



CHINA Y AMÉRICA LATINA

CLAVES HACIA
EL FUTURO

JORGE SAHD K.
EDITOR



Centro UC
Estudios Internacionales
CEIUC

 **KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

JORGE SAHD K.

Director del Centro de Estudios Internacionales de la P. Universidad Católica de Chile (CEIUC) y profesor de la Facultad de Derecho UC. Es miembro del Consejo Asesor de Política Exterior del ministro de Relaciones Exteriores y presidente del Consejo de la Sociedad Civil de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. Ha realizado trabajos para organismos internacionales y ha sido consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Entre sus últimas publicaciones, destacan *Chile y la Unión Europea: hacia una mayor integración económica* y *Riesgo Político América Latina*. Anteriormente, Sahd fue representante de Chile en el comité *Vision Group* del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Abogado UC y master en Administración Pública de la Universidad de Nueva York (NYU).

China y América Latina: claves hacia el futuro

China y América Latina: claves hacia el futuro

Edición de Jorge Sahd

Autores: Nicole Jenne, Claudia Labarca, María Montt Strabucchi,
Juan Enrique Serrano Moreno, Diego Telias, Ignacio Tornero y
Francisco Urdinez.

Centro de Estudios Internacionales UC

Director: Jorge Sahd

<http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/>

Fundación Konrad-Adenauer - Oficina Chile

Representante: Andreas Klein

<https://www.kas.de/es/web/chile>

Santiago de Chile, octubre 2021.

ISBN: 978-956-9058-48-6

© Centro de Estudios Internacionales UC

Diseño y diagramación: María Soledad Sairafi

Orjikh editores limitada

orjikh.editores@gmail.com

Impresión: Editora e imprenta Maval Spa.

China y América Latina: claves hacia el futuro

EDICIÓN DE
JORGE SAHD

Centro UC
Estudios Internacionales
CEIUC

 **KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

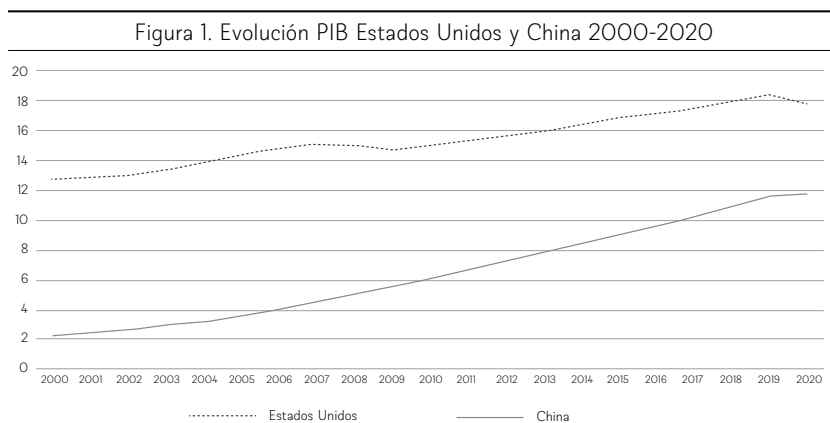
Índice

- 7 Prólogo
Jorge Sahd K.
- 13 Introducción
Andreas Klein
- 17 El orden liberal, China y América Latina
Diego Telias
- 41 La diplomacia china de “mascarillas y vacunas” hacia América Latina durante la pandemia de COVID-19
Francisco Urdinez
- 68 Diez años de inversión extranjera directa china (IED) en América del Sur: pasado y perspectivas futuras
Ignacio Tornero
- 100 Migración china en América Latina: experiencias multidimensionales
Maria Montt Strabucchi
- 128 Aspectos culturales de las relaciones económicas entre China y Chile: Una mirada desde los actores
Claudia Labarca
- 151 La retórica de la conectividad de la Iniciativa de la Franja y la Ruta en América Latina
Juan Enrique Serrano Moreno
- 174 Cooperación en seguridad con los países sudamericanos: Un área de rivalidad entre Estados Unidos y China, no de conflicto
Nicole Jenne

Prólogo

El año 2001 fue un punto de inflexión para el orden mundial. Mientras el planeta miraba atónito el atentado a las Torres Gemelas en Estados Unidos, ese mismo año China se incorporaba formalmente a la Organización Mundial de Comercio, en línea con las reformas de apertura económica iniciadas en la década del '70 por Deng Xiaoping.

Tras 20 años, las dos principales potencias han experimentado cambios. Estados Unidos se concentró en las acciones militares al liderar la llamada “guerra contra el terror” y años más tarde sufrió una debacle económica con la crisis subprime de 2008. China, por su lado, se enfocó en su desarrollo económico y tomó posiciones importantes durante la crisis financiera, generando un re-balance del poder económico global. La vocación global de China la resumió el presidente Xi Jinping en su participación en el Foro Económico Mundial de Davos en 2017. Como primer mandatario chino en la instancia, señaló que “los países deben redoblar los esfuerzos para interconectarnos, comprometernos en el mercado libre y la inversión, la liberalización, y evitar el proteccionismo (...)”.



Fuente: Banco Mundial

Así, del momento “unipolar” post segunda guerra mundial, con Estados Unidos como director de orquesta, el mundo fue transitando hacia una bipolaridad emergente, reflejada en la rivalidad estratégica actual entre Washington y Beijing. Una rivalidad que, a diferencia de la guerra fría con la ex Unión Soviética, enfrenta a dos potencias interconectadas entre sí. En palabras del profesor de la Universidad de Yale, Stephen Roach, en su libro *Unbalanced: the Codependency of America and China*: “ambas naciones están atrapadas en una web de codependencia”.

Esta confrontación estratégica se profundizó durante la administración de Donald Trump, con la llamada guerra comercial, y ha continuado con el actual presidente Joe Biden, incluyendo tarifas comerciales y restricciones tecnológicas, de seguridad y financieras. Para lo americanos, enfrentar a China es un asunto de política interna que goza de apoyo bipartidista. Según el Pew Research Center, la imagen negativa hacia el país asiático superó el 70% en 2020. En ese contexto, cabe preguntarse: ¿cómo ambas potencias encontrarán espacios de colaboración para abordar desafíos globales, como el cambio climático, terrorismo, futuras pandemias o la revitalización del sistema multilateral?

Este nuevo escenario geopolítico es un primer desafío para América Latina y requerirá ajustes en sus definiciones de política exterior. La rivalidad de las potencias podría poner en la encrucijada a los países de la región, que hasta el momento han buscado lo mejor de los dos mundos: una convergencia histórica y de valores con Estados Unidos, a la vez de las crecientes oportunidades económicas con China ¿Cómo se irá definiendo la región respecto de esta rivalidad? ¿Existe una visión compartida? El endurecimiento del conflicto tendrá impacto en la región y pondrá la difícil tarea de conciliar intereses nacionales con la competencia de sus dos principales socios económicos.

Un segundo tema central es el ascenso Chino en Latinoamérica, planteando oportunidades —pero también interrogantes— a nivel comercial, de inversiones, político y de cooperación.

Según el Foro Económico Mundial, el comercio de China con el hemisferio creció 26 veces entre el 2000 y 2020, proyectando que se duplique al 2035 a más de US\$ 700 mil millones. El crecimiento ha sido tal, que el 2000 la participación de China en el comercio total de Latinoamérica fue inferior a 2% y al 2035 podría llegar al 25% del total. Si hace dos décadas Estados Unidos era el principal socio comercial de nueve

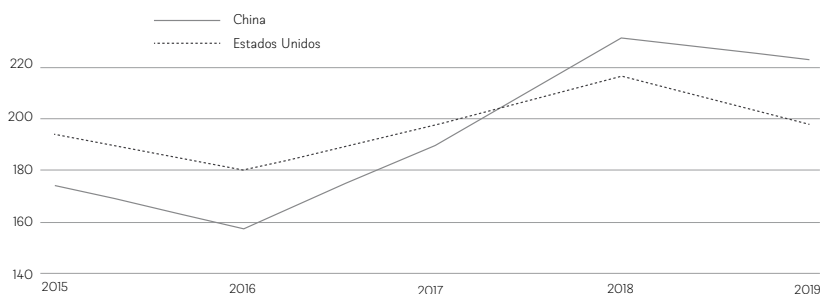
de doce países de Sudamérica, en la actualidad China lo ha superado con excepción de Ecuador, Colombia y Paraguay.

Mientras el “lugar común” consiste en criticar la escasa atención de Washington hacia el hemisferio, Beijing continúa avanzando en la firma de un acuerdo comercial con Ecuador, iniciando los primeros pasos con Uruguay y manifestando su interés de formar parte del Acuerdo Transpacífico, conocido como CPTPP o TPP11. Estos avances se sumarían a los tratados ya suscritos con Chile, Perú y Costa Rica.

Si excluimos a México, la tendencia del intercambio comercial de la región con las dos principales potencias ha seguido la siguiente trayectoria.

Figura 2. América Latina: EE.UU. vs China

El comercio de China con América Latina (excluyendo México) se ha acelerado superando el comercio con Estados Unidos en los cinco años bajo Donald Trump, especialmente en las regiones ricas en recursos del sur.



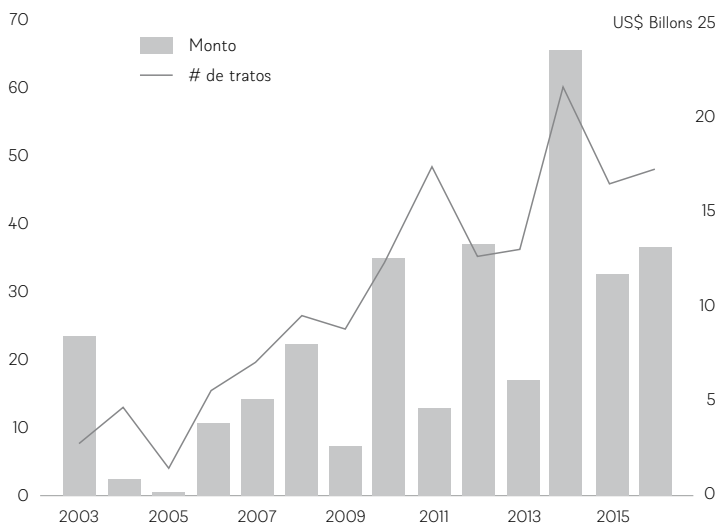
Nota: Los datos combinan exportaciones e importaciones en miles de millones de dólares estadounidenses. México, que es el principal socio comercial de EE.UU. fue excluido. Fuente: UN Comtrade.

Por otro lado, las inversiones han mostrado un crecimiento sustancial. Entre 1990 y 2009, las inversiones extranjeras directas provenientes de China a Latinoamérica fueron cerca de 7 mil millones de dólares, pero desde 2010 a 2015 superaron los 64.000 millones según datos de la CEPAL. El año 2018, la inversión del gigante asiático superó los US\$ 180 mil millones, creciendo un 13% respecto del año anterior.

La inversión china ha mostrado dos elementos relevantes. Primero, su diversificación, que va desde el sector extractivo, agro-industrial

hasta una progresiva participación en sectores estratégicos como el de energía. Segundo, el acompañamiento en muchos países de la región con financiamiento de su banca, en algunas ocasiones bajo su proyecto global *One Belt One Road* (la Franja y la Ruta). Al 2018, un total de 16 países latinoamericanos y caribeños, incluidos Uruguay, Costa Rica, Chile y Ecuador, habían firmado memorándums de entendimiento con China respecto de la Franja y la Ruta.

Figura 3. Inversión Extranjera Directa anual de China en América Latina



Fuente: Atlantic Council 2017.

Un tercer elemento central para la región ha sido el rol de China durante la pandemia del Covid-19. A través de las llamadas diplomacias de las “mascarillas y vacunas”, Beijing ha tenido una presencia activa en la provisión de insumos médicos, equipamiento y de vacunas. Países como Brasil, México o Chile se han visto beneficiados por el suministro de la vacuna Coronavac y, recientemente, el laboratorio Sinovac anunció su instalación en Chile por una inversión de US\$ 60 millones. La provisión masiva de vacunas da cuenta de la activa presencia de China en el hemisferio en el contexto de la pandemia y abre nuevas oportunidades de cooperación científica.

La estrategia de expansión global china tiene, de momento, una motivación más pragmática que se plasma en dos objetivos claros: desarrollo económico y prosperidad para su población, y seguridad. Esta proyección ha sido destacada en la estrategia de “circulación dual” definida en el plan quinquenal 2021-2025 del Congreso del Pueblo chino, cuyo eje es transitar de una economía dependiente de las exportaciones hacia una basada en el consumo interno, servicios y desarrollo de tecnología propia. Asimismo, el presidente Xi Jinping ha impulsado el concepto de “prosperidad común”, con el objeto de lograr un mayor control sobre el sector privado y abordar el malestar social frente a la creciente brecha de desigualdad.

No obstante todo lo anterior, el ascenso chino y su mayor influencia global no sólo representa oportunidades, sino también dudas y preocupaciones hacia el futuro.

La diplomacia más asertiva exhibida los últimos años, conocida como del “lobo guerrero”, ha enfrentado a China con distintos países y bloques, como Australia, Canadá o la propia Unión Europea, mediante declaraciones e incluso represalias comerciales. Enseguida, a ojos externos preocupan materias de derechos humanos, como las minorías uigures en la provincia de Xinjiang; las tensiones con Hong-Kong y las restricciones a las libertades civiles. La situación del Mar del Sur y el comportamiento regional chino también son fuente de preocupación.

Más recientemente, la mayor injerencia del poder central chino sobre el sector privado, afectando entre otros a las grandes tecnológicas y servicios de tutoriales privados, abren una interrogante sobre la dirección de una economía considerada “capitalista estatal” ¿A qué China crearle, dirán algunos? A la ponderada y circunspecta en los foros multilaterales y comunicados oficiales, o la del “lobo guerrero”. La mayor influencia global y rápido ascenso de China, no ha ido necesariamente de la mano con la construcción de una mayor confianza y legitimidad a nivel internacional.

El presente libro no es sobre el pasado, sino sobre el futuro. Con *China y América Latina: claves hacia el futuro*, pretendemos hacer una contribución a la discusión regional sobre el rol de la China actual y los elementos principales que debe considerar la región.

Entre otras, buscamos responder las siguientes preguntas ¿Cómo debe proyectar América Latina su relación de largo plazo con el gigante asiático? ¿Qué riesgos presenta la cada vez mayor dependencia comercial y de inversión en sectores estratégicos? ¿De qué forma la rivalidad es-

tratégica entre Estados Unidos y China puede afectar al hemisferio? ¿Cuáles son las claves políticas y socio-culturales para entender de mejor forma al país asiático?

Los autores del libro abordan el fenómeno de China desde múltiples dimensiones. Desde China frente al orden liberal y la democracia; pasando por su mayor influencia comercial y de inversiones en la región; la diplomacia sanitaria; la migración en América Latina; la rivalidad de las potencias; el desarrollo de su sistema financiero; las implicancias del mega proyecto *One Belt one Road*; hasta temas cruciales en seguridad y defensa.

Esta obra, desde una perspectiva académica, pretende transformarse en una suerte de “libro blanco” para prospectar la relación entre América Latina y China.

Todos estos esfuerzos no hubieran sido posible sin la valiosa contribución de Konrad-Adenauer-Stiftung, quien apoyó de forma decidida esta iniciativa. Nuestros sinceros agradecimientos por creer en este proyecto y promover de forma permanente un mayor entendimiento e integración en la región

Del mismo modo, valgan los agradecimientos para esta nueva y brillante generación de académicos dedicados a la investigación de China. Desde una perspectiva académica e interdisciplinaria, los profesores Francisco Urdinez, Ignacio Tornero, Nicole Jenne, María Montt, Diego Telias, Claudia Labarca y Juan Enrique Serrano-Moreno identifican los elementos claves en la relación del gigante asiático y la región, y los escenarios futuros. Este grupo de profesores se destaca por colaborar de manera entusiasta con el quehacer universitario y del Centro de Estudios Internacionales UC (CEIUC).

Esta publicación contó, además, con la valiosa colaboración de Diego Rojas, coordinador de investigación del CEIUC, quien apoyó en la revisión de los artículos y enriqueció la obra final con sus aportes.

Esperamos que este libro sea un valioso material de estudio para los centros académicos, una publicación útil para los tomadores de decisión y una pieza más en el tan necesario diálogo de la comunidad latinoamericana.

Jorge Sahd K.

Director
Centro de Estudios Internacionales UC

Introducción

En su lucha por asegurarse acceso a materias primas y contar con socios geoestratégicos, China ha estado dirigiendo su atención crecientemente a los países latinoamericanos. Desde que llegó a su cargo en el año 2013, Xi Jinping ha visitado 12 países latinoamericanos. La puerta de entrada para esta ofensiva de China son los partidos políticos del continente. De la mano de imponentes visitas de estado y presión diplomática, Beijing intenta sumar a los funcionarios de los partidos latinoamericanos a sus ambiciones geopolíticas. En este proceso, no es casual que al Partido Comunista de China (PCCh) le resulte especialmente cómodo el trato con los partidos de los gobiernos autocráticos de América Latina. El apoyo a los regímenes de Cuba o Venezuela implica también el apoyo a los partidos de gobierno y viceversa. Su lógica cercanía ideológica con coaliciones partidarias de orientación izquierdista y con sus gobiernos no impide, sin embargo, que el PCCh se acerque también a coaliciones partidarias de los sectores del centro y de la derecha, como, por ejemplo, la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA) o la Unión de Partidos Latinoamericanos (UPLA).

En el momento más álgido de la primera ola de la pandemia de Covid 19, en marzo de 2020, muchos partidos políticos de América Latina recibieron una carta del PCCh. A través de las embajadas chinas de los respectivos países, el PCCh los invitó a firmar la “carta abierta conjunta de los partidos políticos del mundo sobre una estrecha cooperación internacional contra el Covid 19”. Detrás de esa retórica aparentemente constructiva, se escondía la verdadera finalidad de la carta. China destacaba su “comportamiento abierto, transparente y responsable” en relación a la pandemia y rechazaba los “comentarios y prácticas estigmatizadoras” y “discriminadoras”, una alusión implícita a la crítica internacional que cosechó el país por su política de control informativo. La carta continuaba diciendo que la crisis había mostrado la debilidad de la gobernanza global, por lo que había llegado el momento de repensar el orden mundial. Según fuentes oficiales, la declaración

conjunta fue firmada por “más de 240 partidos de 110 países”, entre ellos, cuarenta de América Latina¹.

Al mismo tiempo China materializó su compromiso en la lucha contra la pandemia con el envío de abundantes remesas humanitarias de mascarillas y equipos médicos de protección a más de 46 países en el Cercano Oriente, Asia, África, Europa del Este y América Latina. De la misma manera, China se sumó tempranamente a la exportación de las nuevas vacunas contra el Covid 19. Ya el 5 de enero de 2020, se enviaron a Bolivia las primeras dosis de la vacuna CoronaVac de la empresa farmacéutica china Sinovac. Le siguieron Brasil y Chile, el 17 y 20 de enero respectivamente. Mientras otros proveedores, como Pfizer Biontech y AstraZeneca, seguían teniendo cuellos de botella en el suministro, Sinovac estuvo desde el principio en condiciones de enviar dosis de vacunas por millones al mundo.

Con su “diplomacia de las mascarillas”, el gobierno chino pretendía mostrar al país como un poder responsable, capaz de controlar la pandemia con éxito. Su suministro de equipamiento médico de protección se concentra selectivamente en países que forman parte de la iniciativa “nueva ruta de la seda”, que respaldan la política de Beijing o que el país asiático quiere ganar como aliados. Beijing se quería perfilar, demarcándose de Estados Unidos y Europa, como un socio confiable y ganar apoyos para sus ambiciones globales. Todo ello resultó aún mejor después de que la administración de Estados Unidos bajo el presidente Trump se replegara de su compromiso mundial y mostrara también una presencia diplomática menor a la histórica en su región directamente vecina de Sudamérica.

El presente libro analiza la creciente influencia de China en la región de Latinoamérica. Los investigadores que participaron del proyecto, bajo la dirección de Jorge Sahn, ofrecen una mirada a la relación de China con esta región, realizando con ello un aporte al debate sobre política exterior.

Latinoamérica es una pieza de enorme significado para la Fundación Konrad Adenauer. Aquí instaló hace sesenta años su primera oficina internacional. Hoy, la fundación tiene oficinas en cien países del mundo y en casi todos los estados latinoamericanos.

1 Siehe: Cardenal, Juan Pablo: “El arte de hacer amigos – cómo el Partido Comunista chino seduce a los partidos políticos en América Latina”, KAS Montevideo 2020.

Desde 1996, la Fundación Konrad Adenauer tiene una oficina en Beijing en la República Popular China. El objetivo principal del programa en China es el fortalecimiento de la comunicación y colaboración, así como el fomento del intercambio bilateral entre China y Alemania en las áreas de la ciencia, la economía, la tecnología y la sociología. Además, la fundación quiere impulsar la integración de China a la red de las relaciones internacionales. En el año 2001, se abrió una nueva oficina en Shanghái, en el contexto del ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio el 11 de diciembre de 2001, que iniciaba una nueva era en la apertura de China al mundo. Desde entonces, la significación económica y política de China ha experimentado enormes transformaciones. En esa época, el volumen de intercambio comercial entre Alemania y China era de 19,35 mil millones de euros, al año 2020, había alcanzado los 212,1 mil millones de euros. Al inicio del siglo, China se ubicaba en el sexto lugar entre las economías del mundo; hoy, China es la segunda mayor economía mundial.

En los últimos veinticinco años, la Fundación Konrad Adenauer ha sostenido el diálogo bajo condiciones marco cada vez más difíciles. El espectro temático ha ido cambiando permanentemente, ya que los temas comerciales y económicos que están en el centro de nuestro trabajo requieren un marco de ordenamiento jurídico, de la misma manera que las cuestiones medioambientales y relativas a un diseño sostenible de la economía resultan indispensables. Así, el derecho y la sostenibilidad se han transformado en componentes permanentes de nuestro espectro temático. El pasado reciente y el notorio cambio tecnológico de China han pasado a formar parte igualmente de nuestras áreas de interés.

Aquí encuentran espacio, por ejemplo, la articulación de una red para el intercambio chino alemán en asuntos de inteligencia artificial, como la diversidad de preguntas que plantea el marco regulatorio de la economía digital.

El creciente rol e influencia de China en el mundo es un hecho. Prepararse para ello, constituye una actitud política visionaria. Nuestra tarea es implementar formatos de diálogo con China también en un tiempo de posturas divergentes.

Andreas Klein

Representante de la
Fundación Konrad Adenauer en Chile



**CHINA Y
AMÉRICA
LATINA**



El orden liberal, China y América Latina

Diego Telias

Estudiante del Doctorado en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile - Becario CONICYT PFCHA/DOCTORADO, BECAS NACIONALES/2019 - 21190329. Editor asistente de la *Revista de Ciencia Política* e integrante del Centro de Estudios Asiáticos de la UC.

Resumen

El impresionante crecimiento económico de China en las últimas décadas y su relevancia en la escena mundial ha generado un amplio debate sobre su rol en el sistema internacional. Uno de los temas recurrentes en la literatura de relaciones internacionales ha sido el desafío que podría implicar el desarrollo de China para el orden liberal. Así, este capítulo analiza en profundidad la denominada crisis del orden internacional liberal, los cuestionamientos a las distintas dimensiones de este orden, cómo se ha posicionado China ante ellas y cuáles son las repercusiones para América Latina.

Mediante un repaso de las principales iniciativas globales de Xi Jinping, del debate sobre el rol de China en la recesión democrática y de un análisis sobre los intereses centrales del gobierno de Beijing, este capítulo plantea que las predicciones de China como un desafiante al orden internacional existente son exageradas, al menos en ciertas dimensiones de este orden. Considerando la creciente competencia entre China y Estados Unidos, los cruces de acusaciones y la narrativa de guerra fría, los países de América Latina tendrán en los próximos años la difícil tarea de desarrollar políticas exteriores inteligentes para evitar quedar atrapados en esta disputa y a su vez colaborar en la construcción de un orden internacional más justo.

Palabras clave: China, América Latina, Estados Unidos, Orden Liberal Internacional.

I. Introducción

Cuando se suele hacer referencia a la existencia de un orden liberal internacional se piensa en un sistema internacional caracterizado por el estado de derecho, la democracia, los derechos humanos, el libre comercio de bienes y capital, la seguridad colectiva y la existencia de organismos multilaterales que proveen bienes públicos (Lake, Martin, and Risse 2021). En los últimos años se ha planteado la existencia de una crisis de este orden liberal internacional debido a medidas proteccionistas, el surgimiento de grandes poderes no liberales, los fracasos en la cooperación en ámbitos como el medio ambiente o la salud, y una creciente ola de autocratización.

El debate sobre la crisis del orden liberal implica repensar si este cuestionamiento a los principios liberales proviene desde fuera, de países como China o Rusia, o desde dentro, dado el surgimiento de gobiernos con tendencias autocráticas en Europa o incluso la administración Trump en Estados Unidos. A su vez, implica debatir sobre cuáles dimensiones del orden liberal están siendo cuestionadas, debido a que de cierta manera este cuestionamiento tampoco es nuevo ya que este orden ha sido discutido desde sus inicios, ya sea por lo selectivo de donde se aplican los valores liberales, los derechos de quienes importan o qué comercio se liberaliza (Finnemore et al. 2021).

Sin lugar a duda, el gran crecimiento de China en las últimas décadas y la consecuente rivalidad con Estados Unidos ha generado un fuerte relato que posiciona a China como un desafiante de un orden liberal supuestamente internacional. Este aparente cuestionamiento por parte de China no parecería ser tal, ya que incluso este país se ha mostrado en varias ocasiones como un defensor de algunas de las características fundamentales de este orden (multilateralismo y libre comercio), como lo demostró Xi Jinping en el Foro de Davos. Sin embargo, también es cierto que otras dimensiones del orden liberal, principalmente aspectos asociados a derechos humanos van en línea opuesta con el carácter autocrático de China.

La gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe han desarrollado relaciones diplomáticas fructíferas con China en los últimos años. Sin embargo, la creciente rivalidad entre Estados Unidos y China implica un nuevo desafío para la región. En este nuevo contexto, los gobiernos latinoamericanos deberán desarrollar políticas exteriores inteligentes para no quedar atrapados en una lógica de guerra fría y de suma cero. Para lograrlo resulta fundamental entender con mayor

profundidad a China y principalmente sus intereses domésticos. Saber cómo lidiar con temas álgidos para Beijing será fundamental para mantener relaciones productivas con el gigante asiático en los próximos años.

Este capítulo que tiene como objetivo analizar las claves del futuro en las relaciones con China se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se discuten las bases del orden liberal, las causas de una posible crisis, los cuestionamientos por parte de potencias emergentes y las posibles consecuencias de su declive. Posteriormente, me adentraré en el crecimiento de China en las últimas décadas, en las iniciativas internacionales promovidas por el gobierno de Xi Jinping y su relación con el orden liberal. Una vez analizadas las propuestas de China me detendré particularmente en la discusión sobre si China busca modificar el orden internacional, analizando los intereses centrales de dicho gobierno y cómo han respondido los países ante las acusaciones hacia China. Finalmente, observaré cómo desde América Latina se interpreta el creciente rol de China y las posibles implicancias en el orden liberal, ahondando en los desafíos a futuro para los gobiernos latinoamericanos. El capítulo finaliza con unas breves conclusiones sobre el futuro de las relaciones China y América Latina.

II. El orden internacional liberal

Con el fin de la guerra fría y la búsqueda de entender la continua cooperación entre los países industriales avanzados (Estados Unidos y sus socios europeos y asiáticos), los académicos Deudney e Ikenberry (1999) plantearon la existencia de un orden internacional liberal. Este orden se caracterizaba por: instituciones de seguridad vinculantes (como la Organización del Tratado del Atlántico Norte - OTAN), una hegemonía americana pero recíproca (un orden basado en la reciprocidad y legitimidad más que en relaciones subordinadas), la existencia de grandes poderes parciales (Japón y Alemania con una cultura pacífica), una apertura económica (prevalencia de economías capitalistas e instituciones internacionales que respaldaron el libre comercio) y una identidad cívica (un espíritu de normas comunes y una identidad política particular).

Desde finales de los años cuarenta este orden liberal estructuró las relaciones entre los países industrializados, democráticos y capitalistas, con el objetivo de defenderse ante la expansión de la Unión Soviética,

apoyar el libre comercio y la movilidad de capital, promover los derechos humanos y difundir la democracia (Lake, Martin, and Risse 2021). Este pensamiento liberal plantea que en la segunda mitad del siglo XX, Estados Unidos se involucró en una construcción ambiciosa de un orden liberal, asumiendo la tarea de construir un orden internacional y organizarlo a través de instituciones multilaterales, alianzas y estados socios.

Según autores como Ikenberry (2011), este orden político jerárquico con características liberales fue exitoso en términos de proveer seguridad, creación de riqueza y de avances sociales. Este es un aspecto debatible si lo vemos desde una perspectiva de estados periféricos como los latinoamericanos, principalmente porque se podría argumentar que las ventajas de este orden liberal no parecen haberse expandido más allá de un grupo selecto de países desarrollados o de ciertas élites dentro de los países.

Más allá de este debate con respecto a los beneficios del orden liberal, a finales de la primera década del siglo XX distintos sucesos como la guerra de Irak y las decisiones de la administración Bush generaron que se comenzará a hablar de una crisis del orden liberal internacional, el fin de una era americana y el retorno a la multipolaridad (Kupchan 2003). Sin embargo, a pesar de la existencia de este argumento asociado a una crisis del rol hegemónico de Estados Unidos, académicos como Ikenberry (2011) remarcaron la fortaleza del orden internacional liberal más allá del liderazgo norteamericano.

Cuestionamientos y crisis del orden liberal

La discusión sobre si el orden internacional liberal se encuentra en crisis es muy amplia e incluso implica repensar si realmente existe un orden liberal de carácter universal o si solamente rige en ciertas regiones¹. De hecho, hasta se podrían pensar dos respuestas distintas dependiendo si consideramos los desafíos que surgen desde dentro (populismo, nacionalismo y movimientos antiglobalización en países europeos y Estados Unidos) y los desafíos que emergen del crecimiento de competidores que poseen sistemas políticos autoritarios y economías más centralizadas.

1 El número especial de la revista *International Organization* recientemente publicado en mayo de 2021 (Volumen 75, Special Issue 2) reúne diversos artículos que debaten sobre los distintos desafíos al orden liberal internacional en la actualidad.

Si observamos los cuestionamientos a este orden liberal “desde dentro”, las señales de crisis provienen de la existencia de gobiernos que dudan de las instituciones multilaterales, la democracia y el libre comercio. Un ejemplo claro fue la administración de Trump y el anuncio del retiro de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 2020, las acusaciones de fraude electoral en su derrota, su política de “*America First*” y sus enviones proteccionistas. Sin embargo, la posterior elección de Joe Biden podría mostrar que los cuestionamientos desde dentro implican una crisis pasajera y que los cimientos del orden liberal podrían mantenerse firmes.

Cabe destacar que este cuestionamiento del orden liberal desde dentro no solamente se dio en Estados Unidos. La decisión del Reino Unido de retirarse de la Unión Europea, la preponderancia de gobiernos populistas en países como Hungría o el crecimiento de la extrema derecha en Polonia podrían ser otra muestra de ello. Pero nuevamente, estos sucesos no parecerían mostrar que la estructura institucional formada en la postguerra este resquebrajándose. Además, las grandes potencias como Alemania y Japón no se han alejado de Estados Unidos ni de los principios liberales, y ciertos aspectos de la hegemonía norteamericana (poder suave y poder militar) parecerían mantenerse firmes aún.

El otro desafío que se suele mencionar sobre el orden liberal, y al que más se hace referencia, es el que proviene desde fuera debido al crecimiento de potencias regionales no liberales y particularmente de China. No caben dudas que la emergencia de nuevas potencias cambió el panorama del sistema internacional en la primera década del siglo XXI. Esto conllevó a que posteriormente a la recesión de 2008-2009, países catalogados como poderes emergentes (China, India, Brasil, Turquía, Sudáfrica, entre otros) comenzaran a cuestionar su rol en la gobernanza global y buscaran mayor participación.

Sin embargo, puede que este cuestionamiento no haya sido tan profundo como se imaginó, ya que a pesar de la construcción de grupos de cooperación sur-sur, iniciativas como los BRICS o ciertos debates sobre la institucionalización de los organismos internacionales, las potencias emergentes han operado dentro del orden existente, dando pocas señales de querer hacer cambios radicales en la gobernanza global (Kahler 2013). En este sentido, parecería que a lo que apuntaban principalmente los poderes emergentes fue a lo que Zurn (2018) denominaba una desigualdad institucionalizada y no a un cuestionamiento en sí del orden internacional.

El orden liberal y sus distintas dimensiones

Como planteo anteriormente, este orden internacional liberal parecería estar recibiendo cuestionamientos desde dentro y desde fuera. Esto podría implicar que los pronósticos de una crisis del orden liberal fruto del crecimiento de China pudiesen estar siendo exagerados. En este sentido, analizar distintas dimensiones de este orden o subórdenes puede brindarnos una mejor perspectiva de lo que está ocurriendo.

Este enfoque implica una forma distinta de analizar la crisis del orden liberal (en vez de observar cuestionamientos desde dentro o fuera), observando las dimensiones o características de este orden: democracias, libre comercio, derechos humanos, multilateralismo y seguridad colectiva (Lake, Martin, and Risse 2021). Este enfoque es aún más complejo porque un país podría formar parte de este orden internacional liberal (uniéndose a la Organización Mundial de Comercio o siendo firmante de acuerdos sobre Derechos Humanos) sin aceptar ciertos principios liberales, o incluso firmarlos pero no cumplirlos. En este sentido, la dificultad de entender esta supuesta crisis es que los países pueden elegir en que instituciones y normas involucrarse dentro del orden liberal (Weiss and Wallace 2021).

Uno de los temas principales al que suele hacerse referencia cuando se habla de la crisis del orden liberal es la recesión democrática. Los últimos informes anuales de *V-Dem Institute*² han mostrado que una gran cantidad de países son gobernados actualmente por autocracias (92 en 2020), lo cual ha llevado a autores como Luhrmann y Lindberg (2019) a definir este proceso de declive de los rasgos democráticos como una “tercera ola de autocratización”. Con respecto a las causas de este fenómeno, dentro de una línea de investigación que hace referencia al rol de actores internacionales, diversos autores han remarcado el rol de países como Rusia, Irán, China o Venezuela en los procesos de autocratización en diversas partes del mundo, haciendo referencia a la influencia de Rusia en Eurasia, el rol de la Organización de Cooperación de Shanghái o la ayuda de Venezuela en el declive democrático de otros países de América Latina (Tansey 2016; Tolstrup 2009; Vanderhill 2013).

2 *Autocratization Surges – Resistance Grows. Democracy Report 2020*. Disponible en https://www.v-dem.net/media/filer_public/de/39/de39af54-0bc5-4421-89ae-fb-20dcc53dba/democracy_report.pdf

Otra de las dimensiones que se suelen analizar con respecto a una posible crisis del orden liberal son las instituciones multilaterales (Lake, Martin, and Risse 2021). En este sentido ha surgido el concepto de “multilateralismo disputado” (*contested multilateralism*) que describe una situación que resulta de la estrategia de ciertos países de utilizar instituciones multilaterales nuevas o existentes para desafiar reglas, prácticas o misiones de instituciones multilaterales (Morse and Keohane 2014). De esta manera, instituciones que puedan desafiar a aquellas nacidas en el marco de los acuerdos de Bretton Woods podrían ser consideradas como desafíos al orden internacional liberal, tal como han sido catalogadas ciertas iniciativas de China que discutiré en la próxima sección.

Por último, otro de los temas críticos cuando se suele hacer referencia a la crisis del orden liberal es con respecto al régimen internacional de Derechos Humanos y su cumplimiento por parte de países como Rusia o China. Sin embargo, nuevamente aquí el desafío puede provenir desde dentro, como la no aceptación por parte de Estados Unidos de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional o la polémica decisión de Trump de salirse del Consejo de Derechos Humanos de la ONU (Lake, Martin, and Risse 2021).

III. China y los desafíos al orden liberal

El espectacular crecimiento económico que se produjo en China debido a las reformas económicas encabezadas por Deng Xiaoping a finales de los años setenta posicionó nuevamente a este país en el centro del sistema internacional. Su entrada a la Organización Mundial del Comercio y su afianzamiento como la segunda economía más grande del mundo implicaron un salto a la escena internacional. A pesar de que en las últimas décadas del siglo XX China mantuvo un perfil bajo en política exterior, sus circunstancias internas (necesidad de materias primas y de salida al exterior de sus empresas) implicaron un creciente rol de China en el mundo. Esto produjo grandes consecuencias para todas las regiones, entre ellas el denominado “boom de los *commodities*” con importantes repercusiones en América Latina.

El crecimiento de China ha implicado un gran debate, tanto académico como político, sobre su ascenso y las repercusiones que esto supone para el sistema internacional y el orden liberal (Allison 2017; Buzan 2010; Friedberg 2005; Ikenberry 2008; Johnston 2007, 2013; Mear-

sheimer 2010; Schweller and Pu 2011; Weiss and Wallace 2021). En esta discusión, un enfoque realista en las relaciones internacionales ha alertado sobre el crecimiento de China y una inevitable competencia con Estados Unidos (Mearsheimer 2001). Una perspectiva distinta remarcó que el orden liberal se mantendría debido a que China se ha beneficiado de este orden y ha prosperado dentro de ese marco (Ikenberry 2008). Otra forma en la que se observó este ascenso, desde un enfoque constructivista, fue aduciendo que la participación de los países en organizaciones internacionales podría provocar una socialización que conllevaría a que China no busque socavar el orden internacional liberal (Johnston 2007).

Uno de los últimos aportes a este debate lo brindan Weiss y Wallace (2021), quienes argumentan que los enfoques que resaltan la posibilidad de resiliencia e integración de este orden liberal son demasiado optimistas y no han tenido en cuenta aspectos de política doméstica. Según estos autores, estas miradas no consideran el quiebre que se ha dado dentro de Estados Unidos sobre la propia preservación de este orden (como lo mostraron las acusaciones de Trump a la parcialidad de la OMS durante la pandemia) y la posibilidad de una redefinición de este orden, en lo que refiere a su propósito e identidad, por parte de un poder autoritario como China. En este sentido, puede pensarse que ciertas características internas del régimen doméstico de China entran en conflicto con las bases del orden liberal como el énfasis en el rol del estado en la economía, la sospecha a organizaciones no gubernamentales o una visión nacionalista.

Más allá del enfoque que se priorice para entender el crecimiento de China y su relación con el orden liberal, suele existir un consenso de que China se siente cómodo con los valores westfalianos de soberanía y no interferencia, pero no con ciertos principios centrales del orden internacional liberal como la democracia, la libertad de prensa y los derechos humanos (Lake, Martin, and Risse 2021). En ese sentido, cuando se suele hacer referencia a la crisis del orden internacional liberal y el desafío que puede implicar China, se observa principalmente el aspecto de la democracia y los derechos humanos.

Otras miradas más críticas de China han hecho referencia a las iniciativas como *“Belt and Road Initiative”* (también denominada la nueva Ruta de la Seda) o el Banco Asiático de Infraestructura e Inversión y cómo estos fenómenos buscarían sustituir las iniciativas multilaterales del orden liberal. Sin embargo, a pesar de ciertos diagnósticos alar-

mistas que plantean que el *soft power* de China está transformando el mundo y ofreciendo una alternativa de autoritarismo de mercado (Halper 2010; Kurlantzick 2007), parecería que una mayor influencia de China podría implicar un empuje de este orden liberal hacia una dirección más westfaliana, caracterizada por los principios de soberanía y no interferencia en asuntos internos, en vez de suponer un desafío frontal al orden internacional existente (Weiss and Wallace 2021). En las siguientes subsecciones analizaré brevemente cómo China se ha relacionado con distintas dimensiones del denominado orden liberal internacional.

China y el multilateralismo

Dos de las iniciativas multilaterales de China que se han mencionado como cuestionamientos al orden liberal existente son el *Belt and Road Initiative* (BRI)³ y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB por su sigla en inglés). La primera surge en 2013 cuando Xi Jinping propuso el lanzamiento de un cinturón económico a lo largo de la Ruta de la Seda que una el este de Asia con Europa, y posteriormente una Ruta de la Seda marítima del siglo XXI que una el sudeste asiático con Europa, pasando por África⁴. La segunda iniciativa es un organismo financiero, fundado en 2015, creado con el objetivo de financiar proyectos de infraestructura y reforzar la conectividad en Asia.

La *Belt and Road Initiative* fue concebida primero como un esfuerzo por revitalizar la conectividad a lo largo de la Ruta de la Seda, pero luego se transformó en un *catch-all* para la política exterior China, dado que tanto los acuerdos de cooperación y ciertas inversiones en los países han sido etiquetadas bajo la marca BRI (Myers 2018). Por sus dimensiones, BRI podría considerarse una de las principales estrategias de política exterior de China a lo largo de su historia, planteando una agenda que busca profundizar la cooperación regional económica y establecer una gran estrategia de poder con intereses geopolíticos y geoestratégicos (Zhou and Esteban 2018). En un intento de comprender los objetivos específicos de BRI, se han señalado principalmente la coordinación

3 Para mayores detalles sobre esta iniciativa se recomienda el artículo de Juan Serrano en este mismo libro.

4 Estos dos proyectos adquirieron el nombre de “*One Belt, One Road*”, luego renombrados como “*Belt and Road Initiative*” (BRI). En español: “La Iniciativa de la Franja y la Ruta”.

política, interconexión de infraestructuras, fluidez comercial, apoyo financiero, y el contacto entre los pueblos (Huang 2016).

El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura inició sus operaciones en 2016 con más de cincuenta miembros de distintas regiones y la oposición por parte de Estados Unidos (Callaghan and Hubbard 2016). Este organismo, clave en el intento de China de tener un rol más activo en el desarrollo internacional, cuenta actualmente con 86 miembros (a junio de 2021), entre los cuales se encuentran varios países latinoamericanos. Cabe destacar que este banco se crea en un contexto donde China buscaba un rol más importante en las instituciones existentes como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, así como la búsqueda de un derecho legítimo dado su creciente estatus (Ren 2016). Esta nueva institución fue observada como una potencial amenaza al orden internacional existente (Knoerich and Urdinez 2019; Layne 2018), aunque muchos de los proyectos que se financiaron en los primeros años han sido cofinanciados con otros organismos como el Banco Mundial, institución a la que se pensaba que buscaría reemplazar.

En definitiva, si bien *Belt and Road Initiative* ha sido considerado como un intento de China de formar una coalición para reformular el sistema de gobernanza global y fortalecer su rol en el orden internacional existente (Zhou and Esteban 2018), esta iniciativa es demasiado amplia e indefinida como para considerarla un desafío para el orden liberal. Además, no parecería existir evidencia de que BRI este desafiando por ejemplo el libre comercio de bienes y capital. En esta misma línea, el caso del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura parecería mostrar que China busca crear capas adicionales para complementar las instituciones existentes (FMI y Banco Mundial), más que un cuestionamiento directo o el reemplazo de los órganos existentes (Telias 2020b). Más allá de estos dos ejemplos claves, los estudios que han analizado el rol de China en la construcción o mantenimiento de regímenes internacionales (multilateralismo) muestran una importante variación dependiendo de las temáticas (Kastner, Pearson, and Rector 2018). Además, es una cuestión que puede variar con el tiempo y fruto de ciertas circunstancias como muestra la reciente crítica de China a la OMS al rechazar una segunda investigación sobre el origen del COVID-19.

Autocracia y Derechos Humanos

La creciente importancia de China en el sistema internacional a la que hacíamos referencia en subsecciones anteriores y su modelo autocrático ha implicado que China sea cuestionada también por promover la autocracia. Estudios académicos hacen referencia a esta posible promoción autocrática, ya sea a través de la Organización de Cooperación de Shanghái al fomentar este organismo normas que mantienen un *statu quo* autocrático (Ambrosio 2008), o mediante relaciones bilaterales por el incentivo de mantener vecinos autocráticos (Bader, Grävingsholt, and Kästner 2010). Sumado a esto, enfoques más críticos con China, muy asociadas al pensamiento neoconservador norteamericano, hacen referencia a la existencia de un “Consenso de Beijing” o a cómo el poder suave de China podría transformar al mundo (Halper 2010; Kurlantzick 2007).

Pese a las acusaciones de que China busca promover su modelo autocrático⁵, no parece existir evidencia clara que muestre que China intenta expandir su modelo político a otros países del mundo (Nathan 2015; Telias 2020a; Vanderhill 2013). Los argumentos que se esgrimen en este sentido es que China no busca influenciar el tipo de régimen doméstico ni inmiscuirse en la política interna de los países, manteniendo una política exterior defensiva. En el caso particular de América Latina y la posibilidad de que China pueda interferir en el régimen doméstico, ciertos estudios que buscaron entender el posible rol de China en los procesos de autocratización argumentan que las relaciones de China con países autocráticos (Cuba y Venezuela) y democráticos (Costa Rica y Chile) no difieren (Brand, Mcewen-Fial, and Munro 2015).

El hecho de que China busque tener relaciones cordiales con cualquier tipo de régimen y que no promueva activamente un modelo autocrático no implica que no le resulte más sencillo involucrarse con pares autocráticos e incluso que no prefiera ese tipo de régimen en sus países vecinos (Myanmar o Camboya, por ejemplo). En este sentido, se suele argumentar que China contrarresta la promoción de la democracia si lo considera una amenaza a su propia supervivencia, como puede ser el caso de las protestas y movilizaciones en Hong Kong, pero se muestra indiferente con respecto a la democratización si no percibe riesgos de contagio (Chen and Kinzelbach 2015).

En lo que refiere a otro aspecto clave del orden liberal como el régimen de derechos humanos, China ha sido criticada por obstaculizar una in-

interpretación amplia de la seguridad humana. Suele mencionarse como ejemplo la discusión sobre la norma de Responsabilidad de Proteger donde China hace énfasis en el principio westfaliano de la soberanía y donde también remarcó el valor del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas donde posee poder de veto (Börzel and Zürn 2021). Además, se ha acusado al Partido Comunista de China de moldear el discurso de derechos humanos a su favor y rechazar la interferencia extranjera para excusarse con respecto a la violación de derechos humanos en su territorio (Lake, Martin, and Risse 2021).

En definitiva, la relación de China con el orden liberal es ambigua y más compleja que el simple pensamiento de que su crecimiento implica un cuestionamiento directo a los principios del orden liberal. En este sentido, un enfoque sobre los intereses estratégicos o centrales de China puede darnos ciertas pistas sobre hasta qué punto China está cuestionando o no el orden internacional liberal y qué desafíos implica a futuro.

IV. La política doméstica de china y sus principales intereses

Para entender la vinculación de China con el orden internacional liberal resulta fundamental analizar la política doméstica de dicho país, siguiendo los enfoques que resaltan la importancia de las preferencias internas para entender fenómenos internacionales⁶. Esto implica observar los intereses principales de China o lo que se ha denominado como sus “líneas rojas”. En ese sentido, se podría argumentar que el Partido Comunista de China no ha cuestionado los principios del orden liberal o los regímenes internacionales existentes, salvo cuando amenazan su supervivencia doméstica y soberanía (Weiss and Wallace 2021).

Durante años se ha instalado la idea de tres grandes taboos para China (las tres T): Tíbet, Taiwán y Tiananmen (Volodzko 2015). Sin embargo en el último tiempo han aparecido otras “líneas rojas” ya que a los temas mencionados se han sumado otros como las revueltas en Hong

6 El libro de Milner (1997) —*Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*— es un ejemplo de este enfoque que prioriza la política doméstica para entender los resultados internacionales, mirada que también ha sido utilizado recientemente en los análisis sobre China y los desafíos al orden liberal por Weiss y Wallace (2021).

Kong (Wasserstrom 2020), las acusaciones de violación de derechos humanos en Xinjiang (Kelemen and Turcsányi 2019; Putz 2019) y las disputas en el Mar del Sur de China (Rubiolo 2020). Además, como muestra la imposición de aranceles a los vinos australianos luego del pedido de Australia de una investigación independiente sobre el origen del COVID-19, los aspectos relacionados a la imagen de China también son intereses centrales en este contexto de creciente competencia con Estados Unidos.

Una forma de entender estas “líneas rojas” para el gobierno de China es a través del propio concepto utilizado por el Partido Comunista de “core interests”, que son esencialmente no negociables y que implican un alto nivel de rigidez. Michael Swaine (2011) ha sostenido que este término implica tres componentes: preservar el sistema básico del estado de China y su seguridad nacional; la soberanía nacional e integridad territorial; y el desarrollo continuo y estable de la economía y sociedad china.

Más allá de estos tres componentes, Swaine (2011) también hace referencia al concepto de reunificación o unidad nacional, en clara referencia a la cuestión de Taiwán, y también argumenta que el tema de los derechos humanos es un interés fundamental, en referencia al derecho del gobierno de determinar cómo se potenciará la vida de los ciudadanos de China. En este sentido, los temas relacionados con Taiwán, Xinjiang, Hong Kong y el Tíbet son líneas rojas para China porque implican aspectos de soberanía nacional.

Reacciones a los intereses centrales de China

En referencia a los temas que involucran aspectos de soberanía e integridad territorial de China, uno de los asuntos que ha generado distintas repercusiones en el ámbito internacional ha sido la denuncia de violación de derechos humanos en Xinjiang (Amnesty International 2018) y las protestas en Hong Kong. En 2019, 22 países redactaron una carta dirigida a la ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) en donde instaron a China a frenar la detención masiva en Xinjiang⁷. Como respuesta,

7 Los países firmantes fueron: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Islandia, Irlanda, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza. Documento A/HRC/41/G/11 disponible en: <https://ap.ohchr.org/Docu>

embajadores de 37 países ante la ONU publicaron una declaración apoyando las medidas que dispuso China en Xinjiang⁸. Bolivia, Cuba y Venezuela fueron los países latinoamericanos que integran esta última lista que hace un llamamiento a no politizar los temas de derechos humanos.

En 2020 nuevamente 39 países instaron a China a respetar los derechos humanos, particularmente los derechos de personas que pertenecen a minorías religiosas y étnicas (Putz 2020), pidiendo la presencia de observadores independientes en Xinjiang. Entre los países que se agregaron en referencia a 2019 se encuentran ciertos países de nuestra región que poseen relaciones diplomáticas con Taiwán como Haití u Honduras. Como respuesta a este pedido, 45 países se manifestaron en defensa de las políticas de China, argumentando que los distintos grupos étnicos disfrutaran un ambiente estable, siendo esto confirmado por diplomáticos y observadores de dichos países. Cabe destacar que entre los países que se agregaron a la lista anterior de 2019, se destaca Nicaragua, un país que posee relaciones con Taiwán y no con China. Además, resulta interesante que Bolivia, que había formado parte de este grupo de países en 2019, no lo hizo en 2020, seguramente fruto del cambio ideológico en el gobierno.

Otro tema sensible para China que estuvo presente en el debate de organizaciones internacionales ha sido la situación en Hong Kong, sobre la cual también se han expresado decenas de países. Muchos de ellos expresaron preocupación por los recientes episodios ocurridos, haciendo referencia principalmente a que ciertos aspectos de la “*Hong Kong National Security Law*” no concuerdan con las obligaciones legales internacionales de China, invocando a China a mantener la autonomía, derechos y libertades en Hong Kong, así como a respetar la independencia de su cuerpo judicial. Nuevamente, otro grupo de países apoyó la política de China en Hong Kong, remarcando que la Región

ments/sdpage_e.aspx?b=10&se=204&t=2

8 Arabia Saudita, Argelia, Angola, Bahréin, Bangladesh, Bielorrusia, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Camerún, Comoras, Congo, Cuba, Corea del Norte, República Democrática del Congo, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Eritrea, Estado de Palestina, Filipinas, Gabón, Guinea Ecuatorial, Irán, Iraq, Kuwait, Laos, Mozambique, Myanmar, Nepal, Nigeria, Omán, Pakistán, Rusia, Serbia, Somalia, Sri Lanka, Sudan, Sudan del Sur, Siria, Tayikistán, Togo, Turkmenistán, Uganda, Uzbekistán, Venezuela, Yemen, Yibutí, Zambia y Zimbabue. Documento A/HRC/41/G/17 disponible en: https://ap.ohchr.org/Documents/sdpage_e.aspx?b=10&se=204&t=2

Administrativa Especial de Hong Kong es una parte inalienable de China, y por lo tanto un asunto interno (Tiezzi 2020).

Hong Kong y Xinjiang no son los únicos dos temas sobre los cuales los países han tomado posiciones en referencia a intereses centrales de China. Taiwán también es un tema clave porque implica el propio reconocimiento de China, por ende todo aspecto relacionado a ello, ya sea la apertura de una oficina comercial o el apoyo a la participación de Taiwán en un organismo internacional, es un tema sensible para China. Además, en los últimos años y principalmente luego de la llegada de Trump al poder, la expansión de la tecnología 5G por parte de las empresas de telecomunicaciones de China como Huawei y ZTE también ha sido un tema sobre el cual los países se han visto presionados a reaccionar.

Los intereses principales de China y la lógica de guerra fría

Las reacciones (y no reacciones) a lo que se podría denominar “líneas rojas” de China (temas de soberanía nacional como Xinjiang, Tibet, Taiwán y Hong Kong) han sido diversas. Incluso las causas de porque los países reaccionan de distinta manera también son una incógnita ya que la intuición de un interés meramente económico no es del todo sólida, surgiendo otras potenciales explicaciones como factores político – estratégicos; presiones de Estados Unidos; normas, ideas e identidades compartidas; o aspectos de política doméstica.

