificación del tratado de libre comercio con Colombia por parte del Congreso, el respaldo mostrado a la formación de la Alianza del Pacífico y el lanzamiento de las iniciativas por la Alianza de Energía y Clima de las Américas (Energy and Climate Partnership of the Americas) hacia Centroamérica y el Caribe y la Seguridad Energética del Caribe de 2014 dan cuenta de su interés en la región (p. 33).

Con respecto de Cuba, los planes de Obama parecen apuntar a que la facilitación del comercio, la inversión y el turismo sean las fuerzas que induzcan una transformación económica pero también política, tras años de bloqueo (Marulanda, 2016). Con respecto de su visita al nuevo Gobierno de Argentina, Obama discutió con Mauricio Macri tres temas esenciales: seguridad, lucha contra el narcotráfico y comercio (Marulanda, 2016). Para nadie es un misterio que la agenda exterior de Macri reducirá los compromisos que los Kirchner contrajeron con China, Rusia, Venezuela e Irán e intentará normalizar sus relaciones con las potencias noratlánticas, empezando por los Estados Unidos y el Reino Unido. Con Brasil, en la era Rousseff, se intensificaron las discrepancias por el juego comercial asimétrico, el espionaje diplomático e industrial y la resistencia de Obama a discutir la opción de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, además del intervencionismo en nombre de la lucha contra el extremismo islámico. No obstante, los escándalos de corrupción gubernamental, la destitución de Dilma vía *impeachment* por parte del Congreso Nacional y el reemplazo por parte del vicepresidente Michael Temer (Partido del Movimiento Democrático Brasileño), orientado hacia el centro derecha ideológica, podrían operar y acercar a los dos colosos del hemisferio.

La aproximación a Cuba, el cambio de Gobierno en Argentina, la agudización de la crisis venezolana y la situación política de Brasil parecen beneficiar la presencia de los Estados Unidos en la región, pero la posibilidad de ascenso al poder por parte de Trump en ese país impone una elevada incertidumbre sobre la continuidad de estas jugadas por parte de Obama (Marulanda, 2016).

Los Estados Unidos se han preocupado en especial por apoyar la lucha contra la corrupción y el imperio de la ley en toda la región. Algunos ejemplos son el apoyo a la investigación independiente y contra la impunidad en Guatemala, el apoyo al sistema policial y de justicia en México a través de la Iniciativa Mérida o las actividades contra el narcotráfico en el marco de la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica (O'Neil, 2016, p. 3).

Incluso se aprobaron recientemente US\$750 millones para el programa de Alianza por la Prosperidad, que tiene como uno de sus ejes la lucha por la transparencia y la rendición de cuentas (p. 3).

Sin embargo, en Obama no todo son cambios frente a algunas de las rigideces de la Administración Bush. Washington tuvo una actitud complaciente frente al golpe de Estado en Honduras que derrocó en 2009 al presidente Manuel Zelaya, e incluso como secretaria de Estado, Hillary Clinton se opuso a su restitución (Weisbrot, 2013, pp. 1-2). Por al menos cinco meses, la Casa Blanca se opuso a reconocer una violación masiva de derechos humanos en ese país a pesar de las pruebas aportadas por Human Rights Watch, Amnistía Internacional e incluso la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que chocó con las 23 naciones que se reunieron en el Grupo de Río que exigía el retorno del presidente (Weisbrot, 2013, pp. 1-2).

En 2009, dos eventos adicionales incrementaron la sensación de continuidad entre las Administraciones Bush y Obama. Por una parte, la Casa Blanca apoyó por un tiempo la solicitud de Colombia con respecto de incrementar el acceso del personal militar estadounidense a otras bases colombianas (Weisbrot, 2013, pp. 2-3), hasta que el presidente Santos renunció a su posibilidad en nombre de la armonía regional. Por otro lado, se reveló el documento estratégico sobre órdenes de movilidad aérea de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos, en el cual se planteó la necesidad de que el Comando Sur contara con alguna ubicación en Suramérica para permitirle movilidad y despliegue en operaciones antinarcóticos, y entretanto se valdrían de la base de Palenquero en Colombia para toda su vigilancia aérea suramericana (pp. 2-3). Por supuesto, Unión de Naciones Suramericanas, encabezada por Brasil, rechazó esta forma de proceder típica del intervencionismo.

En 2013, se dieron otros dos sucesos adversos a la reaproximación de la Casa Blanca con América Latina y el Caribe. Por una parte, el temor de las bases estadounidenses en Suramérica se revivió cuando Colombia, con entusiasmo, anunció a mediados de 2013 la firma de un acuerdo inicial de cooperación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte —con el obvio respaldo de Washington— para el intercambio de información y buenas prácticas sobre seguridad y lucha contra el narcotráfico y el terrorismo (*Semana.com*, 2013). En segunda instancia, fue desfasada la presión que ejercieron los Estados Unidos para que algunos países europeos (Francia, Italia, España y Portugal) le negaran el derecho a aterrizar al avión del presidente Evo Morales, en el cual suponían que estaba oculto el exagente de inteligencia de la National Security Agency, Edward Snowden (Weisbrot, 2013, p. 5). Las

continuas declaraciones del Department of State of the United States en sus informes acerca de la escasa disposición de Bolivia (y de Caracas) a cooperar en la lucha contra las drogas, así como los conflictos entre Evo Morales y la United States Agency for International Development por la presunta falta de transparencia del destino de la ayuda, que apoyaba a grupos opositores (Weisbrot, 2013, p. 5), enrarecieron aún más el ambiente político entre los Estados Unidos y los Gobiernos alternativos.

Tal vez el tema en el que más ha chocado la región y Washington ha sido su postura frente a Venezuela. En 2010, parecían restablecerse las relaciones bilaterales, pero las infortunadas declaraciones del embajador Palmer acerca de una presunta desmotivación de las fuerzas armadas venezolanas, y la existencia de lazos claros entre las guerrillas colombianas y el Gobierno caraqueño, condujeron a la ruptura con Caracas (Weisbrot, 2013, pp. 3-4). En 2013, hubo una negativa de la Casa Blanca a reconocer el resultado de las elecciones en Venezuela que confirmaron la continuidad legítima del chavismo a través de la figura de Nicolás Maduro o, por lo menos, hasta que el secretario de Estado John Kerry aceptó reunirse con el ministro Elías Jaua (p. 5). En 2015, justo antes de la Cumbre de las Américas que plantearía la aceptación de Cuba en los diálogos hemisféricos, la Casa Blanca expidió una orden ejecutiva que declaraba emergencia nacional por la amenaza inusual y extraordinaria a su seguridad nacional y política exterior, causada por la situación en Venezuela (BBC, 2015). Algo que nuevamente fue rechazado por la región.

Aunque China ha impulsado económicamente a Gobiernos críticos de Washington y que se han convertido en sus grandes deudores, tales como Brasil, Perú, Bolivia, Ecuador, Argentina y Chile (Marulanda, 2016), las controversias entre la Casa Blanca y algunos países de la región pasan más por sus decisiones bilaterales y presiones en cuanto a derechos humanos o resultados contra el narcotráfico, que debido a algún aliento opositor estimulado desde Pekín.

¿Estrategias de los Estados Unidos hacia China?

Aunque se ha hablado de cómo el apoyo político y económico de Pekín estaría fortaleciendo los Gobiernos antiestadounidenses en la región y de cómo China estaría aumentando su influencia a expensas de los Estados Unidos (Coyer, 2016), en este momento este país no encuentra en Corea del Norte, China, Rusia o Irán un esfuerzo por buscar un conflicto militar directo con

ellos o sus aliados (Joint Chiefs of Staff, 2015, p. 2); menos dentro de América Latina.

Empero, el Comando Sur reconoce oficialmente que las actividades de China y Rusia en la región o los flujos ilegales como el tráfico de drogas y armas, e incluso los problemas ambientales, no pueden verse como desafíos puramente regionales sino como desafíos transregionales, ya que están conectados con otras zonas y fronteras (Tidd, 2016b). Es decir, no descarta por completo que la presencia de China o Rusia pudiera usarse para contestar las actividades que los Estados Unidos adelantan en sus respectivas zonas de influencia geográfica. Para China, a los militares les inquieta su bajo grado de adherencia a las normas y reglas internacionales y sus despliegues en Asia-Pacífico. Para Rusia, les preocupa su expansión agresiva en Europa Oriental (Ucrania). En el caso de Irán, sus lazos de apoyo a grupos terroristas en Oriente Próximo (Tidd, 2016b).

El US Department of Defense reconoce que China ha hecho reformas militares significativas que le han permitido al Ejército Popular de Liberación o rama militar del Partido Comunista de China mejorar su habilidad para desarrollar operaciones conjuntas, desarrollar combates de corta duración y prevenir conflictos regionales de alta intensidad a grandes distancias de su superficie terrestre. La intención que los Estados Unidos le atribuye a su ascenso militar y económico es buscar la preeminencia regional y expandir su influencia internacional (US Department of Defense, 2016, p. 1).

En este momento, los Estados Unidos no reconoce en la presencia de China en la región amenaza directa contra sus intereses nacionales. Cabe recordar sus cuatro grandes intereses de seguridad nacional y que afectan su política exterior: defender la seguridad del país, de sus ciudadanos, sus aliados y socios; vincular su economía de manera fuerte, innovadora y creciente con un sistema económico internacional cada día más abierto; promover el respeto por los valores universales democráticos; y seguir liderando un orden internacional basado en reglas que promuevan la paz, la seguridad y la cooperación para enfrentar los retos globales (Joint Chiefs of Staff, 2015, p. 5).

Es más, los discursos oficiales de China permitirían reflejar sus intenciones de colaboración, ecuanimidad y no competencia con respecto a su propia incursión y a la presencia tradicional de los Estados Unidos en América Latina (Creutzfeldt, 2016, p. 1). En este sentido, no habría un alto riesgo en cuanto a su penetración regional, más allá de los efectos indirectos de dependencia y desindustrialización que ha generado la estructura comercial presente (Creutzfeldt, 2016, p. 1).

Más que la presencia regional de Pekín, la de Rusia incomoda visiblemente a las élites políticas y militares en Washington. El Comando Sur afirma que ese país no tiene intereses estratégicos en Suramérica, pero está tratando desplazar la influencia militar de los Estados Unidos en esa zona, y uno de los instrumentos que está utilizando es la venta de armamento a bajo costo (Tidd, 2016a). Otra de las cosas de las que se quejan es de que Rusia está tratando de convencer a la región de que la potencia del Norte se replegó y de que su interés por la región es menor (Tidd, 2016a). Según informes del Comando Sur, los rusos estuvieron en 2015 recolectando información acerca de la región y de los mismos Estados Unidos. En concreto, desplegaron cuatro operaciones de inteligencia naval, entre las cuales estuvieron como destinos Nicaragua, la costa este de los Estados Unidos y el Caribe (Tidd, 2016c, p. 9).

Con respecto a Nicaragua, Rusia logró un acuerdo para simplificar el acceso a sus puertos y el apoyo logístico (p. 9). Asimismo, el Gobierno de Putin decidió instalar el sistema de posicionamiento global Glonass para controlarlo desde Nicaragua y reveló sus planes de construir bases de aprovisionamiento militar en Cuba, Venezuela y Nicaragua (Marulanda, 2016). Se argumenta también que Rusia ha utilizado en toda la región, incluso en los Estados Unidos, propaganda antiestadounidense a través de las cadenas Russia Today y Sputnik Mundo, con especial acogida en Ecuador, Argentina y Venezuela (Tidd, 2016c, p. 9).

Más recientemente, se desató toda una controversia con alcances diplomáticos, ya que se reveló la existencia de casi 20 000 correos electrónicos enviados por el Partido Demócrata para presuntamente truncar la elección de Sanders, el Socialista, supuestamente expuestos al mundo por parte de *hackers* conectados con la inteligencia del Kremlin. El Gobierno de Moscú no solo rechazó la hipótesis, sino que además acusó a los candidatos (Clinton y Trump) de usar a Rusia y sus falsas amenazas como parte de sus tácticas electorales para reemplazar a Obama (Oliphant, 2016).

Algunos piensan que Putin tiene interés en interferir en favor de Donald Trump, porque dicho candidato se expresó públicamente en admiración al estilo de gestión del presidente ruso, lo cual facilitaría la no continuidad del aislamiento internacional liderado por Obama, Clinton y los demócratas en represalia por las acciones de Rusia en Ucrania para quedarse con Crimea (Dejevsky, 2016). Otros estiman que los Estados Unidos solo estarían cosechando de Rusia lo que él mismo ha sembrado con su espionaje global y con las formas en las que ha influido para ampliar la Organización del Tratado del Atlántico Norte, cercando a Rusia, y para derrocar a un presidente prorruso

en Ucrania, apenas intercambiando a un corrupto por otro igual, pero amigo de Washington (Greider, 2016).

A fin de cuentas, Pekín no pretende lo que Moscú, pero China seguirá siendo monitoreada en cuanto a sus planes de ascenso militar. En cuanto al grado de modernización militar que ha logrado China, el US Department of Defense (2016, p. 11) estima que esa potencia se ha enfocado en invertir y desarrollar infraestructura para apoyar misiones que van más allá de su periferia, y le permiten proyectar su poder, asegurar sus costas, luchar contra la piratería, participar de operaciones de mantenimiento de la paz y ofrecer asistencia para desastres humanitarios.

La estrategia de Obama frente a China ha sido profundizar en sus compromisos económicos y políticos con el sudeste asiático, quien ha decidido, por ejemplo, participar personalmente de foros regionales anuales como la Cumbre de Asia Oriental. En el campo militar, la Marina de los Estados Unidos ha desplegado sus vehículos más poderosos para apoyar la flota del Pacífico, que incluyen el avión de vigilancia P-8, el barco de combate litoral, el submarino de clase *Virginia* y barcos anfibios, como el *USS America* (Padden, 2016). Aunque Obama ha aumentado la presencia militar de los Estados Unidos en Asia Oriental, no ha logrado evitar el aumento de las reclamaciones territoriales de China en contra de sus vecinos y la construcción de islas artificiales con claras posibilidades de uso militar, aunque se justifiquen con usos civiles, como los científicos y de pesca (Padden, 2016).

La Casa Blanca reconoce que, a pesar de sus diferencias mutuas, la cooperación que mantiene hoy con China no tiene precedentes históricos. Aunque las actitudes de China en Asia-Pacífico están elevando la tensión regional, los Estados Unidos apoyan el ascenso de China en el sistema internacional y considera que se puede convertir en un socio importante para la seguridad global (Joint Chiefs of Staff, 2015, p. 2). A pesar de su ascenso militar y proyección global, los Estados Unidos perciben que China intenta evadir cualquier conflicto directo. En este sentido, sus líderes entienden que el conflicto o la inestabilidad pueden derribar el ambiente pacífico que China ha tratado de construir para asegurar su crecimiento económico y la legitimidad del Partido Comunista (US Department of Defense, 2016, p. 1). No obstante, los Estados Unidos aceptan que permanecen alerta a los proyectos de modernización militar de esa potencia y evitará cualquier tipo de intimidación de su parte al tratar de resolver sus disputas territoriales (The White House, 2015, pp. 3-4), lo que se refiere al mar del Sur de China.

A pesar de eso, los Estados Unidos tienen una clara preferencia por una salida cooperativa y pacífica a la crisis de seguridad en Asia. En particular, apoyarán la construcción de un código de conducta efectivo que les permita colaborar con China y con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (The White House, 2015, p. 13). Lo que no significa que no adelantarán planes para reforzar la protección militar de los socios en Asia Oriental que se lo soliciten. Esto significa elevar sus propias capacidades militares en esa zona y fortalecer a sus aliados, tales como Australia, Japón, Corea del Sur, Filipinas, Tailandia, la India, Nueva Zelanda, Singapur, Indonesia, Malasia, Vietnam y Bangladés (Joint Chiefs of Staff, 2015, p. 9).

El US Department of Defense (2016, pp. II-III) acepta que los Estados Unidos tienen una estrategia para Asia-Pacífico y China, que se basa en preservar y construir un orden regional de seguridad estable y diversificado, con un orden económico abierto y transparente y un orden político de tipo liberal. Particularmente con China, se busca profundizar la cooperación en aquellas áreas donde sus intereses se encuentran y manejar de manera constructiva las diferencias. Lo que no significa que no se continuará observando las actividades militares de China, su estrategia y doctrina. Además de que los Estados Unidos seguirán animando a sus líderes a ser más transparentes con respecto a sus programas de modernización militar.

¿Estrategias de los Estados Unidos hacia China en América Latina?

Con respecto a la relación entre China y América Latina y el Caribe, el US Department of Defense considera que las aproximaciones militares de cooperación hacia la región no son amenazas sino más bien una forma en la que la República Popular China intenta ampliar sus lazos políticos e influencia y reducir la percepción de que su ascenso global es intimidante. Ejemplo concreto de esa cooperación es el envío de oficiales de las fuerzas armadas de diversos países al Colegio de Estudios de Defensa de la Universidad Defensa Nacional y también hacia las escuelas de formación del Ejército Popular (US Department of Defense, 2016, p. 50). Otro ejemplo de las ofertas de China es el barco que hace funciones de hospital, *Anwei*, que se ha desplegado por toda Asia Oriental e incluso ha llegado al Caribe (p. 57). En el campo militar, China más bien ha tratado de desplegar un “poder blando”, expresado en ofrecer entrenamiento en Pekín, visitas militares de alto nivel, donación de algunos equipos y la realización de la diplomacia naval (Tidd, 2016c, p. 10).

