



# América Latina y el Caribe - China

## Relaciones políticas e internacionales 2019

José Ignacio Martínez Cortés  
Coordinador











# América Latina y el Caribe - China

## Relaciones políticas e internacionales 2019

José Ignacio Martínez Cortés  
Coordinador

### **Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China**

Dr. Enrique Dussel Peters	Coordinador General y Coordinador del eje temático Economía, comercio e inversión
Dr. José Ignacio Martínez Cortés	Coordinador del eje temático Relaciones políticas e internacionales
Dra. Yolanda Trápaga Delfin	Coordinadora del eje temático Recursos naturales y medio ambiente
Dra. Liljana Arsovska	Coordinadora del eje temático Historia, cultura y aprendizaje del chino

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

### **Unión de Universidades de América Latina y el Caribe**

Dra. Dolly Montoya Castaño	Presidente
Dr. Roberto Escalante Semerena	Secretario General

<http://www.udual.org>

### **Universidad Nacional Autónoma de México**

Dr. Enrique Graue Wiechers	Rector
Dr. Leonardo Lomeli Vanegas	Secretario General
Ing. Luis Álvarez Icaza Longoria	Secretario Administrativo
Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa	Secretario de Desarrollo Institucional
Raúl Arcenio Aguilar Tamayo	Secretario de Prevención, Atención y Seguridad Universitaria
Dra. Mónica González Contró	Abogada General

### **Centro de Estudios China-México**

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

### **América Latina y el Caribe-China. Relaciones políticas e internacionales 2019**

José Ignacio Matínez Cortés	Coordinador
Horacio Almada Anderson y Víctor Manuel Sánchez	Edición
Socorro García	Diseño y formación de interiores

DR©

Unión de Universidades de América Latina y el Caribe  
Ricardo Flores Magón No. 1 Int. Piso 9, Col. Nonoalco Tlatelolco  
Del. Cuauhtémoc, C.P. 06995  
Ciudad de México

Primera edición: enero 2020

ISBN: 978-607-8066-51-3

“Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales”

Impreso y hecho en México/Printed and made in Mexico



América Latina  
y el Caribe y China

Relaciones políticas  
e internacionales  
2019

**José Ignacio Martínez Cortés**  
Coordinador





# Índice

**Introducción** 13

## SECCIÓN 1

### ALC en la estrategia de la Ruta de la Seda

ALC en el proyecto de un cinturón, una ruta 21

*Eugenio Anguiano Roch*

.....

La desaceleración del gigante asiático y su impacto político 41

y económico en América Latina

*Rebeca Rodríguez Minor*

.....

## SECCIÓN 2

### La relación América Latina y el Caribe con China

China en América Latina y el Caribe: Plan de Cooperación,  
instituciones regionales y desarrollo de proyectos  
de infraestructura bilaterales 61

*Rosa María Marcuzzi*

---

La red de Tratados Bilaterales de Libre Comercio de China 79  
como fuente para el desarrollo de iniciativas económicas  
no tradicionales: teorizando un nuevo marco para analizar  
la influencia china en América Latina

*Andrés Bórquez*

---

El impacto de la influencia normativa de China 95  
en la dinámica del regionalismo centroamericano

*Sophie Wintgens*

---

Las relaciones políticas y económicas entre China 125  
y Centroamérica: su expresión en Costa Rica,  
Nicaragua y Panamá (2005-2017)

*Adela Vázquez Trejo y Augusto Alamilla Trejo*

### SECCIÓN 3

#### Relaciones bilaterales de China con países de ALC

La ventaja competitiva tecnológica de China  
y su influencia en México 147  
*José Ignacio Martínez Cortés y  
María del Carmen González Velázquez*

---

Uruguay y China en 1988: proceso de cambio  
en las relaciones diplomáticas 171  
*Andrés Raggio Souto*

---

Cómo funciona la democracia desde abajo:  
una comparación entre prácticas de democracia  
entre China y México 191  
*Zhou Yiyuan*

---

La relación contractual en el financiamiento chino  
a cambio de petróleo: el caso Venezuela 205  
*Natalia Boza Scotto*

---

El desarrollo de las relaciones entre China y Venezuela:  
desde 1974 hasta el presente 223  
*Emilio Spósito Contreras*

---

## SECCIÓN 4

### La política internacional de China en ALC

La estrategia comercial de China en el siglo XXI 241  
y sus implicaciones para la relación con Estados Unidos  
*Roberto Hernández Hernández*

---

El Foro de Cooperación China-Europa Central y Oriental 265  
(Foro 16 + 1) y la Iniciativa Cinturón y Ruta de la Seda  
*Manuel de Jesús Rocha Pino*

---

La salida de los Estados Unidos del *Trans-Pacific Partnership* 283  
y el papel de China en América Latina: ¿cooperación Sur-Sur?  
*Fabio Borges y Edith Venero*

---

Geopolítica o diplomacia multilateral: Rusia y China 303  
en América Latina  
*Raúl Netzahualcoyotzi Luna y Aurora Furlong y Zacauala*

---

## SECCIÓN 5

### La política exterior de China

La nueva era de China y sus impactos <i>Gladys Cecilia Hernández Pedraza</i>	323
---	-----

---

Criterios y desafíos de la política china contemporánea <i>Lucia Fernández</i>	355
---	-----

---

Factores estratégico-militares en el conflicto del Mar del Sur de China <i>Juan Carlos Gachúz Maya</i>	367
--	-----

---

Sobre los autores	385
-------------------	-----

---



# Introducción

En la siguiente década, China consolidará estrategias que impulsó desde 1978 y fortaleció a principios del presente siglo convirtiéndose así en un actor principal en la política internacional.

En 2020 inicia la fase de la “sociedad medianamente acomodada”. De igual forma se fortalecerá su estrategia “Made in China 2025”. También, en China habrá importantes cambios que influirán en su participación tanto en la economía mundial como en la política internacional. En síntesis, en la década siguiente China avanzará y consolidará la Ruta de la seda.

En 2022 se realizará el xx Congreso Nacional del Partido Comunista y en 2023 se precisará si habrá continuidad o cambio en la dirigencia de China.

Asimismo, el conflicto comercial que mantiene con Estados Unidos puede modificar sus estrategias en el escenario mundial, afectar la economía interna e influir en su política interior.

Una vez que Estados Unidos dio inicio a la guerra comercial en contra de China, el país asiático emprendió una serie de medidas para hacer contrapeso a las acciones de la Casa Blanca, entre las cuales se destacó el fortalecimiento de los vínculos con el exterior, principalmente, a

través de las alianzas y mecanismos conformados con antelación, para promover el multilateralismo y la globalización.

En distintos foros como APEC, CELAC, Davos, G20, así como en reuniones bilaterales realizadas con países de América Latina, Europa, Asia y África, China ha buscado respaldo para hacer frente al embate comercial de Estados Unidos.

En este sentido, China comenzó a reforzar los lazos con países que hoy en día están conformando una coalición para enfrentar el proteccionismo estadounidense. Entre estos países se encuentran los miembros del grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), así como los miembros de la Organización de Cooperación de Shanghai (China, Rusia, Uzbekistán, Kazajistán, Tayikistán, Kirguistán, India y Pakistán). A través de estos dos mecanismos, en conjunto con otras medidas, China pretende reducir el impacto de la guerra comercial.

En el marco de la Cumbre de los BRICS, llevada a cabo en Johannesburgo, se enfatizó la necesidad de reunir esfuerzos para conseguir un orden global más justo en materia de comercio, y de adoptar una postura en contra del proteccionismo.

Además, se planeó buscar la manera de elaborar reformas aplicables en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, y la Organización Mundial de Comercio, para hacer cumplir con lo establecido por esta última organización.

Aunado a ello, mientras fue celebrada la Cumbre del G20 en Buenos Aires, los BRICS se comprometieron a ir en contra del proteccionismo comercial, demostrando el apoyo a China, país que instó a las naciones avanzadas para la adopción de políticas económicas “responsables”, y para promover el monitoreo de la presión sobre los flujos de capital en los mercados emergentes.

Para consolidar el apoyo de los BRICS, China se ha comprometido a desarrollar proyectos para mejorar la infraestructura en el territorio de esos países, así como en el de otras naciones en desarrollo.

En el caso particular de Sudáfrica, China se comprometió a invertir 14.7 mil millones de dólares en el país y otorgar préstamos a la empresa



estatal de servicios de electricidad y logística. Además, China planea contar con el apoyo de Angola y Zambia mediante apoyos similares.

Con el fin de fomentar los flujos comerciales entre los BRICS, se dará impulso al Nuevo Banco de Desarrollo, que funge como institución financiera de este grupo. De acuerdo con informes, se planea que el Nuevo Banco de Desarrollo otorgue préstamos a los miembros en un primer momento, y luego otorgue préstamos a países no miembros, ello con el fin de adquirir una mayor influencia en el Sur Global.

China es un socio y un actor fundamental para países de América Latina y el Caribe donde se ha consolidado la relación en materia de cooperación energética, ambiental, tecnológica, energética, financiera, en salud, entre otras.

De ahí es la importancia de esta obra que genera la Red ALC-China donde participan veintidós especialistas de la relación ALC-China, y está segmentada en cinco secciones:

1. ALC en la estrategia de “Un cinturón, Una ruta”. Donde Eugenio Anguiano analiza los objetivos de este plan, sus contenidos, en particular los instrumentos financieros y su alcance geográfico real y potencial y sus propósitos geopolíticos con América Latina y el Caribe. Rebeca Rodríguez Minor revisa la desaceleración del gigante asiático y su impacto político y económico en América Latina.
2. La relación América Latina y el Caribe con China. En este apartado Rosa María Marcuzzi analiza el papel de China en América Latina y el Caribe en el marco del Plan de Cooperación, instituciones regionales y desarrollo de proyectos de infraestructura bilaterales. Andrés Bórquez repasa La red de Tratados Bilaterales de Libre Comercio de China como fuente para el desarrollo de Iniciativas Económicas no Tradicionales: teorizando un nuevo marco para analizar la influencia China en América Latina. Sophie Wintgens examina el impacto de la influencia normativa de China en la dinámica del regionalismo centroamericano. Adela

- Vázquez Trejo y Augusto Alamilla Trejo examinan las relaciones políticas y económicas entre China y Centroamérica: su expresión en Costa Rica, Nicaragua y Panamá (2005-2017).
3. Relaciones bilaterales de China con países de ALC. En este apartado José Ignacio Martínez Cortés y María del Carmen González Velázquez detallan la ventaja competitiva tecnológica de China y su influencia en México y América Latina. Por su parte, Andrés Raggio Souto profundiza en el proceso de cambio en las relaciones diplomáticas Uruguay y China en 1988. Zhou Yiyuan analiza cómo funciona la democracia desde abajo: una comparación entre prácticas de democracia entre China y México. Natalia Boza Scotto enfatiza en La relación contractual en el financiamiento chino a cambio de petróleo: el caso Venezuela. Emilio Spósito Contreras desarrolla las relaciones entre China y Venezuela.
  4. La política internacional de China en ALC. En este apartado Roberto Hernández Hernández examina la estrategia comercial de China en el siglo XXI y sus implicaciones para la relación con Estados Unidos. Manuel de Jesús Rocha Pino ilustra el Foro de Cooperación China-Europa Central y Oriental (Foro 16 + 1) y la Iniciativa Cinturón y Ruta de la Seda. Fabio Borges y Edith Venero Ferro detallan la salida de los Estados Unidos del Trans Pacific Partnership y el papel de China en América Latina: ¿cooperación sur-sur? La geopolítica o diplomacia multilateral: Rusia y China en América Latina es abordada por Raúl Netzhualcoyotzi Luna y Aurora Furlong y Zacula.
  5. La política exterior de China. En este apartado Gladys Cecilia Hernández Pedraza repasa la nueva era de China y sus impactos. Lucía Fernández expone los criterios y desafíos de la política china contemporánea. Finalmente, Juan Carlos Gachúz Maya analiza los factores estratégico-militares en el conflicto del Mar del Sur de China.

Con esta obra el lector tendrá más elementos para entender la participación de China en la política internacional y su estrecha relación con los países de América Latina y el Caribe.

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

José Ignacio Martínez Cortés  
Coordinador del Eje Temático  
“Relaciones políticas e internacionales”  
Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China





**SECCIÓN 1**

ALC en la estrategia de  
la Ruta de la Seda



# ALC en el proyecto de un cinturón, una ruta

*Eugenio Anguiano Roch*

## Introducción

Para saber cómo encaja nuestra región de América Latina y el Caribe (ALC) en la ambiciosa propuesta del gobierno de la República Popular China de interconectar Eurasia mediante un programa o plan llamado 一帶, 一路 (*yīdài, yīlù*), y que se ha traducido en español como “una franja, una ruta”, es necesario comenzar por: precisar los objetivos del plan; describir sus contenidos, en particular los instrumentos financieros y su alcance geográfico real y potencial, y los propósitos geopolíticos de China que pueden adivinarse. En seguida, habrá que revisar el marco de cooperación económica y general que se ha forjado en los últimos años entre China y ALC para ver si cabe o no dentro de ese marco la posibilidad de que la propuesta de “la franja y la ruta” se extienda a una interconexión de Eurasia con América. Finalmente, con base en esos dos escrutinios se concluirá la interrelación entre *yīdài, yīlù* y la cooperación entre dos partes desiguales –un país de un lado y 33 del otro– para fines de desarrollo: un juego de suma positiva.

## 1. 一帶, 一路 (una franja, una ruta; *one belt, one road* – OBOR): entorno

La idea de lanzar un eslogan de impacto mundial por parte de la dirigencia china se concretó durante el primer lustro de la era de Xi Jinping como líder del partido comunista y del Estado chino. Por eso, inició el análisis del macro-proyecto político y económico denominado en nuestro idioma “una franja y una ruta”, o la traducción al inglés del nombre en chino del proyecto, que además de fidedigna, sus iniciales riman mejor que las del nombre traducido al español: *yidai, yilu* significa literalmente “un cinturón, una ruta”, en inglés *one belt, one road* (OBOR); con una descripción de la manera como diferentes estudiosos de la política china han definido a Xi Jinping, el hombre que ha regresado al régimen de la República Popular a la era de un líder máximo, como lo fueron Mao Zedong y Deng Xiaoping. Antes, es necesario precisar las características y diferencias de esos dos dirigentes centrales de China Popular.

El poder y carisma de Mao y Deng surgieron de su extraordinaria capacidad de liderazgo a lo largo de la revolución y las guerras contra Japón primero, y luego contra el gobierno de Chiang Kaishek, así como por décadas de construir una red de alianzas y lealtades (Lampton 2014; MacFarquhar 1997). La diferencia es que el primero de ellos fue fundador del partido comunista de China y perteneciente a la primera generación de líderes, que fueron los nacidos en los últimos años del siglo XIX; fue el estratega que llevó a los comunistas al poder a partir de la “Larga Marcha”, al principio de la cual amarró la dirigencia máxima del partido, hasta la victoria en la última etapa de la guerra civil que desembocó en la proclamación de la República Popular el 1° de octubre de 1949.

Deng Xiaoping pertenece a la segunda generación de líderes –los nacidos en los primeros dos decenios del siglo XX–, entró al partido comunista chino en Francia y fue uno de los camaradas de Mao que lo acompañaron en la “Larga Marcha” y que formó parte del primer



comité permanente del buró político (CPBP) del partido en el poder, integrado por seis personas y con la función de secretario general del partido (Mao era el presidente del mismo): fue en esos años cuando se sentaron las bases institucionales del régimen comunista de China.

Mientras que Mao acumuló un enorme poder personal, casi incuestionable, y durante la revolución cultural su figura fue endiosada, además de que impuso sobre el CPBP decisiones personales de un trágico voluntarismo político con el gran salto adelante y la revolución cultural, Deng formó parte de un concepto de dirección colegiada, donde figuraban otros grandes revolucionarios como Liu Shaoqi, Zhou Enlai, Zhu De y Chen Yun, la cual se impuso en 1963 sobre el voluntarismo de Mao para corregir errores y salir de la pavorosa hambruna que azoló a China entre 1959-1961: Mao tomaría la revancha, lanzando la revolución cultural contra esos dirigentes, destruyendo las bases institucionales que él mismo había impulsado, y purgando a Liu Shaoqi y a Deng: mientras que Mao fue un dictador personal con aureola de ser infalible y obsesionado con la idea de que el progreso de China, en el camino a la utopía del comunismo, pasaba por una revolución continua; Deng era parte de un liderazgo autoritario que buscaba el progreso a través a acciones de pragmatismo sin abandonar la idea de la supremacía del partido dentro de la estructura de poder del Estado. En diciembre de 1990, Deng les dijo a Jiang Zemin, secretario general interino del partido, y a Li Peng, primer ministro, que “la clave para la estabilidad de China reside en el liderazgo colectivo del buró político, especialmente en su comité permanente” (Deng 1993:365) y agregó que en su opinión sería insano y peligroso que el destino del país dependiera de uno o dos líderes individuales (Deng 1993:310-311).

Xi Jinping surge como líder central después de un relativamente corto periodo de gestación. Sus antecesores inmediatos, Jiang Zemin y Hu Jintao,<sup>1</sup> estuvieron en la antesala de la cumbre del poder por más

---

1 Jiang (n. 1927), entró al buró político en 1987 a los 61 años de edad; Hu (n. 1942) ingresó al politburó y su comité permanente en 1992, cuando estaba a punto de cumplir 50 años.

de un decenio. El primero ascendió al comité permanente del politburó en junio de 1989, días después de que había asumido la secretaría general del partido de manera interina como resultado de la crisis política que desembocó en la sangrienta represión en la plaza de Tian'anmen, la cual fue ordenada por el mismo Deng Xiaoping. Por su parte, Hu Jintao accedió al comité permanente en octubre de 1992, inmediatamente después de concluido el décimo cuarto congreso nacional del partido. En este evento se evidenció el retiro de facto de Deng, quien todavía habría de declarar en el último día del Congreso y único al que asistió como invitado, que Jiang y Hu habrían de encabezar el liderazgo colectivo de China para los subsiguientes 20 años. Xi llega junto con Li Keqiang al CPBP, ambos de la quinta generación –los nacidos en la década de los cincuenta–, de 59 y 57 años de edad, respectivamente. Ambos habían sido electos al Buró Político en el décimo sexto congreso del partido de noviembre de 2002: habían esperado sólo 5 años antes de que fueran proyectados como dirigentes del partido y del gobierno.

Entre 2012 y 2018, Xi Jinping ha consolidado tal poder en sus manos que es, sin duda, el supremo líder personal del partido y del país. Además, en el 19° congreso del partido en el otoño de 2017 y el 13° de la Asamblea Popular Nacional de la primavera de 2018, se sentaron las bases reglamentarias y constitucionales para que Xi pudiera prolongar su hegemonía de manera indefinida, o por lo menos más allá de 2022 y 2023, fechas en las que terminaría su gestión como dirigente de acuerdo a los arreglos políticos heredados por Deng y vigentes hasta 2012.

Algunas de las reacciones que ha habido dentro y fuera de China sobre el ascenso de Xi se resumen a continuación:

La prensa occidental ha citado con frecuencia a académicos chinos que ven en el “regreso a la política del hombre fuerte” en su país las dos cosas contrapuestas: ventajas y desventajas. Otro ejemplo: desde julio de 2014, un artículo de la primera página del *International New York Times* definía el proceso chino de toma de decisiones como *Xi's one man show* y citaba la caracterización que de Xi Jinping hacía

un “distinguido profesor chino” (sin dar el nombre): el emperador del CPBP, con los otros seis miembros del mismo sirviendo como sus asistentes (citado por Li 2016).

Otros analistas veían en la llegada de otro “hombre fuerte” la solución a un sistema de liderazgo colectivo que se había vuelto ineficaz, sobre todo en los años de Hu Jintao-Wen Jiabao (2002-2012), en tanto que no controlaban a grupos de poder que jugaban por su cuenta. Para el veterano analista chino establecido en Nueva York, un liderazgo colectivo en el que ningún individuo es responsable en rendir cuentas no es ya sostenible para la etapa por la que está pasando China y, por tanto, la consolidación de Xi Jinping en el poder es el “retorno a una realidad política china más normal” (He Pin 2015).

Una cosa es el reconocer los formidables logros políticos de Xi en consolidar su poder personal y otra es atribuirle cualidades de líder supremo y carismático similares a las de Mao o Deng. Quienes señalan que el pensamiento de Xi está lejos del de Mao o que su pragmatismo político no alcanza la efectividad de Deng, señalan cuatro factores que limitan el prestigio de Xi en la política china: 1) Ausencia de una revolución legendaria o de experiencia guerrera; 2) Poco tiempo en el mando como para ser considerado heredero natural de los “dos grandes”; 3) Distinción entre el poder individual de Xi y el dominio sobre sus leales en el CPBP, y 4) Poder resiliente<sup>2</sup> del campo opositor a Xi.

---

2 Resiliente: resistencia de los materiales que se doblan sin romperse.

## 2. 一帶, 一路 (una franja, una ruta; *one belt, one road* – OBOR): lanzamiento

Las alusiones al proyecto de conectividad entre China, sus vecinos y más allá, maduran con el comienzo del liderazgo de Xi Jinping. Una semana antes de que comenzara una reunión cumbre de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), el 12 de septiembre de 2013 en Biskek, capital de Kirguistán, el nuevo (tenía casi un año de haber sido electo) secretario general del partido comunista chino había hecho una gira por cuatro países de Asia central y reunido con los presidentes de Turkestán, Kazajstán, Uzbekistán y Kirguistán.<sup>3</sup> Xi firmó con esos países y con Tayikistán una serie de notables acuerdos bilaterales de cooperación en materia de energía e infraestructura, como resultado de varios proyectos de coinversión que se habían ido desarrollando desde varios años antes. El 7 de noviembre, Xi se refirió en un discurso en Astana, actual capital de Kazajstán (hasta 1988 había sido Almaty) a una propuesta “histórica”: desarrollar un “camino y cinturón económico de la seda” –expresión que hacía eco a una propuesta estadounidense de una “nueva ruta de la seda”<sup>4</sup>– para hacer de Afganistán la “glorieta de Asia” que conectaría Asia meridional y central con Europa.

La diferencia de aquella idea es que para Xi Jinping se trataba de dos elementos: un cinturón económico en dirección oriental a partir de Afganistán y Asia central hacia la Región Autónoma de Xinjiang en China; y una nueva ruta de la seda que por vía marítima conectaría a China con el sudeste asiático, África oriental y el Mediterráneo. Durante la cumbre de la OCS se suscribieron acuerdos multimillonarios para comenzar y, en muchos casos, continuar la construcción de ductos para llevar petróleo y gas de Asia central a China (Wood y CB

3 Se escriben los nombres de estos países tal y como están en la lista de miembros de la ONU, en su versión en idioma español: [www.un.org/es/member-states/index.html](http://www.un.org/es/member-states/index.html)

4 En 2011, Estados Unidos lanzó su idea de una grande integración económica y de infraestructura como soporte de una esperanzada estabilidad política en Afganistán, a medida que se retiraran sus fuerzas militares de la región: <https://www.cfr.org/background/bldg-new-silk-road>

2013). La ruta marítima de la seda la anunció Xi Jinping en octubre de 2013, en una cumbre celebrada en Indonesia para marcar el décimo quinto aniversario del diálogo China - Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA).

Mientras que el proyecto estadounidense se quedó en una fase muy primaria de ejecución y con compromisos de apoyo financiero por parte del gobierno muy limitados,<sup>5</sup> Xi Jinping puso en práctica acuerdos de cooperación financiera multilaterales de gran envergadura. Aparte de los compromisos suscritos con Asia central en la cumbre de Biskek ya descrita, en noviembre de 2014, Pekín anunció la creación del Fondo Ruta de la Seda de \$40 mil millones (en tanto no se diga otra cosa, se trata de dólares estadounidenses); en 2015 se finalizaron los preparativos para la creación del Banco Asiático para Inversiones en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés) con capital suscrito de hasta \$100 mil millones; su carta constitutiva la habían suscrito en junio 25 países y para mayo de 2018 el número había aumentado a 86 miembros, de los cuales 64 son ya socios activos (42 regionales y 22 no regionales), más otros 22 que son catalogados como miembros potenciales (*prospective members*). A esto se agrega el *New Development Bank*, antes el banco de los BRICS (Brasil-Rusia-India-China-Sudáfrica), con capital de \$40 mil millones.

Un espacio, o en chino 一帶 = *yīdài*, abreviatura de “cinturón económico de la ruta de la seda,” es un ambicioso proyecto de conectividad terrestre entre China, sus vecinos y Europa, facilitada por carreteras, vías férreas, líneas de transmisión eléctrica y ductos, compuesto de seis corredores económicos: nuevo puente terrestre eurasiático, de China occidental a Rusia occidental; corredor China-Mongolia-Rusia, del norte de China a Rusia oriental; corredor China-Asia central-Rusia occidental; corredor China-península de Indochina, del sur de

---

5 Desde 2010, Washington había destinado \$1.7 mil millones de dólares a proyectos de energía en Afganistán, y el Departamento de Estado había gastado otros \$2 mil millones para la construcción de unos 2,880 km de carreteras en ese país; lo que había erogado EE UU en fuerzas de ocupación y seguridad hasta 2013 sumaba ¡\$62 mil millones! (McBride 2015).

China a Singapur; Ruta marítima Bangladesh-China-India-Myanmar, pasando por el estrecho de Malaca y el océano Índico.

La escala de esa iniciativa es tal que es difícil encontrar una estimación en la que todos concuerden sobre el monto de las inversiones requeridas. Japón y el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) calculan más de \$22.6 billones erogados de 2015 a 2030, o \$1.5 billones anuales. En un estudio de 131 páginas del BAD publicado en 2017, intitulado *Meeting Asia's Infrastructure Needs*,<sup>6</sup> las estimaciones del costo del cinturón subieron a \$26 billones, un promedio anual de \$1.7 billones.