Más allá de las distintas respuestas que han dado los países a los sucesos de Hong Kong o las denuncias sobre violación de derechos humanos en Xinjiang, la narrativa de guerra fría y de suma cero que se ha promovido desde la administración Trump ha implicado no solamente debates con respecto a cuestiones fundamentales de soberanía para el gobierno de Beijing, sino también presiones respecto a otras iniciativas provenientes de China. Bajo esta lógica se ha cuestionado desde Estados Unidos la incorporación a nuevas instituciones como el Banco Asiático de Inversiones e Infraestructura, las reacciones hacia proyectos de gran envergadura como el “*Belt and Road Initiative*” y la posibilidad de firmar contratos en materia de tecnología.

En este sentido, pensar la relación con China en una lógica de guerra fría no solamente es incorrecto, sino que supone un peligro de quedar atrapado en cuestiones que China considera intereses primordiales y que puede implicar un rápido deterioro en las relaciones con dicho

país. Asumir como un hecho que China busca cambiar las reglas de juego de la gobernanza global o las instituciones multilaterales es un enfoque que no parecería estar sustentado en una evidencia clara, tal como muestran los casos del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y la *Belt and Road Initiative*. En esta línea, tal como plantea Kahler (2013), los países emergentes, entre ellos China, han presionado y cuestionado el sistema pero operando dentro del mismo, dando poca señal de querer hacer cambios radicales del statu quo en la gobernanza global. Es por ello que entender la relación de China con el orden liberal, sus intereses centrales, y las líneas rojas, es un aspecto clave para la relación a futuro entre China y América Latina.

V. América Latina, China y el orden internacional

Las relaciones entre América Latina y China se han intensificado en las dos últimas décadas luego del ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio en 2001 y la visita de Hu Jintao a la región en 2004. Las causas de este incremento en las relaciones se pueden asociar a aspectos económicos (la necesidad de recursos naturales y materias primas por parte de China y la diversificación de mercados de exportación para las economías latinoamericanas) y políticos (el valor estratégico de América Latina y el Caribe —ALC— para la *One China Policy*). Sobre este último aspecto cabe destacar que nueve de los 15 países que reconocen a Taiwán se ubican en ALC⁹, siendo el caso de Paraguay uno de los más emblemáticos y de mayor actualidad dado el costo que supone para Asunción el no reconocimiento de China (Long and Urdinez 2021), acentuado en un contexto de pandemia y las negociaciones por vacunas.

En la última década las relaciones de China con la región se han incrementado no solamente en términos económicos sino en materia diplomática con la firma de acuerdos estratégicos con diversos países, entre ellos Brasil, Venezuela, México, Argentina, Perú, Chile, Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Bolivia. En este sentido, con una estrategia multidimensional de cooperación, China ha desarrollado socios afines ideológicamente como los países del ALBA, socios geo-políticos como Brasil y Argentina, y socios comerciales como Chile y Perú (Borquez

9 Los países que a junio de 2021 poseen relaciones diplomáticas con Taiwán y no con China son: Belice, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, y San Vicente y las Granadinas.

and Bravo 2020). Además, los vínculos con la región no solo han sido bilaterales, también se ha creado el Foro China-CELAC en búsqueda de lograr una plataforma conjunta con todos los países de América Latina y el Caribe (Vadell 2018), incluyendo aquellos con los que China no posee relaciones diplomáticas.

Una muestra del buen relacionamiento de la región con China es la gran respuesta que se ha dado a *Belt and Road Initiative*, ya que la mayoría de los países pueden ser considerados como parte de la iniciativa¹⁰. Panamá en noviembre de 2017 fue el primer país en firmar un memorando de entendimiento con China sobre BRI, pocos meses después de haber establecido relaciones diplomáticas con el país asiático. El resto de los países se ha “unido” posteriormente cuando el gobierno de Xi Jinping invitó a la región formalmente durante el Foro China-CELAC. Con respecto al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, otra de las iniciativas claves de China en los últimos años, Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay ya forman parte del organismo, mientras que Bolivia, Chile, Perú y Venezuela son “*prospective members*” (información hasta junio de 2021).

El capítulo más reciente en la relación entre China y América Latina se contextualiza en el marco de la pandemia e incluye lo que se ha denominado la diplomacia de las mascarillas¹¹, el aumento de cooperación en salud y la compra de vacunas a empresas de China. Cabe destacar que si bien las donaciones de China no es algo nuevo para la región debido a la existencia de una cooperación sur – sur (Vadell 2019), este fenómeno adquirió mayor relevancia en el contexto de la pandemia. Esto se debió principalmente a los intentos de China de compensar la imagen negativa que implicaron las acusaciones de un posible ocultamiento de información sobre el surgimiento del COVID-19. Estas donaciones provenientes de China que llegaron a la mayoría de los países de la región a comienzos de 2020 implicaron una coordinación que incluyó donaciones del gobierno central, fundaciones, empresas, universidades y gobiernos subnacionales (Telias and Urdinez 2020).

Las presiones de Estados Unidos

10 Cabe destacar que no resulta sencillo entender cabalmente qué implica formar parte de BRI. Sobre este tema se recomienda el artículo de Serrano y otros (2021).

11 Para mayores detalles sobre la diplomacia de las vacunas en América Latina se recomienda el artículo de Francisco Urdinez en este mismo libro.

El involucramiento de China en la región ha generado un llamado de atención en Estados Unidos y de cierta manera una competencia inevitable en los últimos años. Este proceso se hizo más explícito con la llegada de Trump al poder, la denominada “guerra comercial” y la retórica utilizada por el expresidente de Estados Unidos. Sin embargo, cabe destacar que esta disputa o competencia entre estos dos grandes poderes puede trazarse años antes a la estrategia “*pivot*” de la administración Obama en 2011 y a la llegada al poder de Xi Jinping en 2013 (Actis and Creus 2020).

La rivalidad entre Estados Unidos y China se percibe en varias dimensiones, desde el aspecto comercial hasta el tecnológico, con los capítulos conocidos sobre Huawei y el 5G (Rosales 2020). Pero además la competencia se ha dado también en el ámbito de las instituciones multilaterales, con el ejemplo de la acusación estadounidense sobre la imparcialidad de la Organización Mundial de la Salud en la investigación del origen del COVID-19, las acusaciones hacia China por derechos humanos y las presiones para la participación de Taiwán en distintos foros.

Más allá de como encuadremos esta disputa, América Latina no ha quedado ajena a esta creciente competencia. En el marco de una visita a Panamá a fines de 2018, el exsecretario de Estado norteamericano, Mike Pompeo, pidió a América Latina mantener los ojos abiertos ante el incremento de inversiones chinas. Posteriormente en abril de 2019 en Chile, Pompeo remarcó que Estados Unidos va a alertar a sus socios latinoamericanos sobre los riesgos de la relación con China.

Estas acusaciones de Estados Unidos y su rebote en la región han generado una contra narrativa por parte de China que la prensa denominó “diplomacia de los lobos guerreros” y que si bien no es un aspecto nuevo (Johnston 2013), adquirió mayor relevancia en el último tiempo. En este sentido, tal como lo planteó Wang Yi, ministro de relaciones exteriores, China “protegerá sus intereses legítimos y no permitirá ninguna violación de su soberanía y dignidad. Cuando tales cosas estén en juego, los diplomáticos chinos, donde quiera que estén en el mundo, declararán la firme posición de China” (Wang 2019).

En la región se han dado algunos ejemplos de este cruce de acusaciones, siendo seguramente la más conocida la acusación del hijo del presidente de Brasil y diputado, Eduardo Bolsonaro, culpando a China por la pandemia. Otro suceso destacado fue la controversia entre el Embajador de China ante Chile, Xu Bu, con el diputado Jaime Bellolio,

por el encuentro de este último con Joshua Wong, uno de los líderes de las protestas de Hong Kong. En otros países como Uruguay, Perú o Bolivia también se han dado debates públicos en prensa con respecto a opiniones contrarias a China y su respectiva respuesta por parte de las embajadas.

Cruces de acusaciones y el escape a una guerra fría

Tal como se ha planteado en las subsecciones anteriores, América Latina en su conjunto, pero en particular países de Sudamérica como Chile, Uruguay, Argentina, Brasil, Venezuela e incluso Bolivia han avanzado de gran manera en las relaciones diplomáticas con China, tanto en aspectos comerciales a comienzos de siglo como posteriormente en relaciones multidimensionales que incluyen inversiones, crédito, infraestructura, cooperación y el ámbito cultural. Si bien aún queda un gran camino para recorrer en materia de conocimiento mutuo entre China y la región, los avances en materia de estudios asiáticos en América Latina y la proliferación de producción académica sobre las relaciones entre los países parecerían estar achicando esa gran brecha.

Un ejemplo de cómo han avanzado las relaciones con China a lo largo de las últimas décadas lo brinda Chile, un país que cumplió el año pasado 50 años de relaciones diplomáticas con China y que ha mantenido una política exterior pragmática, manteniendo buenas relaciones tanto con China como con Estados Unidos. Los avances en las relaciones de Chile con China se pueden observar desde aquel apoyo al ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio a finales del siglo XX, pasando por la firma del Tratado de Libre Comercio, hasta llegar a la actual relación que ha permitido no solamente la llegada de grandes donaciones durante los primeros meses críticos de la pandemia, sino también que gran parte de la población chilena esté siendo inoculada con vacunas de farmacéuticas chinas.

Sin embargo, el desafío de mantener buenas relaciones con China es cada vez más grande, fruto no sólo de la creciente importancia de China en todos los ámbitos de la política mundial, sino también debido a las presiones por parte de otro actor clave de la región como Estados Unidos. Este nuevo contexto implica la necesidad de una estrategia inteligente e informada sobre las relaciones con China, que entre otros aspectos implica no quedar atrapado en una lógica de guerra fría entre estos dos grandes poderes.

Como se ha planteado anteriormente, el argumento de que China se encuentra socavando el orden liberal existente no es del todo convincente, principalmente porque se puede dudar incluso de la existencia de un orden liberal internacional que llegue a los distintos rincones del mundo, porque China ha crecido dentro del marco de las instituciones existentes y porque el gobierno de Beijing no parece querer replicar su modelo autocrático. No obstante, esto no implica que en materia de política doméstica China posea un régimen distinto a la mayoría de los países democráticos de la región y que los márgenes para cuestionar su accionar sean cada vez menores, tal como lo muestran las reacciones de China ante cuestionamientos recibidos sobre el trato a la población uigur en Xinjiang o a las protestas en Hong Kong. Al fin y al cabo, el desafío más grande para los países de la región será caminar en esta cuerda floja de un cruce de acusaciones entre Estados Unidos y China y no quedar atrapado en ellos.

VI. Reflexiones

Los movimientos antiglobalización, el nacionalismo, el populismo de extrema derecha en Estados Unidos y Europa, y el revisionismo de Rusia han sido mencionados en el último tiempo como desafíos a las sociedades liberales (Börzel and Zürn 2021). Sin embargo, en el contexto de una creciente competencia con Estados Unidos también se ha presentado a China como el gran desafiante para el orden liberal. En este capítulo se planteó, a través de un análisis de las principales iniciativas de China y sus intereses primordiales, que esta última narrativa es más compleja de lo que suele presentarse.

En este sentido se puede argumentar que China acepta ciertas dimensiones del orden liberal como la liberalización económica (tal como lo expresó Xi Jinping en Davos) y el multilateralismo, pero rechaza principios que son centrales como democracia, libertad de prensa y derechos humanos (Weiss and Wallace 2021). Sin embargo, cabe destacar que esto último no implica que China busque promover su modelo autocrático en el resto de los países, ni que sus iniciativas como *Belt and Road Initiative* o el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura planteen generar un cambio radical en las normas internacionales existentes.

Considerando esto y el contexto de una creciente narrativa anti-China en Estados Unidos, los países de América Latina deberán escapar de

esta lógica de suma cero o de nueva guerra fría. Esto supondrá un gran desafío para los gobiernos y sin duda marcará los debates de política exterior en los próximos años. Incluso los países de América Latina debiesen aprovechar algunos de los cuestionamientos al orden internacional existente para trabajar más activamente en la construcción de un nuevo orden internacional más inclusivo. En este sentido cabe destacar que los países de la región ya han sabido contribuir, por ejemplo en la construcción del régimen de derechos humanos en el período de post segunda guerra mundial (Sikkink 2017) o del principio de no intervención (Schulz 2017).

Ante un contexto desafiante por los cruces de acusaciones entre Estados Unidos y China y el solapamiento entre normas de no intervención en asuntos internos y derechos humanos, los gobiernos de América Latina deberán evitar quedar entrampados en una disputa hegemónica y contribuir inteligentemente a un orden internacional que genere mayores recompensas para la región. Hace unos años se hizo recurrente la utilización de la “trampa de Tucídides” para entender si Estados Unidos y China podían escapar de una guerra inevitable (Allison 2017). Ahora, en un ambiente de creciente competencia entre estas dos potencias, América Latina deberá evitar caer en la trampa de esta disputa. Saber lidiar con los intereses primordiales de China sin resignar a valores fundamentales como los derechos humanos y contribuir a un orden internacional más justo e inclusivo a través de las instituciones existentes podría ser un camino hacia ello.

Referencias

- Actis, Esteban, and Nicolás Creus. 2020. *China Contra Estados Unidos En La Crisis de La Pandemia*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Allison, Graham. 2017. *Destinated for War? Can America and China Escape Thucydides' Trap?* New York: Houghton Mifflin.
- Ambrosio, Thomas. 2008. “Catching the ‘Shanghai Spirit’: How the Shanghai Cooperation Organization Promotes Authoritarian Norms in Central Asia.” *Europe-Asia Studies* 60(8): 1321–44.
- Amnesty International. 2018. *China: “Where Are They?” Time For Answers About Mass Detentions In The Xinjiang Uighur Autonomous Region*. London.
- Bader, Julia, Jörn Grävingholt, and Antje Kästner. 2010. “Would Autocracies Promote Autocracy? A Political Economy Perspective on Regime-Type Export in Regional Neighbourhoods.” *Contemporary Politics* 16(1): 81–100.
- Borquez, Andres, and Carlos Bravo. 2020. “Who Are China’s Strategic Economic Partners in South America?” *Asian Education and Development Studies* ahead-of-p.

- Börzel, Tanja A, and Michael Zürn. 2021. "Contestations of the Liberal International Order: From Liberal Multilateralism to Postnational Liberalism." *International Organization* 75(2): 282–305.
- Brand, Alexander, Susan Mcewen-Fial, and Wolfgang Muno. 2015. "An 'Authoritarian Nexus'? China's Alleged Special Relationship with Autocratic States in Latin America." *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 99(99): 7–28.
- Buzan, Barry. 2010. "China in International Society: Is 'Peaceful Rise' Possible." *Chinese Journal of International Politics* 3(1): 5–36.
- Callaghan, Mike, and Paul Hubbard. 2016. "The Asian Infrastructure Investment Bank: Multilateralism on the Silk Road." *China Economic Journal* 9(2): 1–24.
- Chen, Dingding, and Katrin Kinzelbach. 2015. "Democracy Promotion and China: Blocker or Bystander?" *Democratization* 22(3): 400–418.
- Deudney, Daniel, and John Ikenberry. 1999. "The Nature and Sources of Liberal International Order." *Review of International Studies* 25(2): 179–96.
- Finnemore, Martha, Kenneth Scheve, Kenneth A Schultz, and Erik Voeten. 2021. "Preface." *International Organization* 75(2): iii–iv.
- Friedberg, A L. 2005. "The Future of U.S-China Relations - Is Conflict Inevitable?" *International Security* 30(2).
- Halper, Stefan. 2010. *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century*. New York: Basic Books.
- Huang, Yiping. 2016. "Understanding China's Belt & Road Initiative: Motivation, Framework and Assessment." *China Economic Review* 40(2016): 314–21.
- Ikenberry, John. 2008. "The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?" *Foreign Affairs* 87(1): 23–37.
- . 2011. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Johnston, Alastair Iain. 2007. *Social States: China in International Institutions, 1980–2000*. Princeton: Princeton University Press.
- . 2013. "How New and Assertive Is China's New Assertiveness?" *International Security* 37: 7–48.
- Kahler, Miles. 2013. "Rising Powers and Global Governance: Negotiating Change in a Resilient Status Quo." *International Affairs* 89(3): 711–29.
- Kastner, Scott L, Margaret M Pearson, and Chad Rector. 2018. *China's Strategic Multilateralism: Investing in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kelemen, Barbara, and Richard Q Turcsányi. 2019. "It's the Politics, Stupid: China's Relations with Muslim Countries on the Background of Xinjiang Crackdown." *Asian Ethnicity*: 1–21.
- Knoerich, Jan, and Francisco Urdinez. 2019. "Contesting Contested Multilateralism: Why the West Joined the Rest in Founding the Asian Infrastructure Investment Bank." *The Chinese Journal of International Politics* 12(3): 333–70.
- Kupchan, Charles. 2003. *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-First Century*. New York: Knopf.
- Kurlantzick, Joshua. 2007. *Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World*. New Haven and London: Yale University Press.
- Lake, David A, Lisa L Martin, and Thomas Risse. 2021. "Challenges to the Liberal Order: Reflections on International Organization." *International Organization* 75(2): 225–57.
- Layne, Christopher. 2018. "The US–Chinese Power Shift and the End of the Pax Americana." *International Affairs* 94(1): 89–111.

- Long, Tom, and Francisco Urdinez. 2021. "Status at the Margins: Why Paraguay Recognizes Taiwan and Shuns China." *Foreign Policy Analysis* 17(1).
- Lührmann, Anna, and Staffan I Lindberg. 2019. "A Third Wave of Autocratization Is Here: What Is New about It?" *Democratization* 26(7): 1095–1113.
- Mearsheimer, John. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton.
- . 2010. "The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia." *The Chinese Journal of International Politics* 3(4): 381–96.
- Milner, Helen V. 1997. *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Morse, Julia, and Robert Keohane. 2014. "Contested Multilateralism." *The Review of International Organizations* 9(4): 385–412.
- Myers, Margaret. 2018. "China's Belt and Road Initiative: What Role for Latin America?" *Journal of Latin American Geography* 17(2): 239–43.
- Nathan, Andrew. 2015. "China's Challenge." *Journal of Democracy* 26(1): 157–70.
- Putz, Catherine. 2019. "Which Countries Are For or Against China's Xinjiang Policies?" *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2019/07/which-countries-are-for-or-against-chinas-xinjiang-policies/>.
- . 2020. "2020 Edition: Which Countries Are For or Against China's Xinjiang Policies?" *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2020/10/2020-edition-which-countries-are-for-or-against-chinas-xinjiang-policies/>.
- Ren, Xiao. 2016. "China as an Institution-Builder: The Case of the AIIB." *The Pacific Review* 29(3): 1–8.
- Rosales, Osvaldo. 2020. *El Sueño Chino*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Rubiolo, M Florencia. 2020. "The South China Sea Dispute: A Reflection of Southeast Asia's Economic and Strategic Dilemmas (2009-2018)." *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 15: 115–30.
- Schulz, Carsten-Andreas. 2017. "Accidental Activists: Latin American Status-Seeking at The Hague." *International Studies Quarterly* 61(3): 612–22.
- Schweller, Randall L, and Xiaoyu Pu. 2011. "After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline." *International Security* 36(1): 41–72.
- Serrano Moreno, Juan Enrique, Diego Telias, and Francisco Urdinez. 2021. "Deconstructing the Belt and Road Initiative in Latin America." *Asian Education and Development Studies* 10(3): 337–47.
- Sikkink, Kathryn. 2017. *Evidence for Hope*. Princeton: Princeton University Press.
- Swaine, Michael D. 2011. "China's Assertive Behavior: Part One: On 'Core Interests.'" *China Leadership Monitor* 34(22): 1–25.
- Tansey, Oisin. 2016. "The Problem with Autocracy Promotion." *Democratization* 23(1): 141–63.
- Telias, Diego. 2020a. "China y La (No) Promoción de La Autocracia: Aportes Al Debate Sobre Democracia y Autoritarismo En El Orden Internacional." *Relaciones Internacionales* 93(2 SE-Artículos).
- . 2020b. "China y La Gobernanza Global: a tres años del inicio de las operaciones del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura." *PORTES, revista mexicana de estudios sobre la Cuenca del Pacífico* 14(28): 7–29.
- Telias, Diego, and Francisco Urdinez. 2020. *China's Foreign Aid Determinants: Lessons from a Novel Dataset of the Mask Diplomacy During the COVID-19 Pandemic*. https://www.researchgate.net/publication/344035590_China%27s_Foreign_Aid_Determinants_Lessons_from_a_Novel_Dataset_of_the_Mask_Diplomacy_During

- the_COVID-19_Pandemic?channel=doi&linkId=5f4e9485299bf13a3196ea83&showFulltext=true.
- Tiezzi, Shannon. 2020. "Which Countries Support China on Hong Kong's National Security Law?" *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2020/10/which-countries-support-china-on-hong-kongs-national-security-law/>.
- Tolstrup, Jakob. 2009. "Studying a Negative External Actor: Russia's Management of Stability and Instability in the 'Near Abroad.'" *Democratization* 16(5): 922–44.
- Vadell, Javier. 2018. "El Foro China-CELAC y El Nuevo Regionalismo Para Un Mundo Multipolar: Desafíos Para La Cooperación 'Sur-Sur'." *Carta Internacional* 13(1).
- . 2019. "China in Latin America: South-South Cooperation with Chinese Characteristics." *Latin American Perspectives* 46(2): 107–25.
- Vanderhill, Rachel. 2013. *Promoting Authoritarianism Abroad*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers.
- Volodzko, David. 2015. "China's Biggest Taboos: The Three Ts." *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2015/06/chinas-biggest-taboos-the-three-ts/>.
- Wang, Yi. 2019. "State Councilor and Foreign Minister Wang Yi Meets the Press." *Embassy of the People's Republic of China in the Arab Republic of Egypt*. <http://eg.china-embassy.org/eng/rdwt/2019annualsessions/t1644522.htm>.
- Wasserstrom, Jeffrey. 2020. *Vigil: Hong Kong on the Brink*. Columbia: Columbia Global Reports.
- Weiss, Jessica Chen, and Jeremy L Wallace. 2021. "Domestic Politics, China's Rise, and the Future of the Liberal International Order." *International Organization* 75(2): 635–64.
- Zhou, Weifeng, and Mario Esteban. 2018. "Beyond Balancing: China's Approach towards the Belt and Road Initiative." *Journal of Contemporary China* 27(112): 487–501.
- Zurn, Michael. 2018. *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy and Contestation*. Oxford: Oxford University Press.

La diplomacia china de “mascarillas y vacunas” hacia América Latina durante la pandemia de COVID-19

Francisco Urdinez

Profesor Asociado del Instituto de Ciencia Política,
y profesor afiliado al Centro de Estudios Internacionales y al
Centro de Estudios Asiáticos de la
Pontificia Universidad Católica de Chile.
E-mail: furdinez@uc.cl

Resumen

Este capítulo detalla las donaciones de insumos médicos y la venta de vacunas de laboratorios chinos a países de América Latina desde el comienzo de la pandemia de COVID-19 a junio de 2021, un año y medio más tarde. Partiendo de la premisa, existente en la literatura, de que siempre existen motivaciones políticas detrás de las donaciones de ayuda externa, exploramos que rol jugaron estas motivaciones en las llamadas “diplomacia de las mascarillas” y diplomacia de las vacunas” en la región. El capítulo ofrece datos novedosos sobre cuáles países recibieron donaciones de insumos médicos, y cuantifica el rol que han tenido los laboratorios chinos en las campañas de vacunación contra el COVID-19. Además, se exploran los efectos que ambas, “diplomacia de las mascarillas” y la “diplomacia de las vacunas”, tuvieron sobre la reputación de China en la opinión pública latinoamericana. El capítulo presenta tres hallazgos, a saber, que (a) a pesar de la gran repercusión mediática, la diplomacia de las mascarillas fue relativamente pequeña en la cantidad de dinero donada, y las donaciones fueron hechas por una multiplicidad de actores entre las que destacan las empresas y fundaciones chinas; (b) los laboratorios chinos han tenido un rol central en la vacunación de la región, representando más de la mitad de las vacunas aplicadas a mediados de junio de 2021, pero estas vacunas han sido mayoritariamente vendidas y no donadas; y que (c) la pandemia ha afectado fuertemente la reputación de China en la región, y ni la diplomacia de las vacunas ni la diplomacia de las mascarillas parecen haber tenido el efecto de mejorar este daño reputacional.

El virus del COVID-19 se identificó por primera vez en Wuhan, China, en diciembre de 2019, y tres meses después, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote como pandemia. Durante el primer año de esta pandemia, China desplegó un programa de ayuda internacional que fue llamado por la prensa como “diplomacia de las mascarillas”. El virus fue llamado despectivamente de “virus chino” por el presidente de Estados Unidos, Donald Trump (Rogers, Jakes, & Swanson, 2020), y el ataque ofreció una oportunidad a China para contrarrestar estas acusaciones mediante donación de insumos sanitarios y reforzar su poder blando (Zhu, Edney, & Rosen, 2019), y proyectar la imagen de “potencia responsable” (Pu, 2019). Además, la pandemia ofreció a China la oportunidad de demostrar que su desarrollo científico estaba ya a la altura de los países desarrollados. Cinco laboratorios chinos desarrollaron vacunas, Sinopharm, Sinovac y CanSinoBIO, Anhui Zhifei Longcom y el IMBCAMS (*Institute of Medical Biology of the Chinese Academy of Medical Sciences*), siendo los tres primeros los más exitosos. Esto permitió a China utilizar la negociación de vacunas para fortalecerse políticamente.

El brote de COVID-19 ofrece una oportunidad única para entender los determinantes políticos de la ayuda exterior de China. Dada la naturaleza explosiva de la pandemia y, en un contexto en el que los recursos y el tiempo eran escasos, China tuvo que dar prioridad a algunos países sobre otros. El programa de ayuda fue coordinado por el Ministerio de Comercio (MOFCOM), el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) y las embajadas locales, pero incluyó donaciones de fundaciones, empresas privadas y estatales y gobiernos subnacionales y muchos de los laboratorios que desarrollaron vacunas son privados. La diplomacia de las máscaras y de las vacunas son, por tanto, una extensión de la política económica de China, donde los intereses económicos se entremezclan con los políticos.

La literatura existente en el campo de la economía política internacional sobre ayuda humanitaria en contexto de crisis reconoce que no es puro altruismo lo que lleva a los países a ayudar a otros, sino que siempre hay intereses políticos detrás (Fuchs & Öhler, 2021; Milner & Tingley, 2010). Partiendo de esta premisa, el objetivo de este capítulo es arrojar luz sobre cuáles fueron los países que China priorizó en la diplomacia de las máscaras y de las vacunas en América Latina y el Caribe y ofrecer evidencia exploratoria de los efectos que la pandemia ha tenido sobre la imagen que los latinoamericanos tienen sobre China y

cuánto estas políticas ayudaron a mejorar la reputación china en esta región del mundo (Eichenauer, Fuchs, & Brückner, 2021).

La estructura del capítulo es la siguiente. La sección que sigue ofrece una breve revisión de la evidencia preexistente respecto a la ayuda humanitaria china, el cual es un fenómeno relativamente reciente. Luego, se ofrece información novedosa sobre qué países son los que recibieron mayores donaciones de insumos médicos y cuáles lograron importar mayor cantidad de vacunas de laboratorios chinos. La siguiente sección describe la evolución de la imagen que los latinoamericanos han tenido con China en los últimos veinte años, lo que nos permitirá poner en contexto el efecto que la pandemia ha tenido sobre la reputación de China desde comienzos de 2020 a mediados de 2021 (cuando este capítulo fue escrito), así como el impacto que estas donaciones y la pandemia han tenido sobre la reputación de China en la región latinoamericana mediante evidencia de encuestas.

China como proveedor de ayuda externa

El crecimiento de la ayuda no occidental en las últimas dos décadas, con algunos de los mismos condicionantes políticos que utilizan los países occidentales (Koch, 2015), ha sido explorado en la literatura académica, y se han cuestionado las intenciones que hay detrás de dicha ayuda y empíricamente analizado si, efectivamente, existen diferencias entre los objetivos políticos que persiguen los donantes occidentales de los no occidentales (Dreher, Fuchs, Parks, Strange, & Tierney, 2018). A medida que China fue creciendo económicamente hasta convertirse en la segunda economía del mundo, comenzó gradualmente a desempeñar un papel destacado en asistencia al desarrollo, y no ha escapado a este debate, principalmente en el contexto de la ayuda que ha prestado a África en las últimas dos décadas (Brautigam, 2011).

China se ha visto forzada a adoptar una doble identidad internacional, a saber, la de gran potencia y la de país en desarrollo que tiene una capacidad limitada para ejercer un liderazgo mundial (Pu 2019). Por momentos usa una, por momentos la otra, según la conveniencia. El hecho de que China haya creado su agencia oficial de ayuda, la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo de China (CIDCA) en 2018 (Zhang & Ji, 2020), señala un cambio gradual de marca de su política exterior: de este modo, China “dice” que es lo suficientemente

madura como para dejar de ser un receptor de ayuda y pasar a ser un donante.

Lo cierto es que la ayuda china se ha canalizado no sólo desde la CID-CA, sino también desde una multiplicidad de otros actores, incluidos los bancos de políticas que conceden créditos blandos (Gallagher & Myers, 2014), las empresas e incluso el Ejército Popular de Liberación (Varrall, 2016). Zhang and Smith (2017) sostienen que el sistema de ayuda chino se caracteriza por una competencia constante por la influencia entre los actores nacionales (el Ministerio de Comercio, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Finanzas de China, y las empresas encargadas de ejecutar los proyectos de ayuda chinos), donde, en última instancia, es el Partido Comunista de China “es quien toma las decisiones finales sobre la política exterior china y la ayuda” (Zhang y Smith 2017, 2341).

Aunque varios autores han analizado los determinantes de la ayuda exterior proporcionada por China (Brautigam, 2011; Dreher & Fuchs, 2015; Dreher et al., 2018; Woods, 2008) la dificultad para definir lo que se clasifica como ayuda y lo que no, implica que todavía no tenemos respuestas claras sobre los motivos e intenciones que hay detrás de esta ayuda. Brautigam (2011) considera que parte de esta confusión está relacionada con el hecho de que el programa de ayuda oficial de China no ha sido transparente. A los fines de este capítulo, entendemos por “diplomacia de las máscaras” a la donación de insumos médicos y sanitarios para combatir la pandemia de COVID-19 de parte de todos los actores chinos, políticos o no, y a la “diplomacia de las vacunas” a la donación y venta a precios (y cantidades) preferenciales de vacunas producidas por laboratorios chinos, tanto privados como públicos, para combatir la pandemia de COVID-19. En la noción de “diplomacia” se asume que en la venta o donación hay un cálculo que consiste en fortalecer la política externa del país en la región latinoamericana.

Estudios previos a la pandemia de COVID-19 sobre el ascenso de China en América Latina, basados en su mayoría en datos cualitativos, sostienen que la relación entre China y América Latina se basa en los principios de la cooperación sur-sur, en la que la ayuda se inscribe en un marco de cooperación que busca promover el desarrollo (Vadell, 2019), y que la ayuda a la región se ha visto afectada por la necesidad de asegurar recursos naturales (Creutzfeldt, 2016; Stallings, 2016; Sun, 2017), abrir nuevos mercados para los productos chinos (Creutz-

feldt 2016), aislar a Taiwán (Maggiorelli, 2017; Malacalza, 2019), obtener apoyo de organismos internacionales y mejorar la apreciación de los valores y la cultura chinos. La próxima sección ofrecerá datos novedosos sobre la magnitud y prioridades de la diplomacia de las mascarillas y de las vacunas.

La diplomacia de las mascarillas y de las vacunas hacia América Latina

En esta sección del capítulo ofreceré datos sistematizados que permiten cuantificar los fenómenos de la diplomacia de las mascarillas y de las vacunas en base a investigación reciente y delinear las tendencias centrales de ambos fenómenos.

Diplomacia de las mascarillas

Con datos de alto detalle sobre la diplomacia de las mascarillas, presento lo que creo son cinco hallazgos centrales de dicho fenómeno en la región. En medio de la pandemia, se publicaron algunos informes preliminares que describían las donaciones chinas a América Latina y el Caribe durante la pandemia. Dos fuentes preexistentes, recopiladas por el Wilson Center (2020) y Malacalza (2020), tenían como principal objetivo comparar las donaciones de Estados Unidos y China. Estas bases de datos agregan los datos a nivel de país y no identifican a los donantes individuales, los receptores, la fecha de la donación, y a menudo confunden las donaciones con las compras. Atendiendo a esta debilidad, con Diego Telias recopilamos una base de datos que es la más sistematizada y desagregado disponible hasta la fecha y que fue publicada en *Journal of Current Chinese Affairs* (Telias & Urdinez, 2021).

En febrero de 2020, se comenzó a analizar las noticias sobre donaciones en los primeros días del mes, tras lo cual se hizo rápidamente evidente que, sin un método de recolecta de datos sistematizado, sería muy difícil calibrar con claridad quién estaba donando y qué se estaba donando a quién. Durante el periodo comprendido entre el 13 de febrero y el 20 de junio de 2020, formamos un equipo de investigación de cuatro personas y realizamos un raspado web diario (*web scrapping*) de noticias, tuits, publicaciones en Facebook e Instagram de los sitios web o cuentas de embajadas chinas y taiwanesas, Ministerios de Asun-

tos Exteriores, Ministerios de Sanidad, Aduanas y políticos de los países receptores que hacían referencia a algunas o todas las palabras clave: “donación”, “China”, “COVID”, “pandemia”, “ayuda”, “asistencia”, “máscaras” y “respiradores”.

La base de datos sistematizada comprende un universo de 537 donaciones en 33 países entre el 11 de febrero y el 20 de junio de 2020. Aquí el primer hallazgo de la diplomacia de las mascarillas en la región: el fenómeno fue relativamente marginal y los montos donados fueron menores a los que la prensa parecía sugerir. En total, la diplomacia de las máscaras totalizó 128 millones de USD donados por China en los 33 países analizados. En promedio, cada donación tuvo un valor de 282.000 USD, las cuales tuvieron una variación enorme por donación, que va desde los 70 USD a los 37 millones de USD.

Cuando los datos son agregados a nivel nacional vemos que los tres principales destinos de donaciones chinas (Venezuela, Brasil y Chile) condensan 60,1% del total donado. También podemos notar que, cuando medido en USD per cápita, el mayor impacto de dichas donaciones fue en países de Caribe y Venezuela (Tabla 1).

Para poder transformar las donaciones a su equivalente en dólares realizamos una conversión de acuerdo al valor promedio de los ítems donados en Alibaba en el día de la donación. La tabla 2 ofrece, sin embargo, las donaciones por ítems donados, tal y como fue reconstituido del análisis de prensa y fuentes oficiales y publicado en Telias y Urdinez (2021). El segundo hallazgo de los datos es que el foco de las donaciones de insumos médicos fue, literalmente, en mascarillas y no en otros insumos como ventiladores, o test de COVID. Este es un punto relevante, pues en algunos países la prensa mal-informó sobre donación de cientos de ventiladores a varios países, que en realidad eran comprados por los gobiernos a empresas chinas (ver Urdinez (2021)).

El tercer hallazgo de la diplomacia de las máscaras es que las donaciones no fueron centralizadas por el gobierno de China en todos los países. La tabla 3 clasifica a los 15 principales donantes de China durante la pandemia. El Gobierno central chino representa el 41% de todo el dinero registrado en el conjunto de datos, que se eleva al 45,8% si contamos las embajadas chinas en el país receptor. Si bien fue el actor central, entre los mayores donantes se encuentran empresas como Chery, MEHECO, Three Gorges, CNOOC, Sinopec, Yutong, CMOC, Huawei y China Baosteel. Estas representan el 23% del total de donaciones. La base de datos registra nada menos que 85 empresas diferentes que

Tabla 1: Donaciones chinas por país		
	Millones de USD	USD per cápita
Venezuela	45,54	1,52
Brasil	23,17	0,11
Chile	9,96	0,37
Cuba	9,00	0,66
Perú	6,85	0,21
Argentina	5,62	0,12
Costa Rica	4,78	0,94
México	4,12	0,03
Colombia	2,99	0,06
Ecuador	2,99	0,17
República Dominicana	2,51	0,23
Panamá	1,97	0,45
Uruguay	1,71	0,07
Bolivia	1,55	0,13
El Salvador	1,43	0,22
Trinidad y Tobago	1,05	0,76
Dominica	0,78	10,83
Jamaica	0,56	0,19
Barbados	0,35	1,23
Surinam	0,25	0,42
Antigua y Barbuda	0,20	2,06
Guyana	0,15	0,19
Bahamas	0,13	0,34
Granada	0,11	0,94
Haití	0,07	0,01
Saint Lucia	0,07	0
Paraguay	0,05	0,01
TOTAL	128	

Fuente: Telias y Urdinez (2021).

Tabla 2: Donaciones de Chinas por artículo

	Mascarillas comunes	Mascarillas N95	Exámenes rápidos de COVID	Respiradores
Antigua y Barbuda	30.000	0	1.500	0
Argentina	420.520	69.080	56.000	10
Bahamas	500	25.000	0	0
Barbados	57.000	15.000	1.536	3
Bolivia	222.000	5.000	20.000	5
Brasil	952.000	20.200	29.600	0
Chile	3.300.000	0	3.500	35
Colombia	165.680	10.000	30.000	0
Costa Rica	305.000	10.000	12.580	5
Cuba	3.400.000	0	104.000	0
Dominica	30.000	0	1.536	15
República Dominicana	126.000	0	25.000	4
Ecuador	499.000	79.500	0	18
El Salvador	3.000	10.000	0	0
Granada	45.300	500	1.365	0
Guyana	60.500	0	1.536	0
Jamaica	30.500	1.000	3.000	4
México	882.100	62.000	50.000	5
Panamá	188.700	6.880	15.000	5
Perú	235.000	0	60.000	30
Surinam	39.500	0	2.000	2
Trinidad y Tobago	58.900	1.200	4.000	10
Uruguay	728.000	2.000	21.200	5
Venezuela	9.000.000	0	649.000	0

Fuente: Telias y Urdinez (2021).

hicieron al menos una donación, si bien la mayoría de ellas fueron pequeñas, de menos de 20 mil dólares. Otro tipo de donantes importante fueron las fundaciones, entre ellas la Fundación Jack Ma, que ocupa el segundo lugar en la tabla de mayores donantes. Las fundaciones no mencionadas en la tabla también donaron cantidades menores, como la Fundación Jade (con sede en República Dominicana) o la Fundación de Bienestar Público Shenzhen Mammoth.

También cabe mencionar que varias provincias y municipios chinos fueron muy activos, reforzando los lazos diplomáticos subnacionales. Las provincias de Fujian, Jiangsu, Sichuan, Shanxi y Henan fueron las más activas, y Shanghai fue el municipio más activo, con cinco donaciones (a Rosario, São Paulo, Guayaquil, Ciudad de Panamá y Puerto España). El número de sociedades civiles y cámaras de comercio con China que han realizado pequeñas donaciones es tan grande que sin la agregación sería imposible analizar estos datos¹.

En cuanto a los actores, hay varios puntos interesantes a destacar de la Tabla 3. En primer lugar, la creciente importancia de la Fundación Jack Ma como actor relevante en el ámbito de las donaciones a nivel mundial. Esta fundación, creada por el fundador de Alibaba, Jack Ma, en 2015, que se centra en proyectos en las áreas de emprendimiento, educación, liderazgo femenino, apoyo médico y protección del medio ambiente, no había tenido mucha participación en América Latina hasta la llegada de COVID-19. El gran anuncio llegó a finales de marzo con el anuncio de que donaría 2 millones de mascarillas, 400.000 exámenes y 104 respiradores a 24 países de América Latina (Fundación Jack Ma 2020). Estas donaciones llegaron a los más diversos lugares como el Hospital de la Amistad China-Dominica (Embajada China en Dominica 2020) o la Caja de Seguro Social de Costa Rica (Colombia 2020).

Un hecho interesante que ilustra lo difusa que es la línea entre donantes privados y públicos (ver Varrall 2016) es que las donaciones de la Fundación Jack Ma se han canalizado mayoritariamente a través de las embajadas chinas en la región y han implicado la presencia de embajadores en las ceremonias de entrega, convirtiendo la diferencia entre las donaciones de la fundación y las del gobierno chino en algo no del todo claro. De hecho, la mayoría de los medios de comunicación

1 Para quienes deseen, estos datos pueden explorarse en el siguiente link: <https://estudiosasiaticos.uc.cl/humanidades-digitales/mask-diplomacy-v-1-0>

han titulado estas donaciones como “donaciones chinas”. Al mismo tiempo, en nuestro conjunto de datos no tenemos registros de donaciones de la Fundación Jack Ma a países que no tienen relaciones diplomáticas con China, lo que está en consonancia con la idea de que las donaciones cumplen con las directrices del gobierno central (Hatton, 2020). También hay que señalar que no hay información detallada de la Fundación sobre los destinos finales de estas donaciones.

Tabla 3: principales donantes chinos durante la pandemia de COVID-19 (en millones de USD)

	Millones de USD
Gobierno de China	52,7
Fundación Jack Ma	14,9
Gobierno de Taiwán*	13,3
Chery	12,0
Embajada de Taiwán en el país receptor*	7,0
Embajada de China en el país receptor	6,4
Donaciones de empresarios chinos coordinadas por la Embajada del país en China	5,4
MEHECO	5,0
Tres Gargantas	4,7
CNOOC y Sinopec	2,1
Yutong	1,6
Huawei	1,5
CMOC	1,2
CBMM (China Baosteel)	0,9
Oficina de Asuntos Exteriores de Henan	0,7
Asociación Benéfica Consolidada de China	0,7

Fuente: Telias y Urdinez (2021). (*) Donaciones de Taiwán.

Un cuarto hallazgo se desprende de la figura 1, que muestra que las empresas chinas fueron actores relevantes en la prestación de ayuda, sobre todo cuando éstas habían realizado inversiones en el país anfitrión, como es el caso de Chile, Brasil y Perú que son los tres principales destinos de inversiones chinas entre 2017 y 2020. Entre los mayores donantes a la región se encuentra el fabricante de automóviles

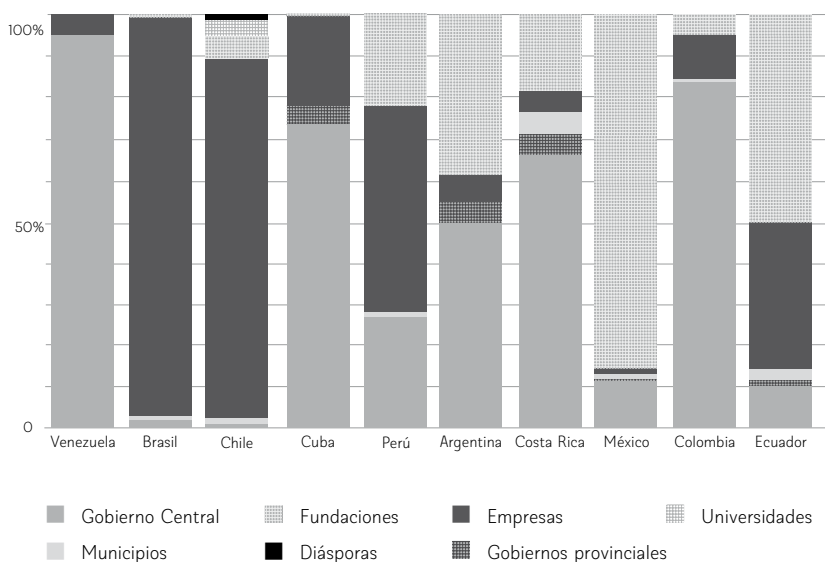
Chery. En Brasil, donde tiene su propia planta en la ciudad de Jacareí, la empresa no sólo importó seis millones de máscaras y 118 mil equipos de protección personal para donar al Estado de São Paulo, sino que también importó una máquina para la producción de máscaras (Journal Nacional, 2020). Otra empresa que se encuentra entre los mayores donantes a la región es la farmacéutica Meheco que, en Ecuador, por ejemplo, donó mascarillas, lentes médicos y termómetros por un valor de 26 mil dólares que fueron recibidos por el Ministro de Salud, el Ministro de Relaciones Exteriores y el Embajador de China en el país a finales de abril (El Telégrafo, 2020), ilustrando una vez más lo borrosa que es la distinción entre las donaciones del Estado chino y de otros donantes chinos.

Si nos fijamos en las donaciones empresariales, es interesante destacar las de Huawei durante este periodo, principalmente por la importancia global que ha tenido esta empresa en los últimos años debido a la competencia por el 5G, las acusaciones de Estados Unidos sobre sus posibles vínculos con el gobierno de China y su fuerte desembarco en América Latina. Los suministros de mascarillas quirúrgicas, gafas protectoras y tabletas para el personal médico llegaron a varios países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Panamá, República Dominicana, Surinam y Uruguay. Estas donaciones se realizaron a través de la dirección general de la empresa en el país receptor (como en Uruguay), en alianza con empresas locales como Claro (en República Dominicana) o Biotec (en Brasil), o en conjunto con otras empresas en China a través de cámaras de comercio (Cámara de Comercio Ecuatoriana-China).

Una de las mayores donaciones de Huawei a la región fueron las cámaras térmicas para uso sanitario. Un ejemplo de este tipo de donaciones es un sistema utilizado en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza en Argentina que permite controlar la temperatura de hasta 20 personas a la vez (Telam, 2020). Otro aspecto clave de la presencia de Huawei en la región durante la pandemia fue la implementación de un software de inteligencia artificial para detectar el COVID-19 a través de imágenes de tomografía computarizada utilizando la plataforma Cloud de Huawei. Según China Today (2020), el hospital del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en Quito fue el primero en contar con este sistema, que posteriormente se utilizó también en Guayaquil y en otros países como Panamá y República Dominicana. La ayuda no ha sido el único aporte de Huawei, ya que los diversos contactos entre los ministerios de salud de los países de la región con sus pares en China

se han desarrollado a través de WeLink, una plataforma de trabajo en equipo desarrollada por la empresa (Info Negocios, 2020).

Figura 1. Donaciones chinas por tipo de donante



Por último, un quinto hallazgo es que durante la pandemia China aprovechó el alto grado de institucionalización de sus organizaciones locales para la acción internacional (Liu & Song, 2020). Incluso antes de la pandemia de COVID-19, las provincias y ciudades de China promovieron acuerdos de cooperación y se comprometieron a través del Foro de Cooperación entre Gobiernos Locales dentro del Foro China-CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y caribeños). Las donaciones subnacionales tienen dos características: (a) a través de los acuerdos de hermanamiento preexistentes. Por ejemplo, la ciudad de São Paulo, en Brasil, recibió donaciones de máscaras directamente del gobierno municipal de Shanghai, ciudad hermana desde 1988; (b) A través de la presencia de consulados latinoamericanos en las provincias del interior de China. Un ejemplo de esto es la donación de Chongqing a Uruguay a través del nuevo consulado que este país abrió en 2019.

Por último, hay dos categorías de donantes que, si bien parecen irrelevantes mirando los montos en USD, fueron muy activos en el trabajo de campo. La primera es la sociedad civil, es decir, la diáspora china en cada uno de los países receptores, que en su mayoría donó alimentos y *kits* de limpieza en los barrios empobrecidos. En Venezuela, por ejemplo, la comunidad china entregó una donación al gobierno del estado de Lara en abril, mientras que, en Surinam, la comunidad china donó materiales para el ministerio de defensa y las fuerzas policiales. La segunda fueron las donaciones colectivas: donaciones realizadas por varios donantes en conjunto. Por ejemplo, en Chile hubo una donación colectiva de varias empresas chinas, a saber, Minmetals (metales y minerales), Chinalco (aluminio), Yutong (autobuses), Didi (aplicación de transporte), Dahua (videovigilancia) y la Universidad de Tsinghua como parte de la campaña “China Ayuda a Chile” organizada por la embajada chilena en Beijing (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, 2020). Las donaciones colectivas reflejan la complejidad de los actores implicados y las dificultades para hacer un seguimiento de cientos de donaciones en un periodo muy corto.

Diplomacia de las vacunas

A mediados de 2020, cuando la diplomacia de las mascarillas china en América Latina estaba en su *peak*, varios laboratorios anunciaron avances con respecto a una vacuna para inmunizar contra el virus de COVID-19. Entre ellos se encontraban Pfizer en asociación con BioNTech (farmacéutica estadounidense y laboratorio alemán, respectivamente); AstraZeneca, farmacéutica británica, en asociación con la Universidad de Oxford; el Instituto de Suero de India; la farmacéutica belga Janssen perteneciente a Johnson & Johnson; la farmacéutica estadounidense Moderna; el Centro Nacional de Investigación de Epidemiología y Microbiología Gamaleya de Rusia; y tres laboratorios chinos Sinopharm, Sinovac y, algunos meses después, CanSinoBIO (WHO, 2021b).

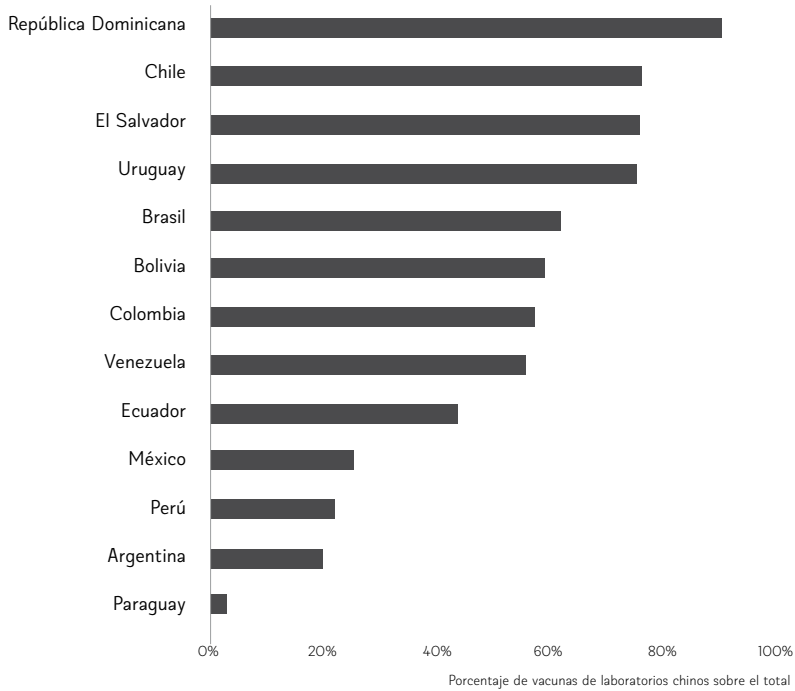
Sinopharm es el nombre por el que se conoce a la Corporación Grupo Farmacéutico Nacional Chino, una farmacéutica estatal bajo el ala de SASAC (la Comisión estatal para la supervisión y administración de los activos del Estado), y se encuentra entre las 200 empresa más grandes del mundo (Forbes, 2021). Un gran ensayo de fase 3 realizado en varios países mostró que dos dosis, administradas con un intervalo de 21 días, tienen una eficacia del 79% contra la infección sintomática,

y la eficacia de la vacuna contra la hospitalización fue del 79% (WHO, 2021a). El 7 de mayo de 2021 la OMS aprobó el uso de emergencia de la vacuna, siendo la primera vacuna desarrollada por un país no occidental que contó con el respaldo de la OMS (BBC News, 2021b).

El monto de los contratos entre los laboratorios y los gobiernos nacionales son secretos, y no se sabe a ciencia cierta el costo por vacuna. Según declaraciones a prensa del presidente argentino Alberto Fernández, el costo estimado de 30 dólares por dosis (Veiras, Calderaro, & Barragal Grigera, 2021) pero hay información de que en el sudeste asiático se ha vendido por un valor de entre 10 y 15 dólares (India Times, 2021).

Siendo un laboratorio estatal, sería esperable que ésta fuera la vacuna en la que las variables geopolíticas tengan un rol más fuerte. Los países latinoamericanos que han firmado convenios de compra con Sinopharm son Argentina (10 millones de dosis), Bolivia (no está clara la cantidad acordada, pero se han entregado 1.7 millones de dosis a junio de 2021), Perú (2 millones de dosis) y ha sido la vacuna que el gobierno chino ha utilizado para hacer donaciones a República Dominicana y a Venezuela. La República Dominicana, que cambió su estatus diplomático en 2018 y dejó de reconocer a Taiwán (Long & Urdinez, 2021), recibió una donación de casi 11 millones de dosis, lo que corresponde al 90% de las dosis que se han aplicado en ese país (Gobierno Dominicano, 2021). Creo que éste constituye el caso más evidente del uso de la vacuna con fines diplomáticos en la región, pues señala el “Costo Taiwán” a quienes aún mantienen relaciones diplomáticas con este último. Venezuela, por su parte, recibió 1.8 millones de dosis de esta vacuna que le permitieron vacunar a población de riesgo y a la fecha representa más de la mitad de las vacunas a las que el país ha tenido acceso (ver Figura 2).

Figura 2. Porcentaje de vacunas de laboratorios chinos aplicadas, como total de vacunas aplicadas en el país al 20 de junio de 2021



Sinovac es un laboratorio privado fundado en 2001, que cotiza en bolsa de valores estadounidense (Nasdaq) y que produce masivamente vacunas como la hepatitis A y B, gripe estacional, polisacárido neumocócico 23-Valente (“PPV”), gripe pandémica H5N1 (gripe aviar), gripe H1N1 (gripe porcina), varicela y paperas. Cuando Sinovac comenzó a probar su vacuna CoronaVac contra el COVID-19, Chile fue, junto con Turquía, Indonesia y Brasil, uno de los primeros países en aprobar las pruebas. Además de Chile y Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, la República Dominicana y Uruguay utilizaron esta vacuna, siendo la vacuna más utilizada en toda América Latina si se consideran valores absolutos.