Durante 2015 un barco hidrográfico de China visitó Brasil y Ecuador, otro de la Fuerza de Tarea Naval china visitó Cuba y otro más con funciones de hospital visitó Perú, Granada y Barbados (Tidd, 2016c, p. 10). Un punto de penetración regional adicional de China son las empresas de defensa, las cuales están incursionando en los mercados latinoamericanos vendiendo equipos militares a bajo costo, con pocas restricciones y flexibles posibilidades de financiamiento e incluso oportunidades de producción conjunta (Tidd, 2016c, p. 10), aunque no representan un desplazamiento de la oferta de los Estados Unidos, como sucede con Rusia.

Aunque Washington carece de una estrategia específica para contrarrestar la creciente influencia de Pekín en la región, para el Comando Sur, lo mejor que los Estados Unidos pueden hacer es reforzar sus lazos de cooperación con los países de América Latina y el Caribe, aumentar el intercambio de información, crear equipos multifuncionales y ganarse la confianza del vecindario. En el punto concreto de intercambio de información, el Comando Sur está ofreciendo más acceso a información clasificada, productos de investigación, nuevas tecnologías y oportunidades para confrontar conjuntamente los desafíos complejos de seguridad (Tidd, 2016b).

Pese a las discrepancias entre Washington y varios países de la región o el incremento del “poder blando” por parte de la Casa Blanca en su política exterior, ha habido espacio para la cooperación militar en todo el hemisferio. En este sentido, el “poder inteligente” de los Estados Unidos pretende combinar los instrumentos militares con más ayuda externa, más cooperación en seguridad, más ayuda humanitaria, el impulso a la educación y a otros programas sociales (Stavridis, 2015, citado por Lammie, 2015). Puede establecerse que, en ausencia de un enemigo externo común al hemisferio, desde el fin de la Guerra Fría y la implosión de la antigua Unión Soviética, las llamadas *nuevas amenazas* y múltiples propósitos de cooperación han guiado la presencia militar de los Estados Unidos en las Américas. Algo que no ha cambiado con la penetración de China, Rusia o Irán. Hasta ahora. El enfoque del Comando Sur en la región se centra en tres aspectos: 1) mantener la ventaja de los Estados Unidos en los campos de defensa y seguridad, 2) contrarrestar las redes ilegales transnacionales y 3) formular respuestas rápidas a cualquier contingencia (Tidd, 2016b).

Con respecto a las operaciones contra el crimen organizado transnacional, se destaca la Operación Martillo en contra de las drogas ilegales. Aunque el Comando Sur recibe para esta tarea solo el 1,5 % del total del presupuesto antidrogas de los Estados Unidos, y a pesar de que la Marina ofrece un número limitado de barcos para los ejercicios de interdicción, la Fuerza de Tarea

Conjunta del Comando Sur y los países aliados logran en promedio incautar tres veces más cantidad de cocaína que la que se decomisa dentro de los Estados Unidos o en sus fronteras (Tidd, 2016c, p. 12). En esta colaboración, el Comando Sur ha ampliado su presencia marítima, aérea y terrestre en Honduras, Guatemala, El Salvador y Belice (Tidd, 2016c, p. 12). Respecto a Colombia, el Comando Sur se compromete a contribuir al desmantelamiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y de sus actividades ilícitas, apoyar al país para implementar una nueva estrategia antidrogas y ampliar la presencia del Estado en el territorio, contribuir al desminado humanitario y apoyar la transformación de las fuerzas armadas para los nuevos retos del ambiente de seguridad (Tidd, 2016c, p. 13). Con respecto a la iniciativa para promover derechos humanos entre las fuerzas armadas, en 2015 el Comando Sur interactuó con Paraguay, Honduras, Guatemala y Haití (Tidd, 2016c, p. 13).

En cuanto a la asistencia humanitaria, el barco con funciones de hospital *USNS Comfort* y los médicos militares de los Estados Unidos y otros países de la región atendieron en 2015 a 122 268 pacientes y realizaron 1255 cirugías, quienes cooperaron incluso con las misiones médicas de Cuba para Haití (Tidd, 2016c, pp. 16-17).

A pesar de todas estas muestras de cooperación regional, la presencia cercana del US Southcom en Suramérica, empezando por la creación de una base de entrenamiento con su apoyo financiero y logístico en el punto de Chile llamado el Fuerte Aguayo de Concón, rompe con la idea de una zona de adyacencias geográficas delimitada y libre de la presencia de personal militar extrarregional, como buscan Brasil y otros países de la subregión. De ahí el llamado del actual secretario general de Unión de Naciones Suramericanas, el colombiano Ernesto Samper, a rechazar la existencia de bases o soldados de países ajenos a Suramérica, como una vía para reducir las desconfianzas y promover la cooperación primordialmente entre vecinos. No obstante, esa idea no parecen compartirla ni el presidente colombiano Juan Manuel Santos y las fuerzas armadas de su país, ni los peruanos, chilenos o paraguayos, quienes mantienen vínculos policiales, militares, de inteligencia, políticos y económicos estrechos con los Estados Unidos.

Visiones oficiales y percepciones de China sobre los Estados Unidos

De acuerdo con Shambaugh (2013), dentro de los diferentes debates en Pekín sobre el sistema internacional y la posición que China debe tomar predomina

la visión realista. Esto significa que Pekín considera que Washington no concederá a China el estatus de potencia regional ni global y que la mayoría de los aspectos de la política exterior estadounidense (derechos humanos, activismo democrático en Hong Kong, venta de armas a Taiwán, apoyo a Falun Gong y al dalái lama, entre otros) están en función de ese propósito (Rudd, 2015, p. 14).

De acuerdo con Rudd (2015) y Sutter (2014), los círculos políticos de alto nivel en China¹ perciben que los Estados Unidos están conteniendo el surgimiento de China en Asia Oriental y el sudeste por medio de cooperación militar y económica contenidos en el espíritu de la política de pivote de 2009 de Obama, la cual busca reestablecer el liderazgo de los Estados Unidos en la región por medio de una estrategia más integral, es decir, fundamentada más allá de la seguridad militar. La alianza con Japón, el apoyo a Filipinas en el problema de las disputas territoriales sobre el mar del Sur de China y la firma del Trans-Pacific Partnership que excluye a China son para Pekín evidencia de una estrategia de excluirla de los Estados Unidos.

Pese a estas percepciones, la visión oficial de China espera proyectar al país a 2050 como un actor internacional de primer nivel. La visión de mundo de Xi Jinping de 2013 condensada en el eslogan “el sueño de China” (*The China Dream*) es lograr una China moderadamente bien acomodada para 2021 y una China rica y fuerte para 2049. En el ámbito internacional, esto incluye una mayor presencia y protagonismo de China en las instancias multilaterales. China ahora debe procurar una política exterior activa que maximice los intereses económicos y la seguridad del país y que empiece a comprometerse en la reforma a largo plazo del orden global (Rudd, 2015, p. 11). Xi se refiere por primera vez a la gran estrategia China, cuyo componente fundamental es diseñar a partir de una diplomacia con características chinas un nuevo tipo de relaciones con los Estados Unidos. Esta nueva orientación es una ruptura con el principio rector de las décadas anteriores de “esconder las capacidades, esperar el momento oportuno y nunca tomar el liderazgo”, que responde a un estilo de liderazgo más profesional, arriesgado y confiado en las capacidades de China (Rudd, 2015, p. 19).

El Gobierno de Xi Jinping reconoce la importancia estratégica y las capacidades defensivas superiores de los Estados Unidos y por ello no tiene

¹ Según Rudd (2015, p. 14), hay un consenso en la dirigencia china sobre las intenciones estratégicas de Estados Unidos: 1) aislamiento, 2) contención, 3) disminución, 4) división interna y 5) sabotaje al liderazgo.

interés en provocar un conflicto directo. Pese a las tensiones existentes en los mares alejados a China que competen un involucramiento indirecto de los Estados Unidos, existen pocos escenarios de conflicto en los que China podría superar militarmente a los Estados Unidos. Esto, según Rudd (2015, p. 28), hace que Pekín esté modernizando sus fuerzas militares para convertirlas en una máquina de guerra creíble capaz ante todo de disuadir a Washington a intervenir en la periferia china. De igual modo, Pekín es escéptico frente a la creencia entre círculos oficiales y de opinión de que los Estados Unidos son una potencia en descenso y por el contrario confían en la resiliencia de sus sistemas político y económico para recuperarse y reinventarse. Frente a esto, la opción estratégica de China es invertir esfuerzos en los próximos años en aumentar a nivel global su presencia económica y política.

Frente a esta percepción de asimetría, la posición natural de Pekín en América Latina es asumir como variable constante en su política exterior que América Latina es la zona geográfica y política natural de influencia de los Estados Unidos. De acuerdo con Paz (2012), el aspecto político es entendido como hegemonía, es decir, un área donde el poder es ejercido a voluntad y sin interferencia, lo cual para la política exterior china ha significado no implicarse directamente en contra de los intereses de los Estados Unidos. Hasta ahora Pekín ha buscado constantemente asegurar a Washington el carácter pacífico del surgimiento de China, hasta el punto de que durante el Gobierno de Hu Jintao cambió el énfasis en “surgimiento” pacífico a “desarrollo pacífico”, y América Latina es un escenario donde Pekín pretende desplegar esta estrategia. Bajo estos principios, China y los Estados Unidos han institucionalizado un diálogo oficial de alto nivel, en el cual China puede transmitir a Washington su interés en las relaciones económicas con la región y evitar así percepciones erradas que generen desconfianza política (Paz, 2012, p. 24). Para ello, ha demostrado cautela por medio de la negativa de Pekín de proporcionar ayuda financiera a Argentina en 2004 para pagar y liberarse de la supervisión del Fondo Monetario Internacional; el escaso apoyo político internacional dado a Hugo Chávez, la emisión del *Documento sobre la Política China hacia América Latina* al final de la elección presidencial en los Estados Unidos de 2008 y, en general, evitar asociarse con la retórica antiestadounidense de los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Ellis, 2011, p. 87; Paz; 2012). Estas son muestras de los límites del involucramiento político de China en la región.

Si bien se evidencia una continuidad de un enfoque de bajo perfil en la región, dicha cautela de China respecto de los Estados Unidos no implica

otorgar su apoyo. Esto es, la lógica y la ideología de la política exterior china hacia la región no es anti-Occidente sino no Occidental (Duarte, 2015, p. 12), lo cual significa que Pekín busca promover un nuevo tipo de relación, basado no en intervención política para estabilizar la situación interna de los países más frágiles, sino en dejar que sea la percepción de unas ganancias mutuas (*win-win*) de las relaciones económicas las que motiven a generar reformas políticas y de seguridad que en última instancia generen desarrollo socioeconómico (Chih-Yu Y Chiung-Chiu, 2013). En efecto, según Duarte (2015), China necesita la experiencia de los Estados Unidos en la región para poder generar las condiciones necesarias de estabilización que favorezcan los intereses de los dos. Esto, además de obedecer a la lógica determinista de la posición geográfica de la región respecto de los Estados Unidos y sus implicaciones para la proyección de su poder, también responde a la percepción de la región no como un actor unitario sino con diferentes centros de poder y como un espacio abierto a otros actores externos, por lo cual el rol de China en América Latina se proyecta más respecto de un espacio de convergencia entre múltiples actores que de exclusivamente una triangulación con los Estados Unidos.

Así, los espacios de influencia de China en la región respecto de los Estados Unidos se tienden a reducir a la promoción de las relaciones económicas. De acuerdo con Ellis (2011), incluso el poder blando de China se percibe respecto de las oportunidades económicas favorables que representa para la región. Esta percepción comprende áreas que van desde el acceso al mercado chino, la idea de un nuevo modelo de desarrollo y no como un contrapeso a los Estados Unidos. En efecto, las cifras de intercambio han crecido de manera exponencial desde 2000. El volumen de comercio alcanzó en 2014 US\$ 26 360 millones, un incremento de veinte veces en comparación con 2000 (*El Nuevo Diario*, 2016). De la misma forma, las relaciones financieras han respondido a la lógica de que la promoción de relaciones comerciales y de inversión equivale a ayuda al desarrollo. La inversión china en la región se ha concentrado en el sector primario se incrementó un 67 %, pasando de US\$12 850 millones en 2014 a los US\$21 460 millones registrados durante 2015 (*El Nuevo Diario*, 2016). El incremento del comercio con América Latina ha coincidido con un aumento significativo de préstamos particularmente hacia la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, Argentina y el Caribe. Estos incrementos han ido de la mano con acuerdos de facilitación del comercio y con tres tratados de libre comercio (Costa Rica, Perú y Chile) además de la negociación de otros.

Pese a la importancia evidente de las relaciones económicas, estas no han representado un cambio de modelo económico para la región. Si bien la inversión no impone condiciones de reformas macroeconómicas para los países receptores, tanto insumos como mano de obra son en su mayoría de origen chino. De igual forma, aún prevalecen la falta de transparencia, la desconfianza negociadora y en general las prácticas sociales y medioambientales de las empresas chinas en la región, que han generado resistencia social, las cuales distan de tener los estándares internacionales de responsabilidad corporativa. En consecuencia, se empieza a hablar de la aparición de una relación centro-periferia (Ortiz y Dussel, 2016) que socava la base económica del poder blando chino en la región.

Si bien el resultado de la evolución de las relaciones económicas arroja un resultado desfavorable para América Latina, los cambios oficiales que promociona el Gobierno a través del XIII Plan Quinquenal acompañados con el incremento de la actividad diplomática hacia América Latina vaticinan escenarios en los cuales podría darse una evolución más favorable para las relaciones transpacíficas y en especial para la presencia de China en la región. El nuevo horizonte de la cooperación con China se da con la creación del Foro China-Celac y el Plan de Acción 2015-2019, promovido por el Gobierno de Xi Jinping. El objetivo de este Foro es profundizar en las relaciones económicas estratégicas en especial ante el menor crecimiento de la economía china y su transición hacia un modelo de consumo interno y exportador de capitales.

Pese a que el Foro se constituye como una promesa de profundización en la integración, este aún tiene un nivel débil de institucionalización y surgen dudas acerca de los compromisos reales que los países de la región asuman para mantenerlo, pues ni siquiera el regionalismo poshegemónico latinoamericano ha sido suficiente para promover una alianza político-económica decisiva en el contexto multilateral con China (Sánchez, 2015). De igual forma, plataformas como la Alianza del Pacífico que buscan promover una integración profunda carecen de los mecanismos institucionales necesarios para tal fin (Prieto y Betancourt, 2014). Por tanto, frente a las dificultades de establecer un diálogo multilateral profundo y unas relaciones económicas que trasciendan el esquema tradicional de exportación de materias primas por importación de manufacturas y tecnologías, es difícil pensar hasta este momento en una tendencia china de desplegar estrategias de equilibrio de poder duro o blando contra los Estados Unidos en América Latina.

Conflicto, competencia o cooperación entre China y los Estados Unidos en sus estrategias hacia América Latina y el Caribe

Escenario de conflicto

Esta es la perspectiva menos factible a la luz del comportamiento general de China en América Latina, de su doctrina de ascenso pacífico y de la densa interdependencia económica que existe entre la República Popular China y los Estados Unidos, al menos a corto y mediano plazo. Para que se desatara un conflicto directo entre ambas potencias dentro del hemisferio occidental tendría que darse una combinación de factores críticos, tales como los siguientes: primero, que la República Popular China consiga establecer bases militares en la región o usar permanente y libremente, por convenio con los países huéspedes, las instalaciones de estos. Esto le brindaría adyacencia geográfica de tipo bélico a Pekín frente a los Estados Unidos. Sobre todo, la implantación de sistemas balísticos y antiaéreos cercanos sería inadmisible para el Pentágono. Por el momento, la única base que Pekín puede usar en ultramar está en Djibouti (África Oriental).

Segundo, en conjunción con lo primero o de forma independiente, que la República Popular China busque la firma de pactos y alianzas de defensa con países de la zona, lo cual implica la definición formal de una hipótesis de conflicto (p. ej. un ataque de los Estados Unidos o de alguno de sus aliados) y que los obligue a responder coordinadamente. Esta posibilidad a su vez dependería de que el país receptor haya abandonado formalmente el sistema interamericano, empezando por el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y la Junta Interamericana de Defensa.

Tercero, el primer factor detonante de un conflicto suele ser la agresión directa, por lo que se requeriría la comisión de un ataque por parte de Pekín a intereses estadounidenses en el hemisferio o que Pekín decida responder agresivamente dentro de América Latina ante una ofensiva de los Estados Unidos contra posiciones estratégicas de la República Popular China en aquellas zonas de Asia Oriental en las que sostiene disputas limítrofes con aliados de los Estados Unidos. Es decir, constituyendo una respuesta bélica transregional, juego para el cual difícilmente los países latinoamericanos y del Caribe se prestarían. Máxime cuando buena parte de los países de la región se consideran buenos socios comerciales, receptores de inversiones o deudores significativos de ambas potencias.