A pesar de que las astronómicas estimaciones, aparentemente estarían fuera del alcance de los “profundos bolsillos” de China. La realidad es que este país lleva invertidas sumas considerables en forma unilateral o multilateral: El AIIB había lanzado en enero de 2016 apoyos financieros por \$1.73 mil millones en obras de infraestructura en siete países: Pakistán, Bangladesh, Tayikistán, Indonesia, Myanmar, Azerbaiyán y Omán. *Fitch Ratings*, una de las tres grandes empresas calificadoras del mundo, estimaba que los préstamos acumulados hasta el primer trimestre de 2017 hechos por los bancos de política –Eximbank y el Banco de Desarrollo de China– más los bancos principales comerciales del país llegaban a \$1.2 billones (knowlwedge@wharton 2017.3.22).

Pasos sin duda importantes, pero aún lejanos de los cálculos mencionados en inversiones anuales de entre \$1.5 y \$1.7 billones para el completo desarrollo de la infraestructura requerida para la conectividad terrestre y marítima de Eurasia. El proyecto es de dimensiones pantagruélicas. Según los expertos de McKenzie sólo una mejoría integral de la infraestructura en Asia y África podría costar entre \$2 y \$3 billones, 12 veces la erogación financiera del Plan Marshall para la Reconstrucción de Europa (Lam 2017).<sup>7</sup>

---

6 Disponible en: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/227496/special-report-infrastructure.pdf>

7 En la ejecución de dicho plan, Estados Unidos gastó \$13 mil millones, que convertidos a precios de 2016 equivalen a \$110 mil millones (Thomas Ryland Williamson, Samuel H. 2018, “What Was the US GDP Then? *MeasuringWorth* series).

### 3. 一帶, 一路 (una franja, una ruta; one belt, one road – OBOR): objetivos

El Plan Marshall fue una brillante iniciativa de Estados Unidos para activar la reconstrucción de Europa. El anuncio de la misma la hizo en junio de 1947 en la Universidad de Harvard el secretario de Estado, general George Marshall, quien un año antes había sido enviado por su gobierno a China para mediar entre el gobierno de Chiang Kaishek y los comunistas encabezados por Mao Zedong, pero no pudo evitar la guerra civil en ese país. En junio de 1948 la iniciativa fue convertida en ley por el Congreso estadounidense con el nombre de *European Recovery Act*. Para entonces, Moscú y su bloque de Europa oriental en formación rechazaron el plan Marshall, al tiempo que comenzaba la Guerra Fría, de suerte que la estrategia estadounidense para reconstruir Europa quedó completada: reconstrucción de la Europa capitalista con el fin de erigir un gran escaparate económico frente al surgimiento de regímenes comunistas europeos, demostrando la superioridad sistémica capitalista y desalentando en la parte occidental europea la influencia de partidos políticos comunistas internos. Al final de cuentas, hubo la reconstrucción de economías que eran desarrolladas antes de la Segunda Guerra Mundial y Estados Unidos logró expandir su influencia económica y política, con un dólar todo poderoso.

¿Cuál sería la analogía entre aquel experimento económico de *realpolitik* y el que ahora está embarcándose el régimen chino? Son varios los elementos a considerar para responder esta pregunta y apuntar algunas de las diferencias entre los dos experimentos.

Primero, el campo económico: desde 2013 (tercer pleno del 18° comité central del PCC), se habla en el liderazgo chino de una “nueva normalidad”; un crecimiento menos rápido de la República Popular que fluctuara entre 6 y 7% e incluso menos, con una economía mundial también ralentizada y un menor dinamismo en las exportaciones de China al resto del mundo, lo cual obliga a que su gobierno implante políticas que lleven a un cambio en el contenido de sus exportaciones

–y, por ende, de su producción–, de manufacturas poco sofisticadas a bienes de gran calidad y venta de servicios para industrias de vanguardia. El proyecto multimillonario del espacio y la ruta permite que China coloque altos inventarios en productos de acero y otros insumos para la industria de la construcción, a la vez que las corporaciones constructoras chinas, casi todas estatales, vendan su tecnología, diseños y *know how*. En pocas palabras, así como las intensivas inversiones en obras de infraestructura interna fueron uno de los principales motores del crecimiento del PIB chino entre 1980 y 2012, ahora serán los trabajos para desarrollar la infraestructura en Asia –y más allá– las palancas de impulso a la economía doméstica china.

Segundo, en lo que respecta a los estratosféricos costos para desarrollar esa infraestructura, obviamente no será China sola la que cargue con eso. La aportación de recursos chinos, ya sea en forma unilateral (sus bancos de desarrollo y comerciales, y sus fondos especiales) o multilateral (AIIB y nuevo banco de desarrollo), son el capital semilla para atraer inversiones y créditos de otros gobiernos, de organismos internacionales o regionales, como el grupo Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y empresas privadas. El problema de este enfoque es el sobregiro que implica un proyecto del tamaño descrito y su enfoque inicial, que puede extenderse por varios años, desarrollando la infraestructura principalmente en países en desarrollo, donde la rentabilidad esperada es baja y, por tanto, menores los alicientes para atraer capitales.

Tercero, la verdadera naturaleza de una propuesta de enorme expansión económica e influencia política, que sus promotores califican de un juego de suma positiva mayor que cero: un enfoque de *win-win* (todos ganan) como lo ha definido Xi Jinping implica incrementar el poder de influencia de China Popular en el mundo, y respecto a que todos ganan hay muchos casos que hacen dudar de esas buenas intenciones. De momento, parecería que la mayoría de los gobiernos de países vecinos de China, en Asia central y el sudeste asiático, están satisfechos con la asociación en las obras que están en operación o algunas ya terminadas dentro del esquema de OBOR, pero en países como



Bangladesh, Sri Lanka y en varios de África hay muestras de malestar entre la población que vive de cerca o trabaja en proyectos de infraestructura dirigidos por los chinos, en tanto a la percepción de los beneficios que ello les pueda traer: el temor de que los inversionistas chinos tengan como metas de largo plazo asegurar fuentes de abastecimiento de materias primas y otros bienes estratégicos y no que todos salgan ganando. En el caso de los trabajos para conectar Asia con Europa, en donde la mayoría de las economías son avanzadas o emergentes, también están surgiendo dudas de parte de éstas. Un ejemplo ayuda a fundamentar el punto: la Comisión Europea comenzó a investigar a principios del año pasado el caso del ferrocarril de alta velocidad entre Belgrado y Budapest, donde el gigante estatal *China Railway Corporation*<sup>8</sup> es el principal contratista y proveedor de tecnología, en lo relativo a la viabilidad financiera del proyecto con valor de \$2.89 mil millones, y lo que es más importante, si se ha cumplido con la legislación de la Unión Europea en materia de contrataciones públicas. La práctica común en acuerdos de inversiones públicas en infraestructura que ha seguido el gobierno chino es mediante arreglos directos con autoridades del país socio y sin que se publiciten los contratos de obra pública; al menos ese ha sido el caso en Asia y África.

Cuarto y último, el fondo geopolítico de la iniciativa sobre la franja y la ruta. No obstante que la política de conectividad de China con Asia central y el sudeste asiático surgió desde principios del siglo actual, evidentemente aquella iniciativa es consustancial a la llegada de Xi Jinping a la jefatura del partido comunista y del Estado chino, y también se vincula con la ambición de ese líder de poner a su país como una potencia mundial, reconocida como tal por otras potencias y el resto del mundo. En palabras de Xi:

Se ha promovido integralmente la diplomacia de gran país con peculiaridades chinas y se ha configurado una disposición diplomática

---

8 Misma corporación que se involucró en el malogrado proyecto del tren rápido Querétaro-México a través de su subsidiaria *China Railway Construction Corporation Ltd.*

omnidireccional, de múltiples niveles y multidimensional, lo que ha creado condiciones favorables para el desarrollo de nuestro país. Hemos puesto en práctica la iniciativa de construir conjuntamente la Franja y la Ruta, auspiciamos la fundación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (sic), creamos el Fondo de la Ruta de la Seda y patrocinamos el primer foro de la Franja y la Ruta sobre Cooperación Internacional ... (Texto íntegro 2017:7).

En vez de usar directamente la palabra “potencia”, Xi emplea la frase de que su país es un “gran país con peculiaridades chinas,” lo que significa, de acuerdo a la retórica actual, que China Popular busca proyectar su influencia en todos los campos y a nivel mundial con el principio de cooperación benéfica para todas las partes: *win-win*. En vez del clásico juego de suma cero que asegura cierta estabilidad en las relaciones de poder entre países.

Shi Yinhong (时殷弘), un connotado académico de la Universidad del Pueblo (*Renmin Daxue*) y que ha sido asesor en el Consejo de Estado, es uno de los pocos especialistas chinos que ha advertido públicamente los peligros del sobregiro económico y político que tiene el proyecto OBOR. En un artículo suyo publicado en octubre de 2016, intitulado *China debe cuidarse de cometer un sobregiro estratégico* (traducción libre) Shi señala que el liderazgo del partido comunista debe ejercer extremada cautela en lo concerniente a la estrategia militar en la construcción de bases en el Mar Meridional y el despliegue de una armada de aguas azules (*Sonando el sable* por parte del Ejército Popular de Liberación – 解放军军刀战争叫器 = *jūndāo zhàngzhēng jiàoqì*; traducción libre), y a la estrategia económica (proyectar poder a través del endoso de proyectos a lo largo del OBOR). El argumento de Shi es que China debe “prevenir una expansión excesiva que resulte en un sobregiro estratégico (军略透支 = *jūnlüè tòuzhī*).<sup>9</sup>

9 Phoenix TV en: [http://pit.ifeng.com/a/20161004/50060678\\_0.shtml](http://pit.ifeng.com/a/20161004/50060678_0.shtml)

La ambición de China en la era de Xi Jinping es proyectar en el mundo su poderío económico, militar, político y cultural, y uno de los instrumentos para ello es la iniciativa de una franja y una ruta.

#### 4. Plan de cooperación China-CELAC, 2015-2019: mitos y realidades

La determinación de China de establecer relaciones económicas y políticas amplias con América Latina y el Caribe se manifestó primero con el documento de 2008 sobre cooperación entre ese país y los 33 de nuestra región; prosiguió con el plan de cooperación para el periodo 2015-2019, que presentara el presidente Xi Jinping en la primera cumbre China-ALC de julio de 2014 en Brasilia, y culminó con la adopción de dicho plan en la primera reunión ministerial entre CELAC y China, celebrada en Pekín en enero de 2015.

Conviene recordar que se conoce al proyecto chino, abrazado por CELAC, como el Plan 1+3+6. Proyecto dirigido a una región –América Latina y el Caribe– con tres motores de impulso –comercio, inversiones y cooperación financiera– y seis áreas que China (no ALC) quiere priorizar: energía y recursos naturales, desarrollo de infraestructura, agricultura, industria, innovación científica y tecnológica, y tecnologías de la información.

La segunda reunión ministerial entre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y China estuvo a punto de naufragar debido a las diferencias políticas surgidas recientemente en esa organización; entre Venezuela y el grupo regional mediador para la concordia encabezado por República Dominicana, más la pasividad de El Salvador, país que asumió la presidencia *pro tempore* de CELAC para el bienio 2017-2018. Gracias a que Chile se ofreció como sede de esa reunión, que debió haberse efectuado en 2017, y que su cancillería tomó la responsabilidad de coordinar lo mejor posible una posición regional con un mínimo denominador común, fue posible la

celebración de la segunda reunión ministerial CELAC-China, en enero de 2018 y en Santiago.

Como una extensión lógica –no en el sentido geográfico, sino retórico– del proyecto OBOR, el gobierno chino presentó un proyecto de declaración conjunta para la segunda reunión ministerial de CELAC, consolidado de referencias a la iniciativa de la franja y la ruta. La cancillería chilena lo envió a las capitales de la región y, además, se comunicó con algunos países que han estado relativamente más activos en el foro de la CELAC, entre ellos México, cuya cancillería encontró inaceptable el borrador chino. Esto ocurría a mediados de enero, de manera que no había ya tiempo para consensuar modificaciones de fondo a ese borrador y ante la petición chilena de que se salvara la reunión, México –y seguramente algunos otros países– hizo correcciones menores al borrador –básicamente eliminaron las tantas reiteraciones a la franja y a la ruta– y así fue posible que se efectuará la segunda reunión ministerial CELAC-China, en Santiago del 22 al 23 de enero de 2018.

Queda claro que los planes de cooperación entre un país (China) y otros 33 países (aglutinados en la CELAC) responden a una visión y una ambición de China, a la que pasivamente han respondido, como conjunto, los países de ALC. Obviamente cada país tiene sus propias perspectivas respecto a la importancia que le quiera atribuir a la República Popular en sus prioridades nacionales de política exterior. Países como Brasil, Chile, Perú, Argentina, Ecuador y Venezuela en Sudamérica, Costa Rica y México en Centroamérica, y Cuba en el Caribe, por citar a los que mayor volumen de intercambio comercial y más larga historia de relaciones tienen con China Popular. No olvidar que es nuestra región donde se localizan más de la mitad (11) de los países del mundo que siguen teniendo relaciones con la República de China en Taiwán y no con la República Popular China: Panamá y República Dominicana son los casos más recientes de países que cambiaron de posición histórica y pasaron a reconocer a la República Popular como la única y legítima representante del país llamado China.

El Plan 1+3+6 de cooperación CELAC-China parece muy ventajoso para la región, por más que se trate de una propuesta totalmente china. Lo que ya no hace mucho sentido práctico es que ALC, en conjunto, abrace también como promesa de una benéfica y fructífera cooperación la franja (cinturón) de la nueva ruta de la seda y la ruta marítima de la seda, cuyo objetivo explícito es lograr la conectividad entre China y Asia central, más el sudeste asiático, y en el más largo plazo con Europa: el sueño de conectar al mítico continente euroasiático no tiene que ver con conectar a China con ALC.

La única vinculación entre esta segunda iniciativa (OBOR) es en cuanto al enfoque para desarrollar obras de infraestructura: por un lado, en el espacio geopolítico euroasiático, y por el otro, como uno de los seis pilares del Plan 1+3+6 de cooperación CELAC-China, 2016-2019 (*and beyond*) con nuestra región.

El proyecto multilateral más acabado, dentro del ambicioso plan chino de la interconexión, es sin duda el Banco Asiático para Inversiones en Infraestructura, que ya va en su segundo año de operaciones y que, con un simple vistazo a su membresía, y a su *senior management* (junta directiva) puede apreciarse la seriedad de un banco multilateral, cuyo principal accionista es el gobierno chino. En cuanto a la gobernanza del AIIB, su esquema es similar a la del Banco Mundial y otros órganos financieros multilaterales, con una Junta de Gobernadores a la cabeza, compuesta por altos funcionarios de los países que ya son socios activos, seguida de una Junta de doce Gobernadores no residentes, electos por los Estados miembro, y luego la administración central que actualmente tiene un presidente de nacionalidad china (si se sigue el ejemplo del Banco Mundial que siempre lo preside un estadounidense, siempre será un chino o una china quien presida el AIIB), y cinco vicepresidentes que hoy son de las siguientes nacionalidades: británico, francés, indio, alemán e indonesio (ninguna mujer).

En lo que respecta a la membresía del AIIB, hasta principios de mayo de 2018 eran 64 los países miembros o socios del banco; 42

regionales (Asia) y 22 no regionales: Europa (19), África (2) y América (1, Canadá).

Otros 22 países son considerados miembros potenciales (*prospective members*), a los que se asignan derechos accionarios que se hacen realidad cuando el país interesado (potencial miembro) suscribe el capital que le corresponde aportar y comienza a pagarlo. Cabe hacer notar que entre los socios potenciales están los siguientes países latinoamericanos (6): Bolivia, Brasil con derecho a ser considerado miembro fundador, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. Ninguno de estos países ha suscrito su aportación de capital y, por tanto, no son miembros activos del AIIB, a pesar de que se les menciona en los medios de prensa como si ya lo fueran, especialmente Brasil que suscribió la declaración anunciadora de la creación del banco.

Ningún otro país del cono sur aparece en el horizonte de miembros potenciales del banco, ni Centroamérica y México, ni del Caribe. Se dice con frecuencia en los medios que ningún país del continente americano, con excepción de Canadá, ha entrado al AIIB debido a la presión o a peticiones de Washington para que se abstengan. Sin duda la presión existe, pero ningún país aliado formal (OTAN) de Estados Unidos ha hecho caso a la misma y los más importantes de ellos ya están en el AIIB: Canadá, Gran Bretaña, Francia y Alemania.

## 5. Conclusiones

La iniciativa del gobierno chino de una franja y una ruta de conexión con su región geográfica y con Europa ha sido elevada al nivel de una de sus principales estrategias para expandir su influencia en el mundo, es una estrategia que va de la mano –aunque no lo dicen explícitamente las autoridades chinas– del desarrollo militar-naval de ese país en los mares aledaños a China (Meridional y Amarillo) y el océano Índico. Se trata de un proyecto integral de colocación de materiales excedentes de construcción, suministros de servicios financieros (coinversiones y

créditos) y exportación de tecnología chinas, en asociación con gobiernos y países cuyo número ya rebasa las tres decenas, y cuyos intereses económicos también saldrían eventualmente ganando. El fondeo para llevar a cabo tal proyecto proviene en el momento de la patada de inicio tanto de bancos y otros órganos especializados chinos como de entidades multilaterales, por ejemplo, el banco Asiático de Inversiones en Infraestructura.

El capital semilla que ya ha estado sembrándose en años recientes, seguramente, configurará en el mediano plazo un poderoso foco de desarrollo que atraerá a inversionistas privados, estatales y multilaterales de muchas latitudes del mundo, dirigido no únicamente a la construcción de infraestructura, sino también a una amplia variedad de actividades productivas y económicas. El éxito final de este desmedido proyecto –la conectividad de Asia y a más largo plazo la de Eurasia– dependerá de la capacidad de integración de los países y territorios geográficos involucrados para integrarse al proceso constructor y multiplicador de resultados. A diferencia del Plan Marshall, mediante el cual Estados Unidos logró impulsar la reconstrucción física de Europa occidental, donde se ubicaban países que eran desarrollados antes de la guerra, el proyecto OBOR está dirigido a países mayoritariamente en desarrollo, al menos en su etapa inicial, y a zonas geográficamente muy desarticuladas en términos de comunicaciones y conectividad. Si a eso se agregan la explosividad e inseguridad que privan en espacios como los de la mayor parte de Asia central y en el mismo noroeste de China (Xinjiang), uno podría vaticinar que la conectividad allí será complicada de lograr y de hacerse sustentable. No es así en el caso del sudeste asiático, donde a pesar del problema sobre el litigio entre varios países de la zona por la soberanía sobre arrecifes e islotes en el Mar Meridional de China, hay en general un mayor clima de coexistencia pacífica entre países, cohesión político-social al interior de los mismos, y un grado avanzado de integración económica, institucional y cultural dentro de ANSEA, y de ésta como bloque con la República Popular China.

Es evidente que China se ha olvidado de los consejos de Mao Zedong de nunca buscar la hegemonía, y de Deng Xiaoping de ocultar capacidades, y ahora con Xi Jinping se propugna posicionar a China como potencia dominante en el Pacífico, arrebatándole a Estados Unidos ese lugar. La diferencia en la ecuación de poder todavía es grande: Estados Unidos tiene miles de tropas en Corea del Sur y en Okinawa, la séptima flota compuesta de portaaviones y barcos escolta equipados con “armas estratégicas” (nucleares) y una absoluta superioridad sobre China en fuerza aérea. Para competir con eso, ¿qué mejor propuesta que una asociación económica donde todos ganen?

En todo caso, parece claro que China ha dejado atrás los años de cuidar que su ascenso a nivel de potencia global se hiciera respetando el *statu quo* mundial, evitando que se le identificara como potencia emergente que buscaba cambiar el orden mundial establecido, como le ocurrió en sus momentos a la Alemania Guillermina, al fascismo italiano, el nacional socialismo hitleriano y el militarismo japonés que fueron derrotados en sus intentos. Sin embargo, en vez de mostrar una cara conciliadora con el *statu quo* geopolítico global, hay muchos signos de que en la era de Xi Jinping China busca cambiar la correlación de fuerzas internacionales, tanto en orden económico vigente, donde tiene mayor peso y fuerza, como en el sistema financiero mundial, el orden político y militar, donde China está todavía lejos de ser una potencia definitoria.

En mi opinión, los gobiernos de ALC deben ser cuidadosos en no comprar, sin riguroso análisis previo, propuestas como el OBOR y sus principales instrumentos como el AIIB. El problema es que no hay una plataforma regional en donde los países de la región realmente discutan a profundidad las propuestas chinas y la forma en que las inversiones chinas se han comportado en Latinoamérica y el Caribe, que sirvan de base objetiva para la concertación de una posición regional inteligente. La CELAC ha demostrado no ser el organismo adecuado para consensuar una posición única que refleje los intereses comunes frente a China; tal vez no haya un sustituto a corto plazo de ese órgano,



y lo que es peor, quizá no sea posible armonizar tales intereses comunes básicos en otros órganos regionales, pero hay que intentar nuevas vías: no es posible que ALC siga pasivamente las propuestas chinas y sus agregados de última hora como el espacio y la ruta.

## Bibliografía

- He, Pin. 2015. “习近平 集权 第二期”, Mirror Newsnet, 17 de febrero (<http://www.mingjingnews.com/MIB/news/news.aspx?ID=N000077503>).
- Lam, Willy Wo-Lap. 2017. “China’s Global Power Projection Hit with ‘Strategic Overdraft’”. *China Brief* 11, mayo 11.
- Lampton, David M. 2014. *Following the Leader: Ruling China, from Deng Xiaoping to Xi Jinping*. Berkley: University of California Press.
- Li Cheng. 2016. *Chinese Politics in the Xi Jinping Era. Reassessing Collective Leadership*. Washington D. C.: Brookings Institution Press.
- MacFarquhar, Roderick. 1997. *The Politics of China: The Eras of Mao and Deng*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Texto íntegro (sic) del informe de Xi Jinping ante XIX Congreso Nacional del PCCh, distribuido en idioma español por la Embajada de China en México, 68 pp.
- Wood, Jacob. 2013. “China and the SCO: Dead Wood but a Good Platform.” *China Brief* 13(20), octubre 10. Deng Xiaoping, 1993. 邓小平文选. 三卷. 北京: 人民出版社



# La desaceleración del gigante asiático y su impacto político y económico en América Latina

*Rebeca Rodríguez Minor*

## Introducción

Hasta apenas el 2012, la región latinoamericana gozaba de una bonanza económica envidiable, gracias a los precios internacionales tan elevados de las materias primas que una China en boga industrializadora, consumía. Ese auge económico se conjuga al mismo tiempo –y en parte por la misma causa– de un auge en materia política que ampliaba el margen de negociación e influencia regional para algunos países que pretendían fervientemente expandir sus tendencias izquierdistas en la región, como lo fueron Brasil y Venezuela, que lograron hacerse de aliados políticos estratégicos en el Caribe y Centroamérica, usando como plataforma la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA).

El entramado político sudamericano, empapado de izquierdismo en sus diversas facetas, mostraba una región embelesada por los sorprendentes resultados de sus gobiernos en materia social y económica, los cuales poco tiempo después servirían también para caer en cuenta de la gran influencia de las materias primas (*commodities*) y sus precios elevados en aquellos resultados tan positivos.

Una vez que la economía china comenzó a desacelerarse considerablemente y, por ende, su consumo de materias primas, los precios internacionales disminuyeron, mostrando nuevamente al mundo la realidad latinoamericana. Los liderazgos subregionales izquierdistas se apaciguaron al mismo tiempo que aumentaban los despilfarros económicos, la desigualdad social y el abuso de poder. Los cotos de corrupción, el autoritarismo y la represión gubernamental reaparecieron, hasta con tintes dictatoriales.

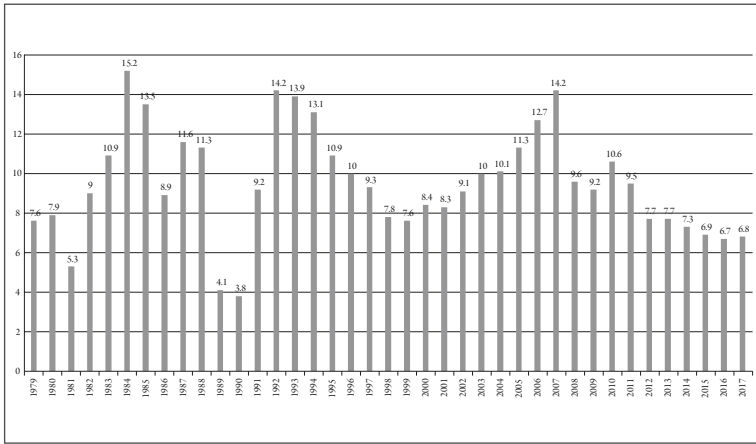
La desesperación latinoamericana, en su condición dependiente de las vicisitudes económicas globales que implica la mono-producción exportadora primaria, los obliga viciosamente a continuar en ese esquema de relación rentista, centro-periferia, de la que China sabe aprovecharse oportunamente. Si en tiempos neoliberales, el aliado estratégico de América Latina era Estados Unidos de América (EUA), hoy lo es China, quien camaleónicamente logra ser afín a las tendencias políticas de los países, dependiendo del gobierno con el que se esté negociando. La compra de materias primas por parte de China siempre irá acompañada de contratos de inversión masiva en el país destino, licitaciones para proyectos de gran calado en el sector de la construcción, la exploración y explotación de materias primas, entre otros.