El caso de Chile es paradigmático. Inicialmente, en junio de 2020 se firmó un acuerdo entre la Universidad Católica de Chile y Sinovac, que abrió la puerta para que Chile obtuviera 20 millones de dosis durante tres años con un descuento del 30% del valor acordado (Artaza & San-

doval, 2021; Radio USACH, 2021). Según la prensa chilena, el valor pagado por dosis es de 11.5 dólares (Solís, 2021).

Gracias a esta iniciativa, Chile ha sido uno de los países más exitosos del mundo en la vacunación de su población (junto con Israel, y los Emiratos Árabes Unidos, y el Reino Unido), alcanzando al 50% de su población con dos dosis para el 20 de junio de 2021. Un estudio en más de 10 millones de personas, publicado por el Ministerio de Salud de ese país, muestra una reducción del 80% de muertes y del 89% en ingreso a unidades de cuidados intensivos (BBC News, 2021a).

Brasil, a diferencia de Chile, ha apostado a la manufactura nacional de vacunas utilizando los insumos vendidos por Sinopharm. Esto es posible a través del Programa Nacional de Inmunización, formulado en 1973 como campaña contra la viruela y transformado en estandarte de la salud pública de Brasil, y en asociación de Sinopharm con el Instituto Butantan, el centro de desarrollo de sueros más importante de América Latina (Cruz, 2021). El Instituto Butantan, que forma parte del Sistema Único de Salud brasileño, anunció que ampliaría su fábrica pública en el estado de Sao Paulo para la producción de la vacuna china contra el coronavirus COVID-19, algo que empujó al gobernador del estado, João Dória, como principal rival político del presidente Jair Bolsonaro, quien consideró la vacunación una prioridad secundaria. Sin embargo, el discurso anti-China tuvo un efecto fuerte en el rechazo de la opinión pública hacia la vacuna. De hecho, se decidió cambiar de nombre a Butanvac para evitar la asociación con Sinovac, dada la creciente ola de sentimiento anti-China tanto en el gobierno de Bolsonaro cuanto entre sus votantes (Portal do Governo, 2021).

Al 20 de junio de 2021, Brasil ha inoculado más de 46 millones de dosis de Sinopharm y espera llegar a las 100 millones a fines de año. La principal dificultad, sin embargo, ha sido el atraso en la entrega de parte de Sinovac de los insumos requeridos para fabricar las ampollas (EFE, 2021).

CanSinoBIO, por último, es también un laboratorio privado de china que cotiza en bolsa de valores de Hong Kong, fundada en 2009. Su vacuna contra el COVID-19 se llama comercialmente Convidecia y se evaluó en fase 3 en varios países, incluyendo los latinoamericanos Argentina, Chile y México. En el estudio realizado en Chile se presentó un 95% de efectividad para cuadros graves de Covid-19 (Morales, 2021) y si bien no se encuentra aprobada en la mayoría de los países a la espera de mayor evidencia sobre su seguridad, su uso ya está apro-

Tabla 4: Vacunas de laboratorios chinos en América Latina, por país

País	Vacuna	Cantidad acordada (en millones)	Cantidad entregada (*)
Argentina	Sinopharm	10,0	4,4
	CanSinoBio	5,4	0,0
Bolivia	Sinopharm	(-)	1,7
Brasil	CoronaVac por Sinovac	100	46,1
Chile	CoronaVac por Sinovac	10	18,1
	CanSinoBio	1,8	0,5
Colombia	CoronaVac por Sinovac	8,5	6,5
Ecuador	CanSinoBio	6	0
	CoronaVac por Sinovac	2	1,7
El Salvador	CoronaVac por Sinovac	2,65	2,65
México	CoronaVac por Sinovac	20	8
	CanSinoBio	35	4,6
Paraguay	CoronaVac por Sinovac (donación Chile)	0,02	0,02
Perú	Sinopharm	2	2
República Dominicana	CoronaVac por Sinovac	(-)	10,8
	Sinopharm (donación de China)	(-)	0,05
	CoronaVac por Sinovac (donación China)	1	1
Uruguay	CoronaVac por Sinovac	1,75	1,55
Venezuela	Sinopharm (donación de China)	1,8	1,8

Nota: datos actualizados al 20 de junio de 2021. Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Canadá, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Puerto Rico, Surinam, Trinidad y Tobago no aplicaron vacunas chinas.

bado en China, México y Pakistán. México tiene un acuerdo para la entrega de 35 millones de dosis (vale aclarar que a diferencia de las otras dos vacunas la de CanSinoBIO en una sola dosis), y ya ha recibido algo más de 4 millones y medio. Argentina tiene un acuerdo por 5.4 millones de dosis, pero no ha recibido ninguna, Chile recibió medio millón de los 1.8 millones que ha negociado y Ecuador acordó la compra de 6 millones de dosis, pero no ha recibido ninguna aún.

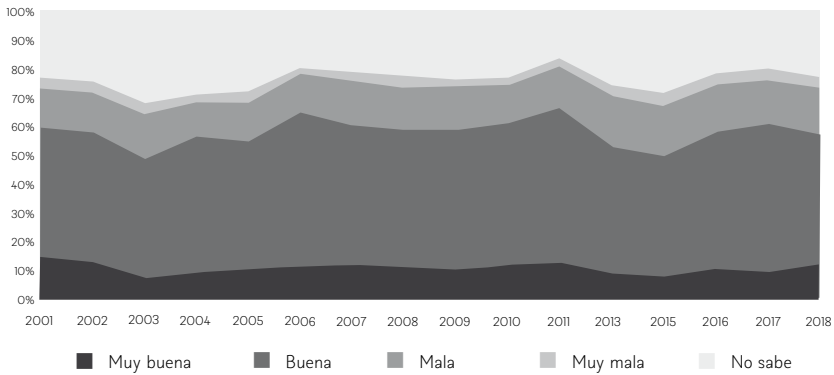
La tabla 4 resume la cantidad pre acordada y entregada de vacunas de los tres laboratorios a los países de la región. En total se han negociado 208 dosis, de las cuales se han entregado 112.

El impacto de la diplomacia de las mascarillas y de las vacunas sobre la imagen de China

En esta sección intentaremos responder a la pregunta de cuánto ha afectado la diplomacia de las vacunas y de las mascarillas a la imagen que se tiene sobre China en América Latina. Si se observan los promedios del periodo comprendido entre 2001 y 2018, disponibles en Latinobarómetro, la opinión hacia China ha sido mayoritariamente favorable y muy estable a lo largo del periodo en el que China creció como socio económico y político en la región. Además, según los datos del Latinobarómetro, la opinión negativa hacia China se mantuvo entre el 10% y el 15% durante este periodo (Figura 3).

Sin embargo, al mirar más en detalle los datos de encuestas de este periodo se observa que los latinoamericanos diferenciaban entre el ascenso de China como fenómeno económico y el ascenso de China como fenómeno geopolítico. Por ejemplo, en 2018, el proyecto Las Américas y el Mundo preguntó: “En su opinión, si la economía de China llegara a ser tan grande como la de Estados Unidos, ¿cree que esto sería positivo, negativo o igualmente positivo y negativo para el mundo?” La mayoría (54%) respondió que sería positivo. Al mismo tiempo, en la misma encuesta se preguntó a los encuestados en qué país del mundo confiaban menos para mantener la paz en el mundo. China fue el país elegido (30%), por delante de Estados Unidos (24%) y Rusia (16%). Así, los latinoamericanos distinguían, por un lado, los beneficios económicos del ascenso de China de sus riesgos políticos. Esta diferenciación entre, los beneficios del crecimiento económico de China en la región (su papel como sustituto de bienes), y los riesgos políticos que

Figura 3. Opinión pública hacia China en 18 países de América Latina y el Caribe

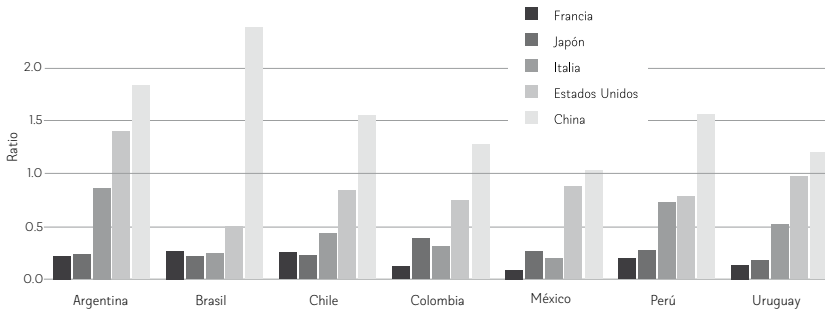


Nota: Basado en encuestas en 18 países, durante 18 años, con una media de 20.000 encuestados por año.

podría producir el ascenso hegemónico de China, se ha acentuado en las encuestas que he realizado en 2020 y 2021.

A comienzos de mayo de 2020 realicé una encuesta en una muestra representativa a escala nacional de 3162 personas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay buscó medir el impacto que la pandemia tuvo sobre la imagen de China en la región a través de la empresa encuestadora Netquest. Se preguntó a los ciudadanos qué era lo primero que le venía a la mente cuando pensaban en los siguientes países: China, Francia, Japón, Italia y Estados Unidos. En todos los países, al responder sobre China la palabra “virus” o “COVID 19” fue la más frecuente (Figura 4).

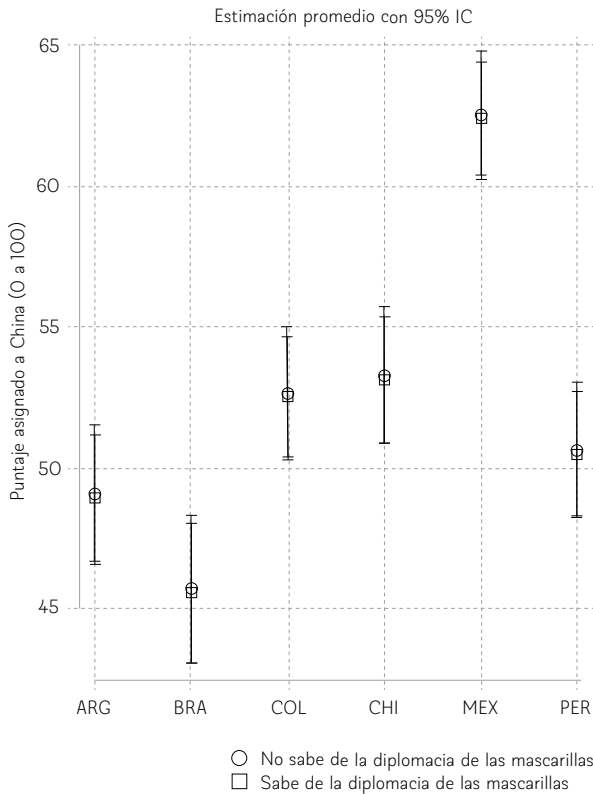
Figura 5. Relación entre sentimientos negativos y positivos, por país



Nota: N= 3162. Año: 2020. Análisis realizado con tidytext en R, con el diccionario "NRC".

Ahora bien, una pregunta clave que surge al ver el claro impacto negativo que la pandemia tuvo sobre la reputación de China es cuánto ayudó a revertir dicho impacto la diplomacia de las mascarillas y la diplomacia de las vacunas que hemos descrito en las secciones previas. Para ello incluí en la encuesta una pregunta en que los individuos deben puntuar a China de 0 a 100 donde 100 es el máximo puntaje de valoración. A su vez, consulté a los individuos si estaban al tanto de las donaciones chinas durante la pandemia, y también si habían sido vacunados con alguna de las vacunas de china. Los resultados muestran que quienes estaban al tanto de la donación china no puntuaron mejor que los que no (ver Figura 6). Lo que si resulta llamativo son las diferencias entre países respecto a la evaluación promedio hacia China. En México el puntaje promedio que se le asignó a China fue de 63 puntos, mientras que en Brasil poco más de 45 puntos.

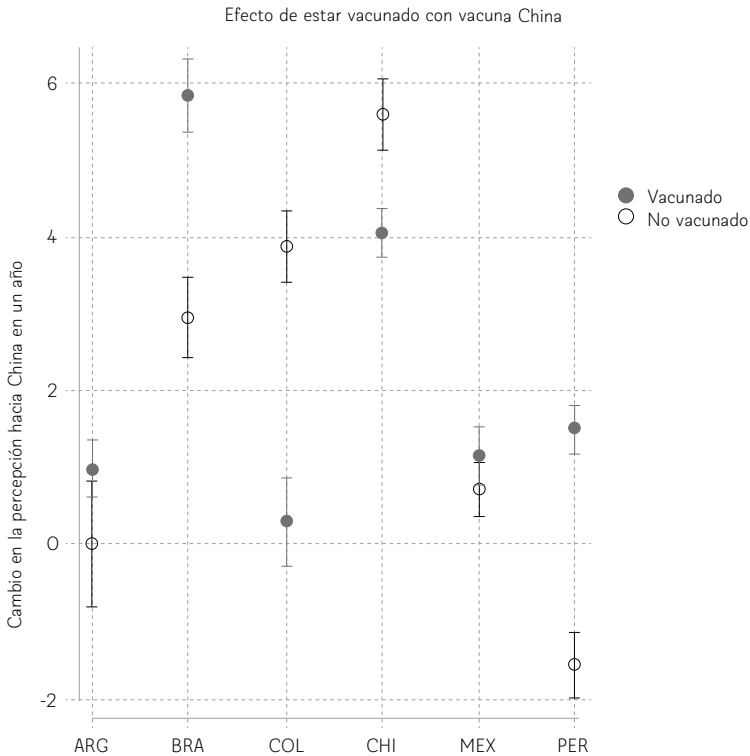
Figura 6. Puntaje asignado a China por país, según su conocimiento de la diplomacia de las mascarillas



Al preguntar en nuestra muestra sobre si había recibido o no vacuna china, los porcentajes variaron bastante entre países: Argentina (16% de los encuestados), Brasil (12% de los encuestados), Colombia (17% de los encuestados), Chile (30% de los encuestados), México (13% de los encuestados) y Perú (6% de los encuestados). Los resultados del efecto de la vacunación sobre la evaluación hacia China varían por país, pues en Brasil y Perú la vacuna tiene el efecto de mejorar la evaluación que la persona hizo de China, comparando el puntaje de 2020 al de 2021. Pero, en Colombia y Chile el efecto es el contrario (el vacunado empeoró su percepción sobre China) y en Argentina y México no hubo diferencias significativas (Figura 7). Teniendo en cuenta esta inconsistencia en los resultados, y el hecho de que en los países donde sí se ve un efecto dicho efecto es pequeño (estamos hablando de una variación de entre 1 y 4 puntos en una escala de 0 a 100), esta evidencia prelimi-

nar muestra que la vacuna está lejos de haber tenido un efecto claro en mejorar la reputación de China en América Latina.

Figura 7. Efecto de la vacuna china sobre cambios en su reputación



Conclusiones

En este capítulo se ha detallado cuales países han sido los principales destinos de las donaciones de insumos médicos de actores chinos, y cuales países han utilizado vacunas de laboratorios chinos en su lucha contra el virus de COVID-19. Lejos del fin de la pandemia, esta evidencia no es definitiva, pero sí permite sacar tres conclusiones sobre el creciente rol que China juega en la región.

Una primera conclusión, respecto a la diplomacia de las mascarillas, es que el fenómeno fue relativamente pequeño en la cantidad de dinero donada, y las donaciones fueron hechas por una multiplicidad de actores entre las que destacan las empresas y fundaciones chinas. El gobierno central distribuyó cerca del 52% de los 128 millones de dólares que hemos registrado en donaciones, y la Fundación Jack Ma jugó un rol importante, así como Chery, Three Gorges, Huawei, Meheco y otras empresas, que hicieron donaciones en los países donde tienen inversiones.

Una segunda conclusión es que los laboratorios chinos tienen un rol central en la vacunación de la región, representando más de la mitad de las vacunas aplicadas a mediados de junio de 2021 (ver Figura 2) y habiendo entregado un total de 112 millones de dosis de 208 millones comprometidas. Sin embargo, las vacunas han sido vendidas en su gran mayoría. Los únicos países que han recibido donaciones de vacunas hasta la fecha son la República Dominicana (11 millones de dosis) y Venezuela (1,8 millones de dosis) mientras que el resto de las dosis han sido vendidas. Esta cifra se ve pequeña comparada a las 14 millones de dosis donadas que anunció el Departamento de Estado de los Estados Unidos en junio, a ser repartidas entre Brasil, Argentina, Colombia, Perú, Ecuador, Paraguay, Bolivia, Uruguay, Guatemala, El Salvador, Honduras, Haití y otros países de la Comunidad del Caribe (CARICOM), República Dominicana, Panamá y Costa Rica (White House, 2021).

Una tercera conclusión es que la pandemia ha afectado fuertemente la reputación de China en la región. Ni la diplomacia de las vacunas ni la diplomacia de las mascarillas parece haber tenido un efecto de mejorar este daño reputacional. Queda la pregunta de por cuánto tiempo se asociará a China con la pandemia, y si a largo plazo se recuperarán los niveles de imagen positiva que tuvo entre 2001 y 2018 o si la pandemia marcará un antes y un después en la opinión pública.

Referencias

Artaza, F., & Sandoval, G. (2021, 14/11/20). Vacunas, las negociaciones reservadas de Chile. *La Tercera*. Retrieved from <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/vacunas-las-negociaciones-reservadas-de-chile/SSEG4BRZJZB4FCW-YOZSJ4JNMWY/>

- BBC News. (2021a, 28/4/21). Cuáles son las vacunas chinas que se aplican en América Latina y qué dicen los resultados de la vacunación sobre su eficacia. *BBC News*. Retrieved from <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56907600>
- BBC News. (2021b, 7/5/21). Sinopharm: la OMS aprueba el uso de emergencia de la vacuna china contra el coronavirus. *BBC News*. Retrieved from <https://www.bbc.com/mundo/noticias-57029503>
- Brautigam, D. (2011). *The dragon's gift: the real story of China in Africa*: OUP Oxford.
- China Today. (2020, 27/7/20). Sistema Auxiliar de Huawei Para Detección de COVID-19 Evita Colapso de Hospitales En Ecuador. Retrieved from http://spanish.chinatoday.com.cn/2018/zt/kjq/202004/t20200430_800202786.html
- Creutzfeldt, B. (2016). One Actor, Many Agents: China's Latin America Policy in Theory and Practice. In *The Political Economy of China-Latin America Relations in the New Millennium* (pp. 23-38): Routledge.
- Cruz, E. (2021, 28/4/21). Butantan inicia producción de vacuna contra la covid-19. *AgênciaBrasil*. Retrieved from <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/saude/noticia/2021-04/butantan-inicia-produccion-de-vacuna-contra-la-covid-19>
- Dreher, A., & Fuchs, A. (2015). Rogue aid? An empirical analysis of China's aid allocation. *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique*, 48(3), 988-1023.
- Dreher, A., Fuchs, A., Parks, B., Strange, A. M., & Tierney, M. J. (2018). Apples and dragon fruits: the determinants of aid and other forms of state financing from China to Africa. *International Studies Quarterly*, 62(1), 182-194.
- EFE. (2021, 14/5/21). Suspenden producción de vacuna de la Sinovac en Brasil por falta de insumos. *swissinfo.ch*. Retrieved from https://www.swissinfo.ch/spa/coronavirus-brasil_suspenden-produccion-de-vacuna-de-la-sinovac-en-brasil-por-falta-de-insumos/46619842
- Eichenauer, V. Z., Fuchs, A., & Brückner, L. (2021). The effects of trade, aid, and investment on China's image in Latin America. *Journal of Comparative Economics*, 49(2), 483-498.
- El Telégrafo. (2020, 30/4/2020). Nueva Donación de Insumos Médicos Llegaron a Ecuador. *El Telégrafo*. Retrieved from <https://www.letelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/donacion-insumos-medicos-ecuador>
- Forbes. (2021). Fortune 500. Retrieved from <https://fortune.com/fortune500/>
- Fuchs, A., & Öhler, H. (2021). Does private aid follow the flag? An empirical analysis of humanitarian assistance. *The World Economy*, 44(3), 671-705.
- Gallagher, K. P., & Myers, M. (2014). China-Latin America Finance Database. from Inter-American Dialogue
- Gobierno Dominicano. (2021). Gobierno dominicano recibe de la República Popular China donación de insumos médicos y de vacunas para fortalecer lucha contra COVID-19. *Economía, Planificación y Desarrollo*. Retrieved from <https://mepyd.gob.do/gobierno-dominicano-recibe-de-china-donacion-de-insumos-medicos-y-de-vacunas>
- Hatton, C. (2020, 27 de abril). Jack Ma: El Multimillonario Chino Que Trata de Detener El Coronavirus (y Mejorar La Reputación de China). *BBC News*. Retrieved from <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52436612>
- India Times. (2021, 1/6/21). Expensive Chinese vaccines stir hornet's nest in Bangladesh, Sri Lanka. *India Times*. Retrieved from <https://timesofindia.indiatimes.com/world/south-asia/expensive-chinese-vaccines-stir-hornets-nest-in-bangladesh-sri-lanka/articleshow/83138927.cms>

- Info Negocios. (2020, 27/7/2020). Huawei y China Aprovechan La Crisis y Se Acercan Más y Más Al Gobierno Argentino (Tecnología y Buenos Gestos Pensando En 5G). Retrieved from <https://infonegocios.info/enfoque/huawei-y-china-aprovechan-la-crisis-y-se-acercan-mas-y-mas-al-gobierno-argentino-tecnologia-y-buenos-gestos-pensando-en-5g>
- Jornal Nacional. (2020, 06/05/2020). Solidariedade S/A: máquina para produção de máscaras e doação de EPIs e álcool em gel. *O Globo*. Retrieved from <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/05/06/solidariedade-sa-maquina-para-producao-de-mascaras-e-doacao-de-epis-e-alcool-em-gel.ghtml>
- Koch, S. (2015). A typology of political conditionality beyond aid: conceptual horizons based on lessons from the European Union. *World Development*, 75, 97-108.
- Liu, T., & Song, Y. (2020). Chinese paradiplomacy: A theoretical review. *SAGE Open*, 10(1), 2158244019899048.
- Long, T., & Urdinez, F. (2021). Status at the margins: why Paraguay recognizes Taiwan and Shuns China. *Foreign Policy Analysis*, 17(1), oraa002.
- Maggiorelli, L. (2017). Chinese aid to Latin America and the Caribbean: Evolution and prospects. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 4(2), 28-50.
- Malacalza, B. (2019). What LED to the Boom? Unpacking China's Development Cooperation in Latin America. *World Affairs*, 182(4), 370-403.
- Malacalza, B. (2020). La Rivalidad Estados Unidos-China En América Latina. ¿Hacia Dónde Fue La Ayuda En La Región Durante La Pandemia? *CENITAL*.
- Milner, H. V., & Tingley, D. H. (2010). The political economy of US foreign aid: American legislators and the domestic politics of aid. *Economics & Politics*, 22(2), 200-232.
- Morales, A. (2021, 18/3/21). Vacuna de CanSino logra sobre 90% de efectividad para cuadros graves. *Instituto de Políticas Públicas en Salud*. Retrieved from <http://www.ipsuss.cl/ipsuss/analisis-y-estudios/vacuna-de-cansino-logra-sobre-90-de-efectividad-para-cuadros-graves/2021-03-18/103915.html>
- Portal do Governo. (2021, 12/05/2021). SP conclui entrega de 46 milhões de doses de vacinas contra COVID-19 ao Brasil. *Portal do Governo*.
- Pu, X. (2019). *Rebranding China: Contested status signaling in the changing global order*: Stanford University Press.
- Radio USACH. (2021, 4/3/21). Rector PUC y acuerdo con Sinovac: “No fue fácil, costó convencer al Gobierno porque no teníamos el financiamiento”. *Radio USACH*. Retrieved from <https://www.radiousach.cl/noticias/lo-mas-reciente/rector-puc-y-acuerdo-con-sinovac-no-fue-facil-costo-convencer-al>
- Rogers, K., Jakes, L., & Swanson, A. (2020). Trump defends using ‘Chinese Virus’ label, ignoring growing criticism. *The New York Times*. Retrieved April, 5, 2020.
- Solís, C. (2021, 3/6/21). Chile pagó US \$ 173 millones a Sinovac entre enero y abril de 2021, lo que da un estimado de US \$ 11,5 por dosis. *Interferencia*. Retrieved from <https://interferencia.cl/articulos/chile-pago-us-173-millones-sinovac-entre-enero-y-abril-de-2021-lo-que-da-un-estimado-de-us>
- Stallings, B. (2016). Chinese Foreign Aid to Latin America: Trying to Win Friends and Influence People. In M. Myers & C. Wise (Eds.), *The Political Economy of China-Latin America Relations in the New Millennium: Brave New World*. London: Taylor & Francis
- Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. (2020, 17/7/20). Chile Recibe Donación de Insumos Médicos de China En Vuelo Humanitario Coordinado Por Cancillería. Retrieved from <https://www.subrei.gob.cl/2020/05/ministro-ribe>

- ra-recibe-donaciones-de-insumos-medicos-gestionadas-por-la-cancilleria-en-china/
- Sun, H. (2017). China's Aid to Latin America and the Caribbean Region. In *China's Foreign Aid*. Singapore: Springer.
- Telam. (2020, 23/7/2020). El Aporte de La Inteligencia Artificial: Mapas de Epidemias y Sistemas de Diagnóstico Automáticos. *Telam*. Retrieved from <https://www.telam.com.ar/notas/202003/440433-coronavirus-huawei-mapa-epidemias-diagnostico-automatico.html>
- Telias, D., & Urdinez, F. (2021). China's Foreign Aid Political Drivers: Lessons from a Novel Dataset of Mask Diplomacy in Latin America During the COVID-19 Pandemic. *Journal of Current Chinese Affairs*.
- Urdinez, F. (2021). *China's Improvised Mask Diplomacy in Chile*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Vadell, J. A. (2019). China in Latin America: South-South Cooperation with Chinese Characteristics. *Latin American Perspectives*, 46(2), 107-125.
- Varrall, M. (2016). Domestic actors and agendas in Chinese aid policy. *The Pacific Review*, 29(1), 21-44.
- Veiras, N., Calderaro, R., & Barragal Grigera, N. (2021, 7/2/21). Entrevista a Alberto Fernández: "Preferiría no hacerlo, pero si el campo no entiende voy a subir las retenciones o establecer cupos". *Página 12*. Retrieved from <https://www.pagina12.com.ar/322276-entrevista-a-alberto-fernandez-preferiria-no-hacerlo-pero-si>
- White House. (2021, 21/6/21). FACT SHEET: Biden-Harris Administration Announces Allocation Plan for 55 Million Doses to be Shared Globally. *White House*. Retrieved from <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/21/fact-sheet-biden-harris-administration-announces-allocation-plan-for-55-million-doses-to-be-shared-globally/>
- WHO. (2021a). The Sinopharm COVID-19 vaccine: What you need to know. Retrieved from <https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/the-sinopharm-covid-19-vaccine-what-you-need-to-know>
- WHO. (2021b). Status of COVID-19 Vaccines within WHO EUL/PQ evaluation process. Retrieved from https://extranet.who.int/pqweb/sites/default/files/documents/Status_of_COVID-19_Vaccines_within_WHO_EUL-PQ_evaluation_process-16June2021_Final.pdf
- Wilson Center. (2020). Aid From China And The U.S. To Latin America Amid The Covid-19 Crisis. Retrieved from [wilsoncenter.org](https://www.wilsoncenter.org).
- Woods, N. (2008). Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. *International Affairs*, 84(6), 1205-1221.
- Zhang, D., & Ji, H. (2020). The new Chinese aid agency after its first two years. *DevPolicy*. Retrieved from <https://devpolicy.org/the-new-chinese-aid-agency-after-its-first-two-years-20200422-2/>
- Zhang, D., & Smith, G. (2017). China's foreign aid system: structure, agencies, and identities. *Third World Quarterly*, 38(10), 2330-2346.
- Zhu, Y., Edney, K., & Rosen, S. (2019). *Soft Power With Chinese Characteristics: China's Campaign for Hearts and Minds*: Routledge.

Diez años de inversión extranjera directa china (IED) en América del Sur: pasado y perspectivas futuras

Ignacio Tornero

Instructor adjunto de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile e investigador asociado del Centro de Estudios Internacionales UC (CEIUC).

Es abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y MBA de The University of British Columbia.

E-mail: itornero@uc.cl

Inversión extranjera directa - China - América de Sur

China se ha convertido en uno de los principales orígenes de IED en el mundo; pasando de ocupar la posición número 25 a nivel mundial de la lista de inversionistas extranjeros el año 2002, a la posición número 4 el año 2019 (UNCTAD, 2020). Asimismo, diez años se han cumplido desde el inicio de la llegada más regular de flujos de inversión china a América del Sur —sobre todo a países como Brasil y Perú—; y, desde el 2016, Chile se ha convertido en un nuevo protagonista a nivel regional. El presente capítulo tiene por objeto analizar las dinámicas de la salida de capitales chinos al exterior; hacer una referencia más detallada del caso sudamericano y, en particular, al fenómeno chileno, el que se considera como uno de manifestación “tardía”.

Introducción

Muy interesante resulta hacer una revisión del cumplimiento de una década de la inversión extranjera directa¹ (IED) china en América del Sur², y una proyección a futuro de ciertas tendencias y desafíos.

Con el transcurso de las últimas dos décadas, el gigante asiático ha invertido miles de millones de dólares en la región³ tanto a través de

3 Según el *China Global Investment Tracker (CGIT)*, una iniciativa conjunta del *American Enterprise Institute* y *The Heritage Foundation*, entre los años 2005 y 2020 Chi-

empresas estatales como privadas. Los flujos de capital alcanzan actualmente industrias tan variadas como energía, minería, infraestructura, telecomunicaciones, banca y finanzas, agroindustria, viticultura, observación astronómica, educación, transporte de pasajeros, entre muchas otras. Así, China ha comenzado a ocupar el podio de los principales inversionistas extranjeros en la región; se percibe una creciente sofisticación tanto del ejecutivo chino como de las empresas que operan o buscan ingresar a América del Sur; como también, comienzan a surgir ciertas discusiones en relación a potenciales riesgos asociados a la creciente inversión china. En este último aspecto, se escuchan las primeras voces sobre la eventual necesidad de contar con sistemas de *screening*⁴ de inversiones extranjeras similares a los que tienen países desarrollados como Estados Unidos, Alemania, y Australia. Del mismo modo, surgen preguntas en relación a la naturaleza de las empresas estatales chinas, y el tratamiento que los distintos países deberían dar a las mismas en sus operaciones locales.

Como se señaló, no solo se ha producido un aumento sostenido en la llegada de capitales chinos a la región sudamericana, sino que el orden global ha estado marcado por cambios notables en los últimos años, cuyos efectos resulta imprescindible estudiar para determinar el potencial impacto sobre la IED china en América del Sur en los años venideros. El primero de ellos se refiere al cambio en la relación entre las dos principales potencias económicas del mundo: Estados Unidos y China. A partir del año 2017, durante el gobierno del ex presidente Donald Trump, comenzaron a verse envueltas en una serie de disputas y posteriores negociaciones comerciales, que llevaron al surgimiento de la expresión “guerra” o “disputa comercial”. En segundo lugar, el descubrimiento —a fines de diciembre de 2019— de un nuevo tipo de coronavirus (SARS-CoV-2), dando origen a la enfermedad del Covid-19, la que ha causado millones de contagios y muertes, la imposición de estrictas cuarentenas, como un tremendo impacto en la economía mundial.

na ha invertido en América del Sur más de USD 129.000 millones.

4 De acuerdo a la definición contenida en la Regulación 2019/452 de la Unión Europea, *‘Establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union’*, de fecha 19 de marzo de 2019, se entiende por un mecanismo de *screening* a un “instrumento de general aplicación, como una ley o regulación, requisitos administrativos, reglas de implementación o guías, que establecen los términos, condiciones y procedimientos para analizar, investigar, autorizar, condicionar, prohibir o deshacer inversión extranjera directa por razones de seguridad u orden público.”

El presente trabajo estará estructurado de la siguiente forma: un primer capítulo contendrá una revisión de la IED de China en el mundo en general; el capítulo dos incluirá una referencia a la situación de América del Sur —y de Brasil y Perú en particular—; el capítulo tres abordará el caso chileno como un ejemplo de manifestación tardía de la inversión china en la región; el capítulo cuatro mencionará los principales desafíos que enfrenta la inversión extranjera directa china en América del Sur; y, en el capítulo cinco y final, se abordará brevemente la nueva relación entre China y Estados Unidos, para terminar haciendo una breve referencia a la situación del Covid-19.

Capítulo I. La inversión extranjera directa china en el mundo en general

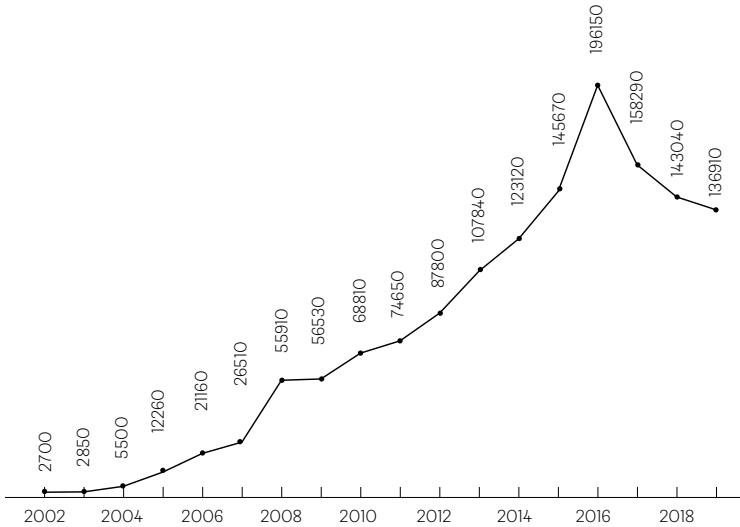
La salida de las empresas chinas al mundo no se trata de un fenómeno espontáneo, sino que se enmarca dentro de una política pública en el contexto de la “Reforma y Apertura” (“Reform and Opening Up”) (改革开放) iniciada por Deng Xiaoping a fines de los 70. Luego de dos décadas de reformas en la economía china, con el objeto de dotarla de mayor apertura e introducir en ella mayores elementos de las economías de libre mercado —pero con características propias del sistema político-económico chino—, se lanzó una política específica con miras a incentivar la salida de las empresas chinas al mundo “Salir Fuera” (“Go Out Policy”) (走出去战略) (Shambaugh, 2013).

Esta política de internacionalización y búsqueda de nuevos mercados, obedeció a una multiplicidad de factores tanto de índole pública como privada, económica como política, de orden macro y micro. Entre estos, la crisis asiática que había afectado a una serie de economías a nivel local; la mayor competencia interna en el mercado chino; la conveniencia de expandirse internacionalmente para captar nuevos clientes; la diversificación del riesgo; la búsqueda de materias primas; la creciente sofisticación del consumidor chino; la necesidad de posicionar a nivel mundial marcas locales que ya estaban siendo exitosas localmente; la construcción de *soft power* chino a través de la operación de sus empresas a nivel internacional; como la necesidad de comenzar a adoptar estándares globales, con el objeto de poder preparar el camino para ingresar a organizaciones internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Lardy, 2001). Asimismo, como diría Zhao (2018), muchos emprendedores chinos vieron la necesidad

de hacer crecer sus negocios a nivel mundial, con el objeto de poder competir a nivel global con sus pares internacionales.

De esta forma, los primeros flujos de inversión china al mundo comenzaron a materializarse a comienzos de los años 2000; pero no fue sino hasta el año 2008, que la IED china en el exterior alcanzó montos considerables, superando por primera vez los USD 50.000 millones (Tabla 1). A partir de entonces, la inversión extranjera de China tuvo un rápido crecimiento, alcanzando un nivel récord el año 2016, momento en el cual totalizó USD 196.000 millones para, desde entonces, comenzar un proceso de “desaceleración” o, más bien, de “estabilización” estos últimos años. Es así como China pasó de ocupar el puesto número 25 a nivel mundial de la lista de inversionistas extranjeros el año 2002, a la posición número 4 el año 2019 (UNCTAD, 2020).

Tabla 1: Flujos de IED china al mundo (2002-2019)
(millones de USD)



Fuente: gráfico elaborado con datos del Ministerio de Comercio de la RPC

Si bien se ha comentado que la IED de China al mundo comenzó a materializarse a principios de los años 2000, el destino latinoamericano no fue uno de los primeros en recibir un porcentaje mayoritario de los flujos iniciales de capital chino al exterior, por razones que ahora se explicará.

La información que el *China Global Investment Tracker (CGIT)* ha venido compilando desde el año 2005⁵, nos permite tener una noción de la distribución geográfica a lo largo de los años y, a partir de esta tendencia, entender posibles razones que expliquen una cierta preferencia de las empresas chinas por algunos países sobre otros, como entender la evolución de la llegada de dichos flujos a América del Sur.

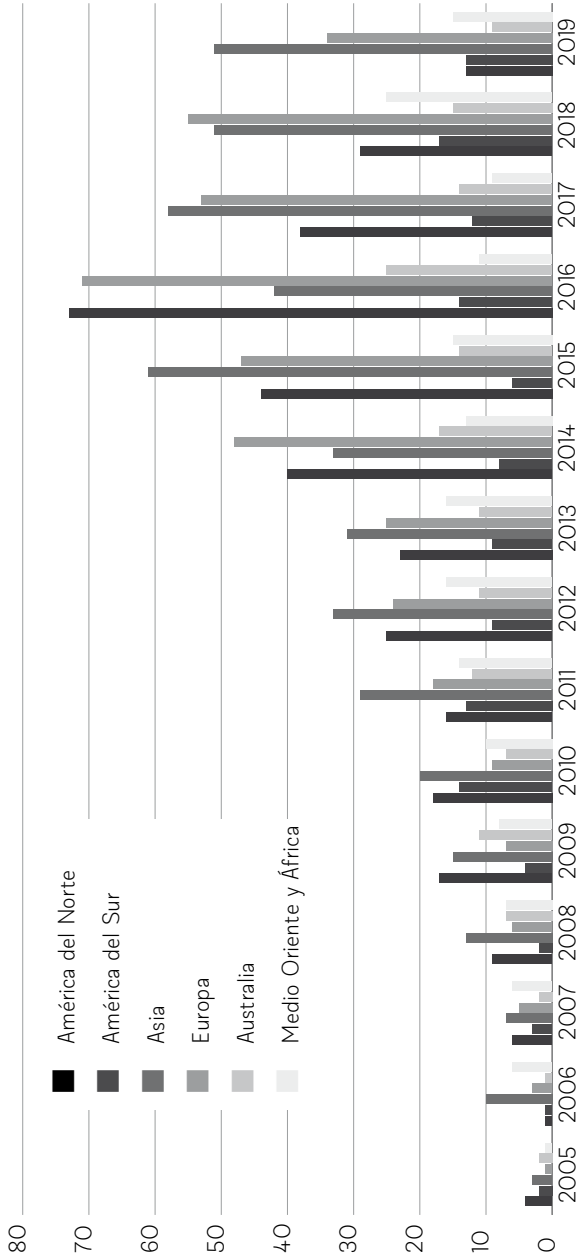
Si se analizan los datos contenidos en la Tabla 2, se pueden sacar varias conclusiones a este respecto. La primera de ellas, viene a reafirmar que a principios de los años 2000 recién se estaba comenzando a materializar el fenómeno de la salida de las primeras empresas chinas fuera de sus fronteras. Si bien la información de este gráfico se refiere a grandes operaciones (sobre los USD 100 millones), solo se llevaron a cabo 13 en total a nivel mundial el año 2005. Lo segundo dice relación con el hecho que son tres regiones geográficas las que han concentrado el mayor número de operaciones chinas entre los años 2005-2020; y estas son: Asia (476 operaciones), Europa (426 operaciones) y América del Norte (359 operaciones). Esta segunda conclusión general es muy interesante, en el sentido que viene a contradecir una cierta creencia de que la inversión china se ha concentrado preferencialmente en zonas geográficas con países no desarrollados (como África y América Latina, por ejemplo). Finalmente, ilustra lo que se ha adelantado al principio de este trabajo, al señalar que recién el año 2010 se produjo un “punto de inflexión” en la llegada de IED china a América del Sur en comparación con los años previos.

Se llega a conclusiones similares si se consideran los montos totales invertidos por las empresas chinas en todo el periodo en análisis (2005-2020) en las mismas cinco zonas geográficas que muestra la Tabla 2 (América del Norte, América del Sur, Europa, Medio Oriente y África, y Australia). En este caso (Tabla 3), no es Asia sino Europa el continente que más IED china ha acumulado históricamente en términos de USD invertidos (USD 380.870 millones), seguido por Asia con USD 277.290 millones y, en tercer lugar, por América del Norte con USD 248.840 millones. En el caso de América del Sur esta, a nivel regional total, ha recibido un poco más que un veinticinco por ciento adicional que la IED china en Australia⁶.

5 Esta herramienta solo considera inversiones y contratos de construcción por montos superiores a USD 100 millones (individualmente considerados por proyecto).

6 Nuevamente es necesario mencionar la limitación de esta herramienta (CGIT), considerando que solo da seguimiento a operaciones que superan los USD 100

Tabla 2: IED de China en el exterior por destino geográfico (2005-2020)



Fuente: gráfico elaborado con datos del China Global Investment Tracker

Tabla 3: Total IED china por región geográfica (2005-2020)
(millones de USD)



Fuente: mapa elaborado con datos del China Global Investment Tracker

Sin perjuicio de lo anterior, una mirada aún más detallada de la inversión extranjera directa china en el exterior por país en el periodo 2005-2020, muestra que los diez países en los que China ha invertido más históricamente son Estados Unidos (USD 184.900 millones), Australia (USD 101.180 millones), Gran Bretaña (USD 95.200 millones), Suiza (USD 61.200 millones), Brasil (USD 60.600 millones), Canadá (USD 56.800 millones), Alemania (USD 47.500 millones), Singapur (USD 36.200 millones), Rusia (USD 34.400 millones), Francia (USD 32.200 millones). Además, para los efectos de este trabajo no se puede dejar de mencionar que Perú ocupa la posición número once del ranking (USD 27.400 millones); mientras que Chile ocupa la número veinte de la lista (USD 14.800 millones).

¿Por qué Asia ha jugado históricamente un rol central en las inversiones chinas en el exterior a nivel regional? ¿Por qué continentes como América del Norte y Europa han sido, a su vez, destinos predilectos

millones. Sin embargo, resulta muy complejo la obtención de datos sistematizados a lo largo del mundo respecto a operaciones de montos más pequeños.

para las empresas chinas? ¿Cuál ha sido la razón de la cuantiosa inversión china en Brasil y Perú?

En relación con la primera de ellas —y si bien no es el objeto principal de esta investigación— resulta entendible que un monto considerable del flujo de la IED china al exterior haya tenido por destino el continente asiático, considerando factores como la proximidad geográfica y cultural (Buckley, et al., 2007), como la importancia de la existencia de una red de relaciones personales (关系) (guanxi); elementos a los que se hará referencia al tratar la IED china en Brasil y Perú.

Respecto a los flujos de capital de China a América del Norte y Europa —y también Australia—, resulta notable el hecho que los tres países que encabezan el ranking sean Estados Unidos, Australia y Gran Bretaña, naciones todas desarrolladas y que se encuentran en tres continentes diferentes.

Si bien existen una multiplicidad de factores que han determinado la alta concentración de capitales chinos en países desarrollados, destacan la necesidad de aumentar su participación global de mercado —y la consideración del tamaño potencial de los mismos—; adquirir nuevas tecnologías; dotar de mayor calidad a los productos manufacturados localmente; diversificar destinos; como ser a su vez ser reflejo de que “la inversión sigue al comercio internacional” (Lau, 2018).

Capítulo II. Diez años de inversión china en América del Sur

No fue sino hasta el año 2010 que la IED china en América del Sur sufrió un punto de inflexión considerable; año en que la región ocupó el tercer lugar luego de Asia y América del Norte en número de operaciones chinas en el exterior por sobre los USD 100 millones.

En esta sección, se analizan las tendencias que han caracterizado la llegada de capitales chinos a América del Sur, abordando los siguientes aspectos: (1) qué países han sido los principales receptores de IED china; (2) qué industrias han sido las más activas; y (3) el tipo de empresas que han llegado.

En relación a la primera pregunta, es sabido que Brasil y Perú han sido los países que más IED china recibieron en el período 2005-2020. En la Tabla 4 se observa un ranking más detallado del total a nivel país durante el mismo tiempo.

Tabla 4: IED china en América del Sur (por país) 2005-2020
(millones de USD)

País		Monto total USD	%
Brasil	\$	60.690	46.96%
Perú	\$	27.430	21.23%
Chile	\$	14.800	11.45%
Argentina	\$	12.240	9.47%
Ecuador	\$	5.640	4.36%
Venezuela	\$	4.980	3.85%
Colombia	\$	1.780	1.38%
Guyana	\$	1.670	1.29%
Total	\$	129.230	100%

Fuente: tabla elaborada con datos del China Global Investment Tracker

¿Cuáles han sido algunas de las principales características que ha llevado a Brasil y Perú a liderar la atracción de IED desde China?

El caso de Brasil

Brasil ha concentrado un monto mayoritario del total de la IED china en la región, atrayendo un 46,9% del total según la información del CGIT.

En relación al motivo del especial atractivo de Brasil como destino de flujos de capital chino, se encuentra un factor muy interesante que dice relación con una política activa de atracción iniciada por el ex presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante un viaje a China el año 2004, y el compromiso del gobierno chino de invertir miles de millones de dólares a través de sus empresas en los años venideros; lo que da cuenta de una estructura de IED de “gobierno a gobierno” o “G2G” en sus siglas en inglés. Asimismo, según el testimonio de los mismos empresarios chinos que han invertido en Brasil, la posibilidad de tener una comunicación de alto nivel y fluida con las autoridades; la experiencia de otras empresas chinas; las oportunidades de negocios y su rentabilidad; el ambiente de negocios; y el tamaño del mercado, han sido las consideraciones más destacadas a la hora de invertir en el país (Da Motta Veiga, P. y Polonia Rios, S., 2019). Es decir, nuevamente destacan factores ya señalados, como son la importancia del elemento gubernamental en los esfuerzos de las empresas chinas al salir al mundo,

y la existencia de una red de contactos (*guanxi*) como otro elemento facilitador de la operación de las empresas chinas en sus inversiones en el extranjero.

Claramente en el caso de Brasil, no se puede desconocer que se trata de la economía más grande de la región, con un PIB de 1,84 billones de USD el año 2019 (precios corrientes) (Banco Mundial) y, a su vez, del mercado más grande en término del tamaño de su población (211 millones de personas aproximadamente).

Otra característica es la alta concentración de las inversiones chinas en un rubro en particular: energía. Según la información del CGIT, del total de las inversiones chinas en el periodo 2005-2020, más del 70% ha tenido como destino el rubro eléctrico. Esta ha sido una de las principales preocupaciones de ciertos sectores, quienes han manifestado eventuales riesgos que podrían derivarse de la alta concentración de la IED china en un rubro considerado como estratégico para el funcionamiento de la economía. Sin perjuicio de esta alta concentración, hay evidencia que respalda la tesis de que en el periodo 2005-2012 la búsqueda de fuentes de energía fue el principal motor de la IED china a nivel global y no solo en Brasil, bajo una lógica de “diplomacia de seguridad” y “diplomacia energética” (Urdínez et al., 2014).

No obstante lo anterior, es importante señalar que la IED china en Brasil continúa siendo limitada en relación a otros inversionistas extranjeros. Como Da Motta Veiga y Polonia Rios señalan, ni aún considerando la inversión china a través de países intermediarios (como Luxemburgo), la inversión proveniente de China no logra situarse dentro de los diez primeros lugares.

El caso de Perú

Perú ha concentrado un quinto de la IED china en la región. Un porcentaje considerable de los capitales han tenido como destino la minería. Nuevamente, según los datos de CGIT, en el periodo 2005-2020, el 66,8% de los flujos de inversión china tuvieron como destino la industria minera. No obstante, la industria energética no ha dejado —al igual que Brasil— de recibir un monto considerable de inversión china, alcanzando en el mismo periodo de estudio un total de USD 7.980 millones, lo que representa un 29% de la IED china. En definitiva, Perú comparte la característica brasilera de concentración de la inversión

china en una o pocas industrias y, además, el hecho que esta se ha dirigido mayoritariamente a industrias ligadas a recursos naturales.

¿Ahora, por qué Perú al igual que Brasil ha concentrado una alta participación de la IED china en América del Sur?

Primero, y nuevamente haciendo referencia a que “la inversión sigue al comercio internacional” (Lau, 2018), Perú firmó un tratado de libre comercio (TLC) con China el año 2009, el que entró en vigencia en marzo del año siguiente. Desde entonces (2011), el país asiático se ha convertido en el principal socio comercial de la nación andina. A modo de ejemplo, el año 2020 Perú exportó USD 42.413 millones (FOB) a todo el mundo, de los que USD 12.224 millones fueron exportados a China, es decir un 28,8% del total (Banco Central de Reserva del Perú). A mayor abundamiento, del total exportado al mundo, USD 25.774 millones (FOB) correspondieron a productos tradicionales mineros, es decir, un 60,7% del total de las exportaciones. Si solo se consideran los diez principales productos exportados a China el mismo año (por valor FOB), ocho de ellos son productos mineros, por un valor de exportación total de USD 10.577 millones, es decir explican el 87% del total a China. En conclusión, existe una importante correlación entre concentración de la balanza comercial e IED china en Perú en la industria minera, lo que claramente obedece, entre otras razones, a la necesidad de asegurar materias primas básicas y esenciales para el desarrollo económico en China. Una situación similar se presenta en el caso chileno, al que se hará referencia en el próximo capítulo.

Otro factor relevante de la elección de Perú como el segundo destino de las inversiones chinas en América del Sur, dice relación con uno de orden histórico. Desde mediados del siglo XIX, el país ha recibido una oleada importante de inmigrantes chinos⁷, habiéndose convertido en el país con la mayor población étnica china de toda América Latina (Sanborn y Chonn, 2015). Esto habría generado, con posterioridad, el crecimiento del comercio, la instalación de empresas, y el surgimiento de una red de relaciones (*guanxi*) que habrían facilitado el aumento de la IED china en Perú.

Asimismo, y al igual como en el caso de Brasil a propósito de la naturaleza “G2G” de ciertas inversiones, a partir del año 2013 —luego de la entrada en vigencia del TLC— ambos gobiernos habrían celebrado una

7 A mediados de dicho siglo, habrían llegado alrededor de 100.000 chinos a trabajar en la agricultura peruana.

serie de acuerdos de alto nivel con el objeto de incrementar el intercambio comercial y promover la cooperación en una serie de industrias (Sanborn y Chonn, 2015); lo que habría llevada la IED a otro nivel, ya que el año siguiente se habría concretado, por ejemplo, una de las mayores inversiones chinas en la industria minera a nivel mundial⁸.

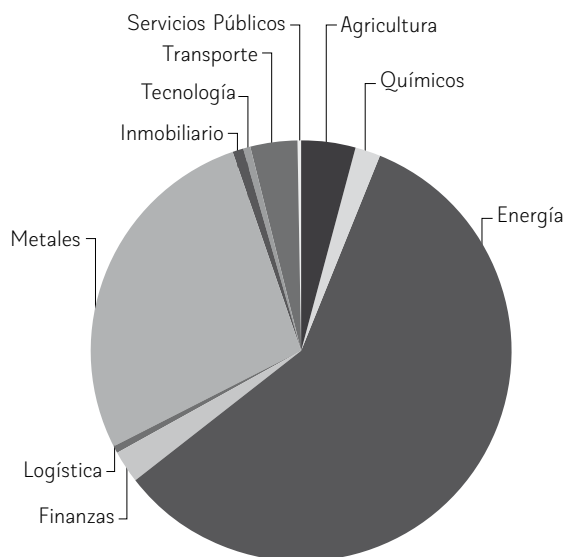
Otros factores que los inversionistas chinos han destacado a la hora de invertir en Perú dicen relación con el tamaño de los proyectos disponibles, y la posibilidad de asegurar un suministro de recursos de largo plazo (p. 13); lo que está en línea con la idea de la “diplomacia de seguridad” mencionada en el caso de Brasil.

Finalmente, al igual que Brasil, no resulta fácil cuantificar con precisión el monto de la IED china en la región por dos razones principales: por la falta de estandarización en la medición de los flujos —sobre todo aquellas operaciones de montos inferiores—, y, segundo, ya que muchas inversiones chinas se llevan a cabo a través de países intermediarios, lo que dificulta el seguimiento del origen del capital. Sin perjuicio de ello, Fornes y Mendez (2018) han realizado estimaciones de que la IED china en Perú habría sido del orden de los USD 18.000 millones en el período 2003-2016; por lo que, si se considera que el stock total recibido por Perú fue de USD 275.000 millones en el mismo periodo (ProInversión), se concluiría que China habría contribuido con el 6,5% del total aproximadamente; es decir, y al igual que Brasil, China no ha sido unos de los principales inversionistas si se considera un período de tiempo mayor y la totalidad de industrias de la economía peruana.

Luego de analizar los casos de Brasil y Perú, corresponde hacer una breve reflexión sobre las principales industrias en las que se ha materializado la IED china en la región. A partir de lo observado a propósito de estos dos países, que han concentrado un 68,1% de la IED en la región, es posible anticipar que son las industria energética y minera las que han recibido el mayor flujo de capitales chinos y la agroindustria en tercer lugar, situación que se aprecia en la Tabla 5.

Tabla 5: IED china en América del Sur por industria 2005-2020
(millones de USD)

8 El año 2014 se produjo la compra del proyecto de cobre Las Bambas por el grupo MMG —del que China Minmetals Corporation es el principal accionista— a Glencore por USD 6.990 millones.