Cuarto, tendría que darse un cambio radical de doctrina de política exterior en el escenario interno, ya en Washington (presidente y Congreso), ya en Pekín (presidente y Asamblea Nacional Popular), y pasar así de la competencia abierta y de la discrepancia respetuosa a la mutua contención y la escisión de sus aliados respectivos, lógica típica de un sistema bipolar como el de la Guerra Fría e improbable en un sistema crecientemente multipolar y cada vez más des-centrado como el actual. La gran distancia militar que aún se llevan los Estados Unidos/Organización del Tratado del Atlántico Norte con China y sus posibles aliados sigue siendo factor de disuasión a pesar del declive relativo de capacidades del primero.

Según los elementos analizados a lo largo del texto, a continuación, se proyectan los posibles escenarios de competencia, cooperación y/o conflicto en las relaciones entre los Estados Unidos y China en América Latina y el Caribe.

Escenario de competencia

Este es el escenario predominante entre China y los Estados Unidos en la actualidad y podría seguirlo siendo a mediano plazo, aclarando que China no es la única potencia que ha logrado desplazar la oferta comercial, financiera, militar y cultural de Washington para varios países de la región. El mismo Brasil como potencia regional en Suramérica, Rusia, la India y algunas economías emergentes de Asia-Pacífico en toda la zona se han convertido en alternativas en varios campos frente a la diplomacia de los Estados Unidos, por no hablar de los esquemas de cooperación Sur-Sur que plantean reemplazar o complementar las posibilidades que representan los países occidentales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico y los organismos tradicionales herederos del Consenso de Washington como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Taiwán sigue manteniéndose como un importante competidor de inversión, comercio y cooperación para aquellos Estados de la región que lo siguen reconociendo oficialmente en lugar de la República Popular China. Este comportamiento de intereses cruzados y alianzas múltiples y a veces superpuestas también es natural en un sistema internacional crecientemente multipolar, lo cual hace difícil constituir bandos estables, claramente opuestos y bien identificados en cuanto a sus integrantes.

A modo de inserto, de la consolidación de los proyectos financieros y de cooperación política de los BRICS y de la edificación de articulaciones institucionales entre esos esquemas y los organismos subregionales alternativos o con pretensiones poshegemónicas (p. ej. el Banco del Sur en la Unión de

Naciones Suramericanas) depende que se pueda hablar en sentido estricto de que las ofertas de Pekín (y sus aliados) representan un portafolio capaz de desplazar al de Washington, sus canales convencionales y sus aliados.

En síntesis, los Estados Unidos y China no solo competirán entre sí por la influencia regional (ya no por la hegemonía regional), sino también contra otros jugadores externos que han hallado en América Latina y el Caribe un enclave de abastecimiento de materias primas, un amplio mercado de consumo de manufacturas y un caudal de votos y respaldos políticos en el momento de enfrentar controversias internacionales frente a las que se sienten susceptibles dentro del sistema de las Naciones Unidas.

Escenario de cooperación

Esta perspectiva es más bien incipiente pero su posibilidad ha ido acompañando a las dinámicas de competencia global y regional que sostienen los Estados Unidos y China en la actualidad. Es decir, es una proyección que no excluye el escenario anterior y resulta más plausible que un desenlace de confrontación.

Hechos como la incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio en 2001 y las consecuentes reformas domésticas que ha llevado a cabo hacia una mayor liberalización, los pactos de 2015 entre Obama y Xi Jinping para aplicar mutuamente el convenio climático de París y evitar el ciberespionaje entre sí y luchar contra los cibercrimitos dan cuenta de la formulación de unos pilares de colaboración en medio de las discrepancias, lo cual tendría ecos positivos en las relaciones de ambos con América Latina y el Caribe. La adhesión de China como miembro observador de la Organización de los Estados Americanos en 2004 y como miembro formal del Banco Interamericano de Desarrollo en 2009 también apunta a reducir la percepción estadounidense acerca de ese país como socio de la región que no está dispuesto a aceptar los valores diplomáticos que definen el hemisferio.

Incluso indirectamente los planes de cooperación que China logre concretar bilateral, subregional y regionalmente (vía Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) en algunas áreas podrían producir externalidades positivas y bienes públicos subregionales que redunden en una mayor estabilidad regional, que podrían beneficiar incluso a los comerciantes, inversionistas, transportadores y turistas de los Estados Unidos. Por ejemplo, los intercambios para potenciar el suministro y la conservación de recursos naturales y energéticos, la ampliación de la infraestructura vial, el desarrollo de las misiones médicas y el mejoramiento de los sectores de ciencia, tecnología

y educación, tal como se ha venido planteando desde el Policy Paper de la República Popular China sobre América Latina y el Caribe emitido en 2008.

No obstante, un escenario gana-gana-gana triangular (los Estados Unidos, China y América Latina y El Caribe) estaría limitado por varias consideraciones. Primero, China se ha rehusado públicamente a constituir una especie de G2 o dúo de alto nivel con Washington para coadministrar el orden internacional, lo cual es aplicable al caso regional. Aunque sí es de destacar el diálogo que ambos sostienen sobre la región, para reducir la posibilidad de disputas y malentendidos sobre las políticas que despliegan en la región. Segundo, América Latina y el Caribe es conocida como una región fragmentada por su ausencia de voz o pensamiento homogéneos, lo cual dificulta profundamente toda estrategia u enfoque de aproximación general por parte de potencias y bloques interesados en constituir interdependencias positivas e institucionalizadas y arquitecturas de gobernanza transregional e interregional. Esta realidad los obliga a mantener portafolios diferenciados de cooperación, que hace difícil distinguir un patrón. Tercero, un eventual portafolio de cooperación Washington-Pekín hacia América Latina y el Caribe tendría que competir con alternativas de cooperación de otros jugadores extrarregionales y que no necesariamente comparten los mínimos normativos y diplomáticos chino-estadounidenses o que se estiman competidores de uno o ambos países, ya en el contexto global o en sus respectivas regiones.

Conclusiones

1. Los Estados Unidos han experimentado una contracción de su presencia política, económica y militar en toda América Latina y el Caribe, combinada con factores como la multipolarización creciente del sistema internacional, la crisis económica del Atlántico Norte, el ascenso de potencias como China, Rusia y Brasil y el giro político alternativo de numerosos Gobiernos, sobre todo, en Suramérica. Todo esto de varias formas ha facilitado la penetración regional por parte de potencias externas, no necesariamente afines a Washington, así como la construcción de diplomacias más complejas, menos alineadas y más inciertas. Los Estados Unidos carecen de una estrategia regional, no tienen una estrategia definida para contrarrestar la influencia creciente de China o Rusia, pero mantienen una importante presencia en el llamado Triángulo Norte de Centroamérica, el Caribe, los países de la Alianza del Pacífico (México, Colombia,

Perú y Chile) y Paraguay en el Cono Sur. Los ejercicios militares con el US Southcom, los programas sociales vía United States Agency for International Development y la cooperación contra el Crimen Organizado Transnacional (COT) siguen siendo vértices de enlace entre los Estados Unidos y América Latina y el Caribe, parte del poder inteligente de la era Obama, pero con barreras presupuestales y distintos grados de receptividad.

2. El relanzamiento de relaciones con Cuba, el cambio de Gobierno en Argentina, la agudización de la crisis venezolana y la situación política de Brasil parecen beneficiar una leve recuperación de la presencia de los Estados Unidos en la región, pero nada de ello parece alterar la presencia creciente de China. Incluso, aunque Pekín pudo beneficiarse de ellas, las mayores distancias entre los Estados Unidos y América Latina tienen que ver más con errores en la aproximación diplomática por parte de la Administración Obama que con estrategias divisoras de una potencia extrarregional que incursiona, aunque Rusia empieza a suscitar una inquietud especial entre los organismos de inteligencia estadounidenses y el Pentágono.
3. En el sudeste asiático, los Estados Unidos buscan contrapesar militarmente las actitudes agresivas de China y elevar su influencia política y económica con actores como Japón y los países de Asociación de Naciones del Sudeste Asiático. Pero, pese a esa tensión regional, los Estados Unidos apoyan el ascenso de China en el sistema internacional y considera que se puede convertir en un socio importante para la seguridad global. En el hemisferio occidental, los Estados Unidos no perciben en China una amenaza militar sino una potencia que usa algunos recursos militares como parte de su poder blando o prestigio para la cooperación limitada. Sin embargo, Washington preferiría que los estándares y términos, en los que se desenvuelven las relaciones comerciales, de inversión y de cooperación militar entre China y los países de América Latina y el Caribe, fueran más transparentes y acordes con las buenas prácticas de gobernanza global y hemisférica.
4. China se siente lista para participar activamente en las relaciones internacionales. Los resultados de su modelo de desarrollo le han permitido consolidar una base material que le posibilita una influencia creciente, en economía política internacional en especial, y que bien podría traducirse en influencia política y en seguridad.

Sin embargo, los círculos académicos y de decisión dentro y fuera de China reconocen que el límite de tales posibilidades de influencia está delimitado, en cierta medida, por el liderazgo de los Estados Unidos en dichos campos. A diferencia de Asia, América Latina es la región donde el margen de maniobra de China queda reducido fundamentalmente en lo económico, pues China percibe una relación especial entre los Estados Unidos, por lo que prefiere una aproximación más cautelosa.

5. Pese a una evolución de quince años de los vínculos económicos iniciados tras la entrada de China a la Organización Mundial del Comercio, se evidencia una situación de centro-periferia y de asimetría política que requiere un enfoque renovado de la relación. En este sentido, lo que se proyecta como una mayor etapa inversora y cooperante de China, estipulado en el XIII Plan Quinquenal, y motivado además por consideraciones de seguridad alimentaria en el país, implicará una profundización de las relaciones económicas que deberán llevarse a cabo de tal forma que el nivel de alerta en Washington respecto de la posibilidad de convertibilidad del poder económico en poder político-militar no genere preocupaciones. Por tanto, China deberá privilegiar un escenario de cooperación y diálogo con los Estados Unidos en todo nivel.

Recomendaciones

1. Al Congreso de los Estados Unidos, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, el Departamento de Defensa, el Pentágono y los académicos de ese país: realizar conjuntamente y divulgar públicamente un diagnóstico riguroso sobre el avance de la presencia de China y Rusia (tal vez Irán) en el hemisferio occidental en los campos político, económico y militar, que consulte a los embajadores y las delegaciones de los países latinoamericanos anfitriones, evite la politización electoral, los prejuicios ideológicos y la distorsión mediática de la información.
2. Al secretario general y la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la Organización de los Estados Americanos, a la Junta Interamericana de Defensa y jefes de delegación de los países miembros: avanzar también en un informe sobre el papel de China como país observador de la Organización de los Estados Americanos, las

repercusiones de la presencia creciente de ese país en América Latina y el Caribe y las potencialidades y acciones en curso para transparentar e institucionalizar los intercambios y las interdependencias entre esa potencia y la región sobre responsabilidad social, económica y ambiental.

3. A los jefes de Estado y ministros/secretarios principales y legislativos de los Estados Unidos y China: institucionalizar permanentemente el diálogo bilateral general y el diálogo sectorial y especializado y trasladar sus logros y sinergias a escenarios como la Organización de los Estados Americanos, las cumbres de las Américas, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y la Unión de Naciones Suramericanas, pensando en formalizar una plataforma de trabajo y cooperación Estados Unidos-China-América Latina y el Caribe, que sea democrática, simétrica, abierta a la participación de los grupos significativos de las sociedades, con agenda concreta y tiempos factibles, para la promoción del desarrollo incluyente, la buena gestión pública, la seguridad ciudadana, las buenas prácticas comerciales y de inversión, la seguridad jurídica, la sostenibilidad y recuperación ambiental, la reducción de la pobreza, la equidad, el respeto a las diferencias y la lucha contra la corrupción.
4. A los Gobiernos de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños se recomienda dar prioridad a la creación de un documento blanco hacia China, en el cual se establezcan prioridades de cooperación económica con China que contribuyan a la transformación productiva de las economías. Dicha estrategia conjunta debería servir para aprovechar las oportunidades de inversión china que les otorgue mayores niveles de institucionalidad con acuerdos regulatorios específicos. En este sentido, es crítico que la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños otorgue una orientación política a las relaciones económicas con China, que tenga como base el deterioro social que generan los términos de intercambio entre centro y periferia.

Referencias

- BBC. (2015). Obama declara a Venezuela “amenaza para la seguridad nacional” de los Estados Unidos. Recuperado de http://www.BBC.com/mundo/ultimas_noticias/2015/03/150309_ultnot_eeuu_venezuela_sanciones

- Betancourt Vélez, R. (2014). ¿El ocaso de la doctrina Monroe? Colombia y Brasil, entre el norte de siempre y un sur renovado. *Papel Político*, 19(2), 691-719.
- Chih-Yu, S., y Chiung-Chiu, H. (2013). Preaching self-responsibility: the chinese style of global governance. *Journal of Contemporary China*, 22(80), 351-365.
- Coyer, P. (2016). China's pivot to Latin America: beijing's growing security presence in America's backyard. *Forbes*. Recuperado de: <http://www.forbes.com/sites/paulcoyer/2016/02/20/chinas-pivot-to-latin-america-beijings-growing-security-presence-in-americas-backyard/>
- Creutzfeldt, B. (2016). China and the US in Latin America. *Revista Científica General José María Córdova*, 14(17), 5-6. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1900-65862016000100003&script=sci_arttext&lng=en
- Dejevsky, M. (2016). Russia may well be meddling in the US election. Why wouldn't it? En *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jul/26/russia-meddling-us-election-dnc-email-leak>
- Duarte, P. (2015). Latin America's Chinese new friend: perceptions, impact and challenges. *Revista Española de Relaciones Internacionales*. 7, 11-36.
- Eiseman, J. (21 enero 2016). Rethinking U.S. Strategy Towards China. En *Carnegie Council*. Recuperado de http://www.carnegiecouncil.org/publications/articles_papers_reports/756
- El Nuevo Diario*. (2 marzo 2016). China incrementa sus inversiones en América Latina en 67 %. *El Nuevo Diario*. Obtenido de <http://www.elnuevodiario.com.ni/economia/386537-china-incrementa-sus-inversiones-america-latina-67/>
- Ellis, E., Myers, M., Dussel, E. y Joseph-Harris, S. (2015). *China's advance in Latin America and the Caribbean*. Washington D. C.: House Foreign Affairs Committee.
- Flemes, D. (2013). Network powers: Strategies of change in the multipolar system. *Third World Quarterly*, 34(6), 1016-1036.
- Gill, B. (2001). *Contrasting visions: Unites States, China and world order*. Washington D. C.: The Brookings Institution.
- Goldberg, J. (2016). The Obama Doctrine. En *The Atlantic*. Recuperado de <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>
- Greider, W. (2016). We should be shocked, shocked, at reports of Russian interference in US elections. En *The Nation*. Recuperado de <https://www.thenation.com/article/we-should-be-shocked-shocked-at-reports-of-russian-interference-in-us-elections/>
- Hershberg, E., Serbin, A. y Vigevani, T. (2014). La nueva dinámica hemisférica: desafíos y potencialidades. *Pensamiento Propio*, 39, 11-31.

- Joint Chiefs of Staff. (2015). The national military strategy of the United States of America 2015. Recuperado de http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf
- Lammie, J. (2015). Admiral Stavridis to Congress: Fund foreign aid as part of fight against terrorism. Recuperado de <http://www.usglc.org/2015/03/26/admiral-stavridis-to-congress-fund-foreign-aid-as-part-of-fight-against-terrorism/>
- Marulanda, J. (2016). Obama's Latin America trip, a first step toward new US diplomacy. Recuperado de <https://panampost.com/jose-marulanda/2016/03/29/obama-in-latin-america-mild-success/>
- Meyer, P. (7 enero 2016). US foreign assistance to Latin America and the Caribbean: Recent trends and FY2016 appropriations. En Congressional Research Service. Recuperado de <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R44113.pdf>
- Nolte, D. (2006). Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. *GIGA Working Papers*, 30.
- Oliphant, R. (2016). Russia accused of meddling in US election campaign to support Donald Trump. En *The Telegraph*. Recuperado de <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/07/27/russia-denies-meddling-in-us-election-campaign/>
- O'Neil, S. K. (2016). Opportunities for U.S. Engagement in Latin America. En *Council on Foreign Relations*. Recuperado de <http://blogs.cfr.org/oneil/2016/01/26/opportunities-for-u-s-engagement-in-latin-america/>
- Ortiz Velásquez, S., y Dussel Peters, E. (2016). La nueva relación comercial entre América Latina y el Caribe y China: ¿promueve la integración o desintegración comercial? En E. Dussel Peters (Ed.), *La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China: ¿integración o desintegración regional?* (págs. 13-58). México: Red ALC-China.
- Padden, B. (2016). Obama's asia pivot increases US Influence but fails to stop China. Recuperado de <http://m.voanews.com/a/obama-asia-pivot-increases-us-influence-but-fails-to-stop-china/3197746.html>
- Pastrana Buelvas, E. (2015). Dilemas de la gobernanza regional en Suramérica frente a las actuales transformaciones hemisféricas. *Pensamiento Propio*, 42, 55-76.
- Paz, G. S. (Marzo de 2012). China, the United States and hegemonic challenge in Latin America: an overview and some lessons from previous instances of hegemonic challenge in the region. *China Quarterly*, 209, 18-34.
- Riggirozzi, P y Tussie, D. (2012). The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. En P. Riggirozzi y D. Tussie (Eds.), *The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America* (pp. 1-16). Nueva York: Springer Dordrecht.
- Rojas, D. M. (2013). Las relaciones Colombia-Estados Unidos en el Gobierno Santos: ¿llegó la hora del posconflicto? *Análisis Político*, 26(79), 121-138.