## 1. China en sus mejores años

Como sabemos, la economía china ha logrado mantener un ritmo de crecimiento sostenido sorprendente por más de treinta años. Según el Banco Mundial, China cuenta con la máxima expansión sostenida alcanzada entre las grandes economías del mundo en toda la historia. Se ha convertido en la mayor economía en términos de paridad de poder de compra, así como en el mayor manufacturero y comerciante de mercancías del mundo (Morrison, 2018). A principios de los años noventa, el crecimiento económico del gigante asiático alcanzó cifras mayores al 14% anual, repitiendo este alcance nuevamente justo

antes del colapso financiero global del 2008. Desde 1989 y hasta el 2017, su producto interno bruto (PIB) anual ha crecido en promedio más del 9%.

**Gráfico 1. Crecimiento real del PIB de China: 1979-2017**



Fuente: elaboración propia con base en Morrison (2018), el Fondo Monetario Internacional y el *National Bureau of Statistics of China*.

Según las predicciones de varios análisis, incluyendo al Foro Económico Mundial, China rebasaría en el 2030 a EUA como la primera economía del mundo en términos del PIB (Gray 2017); año en que India también se posicionaría ya como la segunda economía, seguida de EUA, que se desplazaría hasta un tercer lugar debido, en gran medida, a que la economía china es la que más crece a escala global (6.7% en 2016 *versus* 1.6% de EUA en el mismo año) (NBS 2018). A pesar de su actual desaceleración, China era y sigue siendo el gran motor de la economía global.

De acuerdo con Morrison (2018), las reformas internas implementadas permitieron descentralizar la economía, privatizando empresas, antes paraestatales, que impulsaron actividades productivas principalmente en el sector servicios, comercio y agricultura, dirigidas a la

eficiencia y la comercialización internacional. Desde principios del presente siglo, China ha mantenido una balanza comercial superavitaria considerable gracias al enorme mercado internacional que existe para sus productos. Sólo para darnos una idea del nivel de comercio alcanzado, al 2018 –y aún con la actual desaceleración económica que ha tenido China– esta nación alcanza los 2,157 millones de dólares (mdd) en exportación; muy por encima del segundo lugar, EUA, con 1,576 mdd anuales (CIA 2018).

Ese gran auge económico, derivado de la inversión de capital a gran escala, a la par de un rápido crecimiento de la productividad, implicó una carrera de producción industrial sin precedentes, con el consecuente consumo masivo de materias primas que se requiere para industrializarse y para producir. Los proveedores centrales, y ahora grandes amigos, China los encontraría en economías emergentes como las latinoamericanas.

## 2. La época de oro latinoamericana

Así como sucedió en toda la historia económica reciente latinoamericana, esta región sigue al día de hoy basando su economía en la exportación de materias primas principalmente. China, como gran consumidor de éstas, ha penetrado fuertemente en la región, convirtiéndose en poco tiempo, en el principal socio comercial de países como Brasil, Perú y Chile, así como en segundo de México y Argentina, situándose sólo después de EUA y del Mercado Común del Sur (Mercosur), respectivamente. Para el 2013 –apenas comenzando la desaceleración china–, el comercio bilateral entre China y América Latina alcanzaba los \$270,000 millones y la inversión directa no financiera de China en esta región llegaba a los \$15,000 millones (Rodríguez Minor 2015).

En tiempos en que esa nación asiática crecía a ritmos porcentuales de doble dígito (2001-2010), las economías latinoamericanas gozaron

también de una bonanza sorprendente que les permitió cómodamente posicionarse en las primeras filas del crecimiento económico mundial, aún en la plena crisis financiera global del 2008. Los elevados precios de los *commodities*, generados por la excesiva demanda china, permitieron el blindaje económico regional aún en los tiempos más difíciles. Así, naciones como Brasil, Chile, Perú y Argentina –principales exportadores de materia prima a China–, fueron quienes se recuperaron más rápidamente de la recesión (Daza 2016).

El auge económico de América Latina se dio principalmente entre los años 2003 y 2011, en gran medida gracias a que la participación de China en las exportaciones regionales pasó del 1% al 9% en tan sólo catorce años –del 2000 al 2014– (Daza 2016). Los *commodities*, principalmente dirigidos al mercado asiático, se concentran en metales (como el mineral de hierro, el níquel y el cobre), el petróleo, la soya, la harina de pescado, entre otros.

Para poder vislumbrar el auge alcanzado en el sector exportador latinoamericano dirigido al dragón asiático basta mencionar algunos ejemplos específicos; en el caso de Brasil, tan sólo a principios del siglo XXI, sus exportaciones a China aumentaron de \$1.1 a \$30.8 mmd, pasando del 2 al 15% de las exportaciones totales. De igual forma, las importaciones desde China crecieron de un 2% a 14% del total en el mismo periodo –de \$1.2 a \$25.6 mmd– (Ferreira 2011; IPEA 2012).

Del 2000 al 2010, el PIB *per cápita* brasileño se incrementó enormemente, en gran medida, gracias a la participación en el mercado del trabajo y de consumo con políticas sociales para la distribución más equitativa del ingreso, la expansión del crédito y de valorización del salario mínimo (Rodríguez Minor 2014). En esos años, el sector primario carioca logró un alza considerable, aunado a una tasa media anual de crecimiento en la productividad de la industria extractiva brasileña, del petróleo y el gas natural de más del 80%. Los derivados del petróleo y los biocombustibles llegaron a alcanzar hasta un 160% de crecimiento (De Negri y Cavalcante 2013).

El presidente en turno, Lula Da Silva, se daba el lujo de viajar por el mundo, vendiendo la marca 'Brasil', haciendo creer al mundo que la bonanza económica y productiva de su país había llegado para quedarse. Brasil logró atraer tanta inversión extranjera que entre el 2009 y el 2010, justo en plena crisis financiera global, el gobierno se dio el lujo de elevar los impuestos a la inversión foránea y se volvió acreedor del Fondo Monetario Internacional (FMI) al prestarle dinero para estabilizar la economía internacional. La influencia y liderazgo regional brasileño se hacían sentir fuertemente, afianzando las relaciones con sus vecinos del Cono Sur, con proyectos regionales aparentemente de gran envergadura como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

El caso de Venezuela es uno de los más representativos de ese auge político y económico latinoamericano que provocaron los *commodities*. Desde inicios del gobierno de Hugo Chávez en 1999, el petróleo ha sido el enfoque de la productividad nacional, alcanzando, según Sabatini (2015), hasta un 95% del total de las actividades económicas del país. El petróleo se llegó a cotizar en alrededor de 100 dólares por barril en la época de la bonanza internacional de las materias primas, lo que le permitió al país lograr un aumento del 50% en su poder adquisitivo con relación al promedio registrado en el período previo a 1995 (Rosnick y Weisbrot 2014). Ese gran *boom* del crudo permitió al gobierno chavista maniobrar cómodamente para establecer alianzas estratégicas con otros gobiernos regionales con quienes compartía su ideología política como Cuba, Bolivia, Ecuador y Nicaragua, los cuales se encontraban con ofertas muy atractivas de trueque sobre servicios o intercambios mercantiles por petróleo garantizado a costos muy bajos. De esa manera, varias naciones caribeñas firmaron pactos de intercambio comercial con Venezuela, principalmente dentro del marco del programa PetroCaribe, para la financiación del hidrocarburo en la región y la fundación del bloque subregional: ALBA.

La expansión política venezolana, por supuesto abarcó también una ampliación en sus relaciones con China que, convenientemente, contaba con una afinidad ideológica 'antianqui' que justificaba el



acercamiento para evadir a los acreedores financieros internacionales tradicionales y así Venezuela pudo obtener préstamos accesibles por parte del dragón asiático a cambio de petróleo.<sup>1</sup>

En estrecha relación con los canales comerciales y de inversiones, China se está convirtiendo rápidamente en la principal fuente de crédito soberano para un conjunto de países latinoamericanos, fundamentalmente aquellos con dificultades de acceso a los mercados globales de capitales. Entre 2005 y 2011, la banca pública china habilitó líneas de crédito por más de US\$ 75 mil millones para los gobiernos de la región<sup>2</sup> (Girado y Burgos 2015:28).

### 3. La desaceleración china y el consecuente declive latinoamericano

Es de todos sabido que desde principios del 2012 la economía china se ha desacelerado considerablemente hasta alcanzar un 6.8% en 2017 (NBS 2018). Esta desaceleración tiene su origen en un menor crecimiento de las exportaciones y de la formación bruta de capital fijo, lo que ha acarreado como consecuencia una fuerte caída del valor de las exportaciones primarias de las naciones latinoamericanas y un aumento considerable en el valor de las importaciones manufactureras. Según Daza (2016), entre el año 2000 y 2014, la participación china en las importaciones latinoamericanas pasó de poco más del 2% al 16%.

Como puede verse en el Cuadro 1, el mercado de las exportaciones a escala global se vio severamente afectado en el periodo 2008-2011; cuando el mundo atravesaba la peor crisis financiera de la era moderna. Las regiones que principalmente resintieron esa caída abrupta

- 
- 1 Los precios del barril de crudo que alcanzaron los 100 dólares, permitieron ese margen de maniobra a Venezuela, principalmente considerando que China es su principal comprador, representando el 40% de sus ventas totales.
  - 2 Ya para el año 2014 los préstamos alcanzaban los 22 000 millones de dólares, superando los montos otorgados conjuntamente entre el Banco Mundial y el Banco Interamericano del Desarrollo en la región (Ulloa y Becerra 2017).

en sus exportaciones fueron las economías emergentes y en desarrollo, primordialmente las de América Latina y el Caribe, Oriente Medio y el norte de África.

**Cuadro 1. Regiones seleccionadas: crecimiento de las exportaciones, 1992-2016 (en porcentajes)**

	1992-1995	1996-2000	2001-2007	2008-2011	1992-2000	2001-2016
Comercio mundial	6,9	7,7	6,6	2,7	7,3	4,5
Exportaciones mundiales	7,0	7,4	6,6	2,8	7,2	4,5
Economías avanzadas	6,6	7,6	5,4	1,9	7,2	3,8
Estados Unidos	7,3	6,7	3,9	3,6	6,9	3,3
América Latina y el Caribe	9,9	7,8	4,9	1,2	8,7	3,2
Economías emergentes y en desarrollo	9,0	6,8	10,0	4,5	7,8	6,4
Oriente Medio y Norte de África	6,4	3,2	6,6	3,4	4,6	4,9
Economías emergentes y en desarrollo de Asia	13,4	8,6	15,0	7,1	10,7	9,3

Fuente: elaboración propia con base en (CEPAL 2017) y FMI (2017).

Las vicisitudes externas, llámese baja inminente de los precios del crudo o la volatilidad en el valor de las materias primas en general, definen los niveles de crecimiento de estas naciones, donde las proyecciones sobre su potencialidad son por demás especulativas y de corto plazo. Las ventas de petróleo en Venezuela y otros países como Colombia y Ecuador, representan más de la mitad de sus ingresos por exportaciones. Lo mismo sucede en el caso de Chile con los minerales (cobre) y en Argentina, Paraguay y Uruguay con su sector agropecuario (Rodríguez Minor 2015). El caso de Brasil parece estar un poco más balanceado, ya que el sector agropecuario representa el 40% de las ventas externas, los minerales y metales alrededor de un 20%, y un 25% el resto de productos (IDB - INTAL, 2015). No obstante, el problema se centra en que

la diversificación extractiva en cualquiera de los sectores es dependiente de los precios internacionales, lo que mantiene para la nación carioica una expectativa de crecimiento inestable.

Los datos más recientes de la CEPAL (2017) confirman que en los últimos años, principalmente en Sudamérica, se ha manifestado un limitado papel de las exportaciones debido a la disminución del comercio a partir de la crisis financiera del 2008, la desaceleración del crecimiento económico de China y, por supuesto, el consecuente fin de la bonanza de la demanda agregada de las materias primas a escala global.

Cabe destacar que el sector exportador de la región centroamericana y México han sido más dinámicos que el de América del Sur, ya que su economía se ha mantenido más o menos estable en el mismo periodo gracias a su no dependencia a la comercialización de *commodities* y a que su mercado meta se concentra principalmente en Norteamérica,

**Cuadro 2. América Latina y el Caribe (subregiones seleccionadas): principales destinos de las exportaciones, 2015 (en porcentajes de valor total)**

América Latina y el Caribe		América del Sur*		Centroamérica**		México	
EUA	41.5	<b>China</b>	<b>14.2</b>	EUA	44.6	EUA	81.6
<b>China</b>	<b>8.4</b>	EUA	12	Canadá	2.7	Canadá	2.7
Canadá	2.1	Países Bajos	3.2	Países Bajos	2.6	<b>China</b>	<b>1.3</b>
Países Bajos	2	Japón	2.7	Alemania	1.8	España	0.9
Japón	1.9	República de Corea	2	Bélgica	1.7	Alemania	0.9
Otros	44	Otros	65.8	Otros	46.6	Otros	12.6

Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2017) y UN-COMTRADE.

\*Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

\*\*Los países incluidos son: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

y no en China. Lo anterior confirma la influencia del mercado chino especialmente en los países sudamericanos (CEPAL 2017; Bittencourt 2017).

Con respecto a la composición de las exportaciones latinoamericanas, se aprecia que el rubro de los bienes de consumo fue el que sufrió una drástica desaceleración en América del Sur al pasar del 5.8% en el periodo 2002-2008, a un 3.7% del 2009 al 2016.

### 3.1. El desplome político y el destape de los grandes vicios

El devenir económico de América Latina vino aparejado con el desplome político de varias naciones dominadas por la izquierda durante varios años. Cuando muchos llegaron a creer que las políticas internas –populistas, progresistas o socialistas– implementadas por gobiernos como el de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, los Kirchner en Argentina o Hugo Chávez en Venezuela eran un éxito, la cruda realidad se hizo presente. El ritmo de crecimiento económico que había hecho percibir a los ciudadanos una sensación de desarrollo y estabilidad, el combate a la pobreza y una mayor equidad en la distribución de la riqueza, ahora se traducían en escasez, empleos y salarios precarios, y en detrimento de la calidad de vida en general, lo cual derivaría en un gran descontento social. Por ende, aquellos cegados por el efímero auge regional terminaron abriendo los ojos a una realidad ya conocida por todos en décadas pasadas. Así, la desaceleración productiva destapó nuevamente los grandes vicios perennes que oprimen a Latinoamérica: la corrupción rampante, el abuso del poder, la polarización social, la criminalidad y el despilfarro económico salieron a flote, y no sólo eso, sino que en casos tan dolorosos como el de Venezuela se presenta un régimen dictatorial con el autoritarismo, la represión social y el aislacionismo que ello conlleva. Si bien Chávez logró mejorar algunos ámbitos sociales, como el combate a la pobreza y el impulso en la educación

primaria, hoy en día los índices de competitividad mundial de Venezuela han ido colapsando a tal grado que se posiciona en los últimos escaños de la lista del Foro Económico Mundial (Schwab 2018).

Adicionalmente, la fuga de capitales, las escasas reservas federales, la cada vez más imperceptible inversión extranjera y el aumento alarmante de la deuda pública se suman a la caída impredecible de los precios del petróleo desde mediados del 2014, los cuales han reducido alarmantemente los ingresos nacionales. Este cúmulo de factores ha devenido en una contracción económica a nivel de emergencia que alcanza el índice inflacionario más alto del mundo (2000%); junto con un desabasto de productos básicos y escasez de empleo que mantienen la productividad interna paralizada. La excesiva dependencia de esta nación sureña a las ventas por petróleo y la ínfima inversión que se ha hecho en exploración, tecnología e infraestructura, tanto para impulsar la propia industria petroquímica como la productividad diversificada en otros sectores, dispara los niveles de dependencia y vulnerabilidad macroeconómica del país. En consecuencia, el margen de maniobra que el alza del precio del crudo le permitió a Venezuela hacerse de diversos aliados regionales en años anteriores se ha agotado y ahora ya no queda presupuesto ni siquiera para mantener en pie su economía interna.

El caso de Brasil también requiere mención en este segmento. Desde la crisis del 2008, varios sectores cruciales de la producción en Brasil han sufrido un impacto negativo que ha derivado en una desaceleración industrial muy fuerte. El precio de los minerales y la industria de la transformación han sido de los más afectados. Como ejemplo, en tan sólo dos años, del 2011 al 2013, la exportación brasileña de hierro a China cayó un 24%. Así, la caída internacional de los precios de los productos básicos implicó que el país ya no pudiera sostener la espiral positiva económica que lo caracterizó por varios años. De igual forma, el gobierno progresista encabezado por Lula da Silva, y posteriormente por Dilma Rousseff, sufrió una crisis interna sin precedentes, primordialmente, debido al esquema de sobornos que se destapó entre

empresas constructoras y el desvío de fondos a campañas políticas por las licitaciones de Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), la empresa brasileña petrolera paraestatal por excelencia; todo ello ha derivado en una de las recesiones económicas más fuertes de la historia reciente de Brasil, que se presenta del 2014 al 2017, cuando el crecimiento fue casi nulo y, de hecho, llegó hasta una estrepitosa contracción del -3.5% en el 2015 (véase Cuadro 3).

**Cuadro 3. PIB de Brasil (porcentaje de crecimiento anual en precio constante)**

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
7.5	3.9	1.9	3.0	0.5	-3.5	-3.4	-0.9

Fuente: elaboración propia con base en FMI (2018).

Como puede verse en el cuadro anterior, el drástico vuelco del crecimiento económico de Brasil en tan pocos años refleja la vulnerabilidad de su sistema interno y la fragilidad de los sectores productivos que mueven la economía, la cual no logra alcanzar niveles de competitividad consolidada. Además, problemas endémicos como la corrupción, la baja especialización productiva ante el predominio de la extracción básica de materias primas para la exportación –principalmente dirigida a China–, ha derivado en la precarización industrializadora brasileña y en una crisis política sin precedentes. Después del *impeachment* a Dilma Rousseff, el actual presidente Michel Temer contaba en el 2017 con un nivel de aprobación inverosímil del 5%, mientras el expresidente más carismático que haya tenido Brasil en los últimos tiempos, Lula da Silva, hoy cumple una condena en prisión de 12 años por corrupción. Por lo tanto, el liderazgo brasileño en la región se ha desdibujado por completo. Incluso, la propia UNASUR sufre su peor crisis con el anuncio en abril del 2018 de seis naciones miembros (entre ellas, Brasil) sobre la suspensión de su participación en dicho organismo, acusando a Venezuela y a Bolivia de bloquear su funcionamiento.

Por su parte, Argentina también muestra un claro ejemplo del declive económico aunado al desplome político izquierdista ya que, después de la crisis del 2008, esta nación sureña parecía mostrar una economía en bonanza al lograr recuperarse rápidamente de la crisis mundial y alcanzando en el 2010 un sorprendente 10.1% de crecimiento, mientras en el 2011 todavía registraba un boyante 6%. Esos sorprendentes resultados se debieron, como en los otros casos, a la notable alza en los precios internacionales de los *commodities*, al consumo interno y a la inversión que ese *boom* generaba (Weisbrot, Ray, Montecino y Kozameh 2011). Sin embargo, poco después, y como consecuencia del déficit energético, el colapso del valor de los productos básicos y de la poca confianza que generaba el gobierno justicialista de Cristina Fernández de Kirchner, a partir del 2012 esta nación comenzó a sufrir una fuerte desaceleración interna, a tal grado de llegar a un déficit del -2.5% en el 2014. Como puede verse en el Cuadro 4, el ritmo de crecimiento se ha mantenido en un rango por demás vulnerable en los años siguientes debido a que, al ser un país netamente exportador de cereales y legumbres como la soya, la mala cosecha de ese año y la volatilidad internacional de los precios impactaron directamente en su rendimiento económico.

**Cuadro 4. PIB de Argentina (porcentaje de crecimiento anual en precio constante)**

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
10.1	6.0	-1.0	2.4	-2.5	2.7	-1.8	2.8

Fuente: elaboración propia con base en FMI (2018).

El gobierno justicialista de Cristina Fernández (2007-2015) impulsó el desarrollo interno restringiendo las importaciones y fortaleciendo la industria local con medidas progresistas que parecían llevar al país por un excelente camino de prosperidad económica, principalmente ante los magros resultados en materia económica alcanzados a principios de la actual década; sin embargo, su gobierno estuvo plagado de polémicas ante el inevitable debilitamiento de la economía. Por ende, en un

intento por hacer creer que la economía argentina se mantenía sana y boyante, el gobierno manipuló constantemente los reportes internacionales sobre las cifras macroeconómicas de la nación, lo que le valió al gobierno perder la credibilidad internacional en su supuesta bonanza económica. Después de varias advertencias, el FMI terminó sancionando al país con restricciones para la obtención de créditos y préstamos, lo que mermó en gran medida la imagen de Argentina. Finalmente, el alto nivel de riesgo alcanzado implicó la caída estrepitosa de la inversión extranjera. A su vez, la escasez de fondos propios impedía mantener la productividad local que tanto anhelaba impulsar el gobierno, por lo que una vez más se demostraba que el éxito económico previo se debió primordialmente a la dependencia económica del país del tango a los ingresos obtenidos por las exportaciones dirigidas a sus principales socios comerciales, entre ellos, por supuesto, China.

Al igual que en Brasil, el descontento social se hizo evidente en Argentina, no obstante, ese disgusto se manifestó por la vía democrática en las urnas. Después de 12 años de gobiernos izquierdistas, el pueblo argentino decidió darle su voto a la extrema derecha, liderada por Mauricio Macri: un empresario multimillonario que ha aplicado estrategias ‘correctivas’, neoliberales, radicales y atractivas para los intereses de la banca y los organismos financieros internacionales. Estos bandazos de extrema izquierda a extrema derecha, lejos de estabilizar la economía, han profundizado la crisis. De este modo, el déficit fiscal, la hiperinflación y la devaluación del peso argentino frente al dólar en el 2018 han orillado al gobierno de Macri, como ya es costumbre en los gobiernos neoliberales en Argentina, a acudir al FMI para pedir un rescate financiero que les permita afrontar la crisis. Ni hablar del descontento poblacional y sus opiniones al respecto de estas medidas ya por todos conocidas y ambas rechazadas.



## 4. Conclusiones

La dependencia económica y ahora también política de América Latina, principalmente del Cono Sur, hacia China, es evidente. Lo que antes significaba EUA para el crecimiento de las economías latinoamericanas, lo es ahora China. Como se visualizó en el 2015 (Rodríguez Minor 2015), las relaciones sino-latinoamericanas, lejos de ser enriquecedoras, complementarias y productivas para las economías regionales, repiten el esquema de codependencia y subordinación en el que los gobiernos siguen un patrón rentista de sus mercados que les permite seguir manteniendo a flote su economía con los ingresos obtenidos de la venta de sus preciadas materias primas. Sin embargo, ahora la situación es todavía más preocupante que antes, ya que los gobiernos izquierdistas, con el pretexto de su afinidad política con China, le han permitido el acceso masivo a sus naciones por medio de enormes proyectos de inversión<sup>3</sup> y contratos jugosos para la exportación garantizada de materias primas a precios preferentes a cambio de créditos y préstamos millonarios para sortear la recesión económica que la propia desaceleración china les ha ocasionado. Baste decir que del 2005 al 2011, el 84% de los préstamos chinos a la región se dirigieron a cinco países con gobiernos izquierdistas: Venezuela, Brasil, Argentina, Ecuador y Bolivia (Gaussens 2017), en ese orden de importancia en cuanto a los montos. Así, ya para el 2015, Venezuela alcanzó la cifra de los 65,000 mdd en préstamos chinos (Ulloa y Becerra 2017).

Pierre Gaussens (2015) refleja esto de manera muy fundamentada explicando a detalle el caso de Ecuador, un país pequeño con un gobierno socialista por 10 años que se dedicó a vender la idea de un proyecto de nación basado en la equidad social, la productividad interna y el desarrollo estabilizador, cuando en realidad este país firmaba pactos multimillonarios de atracción de inversión china, profundizando el

---

3 A partir del 2010, la inversión extranjera directa (IED) china a América Latina ha aumentado de \$7,342 mdd a \$42,717 mdd (Bittencourt 2017).

modelo extractivo y agroexportador en lo que el autor denomina como ‘Consenso de los *Commodities*’.

Finalmente, los casos aquí presentados reflejan cómo esa codependencia comercial con China creó la falsa ilusión internacional de que América Latina había logrado, por medio de sus políticas progresistas, socialistas y/o izquierdistas, impulsar la potencialidad económica aprendiendo de las lecciones lascivas del pasado. Empero, el anclaje perenne de sus economías extractivas –ahora de China–, demostraría poco tiempo después la falacia de los auges tanto económicos como políticos alcanzados previamente, de forma que el modelo de relación centro-periferia se mantiene, no importa el tinte político que lo represente.

En suma, el desencanto social masivo frente a los resultados dados por los gobiernos en cuestión ha dado pauta al colapso casi generalizado de la izquierda política en la región. El neoliberalismo vuelve a dominar en las urnas de países como Argentina, Chile y el propio Brasil, dejando atrás aquellos proyectos de nación que parecían tan prometedores para las naciones. En este flamante renacer del conservadurismo derechista es de hacer notar que China sigue presente como gran socio comercial, consumidor de los productos extractivos, inversionista de gran calado en proyectos nacionales torales y como acreedor financiero; todo ello aún sin existir afinidad política entre las partes. Por lo tanto, hay que considerar que el gobierno de ese dragón asiático es camaleónico ya que se introduce, negocia, manipula y consigue pactar lo que más convengan a sus intereses sin importar la tendencia política de su contraparte. Hay negocio para y con todos, sólo hay que moldearse, sobre todo cuando los gobiernos latinoamericanos toman tan limitadas precauciones respecto de los financiamientos chinos.