Fuente: gráfico elaborado con datos del CGIT

Nuevamente, uno de los principales motivos de que exista una alta concentración de IED en industrias relacionadas a los recursos naturales dice relación con una lógica de asegurar ciertos productos críticos para el consumo y desarrollo de China.

China tiene una población sobre los 1.400 millones de personas —lo que representa más de un 18% del total global— y, no obstante contar con una de las superficies territoriales más extensas a nivel mundial⁹, tiene un déficit considerable en una serie de minerales como productos agroindustriales. Esto, sumado a un rápido crecimiento económico en las últimas cuatro décadas, ha generado una presión aún mayor por garantizar el acceso a ciertas materias primas esenciales para su economía y el consumo interno. Así, China solo cuenta con el “13% de las reservas mundiales de carbón, el 8,5% del hierro, el 4% del cobre, el 2% del petróleo y gas natural, el 10% de la tierra cultivable, y el 6,5% de las reservas de agua dulce” (Freitas y Bielschowsky, 2018), Según los mismos autores, China sería un importador neto en un nivel cercano

9 Dependiendo del criterio utilizado y de consideraciones limítrofes, China sería el tercer o cuarto país con la mayor superficie a nivel mundial después de Rusia, Canadá y disputando la tercera posición con Estados Unidos.

al 60% para productos como el petróleo, cobre y el mineral de hierro, y del orden del 85% en el caso de la soya.

Por lo anterior, no debiese generar gran sorpresa al menos la alta concentración de la balanza comercial e inversiones chinas en la región.

Antes de pasar al próximo capítulo, donde se abordará el panorama de la IED china en Chile, conviene hacer una referencia final al tipo de empresas chinas (estatales o privadas) que han invertido en la región.

De acuerdo con el China Global Investment Tracker, de un total de 66 empresas chinas¹⁰ que han invertido en América del Sur entre 2005-2020, 47 son empresas estatales¹¹ y sólo 19 de ellas son privadas; es decir, una proporción aproximada de 70/30 respectivamente. Esto confirma que las empresas chinas —al menos tratándose de operaciones sobre los USD 100 millones— han tenido una preferencia en las industrias ligadas a recursos naturales, ya que muchas de estas industrias son consideradas estratégicas por China, por lo que la participación estatal es mayor.

Ahora, en relación a información más específica de la estructura de propiedad de las inversiones chinas en Brasil, el Consejo Empresarial Brasil-China da seguimiento regular a las inversiones chinas en el país, y no limita su trabajo exclusivamente a operaciones de gran monto (como lo es el caso del CGIT) y, además, registra aquellas operaciones concretadas como aquellas anunciadas. Así, si se analiza el período 2007-2015, de un total de 101 operaciones, 38 de ellas fueron anunciadas/realizadas por empresas centrales chinas, 34 por empresas estatales, y 29 por empresas privadas. Es decir, y siguiendo la distinción general de estatal/privada, 72 empresas son estatales, mientras que 29 privadas; lo que está en línea con la proporción mencionada a propósito de las grandes inversiones chinas en América del Sur. No obstante ello, sí hay una tendencia en los últimos años a una mayor participación de empresas privadas por sobre las históricas estatales, aunque estas últimas siguen teniendo un rol más activo tratándose de grandes operaciones.

10 No se consideró que varias de las empresas de la lista han realizado más de una operación a nivel regional.

11 Para los efectos de este trabajo, solo se hizo la distinción entre empresas estatales y privadas, no considerando las diferentes clasificaciones de las primeras en empresas centrales, estatales, mixtas, etc., ni tampoco haciendo un análisis detallado de la estructura de propiedad “hacia arriba” de ciertas empresas privadas, pero que forman parte de un conglomerado con un elemento estatal preponderante.

En el caso de Perú, de acuerdo a la información de la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, para el período 2000-2020 se registraron un total de 23 empresas que realizaron operaciones en Perú¹², de las que 14 serían estatales y 9 privadas, con una proporción de 60/40 (estatal/privada), algo menor que la vista a nivel regional.

Capítulo III. Diez años de inversión china en Chile

El caso chileno podría considerarse como uno tardío en la llegada de flujos de capital chino, en comparación con otros países de la región ¿A qué factores se debe este arribo posterior de los flujos de inversión al mercado chileno?

Chile ha sido un país que se ha caracterizado a nivel mundial y local por ser un alto receptor de inversión extranjera directa. Esta situación se aprecia en la Tabla 6 a nivel de América del Sur, donde es posible ver que, en el período 2005-2019, Chile es el segundo país en toda la región —luego de Brasil— en el stock total de IED proveniente de todo el mundo, habiendo recibido un 13,4% del total regional; lo que representa más del doble que la IED recibida por Perú, y prácticamente el doble también en el caso de Argentina. Además, Chile se encontraba recibiendo altos montos de IED del mundo desde inicios del período en análisis.

Ahora, en lo que se refiere a la IED proveniente de China, la situación no fue similar, ya que no obstante los capitales chinos comenzaron a llegar de forma estable a la región el año 2010, Chile recién lo hizo a partir del año 2016 como lo muestra la Tabla 7.

A partir del año 2010, países como Brasil, Argentina, Venezuela y Perú, ya se encontraban recibiendo IED con mayor o menor regularidad, no así el caso de Chile, quien solo había tenido una operación —sobre los USD 100 millones— cada uno de los años 2005, 2010 y 2012. ¿A qué se debe la diferencia?

Hacia el año 2010 Chile no contaba con una política pública formal de atracción de inversión china¹³; el rol de los respectivos ministerios era más bien pasivo respecto a la asignación de los proyectos de las respec-

12 Algunas de estas empresas realizaron más de una operación en dicho período, situación que no se está considerando para los efectos de este cálculo.

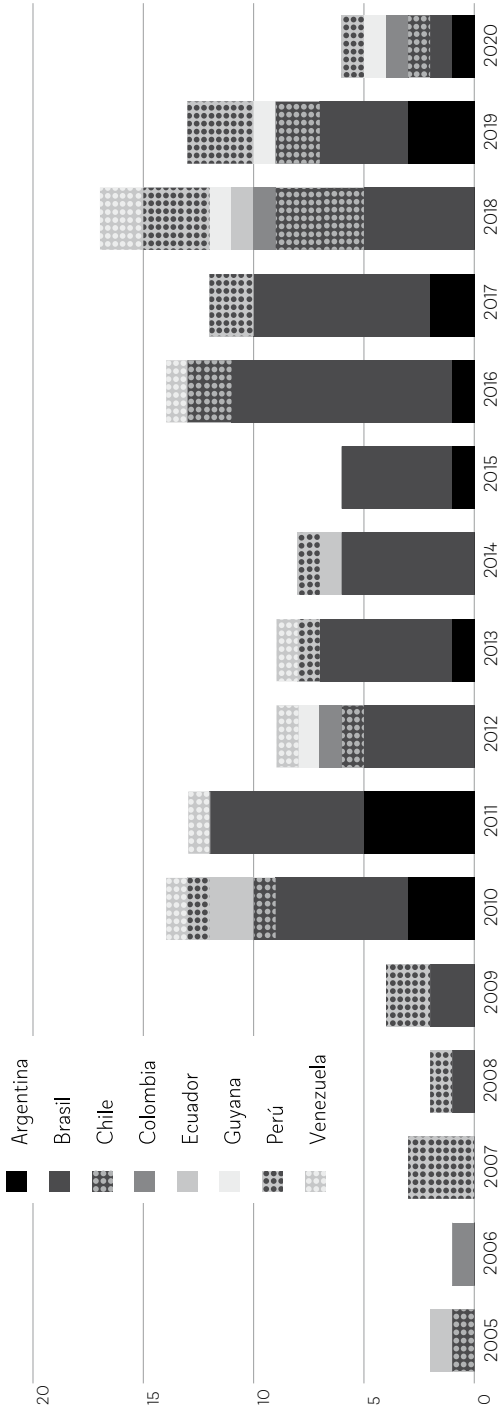
13 La que fue lanzada ese mismo año como se verá más adelante.

Tabla 6: flujos de IED del mundo a América del Sur (por país) 2005-2019
(millones de USD)

País	2005-2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	%
Argentina	\$6.204	\$11.333	\$10.840	\$15.324	\$9.822	\$5.065	\$11.759	\$3.260	\$11.517	\$11.873	\$6.663	\$103.659	7,34%
Bolivia	\$259	\$643	\$859	\$1.060	\$1.750	\$657	\$555	\$335	\$712	\$302	-\$237	\$6.895	0,49%
Brasil	\$32.331	\$82.390	\$102.427	\$92.568	\$75.211	\$87.714	\$64.738	\$74.295	\$68.885	\$78.163	\$69.174	\$827.869	58,59%
Chile	\$12.170	\$16.020	\$25.565	\$31.368	\$22.210	\$23.558	\$20.879	\$12.329	\$6.128	\$7.323	\$11.928	\$189.478	13,41%
Colombia	\$8.894	\$6.430	\$14.647	\$14.040	\$16.210	\$16.169	\$11.724	\$13.848	\$13.837	\$11.535	\$14.324	\$142.648	10,10%
Ecuador	\$465	\$166	\$646	\$567	\$727	\$772	\$1.323	\$756	\$625	\$1.389	\$946	\$8.382	0,59%
Paraguay	\$137	\$462	\$581	\$697	\$245	\$412	\$308	\$425	\$576	\$458	\$522	\$4.824	0,34%
Perú	\$4.978	\$8.455	\$7.682	\$13.622	\$9.826	\$3.930	\$8.314	\$6.739	\$6.860	\$6.488	\$8.892	\$85.787	6,07%
Uruguay	\$1.461	\$2.289	\$2.504	\$6.044	\$758	\$3.830	\$2.419	-\$209	\$2.653	\$1.389	\$1189	\$24.327	1,72%
Venezuela	\$1.403	\$1.574	\$5.740	\$5.973	\$2.680	\$320	\$1.383	\$19.073	1,35%
Total												\$1.412.969	100%

Fuente: tabla adaptada de CEPAL

Tabla 7: Número de operaciones de IED por empresas chinas en América del Sur
(por país) 2005-2020



Fuente: gráfico elaborado con datos del CGIT

tivas carteras. Anteriormente, el grueso de la interacción entre Chile y China se daba —dejando de lado la dimensión diplomática— más bien a nivel de comercio internacional; y el mercado chileno se trata de uno considerablemente más pequeño que el brasilero. La característica que sí se comparte con Brasil, por ejemplo, dice relación con que ambos países son ricos en recursos naturales.

En lo que a Perú respecta, el primer factor se refiere a la celebración de un TLC con China el año 2009. Sin embargo, Chile no solo ya contaba con un acuerdo comercial de esas características, sino que había sido el primer país del mundo —como economía individual— en firmar un TLC con China el año 2005. Por esta razón, no debe ser considerado como un factor determinante a la hora de explicar la mayor y anterior IED china en Perú. Luego, se señaló que la inmigración china —y la red empresarial y de relaciones interpersonales— constituyeron un elemento clave en la facilitación de la inversión china en Perú¹⁴. Esta es una diferencia fundamental con el caso chileno, ya que Chile no solo no ha tenido una migración histórica considerable de origen asiático, sino que, además, la actual comunidad de origen chino sigue siendo relativamente pequeña¹⁵. El tercer factor a propósito de Perú, dice relación con una mayor relevancia de la relación “G2G” a la hora de recibir inversión china; situación que no ha sido similar al caso chileno, donde ha primado un rol más bien pasivo del estado como regulador de proyectos públicos (concesiones/licitaciones). Finalmente, la abundancia peruana en recursos naturales (sobre todo mineros), tampoco puede ser considerada como una diferencia que explique significativamente el caso peruano respecto al chileno, ya que ambos son países tradicionalmente mineros.

Respecto de Argentina, el año 2010 China habría sido el tercer principal inversionista extranjero, situación que en Chile no se produciría sino hasta 2018, año en que por primera vez en la historia chilena China ocuparía el primer lugar. ¿Qué factores facilitaron en la nación trasandina la llegada anticipada de capitales chinos? Si bien se suele mencionar a los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015) como una supuesta causa determinante —en

14 Según ciertas fuentes, entre uno y tres millones de personas en Perú tendrían antepasados chinos, lo que representaría entre un 3-9% de la población peruana.

15 Según información del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), al 31 de diciembre de 2018, se estimaban 13.528 personas de origen chino según país de nacimiento, lo que representa un 1,1% del total de población extranjera.

el sentido de buscar favorecer la inversión china por sobre otra extranjera— la evidencia parece ser más compleja. Así, Luque (2019) señala que si bien desde el *default* del 2001 hubo un mayor acercamiento a China producto de la situación por la que atravesaba el país, no hay evidencia concluyente en el sentido de atribuir la mayor IED china a una cercanía más estrecha de las relaciones bilaterales, sino que fueron los factores económicos y comerciales los que habrían tenido una incidencia mayor. A modo de ejemplo, el autor señala a propósito del ingreso del banco ICBC a la propiedad del Standard Bank en Argentina anunciada en marzo de 2011, que esta operación habría tenido como antecedentes principales un precio atractivo de los activos locales producto de la situación financiera argentina, y el hecho que estaba aumentando el número de empresas chinas en el mercado, lo que constituía un atractivo panorama de potenciales mayores negocios para los bancos chinos. Además, y al igual que lo señalado a propósito de Brasil y Perú, el stock de IED hacia el año 2015, recién posicionaba a China en la posición dieciocho (p. 8), lo que da cuenta de la menor importancia de la inversión china en comparación con la proveniente de otros países.

Por lo tanto, no sería posible atribuir una relación “G2G” como el único factor que habría gatillado una mayor inversión extranjera directa china en Argentina —como tampoco en Brasil y Perú—, sino más bien una multiplicidad de elementos.

Chile ha ocupado una posición particular en lo que dice relación con el establecimiento de relaciones de diversa índole con China. Así, se suele repetir que Chile fue el primer país de América del Sur en establecer relaciones diplomáticas con la República Popular China en 1970; en 1999, habría sido el primero en América Latina en respaldar el ingreso de la RPC a la Organización Mundial del Comercio (OMC); el primero de Latinoamérica en reconocer a China como una economía de libre mercado; y la primera economía del mundo —a nivel individual— en firmar un tratado de libre comercio con la RPC el año 2005; además de otros hitos posteriores.

No obstante estos importantes antecedentes, Chile recién consideró la conveniencia de contar con una política formal de atracción de IED china hacia fines de los años 2000 cuando, con la llegada a la presidencia de Sebastián Piñera (2010-2014), se comenzó a desarrollar una política más organizada en este sentido. Un ejemplo de esto fue el establecimiento en 2010 de una unidad especializada de atracción de

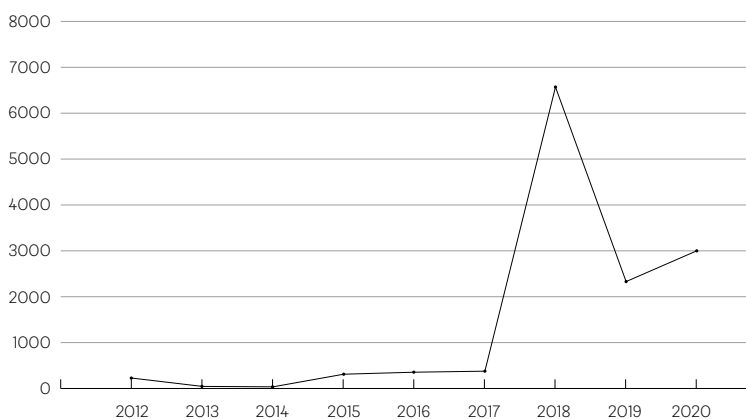
inversión proveniente de China en el entonces Comité de Inversiones Extranjeras (ahora Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera), contando con equipo de origen chino, traduciendo guías e información, realizando giras a China, entre otras medidas.

Sin embargo, la IED china demoró en llegar al país, razón por la cual se señala a Chile como un actor “tardío” en lo que se refiere al origen de IED china, considerando la pionera relación política iniciada en la década de los 70, el fluido intercambio comercial que se comenzó a consolidar desde la entrada en vigencia del TLC (2006)¹⁶, y la existencia de capitales chinos en otras naciones de la región con anterioridad a Chile.

Los flujos de IED china a Chile tienen un punto de inflexión el año 2016, como lo muestra la Tabla 7. En la práctica, flujos más considerables no llegaron sino el 2018 como lo muestra la Tabla 8, año en que se produjo un récord histórico de la llegada de capitales chinos a Chile; y, desde entonces, Chile ha recibido más de USD 2.000 millones y USD 3.000 millones el año 2019 y 2020 respectivamente de inversión china.

16 La RPC es actualmente el principal socio comercial de Chile, concentrando el 37% de las exportaciones chilenas el año 2020, y totalizando un intercambio de USD 25.766 millones (FOB) el mismo año. De este, un 79% correspondieron a productos relacionados con la minería el 2020. Es decir, se aprecia una situación similar a la peruana en la correlación entre concentración de la balanza comercial e IED china como se aprecia en la Tabla 11.

Tabla 8: Flujos de IED china a Chile 2012-2020
(millones de USD)



Fuente: gráfico elaborado con datos de la RED ALC-China y CGIT

Si bien pareciera ser que se ha dado inicio a una nueva etapa en la relación entre Chile y China en lo que se refiere a la IED, resulta prematuro concluir que esta tendencia se mantendrá estable en los próximos años, como sí ha sido el caso de los principales inversionistas extranjeros históricos de Chile (Estados Unidos, Canadá y España), cuyos flujos llegaron antes al país y se han mantenido de forma bastante regular en el tiempo como lo muestra la Tabla 9 para el período 2012-2019.

De la Tabla 9, llama la atención la baja posición que ocupa China como origen de la IED en Chile medida por stock. En este sentido, es importante precisar que la información registrada por el Banco Central de Chile no distingue aquellos flujos que ingresan al país vía una jurisdicción intermediaria, situación a la que se hizo alusión tratándose de ciertas limitaciones al cuantificar la IED china en Brasil y Perú. De esta forma, se explica el hecho que jurisdicciones con características tributarias especiales como los Países Bajos, las Islas Caimán, y Bermuda logran ubicarse dentro de los primeros diez lugares.

Asimismo, la inversión china en Chile no solo se trata de un fenómeno bastante nuevo en nuestro país, sino que el stock total actual no ha llegado a los niveles históricos de los principales otros inversionistas que se ha mencionado; situación que es contraria a cierta percepción

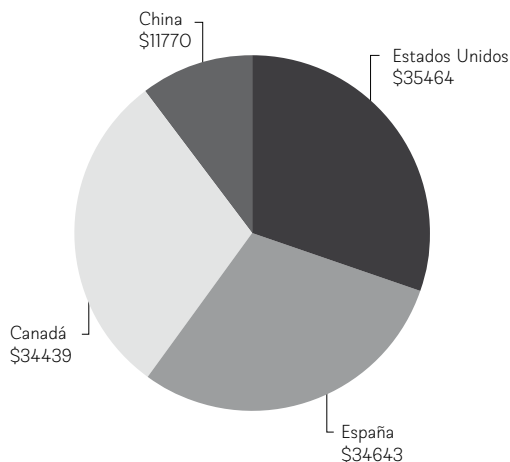
Tabla 9: stock de IED pasiva por país de origen (2012-2019)
(millones de USD)

País	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
EE.UU.	\$30.167	\$30.844	\$33.266	\$32.593	\$35.230	\$33.957	\$34.197	\$35.464
España	\$27.724	\$25.900	\$29.685	\$29.124	\$31.457	\$35.790	\$35.037	\$34.643
Canadá	\$18.853	\$23.020	\$25.554	\$29.124	\$26.967	\$28.913	\$35.503	\$34.439
NO asignados	\$39.027	\$35.971	\$27.484	\$29.124	\$26.902	\$33.512	\$20.854	\$22.468
Países Bajos	\$13.303	\$20.151	\$21.915	\$18.801	\$19.518	\$19.945	\$21.150	\$20.500
Reino Unido	\$5.408	\$5.473	\$8.268	\$10.068	\$9.918	\$13.339	\$14.947	\$18.856
Islas Caimán	\$10.069	\$11.836	\$13.125	\$14.897	\$14.024	\$12.556	\$13.220	\$16.195
Italia	\$1.433	\$1.159	\$1.100	\$1.899	\$8.348	\$9.659	\$10.515	\$11.034
Bermuda	\$9.834	\$11.470	\$10.261	\$9.493	\$9.640	\$9.433	\$9.191	\$7.177
Japón	\$4.990	\$5.819	\$5.717	\$5.682	\$5.685	\$6.610	\$6.777	\$6.699
(#36) China	\$81	\$0	\$22	\$241	\$347	\$432	\$513	\$597

Fuente: tabla elaborada con datos del Banco Central de Chile

general y que es conveniente aclarar. Así, si se considera a los tres principales inversionistas extranjeros de la Tabla 9 (Estados Unidos, España y Canadá) junto a la información de China proporcionada por el CGIT, se tiene la siguiente situación de la Tabla 10.

Tabla 10: stock IED en Chile (2019) de los principales tres inversionistas extranjeros y China (millones de USD)



Fuente: gráfico elaborado con datos del CGIT.

Se aprecia que China aumenta rápidamente su stock de IED en el país como origen de inversión extranjera respecto a la información registrada por el Banco Central de Chile. Así, de pasar de ocupar la posición número 36, China se ubicaría dentro de los principales diez inversionistas extranjeros en Chile, con un stock de USD 11.770 millones hacia el año 2019¹⁷. Lo segundo es que China sigue siendo un inversionista con un stock de inversión considerablemente menor al de los principales tres inversionistas extranjeros en Chile (prácticamente un tercio del de cada uno). Esta situación no cambia sustancialmente si se considera no solo las operaciones sobre los USD 100 millones, sino aquellas de montos más pequeños. Así, la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China lleva registro de las operaciones por

un monto inferior a USD 100 millones, y estas ascenderían a un total aproximado de USD 500 millones para el período 2008-2019.

Otro aspecto al que vale la pena referirse dice relación con las industrias en las cuales se ha concretado la inversión china y, si acaso, es posible encontrar algún grado de similitud con la situación que se ha descrito anteriormente para Brasil y Perú.

En el caso chileno, se distingue entre las grandes operaciones (que es la información proporcionada de forma sistemática por el CGIT) y aquellas de montos inferiores (menores a USD 100 millones).

Para el caso de las grandes operaciones, se observa en la Tabla 10 que la situación chilena ha sido bastante similar a la que se ha analizado para el caso brasilero y peruano, donde China ha invertido de forma predominante en dos industrias principales: metales y energía; con la única diferencia que hay una distribución más pareja entre ellas.

Industria	\$	%
Energía	\$7.130	48,18%
Metales	\$6.740	45,54%
Agroindustria	\$830	5,61%
Tecnología	\$100	0,68%
TOTAL	\$14.800	100,00%

Fuente: tabla elaborada con datos del China Global Investment Tracker

Ahora, en lo que respecta a las inversiones de menor envergadura, resulta interesante el hecho que hay una mayor diversificación en comparación con las grandes operaciones según lo muestra la Tabla 12. Primero, no solo desaparece la industria minera, sino que se aprecia la aparición de industrias muy variadas con un número de operaciones mucho más balanceado en cada una de ellas.

Tabla 12: Número de operaciones de IED china en Chile
<USD 100 MM por industria (2005-2020)

Industria	Número de operaciones
Financiera	5
Alimentos y bebidas	3
Energía	3
Electrónica	3
Servicios de negocios	2
Comunicaciones	1
Hoteles	1
Maquinaria	1
Inmobiliario	1

Fuente: tabla elaborada con datos de la RED ALC-China

El último aspecto se refiere a la estructura de la propiedad de las empresas chinas que han realizado inversiones en nuestro país. Esta es una dimensión interesante, ya que también hay una cierta creencia generalizada de que existiría una mayoritaria participación de empresas estatales chinas en Chile.

Para analizar esta dimensión, se sigue la metodología usada anteriormente, es decir, una diferenciación entre aquellas empresas que han realizado grandes operaciones de aquellas de montos inferiores.

Si solo se toman en cuenta las empresas que han realizados operaciones en Chile por montos superiores a USD 100 millones, sin considerar que algunas de ellas (como el caso de State Grid Corporation of China) han realizado más de una operación, se tiene que, de un total de diez empresas, 7 son empresas estatales y 3 privadas. Esta es exactamente la misma proporción que se ha visto anteriormente a nivel regional en América del Sur.

Ahora bien, tratándose de operaciones más pequeñas, la situación cambia nuevamente al igual que la industrias. Ya no se encuentra un predominio de las empresas estatales, sino que hay una distribución más balanceada. De un total de 18 empresas identificadas por la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, 10 son estatales y 8 de ellas privadas. En este caso, se sigue un criterio más estricto y consistente con el usado a propósito del análisis que se hizo a nivel regional en el capítulo I, ya que no solo contempla la naturaleza de la

empresa que realizó directamente la operación en Chile, sino que el grupo del que esta forma parte.

Capítulo IV. Principales desafíos del futuro de la IED china en América del Sur

Inicialmente, América del Sur se trataba de un continente lejano para las empresas chinas; una región del mundo que dista de ser homogénea como muchas veces es percibida desde Asia; una zona en la que predominan notoriamente el español y portugués, y donde el inglés muchas veces es un recurso escaso. Países donde las estructuras de gobierno, sistemas políticos y jurídicos son en muchos aspectos disímiles a los del gigante asiático; culturas de negocios y etiquetas también muy distintas a las que suelen aplicar en China; entre muchísimas otras diferencias que existen entre ambas regiones.

Todas estas diferencias implicaban (y lo siguen siendo) grandes desafíos y riesgos a las operaciones de inversión extranjera de empresas chinas en América del sur (y el mundo). Muchos recursos han invertido las mismas en capacitar a sus ejecutivos; igual labor han hecho sus mismos asesores locales como a nivel internacional para controlar los desafíos y riesgos, y contribuir con su experiencia y conocimiento a la mayor preparación de las empresas chinas en su incursión internacional¹⁸.

Un estudio muy interesante realizado por el *China Going Global Think Tank* el año 2016, identificó los principales 30 desafíos y riesgos a los que se enfrentan las empresas chinas en sus inversiones en el mundo, a partir de consultas a académicos, abogados, banqueros de inversión, asesores técnicos, entre otros, que entregaron información práctica muy valiosa a la hora de poder identificar dichos riesgos.

Desafíos más recientes dicen relación con el establecimiento de sistemas de revisión (*screening*) de la IED, el funcionamiento de las empresas estatales, y la sustentabilidad.

El primero de ellos se relaciona con el surgimiento de ciertas discusiones en algunos países de la región de la conveniencia de contar con mecanismos que permitan tener un mayor control sobre los flujos de

18 Según Liu C. y Liang N. (2018), se calcula que la tasa de fracaso del M&A chino en el mundo sería del orden del 70%.

inversión provenientes del exterior, considerando la experiencia internacional de algunos países de la Unión Europea y Estados Unidos en particular. Esto se lograría a través del establecimiento de instituciones que regulen el ingreso de la IED, con el objeto de eventualmente prohibir o limitar el acceso de ciertos flujos por ciertas razones como lo es la “seguridad nacional”. En el caso de Chile al menos, su ordenamiento jurídico no cuenta actualmente con una institución de esta naturaleza, y son solo algunas las situaciones en las cuales se encuentra limitada la inversión extranjera en nuestro país.

En segundo lugar, se observa la discusión —algunas veces política, otras más bien de orden jurídico— en relación a la naturaleza, tratamiento y forma de operar de las empresas estatales chinas. Este tema ha surgido sobre todo a propósito de ciertas operaciones de gran envergadura y cobertura mediática, poniendo de manifiesto la falta de conocimiento respecto a cómo operan en la práctica este tipo de empresas, acompañado a veces de dificultades de acceso a entender sus estructuras de funcionamiento internas. Este es otro aspecto a considerar por las empresas chinas, ya que podría constituir un riesgo adicional en su estrategia de expansión internacional, producto de ciertos desafíos en relación a legislación que protege la libre competencia en los mercados.

Finalmente, surge el tema de la sustentabilidad, de múltiples dimensiones (medioambiental, laboral, sociales, etc.). En este sentido, han surgido ciertas voces que cuestionarían los estándares de operación de ciertas empresas chinas en la región a propósito de ciertos hechos, lo que ha dado origen a la discusión de si acaso la IED china tendría per se mayores problemas asociados en comparación a capitales provenientes de otros países¹⁹.

 Tabla 13: principales problemas percibidos por asesores en las operaciones de IED de empresas chinas en el mundo

Experiencia	<p>No está familiarizado con la estructura de operaciones internacionales</p> <p>No está lo suficientemente familiarizado con prácticas de negocio internacional</p> <p>A veces ignora requisitos aplicables a la IED</p>
Uso de asesores	<p>No hace uso efectivo de asesores externos</p> <p>Exceso de dependencia en personas de gobierno para búsqueda de oportunidades</p> <p>Uso de “finders” sin la debida experiencia</p> <p>Falta de disposición a pagar <i>retainer</i> de asesores financieros para realizar investigación</p> <p>En mercados en desarrollo, depende más del apoyo del gobierno que documentos legales</p>
Estrategia/ Planificación	<p>No tiene una estrategia o plan internacional claro</p> <p>No tiene un plan de integración posterior al cierre</p>
Velocidad	<p>Entra al proyecto demasiado tarde y es lento para actuar</p> <p>Esperas entre negociaciones sin dar retroalimentación a la contraparte</p> <p>Inadecuada transparencia sobre procesos internos y tiempo de toma de decisiones</p> <p>Por lentitud de acción, pierde oportunidades de inversión</p>
Otras	<p>Solo se enfoca en activos “a la venta”</p> <p>No logra presentar un caso convincente al vendedor de la estrategia del comprador</p> <p>Problemas en la comunicación y de entendimiento cultural</p> <p>Baja tasa de éxito de negociación en comparación a estándar internacional</p>

 Fuente: tabla elaborada con información de CGGT

Capítulo V. La nueva relación entre China y Estados Unidos y el Covid-19, y su impacto en la IED china en América del Sur

Dos fenómenos que han impactado al mundo de forma notable en los últimos años: el surgimiento de una nueva relación entre Estados Unidos y China a la iniciada en la década de los 70, y la aparición de la pandemia del Covid-19.

En primer lugar, la llegada al gobierno del ex presidente norteamericano Donald Trump, se puso término a la estrategia de integración de China al mundo occidental iniciada por Richard Nixon —junto a Henry Kissinger— a través del surgimiento de la llamada “guerra” o “disputa comercial”. Si bien este enfrentamiento ha puesto énfasis en déficits arancelarios, en realidad, dice relación con un problema más profundo y complejo relacionado con derechos de propiedad intelectual, desarrollo tecnológico, actuaciones de empresas estatales, el aumento de los flujos de IED china en el mundo, visiones sobre derechos humanos, la llegada al poder de Xi Jinping, entre otros. En lo medular se refiere a la consolidación de cierta visión ya existente en Estados Unidos sobre el nuevo rol que China buscaría ocupar en el mundo, y la forma adecuada en la que la primera debería reaccionar. Esto ha quedado de manifiesto con la postura que el nuevo presidente de Estados Unidos (Joe Biden) ha tenido respecto a China en sus pocos meses de gobierno, la que no se ha apartado del estilo de la iniciada por su antecesor.

Por otra parte, el surgimiento del virus SARS-CoV-2²⁰ y la pandemia del Covid-19 ha acrecentado el distanciamiento descrito anteriormente, situación a la que, además, se han sumado ciertos actores de la Unión Europea, países como Canadá y Australia, que históricamente han estado más ligados a Estados Unidos que a China.

¿Cómo estos antecedentes han influido en la llegada de capitales chinos a América del Sur, y qué se puede esperar para los próximos años?

En relación a la llegada de IED china y contratos, entre 2018-2020 la región recibió USD 39.770 millones, es decir, más de un 20% de lo recibido en todo el periodo 2005-2020 (CGIT, 2021). Además, si bien se registró un récord histórico de IED china en 2016 en el mundo y la

20 A la fecha de preparación de este capítulo (junio de 2021) no existe evidencia científica concluyente en el sentido de determinar que el origen del SARS-CoV-2 se haya iniciado en Wuhan (capital de la provincia de Hubei, China) ni tampoco a la forma de cómo este virus se originó concretamente.

región, el 2018 fue el segundo año con la mayor IED china en América del Sur, sin perjuicio de la tensión existente en las relaciones entre Estados Unidos y China.

Ciertamente, el Covid-19 afectó considerablemente la actividad china el 2020 en términos de flujos de capital hacia América del Sur, ya que la prioridad estuvo probablemente puesta en la reactivación de la actividad interna. Sin embargo, con la recuperación de la economía china vista el 2020 (2,3% de crecimiento del PIB) y el crecimiento sobre el 8% esperado por el FMI para el 2021, es probable que la actividad de IED al mundo vuelva a su tendencia anterior.

Es por ello que, post Covid-19, la llegada de flujos de IED china a América del Sur debiera mantenerse en los próximos años; posiblemente con una mayor diversificación en términos de industrias más allá de recursos naturales, con una creciente participación de empresas privadas, y una mayor sofisticación de las empresas como ejecutivos que lideran las mismas. Sin embargo, será necesario ver cómo la IED china enfrenta los principales desafíos descritos en el Capítulo IV, y de qué manera los capitales chinos logran integrarse a un ecosistema socio-cultural diferente al de China y Asia en general, requisito fundamental para poder consolidar el fenómeno en el tiempo como lo han hecho exitosamente países como Estados Unidos, España, Canadá y Japón.

Por el contrario, tratándose de la nueva relación entre Estados Unidos y China y su impacto en la IED china hacia el mundo, es muy probable que no se trate de una situación transitoria como el Covid-19; por lo que se espera que se intensifiquen las barreras y/o restricciones para las empresas chinas en sus inversiones en ciertas regiones del mundo como América del Norte y ciertos países de la Unión Europea, lo que posiblemente genere una mayor redirección de dichos flujos a zonas geográficas como Asia y América del Sur. Sin perjuicio de lo cual, no se puede descartar el surgimiento de presiones de ciertos países para “contener” la llegada de inversiones chinas al continente sudamericano o, al menos, una mayor competencia tratándose de sectores estratégicos de la economía como el internet de las cosas.

Referencias

1. American Enterprise Institute (2021). China Global Investment Tracker (CGIT). Disponible en: <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>
2. Banco Central de Reserva del Perú. Disponible en: <https://www.bcrp.gob.pe>
3. Banco Central de Chile. Inversión extranjera directa por país, sector y región. Disponible en: <https://si3.bcentral.cl/estadisticas/Principal1/Estudios/SE/BDP/IED.html>
4. Bown, C.P. y Kolb, M. (2021). *Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide*. Peterson Institute for International Economics (PIIE) (2021). Disponible en: <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/trump-trade-war-timeline.pdf>
5. Buckley, P.J., Clegg, J., Cross, A.R., Liu, X., Voss, H., y Zheng, P. (2007). The Determinants of Chinese Outward Foreign Direct Investment. *Journal of International Business Studies*, 38, 499-518. doi: <http://dx.doi.org/10.1057/palgrave.jibs.8400277>
6. CEPAL (2020). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46450-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2020>
7. Comisión Europea (2017). *Establishing a Framework for the Screening of Foreign Direct Investments into the Union* (2019-452). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R0452>
8. Consejo Empresarial Brasil-China (2017). *Investimentos Chineses no Brasil 2014-2015*. Disponible en: <https://www.cebc.org.br/2017/07/12/investimentos-chineses-no-brasil-2014-2015/>
9. Da Motta Veiga, P. y Polonia Rios, S., (2019). *China's FDI in Brazil: Recent Trends and Policy Debate*. Policy Center for the New South. Disponible en: <https://www.policycenter.ma/sites/default/files/PCNS-PB1921.pdf>
10. Ding X. y Meng C. (editores) (2018). *From World Factory to Global Investor: A Multi-Perspective Analysis on China's Outward Direct Investment*. Oxfordshire y New York: Routledge.
11. Fornes, G., y Mendez, A. (2018). *The China-Latin America Axis. Emerging Markets and their Role in an Increasingly Globalized World*. (2da edición). Palgrave Macmillan. <http://www.palgrave.com/gb/book/9783319667201#aboutAuthors>
12. Freitas da Rocha, F. y Bielschowsky, R. (2018). *China's Quest for Natural Resources in Latin America*. CEPAL. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/44555/RVI126_Rocha.pdf
13. Instituto Nacional de Estadísticas de Chile y Departamento de Extranjería y Migración (2019). *Estimación de personas extranjeras residente en Chile al 31 de diciembre de 2018*. Disponible en: <https://www.extranjeria.gob.cl/media/2019/07/Estimaci%C3%B3n-Poblaci%C3%B3n-Extranjera-en-Chile.pdf>
14. Lewis, R. (editor) (2016). *Why So Many Chinese Outbound Investments Fail?* Beijing: China Machine Press.
15. Luque, J. (2019). Chinese Foreign Direct Investment and Argentina: Unraveling the Path. *Journal of Chinese Political Science*, 24, 605-622. doi: <https://doi.org/10.1007/s11366-018-09587-7>
16. Méndez, D. (2019). *La inmigración china al Perú: la comunidad más grande de América Latina*. Disponible en: <https://zaichina.net/2019/09/la-inmigracion-china-al-peru-la-comunidad-mas-grande-de-america-latina/>
17. Ministerio de Comercio de la RPC (MOFCOM), Buró Nacional de Estadísticas, y

- SAFE (2020). 2019 *Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment*. Disponible en: <http://images.mofcom.gov.cn/hzs/202010/20201029172027652.pdf>
18. OCDE (2008). Definición Marco de Inversión Extranjera Directa (cuarta edición). Disponible en <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264094475-es.pdf?expires=1623090461&id=id&accname=guest&checksum=89798945FF99AF-04657BBEB784829FC0>
 19. Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020). *Coronavirus disease (COVID-19)*. Disponible en <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19>
 20. ProInversión Perú. Inversión Extranjera. Disponible en: <https://www.proinversion.gob.pe/modulos/jer/PlantillaPopUp.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=5975>
 21. Red Académica de América Latina y El Caribe Sobre China (2021). *Chile: OFDI china a nivel de empresa (2000-2020)*. Disponible en: <https://www.redalc-china.org/monitor/informacion-por-pais/busqueda-por-pais/30-chile>
 22. Sanborn, C. y Chonn, V. (2015). *Chinese Investment in Peru's Mining Industry: Blessing or Curse?* BU Global Economic Governance Initiative. 2015-8. Disponible en: <https://www.bu.edu/pardeeschool/files/2014/12/Peru2.pdf>
 23. Shambaugh, D. (2013). *China goes global: The Partial Power*. New York: Oxford University Press.
 24. Sistema Integrado de Información de Comercio Exterior del Perú (SIICEX). Disponible en: https://www.siicex.gob.pe/siicex/portal5ES.asp?_page_=845.00000
 25. Tornero, Ignacio (2011). *La inversión extranjera directa de China en América Latina: el caso chileno, hacia la consolidación de una alianza estratégica*. Tesis de investigación Pontificia Universidad Católica de Chile.
 26. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2020). *World Investment Report 2020: International Production Beyond the Pandemic*. Disponible en: <https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2020>
 27. Urdínez, F., Mouron, F., Schenoni, L.L., y De Oliveira, A. J. (2016). Chinese Economic Statecraft and Hegemony in *Latin America: Empirical Analysis, 2003-2014*. *Latin American Politics and Society*, 58, 3-30. doi: <https://doi.org/10.1111/laps.12000>
 28. World Bank Open Data (2021). Disponible en: <https://data.worldbank.org/>

Migración china en América Latina: experiencias multidimensionales

Maria Montt Strabucchi

Doctora en Estudios Culturales Latinoamericanos, Universidad de Mánchester (2017). Profesora asistente del Instituto de Historia, y miembro del Centro de Estudios Asiáticos UC.
E-mail: mumontt@uc.cl

Resumen

En las últimas décadas es posible notar un aumento en el número de migrantes desde Asia hacia distintos lugares del globo incluyendo a América Latina, resultado del proceso de apertura en términos económicos y de fronteras por parte de la República Popular China, así como una mayor vinculación con el escenario internacional en términos económicos, políticos y culturales. Este texto introduce los antecedentes históricos de la migración china a la región remontándose al siglo diecinueve, y su desarrollo en la actualidad. Con un foco en la experiencia latinoamericana de migrantes chinos, y con atención a las dimensiones regionales, nacionales y subnacionales, se proponen el conocimiento, el intercambio y la comunicación como ejes desde los cuales abordar la migración china en América Latina para una mejor comprensión y relación con migrantes chinos a nivel local.

Palabras clave: China, migración, colaboración, racismo, discriminación

Introducción

“El estado mexicano no permitirá, nunca más, el racismo, la discriminación y la xenofobia” eran las palabras que el día lunes 17 de mayo de 2021 expresó el presidente de México Andrés Manuel López Obrador, realizando una petición de perdón por agravios a la comunidad china en México (Etchegaray, 2021). Esto, a raíz del asesinato de 303 personas chinas en Torreón, en mayo de 1911. Estas palabras adquieren un significado especial considerando el aumento del racismo hacia personas chinas, o reconocidas como tales, a raíz de la pandemia del Covid-19 desde enero del 2020, así como otros actos de violencia en contra de comunidades asiáticas¹. La pandemia trajo consigo la reactivación de racismos históricos: memes, agresiones verbales y físicas, así como el “origen chino” del virus estuvieron presentes en redes sociales y diversos medios. En distintos lugares del mundo incluido varios países latinoamericanos, aparecieron expresiones de violencia a raíz de la asociación del origen del virus con China, el país en donde se registraron los primeros casos. Estas expresiones se dan en un contexto de aumento de integración económica y política entre América Latina y la República Popular China (RPC), así como también en un contexto de aumento en el número de migrantes desde la RPC a distintos países de la región. En este sentido, para la relación entre la RPC y los diferentes países latinoamericanos, es fundamental tomar en consideración la migración y sus dinámicas, así como los elementos que pueden contribuir a mejores relaciones a nivel de la comunidad en la región.

Buscando una reflexión en torno a los aspectos que deben considerarse para una mejor comprensión y relación con migrantes chinos, este texto introduce el contexto histórico de la migración china a América Latina para luego presentar los cambios desde inicios del siglo veintiuno. Luego se evalúan posibles elementos que puedan considerarse para favorecer el intercambio y la comunicación de las comunidades a nivel general desde dimensiones regional, nacionales y local (o subnacional). Se propone que una mejor integración de migrantes chinos a nivel local, se puede desarrollar por medio del conocimiento, intercambio, y comunicación.

Según informa el Reporte de Migración Mundial 2020 de la Organización Internacional de las Migraciones, OIM (McAuliffe & Khadria, 2019), a junio de 2019 el número de migrantes internacionales se estimaba en 271 millones de personas globalmente, 51 millones más que en 2010. Según la OIM, un migrante es cualquier persona que se

ha movido a través de un borde internacional o dentro de un estado, alejándose de su lugar habitual de residencia; las razones de migración son diversas, yendo desde la necesidad a la voluntad de hacerlo, y con relación a distintos contextos desde donde y hacia los cuales se migra. Entre las razones de migración, el aumento del intercambio económico, la apertura de fronteras y una posición internacional en vínculo con el escenario internacional son algunas de las razones que han llevado a un mayor aumento de la presencia de migración china a América Latina en los últimos años. Como ha sido evidenciado desde una mirada de largo plazo (Rehner & Montt, 2013), Asia se ha vuelto cada vez más preponderante en el escenario internacional, y el liderazgo está siendo mediado en gran parte por la RPC, y esto se ve también reflejado en los procesos de migración china a la región.

Al referirme a migración china lo hago construyendo sobre la definición de China que hace Odd Arne Westad, quien plantea que “*China is a culture, a state, and a geographical core, around which identities, boundaries, and definitions of purpose have shifted and adjusted for a very long time*” (2012, p. 4). Esto nos permite una reflexión en términos de identidad contingentes y contextualizados. En este sentido, históricamente es posible encontrar diferentes tipos de migrantes chinos, y en América Latina la asociación a “chino” ha incluido en múltiples ocasiones a otros grupos asiáticos; el imaginario racializado es algo que sigue presente y es persistente en la región.

Tomo aquí la posición de que es posible pensar la integración en tanto comunidad humana, cuyo cuidado debe estar en el centro de nuestro interés, desde un entendimiento de la identidad como situada y contextual, y por tanto vivida a nivel de sujeto. En este sentido, fomentando el diálogo, respeto y la valoración de cada persona. Por esto, y a pesar de utilizar conceptos basados en la noción de nación (migrante, extranjero, por ejemplo), o conceptos que diferencian entre distintos tipos de migrantes chinos específicamente (Wang, 1991), es fundamental la consideración de experiencias de migrantes dentro de contextos históricos y políticos (McKeown, 1999), que hacen particular cada experiencia migratoria.

Estudios recientes evidencian que la experiencia de migrantes chinos está directamente asociado a lo local, y no exclusivamente ligado a una identificación con China; por tanto, migrantes chinos, por medio de su presencia y movilidades median las múltiples ideas sobre China y en diálogo con diversos elementos sociales, políticos y económicos de

países en las Américas (Chan, 2018). Con este énfasis—en la movilidad intrarregional y las redes locales e internacionales—como aspecto central para el estudio de la comunidad de migrantes chinos y por tanto a la migración china en general, abordamos la migración china a la región. Asimismo, se considera que comunidades de migrantes adoptan múltiples identidades, algunas en paralelo, de manera contingente (Fleischer, 2012).

En ese sentido, sigo a Chan (2018) respecto de la necesidad de considerar la marginación política y social de personas chinas en América Latina, así como los vínculos diversos y desiguales que estas tienen tanto con “Asia” como con “América Latina”, junto con las aparentes contradicciones y tensiones que conllevan sus aspiraciones, trayectorias y prácticas. Un foco en lo intrarregional, más allá de la llegada de migrantes desde el país asiático, pone en evidencia las maneras en que las identidades, complejas y diversas, son negociadas a nivel regional y local (Chan 2018). Asimismo, aparece como fundamental la atención a las diversas y cambiantes experiencias en términos de pertenencias y prácticas de ciudadanía de la comunidad china (Chan, 2020a), así como de otros grupos migrantes. Migrantes chinos en América Latina están insertos en movimientos locales que son abiertos y en continuo cambio producto de la contingencia, y en ocasiones con vínculos fuertes con otras comunidades chinas en las Américas y limitado contacto con la RPC o Taiwán (Chan, 2020b). En este contexto, y para las últimas décadas, se destaca especialmente el aumento de migrantes provenientes de la RPC en América Latina, que impactan las experiencias de las comunidades residentes de origen chino y sus vínculos regionales y con China.

Migración china en América Latina: sus orígenes históricos

Desde mediados del siglo diecinueve y hasta el siglo veinte, las relaciones entre China y América Latina fueron negociadas principalmente por medio de la migración china a la región (Chan, 2018, p. 3), mientras que los primeros registros de personas asiáticas en la región se pueden rastrear al intercambio del Galeón de Manila, activo hasta 1815 (Bonialian, 2014). Desde entonces, migrantes chinos han estado presente en la región de manera esporádica en un comienzo, y luego constituida por diversas oleadas de migración. Durante el siglo diecinueve comenzó activamente la migración china a América Latina, principalmente de hombres como mano de obra por contrato (culíes) para reemplazar la mano de obra en condiciones de esclavitud que desaparecía.

Una primera ola de migración comenzó en la década de 1840s cuando personas de origen chino llegaron a Cuba, México, Colombia, Panamá y Perú, a trabajar en la construcción de obras de infraestructura, plantaciones de caña de azúcar y extracción minera, entre otros, reemplazando a la mano de obra en condiciones de esclavitud ante la gradual abolición de esta (Chang-Rodríguez, 2015; Hu-DeHart, 1989). Habiendo llegado a las Américas bajo un sistema de contrato, al completar los años pactados la mayoría se quedó y estableció en el continente. A pesar de la dimensión contractual, existe consenso en que las condiciones eran cercanas a la esclavitud (Chang, 2019; Hu-DeHart, 1994; Yun, 2008), como testimonió la Comisión Cuba enviada a las Américas por la dinastía Qing (Ng, 2014; Yen, 2013). El tráfico de culíes, terminado en 1874, fue una empresa que involucró a múltiples actores y espacios geográficos, más allá de China y las Américas (Ginés-Blasi, 2021). En su mayoría eran hombres provenientes de Fujian y Guangdong, en el sur de China. Esta ola migratoria más grande producto de la coyuntura (Yen, 2013), fue luego reemplazada por oleadas más pequeñas de migración libre desde China hacia las Américas, incluyendo también movimientos intrarregionales (Chan, 2018) marcadas por redes familiares y locales.

Al finalizarse los contratos y en medio de hostilidades hacia comunidades migrantes asiáticas, muchas personas chinas se instalaron en zonas urbanas, abriendo negocios de productos nacionales e importados. La comunidad china se desarrolló tanto en pequeños negocios como en grandes firmas de importación y exportación, con fuertes redes alrededor del Pacífico (Palma & Montt Strabucchi, 2019) e inte-

grándose en distintos niveles en las sociedades locales en las cuales se establecían (Galaz-Mandakovic & Moraga Reyes, 2021)². En el caso de México, artesanos y comerciantes chinos se diferenciaban de la mano de obra china no calificada (Chao Romero, 2010). Una vez establecidos en las Américas es posible ver el movimiento de migrantes chinos intrarregionalmente producto de diversas coyunturas históricas y políticas. Por ejemplo, el Acta de Exclusión Asiática de los Estados Unidos de América (EE.UU.) en 1882, así como las consecuentes políticas excluyentes incluyendo la Ley de Inmigración de 1924 y la Ley Nacional de Orígenes de 1929 (Chang, 2015), tuvo como consecuencia el deslazamiento de personas de origen chino hacia el sur. Y tras la Guerra del Pacífico (1879-1884) entre Chile, Perú y Bolivia, trabajadores chinos de las guaneras se establecieron en territorio controlado por Chile³.

La migración china jugó un rol central en la construcción del estado a fines del siglo diecinueve y principios del veinte, con diferencias a nivel local; específicamente en México, Perú y Cuba, donde era considerados al mismo tiempo trabajadores eficientes para el progreso y la prosperidad de la nación, pero criticados por ser físicamente y moralmente dañinos para la nación (Hearn, 2016; López, 2014). Efectivamente, la comunidad china había establecido complejas redes económicas transnacionales (Palma & Montt Strabucchi, 2019)⁴. El imaginario racializado y la discriminación hacia comunidades chinas y asiáticas es algo que va a estar presente desde el siglo diecinueve y, con diferentes énfasis, continúa hasta nuestros días. En el caso de Chile, la política migratoria y discursos políticos oficiales consideraron a los inmigrantes chinos como migración “indeseable” (Jara Fernández, 2002) además de una asociación de la migración libre con “culíes”, con el respeto reverencial y jerarquía de China imperial, y la práctica del consumo de opio (González Pizarro et al., 2020). La resistencia hacia comunidades chinas se manifestó en motines en Lima en 1909, México en 1911, el caso que introduce este texto, y Jamaica en 1918 (Palma & Ragas,

2 La experiencia de migrantes chinos en este periodo también se puede notar en sus representaciones en la literatura y las artes, incluyendo, entre otros, la literatura del salitre en Chile.

3 Durante la guerra, trabajadores chinos se incorporaron a las fuerzas militares chilenas, ver, entre otros, Tinsman (2018).

4 En el año 1913, el Directorio Internacional de Empresas chinas listaba 2.166 empresas en 242 ciudades de América Latina y el Caribe (Palma & Montt Strabucchi, 2019).

2018), en donde las razones económicas estaban al centro del sentimiento anti-chino (Hu-DeHart, 2009).

Así, se pueden identificar dos grandes momentos: un primer momento marcado por la migración de segunda mitad del siglo diecinueve y el tráfico “culí”, y un segundo momento marcado por los movimientos de personas resultado de las políticas de exclusión asiática, principalmente desde EE.UU. hacia el norte de México y desde China a espacios de América Latina, como Perú. En ambos momentos, por diversas razones, el movimiento intrarregional es clave, algo que solo recientemente ha sido explicitado como central a la experiencia de personas chinas en América Latina (Chan, 2018). Los inicios del siglo vieron una llegada disímil de migrantes a países latinoamericanos. Por ejemplo, aumentó el número de migrantes chinos en Perú, que tras la década de 1910 comenzó a ver también la llegada de profesionales y familiares de residentes chinos en el país (McKeown, 2001), mientras en Chile fue un número muy limitado, aumentando solamente tras las décadas de 1970 y 1980 (Lin Chou, 2004). En el caso de Brasil, la presencia china solo aumentó desde el siglo veinte en adelante.

A pesar de los cambios políticos en China desde 1911, se mantuvieron lazos con el continente asiático, con la mayoría de los países latinoamericanos sosteniendo relaciones diplomáticas con la República de China en Taiwán. Esto permitió la llegada de algunos migrantes por medio de redes con sus familias residentes en la región. Asimismo, nuevos grupos de migrantes arribaron tras la Segunda Guerra Mundial, principalmente desde Taiwán y Hong Kong. Tras la apertura de relaciones diplomáticas de Cuba con la RPC en 1960 y Chile en 1970, diversos países fueron cambiando el reconocimiento hacia la RPC, lo que también facilitó la migración desde la RPC a la región. En este periodo, la RPC mantuvo restricciones a la migración, flexibilizando sus políticas migratorias solo desde los ochenta en adelante. Esta flexibilización vio un aumento de migración independiente, así como un aumento de empresas chinas en la región, e intercambio de empresas latinoamericanas con sus contrapartes asiáticas.