- Rudd, K. (2015). *U.S.-China 21: The future of U.S.-China relations under Xi Jinping*. Cambridge: Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Affairs.
- Sanahuja, J. A. (2011). Entre los objetivos de desarrollo del milenio y la cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo. *Pensamiento Iberoamericano*, 8, 195-222
- Sánchez, A. (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 J. I. Martínez (Coord.), *América Latina y el Caribe y China: relaciones políticas e internacionales 2015* (pp. 251-266). México: Red ALC-China.
- Security Assistance Monitor, Center for International Policy. (2016). Recuperado de <http://securityassistance.org/>
- Semana.com. (2013). Colombia sí firma un acuerdo con la OTAN. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-si-firma-acuerdo-otan/348722-3>
- Serbin, A. (2014). ¿Atlántico vs. Pacífico?: Megaacuerdos e implicaciones geoestratégicas para América Latina y el Caribe. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, 10, 15-71.
- Serbin, A. y Serbin Pont, A. (2015). Obama is using Cuba to counter Russia, Iran, and China's growing influence in Latin America. Recuperado de <http://www.forbes.com/sites/afontecchia/2015/04/16/obama-is-using-cuba-to-counter-russia-iran-and-chinas-growing-influence-in-latin-america/#7c3775f84504>
- Shambaugh, D. (2013). *China goes global: The partial power*. Oxford: Oxford University Press.
- Sutter, R. (2014). The United States in Asia: Durable leadership. En D. Shambaugh y M. Yahuda (Eds.), *International Relations of Asia* (2.ª ed.) (pp. 93-114). Lanham: Rowman y Littlefield.
- The White House. (2015). US national security strategy 2015. Recuperado de https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf
- Tidd, K. (2016a). Testimony excerpts: 2016 Posture Statement to Congress. Recuperado de <http://www.southcom.mil/newsroom/Pages/2016-Posture-Statement-to-Congress.aspx>
- Tidd, K. (2016b). Watch: Adm. Tidd discusses Southcom strategy, Latin America and Caribbean security. Recuperado de <http://www.southcom.mil/newsroom/Pages/WATCH-Adm--Tidd-discusses-SOUTHCOM-strategy,-Latin-America-and-Caribbean-security.aspx>

- Tidd, K. (2016c). Posture Statement of Admiral Kurt W. Tidd Commander, United States Southern Command. Recuperado de http://www.southcom.mil/newsroom/Documents/SOUTHCOM_POSTURE_STATEMENT_FINAL_2016.pdf
- Tokatlian, J. G. (2015). De la doctrina Monroe a la doctrina Troilo. En *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1777242-de-la-doctrina-monroe-a-la-doctrina-troilo>
- US Department of Defense. (2016). Annual Report to Congress: Military and Security Developments involving the People's Republic of China 2016. Recuperado de [http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016 %20China %20 Military %20Power %20Report.pdf](http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016%20China%20Military%20Power%20Report.pdf)
- US Southcom. (2015). State Partnership Program in Latin America and the Caribbean. Recuperado de <http://www.southcom.mil/newsroom/Pages/State-Partnership-Program-Latin-America-and-the-Caribbean.aspx>
- Vidal Liy, M. (2015). China prestó más dinero a América Latina en 2015 que el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo juntos. En *El País*. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2016/02/12/actualidad/1455298042_192970.html
- Weisbrot, M. (2013). Obama's Latin America policy: Continuity without change. *Latin American Perspectives*. Recuperado de <http://cepr.net/documents/publications/obamas-latin-america-policy-2011-05.pdf>

*De coexistencia a convivencia: la reformulación de las relaciones América Latina y el Caribe-Unión Europea frente a China y su impacto en la gobernabilidad**

Miguel Gomis

Introducción

Las inversiones y el comercio de China en América Latina y el Caribe han modificado las estrategias internacionales de inserción de los conjuntos regionales. Existe hoy día un contexto determinado por dos problemas centrales. Por un lado, América Latina ha perpetuado su modelo exportador relanzado durante la época neoliberal y dinamizado durante el crecimiento de la primera década del siglo XXI. Por otro lado, los países latinoamericanos no han ahorrado ni invertido lo suficiente en infraestructuras mientras que las reformas fiscales han sido incompletas. Es en dicho contexto que la presencia China genera dos interrogantes: 1) ¿Qué consecuencias tienen las estrategias de China para América Latina y el Caribe sobre los equilibrios internacionales de la región especialmente la Unión Europea? y 2) ¿Qué efectos internos generan dichos reequilibrios internacionales?

En un primer momento, se ofrece una visión del contexto de las relaciones y los efectos por considerar en el triángulo China-América Latina y el Caribe-Unión Europea, teniendo siempre presente que las relaciones no son homogéneas entre los países, sino más bien plurales. En el segundo momento, se describe la primera paradoja de la progresión latinoamericana

* Este trabajo forma parte de una investigación más amplia titulada “Desafíos a la gobernabilidad latinoamericana y caribeña desde la gobernanza global y regional”.

actual. Las inversiones y el comercio chino en América Latina y el Caribe han favorecido una estabilización de la región que no había sido lograda a través de las relaciones con los otros socios internacionales, sobre todo con la Unión Europea. En un tercer momento, se presenta la segunda paradoja que vertebró la reflexión: la relación China-América Latina y el Caribe en un contexto de reducción de la influencia de la Unión Europea lleva a la región latinoamericana y caribeña a una estabilidad fragilizada. Por último, en un cuarto momento, se proponen algunas conclusiones centrales y cuatro recomendaciones. En suma, este trabajo trata de explicar la progresión entre dos momentos clave: de una simple coexistencia entre la Unión Europea y China en América Latina y el Caribe se está pasando progresivamente a una convivencia.

Contexto del triángulo China-América Latina y el Caribe-Unión Europea

El panorama del ascenso de China supone una modificación de los papeles tradicionales, especialmente para los países en vías de desarrollo (Mohan, 2009) o de renta media. Todo ello lleva a redefinir lo que se entiende por el concepto de *potencia*, sobre todo por el surgimiento de los países con capacidad de influencia regional a partir de la primera década del siglo XXI (Kappel, 2011). En el contexto actual, para entender la relación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe se tiene primero que comprender que el poder mismo de los actores tradicionales es cada vez más heterogéneo y sometido a problemas de índole interno. En cuanto a los Estados Unidos, su capacidad para dictar condiciones y términos como la estabilización macroeconómica y financiera de la década de 1990 (Gowan, 2008) ha ido dando lugar a una posición política mucho más dubitativa (Hakim, 2011) fruto de tres fenómenos: 1) el ascenso de las nuevas izquierdas latinoamericanas paradójicamente vinculadas al neoextractivismo (Gudynas, 2012, 2014), 2) una especial atención al Próximo Oriente por la guerra contra el terrorismo y 3) una mirada comercial y geopolítica hacia Asia (Pabst, 2011).

Por su lado, la Unión Europea se dotó de una estrategia nueva para América Latina y el Caribe a partir del crecimiento y la intermediación de España (Ayuso, 2001), que opera un cambio marcado por la dificultad de establecer diálogos interregionales. Aunque en la Cumbre de Madrid de 2010 la Unión Europea dejó claro que quería ahondar en una asociación estratégica birregional (Quevedo, 2010), su política exterior viene marcada por dos factores. Por un lado, está su propia incapacidad para ganar relevancia diplomática por un desfase

entre su poder económico y su poder político. Por otro lado, hay un cambio de estrategia, ahora centrada en diálogos bilaterales por países y antes orientada a los bloques regionales. No es extraño, entonces, que, ante el marcado declive de la influencia de los Estados Unidos y la Unión Europea en América Latina y el Caribe, el papel de China surgiera con fuerza a partir de 2005.

Aunque el rol de la nueva potencia sea principalmente económico y financiero, los ajustes que ha inducido deben ser analizados con detenimiento y diferenciar periodos bien claros. El primer periodo sería el anterior a 2004, cuando China mantenía relaciones diplomáticas cordiales de largo plazo, marcadas por la incitación al desconocimiento de Taiwán. En dicho periodo, la influencia de la Unión Europea y los Estados Unidos, además de los equilibrios económicos y financieros, seguían siendo los heredados de la caída del Muro de Berlín: *la estabilidad paradójica* (quietud política con inestabilidad económica). El segundo periodo sería el que va de 2004 a 2015 cuando la década de bonanza económica exportadora latinoamericana es empujada por la demanda asiática de productos primarios: *la inacabada estabilidad* (estabilización política y económica con persistencia de fragilidades en ambos), en la cual China ha hecho con América Latina y el Caribe lo que la Unión Europea no podía hacer (estabilizar un sistema inestable). El tercer periodo sería el que nace de 2015 en adelante cuando la desaceleración de China ha influenciado y condicionado la desaceleración latinoamericana y caribeña: *la estabilidad fragilizada* (desestabilización política y económica con persistencia de factores estabilizadores en ambos). China ha llegado a un punto de quiebre al agotarse su modelo de crecimiento exportador y ha relanzado el espacio, con el propósito de que los Estados Unidos y la Unión Europea vuelvan a ser socios relevantes para América Latina y el Caribe (ofreciendo lo que China no puede ni quiere).

China frente a la Unión Europea en América Latina y el Caribe: hacia una inacabada estabilidad desde la coexistencia

Aunque la relación Unión Europea y América Latina y el Caribe haya sido históricamente más debatida que la relación China-América Latina y el Caribe hasta la primera década del siglo XXI, lo cierto es que ambas regiones han mantenido relaciones diplomáticas de largo plazo. Desde 1974 el Parlamento Europeo ha mantenido contacto con los parlamentos de América Latina y el Caribe y la primera cumbre birregional Unión Europea-América Latina

y el Caribe fue en Río de Janeiro en junio de 1999. Desde entonces el interlocutor ha sido la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. La relación entre la Unión Europea y Centroamérica estuvo durante mucho tiempo marcada por el Diálogo de San José (1984-2002) vinculado a la pacificación de la subregión y dio lugar a los convenios de cooperación de 1985 y 1993. Ya en 2012 la Unión Europea firmó un acuerdo de asociación con el Sistema de Integración Centroamericana, cuyos objetivos eran comerciales, pero también políticos, que incitó al istmo a seguir los pasos de la construcción europea.

En cuanto a la región andina, la relación estuvo tradicionalmente marcada por la gran sintonía entre la Unión Europea y la Comunidad Andina. Aunque se firmaron acuerdos de cooperación en 1983 y 1993, las negociaciones para un acuerdo de asociación iniciados en 2007 fracasaron y llevaron al acuerdo multilateral con Perú y Colombia (en vigor desde 2014). Paralelamente, la ayuda de la Unión Europea al Mercado Común del Sur (Mercosur) tampoco ha dado lugar a un acuerdo de asociación (negociaciones suspendidas en 2004 y reanudadas en 2010). Finalmente, la Unión Europea siempre ha tenido un acercamiento al Caribe diferente, primero a través del Acuerdo de Cotonú (2000) y después con el acuerdo de asociación económica con el Caribbean Forum. El resultado de esta trayectoria histórica es que en 2016 la Unión Europea tiene seis acuerdos comerciales vigentes, y están en negociaciones el de Ecuador y el de Mercosur. Mientras tanto, los Estados Unidos tienen once acuerdos con países de la región a 2016.

Aunque China haya tenido relaciones con los países de manera bilateral desde hace más de cuarenta años (Berger y Borda, 2012), sigue habiendo un gran desconocimiento mutuo, inclusive mayor por parte de los latinoamericanos (Creutzfeldt, 2013). China es hoy día más cercana a Perú y Ecuador (Terán, 2014); mientras que la trayectoria de Chile en América Latina y el Caribe, como interlocutor regional, es mucho más tardía. En efecto, la primera reunión entre China y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños se dio en enero de 2015 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2015a, p. 69).

La primera paradoja: China hace lo que la Unión Europea no puede

Según todo lo anterior, el análisis del triángulo China-América Latina y el Caribe-Unión Europea no puede dejar de lado un precedente: África. En

efecto, la presencia de China en el continente africano antecedió a su presencia en América Latina. Analizada por Alden y Hughes (2009), los retos estructurales generados por la presencia de Pekín en el continente africano pueden dar pistas para entender la triangulación China-América Latina y el Caribe-Unión Europea. Aunque la política china haya estado vertebrada por tres principios rectores (mutuo beneficio y prosperidad común, sin interferencia y sin condicionalidad [Alden y Hughes, 2009, p. 564]), hay dos puntos por guardar en la mente a fin de evitar interpretaciones laxistas que lleven a conclusiones precipitadas para América Latina y el Caribe. Se ha de superar la visión simplista de una relación chino-fricana principalmente estatal (p. 563) y la ausente condicionalidad política a la cooperación estaría supuestamente compensada por un sistema inflexible donde la ejecución de proyectos no supone flujos monetarios hacia instituciones públicas (p. 566). En realidad, más allá de los efectos negativos obvios de la reprimarización inducida por China en América Latina y el Caribe o África, lo cierto es que esta ha favorecido el equilibrio económico de aquella. Esa estabilización de un sistema supuestamente inestable no habría sido posible a través de la relación América Latina y el Caribe-Unión Europea o América Latina y el Caribe-Estados Unidos. Igual que en África, la debilidad de la Unión Europea es reemplazada por la fortaleza de China, menos cauta que aquella para relacionarse con Gobiernos de la nueva izquierda o con tintes autoritarios. China ha sido en definitiva capaz de moverse con una visión pragmática (Li, 2007).

El debilitamiento de la Unión Europea en América Latina y el Caribe se ha dado por tres fenómenos convergentes. El primero es la ralentización de los países industrializados afectados por la crisis de 2008, que desplazó el motor de crecimiento mundial hacia los países en vías de desarrollo. China ha ganado peso por conjunción de una Unión Europea con alta participación en el comercio internacional con bajo crecimiento (Cepal, 2015b, p. 54). A esto hay que añadir que ni los Estados Unidos ni la Unión Europea iban a aumentar de manera significativa su demanda de materias primas por tres motivos: 1) sus industrias han sido deslocalizadas, 2) tienen una baja demanda agregada y 3) su inversión está más diversificada y menos orientada a productos primarios que la de China.

El segundo fenómeno sería que las debilidades de la Unión Europea hacen que no sirva de ejemplo para esos mismos países. A pesar de que la Unión Europea haya marcado iniciativas como el Mercosur (Dri, 2010), América Latina y el Caribe no puede ni quiere seguir la misma progresión. Por añadido la Unión Europea está marcada por fragilidades internas, con

contradicciones y discursos antieuropeos, que ponen en duda sus instituciones (Lehmann, 2014), como el *brexít*. El concepto mismo de *regionalismo europeo*, que a duras penas ha conseguido algo parecido a un equilibrio constitucional (Gstöhl y Hanf, 2014), está desprestigiado. Por añadido, España, insertada en una debilidad macroeconómica desde 2008, ya no es capaz de desempeñar el papel central que tuvo en el acercamiento de América Latina y el Caribe a la Unión Europea (Youngs, 2000). De hecho, su precaria proposición de triangulación España-Asia-América Latina (Soto, 2013) ha mostrado que no entiende la relación entre China y América Latina y el Caribe: no necesitan a la Unión Europea y España subestima la complejidad de su antigua zona de influencia. Hoy día los países en vías de desarrollo no quieren valores sino desarrollo.

El tercer fenómeno sería que las fortalezas de la Unión Europea reflejadas en su política exterior no han coincidido con las necesidades de los países en vías de desarrollo o países de renta media. La Unión Europea siempre ha propuesto a la sociedad civil como actor diferenciador de su cooperación (Pastrana, 2011), pero en un momento histórico en el que los valores democráticos ya no son percibidos como inherentemente positivos (Chaban y Elgström, 2014): la Unión Europea o los Estados Unidos tienen limitada capacidad estabilizadora.

La estabilización económica como fruto de una profundización de la asimetría comercial

La relación comercial en el triángulo China-América Latina y el Caribe-Unión Europea ha tenido una progresión compleja: es asimétrica en ambos casos, pero fue dinámica con China y paulatina con la Unión Europea. China era destino, en 2000, del 1 % de las exportaciones de América Latina y el Caribe que pasaron al 9 % en 2014 (Cepal, 2015, p. 50). El aumento fue mayor en las importaciones de la región, que representaron el 16 % en 2014 frente al 2 % en 2000 (p. 50). Esto significa que China ha pasado a tener un peso comercial similar o mayor al de la Unión Europea (p. 50) en poco más de diez años. La relevancia del comercio exterior de la Unión Europea con América Latina y el Caribe se mantuvo más o menos estable hasta 2015, puesto que la Unión Europea representó el 12 % de las exportaciones y el 14 % de las importaciones en 2000 de la región latinoamericana frente al 11,1 y al 13,6 % en 2014, respectivamente (p. 49). Además, América Latina y el Caribe representó, en 2013, el 6,6 % de las exportaciones de bienes de la Unión Europea y el 5,7 %

de sus importaciones (p. 52). Asimismo, América Latina y el Caribe significó el 8,2 % de las exportaciones de servicios de la Unión Europea extracomunitarias frente al 7,6 % de sus importaciones (p. 52).