## Bibliografía

- Bittencourt, Gustavo. 2017. “¿Es posible una estrategia latinoamericana hacia las inversiones chinas?”. En, Dussel Peters, Enrique (ed.). *América Latina y el Caribe y China. Economía, Comercio e Inversión 2017*. México: UNAM y UDUAL, pp. 449-470.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2017. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Daza, Humberto. 2016. “Las Relaciones Comerciales entre China y América Latina”. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* XXII 2, pp. 63-80.
- De Negri, Fernanda y Luiz Ricardo Cavalcante. 2013. “Evolução Recente dos Indicadores de Productividade no Brasil”. *IPEA Radar Tecnologia, Produção y Comercio Exterior* 08, pp. 7-16.
- Ferreira, Lucas. 2013. “Productividade Total dos Fatores no Brasil: Impactos Da Educação e Comparações Internacionais”. *IPEA Radar Tecnologia, Produção y Comercio Exterior* 08, pp. 39-48.
- Gaussens, Peter. 2015. *Tomar el poder sin cambiar al mundo. El fracaso de la izquierda latinoamericana*. México: Yecolti A.C.
- Girado, Gustavo Alejandro y Martín Burgos. 2015. *Veinte años de relaciones comerciales entre China y Argentina*. Argentina: Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina.
- Gray, Alex. 2017. “Las 10 mayores economías del mundo en 2017”. *Foro Económico Mundial*. En: [<https://www.weforum.org/es/agenda/2017/03/las-10-mayores-economias-del-mundo-en-2017/>]. Consultado en febrero del 2018.
- IDB – INTAL (Inter-American Development Bank - Instituto de Integración de América Latina). 2015. *Falling commodity prices: An open-ended scenario*. Argentina: IDB-INTAL.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). 2012. *¿Desarrollo Inclusivo Sustentável? Brasil*: IPEA.

- Morrison, Wayne. 2018. *China's Economic Rise: History, Trends, Challenges, and Implications for the United States*. EUA: Congressional Research Service, Federation of American Scientists.
- NBS (National Bureau of Statistics of China). 2018. En: [<https://tradingeconomics.com/china/gdp-growth-annual>]. Consultado en marzo de 2018.
- Rodríguez Minor, Rebeca. 2015. "El impacto del declive de los BRIC y las recientes estrategias de integración multilateral en las relaciones sino-latinoamericanas". En, Martínez Cortés, José Ignacio (ed.). *América Latina y el Caribe y China. Relaciones Políticas e Internacionales 2015*. México: UNAM, UDUAL, pp. 131-148.
- Rodríguez Minor, Rebeca. 2015. "The Impact of the Decline in Oil Prices in Latin America". *Journal of Social Economics Research*, 3, pp. 38-57.
- Rodríguez Minor, Rebeca. 2014. "El Brasil de hoy". *Observatorio de la Economía Latinoamericana* 199, pp. 1-14.
- Rosnick, David & Mark Weisbrot. 2014. *El crecimiento económico latinoamericano en el siglo 21: El auge de los productos básicos que nunca fue*. EUA: Center for Economic and Policy Research.
- Sabatini, Christopher. 2015. "Crude Calculus. Latin America's Risky Bet on Pricey Oil". *Foreign Affairs*, pp.
- Schwab, Klaus (ed.). 2018. *Global Competitiveness Report 2017-2018*. Ginebra: Foro Económico Mundial.
- Ulloa, Andrés y Claudia Becerra. 2017. "Explicando la inversión china en América Latina". En, Dussel Peters, Enrique (ed.). *América Latina y el Caribe y China. Economía, Comercio e Inversión 2017*. México: UNAM, UDUAL, pp. 45-66.
- Weisbrot, Mark, Rebecca Ray, Juan A. Montecino y Sara Kozameh. 2011. *La historia del éxito económico argentino y sus implicaciones*. EUA: Center for Economic and Policy Research.

**SECCIÓN 2**

La relación América  
Latina y el Caribe  
con China



# China en América Latina y el Caribe: Plan de Cooperación, instituciones regionales y desarrollo de proyectos de infraestructura bilaterales

*Rosa María Marcuzzi*

## Introducción

La posición de la República Popular China en la región se ha modificado sustancialmente desde las décadas de los cincuenta y sesenta. En este período internacional de la guerra fría, China llevó adelante una diplomacia cultural e ideológica destinada a fortalecer a los partidos pro-chinos en la región. En 1990, con la visita del Presidente Yang Shangkun a América Latina, se inició una nueva etapa de la relación con la región, basada en una estrategia pragmática con el fortalecimiento de lazos comerciales, tecnológicos y culturales en el marco de la cooperación Sur-Sur. Desde esta perspectiva, la región es considerada por contar con múltiples recursos, tales como reservas acuíferas, energéticas y alimenticias; por su proyección hacia los dos océanos, el Atlántico y el Pacífico, y por sus gobiernos democráticos con una diplomacia moderada, lo que le otorga relevancia relativa en el sistema internacional.

La República Popular China como poder regional y América Latina como región subordinada confluyen en una serie de organismos para llevar adelante iniciativas de desarrollo. Entre estos organismos se encuentran: el BRICS, foro multilateral de coordinación entre Brasil,

Rusia, India, China y Sudáfrica, surgido como entidad política y diplomática con propósitos económicos; el G-20, foro internacional que promueve la gobernanza financiera internacional; y el G77+China, la mayor organización intergubernamental de países en desarrollo a la que se ha sumado China para proyectar ideas sobre la cooperación Sur- Sur y complementar la cooperación Norte- Sur. China también ha manifestado interés en las iniciativas regionales latinoamericanas, como observador en el Grupo de Río, en sus consultas al MERCOSUR, a la CAN y a la ALADI.

En este contexto, la República Popular China ha sistematizado la cooperación con los treinta y tres países latinoamericanos y caribeños a través del Foro China- CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) y del Plan de Cooperación China - Estados Latinoamericanos y Caribeños (2015-2019), firmado en Pekín el 8 y 9 de enero de 2015 y renovado en el Plan de Acción Conjunto de Cooperación en Áreas Prioritarias CELAC-China (2019-2021), firmado en Santiago de Chile el 21 y 22 de enero de 2018. En ambos planes el desarrollo de infraestructura es definido como un área prioritaria de la cooperación, entre otras<sup>1</sup>.

Estudios recientemente publicados analizan el desarrollo de los proyectos de infraestructura de China en los países de la región, específicamente los trabajos contenidos en *Building Development for a New Era. China's Infrastructure Projects in Latin America and the Caribbean*, editado por académicos latinoamericanos, chinos y norteamericanos en el presente año. Los proyectos de infraestructura, objetos de estudio de la citada publicación, son mayoritariamente de carácter bilateral, exceptuando el tren bioceánico en el que participan Brasil y Perú junto a China. En el desarrollo de los mismos interviene el Foro

---

1 Primer Foro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y China. Explorando espacios de cooperación en comercio e inversión. Naciones Unidas, CEPAL, 2015, p. 44. Plan de Acción Conjunto de Cooperación en Áreas Prioritarias CELAC-CHINA (2019-2021). Segundo Foro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y China, Santiago de Chile, 21 y 22 de enero de 2018.



CELAC como ámbito impulsor de la relación bilateral con los países destinatarios de los proyectos de infraestructura acordados, tales los casos de México (Dussel Peters 2018) y de Ecuador (Garzón y Castro 2018). Las instituciones regionales no participan directamente de la formulación y de la ejecución de los proyectos acordados.

En relación a ello, el presente trabajo parte de la sistematización de la cooperación regional manifestada en los dos planes de cooperación firmados por la República Popular China (en adelante RPCH) y la CELAC para identificar la participación de las instituciones financieras regionales en el desarrollo de los proyectos de infraestructura de China destinados a tres países de la región: México, Nicaragua y Ecuador.

Para ello el estudio se divide en tres apartados: 1) En el primer apartado se describen los contextos de firma de los dos Planes de Cooperación China- CELAC; 2) En el segundo apartado se identifican las instituciones financieras regionales a las que pertenece México, Nicaragua, Ecuador y la RPCH, destacando el carácter bilateral de las obras de infraestructura emprendidas; 3) Se concluye con una reflexión final sobre los organismos financieros regionales en el desarrollo de proyectos de infraestructura de China en los tres países citados.

## 1. Los planes de Cooperación China-CELAC: beneficios mutuos y desarrollo común

El Plan de Cooperación propuesto por China a la CELAC fue firmado en ocasión de la primera reunión de Ministros de Relaciones Exteriores participantes del Foro China- CELAC en Pekín el 8 y 9 de enero de 2015. La firma del Plan de Cooperación responde a la presencia global de China desde principios del siglo XXI. En su inserción global, China se orienta por una estrategia pragmática, con objetivos económicos y comerciales, e incentivando la cooperación Sur- Sur.

El crecimiento económico registrado por la RPCH, un promedio de 9% anual en el período 2000-2016, requiere de recursos naturales,

los que son demandados a los países latinoamericanos y caribeños<sup>2</sup>. La alta tasa de crecimiento de su PIB ha modificado el mapa de las relaciones económicas mundiales en el nuevo siglo. China ha potenciado el vínculo entre las economías en desarrollo, ha internacionalizado las economías emergentes y, en este proceso, ha reducido la brecha entre estas economías y los países industrializados (CEPAL 2015).

El pragmatismo de la política exterior China ha impulsado los beneficios mutuos y la cooperación económica y diplomática Sur- Sur. Su estrategia en la región está guiada por intereses económicos y ello ha beneficiado a los países latinoamericanos y caribeños en sus exportaciones, en sus importaciones a bajo precio, en la diversificación comercial y de las inversiones. China propone un nuevo orden económico y político internacional mediante reformas incrementales y democratización de las relaciones internacionales, según lo ha afirmado el consultor del gobierno y académico Zheng Bijian<sup>3</sup>.

En América Latina y el Caribe la presencia económica china se revela en los indicadores de comercio, siendo el segundo socio comercial de los países latinoamericanos, creciendo veinte veces respecto a lo comercializado en el año 2000 y siendo el tercer inversor en lo cuantificado como *outbond direct investment* (Yang 2015). La firma del plan de cooperación con la CELAC incrementó las expectativas de China de lograr relaciones económicas más estrechas con la región.

Desde la perspectiva latinoamericana, la presencia de la RPCH como uno de los poderes globales junto a Estados Unidos y a Europa en las décadas por venir (Cesarín 2013) incentiva a la región a diversificar sus relaciones con la segunda economía mundial, diversificación prevista en los dos planes de cooperación de la región con la RPCH.

El primer Plan de Cooperación China-CELAC, firmado en Pekín en enero de 2015, abarca una amplia agenda que incluye trece áreas temá-

2 En: [[http://databank.worldbank.org/data/views/reports/reportwidget.aspx?Report\\_Name=CountryProfile&id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=CHN](http://databank.worldbank.org/data/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=CHN)].

3 China's "Peaceful Rise" to Great-Power Status, Foreign Affairs, September/ October 2005. Sitio web: [<https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2005-09-01/chinas-peaceful-rise-great-power-status>].

ticas: 1) Política y seguridad; 2) Asuntos Internacionales; 3) Comercio, Inversión y Finanzas, 4) Infraestructura y Transporte; 5) Energía y Recursos Naturales; 6) Agricultura; 7) Industria, Ciencia y Tecnología, Aviación e Industria Aeroespacial; 8) Educación y Capacitación de Recursos Humanos; 9) Cultura y Deportes; 10) Prensa, Medios de Comunicación y Publicación; 11) Turismo; 12) Protección del Medio Ambiente, Gestión de Riesgo y Reducción de Desastres, Erradicación de la Pobreza y Salud; 13) Amistad entre los Pueblos. La amplitud de los temas definidos incluye desde la interacción de las instituciones judiciales para asistencia legal mutua en casos criminales y civiles, hasta la traducción y publicación de obras literarias de China en la región y obras latinoamericanas y caribeñas en China.

El segundo Plan de Cooperación CELAC-China fue firmado tres años después en la segunda reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los treinta y tres países de América Latina y el Caribe y de China, celebrada en Santiago de Chile, previstas con una frecuencia de tres años, siguiendo las reglas de funcionamiento del Foro China-CELAC. Al igual que el primer Plan de Cooperación, el segundo incluye una diversidad de áreas prioritarias, tales como: 1) Política y Seguridad; 2) Infraestructura y Transporte; 3) Comercio, Inversión y Finanzas; 4) Agricultura; 5) Industria, Ciencia y Tecnología; 6) Cooperación en Materia Ambiental; 7) Intercambio Cultural; 8) Cooperación en otras áreas. Este Plan se inscribe en la iniciativa china de Una Franja, Una Ruta, *One Belt One Road*. Esta iniciativa tiene sus antecedentes históricos en la antigua Ruta de la Seda, la vinculación mercantil de China con Asia Central, África y Europa, que actualmente se extiende a todos los países, tal como se manifiesta en el Documento de autoría de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, y de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Comercio de China del año 2015.

Los dos planes de cooperación se han firmado en una etapa de profundización, por parte de la RPCH, de la utilización de tecnologías verdes para el desarrollo sostenible, en consonancia con la agenda global adoptada por la ONU, promoviendo una innovación tecnológica

propia, acorde con el equilibrio ecológico. Las obras de infraestructura como área prioritaria de los planes se orientarán por estos criterios (Martínez Cortés y Delgado Muñoz 2017). Los planes se caracterizan también por la visión multipolar del orden internacional que la RPCH propone y que los gobiernos de la nueva izquierda latinoamericana han reconocido. Este reconocimiento se ha extendido a los gobiernos que les han sucedido en la región, de una orientación ideológica opuesta, basándose en el pragmatismo económico y dando así continuidad a la relación con la RPCH. La continuidad de la relación ha permitido avanzar hacia una fase más ambiciosa de las relaciones socioeconómicas como lo es el desarrollo de proyectos de infraestructura a partir de 2013, frente a los intercambios comerciales de los noventa, los préstamos y las inversiones externas de la primera década del nuevo siglo (Dussel Peters, Armony y Cui 2018).

A nivel bilateral la RPCH ha establecido “asociaciones estratégicas integrales” con siete países de América Latina, entre los que se encuentran Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú, Venezuela y, recientemente, ha sido propuesta la asociación a Bolivia<sup>4</sup>. Es de destacar que en el caso de Ecuador, la asociación estratégica fue anunciada en el Foro CELAC-China realizado en Pekín en enero de 2015 y, luego, al año siguiente fue anunciada la cooperación estratégica integral entre ambos países.

La RPCH orienta su política hacia la región mediante los planes de cooperación firmados con la CELAC y, simultáneamente, lleva adelante vínculos bilaterales mediante asociaciones estratégicas con algunos países.

---

4 En: [<https://asialink.americaeconomia.com/economia-y-negocios-macroeconomia/firmada-asociacion-estrategica-china-bolivia>].

## 2. Instituciones regionales y proyectos de infraestructura bilaterales con participación de China

La región de América Latina y el Caribe se caracteriza por la presencia de una diversidad de acuerdos multilaterales que conforman distintos procesos de integración de los que participan los países de la región. Estos procesos abarcan desde aquellos acuerdos celebrados en la etapa del proteccionismo de la industrialización sustitutiva de importaciones en la década de los sesenta, hasta los firmados en la etapa posneoliberal, en los que han primado una agenda política y de derechos sociales en la primera década del presente siglo (Sanahuja 2008).

El Mercado Común Centroamericano-MCCA, llamado posteriormente Sistema de Integración Centroamericana-SICA, el Pacto Andino llamado posteriormente Comunidad Andina-CAN, la Comunidad de Estados del Caribe-CARICOM, el Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata-FONPLATA, la Asociación Latinoamericana de Integración-ALADI, la Organización de Estados del Caribe Oriental- OECS (por sus siglas en inglés), el Mercado Común del Sur-MERCOSUR, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte-TLCAN, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-ALBA, la Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-CELAC y la Alianza del Pacífico-AP son acuerdos en los que participan los países de nuestra región<sup>5</sup>.

Estos procesos se han caracterizado, en su mayoría, por impulsar la integración económica de los países de la región, ampliando regionalmente los mercados de los países signatarios para lograr economías de escala. Con el propósito de lograr el desarrollo de forma equilibrada,

---

5 El acuerdo marco de la Alianza del Pacífico ha entrado en vigor el 20 de julio de 2015 y hasta la fecha no ha conformado una institución destinada al tratamiento de asimetrías presentes en el acuerdo.

fueron creadas instituciones para el tratamiento de las asimetrías entre los países signatarios.

Las asimetrías en los acuerdos regionales pueden ser de dos tipos: estructurales y/o coyunturales. Las asimetrías estructurales se relacionan con el tamaño económico de los países, su posición geográfica, el acceso a infraestructura regional, la calidad de las instituciones y el nivel de desarrollo; se generan a partir de las preferencias sociales en lo que respecta a la provisión de bienes públicos definidos por los sucesivos gobiernos (Giordano *et al.* 2004).

Las políticas formuladas para la convergencia del desarrollo de los Estados miembros incluyen medidas comerciales, proyectos sociales, estrategias productivas y proyectos de infraestructura. Para instrumentar todas estas políticas se han creado instituciones como bancos de desarrollo, fondos y programas regionales. En nuestra región se encuentran las siguientes instituciones destinadas al tratamiento de las asimetrías entre los países signatarios de los acuerdos regionales: el Banco Centroamericano de Integración Económica, la Corporación Andina de Fomento, el Banco de Desarrollo del Caribe, el Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata, el Programa para los Países de Menor Desarrollo Relativo, el Fondo Latinoamericano de Reservas, el Banco Central del Caribe Oriental, el Banco de Desarrollo de América del Norte-Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza, el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercado Común del Sur, el Banco de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y el Banco del Sur (Cuadro 1).

Las instituciones regionales citadas no han sido ajenas a las políticas exteriores de los países que las conforman. El BCIE cuenta como miembro extra regional a la República de China (Taiwán) incorporada en 1992 a la institución<sup>6</sup>. Siendo un Banco conformado por los países de América Central signatarios del tratado constitutivo del Mercado Común Centroamericano, la presencia de Taiwán se debió al interés

---

6 “2017 Memoria Anual de Labores” BCIE. Sitio web: [<https://www.bcie.org/prensa/publicaciones/>]

**Cuadro 1. Instituciones regionales para el tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración de ALC**

Bancos, fondos y programas regionales (*)	Proceso de Integración	Sede
Banco Centroamericano de Integración Económica-BCIE (1960)	Sistema de Integración Centroamericana (SICA)	Tegucigalpa, Honduras
Corporación Andina de Fomento- CAF (1968)	Comunidad Andina (CAN)	Caracas, Venezuela
Banco de Desarrollo del Caribe (CDB, siglas en inglés) (1970)	Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM)	St. Michael, Barbados
Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata- FONPLATA (1974)	-----	Santa Cruz de la Sierra, Bolivia
Fondo Latinoamericano de Reservas-FLAR (1978)	Comunidad Andina (CAN)	Bogotá, Colombia
Programa para Países de Menor Desarrollo Relativo-PMDER (1980)	Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	Montevideo, Uruguay
Banco Central del Caribe Oriental-ECCB (siglas en inglés) (1983)	Organización de Estados del Caribe Oriental	Basseterre, St. Kitts and Nevis. West Indies
Banco de Desarrollo de América del Norte- Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza-BDAN- COCEF (1994)	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	San Antonio, Texas, Estados Unidos
Fondo para la Convergencia Estructural-FOCEM (2004)	Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	Montevideo, Uruguay
Banco del ALBA (2008)	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)	Caracas, Venezuela
Banco del Sur (2012)	Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	Caracas, Venezuela

(\*) Entre paréntesis se indica la fecha de creación de la institución regional.

Fuente: elaboración propia.

estratégico manifestado en la región, a la cual le otorga préstamos, ayudas al desarrollo, proyectos de infraestructura y asistencia técnica (DeHart 2018:5). En consecuencia, la participación de la RPCH es poco probable en la conformación del BCIE.

Por el contrario, el Banco de Desarrollo del Caribe cuenta con la participación de la RPCH como miembro extra regional y aportante a un fondo de infraestructura desde 1998 (Cuadro 2)<sup>7</sup>. En esta etapa, la RPCH había iniciado su estrategia pragmática, basada en las relaciones comerciales, económicas y tecnológicas hacia Latinoamérica y el Caribe. Es destacable que la RPCH posea una representación diplomática en Barbados, país sede del Banco, y con una población de tan sólo 300.000 habitantes. Los representantes chinos en la institución son los representantes del Banco Popular de China, y los representantes de la Embajada China en Barbados, a diferencia de los demás países donde son los Ministros de Economía o funcionarios estatales similares.

México, Nicaragua y Ecuador participan, con distintos status, en las diversas instituciones citadas. México forma parte del BCIE y del CDB como miembro extra regional, es miembro de la CAF donde posee acciones de la serie C<sup>8</sup>; participa como miembro de ALADI del programa que favorece a los países de menor desarrollo relativo con tratamientos comerciales diferenciados y es fundador del BDAN. Nicaragua es socio fundador del BCIE y miembro aportante del Banco del ALBA. Y Ecuador es miembro del CAF y del FLAR; es país destinatario del tratamiento diferencial en el PMDER de ALADI y socio aportante del Banco del Sur, el que si bien su convenio constitutivo entró en vigencia el 3 abril de 2012, todavía, hacia el año 2017, no había comenzado a operar (Cuadro 2)<sup>9</sup>.

---

7 The Annual Report of the Caribbean Development Bank for the year ended December 31, 2017. Sitio web: [<http://www.caribank.org/publications-and-resources/annual-reports>].

8 En: [<https://www.caf.com/media/8198388/accionistas-caf-banco-de-desarrollo-de-america-latina.pdf>]

9 Entrevista al economista Pedro Buonomo, ex Subsecretario de Economía y Finanzas de Uruguay, período 2010-2015. Presidente del Banco del Sur, designado en la sede de UNASUR en diciembre de 2016.



**Cuadro 2 Instituciones regionales para el tratamiento de las asimetrías:  
Participación de México, Nicaragua, Ecuador y China**

Bancos, fondos y programas regionales	México	Nicaragua	Ecuador	China
Banco Centroamericano de Integración Económica-BCIE	Extra regional	Socio fundador	-----	-----
Corporación Andina de Fomento- CAF	Acciones C	-----	Miembro	-----
Banco de Desarrollo del Caribe	Regional	-----	-----	Extra regional
Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata. FONPLATA	-----	-----	-----	-----
Programa para Países de Menor Desarrollo Relativo-PMDER	Miembro	-----	Miembro	-----
Fondo Latinoamericano de Reservas-FLAR	-----	-----	Miembro	-----
Banco Central del Caribe Oriental	-----	-----	-----	-----
Banco de Desarrollo de América del Norte-Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza.	Miembro Fundador	-----	-----	-----
Fondo para la Convergencia Estructural-FOCEM	-----	-----	-----	-----
Banco del ALBA	-----	Miembro	-----	-----
Banco del Sur	-----	-----	Aportante	-----

Fuente: elaboración propia.

Los proyectos de infraestructura planificados en forma conjunta entre la RPCH y los países de la región se han diseñado de forma bilateral, sin intervención de ninguna institución regional latinoamericana y caribeña en su formulación.

En los proyectos cuyos países destinatarios son México, Nicaragua y Ecuador se suceden las empresas estatales chinas y los bancos estatales chinos, con sus contrapartes públicas de los citados países destinatarios, en un marco de relaciones bilaterales.

En México el proyecto del tren rápido desde la Ciudad de México a Querétaro fue llevado adelante por un consorcio de cinco firmas liderado por la empresa estatal China Railway Construction Corporation, con financiamiento del Chinese EximBank, como banco estatal bajo el liderazgo del Consejo de Estado<sup>10</sup>. En la planta hidroeléctrica de Chicoasén II intervino el consorcio de firmas liderado por Sinohydro Costa Rica, subsidiaria de la empresa estatal china Sinohydro Corp (Dussel Peters 2018). En Nicaragua la empresa privada china para construir el proyectado canal de Nicaragua, Hong Kong Nicaragua Canal Development Group (HKND), es un consorcio privado registrado en las Islas Caimán y distintas empresas estatales chinas están comprometidas en diferentes etapas del proyecto: China Railway Construction Corporation, Xuzhou Construction Machinery Group, China Railway Siyan Survey and Design Group, Civil Aviation Engineering Consultancy Company of China, CCCC Second Harbour Consultants y Changjian Institute of Survey, Planning, Design and Research (Cui 2018).

En Ecuador siete de los ocho proyectos hidroeléctricos construidos por empresas chinas, para diversificar la matriz energética hacia energías limpias, fueron financiados por los bancos estatales chinos, el Banco de Desarrollo y el Banco de Exportación e Importación. Las empresas estatales chinas contratadas para llevar adelante los proyectos en Ecuador fueron Sinohydro Corporation, China Gezhouba Group Company Limited (empresa con participación mayoritaria estatal), Harbin Electric International, China International Water & Electric Corp, Hydrochina Corporation, China National Electric Engineering Co. LTD (Garzón y Castro 2018).

Los proyectos de infraestructura bilaterales citados, cuyos países destinatarios han sido México, Nicaragua y Ecuador, han pasado por diferentes procesos para su concreción. De todos ellos, tres plantas hidroeléctricas destinadas a Ecuador han sido concluidas, cinco de

---

10 En: [[http://english.eximbank.gov.cn/tm/en-TCN/index\\_655\\_24345.html](http://english.eximbank.gov.cn/tm/en-TCN/index_655_24345.html)].

las mismas se encuentran en construcción (Garzón y Castro 2018:36), y los demás proyectos han sido suspendidos (Dussel Peters 2018; Cui 2018).

La participación de los Organismos regionales se ha limitado a impulsar, a través del Foro China-CELAC y de los planes de cooperación, los proyectos de infraestructura, todos ellos acordados de forma bilateral. Los Bancos regionales no han participado en la formulación ni en la ejecución de estos proyectos.