En la actualidad, junto a la India, China tiene las cifras absolutas más altas de migrantes residentes en el extranjero (OIM, 2020a, p. 75). Históricamente, América del Sur ha recibido inmigrantes de Asia, particularmente de la República Popular de China, Japón y la República de Corea. La migración desde China y la República de Corea continúa siendo dinámica y creciente en algunos países, confirmado por un au-

mento del número de permisos de residencia emitidos a nacionales de esos países; la comunidad asiática más grande en la región proviene de China (Migration Data Portal, 2021). De manera gradual hacia fines del siglo veinte, y de manera acelerada en siglo veintiuno, la presencia de personas de origen chino se ha vuelto cada vez más común en América Latina. La migración ha ido en aumento exponencial con el avanzar de las décadas, gracias a relaciones comerciales y diplomáticas consolidadas entre América Latina y China. Las principales motivaciones de migración son las oportunidades comerciales; debido a inversiones y la creciente llegada de compañías chinas a la región, una proporción de los migrantes viene por motivos laborales. Otra proporción viene en búsqueda de dedicarse al comercio. Es posible observar un aumento en la relación entre China y la región desde la relación bilateral entre países, la inversión extranjera directa, y a nivel local desde pequeñas tiendas, así como la relación de persona-a-persona. El proceso de reforma y apertura de China, liderado por Deng Xiaoping desde 1978 en adelante, significó entonces el inicio de un proceso intenso de intercambio entre China y el mundo, lo que incluyó también un aumento en el proceso de migrantes desde China hacia el resto del mundo.

Migración china en el siglo XXI

Desde los años noventa comenzaron nuevas oleadas de inmigrantes en la región (Denardi, 2016), diversificando las ocupaciones y las regiones de origen, y dominado por la movilidad intrarregional desde el 2000 en adelante (Chan, 2018). Hasta la década de los noventa, Argentina y Venezuela eran destinos importantes para migrantes a nivel regional, y también para ciudadanos de la RPC y Taiwán; la crisis en Argentina y la inestabilidad en Venezuela llevó a que migrantes chinos en esos países también se relocalizaran (Chan, 2020b, p. 6). Mazza (2016) plantea que, como en otras partes del mundo, la migración china hacia América Latina ha sido impulsada en su mayoría por un aumento de demanda de mano de obra extranjera, lazos internacionales y migración forzada. Tras la flexibilización en las reglas de salida en China en 1985, aumentó el número de migrantes, aunque es desde 2005 que es posible notar una aceleración en la presencia de migrantes desde la RPC hacia la región, incluyendo una tendencia aparente en el aumento de la trata de personas y migración asociada a pandillas de origen chino. Mazza observa el aumento en flujos temporales de migración desde 2005 hasta 2016, asociado a la creciente inversión china en la

región y cómo, en comparación a otros flujos migratorios en la región y a migración china en otras regiones, esta es relativamente limitada. En ese contexto, no se avecinaban cambios mayores a los flujos migratorios de China a la región.

En la actualidad, es muy difícil estimar el número de personas chinas viviendo en América Latina; esta dificultad va desde a quien efectivamente se considera como persona china hasta cómo se calcula quienes son residentes (Oviedo, 2020). En el caso de Chile, según fuentes de asociaciones chinas, se estima que más de 20.000 personas chinas residen en el país (Moraga Reyes, 2018). En la década 2004-2014 Brasil, Argentina y Chile han otorgado alrededor de 50.000 residencias permanentes a ciudadanos chinos—de los cuales alrededor del 60% fue otorgado a hombres—; y en Colombia y Perú las residencias permanentes han aumentado en años recientes (OIM, 2017). En el año 2012, había alrededor de 84.000 migrantes chinos en América Latina (Mazza, 2016). Para el año 2015, la migración hacia países de las Américas sigue siendo un fenómeno intrarregional para la mayoría de los países en la región, con algunas excepciones como Canadá y Estados Unidos, donde hay más migrantes provenientes desde Asia. En Brasil, Colombia y México alrededor de un 15-20% de los migrantes fueron asiáticos y en Jamaica un 40%, en su mayor proveniente de China (OEA, 2017, p. 24). En total, la migración asiática a la región ha aumentado un 37,8% entre el 2010 y el 2019, particularmente por personas provenientes de la RPC, Japón y la República de Corea (OIM, 2020b).

Hoy hay un número significativo de migrantes de origen chino en América Latina, principalmente presente en espacios urbanos. En el caso de Argentina, el número de migrantes chinos ha aumentado producto de, según plantea Oviedo (2020, p. 214), una ley de inmigración permisiva; la llegada de familiares de migrantes de la década de los ochenta y noventa del siglo pasado; el arribo de emprendedores y técnicos, entre otras ocupaciones, para empresas y proyectos chinos en Argentina; la búsqueda de libertad religiosa; y el aumento de la inmigración ilegal. Para el caso de Chile, en febrero de 2019 se estimó que viven alrededor de 13.500 personas nacidas en China, representando el 1,1% de la población migrante (Departamento de Extranjería y Migración, Gobierno de Chile, 2021), aunque fuentes no oficiales plantean que esto subestima el número de personas de origen chino en el país. Como números indicativos, se estima alrededor de un millón de habitantes de origen chino en Perú; Venezuela 400.000; Brasil

250.000; Panamá 130.000; Argentina 120.000; Cuba 100.000 y México 70.000 (Villar, 2020).

En una comparación de la relación de Argentina, Paraguay y Uruguay con la RPC, Oviedo (2020) expone las diferencias que suponen las relaciones con Beijing, indicando las divergencias en temas diplomáticos, políticos, de intercambio, inversión y en temas migratorios. Respecto de la migración, nota que la mayoría de los migrantes vienen desde la RPC, tendencia que comenzó con el proceso de reformas y apertura, a pesar de que ha aumentado el número de latinoamericanos estudiando y trabajando en la RPC. En el caso argentino, Gutiérrez y Cesarín plantean en 2015 que,

durante los últimos veinte años ha sido notable la afluencia de inmigrantes chinos al país; la preferencia por Argentina reside en la existencia de comunidades arraigadas, redes de apoyo, un clima amigable para el desarrollo de actividades comerciales minoristas y la “positiva imagen” que los inmigrantes chinos aún guardan en el ideario colectivo argentino. [...] La proyección del “*soft power*” chino mediante la apertura de centros de difusión cultural como son los Instituto Confucio, es otro indicador sobre la importancia de transmitir un universo simbólico que afiance la entidad e identidad de las comunidades chinas de ultramar en el país (132).

Extrapolando el caso argentino al resto de América Latina, más allá de una preferencia por un país u otro, es posible notar que la migración se ve facilitada por comunidades existentes, redes de apoyo, la facilitación de instalación de empresas de distinto tamaño, y relacionado a la imagen de cada país en términos del imaginario que en China hay de América Latina y sus países. Asimismo, como Gutiérrez y Cesarín notan, los centros culturales también se han transformado en referentes para la adquisición de conocimiento cultural y de idiomas respecto de China (DeHart, 2015).

Como bien evidencia Chan, los movimientos intrarregionales, o incluso el no movimiento, se explican por razones económicas, a diferencia de las generaciones de migrantes anteriores en donde las razones eran más bien en función de vínculos familiares o políticos (Chan, 2018, p. 10). Las experiencias de migración están intrínsecamente relacionadas a las de pertenencia, en donde las experiencias de vida son complejas y difíciles de clasificar, excediendo las organizaciones de comunidades migrantes, grupos nacionales u organizaciones, a pesar de que se mantienen nociones de un colectivo de diáspora cuyos encuentros ahora se desarrollan en redes sociales o WeChat (Chan, 2018, p. 13). En ese sentido, Chan nota que los movimientos migratorios de personas chi-

nas en Chile son no-lineales y volátiles, que en pocas ocasiones visitan China o Taiwán, y que en cambio visitan a otros países latinoamericanos por razones de negocios, familiares o por vínculos afectivos (Chan, 2020b). No exclusivo de las comunidades chinas, pues las experiencias de migración se han vuelto más dinámicas, complejas y aceleradas en los últimos años (Margarit et al., 2019).

A pesar de los cambios en la economía política global que diversifica las movilidades hacia y dentro de las Américas, así como las experiencias mismas de migración, persisten aún estereotipos que asocian a las personas chinas con condiciones de vida insalubres, actividades ilícitas, o presencia ilegítima (Chan, 2018). Estos imaginarios, disponibles históricamente, si bien actualizados, persisten en la actualidad. Como ha estudiado Armony para el caso colombiano, “China” en América Latina aparece dicotómicamente como un socio económico auspicioso, y por otro lado como un nuevo actor problemático en el escenario internacional (2012, p. 182); para el caso mexicano “China” es construido también en ocasiones como un “villano favorito” (Armony & Velásquez, 2015); concepciones influenciadas por imaginarios estadounidenses también aparecen en el caso de Chile. En estos imaginarios, las personas chinas aparecen como “otros” dentro de América Latina, si con diferencias entre los distintos países de la región.

En ese contexto, las diversas miradas sobre China, impactan directamente en la experiencia de los migrantes, así como también se actualizan debido a tales cambios: hoy, es posible encontrar antiguas generaciones de migrantes, jóvenes chinos trabajando en empresas de alta tecnología o de extracción minera, como profesores de chino mandarín asociados a los Institutos Confucio, entre otros (Chan, 2018; DeHart, 2021). Si antiguamente la migración china estaba asociada en el imaginario a restaurantes y pequeños locales (Ríos et al., 2021), el imaginario de los migrantes se ve impactado por el crecimiento y el impacto de China en el escenario global. En ese sentido, no hay claridad respecto de las distinciones entre “antiguos” y “nuevos” migrantes, lo que es acompañado de la percepción de las personas chinas como “otras” a la región. En este contexto, jóvenes de ascendencia china aprovechan las oportunidades que les da el conocimiento lingüístico y cultural actuando como mediadores en la relación entre China y América Latina, en ocasiones pasando tiempo en China pero regresando a América Latina (Chan, 2018; DeHart, 2015). Asimismo, prima el pragmatismo en el aprendizaje del idioma, priorizando el mandarín por sobre otros

dialectos, independiente de si la familia tiene vínculos con la RPC o Taiwán (Chan, 2018, p. 13).

Migración china: la experiencia de las últimas décadas

El crecimiento de China en el siglo veintiuno, y la manera en que se ha visto alterada la relación entre China y América Latina, ha tenido un impacto en la experiencia de personas chinas en América Latina. Según plantea Chan (2018), las relaciones entre China y América Latina no son macroprocesos incorpóreos, sino que son procesos que afectan de manera dramática las vidas y oportunidades de personas chinas en la región y, por tanto, dentro de escalas que exceden al estado nación. En este sentido, impactan concretamente las experiencias de personas chinas asociadas a imaginarios históricos que han moldeado sentimientos racistas y xenófobos hacia personas chinas, asociado a su posición económica. En su caso de estudio en Chile, Chan plantea que las experiencias de personas de origen chino, vinculado de manera intrínseca a su posición socioeconómica como propietarios de pequeñas empresas, son igualmente objeto de violencia racial y expuestos a situaciones de vulnerabilidad en contraste a sus pares no chinos. Estas vulnerabilidades, muestra Chan, son reforzadas y conviven paradójicamente con las oportunidades que dan los tratados de libre comercio entre China y América Latina a nivel económico, pero también en su rol como “puentes” entre ambos espacios (Chan, 2018; DeHart, 2018). Desde esta perspectiva, se vuelve útil distinguir algunas diferencias desde lo nacional, regional y subnacional, para observar la relación entre China y América Latina en términos de migración.

El primer documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe (República Popular China, 2008) presentaba los principales lineamientos del país asiático en la región. En términos de intercambio, mencionaba los intercambios a nivel legislativo tanto a nivel nacional como multilateral. En el segundo documento, publicado en 2016, el gobierno chino señala su intención de cooperar con los países de América Latina y el Caribe, indicando algunos temas generales de cooperación. Se destaca, en lo que refiere a este texto, el “intercambio entre los pueblos” y “cooperación en asuntos consulares”, y el tono general “con miras a robustecer las relaciones y la cooperación en diversas áreas entre China y América Latina y el Caribe” (República Popular China, 2016). En estos documentos se destacan los intercambios y la

“cooperación integral” en las áreas políticas; económico-comercial; social; cultural y humanística; coordinación internacional; paz, seguridad y justicia; cooperación en conjunto y cooperación tripartita. A la fecha, no existe un documento que haya respondido a los documentos chinos. Como es posible de ver ya por el título, el foco de estos documentos toma una mirada regional, sin individualizar a los países nacionales.

A pesar de que la noción de una integración regional latinoamericana se puede rastrear al periodo de posindependencia, hasta hoy no hay aún procesos profundos de integración a pesar de diversas iniciativas y prácticas. En ese sentido, son múltiples los discursos y motivaciones respecto al regionalismo, integración y cooperación en la región (Jenne et al., 2017). A pesar de ello, son aún limitadas las prácticas reales dificultando la integración regional. En este contexto, y considerando el rol de la ideología respecto a cómo moldea diversos tipos de regionalismo (Jenne et al., 2017, p. 211), la presencia y liderazgo de China en la región se presenta como relevante en tanto la RPC, por un lado desarrolla una mirada regional hacia la región, pero cuya experiencia en terreno es más bien por medio de convenios bilaterales, por ejemplo, por medio de los tratados de libre comercio, o a nivel local.

En este contexto, las políticas de migración difieren dentro de América Latina. En los últimos años, los números de extranjeros residiendo en diferentes países de la región no son comparables, mientras Chile ha recibido migrantes, desde Venezuela y otros países latinoamericanos siguen habiendo procesos de emigración. Es en ese contexto que nos encontramos con migrantes chinos en la región, cuyo número es eclipsado en el contexto de la migración interna a nivel latinoamericano.

A pesar de que la mayoría de los datos e información sobre migración china a la región es desde una perspectiva nacional, el aumento en el número de migrantes niños, niñas y adolescentes, estudiantes, empleados y turistas desde China hacia América Latina (como a otros lugares del mundo) se puede asociar al aumento del intercambio económico entre ambas regiones (Wise, 2020). Además, la relación se establece, desarrolla y mantiene por la relación entre personas, lo que permite también sortear momentos de complejidad política. Desde esta perspectiva, parece especialmente interesante una perspectiva desde una mirada concentrada en lo local, en donde se destaca el rol de los gobiernos subnacionales.

Para el caso de la RPC, los estudios desde los gobiernos no centrales ponen en el foco nuevas miradas respecto de cómo abordar la relación con China, potencialmente afectando también la relación y experiencia de migrantes chinos. Según Liu y Song (2020), desde el proceso de reformas y apertura en 1978, el sistema centralizado ha dejado de ser monolítico en temas de asuntos exteriores, con autoridades provinciales volviéndose más activas y adquiriendo roles más protagónicos, no necesariamente desalineados con Beijing. Según observan, los gobiernos provinciales se han convertido en socios o agentes del gobierno central en la conducción de agendas de política exterior, pudiendo facilitar la huella económica de China en el extranjero, simultáneamente potenciando su perfil nacional en las comunidades locales de países extranjeros (como América Latina) mediante la oferta de equipos médicos (véase, por ejemplo, Telias & Urdinez, 2021) y el establecimiento de relaciones de hermanamiento entre provincias y ciudades. En este sentido, la organización política a nivel nacional será influyente en el tipo de contacto, así como su capacidad de reacción y la relación con ministerios de relaciones exteriores de cada país (ver, por ejemplo, Araya, 2021).

Migración china en América Latina: desafíos multidimensionales

El aumento de la presencia de la RPC en América Latina pone en evidencia la complejidad que implica la dimensión y diversidad que contiene el país asiático a nivel nacional e internacional (DeHart, 2021; Lee, 2017), y a nivel de migración. En este sentido, más allá de las dimensiones analíticas que se puedan tomar y que debemos considerar desde perspectivas multidimensionales, las políticas que emergen y se desarrollan desde los estados e instituciones, y las experiencias de migración, asociadas a movilidad y ciudadanía, desafían nociones sobre integración o asimilación cultural, y más bien ponen en evidencia las contingencias respecto de la residencia y nacionalidad (Chan, 2018, pp. 2–3). Como explica Chan, comunidades e individuos migrantes no tienden a identificarse de manera clara con el país de origen y de destino, algo que estudios anteriores han desarrollado respecto a los vínculos de personas con China. Al contrario, Chan pone en evidencia las experiencias previas en otros países como residentes permanentes, la continuidad de viajes e intercambios con otros países latinoamericanos (por razones personales o de trabajo), e incluso expresando una

relación más fuerte con familias y pares viviendo en otras partes de las Américas que aquellos en China o Asia (Chan, 2018, p. 2).

Esto lógicamente repercute en la manera de recibir a migrantes desde China en los diferentes países latinoamericanos, lo que hace urgente la necesidad de medidas concretas para una mejor experiencia de migrantes desde China en la región. En línea con esto, se propone a continuación una adaptación de lo que propone Aliaga Sáez (2020), quien analiza los procesos de integración desde lo cultural, la identidad y lo normativo en tres niveles: desde el surgimiento de esquema comprensivo complejo entre individuos, caracterizado por la comprensión como parte de los procesos de integración y la necesidad de el otorgamiento de confianza en el intercambio y convivencia en el espacio social—y en donde la comunicación es central—; la adaptación de personas a las transformaciones de la vida cotidiana, caracterizado por una dimensión funcional en tanto conocimiento y ajuste al funcionamiento de “artefactos y procesos”; y, finalmente, integración en los sistemas funcionales tales como educación, salud, habitacional, entre otros. Aquí, desde el conocimiento, el intercambio y la comunicación.

Conocimiento

Una primera área para abordar la migración china en la región es el conocimiento. A pesar de enormes avances en las últimas décadas, es aún limitado el conocimiento sobre China en la región; además, en muchas ocasiones, desagregado en términos económicos, políticos y sociales, lo que conduce a prejuicios y discriminación. A lo largo de la historia migratoria de la comunidad china esta se ha enfrentado a experiencias discriminación y prejuicios asociados a las diferencias culturales y lingüísticas, concebidas como una barrera de integración. Surge en estos contextos la idea del “peligro amarillo,” prejuicio que se construirá sobre la base de la diferencia cultural, en particular desde el punto de vista sanitario. Desde una mirada racializada, la comunidad china, así como sus espacios y prácticas, han sido consideradas como insalubres, extrañas y bárbaras. A causa de ello, las comunidades chinas en la región son víctimas en distintos momentos de la historia del fenómeno “*scapegoating*”, en los cuales son culpadas por crisis, principalmente de índole de salud (Palma & Ragas, 2018), incluyendo el Covid-19 (Chan & Montt Strabucchi, 2021; Sanchez-Rivera, 2020). En términos de la relación con personas chinas, es posible encontrar ejemplos en donde China aparece como un país poderoso e influyente,

pero que al mismo tiempo puede ser considerado (si tal vez por otros actores), como subalterno. Ampuero y Labarca (2017) han analizado este discurso en empresarios sobre China como “flexibilidad de posicionamiento” (*positional flexibility*), en donde miradas preconcebidas llevan a tomar posiciones que difieren según actores y contextos.

Un aspecto central a abordar desde el conocimiento es la desarticulación de estereotipos y miradas esencializadas, que van desde estereotipos “positivos” (como buenos trabajadores) a empleadores explotadores y competencia desleal (Chan et al., 2019), en diálogo también con estereotipos históricos disponibles en la región. El imaginario positivo, por ejemplo, destaca a la comunidad china por su “austeridad, tenacidad, bajo perfil y facilidad para hacer negocios, realizando un valioso aporte económico y social” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2008). Pero estos imaginarios conviven también con miradas despectivas y xenófobas. Por otro lado, en muchas ocasiones se considera a la comunidad china como un todo, sin distinguir diferencias.

A nivel local, por ejemplo, se pueden observar tensiones entre grupos de migrantes por diferencias lingüísticas o por lugar de origen; en el caso de Chile entre Cantonese y Zhejiangnese (Moraga Reyes, 2018; Pieke et al., 2004). Asimismo, desde otra perspectiva, Ramírez y Chan, en su análisis en Santiago, Chile, identificaron que individuos y grupos de personas pueden temporal y estratégicamente matizar las diferencias internas dentro de la comunidad para articular una identidad común como chinos (*zhonguoren*) (Ramírez & Chan, 2020). En este sentido, es fundamental no combinar a personas chinas con el gobierno de la RPC. Así, se busca evitar miradas esencialistas sobre la “cultura china” que se utilizan para explicar ideas sobre el gobierno de la RPC como poco transparente, resultado de una combinación de personas de origen chino, ciudadanos de la RPC y el gobierno de la RPC. Es fundamental alejarse de miradas esencialistas que contribuyen hacia “historias únicas”, cuya consecuencia es “que roba la dignidad de los pueblos, dificulta el reconocimiento de nuestra igualdad humana, enfatiza nuestras diferencias en vez de nuestras similitudes” (Ngozi Adichie, 2009). En la relación con migrantes chinos a nivel local se debe estar atento a sus diferencias y personalidades, más allá de las construcciones estereotípicas respecto de ciertas culturas, lo que se desarrolla desde mayor conocimiento.

Se recomienda el desarrollo en el ámbito escolar y de educación superior que promuevan la integración entre personas, reduciendo el pre-

juicio y racismo por medio del conocimiento y la promoción del pensamiento crítico. Esto debe acompañar el conocimiento sobre la historia y cultura de China, y su relación con América Latina, por medio de la incorporación de historia y cultura china en el currículo escolar, y especialmente en la educación media, y como parte de la formación en la educación superior. Es necesario acentuar la importancia de la memoria e historia de la presencia china en la región, aún relativamente invisible a pesar de que ha habido comunidades chinas en la región históricamente. Asimismo, se debe promover el conocimiento de idiomas no comunes en América Latina para el desarrollo de una perspectiva internacional, con un foco en el inglés y el chino mandarín. De esta manera se puede desarrollar una comprensión amplia de la RPC y su rol regional y global como la economía más grande del mundo, así como de su acción diplomática, evitando miradas simplistas sobre el país asiático. Asimismo, políticas explícitas para el desarrollo y financiamiento de investigaciones sobre la presencia de migrantes chinos en América Latina parece central, área en la cual ya es posible identificar avances significativos⁵.

A pesar de avances, aún aparecen representaciones simplistas y estereotipadas de personas chinas en América Latina (Chan & Montt Strabucchi, 2021; Rud, 2020), y una manera de contrarrestar esto es activamente promocionando el intercambio entre personas. Mientras que el contacto con otros puede llevar a la asimilación, rechazo o cambios en las identidades, se propone aquí que esto debe verse como parte de la existencia, en donde seres humanos están en contacto con otros, y cuyos encuentros están marcados por historias de desigualdad de poder (Ahmed, 2000). En este aspecto, aparece como útil un foco en las diversas escalas de intercambio, incluyendo a diversos actores como consulados, cámaras de comercio, organizaciones de la sociedad civil, instituciones educacionales, y tomando en consideración una perspectiva de género interseccional asegurando representatividad. Personas chinas, así como también asiáticas, han sido excluidas, invisibilizadas o experimentado históricamente “inclusión condicional” (*conditional inclusion*) en América del Sur, incluyendo Argentina (Ko, 2015) y Chile (Chan & Montt Strabucchi, 2021). De manera variable en distintos países latinoamericanos, se mantienen dinámicas de exclusión marcadas por procesos de racialización en la construcción de discursos

5 Ver, por ejemplo, el trabajo de Carol Chan (2017, 2018, 2020b), Monica Dehart (2021), Evelyn Hu-DeHart (1989, 2009), o Patricia Palma, entre otros (Alba Villaver & Rubio, 2019; Denardi, 2020; González, 2017; López, 2014).

identitarios o nacionales. Es preocupante es que en muchas ocasiones encontramos menciones a “China” o a “los chinos” sin distinguir si se hace referencia al gobierno de la RPC o a comunidades migrantes de origen chino, al mismo tiempo coartando expresiones identitarias. Muchas veces se refiere a personas chinas como “otros” distintos a un “nosotros”, sin detenerse en que la “otredad” es producto de la relación entre personas, y en donde circunstancias históricas y políticas han llevado a unos a ser “más otros que otros” o permanentemente reconocidos como “extranjeros”. En este sentido, visibilizar la presencia histórica permite una mayor integración que permite reducir la noción de “otro” y pensar más bien desde relación entre personas.

Intercambio

Un segundo elemento que parece central para abordar la migración china en la región es el intercambio entre personas e instituciones. Un ejemplo es desde el ámbito académico, en donde la colaboración se desarrolla desde el nivel de estudiantes a laboratorios de colaboración. En este sentido, tratados bilaterales entre universidades o centros de estudio, o mediado por instituciones como los Institutos Confucio o asociaciones de universidades, contribuyen al intercambio entre ambos países. La RPC está desarrollando acciones para mayor relación con las comunidades latinoamericanas de manera activa en los ámbitos culturales y académicos. Para el caso de Chile, por ejemplo, en el año 2004 se suscribió un Memorándum de Entendimiento firmado por los ministros de educación de ambos países, ratificado en 2016 (Delpiano Puelma, 2017) para la enseñanza del chino mandarín en el sistema de educación pública. A casi veinte años de tal convenio, será interesante evaluar cuantos de esos niños continuaron con el estudio del chino mandarín. Lo mismo podemos ver respecto de estudiantes de América Latina completando estudios de pre y posgrado en diversas universidades en China. Y desde América Latina es posible ver cómo han surgido múltiples cursos de distintos niveles educativos que introducen a China, y en cuyo centro se encuentra la RPC y su ascenso económico. En el contexto de aumento de la enseñanza a distancia, plataformas como Coursera han puesto a disposición de manera gratuita muchos de estos cursos; asimismo, han comenzado a aparecer publicaciones que conmemoran las relaciones diplomáticas entre la RPC y países latinoamericanos (Bórquez et al., 2021). En distintos países latinoamericanos hay centros de estudio enfocados en Asia y China

específicamente, pero aún queda pendiente mayor profundización en estudios académicos, incluyendo los temas de migración, a pesar de existir destacados estudios y avances en el área.

En términos de lo paradiplomático, como bien destaca Araya (2021) en su análisis de la región chilena de Bío Bío, la celebración de conferencias, firma de acuerdos de cooperación, la realización de misiones comerciales y universitarias, entre otros, se destacan para el desarrollo de las relaciones entre China y Chile, y que aquí se propone extender hacia América Latina. En este sentido, también se destaca el rol de ciertas figuras quienes, más allá de sus objetivos, han contribuido a la relación con China más allá de las relaciones políticas y económicas, como intermediarios. Se destaca, por ejemplo, el rol del artista chileno José Venturelli (1924-1988) quien aparece como un actor central en la relación de la RPC con Chile cuando no existían relaciones diplomáticas formales entre ambos países (Rothwell, 2016), y uno podría mencionar el desarrollo de programas de intercambio académico, la colaboración a nivel de vacunas entre la Pontificia Universidad Católica de Chile y Sinovac, así como colaboración en industrias culturales, como la actual coproducción de cine sino-chilena “El Príncipe Rojo y el guerrero del imperio celestial” (Ortúzar, 2021). Diversas organizaciones contribuyen al intercambio, incluyendo asociaciones de estudiantes que han estudiado en la RPC, grupos de personas cuya experiencia con la RPC les lleva a organizar actividades sociales y de encuentro tanto presenciales como remotas, o cámaras de comercio que contribuyen activamente tanto al conocimiento como al intercambio entre personas de ambas regiones.

En este sentido, se propone que diferentes instituciones y actores, tanto existentes como otras nuevas, puedan servir como mediadores para la integración, no sujeto a decisiones o posiciones arbitrarias discriminatorias. La creación de fondos especiales para becas de estudio e investigación y colaboración académica y científica entre China y América Latina, y en colaboración con la comunidad académica internacional, favorecería el desarrollo de conocimiento especializado y pensamiento crítico desde las artes, humanidades y ciencias sociales, además de favorecer el intercambio.

Comunicación

Una tercera dimensión que parece relevante es la comunicación en tanto claridad, transparencia y socialización. Muchas de las dificultades y desafíos respecto de las comunidades chinas en América Latina tienen que ver con el desconocimiento y el poco intercambio, real o imaginado. Un ejemplo interesante de la complejidad que implica la manera en que se enmarcan los “discursos” y comunicaciones sobre China es por medio de los barrios chinos. En América Latina, la migración china se encuentra distribuida principalmente entre los espacios urbanos, y extendiéndose de manera creciente nacionalmente; en el caso de Chile, por ejemplo, en casi todas las ciudades es posible encontrar tiendas conocidas como “mall chinos”, con productos importados desde China y normalmente atendido por ciudadanos chinos. También es posible encontrar en distintas ciudades de América Latina barrios chinos, si bien con motivos turísticos o espacios donde inicialmente se establecieron las comunidades chinas. Los barrios chinos pueden ser interpretados como delimitaciones restrictivas del espacio, asociados con una tradición cultural concebida de manera estrecha, evocando imágenes limitadas de lo “chino” (Barabantseva 2016: 2). Selma Li Bidlingmaier argumenta que los mitos asociados a los “barrios chinos” como lugares separados dentro de la ciudad siguen haciendo que se consideren “exóticos, peligrosos, extraños y perpetuamente otros” (2011: 280). En su estudio de los barrios chinos en Estados Unidos de América, argumenta que los “barrios chinos” son espacios de performance, que afirman y perpetúan la alteridad espacial, así como espacios étnicos mercantilizados que crean productos consistentes para el consumo. Por un lado, estudios sobre los barrios chinos destacan la integración de la comunidad migrante en la ciudad y su manera de generar una identidad colectiva; por otro lado, lo tradicional y característico se presenta de manera selectiva, pues los migrantes se ven obligados a readaptar sus recursos culturales (Eng Menéndez, 2021). En esos espacios, el o lo “otro” se define y articula como algo que se puede observar, consumir, disfrutar, muchas veces desde un interés por lo multicultural⁶, dentro de un proceso de resignificación a la luz del crecimiento de China.

6 Se debe tener una mirada crítica con el multiculturalismo. Como explica Ahmed (2000), éste corre el riesgo de reafirmar patrones establecidos de identidad, llevando a la existencia de identidades autorizadas, que deben cumplir patrones para ser bienvenidos en el país, o más bien en el discurso nacional, donde el “otro” se configura.

Las comunidades migrantes chinas son en muchas ocasiones acusados de auto-segregación, de no querer o poder integrarse o pertenecer a la comunidad nacional, o producto de discriminación e inequidad, mientras en otras ocasiones son presentadas como un migrante “modelo” o incluso invisible (Barabantseva, 2016; Chan, 2020a), que se complejizan en el contexto mayor del “crecimiento de China”. En los últimos años, es posible ver articulaciones públicas de las comunidades chinas en contra de la discriminación, así como también articulando organizaciones o movimientos por medio del cual se resiste a tales estereotipos (Astaburuaga Coddou, 2021). En este sentido, Chan observa, para el caso de Santiago, Chile, que dentro de miembros de la comunidad china se están desarrollando prácticas y actitudes complejas en relación a la noción de pertenencia, identidad y ciudadanía en un contexto de mayor diversificación de los actores de la migración a nivel global; si en algunos países se encuentran sólidas organizaciones de diáspora, en otros las narrativas y experiencias evidencian conflicto y tensiones entre comunidades chinas (Chan, 2020a, ver también Moraga Reyes & Invernón Duongé, 2019). En Chile, los migrantes chinos representan a menos del 1% de la población migrante, pero entre 2008 y 2018 ha sido el tercer grupo en crecer en términos relativos (Moraga Reyes, 2018).

En un contexto en el que China debiese continuar expandiendo sus proyectos extractivos y de infraestructura en la región en el marco del proyecto de la Franja y la Ruta (Creutzfeldt, 2016; Serrano-Moreno et al., 2021), así como también su participación en el mercado de las manufacturas y de lo digital y tecnológico, su rol se vuelve más protagónico y expuesta a la opinión pública. La inversión extranjera directa está teniendo un rol central en la imagen de la RPC en la región: la compra de empresas por empresas chinas ha significado que diferentes actores, desde la opinión pública a instituciones oficiales, tuvieran que plantear su posición respecto del rol de China en áreas críticas como energía. En este sentido, es un desafío a futuro la manera por medio de la cual la RPC se posicionará a nivel global, a nivel de instituciones, y a nivel internacional, nacional y local. La resistencia de la sociedad civil a proyectos extractivistas, o denuncias por partes de periodistas independientes, puede tener repercusiones en la manera en la que la RPC aborda a los países latinoamericanos, y también en las maneras en que se considera a la comunidad china local, y cómo las empresas chinas abordan la región.

En este sentido, la apertura de información y transparencia en la comunicación sobre la China en general puede permitir miradas comprensivas y no prejuiciosas en la relación con China. En este sentido, y en atención a disminuir el racismo, aparece como fundamental distinguir entre personas de origen chino, empresas chinas privadas o pertenecientes al estado chino, el gobierno chino, negocios administrados por chinos, o el gobierno de la RPC, evitando expresiones como “los chinos” cuando se está referenciando a actores específicos. Esto, desde campañas nacionales en contra de la discriminación, como por medio de campañas y actividades a nivel local para transparentar la información sobre proyectos e inversiones. Así, facilitando la experiencia de migrantes tanto por un aumento del conocimiento de su país de origen como potencialmente la creación de institucionalidades que permitan mayor integración a nivel local. Asimismo, esto se vería favorecido por compartir prácticas efectivas a nivel regional, desde las diversas experiencias nacionales y locales, favoreciendo la transparencia y aprendizaje de experiencias anteriores. Para esto, parece fundamental la sociabilización de prácticas e integración a nivel local, y considerando los espacios geográficos en donde se concentra la comunidad china. Es transcendental la diferenciación entre personas de origen chino, ciudadanos chinos, o diferentes instituciones públicas o privadas, lo que se debe explicitar para evitar generalizaciones y discriminación.

Conclusiones

A pesar de que a nivel regional EE.UU. sigue manteniendo una posición dominante en América Latina, la RPC ha desarrollado, junto al intercambio económico, una serie de acciones que han profundizado su presencia en la región (Wise, 2020). Un ejemplo de ello ha sido el acceso a las vacunas producidas por laboratorios del país asiático y una continua colaboración en las ciencias—corolario del intercambio y la integración económica, así como también a nivel de intercambio académico en las últimas décadas. En este contexto, y como hemos visto anteriormente, la experiencia de integración de migrantes chinos sigue presentándose como un desafío. El desconocimiento, el aún limitado si creciente intercambio entre ambas regiones a nivel de personas, la falta de infraestructuras de organización respecto de cómo abordar un país complejo como la RPC, y la comunicación respecto de la información sobre China en la región se perfilan como elementos a tomar en consideración. Para una mejor comprensión de las relaciones

con migrantes chinos, así como con la sociedad compuesta por personas de diversas nacionalidades, y en diversas ocupaciones—desde altos ejecutivos de empresas hasta vendedores comerciales—, así como con la población de origen chino a nivel local, es fundamental el dejar de pensar en términos de “unos” y “otros”, y enfatizar la relación entre las personas.

A principios de 2021 aparecieron en redes sociales expresiones de jóvenes criticando el racismo hacia personas asiáticas en la región, en alianza con personas de otras nacionalidades asiáticas, compartiendo experiencias de violencia y discriminación (Astaburuaga Coddou, 2021), bajo el hashtag #StopAsianHate. Siguen habiendo miradas estereotipadas y racimos presentes en la imagen de China en la región, acompañado de prejuicios e ideas previas en las que confluyen imaginarios históricos con otros recientes asociados al régimen político en la RPC. Desde una perspectiva radicalmente distinta, en el campeonato de fútbol Copa América de junio de 2021 se destacó al auspiciador Sinovac, quien donó 50.000 vacunas a la Conmebol para el personal involucrado (Centenera, 2021), evidenciaba el interés del país asiático influir en “mentes y corazones”. En conjunto, ambos ejemplos, nos permiten intuir la complejidad de los múltiples discursos articulados en torno a China y los migrantes chinos locales, y las experiencias de vida de cada migrante a nivel local.

Es importante no olvidar que el racismo se proyecta desde un imaginario hacia “el otro”, pero que afecta directamente a las personas. En América Latina, como en otros lugares del mundo, los actos de violencia racial provocados por el Covid-19 fueron perpetrados contra cualquiera que fuese *percibido* como “chino” (Chan & Montt Strabucchi, 2021; Yeh, 2020). La migración china a la región que acompaña o es resultado de la inversión y el intercambio económico con China debe pensarse desde la escala humana, considerando la importancia de políticas que no dificulten arbitrariamente la migración; la importancia de incorporar en los currículos educativos historia de China y Asia en general, fomentando programas de intercambio y aprendizaje del idioma; así como promover el respeto mutuo en la convivencia entre personas y comunidades.

En el 2021 se cumplen 100 años desde la fundación del Partido Comunista Chino, lo que es un buen momento para pensar en nuevos lenguajes y en el establecimiento de lineamientos claros que consideren

las experiencias múltiples de la migración china en América Latina, y que ofrezcan un marco de cooperación no sujeto a arbitrariedades.

Referencias

- Ahmed, S. (2000). *Strange Encounters: Embodied Others in Post-Coloniality*. Routledge.
- Alba Villalever, X., & Rubio, F. (2019). New Patterns of Chinese Migration to the Americas: Mexico City and Lima. En A. E. Feldmann, X. Bada, & S. Schütze (Eds.), *New Migration Patterns in the Americas: Challenges for the 21st Century* (pp. 261–281). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-89384-6_10
- Aliaga Sáez, F. (2020). Aproximación teórica a la integración de los inmigrantes en tres niveles: Comprensión, adaptación e inclusión. *Política, Globalidad y Ciudadanía*, 6(11), 224. <https://doi.org/10.29105/pgc6.11-10>
- Alvarez, M. (2020). La incorporación de lo subestatal en la relación argentino-chilena: Los comités de integración y la reunión de intendentes y gobernadores. *Economía y Política*, 7(1). <https://doi.org/10.15691./07194714.2020.004>
- Araya, I. (2021). Ciudades y regiones en las relaciones diplomáticas de Chile y China. En A. Bórquez, D. López, & F. Muñoz (Eds.), *Relaciones entre Chile-China. Un enfoque integral* (pp. 145–162). RIL Editores.
- Armony, A. C. (2012). A View from Afar: How Colombia Sees China. *The China Quarterly*, 209, 178–197.
- Armony, A. C., & Velásquez, N. (2015). Anti-Chinese Sentiment in Latin America: An Analysis of Online Discourse. *Journal of Chinese Political Science*, 20(3), 319–346.
- Astaburuaga Coddou, P. (2021, marzo 31). No seamos como EE.UU.: Mujeres asiáticas cuentan el racismo que sufren tras un año de pandemia en Chile. *The Clinic*. <https://www.theclinic.cl/2021/03/31/no-seamos-como-ee-uu-mujeres-asiaticas-cuentan-el-racismo-que-sufren-tras-un-ano-de-pandemia-en-chile/>
- Barabantseva, E. (2016). Seeing beyond an ‘ethnic enclave’: The time/space of Manchester Chinatown. *Identities*, 23(1), 99–115.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2008, noviembre 11). *La realidad de los chinos en Latinoamérica*. Observatorio Asia Pacífico; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/chinos-en-latinoamerica/>
- Bonialian, M. (2014). *China en la América colonial: Bienes, mercados, comercio y cultura del consumo desde México hasta Buenos Aires*. Biblos - Instituto Mora.
- Bórquez, A., López, D., & Muñoz, F. (Eds.). (2021). *Relaciones entre Chile-China. Un enfoque integral*. RIL Editores.
- Centenera, M. (2021, abril 14). La china Sinovac donará 50.000 vacunas para la Copa América. *El País*. <https://elpais.com/deportes/2021-04-14/la-china-sinovac-donara-50000-vacunas-para-la-copa-america.html>
- Chan, C. (2017). The politics of leisure and labor mobilities: Discourses of tourism and transnational migration in Central Java, Indonesia. *Mobilities*, 0(0), 1–12. <https://doi.org/10.1080/17450101.2017.1356436>
- Chan, C. (2018). Imagining and Linking Latin America: Chinese Regional Mobilities and Social Networks in Chile. *Journal of Latin American Geography*, 17(2), 23–45.

- Chan, C. (2020a). Chinese migrants' spatial politics of belonging, identity, and citizenship in Santiago de Chile. *Citizenship Studies*, 25(1), 106–123.
- Chan, C. (2020b). Permanent migrants and temporary citizens: Multinational Chinese mobilities in the Americas. *Global Networks*, 21(1), 64–83. <https://doi.org/10.1111/glob.12279>
- Chan, C., & Montt Strabucchi, M. (2021). Many-faced orientalism: Racism and xenophobia in a time of the novel coronavirus in Chile. *Asian Ethnicity*, 22(2), 374–394. <https://doi.org/10.1080/14631369.2020.1795618>
- Chan, C., Ramírez, C., & Stefoni, C. (2019). Negotiating Precarious Labour Relations: Dynamics of Vulnerability and Reciprocity between Chinese employers and their migrant workers in Santiago, Chile. *Ethnic and Racial Studies*, 42(9), 1456–1475.
- Chang, G. H. (2015). *Fateful Ties. A History of America's Preoccupation with China*. Harvard University Press.
- Chang, G. H. (2019). *Ghosts of Gold Mountain: The Epic Story of the Chinese Who Built the Transcontinental Railroad*. Houghton Mifflin Harcourt.
- Chang-Rodríguez, E. (2015). *Diásporas chinas a las Américas*. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Chao Romero, R. (2010). *The Chinese in Mexico, 1882-1940*. University of Arizona Press.
- Creutzfeldt, B. H. (2016). Not All Plain Sailing: Opportunities and Pitfalls for Chinese Investment in Peru. *Asian Perspective*, 40(4), 603–626. <https://doi.org/10.5555/0258-9184-40.4.603>
- DeHart, M. (2015). Costa Rica's Chinatown: The Art of Being Global in the Age of China. *City & Society*, 27(2), 183–207.
- DeHart, M. (2018). Chino Tico Routes and Repertoires: Cultivating Chineseness and Entrepreneurism for a New Era of Trans-Pacific Relations. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, 23(1), 74–93.
- DeHart, M. (2021). *Transpacific Developments. The Politics of Multiple Chinas in Central America*. Cornell University Press.
- Delpiano Puelma, A. (2017). *Aprueba convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y la fundación Centro Regional de Institutos Confucio para América Latina*. 1129. http://transparencia.mineduc.cl/doc_efecto_sobre_tercero/DEX%201092.pdf
- Denardi, L. (2016). Casetes, redes y banquetes. Prácticas comerciales de chinos, taiwaneses y argentinos en Buenos Aires. *Etnografías Contemporáneas*, 2(2), 134–160.
- Denardi, L. (2020). Chinese Migrations to Argentina: Diasporic Bureaucracy, Identifications and Rituals. En P. Baisotti (Ed.), *Chinese Immigration in Latin America: Some Cultural Contributions* (pp. 69–88). Cambridge Scholars Publishing.
- Departamento de Extranjería y Migración, Gobierno de Chile. (2021). *Estadísticas Migratorias*. <https://www.extranjeria.gob.cl/estadisticas-migratorias/>
- Eng Menéndez, Y. G. (2021). De los barrios chinos de América Latina y el Caribe. *Rumbos TS*, 24, 155–166.
- Etchegaray, Á. (2021, mayo 16). El presidente mexicano se disculpa por la masacre de inmigrantes chinos en 1911 – SupChina. *SupChina*. <https://supchina.com/espanol/este-lunes-presidente-de-mexico-pedira-perdon-por-matanza-de-migrantes-chinos-de-1911/>
- Fleischer, F. (2012). La diáspora china: Un acercamiento a la migración china en Colombia. *Revista de Estudios Sociales* No.35, 42, 71–79. <https://doi.org/10.7440/res42.2012.07>

- Galaz-Mandakovic, D., & Moraga Reyes, J. (2021). Migración china en Tocopilla. Heterogeneidad relacional y transformaciones internas (Chile, 1884-1960). *Revista Rumbos TS. Un espacio crítico para la reflexión en Ciencias Sociales*, 24, 85–128. <https://doi.org/10.51188/rrts.num24.467>
- Ginés-Blasi, M. (2021). Exploiting Chinese Labour Emigration in Treaty Ports: The Role of Spanish Consulates in the “Coolie Trade”. *International Review of Social History*, 66(1), 1–24. <https://doi.org/10.1017/S0020859020000334>
- González, F. (2017). *Paisanos Chinos: Transpacific Politics among Chinese Immigrants in Mexico*. University of California Press.
- González Pizarro, J. A., Llanos Reyes, C., & Lufin Varas, M. (2020). Tres problemáticas de la inmigración china en el norte de Chile. *Si Somos Americanos*, 20(2), 91–115. <https://doi.org/10.4067/S0719-09482020000200091>
- Hearn, A. (2016). *Diaspora and Trust: Cuba, Mexico, and the Rise of China* (Kindle). Duke University Press.
- Hu-DeHart, E. (1989). Coolies, Shopkeepers, Pioneers: The Chinese of Mexico and Peru (1849-1930). *Amerasia*, 15(2), 91–116.
- Hu-DeHart, E. (1994). Chinese Coolie Labor in Cuba in the Nineteenth Century: Free Labor of Neoslavery. *Contributions in Black Studies*, 12(1), 38–54.
- Hu-DeHart, E. (2009). Multiculturalism in Latin American Studies: Locating the “Asian” Immigrant; or, Where Are the Chinos and Turcos? *Latin American Research Review*, 44(2), 235–242.
- Jara Fernández, M. (2002). *Chinos en Chile: Política Consular y Debate Parlamentario a comienzos del Siglo XX*. Ediciones de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Playa Ancha.
- Jenne, N., Schenoni, L. L., & Urdinez, F. (2017). Of words and deeds: Latin American declaratory regionalism, 1994–2014. *Cambridge Review of International Affairs*, 30(2–3), 195–215. <https://doi.org/10.1080/09557571.2017.1383358>
- Ko, C. T. (2015). “Argentina te incluye”: Asians in Argentina’s Multicultural Novels. *Symposium: A Quarterly Journal in Modern Literatures*, 69(1), 1–13.
- Lee, C. K. (2017). *The Specter of Global China: Politics, Labor, and Foreign Investment in Africa*. University of Chicago Press.
- Lin Chou, D. (2004). *Chile y China: Inmigración y relaciones bilaterales, 1845-1970*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- López, K. (2014). In Search of Legitimacy. Chinese Immigrants and Latin American Nation Building. En N. Foote & M. Goebel (Eds.), *Immigration and national identities in Latin America* (pp. 182–204). University Press of Florida.
- Margarit, D., Imilan, W., Olaya Grau, M., (2019). Migraciones actuales en Magallanes: Caracterización y trayectorias de nuevos procesos migratorios. *Magallania (Punta Arenas)*, 47(2), 73–92. <https://doi.org/10.4067/S0718-22442019000200073>
- Mazza, J. (2016). Chinese Migration to Latin America and the Caribbean. *The Dialogue*, 13.
- McAuliffe, M., & Khadria, B. (Eds.). (2019). *World migration report 2020*. IOM.
- McKeown, A. (1999). Conceptualizing Chinese Diasporas, 1842 to 1949. *The Journal of Asian Studies*, 58(2), 306–337. <https://doi.org/10.2307/2659399>
- McKeown, A. (2001). *Chinese migrant networks and cultural change: Peru, Chicago, Hawaii, 1900-1936*. University of Chicago Press.
- Migration Data Portal. (2021). *Datos migratorios en América del Sur*. Portal de Datos Mundiales sobre la Migración. <http://migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-america-del-sur>

- Moraga Reyes, J. (2018). Reparto comunitario y gasto agonístico: Diferenciaciones y hegemonías entre antiguos y nuevos migrantes chinos en Chile. *Rumbos TS*, 17, 133–152.
- Moraga Reyes, J., & Invernón Ducongé, G. (2019). Comerciantes transnacionales chinos en la zona franca de Iquique-Chile (zofri). Relaciones “particularistas” (guanxi 关系) en el “imperio de la ley”. *Revista Rumbos TS. Un espacio crítico para la reflexión en Ciencias Sociales*, 20, 207–225.
- Ng, R. (2014). The Chinese Commission to Cuba (1874): Reexamining International Relations in the Nineteenth Century from a Transcultural Perspective. *The Journal of Transcultural Studies*, 5(2), 39–62. <https://doi.org/10.11588/ts.2014.2.13009>
- Ngozi Adichie, C. (2009, julio). *Chimamanda Adichie: El peligro de la historia única | TED Talk*. https://www.ted.com/talks/chimamanda_ngozi_adichie_the_danger_of_a_single_story/transcript?language=es
- OEA. (2017). *Migración internacional en las Américas: Cuarto informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas*. Organización de los Estados Americanos. <http://www.oas.org/documents/spa/press/SICREMI-2017-espanol-web-FINAL.pdf>
- OIM. (2017). *Migration Trends in South America*. International Organization for Migration (IOM). https://robuenosaires.iom.int/sites/robuenosaires/files/Informes/Report_Migration_Trends_South_America_N1_EN.pdf
- OIM. (2020a). *Informe sobre las migraciones en el mundo*. Organización Internacional para las migraciones. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf
- OIM. (2020b). *Migration Trends*. International Organization for Migration (IOM). https://robuenosaires.iom.int/sites/robuenosaires/files/Informes/Migration_Trends_final.pdf
- Ortúzar, R. (2021). *El Príncipe Rojo y el guerrero del imperio celestial*.
- Oviedo, E. D. (2020). China and Argentina, Paraguay, and Uruguay: Similarities and Differences. En R. Bernal-Meza & L. Xing (Eds.), *China–Latin America Relations in the 21st Century: The Dual Complexities of Opportunities and Challenges* (pp. 193–224). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-35614-9_8
- Palma, P., & Montt Strabucchi, M. (2019). Chinese Business in Latin America and the Caribbean: A Historical Overview. *Journal of Evolutionary Studies in Business*, 4(2), 175–203. <https://doi.org/10.1344/jesb2019.2.j064>
- Palma, P., & Ragas, J. (2018). Enclaves sanitarios: Higiene, epidemias y salud en el Barrio chino de Lima, 1880-1910. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 45(1), 159–190. <https://doi.org/10.15446/achsc.v45n1.67555>
- Pieke, F. N., Nyíri, P., Thunø, M., & Ceccagno, A. (2004). *Transnational Chinese: Fujianese Migrants in Europe*. Stanford University Press. <http://www.sup.org/books/title/?id=6064>
- Ramírez, C., & Chan, C. (2020). Making community under shared conditions of insecurity: The negotiation of ethnic borders in a multicultural commercial neighbourhood in Santiago, Chile. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(13), 2764–2781. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1497953>
- Rehner, J., & Montt, M. (2013). Reflexiones para una discusión estratégica de la relación futura de Chile con la República Popular China. *Documentos de Trabajo en Estudios Asiáticos*, 10, 1–26.
- República Popular China. (2008). *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe*. <https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t521035.shtml>

- República Popular China. (2016). *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe*. <http://spanish.peopledaily.com.cn/n3/2016/1124/c31621-9146380.html>
- Ríos, M. E., Montt, M., & Chan, C. (2021). El imaginario de lo chino en las revistas magazinescas chilenas de principios del siglo XX. *Revista Rumbos TS. Un espacio crítico para la reflexión en Ciencias Sociales*, 24, 129–150. <https://doi.org/10.51188/rrts.num24.434>
- Rothwell, M. (2016). Secret Agent for International Maoism: José Venturelli, Chinese Informal Diplomacy and Latin American Maoism. *Radical Americas*, 1(1), 44–62.
- Rud, L. (2020). Representaciones de las migraciones y diásporas de Asia del Este en el audiovisual argentino. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Nouveaux mondes nouveaux nouveaux - Novo Mundo Mundos Novos - New world New worlds*. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.80888>
- Sanchez-Rivera, R. (2020). The Legacies of 'Race' Science, Anti-Chinese Racism, and COVID-19 in Mexico. *Bulletin of Latin American Research*, 39(S1), 35–38. <https://doi.org/10.1111/blr.13173>
- Serrano-Moreno, J. E., Telias, D., & Urdinez, F. (2021). Deconstructing the Belt and Road Initiative in Latin America. *Asian Education and Development Studies*, 10(3), 337–347. <https://doi.org/10.1108/AEDS-01-2020-0021>
- Siu, L., & Chun, C. (2020). Yellow Peril and Techno-orientalism in the Time of Covid-19: Racialized Contagion, Scientific Espionage, and Techno-Economic Warfare. *Journal of Asian American Studies*, 23(3), 421–440. <https://doi.org/10.1353/jaas.2020.0033>
- Stuenkel, O. (2021, junio 11). Vaccine Diplomacy Boosts China's Standing in Latin America. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2021/06/11/vaccine-diplomacy-boosts-china-in-latin-america/>
- Telias, D., & Urdinez, F. (2021). *China's Foreign Aid Drivers: Lessons from a Novel Dataset of the Mask Diplomacy in Latin America During the COVID-19 Pandemic*. <https://estudiosasiaticos.uc.cl/humanidades-digitales/mask-diplomacy-v-1-0>
- Tessler, H., Choi, M., & Kao, G. (2020). The Anxiety of Being Asian American: Hate Crimes and Negative Biases During the COVID-19 Pandemic. *American Journal of Criminal Justice*. <https://doi.org/10.1007/s12103-020-09541-5>
- Tinsman, H. (2018). Rebel Coolies, Citizen Warriors, and Sworn Brothers: The Chinese Loyalty Oath and Alliance with Chile in the War of the Pacific. *Hispanic American Historical Review*, 98(3), 439–469.
- Tubilewicz, C., & Omond, N. (2021). *The United States' Subnational Relations with Divided China: A Constructivist Approach to Paradiplomacy*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003166429>
- Villar, F. V. (2020). América Latina: ¿el escenario de la confrontación comercial? *Cuadernos de estrategia*, 204, 117–172.
- Wang, G. (1991). *China and the Chinese Overseas*. Times Academic Press.
- Wise, C. (2020). *Dragonomics. How Latin America is maximizing (or missing out on) China's international development strategy*. Yale University Press.
- Yeh, D. (2020). Covid-19, Anti-Asian Racial Violence, and The Borders of Chineseness. *British Journal of Chinese Studies*, 10. <https://doi.org/10.51661/bjocs.v10i0.117>
- Yen, C. (2013). Chinese coolie emigration, 1845-74. En C.-B. Tan (Ed.), *Routledge Handbook of the Chinese Diaspora* (pp. 73–88). Routledge.
- Yun, L. (2008). *The coolie speaks: Chinese indentured laborers and African slaves in Cuba*. Temple University Press.