El volumen de los intercambios comerciales entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe alcanzó su máximo en 2013 con US\$278 000 millones y se redujo a US\$265 000 millones en 2014 (p. 49) por una caída de los volúmenes exportados, sobre todo en Brasil (p. 49). Paralelamente, en 2013, la Comunidad Andina de Naciones constituyó el 17 % de las exportaciones de América Latina y el Caribe hacia la Unión Europea, mientras que representaba el 11 % de las importaciones latinoamericanas desde esta (p. 53). También hay que recordar que la mitad de las exportaciones de América Latina y el Caribe hacia la Unión Europea procedieron de países del Mercosur, con gran peso de Brasil, que significó el 79 % de las exportaciones de dicho conjunto regional hacia aquella (p. 53).

Se pueden sacar tres conclusiones de estas cifras: 1) la Unión Europea se consolidó como socio comercial de América Latina y el Caribe mientras China crecía, 2) China se ha consolidado como socio a mayor intensidad y rapidez gracias, entre otras cosas, a la reducción de los costes de transporte entre las dos regiones (Martínez-Zarzoso y Suárez-Burguet, 2005) y 3) el ascenso de China no reemplazó sino que aumentó la demanda ya existente.

Ahora bien, el perfil primario es evidente en ambos casos. Para 2000, el 48 % de las exportaciones a la Unión Europea y a Asia-Pacífico eran bienes primarios. La primarización se profundizó, puesto que en 2014 aquellos representaron el 56 % de las exportaciones de América Latina y el Caribe a la Unión Europea y el 68 % de América Latina y el Caribe hacia Asia-Pacífico (Cepal, 2015b, p. 44). Según la misma Cepal, las exportaciones a los Estados Unidos están igualmente primarizadas si se retira a México de la ecuación (el 47 % de las exportaciones a los Estados Unidos en 2000 frente al 45 % en 2014). Es evidente que las exportaciones son notoriamente menos primarias en el comercio intrarregional, puesto que solo representaron el 25 % de las exportaciones a la propia región en 2000 frente al 33 % en 2014 (Cepal, 2015b, p. 44).

Según los datos de la Cepal (2015b, p. 44), las exportaciones de nivel tecnológico alto o medio son mucho más numerosas hacia los Estados Unidos (el 50 % o más en función del año) y hacia la propia región latinoamericana (el 30 % o más según el año), aunque gracias al impacto de México. Sin dicho país, los productos de alto o medio valor añadido pasan a representar alrededor del diez por ciento de las exportaciones de América Latina y el Caribe

a los Estados Unidos, mientras que son más o menos estables, al contrario. Eso significa que gran parte del perfil tecnológico exportador extrarregional reside en México, pero que la industria con perfil exportador intrarregional no está en México (principalmente maquilas centroamericanas y caribeñas, industria brasileña).

Al igual que antes, se pueden proponer tres conclusiones de estas cifras: 1) la primarización no es una excepción de la relación con China, 2) la demanda asiática ha dinamizado las economías latinoamericanas sin incitar (ni destruir) una industrialización en la región y 3) los efectos han sido desiguales por países, puesto que la complementariedad ha sido menor con Brasil y sobre todo con México (Lederman, Olarreaga y Rubiano, 2008), que dejó de atraer financiación para producción industrial dirigida hacia la India y China (Gallagher y Porzecanski, 2008). Hay que especificar igualmente que las relaciones chino-centroamericanas y chino-caribeñas no han estado centradas en el comercio sino más bien en la cooperación (Haro, 2013) y que han surgido transformaciones positivas como la mejora de la inserción comercial centroamericana (Cepal, 2015b, p. 18).

Para ir más lejos en la reflexión, hay que completar lo enunciado: la estabilización de lo inestable (modelo primario) ha simplemente profundizado una asimetría comercial latinoamericana que es estructural y no contextual. Hoy día sigue siendo relevante la localización de la actividad y la disponibilidad de infraestructuras (Feiock, Moon y Park, 2008). Por ello, la política comercial de la Unión Europea hacia América Latina y el Caribe se ha hecho históricamente en función del nivel de desarrollo de sus socios y sectores más relevantes (Woolcock, 2014) como para los emergentes asiáticos (Van Duck, 2010): el sistema de preferencias generalizadas de la Unión Europea siempre ha sido el reconocimiento mismo de la asimetría, que va más allá de los sectores y afecta a los actores. Las exportaciones a China se concentran en pocos productos y en pocas empresas, con baja implicación de las pymes, excepción hecha de Chile, Costa Rica, Ecuador y México (Cepal, 2015b, p. 15).

Paralelamente, la asimetría no significa que se esté dando una situación similar a la de la enfermedad holandesa en América Latina y el Caribe, puesto que la progresión es más contrastada (Wise, 2016, p. 47): sigue habiendo exportación de productos industriales a otros destinos que no son China. Por eso, en Brasil, la estrategia de la presencia china ha sido diferente (Klinger, 2015), donde el empresariado y Estado brasileños han tratado de invertir por su cuenta, además de poner restricciones a ciertas inversiones (Klinger, 2015). Empero, yendo más allá de la asimetría, hay una realidad algo molesta

y poco evidente: aunque América Latina y el Caribe exportara más productos con mayor valor añadido no significaría forzosamente que le iría mejor. La estructura productiva poco intensiva en conocimientos y la relevancia de la capacidad tecnológica ayudan a entender que los países en vías de desarrollo no han podido aumentar su competitividad a pesar de la depreciación de sus monedas (Cepal, 2015b, p. 30). De la misma manera que la asimetría no es mala por sí sola, la estrategia industrializadora no es tampoco una solución en sí.

La estabilidad es causa y consecuencia de un nuevo equilibrio financiero

El panorama económico anterior se produce también como recuperación de la década perdida latinoamericana cuando se vio que América Latina y el Caribe era dependiente de los flujos financieros europeos y estadounidenses (Wise, 2016). Los equilibrios financieros han estado y están en el corazón de la reflexión del desarrollo latinoamericano. La inversión extranjera directa creció regularmente entre 2003 y 2008 (Cepal, 2015, p. 23). Si bien las inversiones chinas han aumentado (concentradas en industrias extractivas), la inversión extranjera directa recibida por América Latina y el Caribe sigue proviniendo principalmente de inversores tradicionales, como los Estados Unidos y Europa (Cepal, 2015b, p. 17). Como lo aclaran Chantasawat, Fung, Iizaka y Siu (2010) al intentar ver si existe un “efecto china” (si la inversión extranjera directa se desvía de otros destinos en favor de China), la competencia por atraer la inversión se da principalmente entre países asiáticos y China, mas no entre este último y América Latina y el Caribe (la única excepción podría ser México). Esto significa que con la demanda china la inversión asiática complementó la tradicional (Unión Europea y los Estados Unidos) pero no la reemplazó.

Está claro que la inversión extranjera directa china en la región creció principalmente a partir de 2010 y se concentró en inversiones productivas primarias (Chen y Pérez, 2013), gracias a una apertura de América Latina y el Caribe deseosa de exportar pero incapaz de invertir por sí misma, lo cual significa que, si bien la inversión china complementa la inversión tradicional, América Latina y el Caribe sigue dependiendo de los flujos externos. En cuanto a infraestructuras se refiere, la propia Cepal (2015b, p. 17) estima que la inversión china podría ayudar a colmar el déficit en infraestructuras (de transporte y logística), que redundaría en una reducción de los costes comerciales no arancelarios de la región (Cepal, 2015b, p. 17). Esto por va-

rias razones: 1) pocas fuentes pueden invertir la gran financiación necesaria para infraestructuras, 2) no todos los países de América Latina y el Caribe cuentan con empresas capaces de llevar a cabo trabajos de gran magnitud y 3) China tiene ambas capacidades (financiera y técnica). Empero, los actores tradicionalmente ligados con la inversión en infraestructura como el Banco Mundial podrían beneficiarse de esta situación: la inversión china impone menos normas y por ello mismo actúa más rápido.

El panorama financiero esbozado también es nuevo, porque China invierte en zonas donde nadie estaba o quería invertir. Aunque la Unión Europea ha buscado tener una presencia en el Caribe (Silva, 2014), lo cierto es que China ha mostrado gran interés por dicha subregión que le resulta útil por tres causas. Primero, requiere financiaciones y proyectos de cooperación relativamente bajos para conseguir apoyo al concepto de una China única (es decir que desde el punto de vista costo-beneficio la ayuda al Caribe resulta extremadamente seductora). Por ello, en América Latina China invierte y en el Caribe ayuda (Bernal, 2014, p. 1432) y abre las puertas a otras actividades. China ha multiplicado su presencia a través de la construcción en infraestructuras, al ganar licitaciones para ampliaciones de puertos, instalaciones públicas, deportivas e inclusive obras viales (p. 1422).

La segunda causa es que China ahora forma parte del Banco de Desarrollo del Caribe y del Banco Interamericano de Desarrollo y hace uso de su capacidad financiera para convertirse en un socio inversor de primer orden. Es decir que China invierte también de manera intermediada y reemplaza la capacidad de los Estados Unidos y de la Unión Europea en la región (p. 1425). La tercera causa es que el gigante asiático muestra interés en las materias primas del Caribe (p. 1429), como la bauxita, el gas de países con reservas probadas (Trinidad y Tobago) o sospechadas (Guyana).

La estabilización ha reforzado la autonomía e integración global de América Latina

Además de lo expuesto, existen cinco razones por las cuales la presencia de China ha reforzado la autonomía e integración global en América Latina y el Caribe. La primera es que el modelo ofrecido por la Unión Europea no ha generado los efectos esperados pero el de China sí. Aunque las narraciones y los imaginarios de la integración de la Unión Europea (Biebuyck, 2010) hacían ver a esta como un ejemplo, los resultados mitigados del regionalismo latinoamericano a partir de las teorías europeas (Malamud, 2010) forzaron

la región a un baño de pragmatismo. Tal vez las reflexiones y problemáticas hayan perpetuado una visión eurocentrista (Acharya 2014), mas la flexibilidad y adaptabilidad del modelo europeo podía funcionar por todas partes igual (Winn, 2000). Los acuerdos de asociación regionales y subregionales no han sido tan exitosos y el apoyo de la Unión Europea a la integración en América Latina es a veces excesivamente optimista (Sanahuja, 2013).

Por un lado, es evidente que el trato de la Unión Europea hacia América Latina y el Caribe no ha sido diferente al de otras regiones, como lo muestra su modelo de las preferencias garantizadas en productos como el banano, aplicado al Pacífico, África y a América Latina y el Caribe (Chacón-Cascante y Crespi, 2006). La segunda razón es que China sí se ha constituido en un ejemplo o modelo alternativo de desarrollo al propuesto desde Occidente por el papel protagónico del Estado (Kohli, 2009). La intervención de los actores públicos chinos no ha seguido la senda de la teoría de la modernización y representa a fin de cuentas una posible vía alternativa para las economías emergentes (Wise y Quiliconi, 2007): aun propugnando el capitalismo, ofrece una interpretación diferente de la relación entre modernización política y modernización económica. Un síntoma es que las políticas neoliberales fueran reevaluadas a través de las urnas (Porzecanski y Gallagher, 2007).

La tercera razón es que China ha tendido a negociar respetando los asuntos internos de sus socios latinoamericanos. Aunque esto no garantiza ni significa que la relación sea entre iguales, por lo menos la no injerencia ha supuesto un ausente moralismo: los latinoamericanos estaban cansados de que se les diga qué hacer, qué está bien o mal. China ha traído entonces unas reglas de juego diplomáticas distintas, alejadas de la condicionalidad o discurso democrático europeo. Sin duda uno de los mejores ejemplos sea Venezuela, sujeto a una tensa observación desde Unión Europea, preocupada por la reversión de la consolidación de la democracia en la región. Al contrario, la relación chino-venezolana se ha centrado en acuerdos petroleros que convenían a ambas partes constructoras de una relación pragmática que les ayuda a nutrir su visión de un mundo multipolar (Giacalone y Briceño, 2013). De hecho, los acuerdos energéticos chino-latinoamericanos han llevado a modificar los equilibrios energéticos mundiales (Hongbo, 2013). En cierta medida, el trato que ha dado China nunca lo habrían dado ni la Unión Europea ni los Estados Unidos (tanto por principios como por imagen). En el fondo, la petrodiplomacia de Venezuela, alentada por su capacidad productiva derivada de la inversión china, ha estabilizado a Centroamérica y el Caribe (Armony, 2012, p. 2) y ha hecho el trabajo que ni la Unión Europea ni

los Estados Unidos querían hacer. Por otro lado, Cuba se ha beneficiado de sus nuevos socios (Venezuela, Ecuador, principalmente) y de sus viejos amigos (China, interesada en los minerales cubanos [Sánchez, 2010]).

La cuarta razón es que las potencialidades financieras chinas han inducido una reflexión de América Latina sobre su modelo y deficiencias, entre ellas, las infraestructuras que los competitivos precios chinos (que ni los Estados Unidos ni la Unión Europea pueden ofrecer) pueden ayudar a solucionar. Conscientes de que, como dice el Fondo Monetario Internacional, el efecto multiplicador de las infraestructuras es el más alto conocido, el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de la Unión de Naciones Suramericanas ha definido una Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (Cepal, 2015a, p. 73). Este plan ha inspirado igualmente propuestas chinas, como la renovación de puertos, entre las inversiones más rentables para dinamizar el comercio (González, Manrique y Hurtado, 2012).

La quinta razón es que la degradación medioambiental y social ha dejado de pasar inadvertida. La imagen de las actividades chinas ha sido tan mala que las sociedades civiles han tendido a presionar a los Gobiernos para reaccionar. Las afirmaciones de Sanborn y Chonn (2015), aunque muy optimistas, tienen, pues, sentido: los escándalos derivados de la inversiones chinas en Perú han forzado el aumento de las garantías sociales y medioambientales para todos los inversores en el país. Por ello, como lo enuncian Irwin y Gallagher (2013), no se pueden analizar las actividades chinas de manera aislada, puesto que las empresas estadounidenses y peruanas han tenido externalidades iguales o peores. El proceso de aprendizaje ha demostrado que la sociedad latinoamericana no estaba dispuesta a tolerar abusos equiparables a un neocolonialismo económico. A este nivel sí han tenido efectos la cooperación y los proyectos europeos que siempre han subrayado la relevancia de la sociedad civil. Valga de ejemplo que se está normalizando e institucionalizando el recurso a la consulta de las comunidades locales en los proyectos mineros polémicos (Walter y Urkidi, 2015).

América Latina y el Caribe con China y la Unión Europea: hacia una estabilidad fragilizada desde la convivencia

Una vez revisados los fenómenos, las causas y las consecuencias de la estabilización generada por la presencia de China en América Latina y el Caribe, se pasa ahora a revisar cómo la fragilidad actual puede suponer el regreso de

la Unión Europea a aquella región. Antes de ello hay que enunciar tres limitantes al panorama esbozado. La primera sería la dificultad para generalizar las consecuencias de la presencia china en toda América Latina y el Caribe por la heterogeneidad de la región, sobre todo por México o Centroamérica (Cypher y Wilson, 2015), en directa competencia con los productos asiáticos (Wise y Quiliconi, 2007). La segunda limitante es que los estudios han tendido a sobredimensionar la influencia y el papel de China en América Latina y el Caribe, especialmente por académicos estadounidenses temerosos de la pérdida de influencia de los Estados Unidos en aquella (Jenkins, 2010). Tercero, se ha tendido a ver la relación comercial chino-América Latina de manera demasiado optimista, acotada a lo comercial que obvia lo diplomático y acortada que invisibiliza la trayectoria anterior a la primera década del siglo XXI (Villa, 2012).

Más allá de estas precisiones, 2015 ha representado un punto de quiebre. El reducido dinamismo de la Unión Europea ha ralentizado el comercio global debido a su gran peso y su demanda no compensada por China, la India y Brasil (Cepal, 2015b, pp. 36-37). En efecto, según datos de la Cepal (p. 46), el valor de las exportaciones de América Latina y el Caribe ha disminuido del 21 % en 2015 (frente al 9 % en 2014), mientras que sus importaciones caían el 24 % en 2015 (frente al 6 % en 2014). Las exportaciones de Asia (incluida China) han retrocedido el 19 % en 2015 (frente al 6 % en 2014), en tanto que para China la disminución fue del 16 % en 2015 (frente al 9 % en 2014). Paralelamente, las importaciones de Asia (incluida China) progresaron del 1 % en 2015 (frente al 3 % en 2014), mientras que las chinas cayeron un 2 % en 2015 (había progresado el 5 % en 2014). Todo ello indica que la ralentización China ha sido más contenida y tardía de lo que se suele considerar, teniendo de hecho un efecto más brusco y automático en América Latina y el Caribe que en otras regiones del mundo. Además, los datos de la Cepal confirman que los países centroamericanos consiguen sortear la ralentización global gracias a su estructura exportadora hacia los Estados Unidos y su comercio intrarregional (siguen importando como causa y consecuencia de ello).