### 3. Conclusiones

La CELAC como foro de todos los países latinoamericanos y caribeños, creado como oportunidad de conmemorarse los bicentenarios de los procesos independentistas de la región, es el único mecanismo de diálogo y concertación que agrupa a los 33 Estados de América Latina y el Caribe<sup>11</sup>. En la Declaración de Cancún del Foro se manifiesta como propósito complementar los mecanismos regionales y subregionales de integración para evitar duplicaciones innecesarias entre las distintas estrategias llevadas adelante por estos mecanismos<sup>12</sup>.

Entre estos mecanismos regionales se encuentran las Instituciones para el tratamiento de las asimetrías, creadas en diferentes momentos de los procesos de integración por los que ha transitado nuestra región.

De la variedad de instituciones presentes en la región, la RPCH sólo participa del Banco del Desarrollo del Caribe como miembro extra regional desde 1998. Los acuerdos multilaterales regionales celebrados a partir del nuevo siglo, en la etapa del regionalismo posliberal de

---

11 CELAC, Declaración de Caracas de diciembre de 2011.

12 Declaración de Cancún, XXI Cumbre del Grupo de Río y II Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), Riviera Maya, Quintana Roo, México. 23 de febrero de 2010.

autonomía política basada en una agenda regional de ampliación de derechos sociales, no incorporaron a la RPCH a las instituciones creadas. El Banco del ALBA y el Banco del Sur no la han integrado como miembro extra regional en su diseño institucional.

Siendo que la CELAC se propone complementar los mecanismos regionales existentes, y como Foro, ha firmado dos planes de cooperación con la RPCH; cuenta con el marco institucional para incorporar a China a las citadas instituciones regionales. Ello permitirá que los proyectos de infraestructura bilaterales en curso, los citados con México, Nicaragua y Ecuador, así como con otros países de la región (Dussel Peters, Armony y Cui 2018), cuenten con mecanismos institucionales regionales que coadyuven a los procedimientos bilaterales previstos hasta el presente.

## Bibliografía

- Bijian, Zheng. 2005. "China's "Peaceful Rise" to Great-Power Status". *Foreign Affairs* 84(5), pp. 18-24.
- Cesarín, Sergio. 2013. "China: restauración y capitalismo. Impactos en América del Sur". En, Martínez Cortés, Ignacio (ed.). *América Latina y el Caribe- China. Relaciones Políticas e Internacionales*. México: Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, Universidad Nacional Autónoma de México / Centro de Estudios China-México, pp. 27-46.
- Cui, Shoujun. 2018. "The Chinese-Backed Nicaragua Canal: Domestic Rationale, Multiple Risks, and Geopolitical Implications". En, Dussel Peters, Enrique, Ariel Armony y Cui (eds.). *Building Development for a New Era. China's Infrastructure Projects in Latin America and the Caribbean*. México: Asian Studies Center, Center for International Studies, University of Pittsburgh, Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, pp. 144- 163.

- DeHart, Mónica. 2018. "China-Costa Rica Infrastructure Projects: Laying the Groundwork for Development?" En, Dussel Peters, Enrique, Ariel Armony and Shoujun Cui (eds.). *Building Development for a New Era. China's Infrastructure Projects in Latina America and the Caribbean*. México: Asian Studies Center, Center for International Studies, University of Pittsburgh, Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, pp. 3-23.
- Delgado Muñoz, Daniel y José Ignacio Martínez Cortés. 2017. "El contexto actual de China ante los escenarios 2030". *Cuadernos de Trabajo del CECHIMEX 2*.
- Dussel Peters, Enrique. 2018. "Chinese Infrastructure Projects in Mexico: General Context and Two Case Studies". En, Dussel Peters, Enrique, Ariel Armony y Shoujun Cui (eds.). *Building Development for a New Era. China's Infrastructure Projects in Latina America and the Caribbean*. México: Asian Studies Center, Center for International Studies, University of Pittsburgh, Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, pp. 58-76.
- Garzón, Paulina & Diana Castro. 2018. "China-Ecuador Relations and the Development of the Hydro Sector: A Look at the Coca Codo Sinclair and Sopladora Hydroelectric Projects". En, Dussel Peters, Enrique, Ariel Armony y Shoujun Cui (eds.). *Building Development for a New Era. China's Infrastructure Projects in Latina America and the Caribbean*. México: Asian Studies Center, Center for International Studies, University of Pittsburgh, Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, pp. 24-57.
- Giordano, Pablo, Marcelo Mesquita Moreyra y Fernando Quevedo. 2004. *El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional*. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos (ITD), Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Marcuzzi, Rosa María. 2015. "CELAC y el Regionalismo Latinoamericano y Caribeño del siglo XXI: Pensando un mecanismo para el

tratamiento de las asimetrías”. Universidad Católica de Santa Fe, Argentina.

Sanahuja, José Antonio. 2008. “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”. En, Cienfuegos, Manuel y José Antonio Sanahuja (eds.). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: Fundación CIDOB-Centre for International Affairs, pp. 42-78.

Yang, Zhimin. 2015. “Key Actors in China’s Engagement in Latin America and the Caribbean: Government, Enterprises, and Quasi-Governmental Organizations”. En, Dussel Peters, Enrique & Ariel C. Armony (eds.) *Beyond raw materials: who are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?* Buenos Aires: Friedrich-Ebert-Stiftung, Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, Center of Latin American Studies/University of Pittsburgh, Fundación Foro Nueva Sociedad, pp. 73-85.

## Documentos

BCIE (Banco Centroamericano de Integración Económica). 2017. *Memoria Anual de Labores*. Tegucigalpa: BCIE.

CDB (Caribbean Development Bank). 2007. *Agreement Establishing the Caribbean Development Bank*. Saint Michel: CDB.

CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños). 2011. *Declaración de Caracas, II Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y de la XXII Cumbre del Grupo de Río*. Caracas.

CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños). 2010. *Declaración de Cancún, XXI Cumbre del Grupo de Río y II Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC)*. Quintana Roo.

CEPAL, (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2015. *Primer Foro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*

(CELAC) y China. *Explorando espacios de cooperación en comercio e inversión*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Foro de la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) y China. 2018. *Plan de Acción Conjunto de Cooperación en Áreas Prioritarias CELAC-CHINA (2019-2021)*. Santiago de Chile.

CDB (Caribbean Development Bank). 2017. *The Annual Report of the Caribbean Development Bank for the year ended December 31, 2017*. Saint Michael.

## Páginas de internet

WB (World Bank). 2018. En: [  
[http://databank.worldbank.org/data/views/reports/reportwidget.aspx?Report\\_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=CHN](http://databank.worldbank.org/data/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=CHN)]. Consultado en agosto de 2018.

CAF (Corporación Andina de Fomento). 2018. En:  
[<https://www.caf.com/media/8198388/accionistas-caf-banco-de-desarrollo-de-america-latina.pdf>]. Consultado en agosto de 2018.

Exim Bank (Export-Import Bank of China). 2018. En:  
[[http://english.eximbank.gov.cn/tm/en-TCN/index\\_655\\_24345.html](http://english.eximbank.gov.cn/tm/en-TCN/index_655_24345.html)]. Consultado en agosto de 2018.

ASIALINK. América economía. 2018. En:  
[<https://asialink.americaeconomia.com/economia-y-negocios-macroeconomia/firmada-asociacion-estrategica-china-bolivia>]. Consultado en agosto de 2018.





# La red de Tratados Bilaterales de Libre Comercio de China como fuente para el desarrollo de iniciativas económicas no tradicionales: teorizando un nuevo marco para analizar la influencia china en América Latina

*Andrés Bórquez*

## Introducción

Los socios estratégicos de China en Latinoamérica, a diferencia de sus contrapartes de Eurasia, están, en la práctica, exentos de tomar posiciones o participar en la discusión sobre el nuevo orden geopolítico que lidera el gigante asiático. Sin embargo, cada vez es más común que los países de América Latina y Caribe (ALC) tomen posiciones más activas en el nuevo gran juego geoeconómico en el que está involucrado el gigante asiático. Este es el caso de los presidentes de Argentina y Chile, que fueron los primeros en la región para participar en el Foro de la Franja y la Ruta en Pekín o en el caso de Brasil, Chile, Perú y Venezuela, que son parte de los miembros no regionales del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. Estas adhesiones crean un nuevo precedente, donde Washington ya no ignora el fortalecimiento del rol de China en América Latina, especialmente porque está aumentando sus cooperaciones con países históricamente cercanos a la nación del norte como Chile, Costa Rica, Perú, Panamá y, recientemente, República Dominicana.

Teniendo en cuenta los socios con el mayor nivel de vinculación en la región, China tiene nueve asociaciones estratégicas que se

distribuyen principalmente en dos canales que, en algunas partes, convergen y en otras divergen. Por un lado, está el grupo que responde principalmente a lógicas geoestratégicas y geoeconómicas, representado por economías emergentes (Brasil, Argentina, México y Uruguay) y países ideológicamente cercanos (Ecuador y Venezuela). Estas naciones promueven la integración económica, pero con mayores salvaguardas y se caracterizan por ser los mayores receptores de inversiones y préstamos de China en la región. En términos de asociatividad, estos países tienen el estatus de asociación estratégica integral (AEI) y son los principales proveedores de petróleo de China en la región.

Por otro lado, existe una red compuesta principalmente de países pragmáticos ubicados en la franja del Pacífico (Chile, Costa Rica y Perú). Estas naciones comparten con China la protección del libre comercio y fortalecen sus relaciones basadas en la complementariedad económica. En términos de asociatividad, tienen el estatus de asociación estratégica, pero complementariamente han firmado un Tratado de Libre Comercio con China (TLC). Aunque este último grupo también es un gran proveedor de materias primas y alimentos, ha sido el gran receptor de nuevas iniciativas que buscan extender el nivel de influencia China en la región a través de la generación de plataformas regionales o centros económico-financieros.

En esta configuración, en los últimos cinco años, China ha desplegado, junto con los países que conforman la red de tratados de libre comercio, una serie de iniciativas que van más allá de las relaciones económicas tradicionales (inversión, préstamos y ayudas). En particular, ha habido un aumento en las iniciativas relacionadas con la generación de plataformas regionales que mejoran la imagen de China como un nuevo socio sofisticado. Por ejemplo, el lanzamiento de centros regionales para la expansión del RMB, la creación de un centro de datos regional, la apertura de una zona franca regional, el desarrollo de un centro regional de distribución de alimentos, etc.

En teoría los países latinoamericanos pragmáticos no son un objetivo de influencia internacional, por lo tanto, no tienen una gran

relevancia para el equilibrio de poderes. Esta visión proviene de la suposición de que no existe competencia entre China y los Estados Unidos (EUA). Además, Chile, Costa Rica y Perú representan países moderados, con tendencias liberales cercanas a los EUA. Por otro lado, se supone que China prefiere profundizar sus relaciones estratégicas con países ideológicamente más cercanos, como Venezuela y Ecuador.

Sin embargo, se observa que las relaciones entre China y los países pragmáticos no tienen los límites mencionados anteriormente: 1) Considerando los TLC como la instancia bilateral más profunda en términos de cooperación comercial, China hasta ahora solo ha firmado dichos acuerdos con Chile, Costa Rica y Perú; 2) Bajo el contexto de estos acuerdos hay iniciativas adicionales a las que ningún otro país latinoamericano ha podido acceder; 3) Con respecto al impacto comercial, China desplazó a los Estados Unidos como el principal socio comercial de Chile y Perú (proveedor y mercado objetivo) y es el segundo socio comercial de Costa Rica; y 4) Las visitas oficiales entre los gobiernos también reflejan una mayor vinculación: durante el período de 2001 a 2016, las autoridades chinas realizaron nueve visitas oficiales<sup>1</sup>. Este número es casi el doble de las visitas de los líderes de los EUA En el mismo período<sup>2</sup>.

En este punto, suponiendo que los acuerdos comerciales juegan un papel importante en la transferencia de influencia extranjera entre las naciones y que el aumento de la diplomacia económica china es global, pero no uniforme, surge la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las dinámicas que determinan que China elija desarrollar iniciativas sofisticadas en América Latina mediante la firma de acuerdos de libre comercio?

---

1 Incluyendo: la visita de Jiang Zemin en 2001 (Chile). La visita de Hu Jintao en 2004 (Chile), 2008 (Perú y Costa Rica) y 2010 (Chile); La visita de Xi Jinping en 2013 (Costa Rica) y 2014 (Chile), 2016 (Chile y Perú). Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular de China

2 Incluyendo: visitas de George W. Bush en 2002 (Perú), 2004 (Chile) y 2008 (Perú). Visita de Barack Obama en 2011 (Chile) y 2013 (Costa Rica). Fuente: Oficina del Historiador del Departamento de Estado de EE. UU.

Este artículo, en primer lugar, sostiene que el ascenso de China en el esquema internacional no solo puede entenderse a partir del crecimiento económico, sino también de su evolución en la política económica exterior. Este apartado proporciona una imagen sugestiva de China que se encuentra balanceando sus cooperaciones, combinando una búsqueda de seguridad material y estableciendo un liderazgo facilitador basado en perspectivas ideacionales.

En segundo lugar, este artículo sostiene que China se inclina por desarrollar cooperaciones sofisticadas en países con un perfil pragmático, con una inclinación pro libre mercado; economías complementarias con un bajo nivel de competencia industrial y que operan sus relaciones basadas en mecanismos formalmente estandarizados.

En esta misma línea, el tercer argumento sostiene que los TLC ayudan a desarrollar centros regionales porque, a diferencia de otros mecanismos de cooperación bilateral (como Asociaciones Estratégicas), no solo están regulados por las políticas establecidas en la relación mutua de los países signatarios, sino que también consideran las regulaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esto permite que este tipo de plataformas complejas que cubren una extensión interregional tengan un marco internacional estandarizado para la cobertura. Este último argumento se aproxima a la lógica de que el enfoque integracionista sigue siendo eficaz como elemento de socialización para China porque genera un punto común de convergencia en el que se observa un liderazgo basado en el compromiso con las instituciones y las normas de la comunidad internacional.

Para discutir lo anterior, este artículo se ha estructurado en tres secciones: la primera aborda los elementos teóricos que respaldan este enfoque multidimensional propuesto por China, donde se articulan nociones materiales e ideacionales al momento de cooperar estratégicamente. Segundo, se presentan algunas regularidades empíricas que soportan la aproximación teórica expuesta en el apartado anterior. Finalmente, se establecen conclusiones preliminares.

# 1. Un nuevo marco teórico para analizar la influencia de China en ALC

## 1.1. El equilibrio de China entre el mundo material e ideacional

La mayoría de los estudios sobre la creciente participación de China en América Latina se basan en la comparación de los impactos de la inversión y los préstamos, excluyendo otros aspectos que han ido mostrando que el nivel de influencia de China en la región se ha sofisticado.

En este sentido, este artículo ofrece una perspectiva alternativa: las teorías que explican las acciones de China basándose únicamente en un enfoque del mundo material, representado por la creación de redes de socios estratégicos que aseguran suministros y mercados, no refleja una imagen completa. La misma situación surge con las teorías que se basan exclusivamente en un enfoque ideacional, explicando que el papel de China se centra en la generación de una interdependencia compleja basada en un liderazgo facilitador.

En esta configuración, el despliegue de China basado en sus capacidades y, por otro lado, en sus intenciones benignas, no son estrictamente excluyentes, sino que son dos caras de la misma moneda y sirven para enfrentar la dualidad permanente del sistema internacional. China visualiza estas dos fuerzas opuestas y complementarias como fundamentales para establecer sus relaciones internacionales.

En esta configuración este estudio establece, siguiendo los enfoques de Keohane y Nye (1977, 1987), Haugaard (2012, 2015) y Hast (2014) que, durante los últimos cinco años, China ha desplegado una influencia compleja en ALC a través de la creación de redes e interacciones concertadas que le permiten expandir sus formas y países para cooperar estratégicamente.

## 1.2. Red de TLCs como fuente para el desarrollo de Iniciativas Económicas no Tradicionales

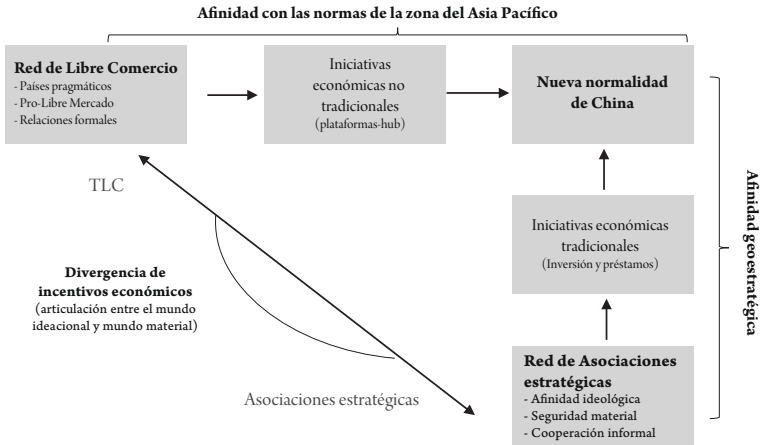
Actualmente, China tiene 9 asociaciones estratégicas en ALC (6 Asociaciones Estratégicas Integrales y 3 TLC-Asociaciones Estratégicas).

Primero, durante el auge de la inversión China en América Latina (de 2001 a 2013), el país asiático establece una cooperación basada en instrumentos económicos tradicionales a través de una red de asociaciones estratégicas con países ideológicamente cercanos (como Venezuela y Ecuador) y con las economías industriales emergentes de la región (como Brasil y Argentina).

En 2002, China estableció una política llamada *Go abroad* que tenía como objetivo que las empresas, principalmente de propiedad estatal, invirtieran en energía y minerales, con el objetivo de fortalecer el crecimiento de la industria china. En el caso de ALC, esta política representó la primera ola de inversiones chinas en la región. Según la base de datos de financiamiento de China y América Latina, China ha financiado en ALC más de 119 millones en inversiones desde 2003 (Gallagher 2016:7). Esta primera ola se caracteriza por una fuerte concentración en empresas vinculadas con la extracción de petróleo y minerales. Casi la mitad de las inversiones durante los últimos 16 años se realizaron a través de nueve empresas chinas como Sinopec, CNOOC, CNPC y se centraron en 4 países (Brasil, Argentina, Perú y México). Lo mismo ocurrió con los préstamos otorgados en la región, donde China se convirtió en la fuente de financiamiento externo más importante en países como Venezuela, Ecuador, Argentina y Brasil, superando a instituciones internacionales como el Banco Mundial (CEPAL 2013, 2017).

En términos económicos, estas cooperaciones han sido mayormente exitosas, sin embargo, se han planteado críticas sobre el aumento en el nivel de dependencia económica de China, señalando que no proporcionan mejoras importantes sobre los problemas estructurales de las economías latinoamericanas.

**Cuadro 1. Redes de cooperación estratégica de China en América Latina**



Por otro lado, en los últimos 5 años, Pekín ha establecido una serie de iniciativas sofisticadas que se desarrollaron inicialmente con un perfil de países pragmáticos que han firmado un TLC con China (Red de libre comercio). Aquí el gigante asiático abre un nuevo canal de cooperación estratégica, generando una relación basada en la estimulación mutua y en la sofisticación de los niveles de interdependencia. Con esta red, China posiciona su nuevo rol de liderazgo facilitador.

Este nuevo enfoque se ha relacionado con la situación actual de China, la cual ha sido llamada “nueva normalidad” por el presidente Xi Jinping, y que representa un país en busca de equilibrio en su economía, basándose en la innovación, infraestructura verde y el desarrollo sostenible. A nivel de políticas, esta nueva etapa cuenta con el sustento de dos documentos (marco de cooperación 1 + 3 + 6 y el libro blanco de la política de China para América Latina de 2016), que enfatizan una nueva cooperación centrada en el desarrollo industrial y en la diversificación del comercio y la inversión (Myers, 2018). En términos prácticos, este nuevo tipo de cooperación, que en América Latina ha sido llamada la segunda ola de inversión china, se está implementando

inicialmente en los países con los que China ha firmado TLC. China ha sido consciente de las ventajas que ofrecen estos acuerdos, primero como una herramienta complementaria a las alianzas estratégicas (incluida la asociación estratégica integral) y, segundo, como un mecanismo estandarizado que tiene una serie de cláusulas que protegen la inversión y crean condiciones favorables para la recíproca promoción de la cooperación integral.

## 2. Regularidades empíricas

### 2.1 Iniciativas económicas no tradicionales

Las iniciativas económicas tradicionales se miden bajo los parámetros habituales de cooperación económica, que incluyen inversión, préstamos y ayudas. Estos mecanismos son comúnmente utilizados por los países en su cooperación bilateral y sus impactos se han estudiado ampliamente. Sin embargo, durante las últimas décadas han aparecido nuevas formas de cooperación económica, que van más allá del uso de dispositivos comunes y que aún han sido escasamente estudiadas por las disciplinas de las ciencias sociales. Estos nuevos mecanismos, que este trabajo identifica como “iniciativas económicas no tradicionales”, han ido aumentando su importancia en una economía más globalizada y tienen las siguientes características principales: 1) Operan como una especie de cooperación integral que conduce a una mayor vinculación de carácter multidimensional; 2) Tienen un alto nivel de elaboración: una mezcla de iniciativas sofisticadas, transferencia de tecnología y desarrollo de plataformas financieras y administrativas de ultramar; 3) Operan como un *hub* en el que dos países tienen un acuerdo bilateral que se expande e influye en terceros países (por ejemplo, el *hub* de divisas) y 4) Operan bajo la lógica del juego suma-no-cero. En resumen, las iniciativas económicas no tradicionales responden a estrategias complejas en contextos



específicos, lo que implica la voluntad de las naciones de establecer un vínculo a largo plazo en el que ambos países utilicen sus recursos competitivos en busca de un beneficio común.

## 2.2 Iniciativas económicas no tradicionales de China en América Latina

Durante los últimos cinco años se ha observado cómo China ha dado un gran paso en sus políticas de innovación, tecnología y desarrollo. En el decimotercer plan quinquenal se priorizaron estas variables, estableciendo una estrategia a largo plazo para convertirse en un líder internacional en innovación y desarrollo. El presidente chino, Xi Jinping, solicitó a altos funcionarios, ministros y académicos que utilizaran la innovación como un eje para el desarrollo del país. El líder chino enfatizó bajo el enfoque *new-normal* (nueva normalidad) que el crecimiento económico del país se había desacelerado y que un desarrollo científico y tecnológico de alta calidad permitiría dar un nuevo impulso a la economía.

China no solo está fortaleciendo su industria de tecnología comercial, sino que también se está involucrando cada vez más como proveedor de soluciones de transferencia de tecnología y financiamiento de proyectos globales relacionados con estas áreas. Iniciativas como: lanzamiento de un nuevo satélite a la órbita (Fengyuan-3D), expediciones de investigación antárticas (Xuelong rompehielos), el desarrollo de nuevos radiotelescopios (FAST), observatorios de investigación astronómica en el extranjero (Cassaca), son parte de las soluciones propuesto por el gigante asiático como un nuevo líder tecnológico global.

Esta nueva tendencia refleja cómo Pekín ha decidido apostar no solo al poder económico como un mecanismo de influencia internacional, sino también a través de plataformas de cooperación sofisticadas y el traspaso de alta tecnología. De hecho, ambos mecanismos convergen

y operan mutuamente. Así, por ejemplo, los bancos estatales chinos han jugado un papel activo en la autorización de préstamos con tasas de interés flexibles para financiar diferentes centros tecnológicos, financieros y de infraestructura. Por ejemplo, de acuerdo con el Informe de Financiamiento de Desarrollo Energético chino preparado por Jin y Gallagher (2018), durante 2017, el Banco de Desarrollo de China (BDC) y el Banco de Exportación e Importación de China (CHEXIM) prestaron más dinero a proyectos energéticos globales que el Banco Mundial. El informe destaca que, a diferencia de la década pasada, el enfoque no está solo en las actividades extractivas, sino también en los procesos de valor agregado, como el sistema de transmisión y distribución.

En el caso de América Latina, las iniciativas económicas no tradicionales se han establecido inicialmente en países que han firmado un acuerdo vinculante con China. Uno de los casos cruciales es Chile, con el que China firmó un TLC hace una década. Entre las principales iniciativas no tradicionales se encuentran: el centro financiero regional del RMB, el Centro Regional de Investigación Agrícola, el Centro de Investigación Astronómica de América del Sur, el proyecto del Centro de Datos Big Data Center South American y el centro de fibra óptica Austral. Luego, al observar el TLC China - Costa Rica y el TLC China - Perú se observa un patrón similar, por ejemplo, estos acuerdos incluyen iniciativas como: la Zona de Libre Comercio de América Central en Costa Rica y el Centro Regional de Distribución de Alimentos en Perú.