Aspectos culturales de las relaciones económicas entre China y Chile: Una mirada desde los actores

Claudia Labarca

PhD Durham University.
Profesora Asociada, Facultad de Comunicaciones.
Pontificia Universidad Católica de Chile.
E-mail: claudialabarca@uc.cl

Resumen

La literatura clásica desde la década de los 90's ha discutido profusamente el rol del estado y del mercado en el crecimiento económico de los países. Asimismo, discusiones académicas han incorporado el rol de la cultura en esta ecuación, concentrando el análisis en valores y características inmanentes de una nación a nivel agregado. Este artículo aborda aspectos culturales que dan forma a las interacciones económicas en el marco de las relaciones comerciales sino chilenas. Tomando el punto de vista de ejecutivos y ejecutivas chilenas con experiencia en exportaciones a China, se abordan los principales desafíos que presenta la interacción económica, cuando existe asimetría de poder y percepción de distancia cultural. Los resultados indican que los aspectos culturales son relevantes cuando se quiere interactuar en los mercados globales y que su comprensión y adopción por parte de individuos y corporaciones es, en el largo plazo, un imperativo para el desarrollo, particularmente para aquellos países abiertos al mundo como es el caso de Chile.

Palabras claves: interacción económica, China y Chile, cultura y economía.

Introducción

Argumentar que los seres humanos son siempre centrados en sí mismos y que actúan bajo las premisas del interés propio, permite que solo la economía de mercado capitalista pueda funcionar en forma efectiva. Sin embargo, esta visión de la motivación humana no es fácil de sostener en términos de observaciones empíricas. Tampoco es correcto concluir que el éxito del capitalismo como sistema económico depende solo en el interés propio, sino que también depende de un complejo y sofisticado sistema de valores que tiene otros ingredientes como fiabilidad, confianza y honestidad en los negocios.

Premio Nobel de Economía, Amartya Sen.

Distintos autores de la literatura clásica en desarrollo económico han argumentado que en la mayoría del siglo XIX y XX el desarrollo económico ha sido entendido desde una perspectiva “economicista” derivada de las nociones heredadas desde la ilustración en la que predominó el empirismo, la ciencia, la razón, el individualismo y la uniformidad de la naturaleza humana (Schech y Haggis 2000, 4-6). Esta perspectiva implica que aspectos culturales, sociales e incluso institucionales se han dejado de lado cuando se analiza el crecimiento y desarrollo económico de los países, lo que ha impedido tener una mirada más amplia acerca de qué factores estarían ralentizando el crecimiento económico, y por tanto las políticas públicas asociadas a este, particularmente en países en desarrollo, como es América Latina (Sen 1999; Easterly 2006, Elliott 2006).

De alguna manera el debate tradicional se ha circunscrito a la discusión sobre el rol que el estado y el mercado (y el equilibrio que debe existir entre ambos) deben tener en el impulso del crecimiento (Gilpin, 2001; Worsley 1999) reinventando más recientemente ambos roles con nuevas variables como la innovación y el cuidado del medio ambiente (Mazzucato, 2021).

Sin embargo, este enfoque ha sido criticado, presentándolo como una “conceptualización subsocializada del comportamiento humano” (Granovetter 1985, 483). La economía política también se ha llevado críticas desde esta perspectiva, señalando la escasa valoración de las influencias culturales en su análisis: “analistas comúnmente ignoran la religión, la etnicidad, las artes, y proponen modelos aculturales (...) con lo que la complejidad y diversidad de la vida social humana se pierde” (Worsley 1999, 30).

Por otro lado, los enfoques propios de la modernización han intentado comprender la relación entre el crecimiento económico y la cultura, principalmente asociados a los valores culturales de las naciones. Por ejemplo, el trabajo desarrollado por décadas del recientemente fallecido Ronald Inglehart o los conocidos estudios de Huntington (2000), Fukuyama (1995) y otros que destacan la cultura como variable independiente para explicar fenómenos sociales y que tiene como base una perspectiva weberiana en su formulación. Sin embargo, esta visión tampoco ha estado exenta de críticas, principalmente asociadas a las dificultades de establecer relaciones causales entre ambas variables —cultura y economía—, a la existencia de un determinismo cultural que simplificaría el análisis y a un concepto estático de la cultura, factores que, de paso, establecerían una visión determinista del desarrollo de los pueblos, al atarla a valores esenciales y propios de su identidad.

En este marco y asumiendo las críticas que se le han hecho a una visión de corte más culturalista, el presente artículo explora la importancia que ciertos aspectos culturales —dimensiones de la cultura nacional en la cultura de negocios, conocimiento cultural de la contraparte, entre otras— tienen para el desarrollo económico desde el punto de vista de la gestión de los negocios internacionales. Se toma como ejemplo el caso de estudio entre China y Chile y se analiza desde la mirada de este último, en tanto se entiende como el actor con mayor interés en desarrollar lazos de negocios y por ende aquél que necesita mayor apoyo en su adaptación estratégica a la contraparte. De hecho, este caso de estudio es interesante dada la asimetría de poder de ambos actores y la percepción de lejanía cultural existente entre ambos. Como se ha mencionado en trabajos anteriores (ver, por ejemplo, Labarca 2015; Labarca y Ampuero 2020) Chile y China se encuentran en una asimetría de poder no sólo desde el evidente punto de vista geopolítico, sino de dependencia comercial. Como anteriores autores han recalado, Chile —en consonancia con el resto de América Latina— exporta materias primas al país asiático, mientras que China envía a Chile bienes manufacturados y de alta tecnología. Asimismo, China es el primer socio comercial de Chile y una nación fundamental en su desarrollo económico.

Por ello, este artículo quiere dar respuesta a la pregunta de investigación ¿Cuáles son los aspectos socioculturales relevantes de China percibidos por los actores chilenos para el desarrollo de una estrategia de negocios? Para poder responderlas se trabajó en base a dos metodologías complementarias. Por un lado, se realizó una encuesta *online*

durante el primer trimestre de 2016 y por otro, una serie de entrevistas en profundidad realizadas en las ciudades de Santiago, Beijing y Shanghai entre 2016 y 2018.

Basado en estas metodologías, se discuten elementos relevantes socioculturales que influyen a la hora de realizar negocios con China, un aspecto fundamental para un país como el nuestro, que basa su modelo de desarrollo económico en una economía abierta al mundo y cuyo principal socio comercial es precisamente la República Popular China.

El artículo se estructura de la siguiente manera. Primero, se entregan los antecedentes para entender el caso de estudio y la importancia de elementos no económicos en la construcción de una relación de negocios entre China y Chile que, hasta la ratificación de la firma del Tratado de Libre Comercio en 2006 carecía de identidad y atributos. Particular atención se prestará al marco discursivo institucional existente entre los dos países para luego dar paso a los resultados del estudio tanto de la encuesta como de las entrevistas. Finalmente se discuten los resultados y se entregan conclusiones y recomendaciones.

El caso de estudio

A partir de la ratificación de la firma del Tratado de Comercio entre China y Chile el año 2006, comienza un *boom* en el intercambio económico entre ambos países. Si bien el acuerdo es progresivo (esto es, se va profundizando tanto en las áreas como en los ítems liberados) ya los primeros años se puede vislumbrar un aumento exponencial tanto en la importación como en la exportación de productos, que posteriormente se traducirá también en servicios e inversiones, aunque en menor medida si se considera la importancia de materias primas como el cobre y la celulosa que persiste hasta hoy. Reportes de la Dirección Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores chileno, Direcon, señalan que la exportación chilena hacia China totalizaba en 2006 los 5104,4 millones USD (FOB). Al año siguiente esta cifra casi se duplica, pasando a 10120,9 millones USD (FOB). Actualmente, las exportaciones a China rondan los 45.000 millones USD (FOB), creciendo sostenidamente en casi todos los años como se muestra en la figura número 1.

Figura 1: Comercio Bilateral de Chile - China 2015-2020
(en millones de US\$)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Crecimiento prom. anual 2020/2015
Intercambio comercial	30.823	31.669	34.361	42.351	38.672	45.009	7,9%
Exportaciones (FOB)	16.219	17.348	18.864	24.879	22.145	28.550	12%
Total exportaciones Mineras	13.251	13.737	15.111	19.508	16.592	22.957	12%
Total exportaciones de cobre	12.693	12.897	14.231	18.796	15.916	21.255	11%
Total exportaciones resto de minería	558	840	880	802	676	1.703	25%
Total exportaciones de celulosa*	982,8	1.068	1.192	1.777	1.307	1.119	2,6%
Total exportaciones no mineras ni celulosa	1.986	2.544	2.561	3.592	4.246	4.473	18%
Total importaciones (CIF)	14.604	14.320	15.497	17.472	16.527	16.459	2,4%
Total importaciones (FOB)	13.894	13.605	14.680	16.601	15.664	15.423	2,1%
Saldo balanza comercial	2.325	3.743	4.184	8.278	6.480	13.126	-
Exportaciones de Servicios **	88	30	39	39	45	41	-14%

Fuente: Dirección de Estudios, SUBREI, sobre cifras del Banco Central de Chile

*: Incluye celulosa blanqueada y semiblanqueada de coníferas y eucaliptus.

**: Incluye viajes, transporte, servicios empresariales e informáticos.

En cuanto a la diversificación de la canasta exportadora chilena, los grandes montos siguen asociados a la exportación de materias primas provenientes de industrias extractivas (cobre, hierro) y de celulosa, aunque la última década ha permitido vislumbrar una diversificación, con la entrada masiva de las cerezas y en menor medida de carnes chilenas al mercado chino, como lo muestra la figura número 2.

A esto se suman también el crecimiento exponencial de la industria vitivinícola y la industria pesquera con importantes firmas de la industria instalándose en Shanghai y otros puntos neurálgicos de China con oficinas de representación o a través de *traders*.

Asimismo, y según las cifras entregadas por la Aduana chilena, las importaciones desde el país Asiático han aumentado considerablemente: si en 2006 las importaciones desde China alcanzaban un total de 3486,9 millones USD (CIF), en el 2020 alcanzaron la cifra de 15.244,06 millones de USD (CIF) (Aduana, 2021). Con respecto a su composición, se aprecia el fuerte ingreso de productos ligados a las telecomunicaciones, maquinarias y automóviles entre otras.

Este evidente incremento en el volumen de importaciones y exportaciones y en la —moderada— diversificación de productos y ciertos servicios ha puesto en marcha una interacción entre ambos países no vista anteriormente al tratado de libre comercio. Esto ha significado, como se ha explicado en escritos anteriores (Labarca, 2015), una adaptación a las prácticas culturales de la contraparte, particularmente desde Chile a China, dada la asimetría de la relación.

Esta interacción de negocios se enmarca en ejes discursivos/comunicacionales importantes llevados a cabo por el Estado chileno y el chino. En este artículo, sólo analizaremos los más importantes para la contextualización de los resultados. Primero, y como se ha abordado en trabajos anteriores (Labarca, 2015; Labarca y Montt 2019), es necesario destacar el encuadre discursivo diplomático en el que la interacción económica se desarrolla y que hemos denominado el “discurso de los primeros”. Creado por las elites diplomáticas, tanto chinas como chilenas, y adoptados como entorno en el que se producen las interacciones económicas, el “discurso de los primeros” pone en relieve el apoyo de Chile a hitos fundamentales de la inserción político-económica de China en el escenario internacional. Dentro de estas “primerías” se destaca el que Chile haya sido el primer país de Sudamérica en reconocer diplomáticamente a la República Popular China durante el gobierno del presidente socialista Salvador Allende en la primera mitad de los

Figura 2: Partidas del Comercio Bilateral Chile-China 2020
(en millones de US\$)

SACH	Descripción principales productos exportados	MMUS\$
26030000	Minerales de cobre y sus concentrados	13.108
74031100	Cátodos y secciones de cátodos, de cobre refinado	7.095
08092919	Las demás cerezas dulces (<i>Prunus avium</i>) (<i>Prunus cerasus</i>)	1.465
26011110	Finos minerales de hierro y de sus concentrados, sin aglomerar	1.234
47032100	Pasta química de madera a la sosa (soda) o al sulfato, semiblanqueada o blanqueada, de coníferas	658
47032910	Pasta química de madera a la sosa (soda) o al sulfato, semiblanqueada o blanqueada, de eucaliptus	462
74020019	Los demás cobres para el afino	444
74020012	Ánodos con contenido de cobre superior o igual a 99% y espesor inferior a 10mm	425
26131010	Concentrados tostados de molibdeno	257
02032990	Las demás carnes de animales de la especie porcina, congeladas	209
SACH	Descripción principales productos importados	MMUS\$
85171200	Teléfonos celulares (móviles) y los de otras redes inalámbricas	1.106
85013400	Los demás motores de corriente continua, generadores de corriente continua, de potencia superior a 375 kW	767
85023100	Los demás grupos electrógenos, de energía eólica	685
84713020	Máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos, portátiles, de peso superior a 1 kg pero inferior o igual a 3 kg, de los tipos "notebooks"	621
63079000	Los demás artículos confeccionados, incluidos los patrones de prendas de vestir	316
87032291	Automóviles de turismo, con motor de émbolo (pistón) alternativo, de encendido por chispa, de cilindrada superior a 1.000 cm ³ pero inferior o igual a 1.500 cm ³	309
27101940	Aceites combustibles destilados (gasoil, diesel oil)	213
85287220	Aparatos receptores de televisión en colores, de cristal líquido, incluso con aparato receptor de radiodifusión o grabación o reproducción de sonido o imagen	199
85176290	Los demás aparatos para la recepción, conversación y transmisión o regeneración de voz, imagen y otros datos	185
73261110	Bolas y artículos similares, de hierro o acero, forjadas o estampadas pero sin trabajar de otro modo, para molienda de Minerales	167

Fuente: Dirección de Estudios, SUBREI, sobre cifras del Banco Central de Chile.
Cifras sujetas a la revisión de la variación del valor. Actualizada mayo 2021.

años 70, el primer país en apoyar la entrada de China a la Organización Mundial de Comercio y la primera nación en haber firmado con China un Tratado de Libre Comercio. Este discurso se ha instalado no solo en cada evento diplomático en las cuales las partes interactúan, sino que también en el mundo empresarial, enraizado en sus inicios a la importante presencia de empresas estatales chinas claves en la interacción de negocios. Por su parte, Chile aparece como un interlocutor privilegiado para China, relevándose su importancia —al menos, en el ámbito discursivo— frente a otros países del continente Latinoamericano en un posicionamiento de liderazgo en la región.

El discurso de los primeros se engrana también con la estrategia de integración comercial seguida por Chile a partir del gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, que va de la mano con una incipiente configuración de la identidad e imagen de Chile -una marca país- a nivel internacional que lo posicionaría como un país moderno, eficiente y confiable como “partner” de negocios. Es en este contexto que surge en Chile durante la primera década del siglo XXI la idea de creación una estrategia sistemática de formación de imagen país, al alero de la metodología propuesta por el británico Simon Anholt (Anholt, 2007) y que se cristaliza por un lado, en la idea de potenciar a la Dirección de Promoción de Exportaciones —ProChile, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores— como actor fundamental no sólo de las exportaciones chilenas sino que también de la promoción de la imagen país. Importante es el caso de China, en la que la actividad desarrollada por ProChile en los primeros 10 años del siglo XXI aparece como fundamental para la integración comercial entre empresas chinas y chilenas. Por otro lado, a nivel local, la idea de construir una marca país toma forma en la creación de una entidad público-privada encargada de velar por la construcción de la marca Chile conocida como Fundación Imagen de Chile. En sus primeros años de funcionamiento, la Fundación Imagen de Chile definió a la República Popular China como uno de los mercados esenciales para promover, testear, proponer y difundir la imagen país a través de actividades constantes en el país asiático que incluyeron sondeos de opinión, desarrollo marcario de industrias emergentes en el mercado chino (por ejemplo, la vitivinícola y la pesquera) teniendo un doble objetivo como norte. Por un lado, posicionar la marca país y por otro, la de sus productos estrellas en el mercado chino. Así, por ejemplo, se destaca la importante participación de Chile con un llamativo pabellón en la expo-Shanghai de 2010, realización de seminarios, rondas de negocios y otras actividades re-

levantes que contribuyen a mejorar la recordación y posicionamiento de Chile entre los públicos estratégicos locales. Chile se comienza entonces a configurar como una nación inserta en el comercio internacional, seria y confiable para potenciales socios chinos. Hasta antes de la pandemia del Covid 19 mantenía la importancia la actividad Chile Week, en importantes ciudades chinas que tenían como principales objetivos seguir consolidando la relación comercial y económica entre China y Chile; continuar con el éxito las exportaciones en China y el conocimiento sobre Chile, Posicionar a Chile como un hub para China en América Latina en el marco de la iniciativa china “*One Belt and one Road*”, integrar a Chile dentro del sistema *Greater Bay Area Development* de China, complementario a BRI y centrado en ser puente para la Innovación, Tecnología y Conectividad de la región.

Paralelamente, empresas, hombres y mujeres de negocios chilenos comienzan a fines de la primera década del siglo XXI a instalarse masivamente en China y, con ello, enfrentarse a la cuestión de los valores culturales predominantes —tanto en el discurso nación como el existente en la gestión de negocios diario— y a la percepción de asimetría cultural como hemos documentado en trabajos anteriores (Labarca, 2015; Labarca y Ampuero 2020).

La “cuestión cultural” en torno al desarrollo de negocios con China

Extensa literatura ha analizado desde la economía política la cuestión de los valores asiáticos. Diversos autores (Redding 1990; Hamilton 1999; 2006,) han planteado que desde la década de los 90 del siglo pasado, países asiáticos (aquellos que lideran el crecimiento económico de la época como Singapur o Taiwán) relevaban los aspectos confucianos de su cultura (ética de trabajo duro, predominancia de lo colectivo frente a lo individual, respeto a las jerarquías) como gatilladores del milagro económico de sus naciones.

Xulio Ríos, sinólogo español contemporáneo, argumenta que el renacimiento de los valores chinos —derivados de la construcción de valores asiáticos en Singapur a inicios de los 90— constituyen una construcción estratégica del estado chino para sostener una postura propia alternativa al modelo político económico occidental y que al mismo tiempo, los alejarían del maoísmo en un momento clave de modernización y crecimiento económico. Explica que el “Partido Comunista Chino inicia un giro de ciento ochenta grados que poco a poco conduce

al momento presente, en que los valores tradicionales, tan denostados en el pasado y responsabilizados del atraso y la decadencia del país, han pasado a formar parte de los “valores centrales” cuando no del “alma” del país”. En este contexto, el *revival* del *ethos* confuciano (llamado por algunos autores NeoConfucianismo) y los valores chinos/asiáticos impregnan todo el discurso tanto hacia el exterior (por ejemplo, a través de los Institutos Confucio repartidos profusamente en los cinco continentes) como hacia el interior (por ejemplo la sociedad armoniosa propuesta por el ex líder chino Ju Hintao), coincidentemente aparejado con la política del *go global* china y del concepto de *peaceful rise* sostenido por las autoridades chinas del momento.

En paralelo, y desde un análisis enfocado más en los negocios, la literatura a nivel internacional comienza a publicar profusamente la importancia de entender China desde el punto de vista socio cultural para mejorar el relacionamiento en los negocios tanto desde una aproximación etnográfica académica como desde la literatura del *management*, poniendo énfasis en prácticas socioculturales chinas que permitirían entender de mejor manera el aspecto cultural de hacer negocios. Desde el trabajo seminal de la antropóloga americano-taiwanesa Mayfair Mei-Hui Yang. *Gifts, Favors, and Banquets: The Art of Social Relationships in China*, extensa discusión académica —y que permea el mundo de los negocios— se ha dado a la práctica del *guanxi* —traducida como relaciones sociales— que incluye “el intercambio de regalos, favores y banquetes: el cultivo de las relaciones personales que implican dependencia mutua y que está asociada a la fabricación de obligaciones y deudas” (Yang, 1994, p. 6), fuertemente asociada al confucianismo. Muy similar al concepto de capital social de Bourdieu, el *guanxi* actúa como un capital simbólico que permite alocar recursos a favor de quien lo cultiva y que se basa por tanto en relaciones interpersonales y conexiones que se utilizan como recurso (Fang, 1999; Redding, 2000; Gold et al., 2002; Ordóñez, 2004; Yang, 1994).

Así, como el trabajo de Yang, se destacan los trabajos del sinólogo norteamericano Lucien Pye (1992), quien también aborda elementos fundamentales de la cultura china que influyen la manera de hacer negocios y que se entienden como contrapuestos a la manera “occidental” de comportamiento en el área.

Trabajos anteriores para el caso de estudio (Labarca, 2015; Labarca y Ampuero 2020) han revelado que el concepto de *guanxi* y la importancia del cultivo de las relaciones personales sigue vigente en la China

moderna de hoy, y que toma particular relevancia cuando se interactúa con países con los cuales existe asimetría de poder —tanto a nivel nacional como corporativo— y con empresas con escaso desarrollo marcario en el país asiático, como sucede con muchas compañías chilenas.

Asimismo, se ha sindicado a la confianza —*xinyong*— como un elemento constitutivo de las relaciones de *guanxi*, así como otros conceptos asociados como la reciprocidad (hacer un favor implica un acuerdo tácito de que aquel receptor del favor pagará su deuda en algún futuro).

Desde esta perspectiva elementos como el *guanxi*, *xinyong* y la expectativa de reciprocidad actúan como *insurances* contra el potencial comportamiento oportunista de la contraparte, constituyéndose, de este modo, en escudos estratégicos frente a la falta de familiaridad de un mercado que se desconoce, a la vez que entregando ventajas a aquellos que la poseen. De esta manera, el conocer la cultura del otro se vuelve un imperativo estratégico y clave para lograr los objetivos del negocio. Se convierte entonces en un elemento fundamental para aquellas organizaciones y empresas que comercian con China y por tanto —de acuerdo al modelo económico imperante en Chile y considerando a China como el gran socio comercial del siglo XXI— fundamentales para la consecución de objetivos de crecimiento económico en Chile.

A la luz de esta literatura, y tal como se adelantó al inicio de este artículo, la pregunta de investigación que surge es ¿cuáles son los aspectos socioculturales relevantes de China percibidos por los actores chilenos para el desarrollo de una estrategia de negocios? Para poder responderlas se trabajó en base a dos metodologías complementarias. Por un lado, se realizó una encuesta *online* durante el primer trimestre de 2016 y por otro, una serie de entrevistas en profundidad realizadas en las ciudades de Santiago, Beijing y Shanghai entre 2016 y 2018.

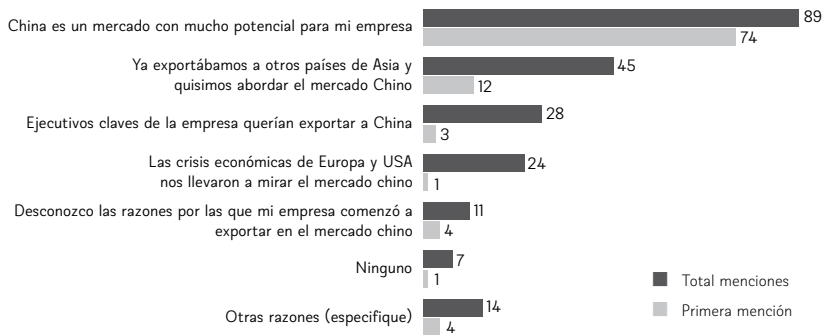
Resultados de la encuesta *online*: Motivaciones y factores culturales que inciden en la relación comercial entre empresas chilenas y chinas

La encuesta *online* tuvo carácter no probabilístico y estuvo dirigida a empresarios y hombres y mujeres de negocios chilenos exportadores al mercado chino. La muestra incluyó grandes, medianas y micro empresas que mantienen una relación comercial con China. De una base de datos de 536 contactos provistas por una asociación gremial, se tuvo

respuesta de 74 casos validados lo que equivale a una tasa de respuesta de casi un 14% del total del universo. La encuesta fue realizada por una agencia externa, quien además validó la base de datos original y se preocupó del seguimiento y de la entrega de consentimientos informados para los participantes. El trabajo de campo se realizó en el primer trimestre de 2016. Estos resultados nos permiten tener una visión —al menos exploratoria— de la importancia dada por los ejecutivos/as y empresarios/as chilenos a ciertas variables culturales como mediadores en el éxito del intercambio económico.

Los encuestados reportan dos grandes motivaciones para hacer negocios con China. Por un lado, la configuración de China como mercado con gran potencial para la empresa que tiene un 89% del total de menciones y un 74% en primer lugar de las menciones, lo que implica una gran expectativa en el ámbito comercial. En segundo lugar, China surge como una continuidad de los negocios en Asia (45% de las menciones) con lo que se puede inferir que muchas de estas empresas ven a China como un mercado más complejo, por lo que constituye una segunda etapa luego de aventurarse en otro país de la región asiática.

Figura 3. Motivaciones para incursionar en el mercado chino
Elija la frase que mejor representa las motivaciones que tuvo su empresa para exportar al mercado chino. (Base respondientes: 74)



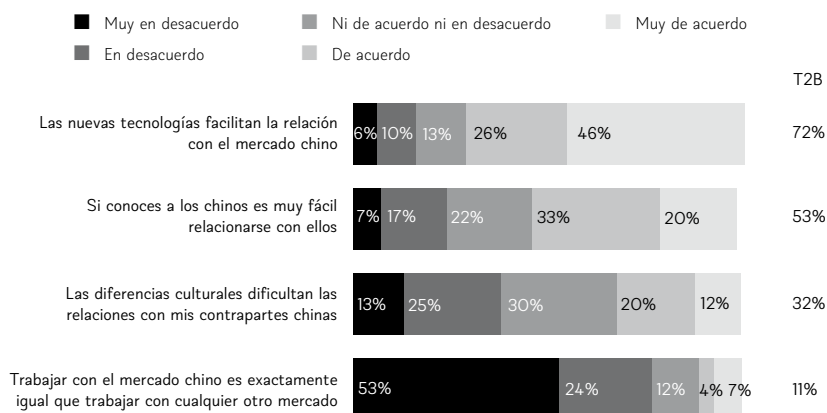
Fuente: Elaboración propia.

Bastante más lejos aparecen las ideas de China como mercado alternativo a los tradicionales y la motivación particular de ciertos ejecutivos, lo que sugiere por un lado, el interés hacia China por sí misma (y no como respuesta secundaria ante fracasos en otros mercados) y, por

otro, que este interés proviene de una decisión corporativa, no necesariamente sujeta al entusiasmo particular de uno de sus ejecutivos/as, con lo que se puede inferir un importante grado de institucionalización interna de la decisión de abordar el mercado chino.

Con relación a la percepción global que se tiene del relacionamiento con China se observa que para los encuestados las diferencias culturales no son un obstáculo para el correcto relacionamiento, ya que el 13% de ellos señala estar muy en desacuerdo con la idea de la cultura como barrera para los negocios, y un 25% en desacuerdo. Se ve a la tecnología como un facilitador de dicha relación (46% menciona estar muy de acuerdo con esta idea) y también a la información y el conocimiento como factores que facilitan la interacción. De hecho, el 53% afirma que está de acuerdo o muy de acuerdo con la frase “si conoces a los chinos es muy fácil relacionarse con ellos). A pesar de ello, se reconocen de igual manera las características propias del mercado chino como únicas y contrapuestas a lo anteriormente conocido; así lo demuestra el 53% de los encuestados, quienes manifiestan estar en completo desacuerdo con la frase “trabajar con el mercado chino es exactamente igual que trabajar con cualquier otro mercado”.

Figura 4. Percepción general del mercado chino y su relación con factores culturales Respecto al mercado chino: Señale cuan de acuerdo o desacuerdo con las siguientes frases, siendo 1 “Muy en desacuerdo” y 5 “Muy de acuerdo” (Base respondiente: 70 casos) (T2B: De acuerdo + Muy de acuerdo)

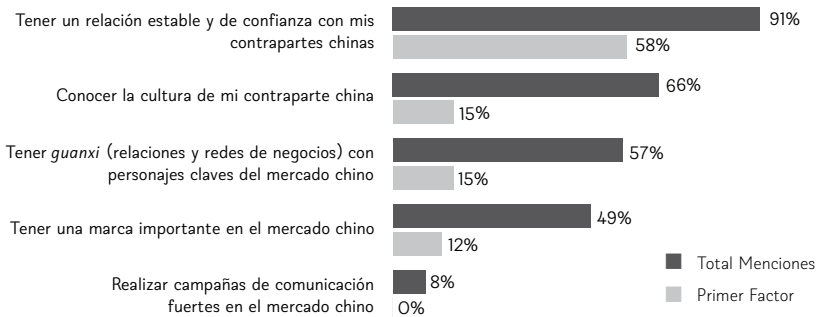


Fuente: Elaboración propia.

La siguiente figura muestra los factores considerados relevantes por los encuestados chilenos para lograr establecer una buena relación comercial con su contraparte china. Llama la atención la importancia que se le da a la relación estable y a la generación de confianza (91% del total de las menciones) y más de la mitad (58%) lo menciona en primer lugar, lo que se condice con estudios anteriores que dan a la gestión del relacionamiento una importancia vital, como se ahondará en la discusión más adelante.

Figura 5. Factores que contribuyen al relacionamiento exitoso con las contrapartes chinas.

Elija los factores más importantes que permiten una buena relación comercial con sus contrapartes chinas (puede elegir hasta tres factores)
(Base respondiente: 67 casos)



Fuente: Elaboración propia

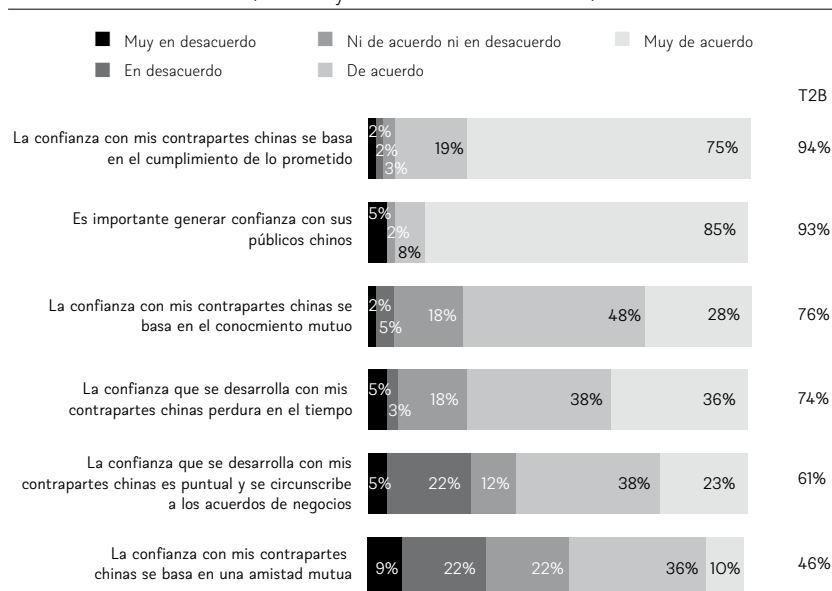
A continuación, aparece el ítem “conocer la cultura de mi contraparte china” con un 66% del total de las menciones, lo que indica un *awareness* de la importancia de la cultura en los negocios (independientemente de la conceptualización que el propio entrevistado tenga del término cultura) En tercer lugar, con un 57%, está la idea que tener *guanxi* (relaciones y redes de negocios) con personajes claves del mercado chino, es relevante para el relacionamiento exitoso, factor que parece incluso ser privilegiada antes que el desarrollo de marca (49%), al menos para la muestra encuestada.

Importancia y factores de construcción de confianza con las contrapartes chinas

Como lo muestra la figura número 6, los encuestados le dan un rol primordial a la generación de confianza con la contraparte china. La afirmación “es importante generar confianza con los públicos chinos” tiene una respuesta de 85% de muy de acuerdo de parte de los encuestados. Con respecto a las fuentes de confianza (es decir, las bases sobre las cuales se construye) se mencionan en orden descendente —tomando en consideración la suma del porcentaje de respuesta muy de acuerdo y de acuerdo— son: cumplir lo que se promete (94%), grado de conocimiento (76%) y amistad entre las partes (46%), lo que sugiere un importante componente de relacionamiento e interacción para construir confianza.

Figura 6. Características y fuentes de confianza.

Y en relación a la confianza que se genera con sus contrapartes chinas (socios, importadores, brokers) ¿Cuan de acuerdo o en desacuerdo está con las siguientes frases? siendo 1 muy en desacuerdo y 5 muy de acuerdo (Base respondiente: 61 casos) (T2B Muy de acuerdo + De acuerdo)



Fuente: Elaboración propia

Resultados de las entrevistas en profundidad

Una segunda metodología se basó en entrevistas en profundidad realizadas durante el año 2016 y 2018 a 18 ejecutivos de empresas chilenas que comercian con China. A través de una muestra seleccionada según criterio y técnica de bola de nieve (Patton, 1990) se indagó —al igual que en la metodología anterior— sobre la importancia de aspectos culturales en la relación bilateral comercial. Las entrevistas se realizaron presencialmente, duraron entre 30 minutos y una hora y se transcribieron en su integridad para luego ser codificadas en forma abierta. Dentro de los entrevistados se encuentran ejecutivos de la industria forestal, agropecuaria, vitivinícola y acuícola, los que de alguna manera se enlazan con aquellas industrias predominantes dentro de la canasta exportadora chilena hacia China. Las entrevistas se realizaron bajo condición de anonimato y sólo se menciona la industria a la que pertenecen. Se excluyen entrevistados de la minería ya que el tipo de mercado y la forma de operar no necesita relacionamiento entre las partes y por tanto sesgaría la muestra.

Motivaciones y procedimientos para abordar “culturalmente” al mercado chino

Con respecto a las motivaciones, los entrevistados dan cuenta, al igual que en las encuestas, de la relevancia del mercado chino para expandir los horizontes de su empresa. El volumen de venta dado el gran tamaño del mercado y las potencialidades que éste ofrece actúan como incentivo a la exploración de dicho mercado. Tal como se muestra en la encuesta *online*, también en este caso China surge como un “segundo paso” a explorar luego de tener experiencia en otro mercado asiático. Así lo relata este alto ejecutivo de una empresa perteneciente a la industria agropecuaria

Los que sucede es que en un principio nos establecimos en una oficina central en [xxx, ciudad asiática no china] y posteriormente se dio la necesidad de establecer una oficina directamente en el mercado chino, principalmente porque son costumbres de consumo distintas a las de otros mercados asiáticos, como Japón o Corea. En segundo lugar y, no menos importante, es el tema del volumen. Nosotros manejamos un volumen muy importante para la empresa, un volumen de exportación que repre-

senta alrededor del 40% volumen total (Informante 1a, industria agropecuaria)¹.

Es importante notar en este comentario que para aquellos entrevistados con experiencia en el mercado chino hay dos distinciones relevantes para el análisis. Por un lado, existe una diferenciación entre “lo asiático” esto es, el ejecutivo es capaz de identificar y diferenciar patrones culturales de consumo y relacionamiento diferentes dentro del marco de lo asiático. Segundo, es importante, y tal como se ha argumentado en estudios anteriores, que China se configura en el imaginario chileno como un mercado lleno de oportunidades, una suerte de tierra prometida moderna que permite expandir las posibilidades de crecimiento del negocio.

El siguiente testimonio refleja una arista diferente de la motivación y la estrategia aparejada para realizar negocios con China, y ponen en evidencia que para algunos es necesario abordar el mercado como un proceso con diferentes etapas, dado el riesgo percibido y la falta de conocimiento del otro:

Es el paso del tiempo [el que determina cómo se van tomando las decisiones para abordar el mercado chino]. Es la ley de aprendizaje. En la medida que un mercado con potencial, que tú ves que es un mercado interesante, le vas poniendo recursos, y en la medida que tú vas para allá y vas conversando con la gente te das cuenta que conviene invertir y tener una persona que viva allá, que conozca más la realidad, que uno que va a lo mejor una semana, dos semanas, tres semanas y se vuelve... entonces todo depende de la apuesta que tú hagas en el mercado por el potencial que hay (Informante 6, industria vitivinícola)

La cultura, si bien es definida de una manera amplia por los entrevistados ya que abarca desde los rituales, la religión, comida y costumbres, sí es percibida como una variable que interviene en el comportamiento de negocios y, más aún, interfiere en el relacionamiento entre ambas partes ya que los posiciona unos separados de los otros. Para subrayar la diferencia entre la cultura china y la chilena, la mayoría de los entrevistados se define en contraposición a su socio chino, entendiéndose a sí mismo como parte del mundo occidental (confrontando a la idea de lo asiático, incluido sus costumbres y valores) y relevando las diferencias y la alteridad existente entre “nosotros” y “ellos”.

1 Se distinguen los informantes 1a y 1b ya que ambos pertenecen a la misma empresa. 1^a, sin embargo, está radicado en Chile mientras que 1b en China y es parte de la oficina de representación de la empresa.

Así, por ejemplo,

Tú notas esa cuestión súper tradicional, sientes esa cuestión atávica, desde la guerra del opio que se mantiene como ese distanciamiento con los occidentales. Esa es una barrera cultural, pero además se pone encima el tema de la barrera de idioma y cómo interpretan lo que tú vas a decir... hay que tener mucho cuidado (Informante 5, Industria Forestal).

En la narrativa de los entrevistados, es entonces esta diferencia la que define la dialéctica de las relaciones de negocios, mediadas por una suerte de barrera cultural, que si bien puede ser sorteada —con el tiempo y la interacción que permiten una relación de confianza como se analizará más adelante— actúa también como un obstáculo inicial para desarrollar el negocio.

Confianza, *guanxi* y construcción de redes como estrategia de acercamiento cultural.

La relevancia de la diferencia en el caso de estudio (Labarca y Ampuero, 2022) marca una distancia cultural definida que provoca una suerte de “metabarrera” cultural, dada —más que por una distancia real— por la agudización de la percepción de dicha distancia.

Los chinos, a diferencia de nosotros, les gusta tener una relación un poco más humana con sus socios, proveedores, *partners*, como quiera llamarle. En Chile la diferencia es que uno levanta el teléfono cuando hace negocio, lo cierra y no vio más a la persona, o incluso nunca lo conoció. Acá en China es diferente o sea para hacer un negocio, los chinos son mucho de invitar a comer, a almorzar, de conocer un poco más a la gente de las empresas, y la vida, más que profesional, les gusta conocer la vida personal de las personas es algo más cercano y que se lleva durante todo el tiempo. En el caso nuestro, nuestros [sic] clientes son muy preocupados de mantener las buenas relaciones, creo que eso es la diferencia con lo que hacemos nosotros en Chile (Informante 1b, industria agropecuaria).

Como lo refleja la cita precedente, es en este contexto de distancia cultural percibida, y ésta actuando entonces como barrera, la formación de confianza aparece como la respuesta —también asociada a un comportamiento cultural de la contraparte— que puede lograrse a través de la familiaridad (“les gusta conocer un poco más a la gente de las empresas”), la interacción y la adaptación al otro:

Entonces importan mucho, mucho, mucho, especialmente, con mayor razón en China las comidas, no sé 30, 40% de mi tiempo estoy en comidas con chinos, es lo más... Ahí se cierran todos los negocios, ahí se crea

la confianza. Es súper súper importante y a ellos siempre lo que más les importa es, bueno, primero eso, tener la confianza, que confíen en ti y después todo el apoyo que uno les pueda dar, especialmente los exportadores. El apoyo, más que de precios, viene por parte de hacer eventos, hacer promociones, que uno esté más ahí en terreno. Ahí importa mucho de qué importador es, porque hay importadores que piden distintas cosas (Informante 7, industria vitivinícola).

La descripción precedente coincide con lo que se conoce como práctica del *guanxi* o creación de redes y favores a través de rituales como las comidas y el relacionamiento (Yang, 1994) y que ha sido objeto de discusiones académicas no sólo para el caso de estudio sino en distintas instancias y con diferentes actores, como se explicitó al inicio de este artículo.

Al igual que abundante literatura precedente, las entrevistas nos llevan a la importancia de la interacción personal dentro de las dinámicas del *guanxi*, la relevancia del individuo frente a la marca corporativa. Así lo ejemplifica este ejecutivo de la industria acuícola:

Ellos quieren —más que la empresa que esta atrás— yo creo que quieren ver que la persona que los va a atender cumpla con sus requisitos que ellos tienen como idealizados que tiene que tener esa persona. Porque puede que no conozcan nada de la empresa, pero que tengan una contraparte que les genere confianza van hacer negocios. Y quizás si yo por ejemplo tengo mucha confianza con uno me cambie de empresa puede que no hagan más negocio con la empresa que estaba y me acompañen a la empresa nueva. Por eso es más de personas que de organización. Informante 17, Industria Acuícola).

Como está ya documentado, el *guanxi* es una institución cultural de corte interpersonal, esto es, que se basa en las relaciones interpersonales (más allá de la organización en las que se realizan, lo que resulta vital a la hora de construir confianza).

Por ello, el llamado de la mayoría de los exportadores es a entender este comportamiento, internalizarlo tanto a nivel personal como corporativo y a adaptarse a ello. Así lo expresa un ejecutivo del área vitivinícola:

Estamos en el proceso de aprendizaje, o sea nos queda muchísimo aún, pero la única forma es invitar y exigir un poquito que las personas y tomadores de decisiones en Chile viajen a China y viajen con nosotros, tal cual como nosotros viajamos. O sea, en lo posible ir a buscarlos y no ir a buscarlos en una van, si no ir a tomar un taxi, tal cual como nosotros esperamos que conozcan China, andar en metro, que vean el día a día, es muy distinto a veces en que uno viaja a China y te inventan un viaje un poquito

esquemático. Entonces yo siempre intento mostrarles realmente lo que es China, las formas de consumo... visitamos supermercados y eso lleva tiempo. He viajado cinco años y aún me cuesta que me entiendan ciertas cosas. Y el hecho de que hayan salido negocios buenos uno va metiendo más ruido en la empresa y te van escuchando más lógicamente (Informante 10, industria vitivinícola).

Finalmente, y con respecto a la importancia del discurso y la construcción identitaria a nivel nacional y cómo eso influye en las relaciones de negocios, los participantes de este estudio muestran dos posturas distintas. La primera refiere a que el discurso de generación de imagen país se origina más en las propias empresas que en el marco político diplomático. La segunda reconoce un trabajo a nivel país y por ende un discurso que enmarca las relaciones económicas.

Con respecto a la primera postura, un entrevistado explica:

Más que la empresa la industria tiene que tratar de mostrar a Chile como un país... mostrar lo que somos, nuestra, país, serio para hacer negocios, que tenemos trayectoria para hacer negocios, que somos buenos en las cosas que hacemos, que tenemos muy buena fruta, muy buen vino, muy buen pescado. Más que la empresa yo esperaría que la industria haga algo. (Informante 18, industria acuícola).

Para el segundo grupo de entrevistados, la imagen de Chile está muy definida y existe una conceptualización que le permite servir de marco a las interacciones y que debe estar en consonancia en el ámbito público como en el privado, tal como se ha subrayado en estudios anteriores.

[la imagen de Chile] Yo creo que sí que también es importante. El discurso que siempre nuestro país da y que es súper conocido por todos nuestros clientes de que Chile tiene condiciones sanitarias, ambientales, de territorio, que lo hacen súper especial para la producción animal de productos cárnicos, entonces yo creo que es parte de un todo. Nosotros nunca hemos dado un discurso distinto al que podría haber dado un organismo (Chileno) público en China. La verdad es que ese tipo de información, ese tipo de atributos que nosotros le entregamos, tanto a nuestra empresa como al producto en general de Chile, hay un acuerdo en cuales son, ahora que hayan organismos estatales que hacen más o hacen menos o que son los privados que hacen más, no sé, pero sí el discurso es bien similar (Informante 1a, industria agropecuaria)

Ambas posturas, sin embargo, reconocen la importancia de tener un marco discursivo, institucional y compartido por todos en que la interacción y la narrativa empresarial no sólo tengan cabida, sino que también sean complementarias e incluso parte constitutiva de la misma.

Discusión y conclusiones

Una de las críticas hacia la utilización de la cultura como variable independiente del crecimiento económico -siguiendo la línea weberiana en el análisis- radica en entender a la cultura como estática, inmanente y hasta en cierta forma determinista. Entendiendo estas aprehensiones, este artículo ha indagado en explorar aquellos aspectos culturales que son percibidos como influyentes por los propios actores del proceso de interacción económica, en este caso altos ejecutivos y ejecutivas de Chile con experiencia en negocios con China. Los resultados de ambas metodologías usadas (encuesta y entrevistas en profundidad) muestran que aspectos propios de la cultura tradicional confuciana —como la importancia de la confianza, las relaciones personales y las redes de *guanxi*— y en menor medida los llamados valores asiáticos influyen en la interacción y el relacionamiento entre ambas partes. La encuesta realizada muestra que la distancia cultural no se entiende como una barrera a la realización de negocios; las entrevistas por su parte, permiten entender que, si bien la cultura no constituye un impedimento para la realización de negocios, sí son un desafío de adaptación individual (del ejecutivo o ejecutiva) y asimismo, corporativo. En este sentido, se puede hablar de un aprendizaje adaptativo en el que se refleja —y se acentúa— la asimetría existente entre las partes. Con respecto al análisis sobre cómo comportamientos derivados de una tradición confuciana como el *guanxi* y la confianza —*xinyong*— influyen en las interacciones económicas, tanto las encuestas como las entrevistas en profundidad señalan la importancia de no sólo considerarlas como partes constitutivas y condicionantes del hacer negocios, sino que un desafío tanto a nivel interpersonal como corporativo. La narrativa de los entrevistados induce a pensar la necesidad de coordinar estos esfuerzos privados con una política de Estado que fortifique y consolide las relaciones de negocios.

Este artículo ha permitido conocer las narrativas y discursos a partir del cual se construyen las interacciones en un espacio definido: el mundo de los negocios, particularmente enfocado desde el punto de vista de los exportadores chilenos. Si bien la República Popular China es nuestro primer socio comercial, prevalece aún una canasta exportadora enfocada en materias primas y ajustada a una cantidad limitada de productos. El Tratado de Libre Comercio con el país asiático aborda e incentiva el intercambio de servicios e inversiones; sin embargo, estas aún no presentan tasas tan relevantes como es el caso del inter-

cambio de productos. Pensemos, por ejemplo, en la importancia de la comprensión y entendimiento de la cultura en una fusión corporativa y cómo se puede dibujar el futuro de este tema en la relación bilateral. Los datos y el análisis no sólo nos muestran la importancia de la cultura en los negocios, sino que más importante aún, los desafíos que estas presentan a la luz de una economía abierta al mundo y dependiente de los mercados internacionales como la chilena.

Bibliografía

- Aduana (2021) Aduana de Chile. Descargado de <https://www.aduana.cl/dashboard-importaciones/aduana/2020-10-28/153510.html>
- Anholt, Simon (2007). *Competitive identity: the brand management for nations, cities and regions*. Basingstoke, Palgrave Macmillan
- Easterly, William (2006). *The white's man burden: Why the west efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. Oxford, Oxford University Press.
- Elliott, Jennifer A. (2006). *An introduction to sustainable development*. London; New York, Routledge.
- Huntington, Samuel P. (1996). *The clash of civilizations and the remaking of world order*. New York, Simon & Schuster.
- Huntington, Samuel P. and Harrison, Lawrence E. (2000). *Culture matters: how values shape human progress*. New York, Basic Books.
- Fang, Tony (1999). *Chinese Business Negotiating Style, Thousand Oaks, California; London: SAGE*.
- Fukuyama, Francis (1995). *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. London, Hamish Hamilton.
- Gilpin, Robert (2001). *Global political economy: understanding the international economic order*. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Gold, Thomas B.; Guthrie, Doug y Wank, David (2002). An introduction to the study of Guanxi. En Gold, Thomas B, Doug Guthrie, David Wank (eds.), *Social connections in China: institutions, culture*.
- Hamilton, Gary (1999). *Cosmopolitan capitalists: Hong Kong and the Chinese diaspora at the end of the 20th century*. Seattle; London, University of Washington Press.
- Hamilton, Gary (2006). *Commerce and capitalism in Chinese society*. New York; London, Routledge Curzon.
- Labarca, Claudia (2015) *Ni Hao Mr. Perez, Buenos días Mr. Li. Chile y China, cultura, negocios y confianza en la era global*. Santiago de Chile, Ediciones UC.
- Labarca, Claudia y María Montt-Strabucchi (2019) Discurso como representación de sentido en las relaciones internacionales: el caso sino-chileno. *Estudios Políticos*. 47, 163-184
- Labarca Claudia y Ampuero, Pablo (2020) Cultural and global perspectives to relationship management in international public relations: The Sino-Chilean case study. *International Communication Gazette*. <https://doi.org/10.1177/1748048520929817>
- Mazzucato, Mariana (2021) *Mission Economy: A moonshot guide to changing capitalism*. New York, HarperCollins.

- Ordóñez, Patricia (2004). La importancia de *guanxi*, *renqing* y *xinyong* en las relaciones empresariales en china: implicaciones para las empresas españolas. *Tribuna de Economía* (818): 212-234.
- Pye, Lucien (1992). *Chinese negotiating style: commercial approaches and cultural principles*. New York, Quorum Books.
- Redding, Gordon (1990). *The spirit of Chinese capitalism*. Berlin, de Gruyter.
- Redding, Gordon (2000) Globalization, Institutionalization and the Social Foundation of Chinese Business Networks. En Henry Wai-chung Yeung y Kris Olds, *Globalization of Chinese business firms*. Basingstoke, MacMillan: 31-54.
- Schech, Susanne y Haggis, Jane (2000). *Culture and development: a critical introduction*. Oxford; Malden, MA, Blackwell Publishers.
- Sen, Amartya (1999). *Development as freedom*. New York, Knopf.
- Subsecretaría de Relaciones Exteriores (2021) Ficha País Chile China. Indicadores macro económicos China-Chile. Descargado de https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/china-anual2020.pdf?sfvrsn=7dadfb3b_1
- Worsley, Peter (1999). "Culture and Development Theory". En Tracy Skelton y Tim Allen (eds.), *Culture and global change*. London, Routledge: 30-41.
- Yang, Mayfair Mei-hui (1994). *Gifts, favors, and banquets: the art of social relationships in China*. Ithaca, N.Y., Cornell University Press.

La retórica de la conectividad de la Iniciativa de la Franja y la Ruta en América Latina

Juan Enrique Serrano Moreno

Doctor en Derecho por la Universidad Paris I
Panthéon-Sorbonne, Francia.
Académico del Departamento de Ciencias Jurídicas
de la Universidad de la Frontera, Chile.

Resumen

Este estudio analiza participación desde 2018 de los países de América Latina y el Caribe (ALC) en la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China (BRI) iniciada en 2013. Adoptando una perspectiva constructivista, el análisis crítico de la literatura y de documentos oficiales muestran cómo la movilización de la retórica de la conectividad por parte del gobierno chino ha creado unas expectativas exageradas en los gobiernos de ALC cuyas economías están afectadas por un déficit estructural de infraestructuras. En realidad, el BRI no ha modificado substancialmente las dinámicas anteriores presentes en las relaciones entre ALC y China, ni ha remediado los problemas relacionados con la dependencia de las economías de la región con la economía China. El examen de los mecanismos de participación en el BRI —memorándums de entendimiento y participación en foros oficiales— y de los factores que explican los diferentes grados de participación de los gobiernos LAC señalan que la iniciativa es en realidad una estrategia discursiva que da cobertura a una concepción de las relaciones internacionales no legalista y cuya esencia es el pragmatismo y la flexibilidad.

Introducción

La Iniciativa de la Franja y la Ruta (Belt and Road Initiative, en adelante BRI) representa uno de los mayores éxitos de la política exterior del gobierno chino en la última década en la medida que ha alimentado la imagen de China en el exterior como una superpotencia global. Pese a la confusión que la rodea desde su origen en 2013, la iniciativa ha sido presentada *grosso modo* por sus promotores como una plataforma de cooperación internacional, en la que participan actores políticos del más alto nivel, que busca dinamizar la inversión china en el exterior y el comercio entre China y sus socios, especialmente beneficiosa para los países en vías de desarrollo ávidos de infraestructuras. Según las últimas declaraciones oficiales del gobierno chino, más de 140 países participan actualmente en la iniciativa¹, sin que se sepa realmente cuáles son sus mecanismos de adhesión y los efectos de la participación. En efecto, el éxito del BRI reside en haber captado desde su creación la atención de los medios, gobiernos y academia movilizándolo a través de discursos, acuerdos y encuentros oficiales de naturaleza esencialmente programática y no-vinculante.