Una segunda paradoja: la Unión Europea puede ayudar en lo que China no hace

Teniendo presente el panorama económico expuesto, se trata ahora de exponer por qué la relación Unión Europea-América Latina y el Caribe se ve beneficiada por los ajustes derivados de la relación América Latina y el Caribe-China. Para ello, hay una pregunta generadora que sería: ¿qué aporta

aquella relación que no aporta esta última? Para responder hace falta entender tres cosas. Primero, qué factores hacen que Unión Europea y China puedan pasar de una coexistencia a una convivencia en la Unión Europea. Segundo, qué factores del contexto actual benefician un regreso de la Unión Europea a América Latina y el Caribe. Tercero, qué tiene la Unión Europea que no tenga China para aprovechar esa ventana de oportunidad.

En cuanto al paso de coexistencia a convivencia se refiere, la idea central es sencilla: ambos actores no han interactuado de manera coordinada por el retroceso del papel de la Unión Europea en América Latina y el Caribe. Sin embargo, la incompleta complementariedad de sus roles en la primera década del siglo XXI pasará probablemente a una completa complementariedad (China como fuente de financiación y ejecución de grandes proyectos, la Unión Europea como socio comercial y de cooperación técnica).

En cuanto al contexto que hace que la Unión Europea pueda recobrar un espacio de maniobra (y así complementar las debilidades de China con sus fortalezas), se pueden enunciar dos circunstancias. Por un lado, el modelo chino está abocado al agotamiento y, por ende, ralentizar la economía de América Latina y el Caribe vía su demanda primaria. En efecto, China tuvo que repensar su enfoque económico en 2015. Como conoció un crecimiento sin paragon gracias a la liberación de los flujos comerciales y de capital (Britton, 2015), en la actualidad tiene un exceso de capacidad instalada en sectores como el acero, el cemento, el vidrio o equipos eléctricos (Cepal, 2015b, p. 34), que no encuentra salida por la disminución de la demanda externa. La progresión de las exportaciones como motor de crecimiento para China ha alcanzado un punto de quiebre al saturarse los mercados desarrollados (Coates, Horton y McNamee, 2012). A este escenario hay que introducir además la disminución del interés occidental en deslocalizar en China por el aumento de los salarios que no pueden ni podrán ser contenidos solo con la política monetaria. Al ser conscientes los dirigentes chinos del inevitable colapso del crecimiento por exportaciones, el gigante asiático está intentando llevar a cabo un reequilibrio a través de un modelo más lento sostenido por la urbanización, el consumo interno y la tercerización (Cepal, 2015b, p. 35).

Por otro lado, es hoy día evidente que la llegada de China a América del Sur ha estado principalmente motivada por factores económicos (al contrario del Caribe), lo cual no era cierto para la Unión Europea o los Estados Unidos; esto es coherente con los hallazgos del propio Shen (2012), para quien la percepción mutua refuerza una visión utilitarista y pragmática del acercamiento. Al contrario de la visión oficial, los ciudadanos chinos no verían a América

Latina y el Caribe como una región con un nivel equivalente al suyo, sino equiparable al africano, con un sistema liberal al estilo estadounidense mal aplicado y con una gran debilidad y corrupción de los Gobiernos (Shen, 2012). Paralelamente, es difícil ver indicios de que la estrategia europea haya sido y pueda ser tan pragmática como la china en América Latina y el Caribe. Por ello, la Unión Europea representaría un socio con menores capacidades, pero más garantías. Las conclusiones que se pueden derivar de estas dos circunstancias son esta: 1) América Latina y el Caribe no puede apostar a una recuperación o inclusive aumento de la demanda china para reactivar su crecimiento y 2) los socios tradicionales, como la Unión Europea y los Estados Unidos, son los que garantizan la estabilidad a largo plazo y no los países con ciclos más marcados como China.

La asimetría comercial temporal: una misma periferia para varios centros

La gran discusión en torno a la asimetría de la relación entre América Latina y el Caribe-China o entre aquella y Unión Europea pierde de vista la bonanza económica que no ha sido utilizada para un escalonamiento tecnológico productivo. Las debilidades del sistema exportador primario son bien conocidas: dependencia de la demanda y fijación de precios en externo, creación de empleo limitada (Ray, 2015), inversiones productivas sin modernización ni mejora de la productividad, competición por recursos con las comunidades locales (Ray, 2015). A este nivel las caídas de los volúmenes exportados y sus precios han inducido también una disminución de casi un 20 % de las exportaciones intrarregionales de América Latina y el Caribe, donde solo Centroamérica aguanta (Cepal, 2015b, p. 13).

Por todo ello, como lo enuncia Gálvez (2012), el papel de China en América Latina no solo plantea desafíos por la asimetría, sino que también una vez más interrogantes sobre el modelo de desarrollo de América Latina y el Caribe. Además del contexto macroeconómico, la deslocalización de las actividades productivas de los países más industrializados favorece la desregulación y flexibilización de los mercados laborales en los países latinoamericanos (Fernández y Sotelo, 2013). Es decir que la asimetría no solo se debe a la primarización, sino a las condiciones de la propia industrialización latinoamericana, a la pérdida de complementariedad entre proyectos regionales antes en sintonía (como la Unión Europea-Mercosur [Page, 1999]) o inclusive a intereses comerciales cada vez más divergentes entre los socios de América Latina y el Caribe (como los países miembros de la Unión Europea

[Villarreal, 2014]). La asimetría se ve agravada por la ausente complementariedad para todos los países de la región latinoamericana.

En México, a pesar de sus exportaciones de petróleo y de cobre, su relación con China está marcada por una desconfianza hacia los asiáticos. Ello se debe principalmente al diagnóstico de que ambos están compitiendo por un mercado de exportación de productos manufacturados hacia los Estados Unidos (Cornejo, Haro y León-Manríquez, 2013). En Brasil, su relevancia industrial ha decaído en los últimos años a pesar de algunos esfuerzos por parte de actores públicos y privados de relanzar la competitividad (Curado, 2015). La pérdida de cuotas de mercado brasileñas en exportaciones a los Estados Unidos, la Unión Europea y otros países latinoamericanos (por la reducción de su competitividad) también ha tenido efecto en su mercado interno, cada vez más sometido a la competencia de los productos asiáticos (Jenkins y De Freitas, 2012). La falta de complementariedad en las cadenas globales con China de estos dos países también ha favorecido un debilitamiento del comercio intrarregional evidente (Cepal, 2015b, p. 51). Paradójicamente, esa misma competencia es la misma que preserva los términos del intercambio de Centroamérica, México y Brasil, a causa de una menor caída de los precios de los bienes de mediano y alto valor tecnológico que de los productos básicos (p. 45).

Más allá, entonces, del panorama negativo, hay puntos positivos: la asimetría puede ser temporal y beneficiar una recuperación en las relaciones América Latina y el Caribe-Unión Europea. La contención del aumento de los salarios chinos fue compensada por un yuan artificialmente débil, empero surge hoy día el punto en el que la tasa de cambio ya no compensa la subida de los salarios. Al mismo tiempo, la apreciación del yuan se hace cada vez más inevitable, especialmente por presiones internacionales y el aumento de flujos de turistas chinos que van a Europa y los Estados Unidos, para quienes el poder adquisitivo externo es un problema. La baja progresión de los salarios latinoamericanos y la depreciación de sus monedas puede ayudar América Latina y el Caribe a recuperar su competitividad, en especial interesante para los inversores en economías con cercanía geográfica o acuerdos aduaneros con los Estados Unidos (República Dominicana y Haití). Un elemento de refuerzo sería la mayor incertidumbre y reducción del ritmo en la escalada de productividad a largo plazo (Cepal, 2015b, p. 30), que reduce la distancia entre Asia y América Latina y el Caribe. Las consecuencias serían interesantes para la Unión Europea, que recobraría una relación directa con aquella sin la intermediación comercial de China (y por ende una influencia directa).

Un optimismo sesgado sobre el nuevo mapa inversionista

El escenario de reequilibrio entre las fuentes de inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe ha supuesto análisis sesgados que tendían a infravalorar el papel de los actores tradicionales, entre ellos, la Unión Europea. A este nivel la inversión extranjera directa china no es ni tan diferente ni tan interesante como se pensaba. Así pues, habría tres principales mitos relativos a los préstamos y a las ayudas financieras de China hacia África y América Latina: 1) las tasas de intereses ofrecidas son similares a las de las instituciones multilaterales, 2) no generarían beneficios extraordinarios sobre *commodities* a China y 3) no están ligados a la contratación de personal chino (Brautigam y Gallagher, 2014). De hecho, según Gallagher, Irwin y Koleski (2012), habría otras aproximaciones incorrectas relativas al panorama financiero. Primero, los préstamos del Banco de Desarrollo de China conllevan condiciones más estrictas que las del Banco Mundial. Segundo, China financia muchos países y no solo los que han tenido dificultades para financiarse en los mercados internacionales (Argentina, Ecuador, Venezuela). Tercero, los préstamos ofrecidos por fuentes financieras chinas no entran en competencia con las occidentales al prestar cantidades y a sectores distintos. Cuarto, los bancos chinos no imponen condiciones sobre políticas públicas, pero sí sobre compras y a veces acuerdos conexos sobre petróleo. Quinto, las condiciones de los acuerdos petroleros son más positivas para los países latinoamericanos de lo que se suele pensar. Sexto, las empresas chinas aplican condiciones sociales y medioambientales, aunque diferentes de las normas de las contrapartes occidentales.

Lo expuesto muestra que China no reduce *de facto* el atractivo de las inversiones de los actores tradicionales por dos razones. Por un lado, el sector financiero ha ganado peso desde la primera década del siglo XXI y ha hecho una incorporación progresiva lógica financiera a la actividad económica (Cepal, 2015b, p. 27) que ha llevado a una “financiarización” del sector real. Un ejemplo serían las materias primas, convertidas en activos financieros, cuyos precios dependen del mercado actual, de las previsiones y de los futuros (a saber, especulación). Por otro lado, esta financiarización se acompaña de una abundancia de liquidez en contexto de baja inflación y tasas de interés bajas, nulas o negativas. Las inversiones no son entonces lo bastante atractivas para invertir (Cepal, 2015b, p. 28) y la abundante liquidez no encuentra contrapartida en la demanda agregada (Cepal, 2015b, p. 25). En suma, es falso que China sea la única fuente de financiación, sino que justamente porque la Unión Europea ha inducido una ralentización mundial hoy día la

relevancia financiera de China es mitigada y decreciente. Aunque las élites y clases empresariales latinoamericanas tienden a depender de los flujos financieros externos (Laufer, 2013), es probable que las fuentes tradicionales de inversión, como la Unión Europea, también vayan recuperando su papel en América Latina y el Caribe. Ha sido igualmente falso pensar que las empresas europeas han disminuido su inversión. Hay dos razones contrarias a esta idea: 1) las empresas han buscado precisamente alternativas en América Latina y el Caribe a los mercados europeos saturados (por ejemplo, el sector español de la construcción) y 2) lo que disminuyó fue su peso relativo, mas no su peso real (porque justamente esta región recibió los flujos de los actores tradicionales y China).

Por otro lado, lo relevante en este panorama no es solo de dónde viene la financiación sino a quién. En este aspecto, está claro que la interrupción de la inversión por la crisis financiera ha afectado mayoritariamente a las pymes (Cepal, 2015b, p. 40). Las consecuencias para la Unión Europea de este contexto son una ventana de oportunidad: la mayoría de las empresas que mejoraron sus exportaciones e inserción comercial global tras las crisis de 2008 son precisamente pymes. Es decir, se da una convergencia entre las necesidades y soluciones presentadas por la crisis europea y la crisis latinoamericana, no siendo así con el punto de quiebre vivido en 2015 por China.

Desafíos a la gobernanza internacional

El agotamiento del modelo chino supone igualmente desafíos para la relación Unión Europea-América Latina y el Caribe desde las problemáticas ligadas a la gobernanza internacional y la gobernabilidad nacional. En cuanto a lo internacional, hay dos dimensiones: 1) problemas mundiales cuya gestión afecta el triángulo China-América Latina y el Caribe-Unión Europea y 2) reequilibrios geopolíticos mundiales. En ambos hay que reflexionar qué aporta la Unión Europea que no puede China.

En primer lugar, la progresión del cambio climático está teniendo un efecto evidente sobre la seguridad alimentaria (Ye *et al.*, 2013). Acompañado por la contaminación y reducción del agua disponible, los rendimientos de la agricultura china se derrumbaron (Brown y Halweil, 1998), lo cual ha incitado al gigante asiático a ser cada vez más dependiente de los mercados internacionales para su consumo de granos e inducir buenos resultados en socios como los Estados Unidos (Gale, Hansen y Jewison, 2015). Los países emergentes asiáticos están paralelamente invirtiendo en el sector agroalimentario y han despertado suspicacias y reticencias en los lugares de inversión como

Brasil y puesto de paso en duda el discurso de cooperación Sur-Sur (Hearn, 2015). Por ello, África se ha convertido a todos los efectos en un escenario de confrontación entre la cooperación técnica brasileña y china. Los procesos de acaparamiento de tierras (*land grabbing*) por parte de compañías chinas en América Latina y el Caribe forjan una nueva relación de centro-periferia por nuevos medios (Puyana y Costantino, 2015).

Comparativamente, la inversión de la Unión Europea siempre ha sido mucho más comedida en el sector agrario, por lo que es probable que se deteriore aún más la imagen de las inversiones asiáticas en América Latina y el Caribe (y de las europeas no). La cautela europea también se puede ver en la gestión de los acuerdos comerciales preferenciales notificados a la Organización Mundial del Comercio y que regulan la propiedad intelectual entre socios comerciales (Seuba, 2013). La Unión Europea tiene recelos ante los derechos derivados de los cultivos transgénicos o sobre las patentes del patrimonio biológico (todos ellos defendidos por el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica). Al mismo tiempo la política latinoamericana también ha ganado desconfianza hacia el modelo económico dominante, aunque no se esté realmente ante un periodo posneoliberal (Yates y Bakker, 2014). A este escenario global hay que añadir que la Unión Europea siempre ha mantenido estrecha cooperación con los países andinos vía la Comunidad Andina de Naciones en su lucha contra el narcotráfico. No en vano las relaciones interregionales como entre aquella y la Unión Europea han sido especialmente estrechas (Molano Cruz, 2007) a causa de la lógica de la integración desde abajo, promovida desde esta última (Rhi-Sausi y Oddone, 2013). La Unión Europea tiene hoy una posición de poder e influencia paradójica (García, 2012) que ha completado el papel desempeñado por los Estados Unidos desde que se asimilaran la lucha contra las dos amenazas mediatizadas, el terrorismo pos-2001 con la lucha contra las drogas (Zuluaga, 2007).

En segundo lugar, los equilibrios geopolíticos sí han sido modificados por el papel chino en América Latina y el Caribe, que buscaba tanto asegurar sus bases del crecimiento como establecer un balance entre *hard power* y *soft power*, con el fin de garantizar su estatus de potencia mundial (Yu, 2015). No es de extrañar, entonces, que los propios latinoamericanos tiendan a asimilar los productos chinos con baja calidad o como expresión de las ambiciones de potencia del país en sí (Armony y Velásquez, 2015, p. 135).

Además, en un contexto de menor dependencia energética de los Estados Unidos gracias al aumento de las producciones de petróleo y gas

desde fuentes no tradicionales, especialmente de esquisto¹ (Chacón, 2013), la relación chino-América Latina plantea grandes desafíos, al ver que los Estados Unidos se juega la perennidad de su papel dominante en la comunidad internacional (Ellis, 2013). Mientras que China ha mantenido una posición cauta en su presencia en América Latina y el Caribe (respetando la región como zona de influencia tradicional de los Estados Unidos), parece que el Foro China-Celac² en 2015 marca un cambio en la estrategia (Yu, 2015).

Ahora bien, la reorientación latinoamericana hacia China se podría analizar desde una perspectiva histórica: ¿cómo y por qué los Estados Unidos sustituyeron a Europa como principal socio de América Latina y el Caribe? Fueron precisamente dos razones: 1) reorientación del comercio internacional y 2) recepción de financiación alternativa a la europea al finalizar las dos guerras mundiales. En la actualidad, los nexos entre China y América Latina y el Caribe no son todavía lo suficientemente fuertes como para encarnar una amenaza inminente para los Estados Unidos (Brandt, Hottle, Adams y Aujla, 2012). En el caso de la Unión Europea, como ya perdió un papel central hace tiempo, es difícil que pierda más terreno, sino más bien que vaya recuperándolo. En efecto, América Latina y el Caribe ha intentado mantener una relación constante con la Unión Europea, con el fin de equilibrar su relación con los Estados Unidos, y todo deja presagiar que seguirá siendo así. Un ejemplo de dicha complementariedad sería el caso colombiano donde Pekín respeta la cercanía de los Estados Unidos con Bogotá (Berger y Borda, 2012, p. 120) y la cooperación de la Unión Europea. La presencia de China no desafía, pues, la estabilidad de las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe, sino que las incentiva aún más como reequilibrio con los Estados Unidos frente a China en América Latina y el Caribe; todo ello a pesar de su poderío militar (Watson, 2013).