### 2.3 El rol normativo de los TLCs

Los procesos de integración global y liberación del mercado no se pueden pensar de esta manera sin considerar la influencia de los acuerdos comerciales. Cada vez más países utilizan este mecanismo para alentar la cooperación económica y política, especialmente los miembros

del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Entre los países más activos que utilizan este instrumento están Singapur 33 TLC, Suiza 28 TLC, Corea del Sur 25 TLC, Chile 23 TLC, China 21 TLC, Estados Unidos 20 TLC y Australia 19 TLC (Base de datos RTA de la OMC). Los TLC se conciben para que las naciones puedan armonizar sus relaciones comerciales y establecer una cooperación más compleja que incluya diversas áreas, como la cultura, el medio ambiente y la economía. En esta configuración, el TLC se define como un instrumento para mejorar el comercio al reducir las barreras impuestas por las políticas, al tiempo que promueve diferentes niveles de integración en las áreas económica, financiera, política, cultural, científica y de otro tipo. Esta definición incorpora dos enfoques: 1) El primero, promovido por la Organización Mundial del Comercio (OMC), delimita estos acuerdos como instrumentos diseñados para eliminar las barreras comerciales y aranceles. En este sentido, se enfatiza la función más técnica y la creación de políticas comerciales vinculantes para fortalecer el comercio internacional. Se alienta a los miembros de la OMC a notificar cuando se formen nuevos acuerdos. Hasta el año 2016, 243 TLC han sido notificados a la OMC, solo considerando la lista de acuerdos vigentes (Base de datos RTA de la OMC). 2) El segundo enfoque incorpora el rol normativo de estos acuerdos, los cuales se han convertido en una opción más formal y estandarizada para profundizar las relaciones bilaterales estratégicas. Quince años después de la creación de la OMC se contabilizaron más de 170 acuerdos de libre comercio. Este auge incluye una mayor dispersión de los países firmantes y se puede observar una mayor distancia del formato inicial establecido por la OMC. Hay una mayor diversidad de tipos de cláusulas donde no solo se hace hincapié en la liberación y la reducción de las barreras comerciales.

En términos normativos, las iniciativas económicas no tradicionales son los resultados aplicados de los artículos de cooperación establecidos en los acuerdos comerciales (ver la Cuadro 2).

**Cuadro 2. Red de tratados de libre comercio Artículos de los TLCs relacionados con las iniciativas económicas no tradicionales**

Socios	
Chile	Art. 106: Investigación & Tecnología, Art. 107: Educación, Art.112: Promoción de la inversión
Costa Rica	Art.93: Accesos a mercados. Art. 113: Innovación & Transferencia tecnológica, Art.123: Agricultura
Perú	Art. 152: Investigación & Tecnología, Art. 153: Tecnologías de la información, Art. 156: Agricultura

Fuente: China FTA network (Ministry of Commerce, the People's Republic of China).

### 3. Conclusión

China ha aumentado su participación en ALC estableciendo formas de cooperación más sofisticadas. En esta configuración, su despliegue basado en sus capacidades y, por otro lado, en sus intenciones benignas, no son estrictamente excluyentes, sino que son dos caras de la misma moneda y sirven para enfrentar la dualidad permanente del sistema internacional.

China ha adoptado el enfoque de que ALC no es una unidad sociopolítica homogénea, para lo cual el país ha estado articulando dispositivos de cooperación basados en diferentes perfiles de naciones, por ejemplo, la generación de iniciativas económicas no tradicionales bajo socios bilaterales de TLC. En este contexto, las políticas exteriores de China no deberían medirse con los parámetros de América del Norte. Como argumentan Kivimaki (2014:2-9) y Yizhou (2009), Pekín se distancia de los objetivos y las normas de los Estados Unidos. La cooperación de China con terceros países se basa en el interés común y no en la promoción de un modelo nacional de gobernanza. Por otro lado, como argumentan Guoyou (2012:111) y Yizhou (2009), China está desarrollando activamente su propia agenda en la región de Asia Pacífico, con acuerdos bilaterales específicos y tratando de avanzar asociaciones económicas integrales. En este sentido, China acepta las

complejidades e implora el principio de ascenso pacífico, en un mundo donde “estamos en el mismo barco” (Jiadong y Xin 2012:624).

En términos teóricos, esta investigación se centra en identificar pistas que ayuden a explicar por qué China elige desarrollar iniciativas sofisticadas en ALC con países pragmáticos mediante la firma de TLC. Las regularidades empíricas muestran que la red de TLCs en ALC está representada principalmente por países pequeños y medianos localizados en la Cuenca del Pacífico, con economías complementarias y un perfil pragmático. En esta región se pueden observar los casos de Chile, Perú y Costa Rica, pero también el interés de otros países como Colombia y Panamá para avanzar en esta misma línea (actualmente ambas naciones están negociando un TLC con China).

En este sentido, los TLC emergen como una herramienta complementaria a las alianzas estratégicas que, al mismo tiempo, protegen la inversión y crean condiciones favorables para la promoción recíproca de la cooperación integral.

Este es un artículo en estado preliminar; estudios empíricos complementarios permitirán una mejor comprensión del nuevo marco teórico para analizar la influencia de China en ALC.

## Bibliografía

- CEPAL. 2013. En: [[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35927/S2013956\\_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35927/S2013956_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y)]. Consultado en junio de 2017.
- CEPAL. 2017. En: [<https://www.cepal.org/en/publications/42024-foreign-direct-investment-latin-america-and-caribbean-2017>]. Consultado en abril de 2018.
- Gallagher, Kevin. 2016. *The China Triangle: Latin Americas China Boom and the Fate of the Washington Consensus*. Oxford: Oxford University Press.

- Gallagher, Kevin. & Margaret Myers. 2016. *China-Latin America Finance Database*. Washington: Inter-American Dialogue, [https://www.thedialogue.org/map\\_list/](https://www.thedialogue.org/map_list/) (Consultado en junio de 2017).
- Guoyou Song & Wen Jin Yuan. 2012. "China's Free Trade Agreement Strategies". *The Washington Quarterly* 4, pp.107-119.
- Hast, Susana. 2014. *Spheres of Influence in International Relation: History, Theory and Politics*, Oxford: Routledge.
- Haugaard, Mark. 2012. "Rethinking the four dimensions of power: domination and Empowerment." *Journal of Political Power* 1, pp.33-54.
- Haugaard, Mark. 2015. "Concerted Power Over". *Constellations* 1, pp.147-158.
- Jianyong, Yue. 2008. "Peaceful Rose of China: Myth or Reality?" *International Politics* 4, pp. 439-456.
- Jin, Junda & Gallagher, Kevin. 2018. "Slowing Down, Powering Up: 2017 Chinese Energy Development Finance". *GIGA Policy Brief* 5 3/2018, [http://www.bu.edu/gdp/files/2018/03/03.2018\\_China\\_Global.Energy.Database\\_-\\_Jin.Gallagher-1.pdf?utm\\_source=2017+China%27s+Global+Energy+Finance&utm\\_campaign=China%27s+Global+Energy+Finance&utm\\_medium=email](http://www.bu.edu/gdp/files/2018/03/03.2018_China_Global.Energy.Database_-_Jin.Gallagher-1.pdf?utm_source=2017+China%27s+Global+Energy+Finance&utm_campaign=China%27s+Global+Energy+Finance&utm_medium=email) (Consultado en Mayo de 2017).
- Keohane, Robert y Nye, Joseph. 1977. *Power and Interdependence*. London: Pearson Education.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph. 1987. "Power and Interdependence Revisited". *International Organization* 41, pp.725-753.
- Kivimaki, Timo. 2014. "Soft Power and Global Governance with Chinese Characteristics". *The Chinese Journal of International Politics* 0, pp. 1-27.
- OMC.s.f. Sistema de información sobre acuerdos comerciales regionales de la OMC (RTA-IS de la OMC).
- Myers, Margaret. 2018. Does China Understand Latin America Better than the U.S.? China-U.S. focus. <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/does-china-understand-latin-america-better-than-the-us> (Consultado en junio de 2018).

- Yizhou, Wang. 2009. "Transition of China's Diplomacy and Foreign Relations". *China & World Economy* 3, pp. 93-101.
- Zhang Jiadong & Zheng Xin. 2012. "The Role of Nontraditional Security in China-US Relations: common ground or contradictory arena?" *Journal of Contemporary China* 76, pp. 623-636.





# El impacto de la influencia normativa de China en la dinámica del regionalismo centroamericano

*Sophie Wintgens*

## Introducción

Las transformaciones actuales del orden mundial plantean la cuestión de la posición de América Latina y el Caribe (ALC) en el mundo. Desde la década de los años noventa y principios del siglo XXI, el regionalismo latinoamericano ha sido un elemento clave del posicionamiento internacional del subcontinente. Sin embargo, existe hoy en día un debate sobre el desempeño institucional de estas agrupaciones regionales. Los acontecimientos recientes, como la retirada de los Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica y su renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, así como la crisis venezolana, llegaron a acentuar elementos de este debate. Estos elementos interrogan de manera decisiva el impacto de los actores externos en la dinámica del regionalismo en ALC.

En este marco, la reciente llegada de China en Centroamérica se ha presentado como una nueva opción en el contexto histórico de un movimiento pendular que siempre ha visto a los países centroamericanos gravitar principalmente en torno a los Estados Unidos o a la Unión Europea (UE). El crecimiento de los intercambios económicos y comerciales de China con los países centroamericanos va

acompañado de la difusión de normas económicas y políticas, de la cual su política de comercio internacional es portadora. Basándose en estas observaciones, este artículo interroga el impacto de la influencia normativa de China en Costa Rica y Panamá para la dinámica del regionalismo centroamericano.

## 1. Marco teórico

### 1.1. El regionalismo latinoamericano frente a la multipolarización del mundo

Entre 1990 y 2005, se ha desarrollado el regionalismo latinoamericano para convertirse en un elemento clave del posicionamiento internacional del subcontinente. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) acuñó el concepto de “regionalismo abierto”, considerado como un proceso de creciente interdependencia económica regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por el proceso de liberalización y desregulación en los países latinoamericanos, con el propósito de elevar su competitividad (CEPAL 1994:3). Este “nuevo regionalismo”, a diferencia del período anterior, estaba basado en las premisas neoliberales del Consenso de Washington y vinculado directamente al proceso de reformas estructurales y ajuste (Williamson 1990). En este contexto de post-Guerra Fría se reactivaron los procesos de integración andino, centroamericano y caribeño, en crisis durante la década anterior, y se lanzó el Mercado Común del Sur.

Estos procesos de integración latinoamericana buscaron opciones de inserción comercial a la dinámica de las cadenas globales de valor que gravitaban principalmente en torno a los Estados Unidos, pero con débiles efectos sobre la integración regional en términos de apropiación de valor agregado generado (Bouzas 2007). Además, las opciones externas se han ampliado con la proliferación de acuerdos de

integración Sur-Norte con Estados Unidos y la UE, que pueden ser tanto una “fuerza centrífuga” como un “federador externo” (Sanahuja 2007:36). En ese marco, han surgido nuevas iniciativas que pueden ser caracterizadas como regionalismo “pragmático” (Dabène 2010), “post-liberal” (Sanahuja 2012) o “post-hegemónico” (Tussie y Riggiozzi 2012), como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA). Así, el regionalismo latinoamericano evolucionó en las primeras décadas del siglo hacia proyectos de integración Sur-Sur, que ponen el acento en las dimensiones sociales (lucha contra la pobreza, la desigualdad, las asimetrías, etc.), políticas (en materia de agenda, de papel del Estado en la economía, etc.) y de complementariedad de la cooperación (recursos, estratégicos, seguridad energética, desarrollo, etc.) (Serbin 2007).

Con la creciente emergencia del área Asia-Pacífico en términos económicos y geopolíticos, que llevan a algunos autores a hablar de “mundo post-occidental” (Zakaria 2008), apareció una tercera ola de regionalismo latinoamericano, conocido como el “regionalismo estratégico” (Bizzozero 2011; Briceño Ruiz 2013; Rodríguez 2015). Esta variante más pragmática del regionalismo abierto combina comercio intra- y extra-bloque hacia otros continentes, desarrollando exportaciones conjuntas y atracción de inversión extranjera directa (IED) en un área de libre circulación de factores productivos, pero sin desconocer los temas políticos, sociales y culturales. En ALC el viraje asiático se formaliza con la incorporación de Estados latinoamericanos (México, Perú, Chile) al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), dando origen al Foro de la Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALE), o con la creación de la Alianza del Pacífico (AP) entre Chile, Colombia, México y Perú (Muñoz Duffy, Bermúdez y Sainz Gsell 2008; Rojas y Terán 2016:79).

En un mundo cada vez más multipolar (Santander 2018), las opciones múltiples de este regionalismo hacia afuera así se han traducido en la suscripción por parte de países latinoamericanos de distintos tratados de libre comercio con varios actores externos (Estados Unidos,

UE y países asiáticos, entre otros). Estas estrategias, orientadas a diversificar los mercados externos y atraer inversiones convirtiéndose en una plataforma exportadora, han generado la superposición de compromisos de diferente tipo en lo que Jagdish Bhagwati (1995) calificó de *spaghetti bowl*, José Antonio Sanahuja (2010:94) de “regionalismo disperso” y Andrés Malamud (2013) de *overlapping regionalism*. Los acontecimientos recientes, como la retirada de los Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica y su renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, así como la crisis venezolana, llegan a acentuar el debate sobre el desempeño institucional de todas estas agrupaciones regionales (Cusack 2018) y el impacto de los actores externos en la dinámica del regionalismo en ALC (Bizzozero y Wintgens 2018).

En este marco, la reciente llegada de China en Centroamérica también se presenta como una nueva opción en el contexto histórico de un movimiento pendular que siempre ha visto a los países centroamericanos girar principalmente en torno a la UE y, sobre todo, a los Estados Unidos (Avendaño y Dayton-Johnson 2017; Bernal 2017). Los intercambios comerciales chino-centroamericanos se han un poco más que triplicado entre 2006 y 2016, pasando respectivamente de 2,4 a 7,5 millardos de dólares (SIECA 2018). En 2015, China figuraba entre los tres primeros mercados de importaciones extra-regionales de Centroamérica, detrás de los Estados Unidos (40 % del total), pero por delante de la UE (9,9 %) (Ocampo 2017:12). Sus promesas de compromiso para 2020 en materia de comercio (500 mil millones de dólares) e inversiones (250 mil millones de dólares) han sido particularmente bien acogidas en una región del mundo que soporta un importante déficit de infraestructura (CEPAL 2017a:55). La creación en 2015 de un Foro de cooperación multilateral entre China y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), y más recientemente la entrada de Panamá, Trinidad y Tobago, Antigua y Barbuda en el perímetro de la iniciativa china de Nuevas rutas de

la seda<sup>1</sup>, muestran que China ahora es reconocida como un socio extra-regional importante tanto en el plano comercial como en materia de IED y préstamos financieros. El crecimiento de los intercambios económicos y comerciales chino-centroamericanos va acompañado de la difusión de normas económicas y políticas, de la cual la política de comercio internacional de China es portadora.

## 1.2. Analizar la influencia de China por el poder normativo de su política comercial

Los enfoques clásicos del poder en Relaciones Internacionales hacen que sea difícil considerar el incremento del comercio chino-centroamericano como un factor de influencia de China sobre Centroamérica<sup>2</sup>. Su penetración en esta región no puede ser aprehendida exclusivamente en términos de la búsqueda hegemónica del Estado Chino o, incluso, verse como transformaciones de equilibrios de fuerzas económicas, militares, políticas y diplomáticas a niveles regionales a favor de China en un juego internacional de suma cero. Si bien este último está cada vez más presente en Centroamérica, aún no ha establecido relaciones diplomáticas con todos los Estados de la región: Guatemala, Honduras y Nicaragua no han roto sus relaciones con Taiwán.

Por otra parte, la creciente institucionalización de las relaciones chino-centroamericanas no se traduce por el establecimiento de un “régimen internacional” en el sentido original del término, a saber,

- 
- 1 Esta iniciativa se refiere al proyecto *OBOR* (*One Belt, One Road*), renombrado como *Belt and Road Initiative* (*BRI*) en 2017 por las autoridades chinas. En este artículo, se utiliza la expresión neutral Nuevas rutas de la seda.
  - 2 Clásicamente, se considera que “la política internacional, como toda política, es una lucha para el poder” (objetivo) y que la maximización de los recursos, esencialmente físicos o materiales, confiere a cada Estado un poder coercitivo (medio) para fines últimos de supervivencia y preservación (causa) (Morgenthau 2005:29).

un conjunto de normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones aceptados por un grupo de países (Ruggie 1975) y que gobiernan la interdependencia en diferentes campos (Keohane y Nye 1977:19). Por un lado, la cooperación entre China y Centroamérica solo concierne a tres países centroamericanos (Costa Rica, Panamá y El Salvador) y se define sobre una base exclusivamente bilateral. Por otro lado, si esta cooperación resulta de una convergencia de intereses materializados en un conjunto de tratados, las normas resultantes parecen sobre todo permitir regular las relaciones chino-centroamericanas a favor de los intereses nacionales chinos.

Así pues, estos enfoques no son suficientes para explicar la construcción de una interdependencia chino-centroamericana cada vez más compleja. Además, no permiten tomar suficientemente en cuenta los factores internos que guían la acción internacional de China. Su política de cooperación con los Estados centroamericanos sigue estando ligada a su política interna, en particular a las contingencias económicas y sociales que pueden alterar el funcionamiento del Estado chino, o incluso su estabilidad (Robinson y Shambaugh 1994). Su proyecto de Nuevas rutas de la seda, lanzado en 2013, adoptado en 2015 y ampliado a países de ALC en 2018, puede verse como una etapa suplementaria de la política de apertura del país: después del establecimiento a fines de 1970 de zonas económicas especiales (ZEE) para atraer IED y así beneficiarse de la transferencia de tecnologías, la instauración de la política del *Go Global* en 2000 y la adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001, que incitó a las empresas chinas a conquistar los mercados extranjeros, este proyecto es una respuesta a la problemática económica interna de reequilibrar el crecimiento a favor del consumo. En otras palabras, el proyecto de nuevas rutas de la seda debe permitir una convergencia entre la política económica interna de China y su política exterior.

Integrar el principio de la interacción entre factores internos (legitimidad del régimen y retos internos) y factores externos (entorno internacional) como determinante de la política de cooperación de

China con Centroamérica, hace que sea posible asimilar el interés nacional ya no a un “hecho” objetivo, sino a una construcción social (Frieden y Martin 2002). Esta perspectiva, que considera la importancia de las estructuras normativas (ideas, creencias, valores, normas, etc.) compartidas tanto por los actores como por sus fuerzas materiales, permite una mejor descodificación de lo que afecta y motiva el comportamiento, y las preferencias de China para profundizar su cooperación con los *Small States* (Katzenstein 2003) centroamericanos, y viceversa. Se puede de esta forma demostrar que, cooperando con actores mundiales tales como China; Costa Rica y Panamá tratan de posicionarse en la escena internacional a través de una búsqueda respectiva de reconocimiento<sup>3</sup> y estatus<sup>4</sup>.

En este sentido, las estructuras normativas no solo enmarcan los comportamientos de estos diferentes Estados, sino que también los hacen posibles. El despliegue de la estrategia económica y comercial de China en Centroamérica implica la generación de un proyecto político-económico (un conjunto de prácticas/normas) calificado como Cooperación Sur-Sur (un conjunto de ideas/discursos) al que intenta hacer que los Estados centroamericanos se adhieran. Considerando el *soft power* (Nye 2004:5-15) como consustancial a la afirmación del Estado en la escena internacional, las autoridades chinas también han integrado la importancia de la imagen del país en el mundo basándose en la diplomacia pública (Deng 2011) y en la difusión de las normas chinas (Clark 2014; Womack 2008). Que esta difusión normativa sea operada vía la socialización o la persuasión hace posible comprender la influencia de China en una perspectiva dinámica en un mundo cada vez más multipolar (Wintgens 2017a, 2017b, 2018a, 2018b).

---

3 En política internacional, el reconocimiento se refiere a la capacidad de un Estado de “afirmarse como una referencia” sobre la escena internacional (Santander 2009:24).

4 En política internacional, la búsqueda del estatus se manifiesta por pertenecer a un club y por buscar una posición influyente al seno del mismo (Paul, Larson y Wohlforth 2014:7).

## 2. La influencia normativa china en Centroamérica: los casos de Costa Rica y Panamá

Analizar de esta manera la capacidad de China para configurar las preferencias de los Estados centroamericanos a través del atractivo de su proyecto normativo Cooperación Sur-Sur, permite postular el aumento progresivo de su influencia en Centroamérica y analizarlo a través del impacto de la difusión de sus normas económicas (en materia de comercio, inversión, ayuda, etc.) y políticas en dos miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA): Costa Rica y Panamá.

### 2.1. Costa Rica: la puerta de entrada diplomática de China a Centroamérica

El primero de junio de 2007 marcó oficialmente el inicio de las relaciones diplomáticas entre China y Costa Rica en detrimento de Taiwán. Esta decisión se inscribe como parte del proyecto político del presidente Óscar Arias Sánchez (2006-2010) para integrar plenamente al país en el comercio mundial<sup>5</sup>. Junto a los Estados Unidos y la UE, China se ha convertido en uno de los socios ineludibles en un mundo globalizado.

#### 2.1.1. China, un socio necesario en un mundo globalizado

El interés de Costa Rica por un acercamiento con China es ante todo económico. En el corto plazo, Arias Sánchez aprovecha la oportunidad de beneficiarse de una compensación financiera significativa a cambio de ofrecer a Hu Jintao la primera puerta de entrada diplomática a

---

5 Para Arias Sánchez (entrevistado por el autor en San José el 17 agosto de 2017), el creciente poder económico, político y militar de China lo convirtió en un “socio natural” para afirmarse en el escenario internacional.



América Central y el Caribe. Así, el memorándum de entendimiento de 2007 preveía una emisión de bonos de la deuda interna costarricense por un monto total de 300 millones de dólares que China compró en dos plazos, el primero en 2008 y el segundo en 2009 (GRCR y GRPC 2007:§2). Las compensaciones chinas van acompañadas de incentivos financieros en sectores relativamente simbólicos y muy publicitados como la donación de 83 millones de dólares para la construcción del estadio nacional de fútbol (deporte), una donación de 50 millones de dólares para el financiamiento de la nueva Escuela Nacional de Policía (seguridad pública), y la donación de dos aviones ligeros bimotores Y-12E a la fuerza pública costarricense (seguridad aérea).

En el largo plazo, San José también consideró su acercamiento con Pekín como una puerta de entrada a Asia para beneficiarse del dinamismo de los mercados asiáticos y diversificar sus socios comerciales<sup>6</sup>. Alentar la integración del país en la zona Asia-Pacífico fue uno de los objetivos de la política exterior bajo las presidencias de Arias Sánchez<sup>7</sup> y Laura Chinchilla Miranda (GRCR 2010:92). En 2013, ello se tradujo en la postulación de la candidatura de Costa Rica para la membresía con pleno derecho en la AP, pasando por la firma de un tratado de libre comercio con Colombia que entró en vigor en agosto de 2016. El gobierno de Luis Guillermo Solís Rivera también reiteró la voluntad de enfocar las relaciones externas del país sobre la diplomacia económica y continuar el programa de fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur (GRCR 2014:25), pero sin erigir Asia-Pacífico como una prioridad extra-regional (Estado de la Nación 2016:72).

Hasta 2009, Costa Rica exportaba más de lo que importaba de China, mayoritariamente en el sector de la electrónica. Sin embargo,

---

6 Costa Rica ha firmado un tratado de libre comercio con Singapur (2010) y Corea del Sur (2017).

7 El objetivo era diversificar los socios estratégicos y ampliar las fronteras diplomáticas tradicionales confinadas al mundo occidental (GRCR 2007:103).

el aumento de los flujos comerciales chino-costarricenses se multiplicó globalmente por quince entre 2000 (155 millones de dólares) y 2016 (2 300 millones de dólares), lo cual ha dado lugar a un aumento gradual de las exportaciones chinas (desde la firma del tratado de libre comercio en 2010) y una fuerte disminución de las exportaciones costarricenses (desde la reubicación de las actividades de ensamblaje de Intel en Vietnam a fines de 2014)<sup>8</sup>. Esta progresión desequilibrada en los flujos bilaterales ha llevado a un crecimiento del déficit comercial costarricense, convirtiendo a China en la tercera fuente del déficit del país detrás de los Estados Unidos y México. Por otro lado, a pesar de su aumento en el valor absoluto, la participación de las inversiones chinas en Costa Rica sigue siendo relativamente baja: entre 2007 y 2014, representó en promedio solo el 0.18 % de toda la IED ingresada en este país. Dos grandes proyectos de inversión chinos en la construcción de infraestructuras consideradas vitales para el país también se han desacelerado y cancelado, respectivamente: el proyecto de ampliación a cuatro bandas de la Ruta 32, la carretera principal que une la capital San José con el puerto más importante del país ubicado en la costa caribe, por un lado; y por otro lado, la renovación y la expansión de la Refinería Costarricense de Petróleo (Recope) establecida en el puerto de Moín (Wintgens 2017a).

### 2.1.2. Costa Rica, un socio útil en una región estratégica

En 2015, Costa Rica se convirtió en el primer Estado centroamericano establecido por Pekín como un socio estratégico, al momento de tomar la presidencia rotativa del primer Foro de Cooperación Multilateral China-CELAC. Fuera del símbolo que representa para China su compromiso con un Estado que es una referencia mundial en términos

---

8 El valor de las exportaciones de Costa Rica a China cayó entre 2014 y 2015. Esta caída está en gran parte ligada a la salida de Intel, cuyos microprocesadores fueron el principal producto de exportación a China.

de respeto de los derechos fundamentales y preservación del medio ambiente, ella considera a este país como un catalizador para que otros Estados centroamericanos que todavía reconocen a Taiwán modifiquen su postura diplomática en su favor.

Pero aún más que los retos político-diplomáticos, es ante todo la situación geográfica de Costa Rica –en el corazón del istmo centroamericano– y su capacidad de proyección comercial internacional a través de una importante red de tratados de libre comercio que cumplen con los intereses de Pekín en materia de conectividad (Xinhua News Agency 2017a). Ubicada entre los océanos Atlántico y Pacífico, Costa Rica ofrece la oportunidad de impulsar el comercio transpacífico mediante el establecimiento de rutas comerciales interoceánicas. Éstas no solo deben permitir que China asegure el enrutamiento del flujo de sus materias primas (a través de proyectos de inversión como Recope, que refina el petróleo crudo costarricense extraído en América Latina), sino también aseguran la distribución directa de sus productos manufacturados en la costa este de los Estados Unidos, así como establecer ZEE en las cuales fabricar productos de alto valor agregado.