Las grandes expectativas que ha generado el BRI en el extranjero reflejan así su gran eficacia discursiva. El BRI ha sido utilizado generosamente en las esferas públicas fuera de China como un argumento frecuente, ya sea para señalar la aparición de un modelo de globalización alternativo asociado al declive de los EE.UU. —sintetizado en la expresión “consenso de Beijing”—, o bien para criticar una estrategia que busca garantizar el acceso de una nueva superpotencia a materias primas. Más allá de estos debates, la eficacia discursiva del BRI reside en la movilización de la retórica de la “conectividad”, verdadero sentido común de nuestra época marcada por el capitalismo en red conceptualizado a finales del siglo pasado por Manuel Castells (2010) como una substitución progresiva de los “espacios de los lugares” por el “espacios de los flujos”. La promoción de la conectividad a través de la construcción de infraestructuras para la circulación de bienes, servicios, comunicaciones y —en cada vez menor medida— personas, ha sido una constante en los discursos y políticas públicas de los países occidentales desde hace décadas. El gobierno chino no ha hecho otra cosa que apropiarse este marco para reforzar la legitimidad a su política exterior tanto dentro como fuera del país. Un marco que ha sido especialmente eficaz, como era de esperar, en los países con un déficit de infraestructuras, tal y como ha sucedido en América Latina y el Ca-

ribe (en adelante ALC), la última región en sumarse al BRI y donde la iniciativa ha tenido un dudoso impacto.

El hecho de que América nunca haya sido parte de la antigua Ruta de la Seda, que fue la inspiración principal de la idea original del BRI, no impidió que la diplomacia china invitara a los países de ALC a unirse a la iniciativa. La invitación se formalizó en el Foro de China y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Foro China-CELAC) en enero de 2018 donde el Ministro de Relaciones Exteriores de China, Wang Yi, presentó el BRI y afirmó que América Latina era una “extensión natural” de la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI. Actualmente prácticamente todos los países de la región participan en la iniciativa con las notables excepciones de México y Brasil.

En este contexto, abordamos la participación de los países de ALC en el BRI a partir de un análisis crítico de la literatura en relaciones internacionales y economía política y los documentos oficiales de fuentes diplomáticas. Adoptando una perspectiva constructivista (Wendt, 1999) cuestionamos, por un lado, el BRI suponga un cambio substancial de la política exterior china en general y en su política para ALC en particular y, por otro lado, el supuesto impacto positivo de la iniciativa en las economías de la región, al contrario de lo señalado por parte de la literatura (Oropeza et al., 2018; Zottele y Zottele, 2020). Tal y como hemos apuntado anteriormente (Serrano-Moreno, Telias, et al., 2020), el BRI, lejos de ser un plan de inversiones coherente y homogéneo, tiene como función principal actualizar y dotar de coherencia el marco discursivo previo de las políticas de China en la región en materia de comercio e inversión. Para sostener esta tesis es necesario restituir los grandes hitos del origen y la institucionalización del BRI (I) y presentar un análisis crítico de la literatura existente (II), para después, abordar los límites de la participación de los países de ALC (III).

I. Origen e institucionalización del BRI

El origen del BRI se remonta al discurso del presidente Xi Jinping en Astana, Kazajstán, el 7 de septiembre de 2013, donde hizo referencia a un nuevo “cinturón económico de la ruta de la seda” entre los países euroasiáticos. Apenas un mes más tarde, el 3 de octubre de 2013, durante la cumbre de APEC celebrada en Indonesia, el presidente Xi invitó a los países de la ASEAN a “desarrollar vigorosamente la asociación marítima en un esfuerzo conjunto para construir la Ruta de

la Seda Marítima del Siglo XXI” (Zou, 2018: 3). Estos llamamientos que tuvieron lugar en giras diplomáticas en países vecinos adquirieron posteriormente el nombre de “One Belt, One Road” más tarde traducida al inglés como “Belt and Road”. Cabe señalar que estas primeras referencias tuvieron lugar un año después de la transición del Partido Comunista Chino a un nuevo liderazgo bajo Xi Jinping. El BRI representa por tanto la política exterior emblemática del nuevo presidente y un eje central del “sueño chino de rejuvenecimiento nacional” (Callahan, 2015; Ferdinand, 2016).

El 28 de marzo de 2015, el Consejo de Estado de la República Popular de China autorizó la publicación del documento titulado “Visión y Acciones para la Construcción Conjunta del Cinturón Económico de la Ruta de la Seda y la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI” (National Development and Reform Commission, 2015). Este documento supuso la sanción oficial del BRI y el primer paso hacia su institucionalización dado que estaba dirigido a funcionarios y cuadros chinos a los que se les invita a interpretar su contenido programático para orientar y coordinar sus acciones. El documento incluye algunos de los principios esenciales de la diplomacia china, como la cooperación de beneficio mutuo, la integración de China “en el sistema económico mundial” y la promoción de un “mundo multipolar, globalización económica, diversidad cultural y una mayor aplicación de las tecnologías de la información” dentro del “régimen de libre comercio global y economía mundial abierta en el espíritu de competencia regional abierta”. Además, se proponen cinco áreas clave de cooperación: diálogo de políticas dirigido a la creación de un mecanismo intergubernamental para el diálogo, conectividad destinada a desarrollar una red de infraestructura para vincular las subregiones de Asia, Europa y África (señalar que no se mencionó ALC); comercio sin obstáculos para eliminar las barreras comerciales y de inversión y crear zonas de libre comercio entre países; apoyo a través de la cooperación financiera y la promoción de la estabilidad de los sistemas monetarios, de inversión y crediticios de Asia; y, por último, el intercambio entre personas como medida de cooperación amistosa (Huang, 2016).

Los siguientes pasos hacia la institucionalización del BRI fueron, primero, la inclusión de un capítulo dedicado a “Avanzar con la Iniciativa de la Franja y la Ruta” en el XIII Plan Quinquenal 2016-2020 (Comité Central de el Partido Comunista de China, 2016); y, segundo, la incorporación de la mención de la iniciativa en la Constitución del Partido Comunista de China durante su XIX Congreso Nacional en octubre de

2017. Otro hito importante fue el Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional celebrado en Beijing el 14 y 15 de mayo de 2017. Al foro asistieron autoridades de 57 países, entre ellos el presidente argentino Mauricio Macri y la presidenta chilena Michelle Bachelet. La presencia de jefes de Estado y de gobierno en el foro muestran que el BRI fue considerado por los actores como un instrumento para expandir la influencia china, y una oportunidad para ser partícipe de ella, y no como una mera plataforma de cooperación económica (González Levaggi y Abdenur, 2018).

Más tarde, del 25 al 27 de abril de 2019, en medio de la “guerra comercial” entre EE.UU. y China, tuvo lugar el Segundo Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional se llevó a cabo en Beijing con la asistencia de 37 jefes de estado y de gobierno, incluido el presidente de Chile Sebastián Piñera, el único jefe de estado de las Américas. En el documento oficial del foro, el gobierno chino declaró que “apoya la construcción de infraestructura en países en desarrollo de Asia, África y América Latina”. A partir de entonces se multiplicaron de las firmas de Memorándums de Entendimiento sobre el BRI entre China y sus socios. Sin embargo, desde la celebración del segundo foro, asistimos a una ralentización de la iniciativa, al menos públicamente, debido a nuestro entender a dos factores. En primer lugar, encontramos la voluntad del gobierno chino quiso rebajar la tensión con EE.UU. “bajando el perfil” del BRI. En segundo lugar, la emergencia sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19 empujó al gobierno chino a concentrar sus esfuerzos, primero, en la llamada “diplomacia de las mascarillas” y, segundo, en la cooperación en materia de vacunas (Telias & Urdinez, 2021).

Con todo, el 23 de junio de 2021, se celebró por vía telemática la Conferencia de Alto Nivel de Asia y el Pacífico sobre la Cooperación del Belt and Road, con la participación 28 países, incluidos Colombia y Chile. El tema principal de esta conferencia como era de esperar fue la cooperación en materia de vacunas del COVID-19. En este encuentro, el ministro de asuntos exteriores chino Wang Yi anunció que los participantes llegaron a acuerdos para “fortalecer la cooperación en investigación y desarrollo de vacunas, producción y distribución, y mejorar la accesibilidad y asequibilidad de las vacunas a nivel global, en especial en los países en vías de desarrollo”².

2 “China Holds Slimmed-Down Belt and Road Conference”, *The Diplomat*, 25 de junio de 2021, <https://thediplomat.com/2021/06/china-holds-slimmed-down->

Por último, cabe destacar que encontramos una multiplicidad de actores que participan en el BRI más allá de los foros oficiales, que no siempre están coordinados entre sí y cuyas interacciones no son siempre públicas. Además de los gobiernos nacionales y los foros regionales en los que participan, entre el resto de actores implicados se encuentran el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (en adelante AIIB); los “Policy Banks” Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportación e Importación de China; y las empresas estatales chinas como Sinopec, Sinohydro, China National Petroleum Corporation, State Grid Corporation of China y China State Construction Engineering, todas bajo el control de la Comisión de Administración y Supervisión de Activos de Propiedad del Estado de China.

II. Las dispares interpretaciones académicas

El repaso histórico de los principales hitos del BRI muestra cómo la iniciativa ha permitido al gobierno chino visibilizar públicamente su creciente influencia diplomática a la vez que alimentaba las expectativas sobre su impacto gracias a la retórica de la conectividad. Antes de abordar directamente la llegada del BRI a ALC, es necesario restituir las interpretaciones presentes en la literatura más relevantes para nuestro estudio. Renunciamos por tanto a realizar un examen exhaustivo de los trabajos existentes en la materia pues su dispersión es tan grande que difícilmente se pueden poner a dialogar entre sí. La academia ha interpretado el BRI de manera dispar, a veces contradictoria y otras veces exagerando su impacto y novedad contribuyendo así a aumentar las expectativas creadas. Observemos cierta tendencia a “esencializar” el BRI, es decir a reproducir de manera acrítica los objetivos y promesas presentes en los documentos oficiales, en especial en lo relativo a los montos declarados sobre la inversión china en el exterior, el número de países participantes y el etiquetaje de proyectos de infraestructuras.

Los promotores del BRI desde su inicio afirmaron y afirman que la iniciativa enmarca cientos de proyectos e involucra un programa de inversión a gran escala lo que atrajo la atención de funcionarios gubernamentales, la academia y la comunidad empresarial en sus primeros años (Yu, 2017). También se ha señalado que detrás del BRI se en-

belt-and-road-conference/ (visitado el 25 de junio de 2021).

cuentran objetivos concretos como promover la internacionalización del renminbi (RMB), fortalecer las relaciones diplomáticas, aumentar la popularidad de China en los países en desarrollo y contrarrestar la estrategia de Estados Unidos para contener a Beijing (Cheng, 2016). Podemos agregar además los objetivos relacionados con cuestiones geopolíticas, en particular la posibilidad de fortalecer la asociación estratégica China-Rusia, así como contrarrestar la influencia de India reforzando la alianza entre China y Pakistán. Por ello, los impactos más notables de la iniciativa han observados desde un enfoque regional, especialmente en Eurasia gracias al conjunto de infraestructuras denominadas “Puente Terrestre Euroasiático”, que une China con Europa Central, así como el “Corredor China-Rusia-Mongolia” (Garlick, 2020; Shakhanova & Garlick, 2020).

Desde un punto de vista más general, estos objetivos y resultados ha sido interpretados como un componente de la estrategia global de China para elevar su estatus de poder en el orden internacional, pasando de ser un “tomador de reglas a un hacedor de reglas” (Zhou y Esteban, 2018; Rolland, 2019). El BRI podría llegar a ser presentado por los actores como un modelo de globalización alternativo o una globalización con “características chinas” que podría desafiar la hegemonía estadounidense en la provisión de bienes públicos globales. Al mismo tiempo, la extensión geográfica sin límites del BRI puede ser entendida como un síntoma de la “sobrecarga estratégica” de China, señalada con preocupación por académicos chinos (Pu y Wang 2018), lo que explicaría la mayor discreción de la iniciativa por parte de las autoridades desde la celebración de su segundo foro en 2019.

Sobre esta base, algunos trabajos se han interesado en el impacto concreto del BRI a la luz de indicadores económicos relativos al comercio y la inversión directa desde China a los países participantes en la iniciativa. Por ejemplo, un estudio del Banco Mundial señala la tendencia a reducir los tiempos de envío y los costos comerciales debido a ciertos proyectos de infraestructura ubicados en corredores económicos estratégicos en Asia, Europa y África Oriental (De Soyres et al., 2018). Sin embargo, no hay evidencia concluyente que indique una correlación positiva entre la participación de un país en el BRI y un aumento significativo en el comercio con China y la salida de inversiones extranjeras directas de China (Kang et al., 2018, Joy-Perez, 2019; Baniya et al., 2019).

Por otro lado, algunos académicos de economía política han llegado incluso a caracterizar la iniciativa como un “plan de estímulo económico global” e incluso la han comparado con el Plan Marshall (Shen y Chan, 2018). Desde una visión más cercana a la nuestra, el BRI ha sido explicado como una consecuencia directa del exceso de capacidad de la economía doméstica china en industrias como el acero y el equipamiento pesado (Narins, 2016, p. 284). En este sentido, Ho-fung Hung señala que el BRI encuentra su origen en el mega paquete de estímulo adoptado por el gobierno chino para hacer frente a la crisis financiera global de 2009. Una vez que los efectos de esta política anti-cíclica desaparecieron, las empresas chinas necesitaron trasladar su capital al exterior “en busca de inversiones rentables, al igual que la sobreacumulación de capital ha llevado a muchas potencias capitalistas a exportar capital a lo largo de la historia del capitalismo” (Hung, 2018, p. 2).

El BRI no sería entonces más que la continuidad bajo otro nombre de la “Go out policy” del gobierno chino adoptada a finales del siglo pasado y el consecuente apoyo brindado a sus “campeones nacionales” en su conversión en multinacionales líderes en sus respectivos sectores (Gallagher, 2016, p. 51; Gallagher & Irwin, 2014). Siguiendo esta lógica, el BRI puede ser interpretado como una suerte de re-etiquetaje de estrategias previas de exportación de capital y consolidación de las redes de comercio internacional. Una red en la, como es sabido, China se ha especializado en la exportación de productos manufacturados a las economías desarrolladas gracias a la importación de materias primas desde Australia, África, Rusia y ALC (Hung, 2015).

Debido a sus características mencionadas, es bastante difícil determinar qué proyectos y acciones cubre el BRI y cuántos países incluye. Han surgido desarrollos recientes como las Rutas de la Seda del Ártico, digital, e incluso de exploración espacial, lo que hace que sea aún más difícil comprender qué proyectos específicos están alineados con esta plataforma de cooperación. Además, en los primeros meses de 2020 también se discutió la nueva “Ruta de la Seda de la Salud” incluso antes de la pandemia del COVID-19. A mayor abundamiento, la decisión de China de mantener la puerta abierta a todos los gobiernos que deseen adherirse al BRI, sin importar su localización geográfica o su potencial económico, da cuenta de la falta de procedimientos estandarizados (Valderrey, Montoya y Sánchez, 2019) y la ausencia de un mapa oficial del BRI para definir su alcance, que actualmente no es fijo y consiste en un sistema de red abierta (Tekdal, 2018).

El académico de derecho económico internacional, Heng Wang (2019) corrobora esta visión al recordar que el BRI no está enfocado en instituciones y no está basado en tratados. En este sentido, el autor señala una ruptura con la estrategia china para su adhesión a la Organización Mundial del Comercio dado que el BRI implica una visión instrumental del derecho internacional cuya máxima prioridad es actuar con la máxima flexibilidad posible. El gobierno chino estaría así prefigurando una estrategia proactiva y adaptativa que busca escapar de la regulación típica de los tratados comerciales y de la gobernanza financiera global asociada a los países occidentales más desarrollados. El BRI representaría un contra-modelo chino de multilateralismo en curso de definición cuya traducción concreta es la predominancia de la cooperación bilateral para la producción de instrumentos de *soft law*.

Es el ámbito de las ideas, y precisamente en la creación o actualización de éstas, donde el BRI tiene efectos medibles en las dinámicas de las relaciones internacionales. Por ello, cabe destacar los estudios que han adoptado una perspectiva constructivista para abordar la cuestión. Perspectiva que consideramos especialmente adecuada dado el flagrante desfase que existe entre la falta de concreción del BRI y su impacto en los debates públicos y en las estrategias diplomáticas de los países involucrados mediante su participación formal, o incluso sin participar en ella como es el caso de los Estados Unidos. Así las cosas, Tim Summers cuestionó muy pronto la declara novedad del BRI y señaló la continuidad entre los objetivos declarados y las políticas públicas subnacionales chinas anteriores dirigidas a los países limítrofes, que algunos casos como el de la provincia de Xinjiang se remontan a la década de 1980 (Summers, 2016, 2018). Adoptando explícitamente la lógica del capitalismo global en red (Castells, 2010), el BRI representa una elevación al nivel nacional de políticas de conectividad preexistentes que se ven reforzadas al ser señalada como prioritarias por el gobierno china a ojos de funcionarios, cuadros y diplomáticos chinos tras a la adopción en 2015 de la “Visión y Acciones para la Construcción Conjunta del Cinturón Económico de la Ruta de la Seda y la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI”.

En una línea similar, el estudio de Astrid Nordin y Mikael Weissmann (2018), sobre las narrativas de las élites chinas sobre el BRI, realizado a través del análisis de discursos y entrevistas a autoridades, invita a desencializar el BRI y a prestar más atención a las lógicas discursivas que lo rodean. Los autores constatan la ausencia de un consenso claro en las élites chinas sobre lo que el BRI representa si bien éstas coinci-

den en considerarlo como un proyecto clave en el “sueño chino de rejuvenecimiento nacional” bajo el liderazgo de Xi Jinping y caracterizarlo como un proyecto “no legalista” orientado al libre mercado y la inversión en el extranjero y liderado por los gobiernos nacionales. El BRI vehicula representaciones de una visión sino-céntrica del mundo en el que China jugará un papel “estabilizador” como defensor, promotor y líder del capitalismo en red en curso de transición hacia un modelo más beneficioso para los países en desarrollo aliados de China y en el que EE.UU. reducirá progresivamente su influencia.

En definitiva, el BRI ha evolucionado desde su lanzamiento en 2013 “de un esfuerzo por revitalizar la conectividad de la Ruta de la Seda a algo así como un punto clave para la política exterior china” (Myers, 2018, p. 239). La iniciativa proyecto se ha vuelto “tan omnipresente en el discurso y la práctica externos de China que ahora es casi imposible distinguirlo de la política exterior de Beijing” (Rolland, 2019, p. 1). Esta laxitud dificulta el establecer qué países se han sumado al BRI y si se han beneficiado o no de ello. El BRI es una iniciativa intangible y difusa, por ello, difícil de conceptualizar. En consecuencia, debemos ir más allá de los discursos oficiales y datos económicos fragmentados e incompletos y, en su lugar, tratar de distinguir entre los niveles de participación de los países en la política, a la luz de las relaciones diplomática y económicas preexistentes.

La gatopardiana llegada del BRI a América Latina y el Caribe

En las últimas dos décadas, las relaciones económicas y la cooperación entre China y ALC se han intensificado considerablemente de manera comparable a las relaciones entre China y los países africanos (Narins, 2016), a pesar de que ALC no ha recibido tanta atención académica (Borquez & Bravo, 2020; González Jauregui, 2020). El comercio bilateral entre los países de ALC y China contribuyó a consolidar el modelo económico chino orientado a la exportación, ayudando a China a hacer frente a su déficit estructural de recursos naturales. Las exportaciones de materias primas a China se dispararon después de su entrada a la Organización Mundial del Comercio en 2001 permitiendo que los países de ALC ganaran la llamada “lotería de los productos básicos”, con el precio del petróleo, el cobre, el hierro y la soja duplicándose, o incluso triplicando, de 2003 a 2013 (Gruss, 2014; Barton y Rehner, 2018).

El comercio bilateral entre ALC y China vinculó irremediabilmente el destino de las economías de ALC con la economía china (Wise & Chonn Ching, 2018), lo que ayudó a la región a recuperarse rápidamente de la crisis financiera mundial de 2009 (Gallagher, 2016, pp.41-61) y aumentó la popularidad y las perspectivas de reelección de candidatos de izquierda durante la Marea Rosa (Campello y Zucco 2016). La literatura ha señalado los problemas que esta creciente dependencia económica produce en los países de ALC, en especial en términos de reprimarización de las exportaciones (Lopez & Muñoz, 2020) y la consecuente desindustrialización señaladas en el ya clásico trabajo de Gallagher y Porzecanski (2010), “The dragon in the room”. Efectos que se hicieron notar en términos de desempleo y polarización política en especial en los países centroamericanos y Brasil (Jenkins, 2015).

Para entender las expectativas creadas por la llegada al BRI a ALC hay que recordar el conocido déficit de infraestructuras que afecta a las economías de la región. Tal y como ha señalado repetidas veces la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) la brecha entre oferta y demanda de infraestructura supone un freno para su desarrollo económico y social y para su superación se debió de haber invertido alrededor del doble de lo realizado durante el período 2012-2020 (CEPAL, 2014, 2016). En este sentido, en el “Silk and Road Forum”, celebrado en París el 7 y 8 de diciembre de 2018, Alicia Bárcena, la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, declaró gráficamente que ALC “mira al BRI con gran interés pues ofrece una oportunidad de diversificar y mejorar la calidad de sus relaciones económicas con China, y concretamente puede ayudar a atraer la tan necesitada inversión en infraestructuras, industria y servicios”³.

Si bien hay pocas dudas acerca del crecimiento sostenido del comercio entre China y ALC en las últimas dos décadas, poco conocemos en realidad acerca de las inversiones directas chinas en la región y los proyectos de infraestructuras contratados por los gobiernos de ALC a empresas chinas. La dificultad en calcular la evolución de la inversión directa desde China a ALC es en efecto bien conocida entre los autores interesados en la materia (Jenkins, 2018). Los datos oficiales, tanto chinos como de los países receptores, es a todas luces incompleta e

3 “Chinese Belt and Road Initiative is an Opportunity for Inclusive and Sustainable Investments: ECLAC”, 7 de diciembre de 2018, CEPAL, <https://www.cepal.org/en/news/chinese-belt-and-road-initiative-opportunity-inclusive-and-sustainable-investments-eclac> (visitado el 25 de junio de 2021).

insuficiente. Además, es sabido que habitualmente los capitales chinos antes de llegar a su destino pasan por Hong Kong, Islas Vírgenes e Islas Caimán, por lo que se pierde su rastro (Hung, 2018). Con todo, cabe destacar la labor realizada por el *think tank* estadounidense The American Enterprise Institute y la Red América Latina y el Caribe sobre China, instalada en México, en la publicación de bases de datos actualizadas sobre la inversión directa china, así como los proyectos de empresas chinas en la región. Estas fuentes indican *grosso modo* que la inversión directa china en ALC creció abruptamente tras la crisis financiera global de 2009 y volvió a recuperar un ritmo de crecimiento lento pero constante desde 2015, si bien no se ve alterada substancialmente desde 2018, año en el BRI llega a la región (Scissors, 2020; Dussel Peters 2020).

Además, es necesario apuntar que las cifras totales de inversión contienen en la mayoría de los casos fusiones y adquisiciones de empresas locales por empresas chinas, lo que no tiene porque incidir en el desarrollo de infraestructuras. Lo mismo sucede con los proyectos cuya identificación es en realidad incierta dado que se tratan de contratos de servicios, concesiones, licitaciones y otras figuras de contratación pública, que poseen una regulación, nomenclatura y publicidad diferente en cada país. Estos contratos públicos tampoco garantizan más y mejor obra pública necesariamente. En la mayoría de los casos, simplemente las empresas chinas han comenzado a competir con otras empresas extranjeras, que tienen más experiencia en los países de la región. A mayor abundamiento, no son pocos los proyectos a los que se le otorga la etiqueta BRI al ser anunciados y que después no son ejecutados o son abandonados según la evolución de la política interior de cada país. Un ejemplo notorio de ello fueron los erráticos proyectos ferroviarios en los que participaron empresas chinas en Venezuela, Brasil, Perú, México y Argentina (Leiva, 2020). En resumen, nada permite concluir que exista una correlación entre la llegada del BRI en la región y un cambio real de las dinámicas anteriores, y menos aún, una reducción del déficit de infraestructuras.

En este contexto, el estudio sistematizado del impacto de la llegada del BRI a ALC se convierte en una tarea tan poco realista como fructífera. Sin embargo, sí es factible revisar los modos de participación de los países de la región en la iniciativa y las razones que éstos pueden tener para participar o no en ella. Como hemos señalado más arriba, en los últimos años se ha desarrollado una extensa literatura sobre el BRI que recoge de manera acrítica un número creciente de países

participantes, lo que ha contribuido a nuestro a entender a alimentar expectativas a veces desmedidas.

Debemos partir recordando que el hemisferio occidental estuvo notablemente ausente en los documentos iniciales del BRI, en los que se hacía referencia a la Antigua Ruta de la Seda como un vínculo con las principales civilizaciones de Asia, Europa y África. Del mismo, el segundo *Policy Paper* para América Latina y el Caribe del gobierno chino publicado en 2016 no incluye alguna mención BRI (The State Council of PRC, 2016). Sin embargo, el comunicado conjunto del Foro de la Franja y la Ruta de 2017 especificó que la iniciativa estaba abierta a otras regiones, incluida América del Sur⁴. En el Segundo Foro de la Franja y la Ruta en 2019, el documento oficial incluyó la mención explícita a la región remarcando que el gobierno chino “apoya la construcción de infraestructura en países en desarrollo de Asia, África y América Latina”.

Antes del Segundo Foro de la Franja y la Ruta, la invitación a participar a los países de América Latina y el Caribe había sido formalizada en el Foro China-Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (en adelante CELAC) celebrado en Santiago el 22 de enero de 2018. Los ministros de relaciones exteriores participantes en el foro publicaron una declaración especial que aborda directamente la participación de los miembros de la CELAC en la BRI⁵. Esta declaración incluyó la invitación del Ministro de Relaciones Exteriores de China a los miembros de la CELAC a sumarse a la iniciativa y su percepción de estos países como “la extensión natural de la Ruta Marítima de la Seda y (...) participantes indispensables en la cooperación internacional de la Franja y la Ruta”. Como era de esperar, la declaración también incluyó el principio general que guía el BRI, a saber, el “espíritu de cooperación, apertura, inclusión, aprendizaje mutuo y beneficios compartidos, (que) tiene como objetivo promover la coordinación, la interconectividad de las infraestructuras, la facilitación del comercio, la cooperación en asuntos financieros y comprensión.”

4 “Joint Communique of the Leaders Roundtable of the Belt and Road Forum for International Cooperation”, 16 de mayo de 2017, Belt and Road Portal, <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/zchj/qwfb/13694.htm> (visitado el 21 de junio de 2021).

5 “Special Declaration of Santiago of the II Ministerial Meeting of the CELAC-China Forum on the Belt and Road Initiative”, CELAC, 22 de enero 2018, <https://celac.rree.gov.sv/documento-oficial/special-declaration-of-santiago-of-the-ii-ministerial-meeting-of-the-celac-china-forum-on-the-belt-and-road-initiative/> (visitado el 21 de junio de 2019).

Así las cosas, inicialmente solo un reducido número de países, entre los que destacó Chile, se dieron cuenta de la importancia estratégica de participar de alguna manera en los primeros pasos del BRI (González Levaggi y Abdenur, 2018). Según apunta Margaret Myers la inclusión de ALC resultó más del lobbying realizado por los gobiernos de la región que del plan original del gobierno chino (Myers, 2018; Oliveira y Myers, 2021). Con todo, mientras escribimos estas líneas, a mediados de 2021, prácticamente todos los países de la región, con las notables ausencias de México, y Brasil, pueden ser considerados como miembros de la iniciativa, si bien, insistimos, de nada sirve hacer el conteo de miembros en una iniciativa caracterizada por su informalidad y grados de participación flexibles.

Panamá fue el primer país de la región firmar un Memorándum de Entendimiento con China sobre BRI el 17 de noviembre de 2017. La firma tuvo lugar antes del Foro China-CELAC y solo cuatro meses después de que establecieran relaciones diplomáticas entre los dos países. Después de la invitación formal realizada en el foro, 18 países más se unieron oficialmente al BRI durante los años 2018 y 2019. A pesar de esto, las implicaciones reales de la firma de los mencionados memorándums no están claras. Dado que se trata de un acuerdo no vinculante, el proceso de cómo un país comienza a ser parte de la BRI no está reglado en ningún texto o declaración oficial. Considerando este dilema, algunos académicos han estudiado cómo ALC se involucró en el BRI luego de la declaración especial del Foro China-CELAC (Chauvin y Fraser, 2019; González Levaggi y Abdenur, 2018; Myers, 2018).

Los mencionados memorándums poseen un formato común y todos incluyen una cláusula que precisa su carácter no vinculante y no precisan los mecanismos institucionales que podrán alcanzar los objetivos declarados. La primera sección de los documentos establece los objetivos comunes generales tales como avanzar en profundizar los lazos políticos y económicos y el respeto la legislación nacional y los compromisos internacionales preexistentes. La segunda sección de los documentos identifica cinco áreas de cooperación que reproducen lo señalado anteriormente en otros documentos oficiales del gobierno chino, a saber, coordinación de políticas públicas, facilitación de la conectividad, comercio sin obstáculos, integración financiera y el intercambio entre personas.

Por otro lado, actualmente 24 de los 33 países miembros de la CELAC mantienen relaciones diplomáticas con la República Popular China.

Hay otros nueve países que mantuvieron relaciones diplomáticas con la República de China (Taiwán), convirtiendo ALC en una región estratégica para la política de “Una sola China” (Long y Urdinez, 2020). Entre los 24 países miembros de la CELAC que tienen relaciones diplomáticas con China, hay cinco países que no han firmado el memorándum: Argentina, Brasil, Bahamas, Colombia y México. Si bien Argentina y Brasil, y recientemente Colombia, están involucrados en el BRI a través del AIIB o asistiendo a los foros, los otros tres países restantes no tienen participación alguna. La tabla 1 presenta tres variables que son útiles para clasificar a los países en función de su participación en el BRI: fecha de firma del memorándum, participación en foros oficiales y su grado de representación y membresía en el AIIB.

Existen diferentes explicaciones de por qué algunos países están más comprometidos con el BRI que otros. En primer lugar, los países que dependen más económicamente de China pueden estar más inclinados a unirse. En segundo lugar, la proximidad política de un país a Estados Unidos podría ser un impedimento para unirse (Urdinez et al., 2016). En estos casos, el costo de adherir formalmente al BRI puede simplemente exceder sus beneficios. Como hemos apuntado más arriba, algunos académicos en China temen que pueda haber conexiones entre la política exterior asertiva de China, de la cual BRI es un componente importante, y las crecientes percepciones negativa de China como una potencial amenaza (Pu y Wang 2018). Si bien estas hipótesis deben probarse empíricamente, explicar por qué los países no se comprometen con el BRI parece ser la ruta más fácil.

México, el segundo socio comercial de China en América Latina y el Caribe (después de Brasil), no se unió al BRI principalmente porque al hacerlo habría alterado sus ya complicadas relaciones diplomáticas con Estados Unidos. Además, el fracaso de varios proyectos chinos en el país —en particular la construcción de la presa Chicoasén II— agravó las fricciones entre México y China. La posible adhesión de México al BRI e incorporación al AIIB son ciertamente temas clave en su agenda bilateral. Aunque México no firmó el memorándum para unirse al BRI, bajo la presidencia del izquierdista Andrés Manuel López Obrador —período de diciembre de 2018 a diciembre de 2024— es muy probable que el gobierno fortalezca los lazos con China. Prueba de ello es la asistencia de Yeidckol Polevnsky, presidenta del MORENA, el partido político de López Obrador, al segundo foro BRI en 2019 y sus

Tabla 1: Participación de países de LAC en el BRI

País	Memorándum de entendimiento: fecha de firma	Fros oficiales Participación de alto nivel (ministro y miembros del ejecutivo)	Miembro prospectivo del AIIB
Chile	06/11/2018	Presidente (2017 y 2019) y Representante del ejecutivo (2021)	Sí
Bolivia	03/09/2018	Ministro de Exteriores (2019)	Sí
Uruguay	20/08/2018	Ministro de Exteriores (2019)	Sí
Perú	28/04/2019	Ministro de Comercio Exterior (2019)	Sí
Venezuela	14/09/2018	Ministro de Economía (2019)	Sí
Ecuador	12/12/2018	---	Sí
Costa Rica	03/09/2018	Ministro de Economía y Ministro de Agricultura (2019)	---
Cuba	11/11/2018	Vice-consejero estatal (2019)	---
Panamá	17/11/2017	Ministro de Comercio (2019)	---
República Dominicana	02/11/2018	Ministro de Presidencia (2019)	---
Granada	20/09/2018	Ministro de Exteriores (2019)	---
Trinidad y Tobago	15/05/2018	Ministro de Exteriores (2019)	---
Guyana	27/07/2018	Ministro de Finanzas (2019)	---
Jamaica	11/04/2019	Ministro de Industria (2017) y Ministro de Transportes (2019)	---
Argentina	---	Presidente (2017) y Ministro de Asuntos Exteriores (2019)	Sí
Antigua and Barbuda	06/06/2018	---	---
Barbados	26/02/2019	---	---
Dominica	13/07/2018	---	---
El Salvador	01/11/2018	---	---
Surinam	25/05/2018	---	---
Brasil	---	---	Sí
Bahamas	---	---	---
Colombia	---	Representante del ejecutivo (2021)	---
México	---	---	---

Fuente: Elaboración propia a partir de páginas webs de los gobiernos.

declaraciones públicas sobre el objetivo de política exterior de unirse al BRI como un medio para reducir la dependencia de Estados Unidos⁶.

Colombia ha sido el último país en involucrarse en el BRI a través de su participación en la mencionada Conferencia de Alto Nivel de Asia y el Pacífico sobre la Cooperación del Belt and Road celebrada el 23 de junio de 2021. La tardanza de Colombia se puede deber al hecho que el presidente Iván Duque Márquez —período presidencial de agosto de 2018 a agosto de 2022— había excluido inicialmente a China de sus prioridades de política exterior (Bermúdez Liévano, 2019). Esta decisión se puede explicar por la intensa cooperación de seguridad de Colombia con Estados Unidos, dado que Colombia es el país que más ayuda militar ha recibido de Estados Unidos en todo el continente. Durante la visita de Iván Duque a China en 2019, el gobierno declaró la intención de recibir inversiones chinas en el sector de infraestructuras, sin embargo, esto se hizo sin manifestar ninguna inclinación a unirse al BRI (Villa Chiappe, 2019). Más tarde, en plena pandemia, el gobierno colombiano decidió revisar su estrategia debido a la necesidad de fortalecer la cooperación en materia sanitaria con China.

Argentina aún no firmó el memorándum, aunque tuvo una fuerte presencia en ambos foros del BRI —en el primero al que asistió el presidente Mauricio Macri y el foro de 2019 al que asistió su canciller Jorge Faurie— y también es un miembro prospectivo del AIIB a falta de aportar el capital de entrada. Del mismo modo, Brasil aún no ha firmado el MoU, aunque el Secretario de Asuntos Estratégicos de Brasil asistió al foro de 2017. Además, es el único miembro fundador potencial del AIIB en LAC (Knoerich y Urdinez, 2019). Si bien estaban interesados en profundizar sus relaciones con China, Temer y Macri siempre tuvieron miedo de ser castigados políticamente por Estados Unidos por acercarse demasiado a China.

La ausencia de una única variable explicativa para la participación de un país en el BRI plantea la pregunta de qué significa ser miembro del BRI para los países de ALC. La cobertura de los medios de comunicación occidentales a veces puede ser engañosa, ya que tiende a describir a la BRI como una nueva política, o peor aún, como una nueva organización internacional. Incluso se ha señalado que algunos funcionarios y políticos latinoamericanos han caído en ese error e incluso, en

6 “Outdated U.S. Policies unfit for today’s world: Mexican Politician”, Belt and Road News, 16 de junio de 2019, <https://www.beltandroad.news/outdated-u-s-policies-unfit-for-todays-world-mexican-politician/> (visitado el 21 de junio de 2019).

el caso de Brasil, no diferencian el BRI del AIID (Urdinez, 2020). En resumen, el pragmatismo y el oportunismo son los únicos factores que participan en la decisión de un gobierno de unirse a la BRI, ya que la iniciativa no posee efectos vinculantes ni un proceso de adhesión o salida regulado.

En consecuencia, los memorándums sobre el BRI antes mencionados representan más una puesta en escena diplomática que una adhesión efectiva a una nueva entidad de cooperación internacional. En este sentido, la firma de los memorandos representa en realidad una suerte de “trofeo” para la diplomacia china y una concesión por parte de los gobiernos de ALC que pueden seguir cooperando con China por otras vías formales o informales. De hecho, observamos, por un lado, una tendencia por parte de China a exagerar el número de países y organizaciones participantes en sus declaraciones oficiales – que ya van por más 140 – y, por otro, la falta de publicidad de algunos gobiernos de ALC con respecto a la firma de memorándums. Paradójicamente, en ciertos casos se puede lograr una mayor cooperación con China sin una participación formal en el BRI. Esto evitaría una posible tensión política tanto del frente interno —de los grupos de interés anti-chinos que son en su mayoría sindicatos industriales— como del frente internacional —principalmente del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Esto podría explicar por qué Argentina y Brasil no han firmado los memorándums de entendimiento sobre el BRI a pesar de su considerable interdependencia económica con China.

Conclusión

Si bien el BRI ha sido considerado por numerosos actores como un nuevo paso en las relaciones entre China y ALC, este estudio sostiene que la iniciativa no debe ser entendida como una nueva política, ni siquiera como una plataforma de cooperación, sino en cambio como una actualización y un cambio de imagen de la política exterior anterior de China en la región. En consecuencia, el BRI no debe interpretarse como una política monolítica, como hicieron en un primer momento erróneamente la mayoría de los gobiernos de ALC, sino como un marco discursivo amplio con el potencial de crear una narrativa coherente para una amplia gama de proyectos y políticas para mejorar la conectividad con China a través del desarrollo del comercio y la inversión, y también fomentar el papel de China como prestamista, ya que la coo-

peración financiera es también una de las prioridades de China dentro de BRI.

Dadas las dificultades prácticas de medir el impacto económico real de la participación de los países de ALC en el BRI sería deseable concentrar los esfuerzos en investigaciones con objetos de estudio observables empíricamente y no quedarse, como los árboles que esconden el bosque, en los discursos oficiales que reproducen una y otra vez la retórica de la conectividad con alguna ligera modificación estética. En este sentido, esperamos que la academia latinoamericana contribuya a instalar capacidades y masa crítica a través de trabajos sobre los factores políticos que expliquen la inversión china, así como estudios de casos concretos de inversiones y proyectos de obra pública desde el derecho y la ciencia política.

Por todo ello, sería preferible matizar las expectativas creadas en particular en materia de infraestructuras pues no existe evidencia que apunte que el BRI vaya a contribuir el déficit estructural en infraestructuras de ALC. En realidad, la retórica de la conectividad propia al modelo de capitalismo en red ha sido movilizad generosamente por el gobierno chino para promocionar el BRI y aumentar su influencia en la escena internacional. Obviamente esto no implica la existencia de un plan de inversiones a fondo perdido o una suerte de política de estímulo económico en el exterior, al contrario de lo que algunos han creído o han querido hacer creer. A lo sumo, asistimos a la fusión y adquisición de empresas locales y a la creciente participación de empresas multinacionales chinas en los concursos para obtener contratos de obra pública, tal y como hicieron las grandes empresas europeas y norteamericanas en el pasado.

El éxito o el fracaso del BRI dependerá en gran medida de la capacidad de los gobiernos de ALC. Sólo el desarrollo de procedimientos transparentes por parte de gobiernos con los fondos suficientes para financiar obra pública y emprender políticas de diversificación económica que reduzcan la dependencia en la exportación de materias primas podrán modificar la situación actual de estancamiento económico fruto de la pandemia. Con todo, es de esperar que sigamos asistiendo a la generosa utilización de la marca BRI en próximos foros, cumbres y declaraciones oficiales corriendo así el riesgo que la imagen de China se pueda ver afectada a ojos de una ciudadanía que observa la escenificación de un creciente vínculo entre sus élites el gobierno y empresas chinas sin que ello repercute necesariamente en su día a día.

Bibliografía

- Baniya, S., Rocha, N., and Ruta, M. (2019). *Trade Effects of the New Silk Road: A Gravity Analysis*. The World Bank.
- Barton, J. R., and Rehner, J. (2018). Neostructuralism through strategic transaction: The geopolitics of China's Dragon Doctrine for Latin America. *Political Geography*, 65, 77-87.
- Bermúdez Liévano, A. (2019). China's Belt and Road advances in Latin America's Andean region. Retrieved from Diálogo Chino website: <https://dialogochino.net/28021-chinas-belt-and-road-advances-in-latin-americas-andean-region/>
- Borquez, A., & Bravo, C. (2020). Who are China's strategic economic partners in South America? *Asian Education and Development Studies*, 10(3), 445-456. <https://doi.org/10.1108/AEDS-09-2019-0153>
- Callahan, W. A. (2015). *China Dreams: 20 Visions of the Future*. Oxford University Press.
- Campello, D., & Zucco Jr, C. (2016). Presidential success and the world economy. *The Journal of Politics*, 78(2), 589-602.
- Castells, M. (2010). *The Rise of the Network Society*. Wiley-Blackwell.
- CELAC (2018). Special Declaration of Santiago of the II Ministerial Meeting of the CELAC-China Forum on the Belt and Road Initiative. Retrieved from <https://celac.ree.gov.sv/documento-oficial/special-declaration-of-santiago-of-the-ii-ministerial-meeting-of-the-celac-china-forum-on-the-belt-and-road-initiative/>.
- Cheng, L. K. (2016). "Three Questions on China's 'Belt and Road Initiative.'" *China Economic Review* 40: 309-13.
- De Soyres, F. et al., (2018). How much will the Belt and Road Initiative reduce trade costs? (Policy Research Working Paper No. WPS8614). World Bank.
- Dussel Peters, E.. (2020), *Monitor de la infraestructura china en América Latina y el Caribe 2020*. Red América Latina y el Caribe sobre China, Mexico.
- Ferdinand, P. (2016). Westward ho-the China dream and 'one belt, one road': Chinese foreign policy under Xi Jinping. *International Affairs*, 92(4), 941-957. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12660>
- Gallagher, K. P. (2016). *The China Triangle*. Oxford University Press.
- Gallagher, K. P., & Irwin, A. (2014). Exporting National Champions: China's Outward Foreign Direct Investment Finance in Comparative Perspective. *China & World Economy*, 22(6), 1-21. <https://doi.org/10.1111/cwe.12089>
- Gallagher, K. P., & Porzecanski, R. (2010). *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin American Industrialization*. Stanford University Press. <http://www.sup.org/books/title/?id=20122>
- Gallagher, K.P. (2016). *The China Triangle*. Sheridan: Oxford University Press.
- Garlick, J. (2020). The Regional Impacts of China's Belt and Road Initiative. *Journal of Current Chinese Affairs*, 49(1), 3-13. <https://doi.org/10.1177/1868102620968848>
- Gonzalez Jauregui, J. (2020). Latin American countries in the BRI: Challenges and potential implications for economic development. *Asian Education and Development Studies*, 10(3), 348-358. <https://doi.org/10.1108/AEDS-08-2019-0134>
- Gonzalez Levaggi, A. and Abdenur, A. E. (2018). Trans-Regional Cooperation in a Multipolar World: How is the Belt and Road Initiative Relevant to Latin America?. LSE Global South Unit, Working Paper No. 1/2018. Retrieved from <https://www.lse.ac.uk/international-relations/assets/documents/global-south-unit/Working-Paper-No.-1.-2018-Adriana-Abdenur-and-Ariel-Gonz%C3%A1lez.pdf>
- Gruss, B. (2014). After the Boom-Commodity Prices and Economic Growth in Latin America and the Caribbean. International Monetary Fund Working Paper

- WP/14/154. Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14154.pdf>
- Huang, Y. (2016). "Understanding China's Belt and Road Initiative: Motivation, Framework and Assessment." *China Economic Review*, 40 (2016): 314–21.
- Hung, H. (2015). *The China Boom: Why China Will Not Rule the World*. Columbia University Press.
- Hung, H. (2018). *The tapestry of Chinese capital in the Global South*. Palgrave Communications. 4(65), <https://doi.org/10.1057/s41599-018-0123-7>
- Jenkins, R. (2015). *Is Chinese Competition Causing Deindustrialization in Brazil?* 42(6), 42–63. <https://doi-org.inshs.bib.cnrs.fr/10.1177/0094582X15593553>
- Jenkins, R. (2018). *How China is Reshaping the Global Economy: Development Impacts in Africa and Latin America*. Oxford University Press.
- Joy-Perez, C. (2019). The Belt and Road Initiative Adds More Partners, But Beijing Has Fewer Dollars to Spend. *China Brief*, 19(17). Retrieved from <https://jamestown.org/program/the-belt-and-road-initiative-adds-more-partners-but-beijing-has-fewer-dollars-to-spend/>
- Kang, L., Peng, F., Zhu, Y., & Pan, A. (2018). Harmony in Diversity: Can the One Belt One Road Initiative Promote China's Outward Foreign Direct Investment? *Sustainability*, 10(9), 1–28.
- Knoerich, J. and Urdinez, F. (2019). Contesting Contested Multilateralism: Why the West Joined the Rest in Founding the Asian Infrastructure Investment Bank. *The Chinese Journal of International Politics*. 12(3), 333–370.
- Leiva, D. (2020). BRI and railways in Latin America: How important are domestic politics? *Asian Education and Development Studies*, 10(3), 386–398. <https://doi.org/10.1108/AEDS-08-2019-0127>
- Long, T. and Urdinez, F. (2020). Status at the Margins: Why Paraguay Recognizes Taiwan and Shuns China. *Foreign Policy Analysis*. Online First.
- Lopez, D., & Munoz, F. (2020). China's trade policy towards Latin America: An analysis of free trade agreements policy. *Asian Education and Development Studies*, 10(3), 399–409. <https://doi.org/10.1108/AEDS-08-2019-0133>
- Myers, M. (2018). China's Belt and Road Initiative: What Role for Latin America? *Journal of Latin American Geography*, 17(2), 239–243. <https://doi.org/10.1353/lag.2018.0037>
- Narins, T.P. (2016). Evaluating Chinese Economic Engagement in Africa versus Latin America. *Geography Compass*. 10 (7), 283–292.
- National Development and Reform Commission (2015). Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Retrieved from http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html
- Nordin, A. and Weissmann, M. (2018). Will Trump make China great again? The belt and road initiative and international order. *International Affairs*. 94 (2), 231–249.
- Oliveira, G. de L. T., & Myers, M. (2021). The Tenuous Co-Production of China's Belt and Road Initiative in Brazil and Latin America. *Journal of Contemporary China*, 30(129), 481–499. <https://doi.org/10.1080/10670564.2020.1827358>
- Oropeza, A. (coord) (2018). *China: BRI o El Nuevo Camino de La Seda*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Pu, X., & Wang, C. (2018). Rethinking China's rise: Chinese scholars debate strategic overstretch. *International Affairs*, 94(5), 1019–1035.
- Rolland, N. (2019). Beijing's Response to the Belt and Road Initiative's "Pushback": A Story of Assessment and Adaptation. *Asian Affairs*. 50 (2), 216–235.

- Scissors, D. (2020, January 14). China's global investment in 2019: Going Out goes small. *American Enterprise Institute - AEI*. <https://www.aei.org/research-products/report/chinas-global-investment-in-2019-going-out-goes-small/>
- Serrano-Moreno, J. E., Pérez Ceballos, A., & De Abreu Negrón, M. G. (2020). Beyond copper: China and Chile relations. *Asian Education and Development Studies*, 10(3), 359–373. <https://doi.org/10.1108/AEDS-08-2019-0132>
- Serrano-Moreno, J. E., Telias, D., & Urdinez, F. (2020). Deconstructing the Belt and Road Initiative in Latin America. *Asian Education and Development Studies*, 10(3), 337–347. <https://doi.org/10.1108/AEDS-01-2020-0021>
- Shakhanova, G., & Garlick, J. (2020). The Belt and Road Initiative and the Eurasian Economic Union: Exploring the “Greater Eurasian Partnership”. *Journal of Current Chinese Affairs*, 49(1), 33–57. <https://doi.org/10.1177/1868102620911666>
- Shen, S. and Chan, W. (2018). A comparative study of the Belt and Road Initiative and the Marshall plan. *Palgrave Communications*. 4.
- Summers, T. (2016). China's 'New Silk Roads': Sub-national regions and networks of global political economy. *Third World Quarterly*, 37(9), 1628–1643. <https://doi.org/10.1080/01436597.2016.1153415>
- Summers, T. (2018). Rocking the boat? China's “belt and road” and global order. In Ehteshami, A. and Horesh, N. (eds.) *China's Presence in the Middle East*. (24–37). New York: Routledge.
- Tekdal, V. (2018). “China's Belt and Road Initiative: At the Crossroads of Challenges and Ambitions.” *Pacific Review* 31(3): 373–90.
- Telias, D., & Urdinez, F. (n.d.). China's Foreign Aid Political Drivers: Lessons from a Novel Dataset of Mask Diplomacy in Latin America During the COVID-19 Pandemic. *Journal of Current Chinese Affairs*, Forthcoming.
- The State Council of PRC. (2016, November 24). *China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*. http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2016/11/24/content_281475499069158.htm
- Urdinez, F. (2020). The accession of Latin American countries to the Asian Infrastructure Investment Bank: Lessons from Brazil and Chile. *Asian Education and Development Studies*, 10(3), 374–385. <https://doi.org/10.1108/AEDS-08-2019-0128>
- Urdinez, F., Mouron, F., Schenoni, L. L., & de Oliveira, A. J. (2016). Chinese economic statecraft and US hegemony in Latin America: an empirical analysis, 2003–2014. *Latin American Politics and Society*, 58(4), 3-30.
- Villa Chiappe, S. (2019, August 16). El presidente colombiano va a China buscando vender más que petróleo. *Diálogo Chino*. Retrieved from <https://dialogochino.net/29604-colombias-president-looks-beyond-oil-on-china-visit/?lang=es>
- Wang, H. (2019). China's Approach to the Belt and Road Initiative: Scope, Character and Sustainability. *Journal of International Economic Law*. 22(1), 29–55.
- Wendt, A. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wise, C., & Chonn Ching, V. (2018). Conceptualizing China-Latin America relations in the twenty-first century: The boom, the bust, and the aftermath. *Pacific Review*, 31(5), 553–572. <https://doi.org/10.1080/09512748.2017.1408675>
- Yu, H. (2017). “Motivation behind China's ‘One Belt, One Road’ Initiatives and Establishment of the Asian Infrastructure Investment Bank.” *Journal of Contemporary China* 26(105): 353–68.
- Zhou, W., Esteban, M. (2018). Beyond Balancing: China's approach towards the Belt and Road Initiative. *Journal of Contemporary China* 27 (112), 487–501.

- Zottele, E. y Zottele (2020), *Aproximaciones a la Franja y la Ruta*, Universidad Veracruzana, Centro de Estudios China-Veracruz.
- Zou, L. (2018). *The political economy of China's Belt and Road Initiative*. Singapore: World Scientific Publishing.

Cooperación en seguridad con los países sudamericanos: Un área de rivalidad entre Estados Unidos y China, no de conflicto

Nicole Jenne

Doctora (PhD) en Ciencia Política por el Instituto Universitario Europeo, Florencia, Italia. Es profesora asociada en la Pontificia Universidad Católica de Chile, profesora afiliada del Centro de Estudios Internacionales UC e investigadora del Centro de Estudios Asiáticos UC. E-mail: njenne@uc.cl

Resumen

La cooperación en seguridad ha sido un área secundaria en la relación entre China y América Latina, después de los temas económicos y financieros. Sin embargo, las distintas formas de cooperación en seguridad se han ido desarrollando y expandiendo entre las dos partes. Estos desarrollos, si bien graduales y cautelosos, generaron disgusto en Estados Unidos, país que tradicionalmente mantuvo una posición de supremacía en lo que durante mucho tiempo consideraba su 'patio trasero'. Considerando distintas formas de cooperación en seguridad —cooperación funcional, diplomacia de defensa, iniciativas de cooperación a largo plazo y la venta de armas— este capítulo proyecta una rivalidad entre Estados Unidos y China en el área en consideración. Al mismo tiempo, debido a la poca relevancia estratégica de la región, se argumentará que la probabilidad es baja que esta rivalidad se transforme en un conflicto donde los países sudamericanos se vieran presionados a elegir entre un lado y el otro. En este escenario, los países sudamericanos se verán beneficiados por la competencia entre las grandes potencias que cada una buscará tener el mayor número de socios internacionales siempre que los países regionales procuran tener una diplomacia hábil y proactiva, y no se vuelvan demasiado dependiente ni de Estados Unidos ni de China.

Palabras claves: cooperación en seguridad, diplomacia de defensa, venta de armas, potencias medianas, China, Sudamérica.

Introducción¹

Hasta los años 2000, las relaciones oficiales entre la República Popular China (de aquí en adelante China) y América Latina fueron esporádicas y más bien distantes. Sin embargo, en menos de una década China se volvió el segundo socio económico más importante para la región. Si bien el comercio y la inversión han sido los principales impulsores de la presencia de China en América Latina, hay otra área que cabe tener en consideración frente a los futuros acontecimientos de la política internacional: la cooperación en seguridad.

Este capítulo demuestra cómo ha evolucionado la cooperación en seguridad entre China y los países sudamericanos, para luego situarlo en el contexto de un futuro escenario de la rivalidad sino-estadounidense. El texto se centra en la subregión de Sudamérica, sin considerar a México y los estados generalmente más pequeños de Centroamérica y el Caribe. No obstante, cabe recordar que para China, Sudamérica es parte de una macro región latinoamericana (PRC, 2008, 2016).

¿Por qué es relevante la cooperación en seguridad, cuando la presencia china en América Latina es claramente y sobre todo económica? Es posible señalar por lo menos tres razones importantes. En primer lugar, la proyección militar y las relaciones de seguridad son clave para el papel internacional que desempeñan los estados. Como tales, son parte integral del ascenso de China hacia consolidarse como actor global en los distintos ámbitos políticos.