A pesar de todo este escenario, los equilibrios sí que están fracturando la región sobre dos ejes. El primero sería el resultado de la confrontación de dos modelos: China frente a la Unión Europea-Estados Unidos, donde la ideologización y las contradicciones proteccionistas del Mercosur se contraponen a la liberalización operada por la Alianza del Pacífico. Según Gouvea y Montoya (2014), América Latina está conociendo una fractura entre dos lógicas con dos orientaciones: hacia el Pacífico frente al Atlántico. Podría

¹ Nótese que la caída del barril de petróleo está reduciendo la rentabilidad de esas fuentes, por lo que los Estados Unidos también irán recuperando su interés por el petróleo latinoamericano.

² Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

resumirse con una visión nueva: habría dos periferias para dos centros. El segundo eje de fractura sería el que China induce en el Caribe y Centroamérica con su impulso al desconocimiento de Taiwán, antes cercana a los pequeños países a través de cooperación internacional (Bernal, 2014, p. 1409). Esa misma técnica es la que usa China para revertir una tendencia histórica en las naciones insulares caribeñas presionadas por el creciente déficit comercial con Asia (p. 1411).

Desafíos a la gobernabilidad nacional

En cuanto a las consecuencias de la revisión del triángulo China-América Latina y el Caribe-Unión Europea sobre la gobernabilidad de los propios países latinoamericanos, se encuentran dos principales focos de atención. El primero sería el de la gestión de los impactos medioambientales y sociales, puesto que las exportaciones de América Latina y el Caribe hacia China tienen externalidades medioambientales mayores que la de los productos destinados a otros países (Cepal, 2015b, p. 16). Uno de los ejemplos más emblemáticos sería el de la soja, que ha inducido una creciente deforestación en la región, sobre todo de la Amazonia (Austin, 2010, p. 512). La extensión del *agribusiness* dificulta entonces el papel del campesinado tradicional, que, además de tener un limitado acceso a la tecnología o al crédito, es incapaz de competir por los precios.

Ahora bien, la particularidad es que la Unión Europea ha tendido a cooperar para el desarrollo rural, que incluye también aspectos jurídicos ambientales en sus acuerdos bilaterales (Jinnah y Morgera, 2013) y cláusulas que fomentan la responsabilidad social, cuya interpretación sigue sin ser forzosamente compartida (Sánchez y Norte, 2013). A este nivel entonces la Unión Europea hace lo que China no: acompañar el proceso de reforma del campo, especialmente de la mano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (como en Colombia). Paralelamente, la Unión Europea ha tendido a ser mucho más conciliadora con las poblaciones civiles en sus inversiones, lo cual explica que en el auge minero los procesos de resistencia y consulta se den principalmente en proyectos liderados por empresas chinas, estadounidenses o canadienses (Vittor, 2014). Se puede entonces decir que, si bien la Unión Europea ha perdido capacidad de influencia, sigue siendo un actor coherente que propone lo que otros socios no hacen.

Esto es en particular cierto en cuanto al segundo foco vinculado a la gobernabilidad: el refuerzo de instituciones y la lucha contra la corrupción. Es indudable que la Unión Europea siempre ha sido un actor promotor de

democracia en América Latina y el Caribe (Youngs, 2012). Su defensa de los derechos humanos es una constante a pesar de su crisis política interna (Mallart, 2013). No en vano la cooperación de la Unión Europea en América Latina y el Caribe ha tenido una agenda progresiva: refuerzo de la sociedad civil, refuerzo del desarrollo rural, desarrollo sostenible. Aquella ha introducido incluso en sus acuerdos comerciales disposiciones laborales destinadas a impulsar normativas más protectoras y garantistas (Ebert, 2014). De hecho, sigue percibiendo que la informalidad es uno de los mayores escollos para la salida de la pobreza (Tokman, 2007). Es indudable que tanto la Unión Europea como otros actores como el Banco Mundial siempre han otorgado una real importancia al fortalecimiento de las instituciones, una de las razones de la débil integración regional en América Latina y el Caribe (Buelvas, 2013).

Paralelamente, las investigaciones ya muestran que el efecto de las inversiones chinas en América Latina y el Caribe han tendido a tener externalidades negativas allá donde no se han concertado ni actuado con transparencia (Rudas y Cabrera, 2015) por la conjunción de dos factores centrales: 1) ausente mitigación del efecto en comunidades aledañas y 2) ausente rendición de cuentas. Por ello, la Unión Europea puede brindar en la región latinoamericana una ayuda que China no es capaz: la cooperación técnica para la transformación de la gestión pública. Por un lado, está claro que China no ha tenido problemas en proteger a Gobiernos autoritarios con el fin de garantizar su acceso a recursos estratégicos. Por otro, aunque China juzgue la corrupción en el contexto nacional, no puede servir de ejemplo. Es un sistema autoritario y su lucha contra la corrupción es el resultado de pugnas políticas y no de un rediseño institucional. En realidad, China misma lo reconoce indirectamente al delegar su cooperación técnica en gobernabilidad al Banco Interamericano de Desarrollo (US\$75 millones del Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional). Por todo ello, la respuesta a la pregunta inicial es sencilla: la Unión Europea puede recobrar protagonismo porque cree en y tiene en común con América Latina y el Caribe la democracia. Es especialmente relevante puesto que los latinoamericanos siguen apreciando la defensa de los derechos humanos (como en el caso de Colombia [Tickner, Cepeda, Rouvinski y Milanese, 2016, pp. 35-36]).

Conclusiones y recomendaciones

Antes de ofrecer cuatro recomendaciones se hace una revisión de cuatro fortalezas y debilidades del paso de la coexistencia a la convivencia en el

triángulo América Latina y el Caribe-China-Unión Europea. La primera fortaleza de la situación actual es que China y la Unión Europea han demostrado ser plenamente previsibles, lo cual genera estabilidad. La segunda fortaleza del contexto actual es que, si bien China quiere un compromiso a largo plazo, busca impactos inmediatos, como los latinoamericanos. Al contrario, la Unión Europea busca compromisos e impactos a largo plazo: ambos son perfectamente complementarios. La tercera fortaleza es que en el contexto de la triangulación China-América Latina y el Caribe-Unión Europea la dimensión cultural ofrece igualmente un papel diferenciado para cada uno. La cuarta fortaleza es que la presencia de inversores no tradicionales en un contexto de abundante liquidez en los mercados internacionales favorece una mayor capacidad de negociación para América Latina y el Caribe.

Al mismo tiempo, la primera debilidad es que la percepción que tienen los latinoamericanos de los chinos puede representar tanto un factor de dinamización como de ralentización (Armony y Velásquez, 2015, p. 134). Existe de hecho un cierto miedo a la inmigración china hacia América Latina (p. 138). Las relaciones chino-latinoamericanas no han sido alteradas hasta ahora por la inmigración, cuya presencia en África en comercio al por mayor y detalle ha generado fricciones. Hay una relación ambivalente, clara inclusive en países como Colombia, donde solo el 12 % tiene una imagen positiva de los chinos a pesar de valorar el papel del país asiático (Tickner *et al.*, 2016, p. 52).

La segunda debilidad del contexto actual es que China ha ido reduciendo sus importaciones de bienes de alto valor añadido al aumentar su capacidad tecnológica. Este escalamiento en las cadenas de valor supone menos importaciones de bienes intermedios (desde Europa y los Estados Unidos [Cepal, 2015b, p. 12]) y de materias primas latinoamericanas. Todos se ven entonces perjudicados por una China cada vez más orientada hacia su mercado interno (Xianrong, 2012). La tercera debilidad es que el ciclo de las nuevas izquierdas latinoamericanas parece estar agotándose y que las políticas sociales serán más difíciles de mantener o lanzar en un contexto de contracción macroeconómica. La cuarta debilidad es que pareciera que América Latina y el Caribe está repitiendo ciertos errores del pasado con una reprimarización una vez más enfocada en la economía, pero no en la gente.

Cuatro recomendaciones para los latinoamericanos

La primera recomendación sería que América Latina y el Caribe tiene que mitigar el efecto de la especialización primaria a través del aprovechamiento

to de las oportunidades ligadas con exportaciones alimentarias procesadas (Kotschwar, 2014) al tener capacidad para superar las medidas fitosanitarias de países desarrollados (de la que países asiáticos o africanos carecen). A este nivel la región debe conseguir un modelo de crecimiento agrícola que concilie la inversión extranjera y los intereses del campesinado tradicional. La segunda recomendación es que la región debe aprovechar la ventana de oportunidad que se abre ante el proceso de relocalización industrial derivado del ascenso de los salarios en China. América Latina y el Caribe puede ofrecer a los inversores occidentales, e inclusive chinos: 1) salarios competitivos y 2) una localización envidiable (transformación y la extracción de materias primas). Empero la región debe, tanto para las inversiones en agricultura como industria, fortalecer su marco jurídico e institucional, con el propósito de mejorar la gestión del impacto social (formalidad, salarios mínimos dignos, etc.) y ambiental (preservar, recuperar, mitigar).

La tercera recomendación es que América Latina y el Caribe debe acrecentar su capacidad contracíclica y de inversión en gasto social. La cuarta recomendación es que debe llevar a cabo reformas para mejorar su productividad (Wise, 2016, p. 47) e integrar mayor tecnología e innovación en la región (Brenes, Camacho, Ciravegna y Pichardo, 2016). Como lo especifica la propia Cepal (2015b, p. 17), se deben reducir los costes no arancelarios y los tiempos en el comercio exterior.

En las oportunidades y los desafíos enunciados, la Unión Europea puede ofrecer una visión complementaria pero no sustitutoria a la de China. La progresión a una mayor complicidad (de coexistencia a convivencia) entre ambos se deriva de tres dimensiones obviadas. Primero, China tiene exactamente el mismo principio rector para su estrategia en la región: unificar y no dividir. La única diferencia es que la Unión Europea quería unir para fortalecer mientras que China quería fortalecer para unir (de ahí protagonismos diferentes por periodos). Segundo, China comparte una visión de homogeneidad de la región junto con la Unión Europea y los Estados Unidos, y es inclusive indiferente si su interlocutor es regional o nacional. Tercero, hay una complementariedad entre los objetivos de contenido de las organizaciones internacionales (reforzar la institucionalidad) y de la Unión Europea y los objetivos de resultado de la propia América Latina y el Caribe y China (desarrollo). No hay duda, entonces, de que América Latina y el Caribe necesita los dos, porque ambas trayectorias se cruzan por una razón obvia: las inversiones no garantizan desarrollo, democracia ni integración regional.

Referencias

- Acharya, A. (2014). Global international relations (IR) and regional worlds. *International Studies Quarterly*, 58(2014), 647-659.
- Alden, C. y Hughes, C. R. (2009). Harmony and discord in China's Africa strategy: Some implications for foreign policy. *The China Quarterly*, 199, 563-584.
- Armony, A. C. (2012). A view from afar: How Colombia sees China. *The China Quarterly*, 209, 178-197.
- Armony, A. C. y Velásquez, N. (2015). Percepciones antichinas en las comunidades virtuales latinoamericanas. *Nueva Sociedad*, 259, 129-142.
- Austin, K. F. (2010). Soybean exports and deforestation from a world-systems perspective: A cross-national investigation of comparative disadvantage. *The Sociological Quarterly*, 51(3), 511-536.
- Ayuso Pozo, A. (2001). La cooperación para el desarrollo de la Unión Europea en América Latina: la acción española ante un pasado umbrío y un futuro incierto. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 54(55), 85-109.
- Berger, M. P. y Borda Guzmán, S. (2012). Relaciones bilaterales China y Colombia: 1990-2010. *Colombia Internacional*, 75, 83-129.
- Bernal, R. L. (2014). The growing economic presence of China in the Caribbean. *World Economy*, 38(9), 1409-1437.
- Biebuyck, W. (2010). European imaginaries and the intelligibility of integration. *Journal of Contemporary European Studies*, 18(2), 161-180.
- Brandt, J., Hottle, D., Adams, N. y Aujla, N. (2012). *Chinese engagement in Latin America and the Caribbean: Implications for US Foreign Policy*. Washington D. C.: American University School of International Service.
- Brautigam, D. y Gallagher, K. P. (2014). Bartering globalization: China's commodity-backed finance in Africa and Latin America. *Global Policy*, 5(3), 346-352.
- Brenes, E. R., Camacho, A. R., Ciravegna, L. y Pichardo, C. A. (2016). Strategy and innovation in emerging economies after the end of the commodity boom—Insights from Latin America. *Journal of Business Research*, 1-5.
- Britton, E. (2015). Consumption: New key to chinese growth. *China Business Review*, 37(4), 1-8.
- Brown, L. R. y Halweil, B. (1998). The drying of China: China's water shortage could shake world food security. *World Watch*, 11(4), 10-21.
- Buelvas, E. P. (2013). Why regionalism has failed in Latin America: Lack of state-ness as an important factor for failuer of sovereignty transfer in integration projects. *Contexto Internacional*, 35(2), 443-469.

- Chaban, N. y Elgström, O. (2014). The role of the EU in an emerging new world order in the eyes of the chinese, indian and russian press. *Journal of European Integration*, 36(2), 170-188.
- Chacón, S. (2013). The future of energy in the United States and Latin America: Possible scenarios. *Policy Studies*, 4(2), 320-339.
- Chacón-Cascante, A. y Crespi, J. M. (2006). Historical overview of the European Union banana import policy. *Agronomía Costarricense*, 30(2), 111-127.
- Chantasawat, B., Fung, K. C., Iizaka, H. y Siu, A. (2010). FDI flows to Latin America, East and Southeast Asia, and China: Substitutes or complements? *Review of Development Economics*, 14(3), 533-546.
- Chen, T. y Pérez Ludeña, M. (2013). *Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/35908>
- Coates, B., Horton, D. y Mcnamee, L. (2012). China: Prospects for export-driven growth. *Economic Round-Up*, 4, 79.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2015a). *América Latina y el Caribe y China: hacia una nueva era de cooperación económica*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38196/S1500389_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2015b). *La Unión Europea y América Latina y el Caribe ante la nueva coyuntura económica y social*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2015c). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cornejo, R., Haro Navejas, F. J. y León-Manríquez, J. L. (2013). Trade issues and beyond: Mexican perceptions on contemporary China. *Latin American Policy*, 4(1), 57-75.
- Creutzfeldt, B. (2013). América Latina en la política exterior china. *Papel Politico*, 18(2), 599-611.
- Curado, M. (2015). China rising: Threats and opportunities for Brazil. *Latin American Perspectives*, 42(205), 88-104.
- Cypher, J. M. y Wilson, T. D. (2015). China and Latin America: Processes and paradoxes. *Latin American Perspectives*, 42(205), 5-26.
- Dri, C. (2010). Limits of the institutional mimesis of the European Union: The case of the Mercosur Parliament. *Latin American Policy*, 1(1), 52-74. Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.2041-7373.2010.00004.x/full>

- Ebert, F. C. (2014). Labour provisions in EU trade agreements: What potential for channelling labour standards-related capacity building? *International Labour Review*, 23(26), 1-21.
- Ellis, R. E. (2013). The strategic dimension of Chinese engagement with Latin America. *Perry Paper Series*, 1. Recuperado de <http://chds.dodlive.mil/files/2013/12/pub-PP-ellis.pdf>
- Feiock, R. C., Moon, M. J. y Park, H. J. (2008). Is the world “flat” or “spiky”? Rethinking the governance implications of globalization for economic development. *Public Administration Review*, 68, 24-35.
- Fernández, D. C. y Sotelo Valencia, A. (2013). Outsourcing and the New Labor Precariousness in Latin America. *Latin American Perspectives*, 40(192), 14-26.
- Gale, H. F., Hansen, J. y Jewison, M. (2015). China’s growing demand for agricultural imports. *USDA-ERS Economic Information Bulletin*, 136.
- Gallagher, K., Irwin, A. y Koleski, K. (2012). The new banks in town: Chinese finance in Latin America. *Inter-American Dialogue Report*, 1-40.
- Gallagher, K. P. y Porzecanski, R. (2008). China’s economic impact in Latin America. *Latin American Research Review*, 43(1), 185-272.
- Gálvez, L. (2012). China y los países en desarrollo: el caso de América Latina. *Estudios Internacionales*, 171, 7-27.
- García, M. (2015). The European Union and Latin America: “Transformative power Europe” versus the realities of economic interests. *Cambridge Review of International Affairs*, 28(4), 621-640.
- Giacalone, R. y Briceño Ruiz, J. (2013). The Chinese-Venezuelan oil agreements: Material and nonmaterial goals. *Latin American Policy*, 4(1), 76-92.
- González Vigil, F., Manrique, A. Y. y Hurtado, J. M. (2012). Comercio y transporte marítimo: el caso del Pacífico suramericano. *Documento de Discusión*, 8.
- Gouvea, R. y Montoya, M. (2014). Mercosur after Chavez. *Thunderbird International Business Review*, 56(6), 563-575.
- Gowan, R. (2008). The United States and peacekeeping policy in Europe and Latin America: An uncertain catalyst? *International Peacekeeping*, 15(1), 84-101.
- Gstöhl, S. y Hanf, D. (2014). The EU’s Post-Lisbon Free Trade Agreements: Commercial interests in a changing constitutional context. *European Law Journal*, 20(6), 733-748.
- Gudynas, E. (2012). Estado compensador y nuevos extractivismos. *Nueva Sociedad*, 237, 128-146.
- Gudynas, E. (2014). Sustentación, aceptación y legitimación de los extractivismos: múltiples expresiones pero un mismo basamento. *OPERA*, 14, 137-159.