El atractivo comercial de este pequeño país de 4,9 millones de habitantes radica históricamente en una política lanzada en la década de 1990, con el objetivo de pasar de un tejido industrial de ensamblaje a una producción de alto valor agregado y estimulada por la creación de zonas francas de exportación al régimen fiscal ventajoso. El establecimiento del DR-CAFTA (Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana) ha aumentado más recientemente el atractivo de este país miembro del Mercado Común Centroamericano (MCCA). La negociación de este acuerdo extra-regional ha generado un conjunto de normas que inducen a cierta convergencia económica con los Estados Unidos. En este contexto, Costa Rica apuesta a los servicios y las exportaciones de alta tecnología para acelerar su crecimiento y seguir siendo el primer país desarrollado en Centroamérica, mientras que las empresas chinas ven la oportunidad de trasladar a este país su producción de bienes y

servicios. Como una zona de tránsito (Urcuyo, 2014), este país presenta una plataforma de exportación oportuna y a menor costo hacia los mercados de Centroamérica y, especialmente, de América del Norte.

El establecimiento de rutas comerciales interoceánicas también implica el fortalecimiento de la infraestructura centroamericana. Mejorar la construcción de infraestructura portuaria, ferroviaria y vial es también la primera de las seis áreas prioritarias de la cooperación de la asociación estratégica chino-costarricense durante la próxima década (MFAPRC 2017). Con el fin de crear un entorno empresarial favorable sin imponer formalmente una transformación del marco social, económico, político y legal de Costa Rica, las autoridades chinas han tratado de apoyarse en un proyecto piloto buscando establecer una ZEE en este país. Sometido en 2014 por el Banco de Desarrollo Chino (CDB por sus siglas en inglés) y ratificado en enero de 2015 durante la primera visita diplomática del presidente Solís a China, este proyecto aún en estudio debe permitir reducir las asimetrías territoriales mediante la creación de empleos de calidad en las zonas geográficas menos desarrolladas del país atrayendo inversiones.

No obstante, la brecha entre el marco regulatorio costarricense y las condiciones de producción chinas (en términos de economías de escala, de costos de la mano de obra, de reglamentaciones, etc.) parece frenar los grandes proyectos de inversión en condiciones de redefinir el espacio territorial costarricense siguiendo una lógica de optimización de los costos de transporte de las materias primas y de los productos manufacturados. Es en este contexto que China recientemente realizó un cambio estratégico en Centroamérica. Desde 2017, su acercamiento diplomático con Panamá abrió la vía de una cooperación Sur-Sur no solamente bilateral con Costa Rica, sino también trilateral con los dos países más competitivos del istmo.

## 2.2. Panamá: el punto de entrada de las nuevas rutas de la seda chinas en ALC

### 2.2.1. La relevancia de Panamá para el proyecto chino

La iniciativa china de nuevas rutas de la seda forma parte de su plan decenal *Made in China 2025* para hacer del país una potencia manufacturera y tecnológica mundial (SCPRC 2018). Entrada en la Constitución en octubre de 2017, ella está oficialmente llamada a modificar el mapa de intercambios internacionales y vivificar las relaciones entre China y el resto del mundo, apoyándose en una sólida red de infraestructuras y acuerdos (NDRC, MFAPRC y MOFCOM 2015). Concentrados en el sector de la infraestructura, las inversiones chinas están destinadas especialmente a facilitar el comercio y la comunicación intrarregional. Desde el primer Foro del Cinturón y de la Ruta para la Cooperación Internacional en mayo de 2017 en Pekín, en el que también han participado jefes de Estado latinoamericanos (los presidentes Mauricio Macri [Argentina] y Michelle Bachelet [Chile] estuvieron presentes), ALC ha expresado su voluntad de desempeñar un rol importante en el marco de esta iniciativa china fomentando el fortaleciendo de los vínculos comerciales y de inversión, así como la construcción de infraestructuras y redes de servicios públicos (Foro China-CELAC 2018).

Con el fin del súper ciclo de materias primas, Centroamérica ha aumentado su atractivo en términos de IED: su participación en la inversión total interna en el subcontinente latinoamericano ha pasado de 3.7 % en 2010 a 7.2 % en 2016 (CEPAL 2017b:2). Los países centroamericanos, cuya falta de inversión frena el crecimiento, esperan atraer una IED exponencialmente creciente. Panamá, en particular, experimentó un importante crecimiento regional en esta área. Las inversiones chinas en este país han conocido un aumento de un 300 % entre 2014 y 2016, pasando de 78 a 233 millones de dólares, respectivamente, según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). El crecimiento de las relaciones económicas chino-panameñas fue el

preludio del acercamiento diplomático entre China y Panamá. En junio de 2017, cuando San José y Pekín celebraban el décimo aniversario de sus relaciones bilaterales, el presidente Xi Jinping y su homólogo Juan Carlos Varela Rodríguez establecieron relaciones diplomáticas. Panamá desea beneficiarse de la oportunidad china para garantizar su continuo crecimiento económico a través de la inversión, del comercio y del turismo. Para ello, pone en valor sus ventajas logísticas y su posición estratégica como cruce marítimo que une a las dos Américas entre sí, y Asia. En un año, aparece que este país ha progresado más con China que Costa Rica en once años de relaciones bilaterales porque tienen un objetivo estratégico común: favorecer el desarrollo de una plataforma multimodal.

### 2.2.2. Favorecer el desarrollo de una plataforma multimodal china-panameña

El sector de la logística juega un rol esencial en la economía de Panamá, ha hecho que las inversiones en infraestructura sean uno de los principales impulsores de su crecimiento, llegando al 5 % en 2016 y al 5.4 % en 2017. A fin de aumentar sus ingresos presupuestarios y seguir siendo el país centroamericano más competitivo, ha multiplicado las inversiones en importantes proyectos de infraestructura, tales como la expansión del Canal interoceánico. Este último, así como todas las actividades de logística y comunicaciones, representan actualmente el 10 % y el 20 % del PIB, respectivamente (MEFRP 2017:12). Estas inversiones, al igual que los recientes proyectos para construir nuevas líneas de metro para descongestionar la capital o la renovación urbana de la ciudad de Colón, sede del segundo mayor *hub* mundial en materia de importación y exportación, forman parte de sus planes estratégicos de desarrollo nacional para los períodos 2009-2014 y 2015-2019; dirigidos, de hecho, a fortalecer la competitividad del país en su rol de plataforma regional de negocios y centro de transporte (GRP 2014:30-92).

El desarrollo de Panamá para el Horizonte 2030 también implica alianzas estratégicas con socios que, como China, deben permitirle “acelerar procesos e intervenciones en materia de política pública” (CCNDRP 2017:77). Además de la creación de empleo, los dirigentes panameños cuentan con el apoyo de las empresas chinas en proyectos estructurales e importantes a nivel nacional y regional, particularmente en los sectores portuarios y ferroviarios. Es el caso de construir un tren de gran velocidad entre la provincia de Panamá y la frontera con Costa Rica (Chiriquí), que posteriormente pueda extenderse al resto de Centroamérica, así como el diseño de un cuarto puente sobre el Canal. Aumentar la conectividad en la región y entre los dos hemisferios, también requiere más asociaciones público-privadas (GRP 2014:44), como el reciente proyecto de construcción de un puerto de contenedores en la provincia de Colón en la fachada atlántica del Canal con la empresa *China Landbridge Group*. La declaración conjunta pronunciada después de la primera visita diplomática oficial del presidente Varela a China en noviembre de 2017, así como el memorando de entendimiento para la promoción del comercio y la inversión bilateral concluido en esa ocasión, alientan al sector privado (SIECA 2017:7) y a las estructuras semi-privadas chinas a invertir en las infraestructuras panameñas (MIRERP 2017a:§6).

Mientras que Panamá confía en China para asegurar la continuidad de su desarrollo infraestructural, la presencia del Canal (a través del cual pasa cercal del 6 % del comercio mundial), el puerto y las actividades logísticas relacionadas, el ferrocarril transoceánico y el *hub* aéreo, hacen una plataforma regional multimodal –portuaria, terrestre y aérea– particularmente atractiva para Pekín. La convergencia de intereses en materia de cooperación al desarrollo entre la iniciativa de nuevas rutas de la seda iniciada por Xi Jinping y el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado, Panamá 2030, promovido en 2017 por Varela, se presenta oficialmente como una garantía de “nuevas oportunidades para el desarrollo de las relaciones bilaterales” (Xinhua News Agency 2017b). China es el segundo usuario más importante del Canal, detrás

de los Estados Unidos: en 2016, representaba cerca del 19 % del tráfico, de acuerdo con los datos del INEC. Es también la principal proveedora de mercancías de la zona franca de Colón, donde se han instalado numerosas multinacionales y empresas chinas activas en los ámbitos bancario, logístico, de energía, de telecomunicaciones y tecnología.

Por otra parte, Pekín puede de esta manera asegurar este *hub* logístico con mayor facilidad, así como desarrollar los aspectos turísticos, comerciales y financieros. En el plano turístico, *Air China* proporciona el primer vuelo directo entre Pekín y Panamá desde marzo de 2018. Además, *China Harbour Engineering Company* ya ha comenzado la construcción de un puerto de cruceros en la fachada pacífica del Canal por un monto de 165 millones de dólares. Las autoridades panameñas esperan atraer a más de tres millones de turistas en 2019. En el plano comercial, el atractivo de Panamá también se debe a su extensa red diplomática y tratados de libre comercio, así como su sistema bancario y estabilidad financiera. En la región centroamericana, Panamá es una de las economías dolarizadas que no cuenta con una garantía de depósitos ni un prestamista de última instancia en caso de una crisis de liquidez. Esto representa un activo para fortalecer la presencia comercial de las empresas chinas en Centroamérica. Las exportaciones chinas a Panamá aumentaron de 167 millones de dólares en 2006 a 1,1 millardo de dólares en 2016. Durante el mismo período, las exportaciones panameñas a China aumentaron de 13,4 a 35,5 millones de dólares (SIECA 2018). Con el fin de incrementar su comercio bilateral, China y Panamá iniciaron a principios de 2018 un estudio de factibilidad sobre un tratado de libre comercio.

Con estos antecedentes, la llegada de China a Costa Rica y a Panamá se presenta como una tercera opción, junto con los socios tradicionales estadounidenses y europeos, para diversificar sus mercados externos y financiar inversiones en infraestructuras. A nivel comercial, sus relaciones bilaterales se caracterizan por una creciente asimetría, a saber, un nivel relativamente bajo de exportaciones a China y un volumen creciente de importaciones chinas. Esta progresión desequilibrada



en los flujos bilaterales ha llevado a un crecimiento del déficit comercial regional, que contribuye a alimentar el creciente déficit de toda ALC con respecto a Pekín<sup>9</sup>. Consecuentemente, los países centroamericanos dependen cada vez más del poder económico de China para asegurar su desarrollo nacional, lo que favorece la creciente difusión en Centroamérica de las preferencias diplomáticas chinas (es decir, en particular, romper con Taiwán) y de las normas vinculadas a su política comercial, sobre todo en materia de inversiones.

A diferencia de Costa Rica, sin embargo, el “terreno panameño” parece más adaptado a las esferas y las condiciones chinas en materia de inversiones. Además de tener un marco regulatorio más adecuado, Panamá es sobre todo una economía de servicio. Su crecimiento no depende de la producción nacional, sino del embalaje, de la manipulación, de la expedición y del transporte marítimo de productos fabricados por otros, así como de la financiación de estas operaciones. En un momento en el que Pekín está aumentando sus actividades comerciales y su inversión en el hemisferio occidental, Panamá aparece como una plataforma ideal para la creciente presencia de China en la región. En este contexto, ¿cuál es el impacto del despliegue de la estrategia económica y comercial de China para la dinámica del regionalismo centroamericano?

---

9 En 2016, el déficit comercial latinoamericano con respecto a China ascendió a 78 mil millones de dólares, de los cuales 64 mil millones de dólares corresponden a México. En Centroamérica este déficit ascendió a 2 mil millones de dólares para Costa Rica, 2,9 mil millones para Panamá, 1,8 mil millones para Guatemala, 1,1 mil millones para Honduras y 850 millones para el Salvador (CEPAL 2018:40-41).

### 3. La dinámica del regionalismo centroamericano frente a China

#### 3.1. El peso histórico de los actores externos

A diferencia de otros modelos de integración regional, el centroamericano se distingue por tener como raíz una experiencia histórica de unidad (Páez Montalbán 2013). En otras palabras, Centroamérica es una región con una larga tradición integracionista. Hace casi sesenta años, los países centroamericanos apostaron por la integración regional. Este proceso se inició en diciembre de 1960, cuando los representantes de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua firmaron en Managua el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y acordaron establecer el MCCA. Estos cuatro países, a los cuales Costa Rica se sumó en 1963, adoptaron un regionalismo de tipo proteccionista al interior del bloque. Este modelo, caracterizado por la influencia recibida del pensamiento de la CEPAL, no logró los resultados previstos debido a varios factores, entre otros, las incertidumbres políticas internas, las guerras civiles en la región y la competencia entre los países para atraer inversiones externas (Sánchez Sánchez 2009).

A principios del decenio de 1990, en el contexto de un incremento del proceso de globalización al final de la guerra fría y de la aplicación de los procesos de paz en la región, se reactivó el proceso de integración centroamericano. Para los miembros del SICA, establecido en 1993, el comercio intrarregional era uno de los intereses estratégicos más evidentes: desde hace casi tres décadas, las exportaciones intrarregionales han crecido a un ritmo superior a las exportaciones extra-regionales (SIECA 2018) y se han mantenido como alternativa de mercado ante las crisis económicas internacionales (CEPAL 2017c). Centroamérica, sin embargo, sigue siendo dependiente de su adquisición de bienes del mercado extra-regional. Esta tendencia se ha intensificado con las firmas, en la época del pleno auge del neoliberalismo, de tratados de libre comercio con varios actores externos, tales

como el DR-CAFTA con los Estados Unidos y el pilar comercial del Acuerdo de Asociación de Centroamérica con la UE.

Estos diversos tratados con actores externos también han tenido diferentes impactos en la dinámica del regionalismo centroamericano. Mientras que la UE solicitó una negociación con todos los países centroamericanos en bloque y contribuyó así a que Panamá se acercara más a la región, las negociaciones del DR-CAFTA afectaron la esperada secuencia de desarrollo de la integración económica hacia una unión aduanera y un mercado común (Caldentey del Pozo 2009:442-446). Los diversos tratados de libre comercio suscritos por los países del SICA establecieron diferentes plazos y condiciones para las desgravaciones, y la unión aduanera debería esperar la conclusión de esos plazos para ser posible (Clark 2009). El avance el más importante desde la firma, en 2007 en Guatemala, del denominado *Marco General para la Negociación de la Unión Aduanera Centroamericana*, fue la entrada en vigor del acuerdo para la conformación de una unión aduanera bilateral entre Guatemala y Honduras en junio de 2017. Además, el acuerdo intrarregional está yuxtapuesto a otros acuerdos de varios tipos, tales como los acuerdos con México y Colombia en el marco del Proyecto Mesoamérica, los acuerdos con países del Gran Caribe en el marco de la Asociación de Estados del Caribe, los acuerdos con la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) que incluye a Nicaragua, e incluso los acuerdos con la AP que incorporarán próximamente a Costa Rica y Panamá.

Este *spaghetti bowl*, que se explica por el principio de geometría variable que caracteriza la integración centroamericana debido a su naturaleza esencialmente intergubernamental (Caldentey del Pozo y Romero-Rodríguez 2010), de la misma manera puede estar impactado por la creciente influencia del proyecto normativo de China en Costa Rica y Panamá. El creciente reconocimiento de la integración centroamericana a nivel tanto intrarregional (endógeno) como extra-regional (exógeno), se ha manifestado con la incorporación de nuevos socios plenos al SICA (Belice, Panamá y República Dominicana), así como

con el surgimiento de observadores y socios extra-regionales. China se ha convertido en un socio económico ineludible entre ellos, aunque la mayoría de los países centroamericanos continúa reconociendo a Taiwán a nivel diplomático. Por una parte, esta nueva opción para los países centroamericanos parece hacer más compleja la edificación de políticas comunes (o por lo menos respuestas similares) frente a los actores externos. Por otra parte, las inversiones chinas en Centroamérica –concentradas en el sector de la infraestructura– parecen facilitar el comercio y la comunicación intrarregionales.

### 3.2. El impacto normativo chino: conectarse más que integrar los países centroamericanos

Además de la cuestión de las inversiones y los intercambios comerciales bilaterales, los diecinueve acuerdos firmados por Varela y Xi en noviembre de 2017 conciernen igualmente a los sectores del transporte marítimo (puerto, canal), aéreo (aeropuerto), vial (puentes, carreteras) e incluso el ferrocarril “con la intención de contribuir a la integración geográfica y comercial” (MIRERP 2017b). La dimensión regional contenida en estos acuerdos y los medios financieros asociados (en particular, la apertura de una sede social del CDB) muestran que Panamá ocupa una posición estratégica en el subcontinente latinoamericano, de la cual China pretende beneficiarse bilateralmente y desarrollarse regionalmente (MIRERP 2017a:§8). El acuerdo de cooperación chino-panameño en el marco de la iniciativa de nuevas rutas de la seda menciona precisamente la voluntad común de aumentar la conectividad intra y extra-regional con la construcción de infraestructuras (MIRERP 2017b).

Costa Rica y Panamá, ambos impulsados por un deseo de diversificación económica y comercial, que en la actualidad se ve fortalecido por el proteccionismo de la administración Trump, han dado consecutivamente la bienvenida a China. Después de jugar un rol considerado

por Pekín como “ejemplar” (MFAPRC 2017) en la promoción de la cooperación e intercambios chino-centroamericanos, Costa Rica está invitada de ahora en adelante a colaborar con Panamá. Para estos dos miembros del SICA, el proyecto chino es una bendición a nivel regional: simboliza la unificación de los intereses económicos centroamericanos, la iniciativa de nuevas rutas de la seda también sirve a su visión instrumental de la integración geográfica y comercial del bloque ístmico.

Hasta hace poco las relaciones económicas y políticas entre Panamá y Centroamérica se caracterizaban por una distancia relativa (Aguilera Peralta 2016). Privilegiando el pragmatismo económico a cualquier forma de integración regional, este país participó en el SICA de manera muy marginal hasta comienzos de la década del 2000 e igualmente se mantuvo fuera de las negociaciones del DR-CAFTA. Desde 2012, fecha en la cual solicitó ser miembro con pleno derecho del SIECA a fin de adherirse al acuerdo de asociación global entre la UE y Centroamérica, Panamá muestra su voluntad de acercamiento con respecto al istmo, específicamente, abriéndose particularmente al exterior. Este Estado, que históricamente y por su situación geoestratégica está fuertemente influenciado por actores externos (Sanchez 2003), busca hoy utilizar la integración centroamericana para posicionarse en la escena internacional y disfrutar plenamente de sus ventajas. Junto con la expansión del Canal y la preocupación de las autoridades panameñas con respecto al proyecto nicaragüense de cavar un canal alternativo, el acercamiento con China es parte de la búsqueda de autonomía y prestigio que guía la política exterior del país.

La región centroamericana está compuesta principalmente de *Small States* desprovistos de instrumentos clásicos de poder. No obstante, Costa Rica y Panamá buscan posicionarse en la escena internacional a través de una búsqueda de reconocimiento y estatus. El primero está deseoso de cambiar la imagen de un país en desarrollo (del Sur) a la de un país desarrollado (del Norte), como lo demuestran sus esfuerzos por unirse a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económicos, y por ser reconocido como un Estado de referencia mundial en materia del respeto de los derechos fundamentales y la preservación del medio ambiente. Del mismo modo, la existencia y la administración del Canal permitieron que el segundo adquiriera un estatus de *hub* logístico a nivel mundial debido a su posición geoestratégica. Impulsada por una búsqueda de autonomía (especialmente en relación con los Estados Unidos), su voluntad de afirmación internacional determina su política exterior y esto, tanto con respeto a los otros Estados del istmo (instrumentalización de la integración centroamericana) como hacia los Estados extra-regionales (multiplicación de alianzas estratégicas) como China.

Estas ambiciones costarricenses y panameñas entran desde este momento en resonancia con los objetivos de Pekín de conectarse más que integrar la región centroamericana. Además, las asociaciones de Costa Rica y Panamá con el nuevo gran comprador-proveedor-inversor chino están consolidando la histórica tendencia de estos países hacia estrategias de adaptación a las demandas de las potencias dominantes, en este caso, a los requerimientos infraestructurales (puertos, ferrocarriles, redes viales, etc.) necesarios para facilitar las exportaciones a China, y a las exigencias o conveniencias de las corporaciones privadas y estatales de este nuevo socio ineludible. En este sentido, la (a)tracción que la asociación con China ejerce sobre las clases dirigentes respectivas de estos países y la incidencia interna de los intereses chinos ejercen una presión centrífuga. Eso actúa como un factor disgregador de los impulsos integracionistas y se suma a las tendencias ya existentes en los países del SICA que promueven la flexibilización de ese acuerdo.

## Bibliografía

- Aguilera Peralta, Gabriel. 2016. "El regionalismo centroamericano: entre la unión y la integración". *Oasis* 24, pp. 89-105.
- Avendaño, Rolando y Jeff Dayton-Johnson. 2017. "Central America, China and the us: What prospects for development?" En, Myers, Margaret y Carol Wise (eds.). *The Political Economy of China–Latin America Relations in the New Millennium: Brave New World*. Abingdon: Routledge, pp. 189-221.
- Bernal, Richard L. 2017. "Central America and the Caribbean's Relations with China and the United States. Contrasting Experiences! Converging Prospects?" En, Denoon, David B. H. (ed.). *China, The United States, and the Future of Latin America*. Nueva York: New York University Press, pp. 232-268.
- Bhagwati, Jagdish. 1995. U.S. "Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Areas". En, Bhagwati, Jagdish y Anne O. Krueger (eds.). *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*. Washington: AEI Press, pp. 1-18.
- Bizzozero, Lincoln. 2011. "América Latina inicios de la segunda década del siglo XXI: Entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada". *Revista Brasileira de Política Internacional* 1, pp. 29-43.
- Bizzozero, Lincoln y Sophie Wintgens. 2018. "La aproximación político-normativa de la Unión Europea y de China al MERCOSUR: ¿Es posible un juego a suma positiva?". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 119.
- Bouzas, Roberto, Pedro da Motta Veiga y Sandra Rios. 2007. "Crisis y perspectivas de la integración sudamericana". *Foreign Affairs: Latinoamérica* 4, pp. 61-68.
- Briceño-Ruiz, José. 2013. "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina". *Estudios Internacionales* 175, pp. 9-39.

- Caldentey del Pozo, Pedro. 2009. "Panorama de la integración centro-americana: Dinámica, intereses y actores". *Revista de Fomento Social* 64, pp. 423-458.
- Caldentey del Pozo, Pedro y José Juan Romero-Rodríguez (eds.). 2010. *El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada*. Córdoba: Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.
- CCNDRP (Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo de la República de Panamá). 2017. *Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado. Panamá 2030*. Panamá.
- CEPAL (Comisión económica para América Latina y el Caribe). 1994. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. 2017a. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. 2017b. "América Latina y el Caribe debe apostar por inversiones extranjeras que ayuden a cerrar las brechas productivas y sociales en la región". *Claves de la CEPAL para el desarrollo* 1.
- CEPAL. 2017c. *El comercio de bienes y servicios en Centroamérica, 2016*. México: Naciones Unidas.
- CEPAL. 2018. *Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Clark, Don Philip. 2009. "Adjustment problems in developing countries and the U.S.-Central America-Dominican Republic free trade agreement". *The International Trade Journal* 1, pp. 31-53.
- Clark, Ian. 2014. "International Society and China: The Power of Norms and the Norms of Power". *The Chinese Journal of International Politics* 3, pp. 315-340.
- Cusack, Asa K. 2018. *Venezuela, ALBA, and the Limits of Postneoliberal Regionalism in Latin America and the Caribbean*. Londres: Palgrave Macmillan.



- Dabène, Olivier. 2010. "L'Union des nations sud-américaines (Unasur): le nouveau visage pragmatique du régionalisme sud-américain". *Les Études du CERI* 170-171, pp. 20-25.
- Deng, Yong. 2011. "The Power and Politics of Recognition: Status in China's Foreign Relations". En Volgy, Thomas J. *et al.* (eds.). *Major Powers and the Quest for Status in International Politics: Global and Regional Perspectives*. Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 77-95.
- Estado de la Nación. 2016. En: [[https://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/022/PEN-22-2016-BOOK-BAJA.pdf](https://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/022/PEN-22-2016-BOOK-BAJA.pdf)]. Consultado en julio de 2018.
- Foro China-CELAC. 2018. *CELAC and China Joint Plan of Action for Cooperation on Priority Areas (2019-2021)*. Santiago de Chile.
- Frieden, Jeffrey A. y Lisa L. Martin. 2002. "International Political Economy: Global and Domestic Interactions". En, Katznelson, Ira y Helen V. Milner (eds.). *Political Science: State of the Discipline*. Nueva York: W. W. Norton & Company, pp. 118-146.
- GRCR (Gobierno de la República de Costa Rica). 2007. *Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón: 2006-2010*. San José: MIDEPLAN.
- GRCR (Gobierno de la República de Costa Rica). 2010. *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora"*. San José: MIDEPLAN.
- GRCR (Gobierno de la República de Costa Rica). 2014. *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante"*. San José: MIDEPLAN.
- GRCR (Gobierno de la República de Costa Rica) y GRPC (Gobierno de la República Popular China). 2007. *Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República Popular China sobre el Establecimiento de Relaciones Diplomáticas*. Pekín.
- GRP (Gobierno de la República de Panamá). 2014. *Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019. "Un sólo país" de Panamá*. Panamá.