En segundo lugar, es altamente probable que la cooperación en materia de seguridad evidenciará una creciente actividad en el futuro. Pekín se ha referido a diferentes formas de cooperación en seguridad como elementos claves para expandir y fortalecer sus relaciones con América Latina (PRC, 2008, 2016). Esta misma idea se refleja además en la estrategia china global. Bajo el Presidente Xi Jinping, quien llegó al poder a fines del año 2012, China se ha vuelto más proactiva, sino asertiva, en la política internacional (Zhang, 2015). Esto significó, en-

1 Este capítulo es adaptado de Jenne, N. (2020), "The value of security cooperation in Sino-South American relations", *Asian Education and Development Studies*, 10(3), 433-444. <https://doi.org/10.1108/AEDS-08-2019-0121>

tre otros, una mayor participación del Ejército Popular de Liberación (*People's Liberation Army, PLA*) en la política exterior, especialmente a través de la creciente importancia de la diplomacia militar (Hagt, 2015). En este sentido, es ilustrativo considerar el desarrollo de los estudios latinoamericanos en China, que reflejan la evolución desde una influencia puramente económica hacia una influencia tanto económica como política. Según Yang Zhimin (2016), miembro del emblemático Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Academia China de Ciencias Sociales, los estudios latinoamericanos en China evolucionaron desde un primer período de “traducción e introducción” en la década de los años 1960 a estudios más detallados, entre ellos estudios comparativos en los años 1980 en adelante. Finalmente, a fines de la década de 1990, el campo empezó a adoptar una perspectiva de “estudios estratégicos” donde los análisis se han centrado en las relaciones económicas bilaterales y la “cooperación general”. Estos últimos abren un espacio para la inclusión de la cooperación en seguridad, que muy probablemente seguirá siendo bienvenida por el lado sudamericano. Las encuestas de opinión demuestran que las ciudadanías de la región creen que la influencia de China seguirá creciendo en el futuro, tanto en términos económicos como políticos (A. Armony & Velásquez, 2016). El cambio más reciente que se puede observar en varios países en cuanto a repensar las relaciones con China en términos menos entusiastas y más prácticos, basados en la experiencia, abrió espacios para iniciativas que buscan establecer relaciones bilaterales sobre una base sólida, como lo puede ser la seguridad.

En tercer lugar, dado que la cooperación en materia de seguridad es considerada una forma de cooperación de alto nivel que requiere un mínimo nivel de confianza entre los estados, desde el punto de vista de Estados Unidos es más polémica que otras formas de presencia china en América Latina. Durante mucho tiempo, la región formó indiscutiblemente parte de la esfera de influencia de Estados Unidos, si bien es cierto que en las últimas dos décadas ha ocupado un papel secundario para Washington. La forma en que se gestiona la cooperación en materia de seguridad tiene, por tanto, implicancias directas para las relaciones entre China y Estados Unidos, con efectos secundarios en América del Sur y otras partes del mundo. En conjunto, estos desarrollos indican que la cooperación en seguridad entre China y América del Sur ganará cada vez más tracción y, por lo tanto, acentuará la rivalidad entre las dos grandes potencias.

A pesar de que a corto plazo es de esperar que se pronunciarán los elementos competitivos entre China y Estados Unidos en el área de la cooperación en seguridad, es poco probable que esta rivalidad tome las características de un conflicto donde las superpotencias ejercerían una máxima presión para alinear a los países con sus propios objetivos. A diferencia sobre todo con las regiones del Indo-Pacífico, América Latina es estratégicamente marginalizada y en este sentido es “no amenazadora” (Schenoni & Malamud, 2021, p. 79), incluso si el equilibrio de poder entre las grandes potencias en su territorio está cambiando. Además, la acción china en la región ha sido menos estratégica de lo que se ha sugerido (Urdinez, 2021) y en todo caso ha sido una de llenar vacíos más que buscar la competencia directa con Estados Unidos.

Para fundamentar esta proyección a futuro, el resto del presente capítulo se divide en cinco secciones. La siguiente sección profundiza en la cooperación en seguridad y la sitúa en el contexto actual de las relaciones internacionales. A continuación, se abordarán los intereses de China y su estrategia política en la relación con América Latina en general y en el ámbito de la seguridad más específicamente. Después, se presentará el panorama de la cooperación en seguridad entre China y América Latina en cuatro áreas específicas: cooperación funcional, diplomacia de defensa, iniciativas a largo plazo y venta de armas. Los desarrollos de las relaciones en estas áreas indican que seguirán creciendo en el corto y mediano plazo, consolidándose así la rivalidad entre China y Estados Unidos por su presencia e influencia en América Latina. Sin embargo, en base de la misma evidencia se argumentará que la probabilidad de un conflicto directo es baja dado la estrategia predominante de China y la falta de importancia estratégica de la región latinoamericana. Estos argumentos serán resumidos en las conclusiones en la última sección del capítulo.

Cooperación en seguridad

El concepto de seguridad es un concepto ambiguo. En este capítulo se refiere a todos los aspectos que las partes denominan un problema de seguridad. Los gobiernos de China y Sudamérica no necesariamente están de acuerdo en lo que constituye un problema de seguridad. Para China, la seguridad está fuertemente ligada a la estabilidad social y, por lo tanto, involucra una amplia gama de actividades no militares. Los gobiernos latinoamericanos, por otro lado, han tenido una fuerte

influencia de Estados Unidos en el ámbito de la seguridad, donde esta es principalmente militar y ligada a intereses “duros” de seguridad. A pesar de las diferencias de entendimiento, el enfoque práctico adoptado aquí permite incluir aquellas áreas de cooperación en materia de seguridad que los gobiernos de China y Sudamérica han acordado etiquetar como tales.

La cooperación en seguridad tiene distintos motivos según la forma específica que adopte. Por ejemplo, puede apuntar a hacer frente a amenazas existentes o potenciales riesgos futuros. Muchas veces, la cooperación en seguridad busca influir positivamente en el entorno de seguridad. En este sentido sirve como instrumento de política exterior para crear lazos entre los sectores de seguridad y defensa de distintos países y crear confianza. Sin embargo, el énfasis que se ha puesto en gran parte del mundo en la cooperación en seguridad después del final de la Guerra Fría ha llevado hasta a una visión romantizada, vislumbrando la cooperación en seguridad como una interacción internacional libre de competencia y de consideraciones de *realpolitik* (véase Chang & Jenne, 2020).

Esta perspectiva, dominante tanto en la academia como entre tomadores y tomadoras de decisión, ignora como los estados compiten en actividades declaradas cooperación en seguridad, que usan para promover sus propios intereses egoístas. Dicha competencia es visible, por ejemplo, en Asia, donde Japón y China intentan superarse uno al otro con iniciativas de cooperación que buscan aumentar su poder blando en el entorno regional. Las mismas iniciativas de cooperación son usadas por los estados para demostrar su poder militar, obtener conocimiento sobre las capacidades militares de otros, y para enviar señales sobre sus intenciones internacionales (Chang & Jenne, 2020). Además, una perspectiva netamente centrada en los aspectos benevolentes de la cooperación en seguridad hace caso omiso de su naturaleza disuasiva y competitiva, en particular hacia las terceras partes. Así es que los ejercicios militares bi y multilaterales están dirigidas, entre otras cosas, a disuadir enemigos, aunque la palabra “disuasión” no suele figurar en las respectivas declaraciones políticas. Además de los objetivos cooperativos, es por lo tanto importante considerar los aspectos competitivos de la cooperación en seguridad, con relación a terceros actores pero también entre las partes de la cooperación.

Las dos caras de la cooperación en seguridad ya se han estado perfilando en el caso de América Latina en relación con China y Estados Uni-

dos, a pesar del origen relativamente reciente que tiene la cooperación sino-latinoamericana en esta área. El hecho de que sea cada vez más fácil antagonizar a Estados Unidos es notado en Pekín. China envió un mensaje indirecto a Washington cuando se publicó el segundo Documento de Política de América Latina, notando que la “nueva etapa de cooperación integral ... no apunta a ni excluye a ningún tercero” (PRC, 2016). Hasta ahora, los avances de cooperación en seguridad entre China y Sudamérica han provocado pocas críticas abiertas en Washington, las que fueron anunciadas principalmente por el Comando Sur de Estados Unidos, responsable para la región desde México hacia el sur, y en algunas ocasiones el ex presidente Trump.

La siguiente sección discute los intereses y la estrategia política de China en la cooperación en seguridad con Sudamérica.

Los intereses y la estrategia política de China

La cooperación en seguridad entre China y América del Sur es parte de la estrategia global de China para consolidar su condición de gran potencia con una proyección de poder a escala mundial. Si bien la estrategia política de Pekín sigue enfocada sobre todo en los lazos económicos con América Latina, estos han sido acompañados de vínculos políticos cada vez más fuertes, incluyendo en el área de seguridad. Por un lado, la creciente interdependencia económica requiere de regulación, lo que puede producir un *spill over* de intercambio y presencia china hacia distintos ámbitos de la política latinoamericana. Además, la multiplicación de los lazos implica un riesgo elevado de que se produzcan efectos no deseados que pueden amenazar la seguridad de las partes, como los flujos de personas y productos no deseados, entre ellos el narcotráfico y la trata de personas. Por otro lado, tanto China como los gobiernos latinoamericanos han señalado que una relación integral puede favorecer el “conocerse mutuamente” y así facilitar la profundización de las relaciones económicas (A. C. Armony, 2012, p. 179).

La cooperación en materia de seguridad figura en los dos documentos de política de América Latina (*Latin America Policy Papers*) que China publicó en 2008 y 2016, respectivamente. Estos documentos son importantes porque, como señalan los latinoamericanistas chinos, “por primera vez, el gobierno chino miraba a América Latina en su conjunto en términos ‘estratégicos’” (Hsiao and Jiang, citados en Ratliff, 2012,

p. 207). El primero, que tenía como objetivo “aclarar los objetivos de la política de China” y “esbozar los principios rectores para la cooperación a futuro”, mencionó como una de las cuatro áreas de cooperación “paz, seguridad y asuntos judiciales”. La sección relevante hizo referencia a tres actividades. Primero, los intercambios militares y el diálogo de defensa, que incluyó visitas mutuas, cooperación práctica en seguridad no tradicional y “el desarrollo del ejército en América Latina”. En segundo lugar, mencionó la cooperación en asuntos judiciales y policiales, lo que implicaba intercambios de inteligencia y tecnología. En tercer lugar, el documento identifica a los problemas de seguridad no tradicional como áreas para compartir información e intercambiar personal con el fin de profundizar la cooperación y desarrollar capacidades. En la misma área de la llamada seguridad no tradicional, se puede además incluir la cooperación en la ayuda en desastres y la asistencia humanitaria, que fueron incluidos en una sección sobre “aspectos culturales y sociales”.

La actualización de la política de China en América Latina del año 2016 tiene una estructura ligeramente diferente, aunque mantuvo la sección sobre “paz, seguridad y asuntos judiciales”. La ayuda en desastres figura en una categoría más amplia junto con la protección ambiental y el cambio climático. La ciberseguridad aparece como un área nueva dentro de una sección sobre “cooperación internacional”, y entre los aspectos de la seguridad no tradicionales para actividades en común, se hace especial referencia a las operaciones de paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Esto último refleja el creciente compromiso de China en esta área con el objetivo de aumentar su influencia sobre la toma de decisiones en la ONU, lo que le convirtió en uno de los mayores contribuyentes de tropas para las misiones de paz, muy por delante de los otros miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU. Con casi 2.500 efectivos desplegados, en mayo del año en curso China ocupa el puesto número nueve en la lista de los principales países que envían tropas a misiones de la ONU, como lo demuestra la Tabla 1 (United Nations Peacekeeping, 2021). Sin embargo, dado el reducido compromiso de la mayoría de los países latinoamericanos con su participación en operaciones de paz desde que terminó la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) en 2017, lo más probable es que las operaciones de paz sea uno de los ámbitos menos dinámicos en cuanto a la cooperación sino-sudamericana.

Tabla 1. Principales contribuyentes de soldados y policías a operaciones de paz de Naciones Unidas (31 de mayo 2021)

	País	Efectivos
1	Bangladesh	6,554
2	Nepal	5,571
3	India	5,525
4	Etiopía	5,488
5	Ruanda	5,331
6	Pakistán	3,877
7	Egipto	2,979
8	Indonesia	2,797
9	China	2,471
10	Ghana	2,291

El interés chino en una relación comprensiva con América del Sur, más allá de lo económico, es evidente. En su búsqueda de influencia global, la cooperación política y de seguridad sirve como un instrumento para ganar apoyo para la posición internacional china y sus prioridades de seguridad, entre ellos Taiwán, Tíbet, el régimen internacional de los derechos humanos y el Mar de China Meridional. Con este fin, ya desde la década de 1990, las fuerzas armadas han extendido e incrementado sus actividades internacionales a través de distintas formas de participación con instituciones militares y de seguridad extranjeras (Hagt, 2015). Varias agencias civiles, como el Ministerio de Seguridad del Estado y el Ministerio de Seguridad Pública, también participaron en iniciativas de cooperación en materia de seguridad en forma de asistencia de seguridad interna.

A pesar de que América Latina es solo un área de consideración en la política exterior china y ciertamente no el más importante, es una de las tres regiones principales para la cooperación Sur-Sur, un pilar importante de la estrategia global de China. Una excepción en este contexto es Brasil, que ha jugado un papel particular como el “ancla” de China en la región (Paz, 2016, p. 5). La importancia de Brasil se debe a su estatus como potencia regional, en base del cual es parte de los BRICS, que en Pekín se ha considerado durante un tiempo un foro importante para liderar la reformulación de las políticas económicas globales.

No obstante lo anterior, en la agenda exterior china la vinculación con América Latina es subordinada a la relación con Estados Unidos. Además, la relación entre las dos grandes potencias no se juega en la región, sino en las acciones bilaterales y Asia Pacífico, lo que contribuye a bajar aún más el perfil de América Latina en la actual política internacional y lo protege de cierta forma de las tensiones producto de la rivalidad sino-estadounidense. Dicha condición explica en parte por qué China ha evitado la competencia directa con Estados Unidos en América Latina y, sobre todo, en el ámbito de seguridad. Al contrario, para no provocar a Washington, la evidencia demuestra que China ha ido llenando vacíos que Estados Unidos dejó, en vez de incitarlos (Urdinez et al., 2016). También ha evitado involucrarse con discursos abiertamente anti-estadounidenses por parte de gobiernos sudamericanos, como el de Nicolás Maduro en Venezuela. Otro factor que pueda explicar la postura poco confrontacional de China en América Latina es la posición que la ha caracterizado durante gran parte de su asenso en la jerarquía internacional, aunque ha habido excepciones de algunos actores confrontacionales como el exembajador en Chile Xu Bu. Como dijo Deng Xiao Ping según un proverbio chino, “espera tu momento” y “mantén un perfil bajo”. En otras palabras, China puede permitirse paciencia en su proceso de consolidación como potencia mundial y así evitar incurrir costos de un conflicto directo con Estados Unidos en una región de relevancia secundaria.

En resumen, como parte de la estrategia global de China, la cooperación en seguridad con América del Sur seguirá siendo sensible a las políticas estadounidenses y, por lo tanto, estará subordinada a una lógica política que se debe entender más allá de los intereses inmediatos de las partes. Para Pekín, la cooperación en seguridad es un instrumento para materializar la retórica de la cooperación Sur-Sur que ha usado para legitimar sus aspiraciones como potencia global. Como tal, la cooperación en seguridad jugará un papel cada vez más importante en las relaciones entre China y Sudamérica.

La cooperación en seguridad

A continuación, se analizarán cuatro tipos de cooperación en seguridad entre China y Sudamérica. Aunque puede haber otros tipos adicionales, se considera que los cuatro aspectos seleccionados son los más relevantes para ilustrar y comprender los lazos existentes en el ámbito

de la seguridad. En primer lugar, la cooperación funcional se refiere a la cooperación que surge de la necesidad o del deseo de abordar un problema existente. En segundo lugar, la diplomacia de defensa hace referencia al “uso cooperativo en tiempos de paz de las fuerzas armadas y la infraestructura relacionada [principalmente ministerios de defensa] como herramienta de política exterior y de seguridad” (Cottey & Forster, 2004, p. 6, traducción propia). Las actividades de la diplomacia de defensa incluyen los ejercicios militares, los intercambios de instructores y estudiantes de las escuelas militares, los diálogos en seguridad, entre otros. El tercer tipo de cooperación en seguridad es la cooperación a largo plazo. Se distingue de la cooperación funcional en cuanto a su fin es la cooperación en sí, sin el propósito de producir algún resultado específico a corto o mediano plazo. Por último, la venta de armas es tanto una actividad comercial como una forma de cooperación en seguridad. Las adquisiciones extranjeras, sobre todo cuando se trata de armamento sofisticado, generan necesidades de capacitación, mantenimiento y actualización y, por lo tanto, dan lugar a relaciones a largo plazo.

Cooperación funcional

La cooperación funcional busca enfrentar las amenazas existentes o percibidas. Es más probable que surjan problemas de seguridad en común cuando los estados son interdependientes, es decir, geográficamente próximos o cuando mantienen un alto nivel de interacción. Por lo tanto, es de esperar que una mayor participación china en Sudamérica invariablemente de lugar a la cooperación funcional, excepto en los casos en que el estado de las relaciones bilaterales imposibilite la cooperación.

El creciente volumen de intercambios entre los mercados chino y sudamericanos trajo consigo consecuencias negativas para la seguridad pública. Según la literatura existente, los mismos canales que han facilitado el movimiento de bienes, productos y personas se han utilizado para el contrabando, la trata de personas y el crimen organizado. Sin embargo, la evidencia preliminar identificada para este capítulo es en su mayor parte escasa y muchas veces especulativa.

Con respecto a la inmigración china en América Latina, Mazza (2016) describe lo que llama una tendencia desde el 2005 en el aumento de la trata de personas y migración criminal, ambas relacionadas con pandi-

llas chinas. Evan Ellis, profesor investigador de estudios latinoamericanos en el *Army War College* de Estados Unidos, habla en varias publicaciones de “los vínculos transpacíficos del crimen organizado [que] se están convirtiendo en un fenómeno cada vez más importante en la región” (Ellis, 2018, p. 459, traducción propia). Hace referencia el tráfico de drogas, el lavado de dinero, la trata de personas y el contrabando, entre otros delitos, que operan a través de “elementos de comunidades chinas pequeñas y difíciles de penetrar” (Ellis, 2018, p. 459, traducción propia). Lamentablemente, no se cita ningún dato de evidencia que pueda ayudar a determinar qué tan presente está el fenómeno y si existe una tendencia sistemática de aumento del crimen relacionado con las pandillas u organizaciones criminales chinas.

Donde sí es posible evidenciar un aumento de inseguridad es el comercio ilegal de drogas entre América Latina y los puertos chinos, que habría crecido en los últimos años (Carvalho & Duhalde, 2018). La ruta del Pacífico facilitó el tráfico de drogas y precursores químicos, potenciado por la corrupción tanto en China como en Sudamérica. En algunos casos, al menos, los delitos que involucran a grupos relacionados con China se abordaron mediante la cooperación bilateral. Uno de los ejemplos sudamericanos más conocidos es *Pixiu*, una mafia dedicada principalmente a extorsionar a personas de origen chino que operaba en Buenos Aires y sus alrededores. En 2016, la policía argentina arrestó a varias cabezas de la organización, supuestamente con la ayuda de la policía en China (Infobae, 2016). Se puede argumentar que la referencia al crimen organizado no solo en los documentos de política de China para América Latina, sino también en los Planes de Acción China-CELAC 2015-2019 y 2019-2021 es una señal de que el problema se está tomando en serio y que la cooperación es vista como un instrumento para enfrentarlo. No obstante, es cuestionable que se hayan materializado los compromisos de cooperación en la lucha contra la trata de personas, el narcotráfico y el lavado de dinero. Sin duda, la República Popular China tiene un gran interés en proteger las inversiones chinas en Sudamérica y en garantizar la exportación de los bienes y recursos adquiridos. En todo caso, la información pública sobre esquemas de cooperación específicos entre las autoridades chinas y sudamericanas para abordar el crimen transnacional es escasa.

China ha vendido o donado infraestructura de vigilancia y tecnología satelital a varios países de Sudamérica destinados para situaciones de emergencia y para hacer frente a la delincuencia. Según se informa, los respectivos sistemas son administrados únicamente por las auto-

ridades nacionales y no están dirigidos contra ningún tipo de delitos en particular que implicarían vínculos transnacionales con China. En Brasil, China National Electronics Import and Export Corp (CEIEC), una subsidiaria del mayor contratista de defensa de China, China Electronics Corporation (CEC), colabora con el estado de Amazonas para la protección ambiental, lo que incluye la lucha contra las drogas y otras acciones criminales (Marcondes & Batista Barbosa, 2018, p. 149). Otro ejemplo son Venezuela, Bolivia y Ecuador, donde la CCA ha estado involucrada en capacitar a la policía nacional, a militares y a personal civil en el uso de la tecnología de vigilancia china para la seguridad pública (South China Morning Post, 2018). Los sistemas de seguridad, que incluyen reconocimiento facial y localizadores de teléfonos móviles, han suscitado preocupaciones sobre la creación de estados policiales potencialmente abusivos, sobre todo en organismos de sociedad civil activos en el ámbito de la protección de datos. Sin embargo, dado que no se ha previsto una cooperación funcional específica al menos hasta ahora, el uso de la tecnología china quedaría a discreción de las autoridades nacionales mientras que Pekín no obligue a las empresas entregar los datos coleccionados². En todo caso, a diferencia de Estados Unidos y Europa, la seguridad de los datos no parece ser un tema que preocupa a las autoridades sudamericanas.

Diplomacia de Defensa

Además de satisfacer las necesidades funcionales, la cooperación en seguridad también puede ser utilizada como una herramienta de *soft power* en apoyo de la política exterior y de seguridad. El Libro Blanco de Defensa de China del año 2015 ya reflejó esta idea cuando relacionó la cooperación militar y de seguridad con la creación de “un entorno de seguridad favorable al desarrollo pacífico de China” (PRC, 2015, traducción propia). La diplomacia de defensa suele considerarse como el principal instrumento para influir en el entorno de seguridad y crear una imagen internacional favorable. Aunque no se limita a la diplomacia militar, fueron las fuerzas armadas que han estado a la vanguardia de la diplomacia de defensa china durante la última década. Según el actual Libro Blanco de Defensa, publicado en el 2019, el PLA, en apoyo a la política exterior china, busca construir una “nueva configuración de relaciones exteriores militares” (PRC, 2019).

2 Eso sería posible bajo la Ley de Seguridad Nacional del 2017. Véase Ellis (2020).

La diplomacia de defensa de China está fuertemente concentrada en Estados Unidos, Rusia y la región asiática debido al impacto que tienen estos países en su entorno de seguridad inmediato. Con relación a ellos, la diplomacia de defensa adquiere propósitos adicionales como el acceso a información, la adquisición de nuevas habilidades y el fomento de contactos personales que pueden ser usados en situaciones de crisis. Sin embargo, estos objetivos son poco relevantes para la diplomacia de defensa de China en Sudamérica, dado la ausencia de conflictos políticos significativos entre las dos partes. Además, los encuentros accidentales entre las fuerzas de seguridad son improbables ya que estas suelen operar en áreas geográficamente distantes.

Por el lado Sudamericano, donde China es considerado como un socio comercial e inversor importante, las iniciativas de la diplomacia de defensa han tenido buena acogida. Los países regionales vinculan la diplomacia de defensa con el fomento de la confianza entre los estados y han visto con buenos ojos que la relación con China se expanda hacia el sector de seguridad y defensa. China, además, financia los costos asociados a viajes y cursos de capacitación en el extranjero (Houck, 2018), lo que le ha dado una ventaja por sobre las invitaciones europeas, que suelen ser menos generosas en términos financieros. En este sentido, el modelo chino sigue el ejemplo del programa estadounidense Entrenamiento Militar y Educativo (IMET, por sus siglas en inglés), que tiene una larga tradición en América Latina.

La siguiente Tabla 2 muestra la cantidad de interacciones en el marco de la diplomacia de defensa entre China y los países sudamericanos entre los años 2003 y 2016. De ello se derivan tres aspectos relevantes. En primer lugar, China tiene intercambios militares con todos los países de Sudamérica menos con Paraguay, que reconoce Taiwán y no tiene relaciones diplomáticas con la República Popular de China. En segundo lugar, las actividades no se distribuyen de manera uniforme. De acuerdo con el patrón de interacciones militares de China en todo el mundo, los intercambios militares de alto nivel representan la mayor parte de la interacción con las fuerzas armadas latinoamericanas (Allen et al., 2017). Los autores del informe que proporciona los datos de la Tabla 2 señalan que las reuniones en China y en el extranjero no siempre son parejas (Allen, Saunders y Chen, 2017, p. 51). Es interesante pues que Sudamérica es el único grupo regional, junto con el Medio Oriente, que ha albergado más reuniones de alto nivel para visitantes chinos entre 2003 y 2016 que China para representantes

militares de Sudamérica. De todas las reuniones militares de alto nivel contadas, 107 tuvieron lugar en Sudamérica y 94 en China.

Tabla 2. Interacciones de diplomacia de defensa de China, 2003-2016

Industria	Ejercicios militares	Escalas en puertos navales	Reuniones de alto nivel	Total
Argentina	-	1	21	22
Bolivia	-	-	12	12
Brasil	3	3	29	35
Chile	-	1	36	37
Colombia	2	-	8	10
Ecuador	-	2	12	14
Guyana	-	-	5	5
Paraguay	-	-	-	-
Perú	-	2	11	13
Surinam	-	-	5	5
Uruguay	-	-	10	10
Venezuela	3	-	8	11

Fuente: Datos de Allen, Saunders y Chen (2017), apéndice.

Aunque las reuniones de alto nivel son la forma más frecuente de la diplomacia de defensa entre China y Sudamérica, el número de ejercicios militares y visitas de buques también ha aumentado en los últimos años. Si bien el número total de ejercicios puede no ser particularmente alto, debe recordarse que las fuerzas armadas chinas realizaron su primer ejercicio internacional recién en el año 2002. Además de los ejercicios indicados en la Tabla 2, en 2014 y 2016 la marina china también participó en el ejercicio multilateral *Pacific Rim*, organizado por Estados Unidos y donde además asistieron Brasil, Chile y Perú.

Las visitas de buques chinos en los puertos sudamericanos fueron principalmente relacionadas con actividades de ayuda humanitaria y socorro en casos de desastre. El barco hospital chino *Peace Ark* hizo escala en varios países sudamericanos en 2015 y en 2018, después de haber visitado Centroamérica en 2011. El *Peace Ark*, que alberga más

de 120 personal médico, 300 camas, 18 departamentos clínicos y varios quirófanos, se concibió específicamente como un medio para “desarrollar y expandir el poder blando [de China]” (Archana & Li, 2018).

En tercer lugar, en base de la información de la Tabla 2, vale destacar que la interacción entre las fuerzas armadas parece indicar las prioridades políticas de China más que una ideología política o una estrategia agresiva para ganar influencia. China ha realizado ejercicios militares con Brasil, Colombia y Venezuela y no, como podrían sugerir algunos comentaristas, solo con los estados miembros del ALBA (Alianza Bolivariana para América) que se caracterizan por su postura crítica sobre la política exterior y de seguridad estadounidense. Si bien es cierto que una postura anti-estadounidense ha facilitado las relaciones de China con Venezuela, con Bolivia durante la presidencia de Evo Morales y, antes de su salida del ALBA, Ecuador, tal alineación política no se ha traducido en una diplomacia militar china más activa. Considerando el número total de interacciones, Chile y Brasil se ubican claramente por delante de estos países.

La frecuencia de las interacciones parece reflejar la importancia de las relaciones comerciales y, en el caso de Brasil, también la asociación política en el grupo BRICS, el G20 y otros foros. Chile, para quien China se convirtió en el principal socio comercial en el 2007, ha mantenido relaciones militares con China desde que reconoció a la República Popular China en 1970 y fue el primer país latinoamericano que negoció un tratado de libre comercio con Pekín. La afirmación de que la diplomacia militar china ha seguido el comercio y no al revés se ve respaldada por una mirada a su diplomacia militar en todo el mundo. Como argumentan Allen et al., el nivel de actividad ha representado principalmente la calidad de las relaciones con las contrapartes (Allen, Saunders y Chen, 2017, p. 45). Por otra parte, la Estrategia Militar de China publicada en el 2015 reconoció la importancia de la presencia militar a escala global como apoyo a las crecientes actividades económicas (PRC, 2015).

Aparte de las actividades de la diplomacia en defensa ya consideradas, varios países sudamericanos han firmado programas de intercambio en educación y entrenamiento militar con China. Sin embargo, aunque no se dispone de cifras exactas, no cabe duda que el total de personal militar y de defensa de América Latina capacitado en China es una fracción de las más de 5,000 personas que asisten anualmente a programas similares en Estados Unidos (Tokatlián, 2018).

Las fuerzas armadas chinas y sudamericanas también interactúan en diálogos multilaterales de seguridad. Argentina, Brasil y Chile enviaron en varias ocasiones a oficiales de alto rango para asistir al Shangri La-Dialogue en Singapur, un foro centrado principalmente en el Asia-Pacífico. En 2005, el PLA organizó el primer Foro China-América Latina sobre Cooperación y Seguridad. En 2012, fue seguido por un nuevo Foro de Defensa de Alto Nivel China-América Latina. Aunque no todos los estados sudamericanos estuvieron presentes, fue repetido cuatro veces hasta el 2018.

En resumen, Sudamérica vivió el ascenso de China en la diplomacia de defensa igual que otras partes del mundo. Considerando la larga experiencia regional con la diplomacia de defensa liderada por Estados Unidos, se puede argumentar que los mismos foros con China pueden tener consecuencias inesperadas que eventualmente podrían beneficiar tanto a China como a los países sudamericanos. La literatura sobre las relaciones internacionales de América Latina coincide en que Estados Unidos ha desempeñado un papel estabilizador en la seguridad regional, al menos en la medida en que facilitó los contactos directos entre el personal de seguridad y defensa de la región (Martín, 2006). Tal “triangulación” podría ocurrir cuando los y las oficiales sudamericanos coinciden en las academias militares de China y en ejercicios combinados. Si efectivamente los contactos personales conducen a mejores relaciones entre los estados, la diplomacia de defensa liderada por China conducirá a mayor estabilidad regional y así evita que China sufra efectos negativos para sus inversiones e importaciones de la región. Sin embargo, es importante recordar la aún sólida preponderancia militar estadounidense en la región. Como señaló recientemente un experto en seguridad interamericana: “Ningún país extra-regional, por si solo o en conjunto, puede desafiar la influencia y el control militar de Estados Unidos en [Sudamérica]” (Tokatlián, 2018).

Iniciativas de cooperación a largo plazo

El objetivo de establecer una cooperación en seguridad a largo plazo se ha formalizado en varios acuerdos y declaraciones bilaterales y multilaterales. Entre ellos se encuentran los documentos de política América Latina de China, los planes de acción del Foro China-CELAC, y los acuerdos de asociación que China ha firmado con Brasil (1993), Venezuela (2001), Argentina (2004), Perú (2008) y Chile (2012). Mientras las actividades de diplomacia de defensa y la cooperación funcional no

son exclusivas de otras partes, la cooperación a largo plazo sí tiende a serlo porque requiere de recursos comprometidos de forma permanente, hecho que se vuelve difícil para los países en vía de desarrollo cuando se proponen de cooperar en dos o incluso más programas al mismo tiempo. En este sentido, se podría esperar una mayor competencia entre China y Estados Unidos en el ámbito de la cooperación a largo plazo; sin embargo, eso no refleja la situación actual. Hasta la fecha, las políticas implementadas bajo el esquema de la cooperación a largo plazo entre China y Sudamérica han consistido principalmente en programas de intercambio más que en iniciativas específicas con metas claramente definidas. Una falta de demanda difícilmente explica porque la cooperación a largo plazo ha sido poco profunda: durante las últimas dos décadas, los programas de cooperación de Estados Unidos para Sudamérica han puesto un fuerte énfasis en las políticas antidrogas, el terrorismo y la migración. Mientras que estos reflejan las prioridades políticas de Estados Unidos, no son necesariamente los problemas de seguridad más urgentes para los países sudamericanos. Para abordar estos últimos, los problemas de seguridad pueden a futuro invitar la cooperación con otros actores externos, como China.

Con respecto a la acción multilateral, la ausencia de programas sustantivos de cooperación sino-sudamericana no es de extrañar considerando que las organizaciones regionales latinoamericanas han logrado pocos avances tangibles en el área de seguridad y defensa. Es poco probable que esto cambie en un futuro próximo dada la actual crisis del regionalismo latinoamericano. La razón por la que China cuenta hoy con acuerdos de asociación con varias organizaciones regionales, entre ellas el Mercosur y la Comunidad Andina (CAN), es esencialmente económica, como lo demuestran los respectivos acuerdos y actividades.

Entre los diferentes acuerdos de asociación especiales, que China mantiene con países de América del Sur, la relación más importante es la que tiene con Brasil. La asociación “estratégica”, que fue la primera de su tipo cuando se estableció en 1993, se elevó a una asociación “comprensiva” en 2012 y proporciona un marco institucional más amplio que lo hace la “asociación estratégica para el desarrollo común” con Venezuela. Las asociaciones con Argentina y Chile, que pasaron de “comprensivas” a “estratégicas” desde que se establecieron, son “menos ambiciosas” (Strüver, 2014, p. 143) ya que están sobre todo dirigidas a fomentar el comercio sin tratar de asuntos de política internacional. En términos generales, los acuerdos de asociación se han “convertido en una de las dimensiones más notables de la diplomacia china”

(Zhongping & Jing, 2014, p. 7), aunque es cierto que algunos de los aliados más cercanos de China no tienen el estatus formal de socios en Pekín.

En el contexto de la asociación sino-brasileña, las relaciones militares y de defensa se intensificaron gradualmente a partir de la década de 2000. Sin embargo, la cooperación en seguridad sigue siendo simbólica en muchos sentidos, ya que gran parte del acuerdo consiste en llamados a una cooperación más estrecha en el futuro. En términos sustantivos, se ha promovido el intercambio político y de personal con fines de formación. El principal canal de intercambio de información ha sido la Comisión Mixta de Intercambio y Cooperación (Marcondes & Batista Barbosa, 2018, p. 148). Desde que empezó a funcionar en 2009, la Comisión ha ido avanzando lentamente hacia la formulación de objetivos más específicos para las relaciones bilaterales, principalmente en materia de seguridad internacional. Entre los temas tratados se encuentran el cambio climático, la seguridad energética y el control de armas. En 2011, el Acuerdo Marco Sino-Brasileño de Cooperación en Defensa se convirtió en el primero de este tipo entre China y un país latinoamericano. El acuerdo extendió la cooperación a las llamadas áreas de seguridad “no tradicional” como la medicina militar, las operaciones de paz y la ayuda en casos de desastre, y prometió vínculos más estrechos en el área de la tecnología. La cooperación tecnológica ha hecho sonar las alarmas en Washington y algunos capitales europeos, que tienden a ser menos dispuestos a compartir tecnología sensible (Horta, 2015, p. 15). La cooperación aeroespacial chino-brasileña, por ejemplo, abarca componentes militares.

La cooperación tecnológica tiene una larga tradición en las relaciones chino-brasileñas, que se remonta a la década de 1980. De hecho, su programa bilateral de satélites de recursos terrestres es visto como ejemplar de la cooperación tecnológica Sur-Sur. Además de Brasil, China tiene empresas conjuntas en la construcción y operación de satélites con Bolivia y Venezuela. Si bien estas iniciativas de cooperación a largo plazo son en un principio de naturaleza civil, algunas de las tecnologías tienen doble uso civil-militar.

Así, la construcción de una base científica satelital china en la Patagonia argentina ha sido objeto de debate. La instalación de 200 hectáreas en la provincia de Neuquén, la primera estación de monitoreo espacial de China fuera del territorio chino, fue otorgada bajo el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en 2015 por 50 años sin costo. La ins-

talación es operada por *China Satellite Launch and Tracking Control General*, que tiene estrechos vínculos con el PLA. La falta de transparencia en las negociaciones y las restricciones para ejercer funciones de control han alimentado la preocupación de que la antena de 16 pisos sirva para recolectar inteligencia militar y pueda ser utilizada para interferir con comunicaciones, redes electrónicas y sistemas electromagnéticos (Koleski & Blivas, 2018, p. 18). Las autoridades chinas han insistido que la instalación es solo para fines civiles. En todo caso, el acceso de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales de Argentina está restringido a una hora y 40 minutos por día, y en este sentido, no constituye una iniciativa de *cooperación* en términos sustantivos.

Otras posibles vías de cooperación a largo plazo en el ámbito de la seguridad se abren en la industria de defensa, considerando los rápidos avances de China en este sector. Hasta el momento, pese a propuestas de cooperación industrial de defensa presentadas a Argentina y Chile, no se han alcanzado acuerdos.

En resumen, todavía hay un espacio considerable para desarrollar las iniciativas de cooperación sustantivas y de largo plazo enunciadas en las diferentes declaraciones políticas de China y los países sudamericanos. Esta sección ha demostrado que la cooperación a largo plazo en el ámbito de la seguridad ha complementado las relaciones económicas, y no viceversa. Los esquemas existentes aún tienen que pasar de la etapa de identificar formas viables y deseadas de cooperación, especialmente en aquellas áreas donde no existe un beneficio económico directo, a fin de brindar beneficios tangibles a la seguridad nacional e internacional.

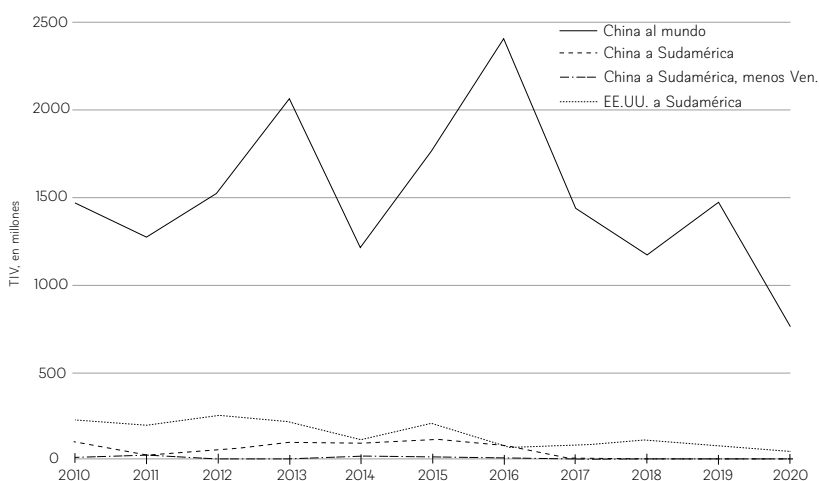
Venta de armas

Si bien la importancia de la dimensión económica en la cooperación en seguridad entre China y Sudamérica ya ha quedado en evidencia, esta es aún más evidente en el caso del comercio de armamento. La venta de armas constituye una forma de cooperación en el sentido de que crea vínculos duraderos a raíz de las necesidades de capacitación, mantenimiento y reemplazo. Además, dado que la industria de defensa de China está controlada por el estado, sirve como un instrumento diplomático más del cual no necesariamente disponen otros proveedores de armas de Europa y Estados Unidos.

América del Sur es un mercado relativamente nuevo para las armas chinas. Las primeras exportaciones importantes de armas a la región se registraron a fines de la década de 1980, con pocas cantidades. De hecho, la base de datos de SIPRI, más importante respecto a las transferencias de armas, no tiene entradas para 1998, año en que China inició una serie de reformas que luego conducirían al desarrollo de la industria de defensa del país. Considerando la última década, hasta el 2015 el volumen de exportaciones de armas chinas a Sudamérica ha aumentado en paralelo con el crecimiento de China como exportador mundial de armas (ver Gráfico 1 más abajo). Posteriormente registra una baja en la región. Si se excluyen las compras de Venezuela, las exportaciones de armas chinas a Sudamérica durante la última década han sido, en el mejor de los casos, modestas.

El Gráfico 1 muestra las ventas de armas chinas a Sudamérica desde el 2010 en adelante en comparación con las ventas de armas chinas a nivel mundial y las ventas de armas de Estados Unidos a Sudamérica. Los datos se basan en el registro de SIPRI, que incluye las ventas de las principales armas convencionales en valores que representan el valor de los recursos militares (no el precio de venta)³. Este conteo, llamado TIV, garantiza la comparabilidad en el tiempo y, por lo tanto, es el más adecuada para visibilizar la evolución temporal. La base de datos del SIPRI no contiene registro alguno de ventas de Sudamérica a China.

Gráfico 1. Venta de principales armas convencionales, 2010-2020.



Fuente: Elaboración propia en base de SIPRI Arms Transfers Database (<http://www.sipri.org/databases/armstransfers/>).

Hay tres puntos interesantes que se pueden derivar del Gráfico 1. Primero, considerando la última década, los años de creciente volumen de exportaciones de armas chinas a Sudamérica se complementan con una tendencia creciente en las exportaciones de armas chinas a todo el mundo. Sin embargo, representando un promedio de menos del 3.5% de las exportaciones totales de armas durante los último diez años, el mercado sudamericano tiene una importancia muy menor para China.

En segundo lugar, gran parte de las principales exportaciones de armas de China se han destinado a Venezuela. El hecho de que Caracas se haya convertido en un cliente importante de armas chinas se debe menos a una estrategia ideada por Pekín, sino a un embargo de armas de Estados Unidos del 2006, que obligó a Venezuela a diversificar sus proveedores. Por último, es importante señalar que las ventas chinas están lejos de las cantidades de importaciones de armas de Estados Unidos, como se puede ver en el Gráfico 1.

Además de la venta de armas, China ha donado equipos y ha proporcionado ayuda militar a la gran mayoría de los países sudamericanos. Como afirma un informe emitido por la *US-China Economic and Security Review Commission* de Estados Unidos, que suele ser crítica con

China, una vez más, la ayuda militar china a América Latina “es una fracción de lo que Estados Unidos proporciona a la región” (Koleski & Blivas, 2018, p. 21, traducción propia). Aún así, es la tendencia en aumento que causa malestar e inseguridad en Washington. Según el Comandante del Comando Sur de Estados Unidos, las donaciones han crecido “a una escala que están debilitando las relaciones con Estados Unidos” y “contribuyen a la inestabilidad” (Woody, 2019).

Generalmente hablando, quedó en evidencia que las exportaciones de China a Sudamérica son sobre todo parte de sus crecientes exportaciones a todo el mundo, impulsadas por el deseo de desarrollar sus industrias militares y de alta tecnología. Es así que concluye Margaret Myers, experta en relaciones chino-latinoamericanas: “las ambiciones [de venta de armas] de China en América Latina deben considerarse principalmente de naturaleza económica y no como parte del cálculo geoestratégico” de Pekín (Myers, 2016).

Conclusiones

Las consideraciones de seguridad y defensa no han provocado el desarrollo de la cooperación de seguridad entre China y Sudamérica. Más bien, fueron los crecientes niveles de interacción económica a partir de la década de 2000 los que facilitaron la presencia china en otros ámbitos. Este capítulo tuvo como objetivo poner en perspectiva las relaciones de seguridad entre las dos partes, que han recibido escasa atención ya que los análisis existentes se han centrado principalmente en el comercio y la inversión. La cooperación en materia de seguridad, también, refleja los intereses económicos que impulsan las relaciones entre China y América del Sur. Sin embargo, hay otras motivaciones que indican que la cooperación en seguridad entre China y los estados sudamericanos crecerá. Los flujos internacionales producen problemas relacionados con las actividades ilícitas y la necesidad de regularlas conjuntamente. Debido a que el interés de China en la región se deriva del deseo de asegurar su propio desarrollo y crecimiento económico, pondrá énfasis en la seguridad y la estabilidad de los mercados sudamericanos. De hecho, estas son las condiciones necesarias para desarrollar las cinco áreas prioritarias de la Iniciativa de la Franja y la Ruta: coordinación de políticas, conectividad, comercio sin obstáculos, integración financiera y vínculos entre pueblos.

Más allá de las consideraciones específicas de la región, las relaciones de seguridad y la proyección militar se han convertido en una parte integral del rol de China como potencia mundial. Es por eso que Estados Unidos tiende a ver la creciente presencia china en los ámbitos de seguridad en Sudamérica como un juego de suma cero y una amenaza directa para su propio rol internacional. La pandemia del COVID-19 ha exacerbado las tensiones entre las dos potencias y ya ha dejado China con su diplomacia de mascarillas mejor posicionado que antes. Dichas condiciones llevarán a que la rivalidad sino-estadounidense en el ámbito de seguridad será más pronunciada en los próximos años, a pesar de que el rol de Estados Unidos sigue siendo fuerte en todo lo que concierne seguridad y defensa en la región, también en comparación con China.

La creciente competencia significará presión política hacia los gobiernos sudamericanos, probablemente algunas crisis diplomáticas y la necesidad de aceptar que no siempre se pueda satisfacer a las dos grandes potencias simultáneamente. Sin embargo, es poco probable que la competencia se vuelva violenta, ni tampoco llegará a un nivel de presión hacia los países regionales que necesariamente los colocaría en la posición de decidirse entre uno y el otro. Este artículo ha demostrado que las formas de cooperación en materia de seguridad que mantiene China actualmente deben leerse como un indicador de la calidad de una relación más que como un intento de ganar influencia. Es improbable que eso cambie en un futuro próximo. Por un lado, América Latina no tiene la relevancia estratégica que tiene el Asia Pacífico para arriesgar un conflicto con Estados Unidos. Por otro lado, la cooperación en seguridad no es exclusiva como lo es, por ejemplo, la elección de tecnología china sobre tecnología estadounidense en la construcción de las redes 5G. La única excepción donde una cooperación con una parte puede perjudicar la cooperación con otra parte pueden ser los programas de cooperación a largo plazo. Sin embargo, hasta el momento los programas sino-sudamericanos son poco sustantivos, por lo que no implicarán comprometer la cooperación con Estados Unidos. En muchos aspectos, este último país sigue siendo la opción preferida para Sudamérica, si bien la alternativa china se ha vuelto más atractiva por consideraciones económicas.

En materia de seguridad, los estados sudamericanos podrán aprovechar su margen de maniobra producto de la rivalidad sino-estadounidense para elegir las mejores opciones en los distintos ámbitos. Para ello, naturalmente deben velar por no volverse demasiado dependien-

te ni de uno ni de otro, y contar con una diplomacia hábil que conozca sus contrapartes para navegar la rivalidad entre ellos.

Referencias bibliográficas

- Allen, K., Saunders, P., & Chen, J. (2017). *Chinese military diplomacy, 2003-2016: Trends and implications*. Institute for National Strategic Studies, National Defense University.
- Archana, A. L., & Li, M. (2018). Geopolitical objectives fuel China's Peace Ark. *East Asia Forum*, 13 October 2018.
- Armony, A. C. (2012). A View from Afar: How Colombia Sees China. *The China Quarterly*, 209, 178–197. <https://doi.org/10.1017/S0305741011001536>
- Armony, A., & Velásquez, N. (2016). A honeymoon with China? Public perceptions in Latin America and Brazil. *Revista Tempo Do Mundo*, 2(2), 17–34.
- Carvalho, R., & Duhalde, M. (2018, November 24). Narcos: The hidden drug highways linking Asia and Latin America. *South China Morning Post*. <https://multimedia.scmp.com/week-asia/article/2174634/narcos-hidden-drug-trafficking/>
- Chang, J. Y., & Jenne, N. (2020). Velvet fists: The paradox of defence diplomacy in Southeast Asia. *European Journal of International Security*, 5(3), 332–349. <https://doi.org/10.1017/eis.2020.16>
- Cottey, A., & Forster, A. (2004). *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*. Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies.
- Ellis, E. (2018). The impact of China on the Latin American security environment. *Revista Da Escola de Guerra Naval*, 24(2), 456–462.
- Ellis, E. (2020). *Chinese Engagement in Latin America in the Context of Strategic Competition with the United States*.
- Hagt, E. (2015). The Rise of PLA Diplomacy. In P. C. Saunders & A. Scobell (Eds.), *PLA influence on China's national security policymaking* (pp. 218–246). Stanford Security Studies, an imprint of Stanford University Press.
- Horta, L. (2015). Brazil-China relations. *RSIS Working Paper*, 287.
- Houck, C. (2018). *Beijing Has Started Giving Latin American Generals 'Lavish,' All-Expenses-Paid Trips to China*. Defense One. <https://www.defenseone.com/threats/2018/02/beijing-has-started-giving-latin-american-generals-lavish-all-expense-trips-china/146040/>
- Infobae. (2016, June 13). Así cayó Pixiu, la mayor organización de la mafia china en Argentina. *Infobae*. <https://www.infobae.com/sociedad/2016/06/13/asi-cayo-pixiu-la-mayor-organizacion-de-la-mafia-china-en-argentina/>
- Koleski, K., & Blivas, A. (2018). *China's engagement with Latin America and the Caribbean*. United States Congress, U.S.-China Economic and Security Review Commission.
- Marcondes, D., & Batista Barbosa, P. H. (2018). Brazil-China defense cooperation: A strategic partnership in the making? *Journal of Latin American Geography*, 17(2), 140–166. <https://doi.org/10.1353/lag.2018.0025>
- Martín, F. (2006). *Militarist peace in South America: Conditions for war and peace*. Palgrave Macmillan.

- Mazza, J. (2016). Migration in a Mobile Age: Perspectives from China, India, and the Americas. In R. Roett & G. Paz (Eds.), *Latin America and the Asian giants: Evolving ties with China and India*. Brookings Institution Press.
- Myers, M. (2016). *Why Is China Selling More Arms in Latin America?* Inter-American Dialogue. <https://chinaandlatinamerica.com/2016/09/15/why-is-china-selling-more-arms-in-latin-america/>
- Paz, G. (2016). Assessing Latin America's relations with the Asian giants. In R. Roett & G. Paz (Eds.), *Latin America and the Asian giants: Evolving ties with China and India* (pp. 1–18). Brookings Institution Press.
- PRC. (2008). *China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. https://china.usc.edu/chinas-policy-paper-latin-america-and-caribbean#China_and_Latin_America
- PRC. (2015). *China's Military Strategy*. State Council, People's Republic of China. http://english.gov.cn/archive/white_paper/2015/05/27/content_281475115610833.htm
- PRC. (2016). *China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t1418254.shtml
- PRC. (2019). *China's National Defense in the New Era*. State Council, People's Republic of China. http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html
- Ratliff, W. (2012). China and Latin America: What Sort of Future? In M. Nilsson & J. Gustafsson (Eds.), *Latin American responses to globalization in the 21st century* (pp. 207–230). Palgrave Macmillan.
- Schenoni, L., & Malamud, A. (2021). *Sobre la creciente irrelevancia de América Latina*. Nueva Sociedad, 291, 66–79.
- South China Morning Post. (2018, January 22). *Ecuador is fighting crime using Chinese surveillance technology*.
- Strüver, G. (2014). 'Bereft of Friends'? China's Rise and Search for Political Partners in South America. *The Chinese Journal of International Politics*, 7(1), 117–151. <https://doi.org/10.1093/cjip/pot018>
- Tokatlián, J. G. (2018). *No One's Supplanting US Military Influence in Latin America*. Defense One. <https://www.defenseone.com/ideas/2018/09/no-ones-supplanting-us-military-influence-latin-america/151029/>
- United Nations Peacekeeping. (2021). *Troops and police contributions*. <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>
- Urdinez, F. (2021). *China's Improvised Mask Diplomacy in Chile*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Urdinez, F., Mouron, F., Schenoni, L. L., & de Oliveira, A. J. (2016). Chinese Economic Statecraft and U.S. Hegemony in Latin America: An Empirical Analysis, 2003–2014. *Latin American Politics and Society*, 58(4), 3–30. <https://doi.org/10.1111/laps.12000>
- Woody, C. (2019, December 28). 4 ways China is gaining ground in Latin America, according to the US's top military commander in the region. *Business Insider*. <https://www.businessinsider.com/southcom-4-ways-china-is-growing-influence-in-latin-america-2019-12>
- Yang, Z. (2016). *Academic and Research Institutions on Latin America in China*. Institute of Latin American Studies(ILAS), Chinese Academy of Social Sciences(CASS).

- Zhang, J. (2015). China's new foreign policy under Xi Jinping: Towards 'Peaceful Rise 2.0'? *Global Change, Peace & Security*, 27(1), 5–19. <https://doi.org/10.1080/14781158.2015.993958>
- Zhongping, F., & Jing, H. (2014). *China's Strategic Partnership Diplomacy*.

AUTORES:

NICOLE JENNE

CLAUDIA LABARCA

MARIA MONTT

JUAN ENRIQUE SERRANO

DIEGO TELIAS

IGNACIO TORNERO

FRANCISCO URDINEZ



El presente libro no es sobre el pasado, sino sobre el futuro. Con *China y América Latina: claves hacia el futuro*, se pretende hacer una contribución a la discusión regional sobre el rol de la China actual y los principales elementos a tener en consideración.

Entre otras, esta publicación busca responder las siguientes preguntas: ¿Cómo debe proyectar América Latina su relación de largo plazo con Beijing? ¿Qué oportunidades y amenazas presenta el ascenso chino en la región? ¿De qué forma la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China impacta en el hemisferio? ¿Cuáles son las claves políticas y socio-culturales para entender de mejor forma al país asiático?

Los autores del libro abordan el fenómeno de China desde múltiples dimensiones. Desde China frente al orden liberal y la democracia; su mayor influencia comercial y de inversiones; la diplomacia sanitaria en la era del Covid-19; la migración en América Latina; la rivalidad de las potencias; el desarrollo de su sistema financiero; las implicancias del mega proyecto *One Belt One Road*; hasta temas cruciales en seguridad y defensa.