- Hakim, P. (2011). The United States and Latin America: The neighbourhood has changed. *The International Spectator*, 46, 63-78.
- Haro Navejas, F. J. (2013). China in the Central American and Caribbean Zone. *Latin American Policy*, 4(1), 144-156.
- Hearn, A. (2015). ¿Confucio versus Zeus? China, Brasil y la producción alimentaria. *Nueva Sociedad*, 259, 55-68.
- Hongbo, S. (2013). Modelo de cooperación energética entre China y América Latina. *Problemas del Desarrollo*, 45(176), 9-30.
- Irwin, A. y Gallagher, K. P. (2013). Chinese mining in Latin America: A comparative perspective. *The Journal of Environment & Development*, 22(2), 207-234.
- Jenkins, R. (2010). China's global expansion and Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 42(4), 809-837.
- Jenkins, R. y De Freitas Barbosa, A. (2012). Fear for manufacturing? China and the future of industry in Brazil and Latin America. *The China Quarterly*, 209(2012), 59-81.
- Jinnah, S. y Morgera, E. (2013). Environmental provisions in American and EU free trade agreements: a preliminary comparison and research agenda. *Review of European Community & International Environmental Law*, 22(3), 324-339.
- Kappel, R. (2011). The challenge to Europe: Regional powers and the shifting of the global order. *Intereconomics*, 46(145), 275-286.
- Klinger, J. M. (2015). Minerales estratégicos: cambio de escala de las relaciones entre China y Brasil. *Nueva Sociedad*, 259, 106-116.
- Kohli, A. (2009). Nationalist versus dependent capitalist development: Alternate pathways of Asia and Latin America in a globalized world. *Studies in Comparative International Development*, 44(4), 386-410.
- Kotschwar, B. (2014). China's economic influence in Latin America. *Asian Economic Policy Review*, 9(2), 202-222.
- Laufer, R. (2013). Argentina-China: New courses for an old dependency. *Latin American Policy*, 4(1), 123-143.
- Lederman, D., Olarreaga, M. y Rubiano, E. (2008). Trade specialization in Latin America: The impact of China and India. *Review of World Economics*, 144(2), 248-271.
- Lehmann, K. (2014). Crisis? What (type) of crisis? The overlapping problems of the European Union. *Revista de Sociología e Política*, 22(50), 33-48.
- Li, H. (2007). China's growing interest in Latin America and its implications. *The Journal of Strategic Studies*, 30(4-5), 833-862.
- Malamud, A. (2010). Latin American regionalism and EU Studies. *Journal of European Integration*, 32, 637-657.

- Mallart, P. (2013). The crisis of the European Union: A response. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 141, 191-195.
- Martínez-Zarzoso, I. y Suárez-Burguet, C. (2005). Transport costs and trade: Empirical evidence for Latin American imports from the European union. *The Journal of International Trade & Economic Development*, 14(3), 353-371.
- Mohan, B. (2009). The fall and rise of the Third World. *Journal of Comparative Social Welfare*, 25, 71-78.
- Molano Cruz, G. (2007). Actores y estructuras del interregionalismo Union Europea-Comunidad Andina. *Revista Mexicana de Sociología*, 69, 571-603.
- Pabst, A. (2011). Euro-Atlantic and Eurasian security in a multipolar world. *American Foreign Policy Interests*, 33(1), 26-40.
- Page, S. (1999). The Relationship between the European Union and Mercosur. *The International Spectator*, 34(3), 91-108.
- Pastrana Buelvas, E. (2011). El futuro de las relaciones entre Colombia y la Unión Europea: ¿profundización o estancamiento? En D. Cardona Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 201-234). Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Porzecanski, R. y Gallagher, K. P. (2007). Economic reform and foreign direct investment in Latin America: A critical assessment. *Progress in Development Studies*, 7(3), 217-233.
- Puyana, A. y Costantino, A. (2015). Chinese land grabbing in Argentina and Colombia. *Latin American Perspectives*, 42(205), 105-119.
- Quevedo Flores, J. A. (2010). La Cumbre de Madrid 2010 y las perspectivas de la asociación estratégica eurolatinoamericana: ¿nuevo impulso o más discurso? *Entramado*, 6(1), 76-97.
- Ray, R. (2015). China in Latin America: Seeking a path toward sustainable development. *Harvard Review of Latin America*. *Revista Harvard Review of Latin America*, 15(1), 20-22.
- Rhi-Sausi, J. L. y Oddone, N. (2013). Integración regional y cooperación transfronteriza en los nuevos escenarios de América Latina. *Investigación y Desarrollo*, 21(1), 58-285.
- Rudas Lleras, G. y Cabrera Leal, M. (2015). Colombia and China: Social and environmental impact of trade and foreign direct investment. *Global Economic Governance Initiative*, 5.
- Sanahuja, J. A. (2013). La Unión Europea y el regionalismo latinoamericano: un balance. *Investigación y Desarrollo*, 21(1), 156-185.
- Sanborn, C. y Chonn, V. (2015). Chinese investment in Peru's mining industry: Blessing or curse? *Global Economic Governance Initiative*, 8.

- Sánchez Ramírez, P. T. (2010). Is a new climate of confrontation between Russia and the United States possible in Latin America? *Latin American Policy*, 1(2), 230-243.
- Sánchez, Z. y Norte, U. (2013). Social responsibility of the international european cooperation in Colombia. *Investigación y Desarrollo*, 21(1), 74-107.
- Seuba, X. (2013). Intellectual property in preferential trade agreements: What treaties, what content? *Journal of World Intellectual Property*, 16(5), 240-261.
- Shen, S. (2012). Online chinese perceptions of Latin America: How they differ from the official view. *The China Quarterly*, (209), 157-177.
- Silva Parejas, M. C. (2014). La Asociación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea desde una perspectiva América Latina: la relación con los países de Europa Central y Oriental como elemento de dinamización del intercambio birregional. Hamburgo: EU-LAC Foundation.
- Soto, A. (2013). Triangulación España-Asia-América Latina: ¿mito o realidad? *ARI*, 15.
- Terán Samanamud, G. (2014). China en América Latina: los casos de Ecuador y Perú entre los años 2009-2012, ¿es posible una apuesta hacia el futuro? *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 14, 221-260.
- Tickner, A. B., Cepeda Másmela, C., Rouvinski, V. y Milanese, J. P. (2016). *Colombia, las Américas y el Mundo 2015: opinión pública y política exterior*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Tokman, V. E. (2007). The informal economy, insecurity and social cohesion in Latin America. *International Labour Review*, 146(1/2), 81-107.
- Van Duck, P. (2010). The European Union's new strategies toward emerging Asia and Latin America. *Japanese Economy*, 29(2), 75-97.
- Villa, M. C. (2012). Una mirada multidimensional a las interacciones entre la República Popular de China y América Latina (1951-1989): los casos de Chile, Colombia y Perú. *OASIS: Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales*, 17, 107-135. Recuperado de <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=94422207&lang=es&site=ehost-live>
- Villarreal, M. A. (2014). The US-Colombia free trade agreement: Background and issues. *Current Politics and Economics of South and Central America*, 7(2), 357-399.
- Vittor, L. (2014). Indigenous people and resistance to mining projects. *ReVista-Harvard Review of Latin America*, 12(2), 50. Recuperado de <http://revista.drclas.harvard.edu/book/indigenous-people-and-resistance-mining-projects>
- Walter, M. y Urkidi, L. (2015). Community mining consultations in Latin America (2002-2012): The contested emergence of a hybrid institution for participation. *Geoforum*, 1-15.

- Watson, C. (2013). China's use of the military instrument in Latin America: Not yet the biggest stick. *Journal of International Affairs*, 66(2), 101-112.
- Winn, N. (2000). In search of Europe's internal and external borders: Politics, security, identity and the European Union. *Perspectives on European Politics and Society*, 1(1), 19-48.
- Wise, C. (2016). China and Latin America's emerging economies: New realities amid old challenges. *Latin American Policy*, 7(1), 26-51.
- Wise, C. y Quiliconi, C. (2007). China's surge in Latin American markets: Policy challenges and responses. *Politics & Policy*, 35(3), 410-438.
- Woolcock, S. (2014). Differentiation within reciprocity: The European Union approach to preferential trade agreements. *Contemporary Politics*, 20(1), 36-48.
- Xianrong, Y. (2012). El modelo de crecimiento y el desarrollo futuro de la economía china. *Revista Ábaco*, 1-2(71-72), 32-43.
- Yates, J. S. y Bakker, K. (2014). Debating the "posneoliberal turn" in Latin America. *Progress in Human Geography*, 38(1), 62-90.
- Ye, L., et al. (2013). Climate change impact on China food security in 2050. *Agronomy for Sustainable Development*, 33(2), 363-374.
- Youngs, R. (2000). Spain, Latin America and Europe: The complex interaction of regionalism and cultural identification. *Mediterranean Politics*, 5(2), 107-128.
- Youngs, R. (2012). Policy issues The European Union and democracy in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 44(3), 111-139.
- Yu, L. E. I. (2015). China's strategic partnership with Latin America: A fulcrum in China's rise. *International Affairs*, 91(5), 1047-1068.
- Zuluaga Nieto, J. (2007). U.S. Security Policies and United States-Colombia relations. *Latin American Perspectives*, 34(152), 112-119.

Autores

Mario Arroyave

Doctor Juris (Ph. D.) del Instituto de Asuntos Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Hamburgo (Alemania). Doctor Asociado del German Institut for Global and Area Studies (GIGA). Master of Laws (LL. M.) de la Universidad de Leipzig. Docente de Derecho Internacional Público, Organizaciones Internacionales y Relaciones Internacionales. Investigador de derecho internacional y de relaciones internacionales.
Correo electrónico: mario.arroyave@javeriana.edu.co

Raúl Bernal Meza

Doctor en Sociología de las Relaciones Internacionales. Con estudios en la Universidad de la Sorbona y la Pontificia Universidad Católica Argentina. Profesor titular de la Universidad Arturo Prat (Chile) y de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Argentina). Profesor de la Universidad de Buenos Aires.
Correo electrónico: bernalmeza@hotmail.com

Rafael Castro

Magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá). Abogado de la Universidad Santiago de Cali. Profesor instructor del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.
Correo electrónico: rafeca1318@gmail.com

Horacio Coral

Maestro en Economía. Politólogo y joven investigador del Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia).
Correo electrónico: coral.horacio@gmail.com

Camilo Defelipe Villa

Politólogo por la Pontificia Universidad Javeriana. Magíster en Comercio Internacional por la Universidad de Barcelona. Magíster en Política Interna-

cional Contemporánea por la Jilin University. Profesor del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana en Bogotá. Correo electrónico: camilo.de@javeriana.edu.co

Alejandra Figueredo

Estudiante de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Integrante del Semillero de Economía Política Internacional de esta Facultad. Correo electrónico: afigueredo@javeriana.edu.co

Miguel Gomis

Politólogo especializado en Iberoamérica por el Instituto de Estudios Políticos de París. Magíster en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Magíster en Finanzas y Estrategia por el Instituto de Estudios Políticos de París. Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Docente de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Consultor en gobernabilidad y gestión pública latinoamericana. Correo electrónico: miguel.gomis@gmail.com

Paula Alejandra González

Internacionalista de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Profesora de cátedra de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de esta universidad. Correo electrónico: p-gonzalezm@javeriana.edu.co

Thomas Legler

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de York, Canadá. Director de Investigación y profesor investigador en el Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana (Ciudad de México). Miembro nivel II del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México. Correo electrónico: thomas.legler@ibero.mx

Ralf J. Leiteritz

Doctorado (Ph. D.) en Estudios de Desarrollo. Maestro en Relaciones Internacionales. Pregrado en Ciencia Política y profesor titular de la Facultad de

Ciencia Política y Gobierno y de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia).

Correo electrónico: ralf.leiteritz@urosario.edu.co

Louise Lowe

M. A. (Hons) en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Aberdeen (Escocia). Actualmente, es profesora de cátedra de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá).

Correo electrónico: llowe@javeriana.edu.co

Martha Lucía Márquez Restrepo

Profesora asociada de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá). Directora de las maestrías en Relaciones Internacionales y en Estudios Latinoamericanos. Filósofa de la Universidad Nacional de Colombia. M. A. en Estudios Políticos. M. A. en Desarrollo Económico en América Latina. Doctora en Ciencias Sociales y Humanas por la Universidad Javeriana.

Correo electrónico: marquezm@javeriana.edu.co

Haibin Niu

Investigador sénior, subdirector del Center for American Studies y subdirector del Institute for International Strategic Studies, ambos de los Shanghai Institutes for International Studies (SIIS). El Dr. Niu se unió a los SIIS después de recibir su Ph. D. en Relaciones Internacionales por la Universidad de Fudan en 2006. También es subsecretario general de la Chinese Association for Latin American Studies. Su trabajo de investigación actual se centra en la cooperación internacional para el desarrollo, las potencias emergentes y América Latina.

Correo electrónico: niuhaibin@siis.org.cn

Eduardo Pastrana Buelvas

Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig (Alemania). Es abogado de la Universidad Santiago de Cali (Colombia). Fue rector y director de Investigaciones de esta Universidad. Es profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, adscrito al Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Es el director del Grupo de Investigación en Relaciones

Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de dicha facultad. Es profesor invitado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leipzig (Alemania). Es miembro de la International Studies Association y de la Latin American Studies Association. Es consultor de la Fundación Konrad-Adenauer de Colombia (KAS) y de la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE). Ha sido profesor de las universidades de Leipzig (Alemania), de Castilla la Mancha (España), del Valle y de la Santiago de Cali. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre temas de derecho internacional y relaciones internacionales.

Correo electrónico: epastrana@javeriana.edu.co

Germán Camilo Prieto

Profesor Asistente del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Director del Semillero de Economía Política Internacional de esta Facultad. Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Manchester (Reino Unido). Magíster en Economía Política Internacional de la Universidad de Warwick (Reino Unido) y politólogo de la Universidad Nacional de Colombia.

Correo electrónico: prieto-g@javeriana.edu.co

Laura Lucía Rodríguez

Estudiante de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Integrante del Semillero de Economía Política Internacional de esta Facultad.

Correo electrónico: lauralucia1114@gmail.com

Andrés Serbin

Es un antropólogo con Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Actualmente, es el Presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) y es consejero elegido en el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Es miembro fundador y antiguo presidente de la Coalición Internacional para la Responsabilidad de Proteger (ICRTOP) y de la Asociación Global para la Prevención de Conflictos Armados (GPPAC). Es miembro fundador y actual presidente emérito del Instituto de Investigación Social y Económica de Venezuela (INVESP). También trabajó como asesor para el Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela entre 1991 y 1993 y 1997 y 1999. Fue director

de Asuntos del Caribe en el Sistema Económico de Latinoamérica (SELA) entre 1995 y 1997. Se retiró de su cargo de profesor titular de la Universidad Central de Venezuela en 2001. Ha sido profesor invitado en varias universidades. Es autor de gran cantidad de libros y más de treinta volúmenes tanto en español como inglés. Ha publicado más de doscientos artículos académicos en español, inglés, francés, alemán y ruso.

Correo electrónico: aserbin@cries.org

Jiang Shixue

Profesor de la Academia China de Ciencias Sociales del Centro de Estudios Globales de la Universidad de Shanghái. Es vicepresidente de la Asociación China de Estudios Latinoamericanos y es director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Shanghai.

Correos electrónicos: jiangsx@cass.org.cn y jiangshixue@126.com

Danielly Silva Ramos Becard

Profesora asociada de la Universidad de Brasilia. Maestra en Ciencia Política y Políticas Comparativas de la Universidad Sorbona de París. Doctora en Historia de las Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia.

Correo electrónico: daniellyr@yahoo.com

Eduardo Tzili Apango

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Maestro en Estudios de Asia y África con especialidad en China por El Colegio de México. Miembro del equipo de la Dirección de Investigación de la Universidad Iberoamericana (Ciudad de México).

Correo electrónico: eduardo.tzili@uia.mx

Andrés Valdivieso

Abogado de la Universidad Santiago de Cali (USC). Magíster en Derecho Público de esta universidad. Joven investigador de Colciencias (2011-2012). Profesor de las cátedras de Regímenes Internacionales y de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, adscritas al Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

Correo electrónico: andresvaldivieso@javeriana.edu.co

Eduardo Velosa

Candidato a doctor en Ciencia Política de la Universidad de Hamburgo. Máster en Relaciones Internacionales de la Universidad Griffith (Australia). Profesor del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá) y *Research Fellow* del German Institute of Global and Area Studies (GIGA), de Hamburgo (Alemania).
Correo electrónico: evelosa@javeriana.edu.co

Diego Vera Piñeros

Profesor instructor del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá). Magíster en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario de Bogotá.
Correo electrónico: verad@javeriana.edu.co

**La proyección de China
en América Latina y el Caribe**

Se terminó de imprimir en abril de 2017,
en los talleres de Javegraf, Bogotá, D. C., Colombia.

Compuesto con tipos Minion
e impreso sobre papel bond beige.