- Katzenstein, Peter. 2003. "Small States and Small States Revisited". *New Political Economy* 1, pp. 9-30.
- Keohane, Robert y Joseph Nye. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston y Toronto: Little, Brown & Co.
- Malamud, Andrés. 2013. "Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences". *Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS) Working Paper* 20.
- MEFRP (Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá). 2017. *Análisis de Sostenibilidad de la Deuda Pública 2016*. Panamá.
- MFAPRC (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China). 2017. *Wang Yi: Forge Closer, More Extensive and Deeper China-Costa Rica Partnership*. San José.
- MIRERP (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá). 2017a. En: [[http://www.mire.gob.pa/images/PDF/Declaracion\\_Conjunta\\_Version\\_16\\_nov.pdf](http://www.mire.gob.pa/images/PDF/Declaracion_Conjunta_Version_16_nov.pdf)] Consultado en diciembre de 2017.
- MIRERP (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá). 2017b. En: [[http://www.mire.gob.pa/images/PDF/resumen\\_de\\_aceurdos.pdf](http://www.mire.gob.pa/images/PDF/resumen_de_aceurdos.pdf)] Consultado en diciembre de 2017.
- Morgenthau, Hans J. 2005. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: MacGraw-Hill.
- Muñoz Duffy, Ana Julia, Ángel Bermúdez y Nora Sainz Gsell. 2008. "Globalización, interregionalismo y auge asiático: la impronta de China e Irán en América Latina". *Documentos CIDOB Asia* 21.
- NDRC (National Development and Reform Commission), MFAPRC (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China) y MOFCOM (Ministry of Commerce of the People's Republic of China). 2015. *Vision and Actions on Jointly Building Belt and Road*. Pekín.
- Nye, Joseph. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nueva York: Public Affairs.
- Ocampo, Fernando. 2017. *Acciones estratégicas para profundizar la integración económica en Centroamérica*. México: CEPAL.

- Páez Montalbán, Rodrigo. 2013. "Central America: In Search of Lost Unity". En, Rivarola Puntigliano, Andrés y José Briceño-Ruiz (eds.). *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean: Development and Autonomy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 121-145.
- Paul, T. V., Deborah Welch Larson y William C. Wohlforth (eds.). 2014. *Status in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Robinson, Thomas W. y David L. Shambaugh (eds.). 1994. *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*. Nueva York: Oxford University Press.
- Rodríguez Aranda, Isabel. 2015. "Oportunidades y desafíos que plantea la Alianza del Pacífico para la política exterior y para los nuevos modelos de integración regional de sus miembros". En, Rodríguez Aranda, Isabel y Edgar Vieira Posada (eds.). *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico*. Bogotá: CESA / Universidad del Desarrollo.
- Rojas, Daniel y Jose Miguel Terán. 2016. "La Alianza del Pacífico: nueva muestra del regionalismo en América Latina". *OASIS* 24, pp. 69-88.
- RP (República de Panamá) y RPC (República Popular China). 2017. *Comunicado conjunto entre la República de Panamá y la República Popular China sobre el establecimiento de relaciones diplomáticas*. Pekín.
- Ruggie, John Gerard. 1975. "International Responses to Technology. Concepts and Trends". *International Organization* 3, pp. 557-583.
- Sanahuja, José Antonio. 2007. "L'UE et l'intégration régionale en Amérique Latine. La nécessité d'adopter une nouvelle stratégie ». En, Santander, Sebastian (ed.). *Le partenariat stratégique Union européenne-Amérique latine dans un monde en mutation: quelles évolutions et perspectives?* Bruselas: CERCAL, pp. 35-56.
- Sanahuja, José Antonio. 2010. "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo postliberal". En, Cienfuegos, Manuel y José Antonio Sanahuja (eds.). *Una región en construcción*. UNASUR y la integración en América del Sur. Barcelona: Fundación CIDOB, pp. 87-134.

- Sanahuja, José Antonio. 2012. “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”. *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe* 7, pp. 12-54.
- Sánchez Sánchez, Rafael. 2009. *The Politics of Central American Integration*. Nueva York: Routledge.
- Sanchez, Peter M. 2003. “Panama. The Limits of Sovereignty”. En, Mora, Frank O. y Jeanne A. K. Hey (eds.). *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, pp. 63-83.
- Santander, Sebastian (ed.). 2009. *L'émergence de nouvelles puissances: vers un système multipolaire?* Paris: Ellipses.
- Santander, Sebastian. 2018. “Regionalism in a globalised multipolar economy”. *Civitas* 2, pp. 228-244.
- SCPRC (State Council of the People’s Republic of China). 2018. En: [<http://english.gov.cn/2016special/madeinchina2025/>]. Consultado en febrero de 2018.
- Serbin, Andrés. 2007. “Entre Unasur y ALBA: ¿Otra integración (ciudadana) es posible?”. En, Manuela Mesa (ed.). *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*. Barcelona: Icaria / CEIPAZ, pp. 183-207.
- SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana). 2017. “Inversión Privada en Infraestructura: El papel de las Alianzas Público-Privadas en Centroamérica”. *Policy Brief* 21.
- SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana). 2018. En: [<http://servicios.procomer.go.cr/estadisticas/inicio.aspx>] Consultado en julio de 2018.
- Tussie, Diana y Pía Riggirozzi. 2012. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The case of Latin America*. Dordrecht: Springer.
- Urcuyo, Constantino. 2014. “La Estrategia China en Centroamérica”. *Rice University’s Baker Institute for Public Policy Issue Brief*.
- Williamson, John. 1990. “What Washington D.C. Means by Policy Reform”. En, John, Williamson (ed.). *Latin American Adjustment:*

- How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics, pp. 7-38.
- Wintgens, Sophie. 2017a. "Chine-Costa Rica: la projection des normes chinoises en Amérique centrale". *Cahiers du Cevipol / Brussels Working Papers* 3.
- Wintgens, Sophie. 2017b. "China's new relations with Panama and Costa Rica are another step towards a Beijing Consensus in Central America". *London School of Economics and Political Science (LSE) Latin America and the Caribbean Blog*.
- Wintgens, Sophie. 2018a. "La influencia normativa de China en América Latina y en el Caribe". En, Sánchez López, Francisco y Mercedes García Montero (eds.). *Ciclos económicos y ciclos políticos en América Latina: un análisis a propósito de la crisis de las materias primas*. Madrid: TECNOS.
- Wintgens, Sophie. 2018b. "Chine-Amérique latine et Caraïbes: un défi normatif pour l'Union européenne?". *Politique européenne* 60, pp. 134-173.
- Womack, Brantly. 2008. "China as a Normative Foreign Policy Actor". En, Tocci, Nathalie (ed.). *Who is a Normative Foreign Policy Actor?* Bruselas: The Centre for European Policy Studies, pp. 265-299.
- Xinhua News Agency. 2017a. En: [[http://news.xinhuanet.com/english/2017-05/15/c\\_136286378.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2017-05/15/c_136286378.htm)]. Consultado en abril de 2018.
- Xinhua News Agency. 2017b. En: [[http://spanish.xinhuanet.com/2017-11/18/c\\_136761080.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2017-11/18/c_136761080.htm)]. Consultado en abril de 2018.
- Zakaria, Fareed. 2008. *The Post-American World*. Nueva York: W. W. Norton & Company.



# Las relaciones políticas y económicas entre China y Centroamérica: su expresión en Costa Rica, Nicaragua y Panamá (2005-2017)

*Adela Vázquez Trejo*

*Augusto Alamilla Trejo*

## Introducción

La presente investigación centra su objetivo en analizar la relación económica, a través de la inversión, el intercambio comercial y la política exterior, que China dirige a los países de Centroamérica, particularmente Costa Rica, Nicaragua y Panamá durante el periodo 2005-2017. El trabajo sostiene que los países centroamericanos, en busca de fortalecer sus capacidades nacionales y aumentar su posición en sistema internacional, están fortaleciendo sus relaciones estratégicas con China a través de ejes como la inversión, el comercio y la diplomacia. Ello con la finalidad de diversificar sus relaciones económicas y atraer inversión en infraestructura pública y privada. Por su parte, China tiene la oportunidad de posicionarse en una región estratégica, incrementar sus aliados diplomáticos y ampliar su mercado para continuar con su proyecto de potencia económica.

## 1. Crecimiento económico y expansión comercial de la República Popular China

Antes de abordar el crecimiento económico y la expansión comercial de China es necesario mencionar que el enfoque teórico al que se recurrió para orientar la investigación es el Neorrealismo Político Internacional, bajo los postulados de Kenneth Waltz, quien enfatiza la estructura del sistema internacional, definida como la anarquía y la distribución de capacidades entre los estados. En donde la anarquía significa que no existe en el sistema internacional un poder o autoridad que mantenga el orden. Por tanto, los estados delimitan su política exterior sobre tal estructura o sistema anárquico. Respecto al segundo, la diferenciación de capacidades entre los estados genera un entorno de competitividad que induce a los mismos a fortalecerse para sobrevivir. En este sentido, un principio neorrealista es que, a mayor poder o capacidad, mayor influencia en el sistema internacional (Dougherty y Pfaltzgraff 1993:123-134).

Otro aspecto importante del neorrealismo es que concibe el poder a través de la obtención de diferentes recursos, no sólo el militar, utilizados para ejercer control de otros estados. De modo que el comportamiento y la posición que ocupan en el sistema internacional están en función del poder que logran adquirir. Así, los Estados únicamente buscan permanecer o ascender de posición en el sistema internacional. Para Gilpin “la propensión de los estados u otros agentes a buscar extender su control territorial, su influencia política y su dominación económica se dice que está en función de su poder” (citado en Dougherty y Pfaltzgraff 1993).

Ahora bien, el crecimiento económico exponencial de China comenzó a finales de los años setenta. En 1978, el Comité Central del Partido Comunista Chino, dirigido por Deng Xiaoping, aprobó reformas económicas para insertar y hacer competitiva la economía china en el mercado mundial, así se facilitó la apertura comercial y el flujo de inversiones con el exterior, la participación de capital privado junto a

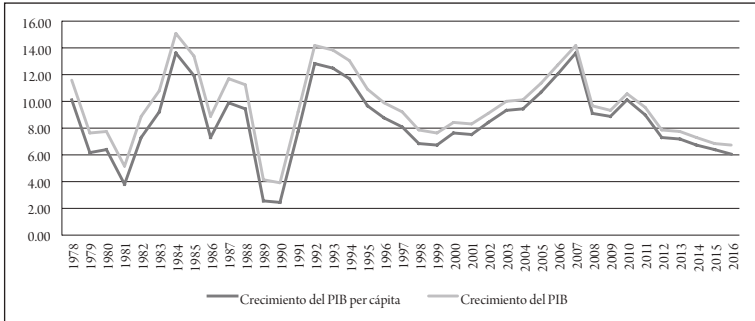


capital estatal y una reforma rural (Rueda y González 2002:168-169). Pasados diez años, se cuadruplicó la producción, el producto interno bruto creció a tasas de 9% anual, lo cual posicionó a China en el primer lugar mundial en crecimiento económico. En comparación con otros países industrializados como Estados Unidos, Inglaterra, Japón o Corea del Sur que tardaron en elevar la renta per cápita entre 11 y 50 años, China lo hizo en una década (Bustelo y Fernández 1996:2). Este potencial económico, con superávit en la balanza comercial, magnas reservas internacionales, control de capitales, mínima deuda de corto plazo y productividad, le permitieron no solo sobrepasar la crisis de los países asiáticos, entre 1998 y 1999, sino expandir su presencia en la región asiática a través de asistencia financiera a países afectados (Spoon 2010).

El sector industrial y el comercio exterior fueron áreas que se expandieron en los años ochenta: en consecuencia, la participación China en el mercado mundial pasó de 0.6% en 1977 a 2.4% en 2008. En términos del producto interno bruto (PIB), significa casi 85% de sus bienes dirigido al mercado mundial, particularmente productos manufacturados, textiles, productos mecánicos y electrónicos. Con todo, la consolidación de la capacidad política y económica al interior de China, le ha permitido posicionarse como potencia económica mundial en el sistema internacional. Su entrada a la Organización Mundial del Comercio en 2001, significó el reconocimiento internacional de su crecimiento económico y expansión comercial (Moncada 2011). De esta forma, el fortalecimiento económico (véase Gráfico 1) e industrial chino que inició durante las últimas dos décadas del siglo XX, y continúa en la actualidad, le ha permitido colocarse como el principal país exportador del mundo, acaparador de inversión extranjera directa y consumidor creciente de materias primas, y con una concentración de reservas internacionales cada vez mayor, es decir, un actor preponderante para el comercio internacional. Esta condición ha sido útil para resistir los embates y crisis del mercado mundial, como la crisis de los países asiáticos, las sanciones impuestas por la ONU derivadas de la represión en

Tian'anmen, la depresión causada por el ataque terrorista en territorio estadounidense en 2001 y la crisis inmobiliaria de 2008, entre otras.

**Gráfico 1. China, crecimiento del PIB y PIB per cápita (% anual), 1978-2016**



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial (2017).

No obstante, podemos observar una desaceleración en el producto interno bruto chino a partir de 2010. A pesar de ello, el gran tamaño y la participación de la economía china en el mercado mundial sigue siendo fundamental para diversos países proveedores de materias primas e importadores de productos manufacturados chinos. En 2014, el Fondo Monetario Internacional (FMI) informó que China era la primera economía más importante en el mundo (Lagos 2015:32-37).

## 2. Intereses de la política exterior china en Centroamérica

Centroamérica ha sido considerada un área estratégica desde que fue conquistada por el imperio español en 1513. Su condición ístmica, además de los ríos y lagos que se encuentran al interior de ella, representaban una ventaja para crear un canal interoceánico, primero, para el comercio español con la intención férrea de llegar a Asia y facilitar la extracción de recursos naturales de Perú (Granados 1986) y,

después, para Gran Bretaña en su posición de potencia marítima (Benítez y Romero 2012). Posteriormente, Estados Unidos colocó sus intereses en la región como parte de su seguridad nacional, expansión territorial y ascenso como potencia mundial. El tratado Clayton-Bulwer de 1850 y el tratado Hay-Pauncefote de 1901 aseguraron su posición y la retirada de los intereses británicos para construir un canal en América Central. Tanto Inglaterra como Estados Unidos consideraron a Centroamérica para la construcción de la vía interoceánica. Nicaragua fue el país sobre el que ambas potencias presionaron por sus intereses geopolíticos y concibieron fuertemente la creación del Canal. También fue considerada Honduras como territorio óptimo para la realización de tal proyecto, en 1853 (Benítez y Rioja 2015). A inicios del siglo xx, la vía interoceánica se concretó en el territorio panameño y quedó subordinada a los intereses estadounidenses desde 1914 hasta 1999 (Rouquié 1994).

Actualmente, las acciones de la República Popular China reivindican la condición geoestratégica de Centroamérica. Esto es posible demostrarlo con sus inversiones en zonas portuarias panameñas a través de su empresa Hutchison Whampoa (Hua 2002); las negociaciones de un Tratado de Libre comercio próximo con Panamá y su adhesión a la ruta de la seda; se suman el proyecto del Canal Interoceánico de Nicaragua, y los canales secos (ferrocarriles) en Guatemala, Honduras y El Salvador (Cueva 2015).

De igual manera, consideramos que los vínculos de China con Centroamérica se deben a sus objetivos internacionales como lo explica Villegas (2015): “La presencia de China en los países centroamericanos es parte de su estrategia internacional, tendiente a asegurar abastecimiento de insumos, mercados para sus productos, así como respaldo para intereses en el exterior, [...] con un liderazgo que le asegura ventajas en la persecución de sus objetivos nacionales” (Villegas 2015:124).

En la literatura revisada que analiza el acercamiento de China hacia América Latina, algunos autores han destacado los principales

intereses estratégicos del gobierno chino agrupados en los siguientes aspectos: 1) abastecimiento de materias primas, energéticos y alimentos; 2) el reconocimiento de todos los países de América Latina y el aislamiento de Taiwán; 3) Cooperación en Defensa; 4) reducir la hegemonía y la dependencia comercial de Estados Unidos a nivel internacional a través del multilateralismo (Cornejo 2005; León-Manríquez 2005; Rodríguez 2009; Jenkins 2012).

Políticamente, la diplomacia china es dinámica y agresiva, pues se desenvuelve tanto en lo público como en lo privado, con países y organizaciones a la vez. Atiende el estrechamiento de relaciones bilaterales, participa en organizaciones regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños CELAC, entre otras; ejecuta áreas de libre comercio con Chile, Perú y Costa Rica, y negocia lo mismo con Colombia que, actualmente, con Panamá. Económicamente, a través de sus empresas transnacionales, públicas y privadas, que con el apoyo gubernamental establecen negocios redituables en sectores de manufacturas, tecnológicos, energéticos, financieros, logística y de extracción de recursos naturales.

Además de ello, existe la idea generalizada de que la proyección de la política exterior china hacia Centroamérica tiene, además del interés estratégico implícito, el objetivo de aislar a Taiwán (Connelly 2012; Urcuyo 2009; Villegas 2015). El reconocimiento de *Una sola China* es un pilar de la Política Exterior de China hacia América Latina y el Caribe (2016) estipulada desde la época en que Mao gobernó el país y es uno de los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica de la visión china hacia el exterior: respeto mutuo por la integridad territorial y soberanía (Moncada 2011).

De esta forma, el reconocimiento político-diplomático hacia Taiwán por los países centroamericanos representa una ofensa para la integridad territorial china, en consecuencia, el gobierno chino ha implementado estrategias para arrebatar el reconocimiento centroamericano a Taiwán (véase Cuadro 1). Un instrumento ha sido la posición de poder político

a nivel internacional que representa tener un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU, desde donde ha vetado proyectos de mantenimiento de paz hacia países centroamericanos. Por ejemplo, el gobierno chino vetó una iniciativa de paz para que no se enviaran cascos azules a Guatemala en 1997, hasta que éste último se comprometiera a no seguir apoyando el ingreso de Taiwán a la ONU (Rodríguez 2008:224). La relevancia de este acontecimiento radicó en que era la primera vez, en 25 años, que el gobierno chino ejercía su poder de veto (Erthal y De Souza 2013:78).

**Cuadro 1. Países de América Latina y el Caribe que reconocen diplomáticamente a la República Popular China (China) y la República de China (Taiwán)**

No.	China	Año de reconocimiento	Taiwán	Año de reconocimiento
1	Cuba	1960	Guatemala	1933
2	Chile	1970	Honduras	1944
3	Perú	1971	El Salvador	1954
4	Ecuador	1971	Haití	1956
5	México	1972	Paraguay	1957
6	Argentina	1972	San Vicente y las Granadinas	1981
7	Guyana	1972	San Cristóbal y Nevis	1983
8	Jamaica	1972	Belice	1989
9	Trinidad y Tobago	1974	Nicaragua	1990
10	Venezuela	1974	Santa Lucía	2007
11	Brasil	1974		
12	Surinam	1976		
13	Barbados	1977		
14	Colombia	1980		
15	Antigua y Barbuda	1983		
16	Bolivia	1985		
	Nicaragua	1985		
17	Uruguay	1988		
18	Bahamas	1997		
19	Dominica	2004		
20	Granada	2005		
21	Costa Rica	2007		
22	Panamá	2017		
23	Rep. Dominicana	2018		

Fuente: elaboración propia con datos de Ministry of Foreign Affairs of the People 's Republic of China (2014) y Rodríguez (2008: 210-211).

Simultáneamente, la diplomacia china inició gestiones para acercarse a dirigentes políticos de los países centroamericanos por medio de organismos como el Parlamento Latinoamericano y la Organización de Estados Americanos (OEA). En 2005, el gobierno chino envió una delegación a tal región.

No hubo visitas oficiales, pero sí contactos con legisladores y líderes opositores -incluyendo al salvadoreño Frente Farabundo Martí, que [venía] prometiendo el inmediato establecimiento de relaciones con China Popular, una vez que llegue al gobierno-. Una línea de trabajo similar [siguió] con los sandinistas en Nicaragua (Burdman 2006:219).

Lo anterior ha incentivado la creación de asociaciones ciudadanas con simpatía política al gobierno chino, por ejemplo, la Asociación Panameña de Amistad con China vinculada al Partido Colorado; Asociación Nicaragüense de Amistad con la República Popular China y su Pueblo vinculada al Frente Sandinista; y la Asociación Salvadoreña de Amistad con China vinculada al Frente Farabundo Martí. Cabe destacar que en 2007 se creó la Federación Centroamericana de Amistad con China que agrupa a las asociaciones mencionadas, más las de Honduras, Costa Rica e incluso de Paraguay (Rodríguez 2008:226-227).

China logró impactar la fuerte posición taiwanesa al establecer relaciones diplomáticas por primera vez con un país centroamericano, Costa Rica, en 2007. El potencial económico chino y su estatus en el sistema internacional sirvieron como factor de disuasión con el gobierno costarricense dirigido por Óscar Arias, en ese momento. Así, el objetivo de política exterior china comenzaba a tener resultados en la región centroamericana al tiempo que asestaba un duro golpe al gobierno de Taiwán (Connelly 2012). Este primer reconocimiento generó la errónea expectativa de que se produciría un “efecto dominó” en Centroamérica, es decir, que los demás gobiernos centroamericanos no tardarían en desconocer a Taiwán para reconocer diplomáticamente a China (Córdoba y Paladini 2013:349).

En el caso de Nicaragua, el regreso de Ortega a la presidencia generaba la idea de que se sumaría al gobierno costarricense en desconocer

a Taiwán y reconocer diplomáticamente a China. En 1985, durante su primer periodo de gobierno, Daniel Ortega decidió cambiar el reconocimiento a favor del gobierno chino por los ideales socialistas que los identificaban. Al término de su mandato, el nuevo gobierno de Violeta Chamorro regresó el reconocimiento para Taiwán. En 2006, durante la campaña electoral para un segundo periodo de mandato presidencial, Ortega mencionó que si llegaba al poder volvería a reconocer diplomáticamente a China (Jenkins 2012:1347). Pese a llegar a la presidencia, y estar aún en el poder (2018), ello no ha ocurrido.

Sin embargo, el efecto dominó no se produjo debido a la reducción del enfrentamiento entre China y Taiwán por los reconocimientos diplomáticos. En la actualidad, existe un recrudecimiento de tensión entre China y Taiwán, sobre todo desde que Tsai Ing Wen, presidenta de Taiwán, llegó al poder en 2016 (Córdoba y Paladini 2017). Lo anterior puede ser consecuencia del cambio de reconocimiento panameño en 2017 y de República Dominicana y El Salvador en 2018, al que se suma también el reconocimiento de países africanos como Gambia, y Santo Tomé y Príncipe hacia China (Enríquez, 30 de noviembre de 2017).

No obstante, entre 2012-2016, Nicaragua fue primordial en la estrategia internacional china para continuar con su proyecto de potencia económica, particularmente con el Canal de Nicaragua. Si bien el gobierno chino y la empresa encargada de la construcción, *Hong Kong Nicaragua Development*, aseguran que no existe participación del primero en el financiamiento del Canal, las otras siete empresas chinas involucradas en dicho proyecto, indican que el gobierno chino tiene cierta participación en el Canal (Grau 2016:220; Ellis 2013). Aunque el proyecto no ha tenido ninguna materialización, sí enfrenta muchas dificultades como la carencia de estudios ambientales, protestas sociales y opacidad en el financiamiento.

Con las relaciones diplomáticas establecidas con Panamá el 12 de junio de 2017, el interés chino por construir el Canal de Nicaragua se ha diluido. Desde principios del siglo XXI, China ya se interesaba por

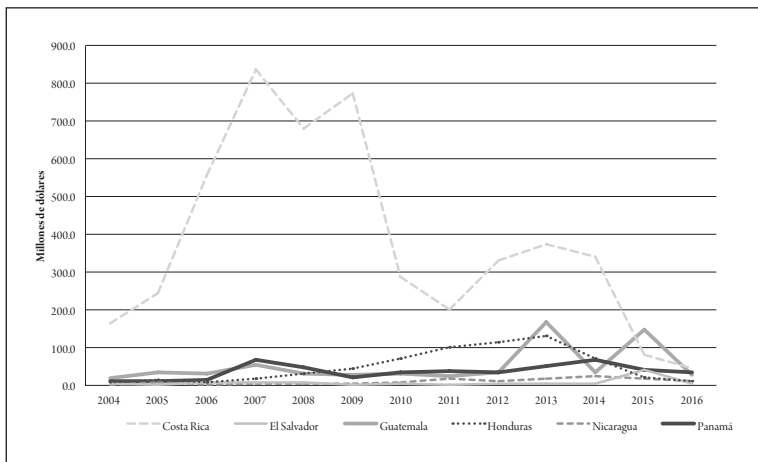
el paso interoceánico panameño motivada por su expansión comercial internacional. Además, desde 2014 se ha colocado como el segundo país de mayor utilización del Canal de Panamá. Por tanto, estos intereses han impulsado la participación de la empresa *Hutchison Whampoa* en la administración del Canal, en la ampliación del Canal de Panamá, la inclusión de este país al proyecto de la Ruta de la Seda, las pláticas gubernamentales para la creación de un Tratado de Libre Comercio, y la construcción de un tren de pasajeros y carga, con la finalidad de conectar comercialmente a Panamá y Costa Rica. Asimismo, China pretende aprovechar la condición panameña de centro financiero para el establecimiento de sedes de sus bancos.

### 3. El acercamiento estratégico de China a Centroamérica: inversión y comercio

El hecho de que algunos países centroamericanos sigan reconociendo a Taiwán, no ha sido impedimento para que efectúen intercambios comerciales con China; incluso, existen datos que muestran cómo Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá tienen importantes intercambios comerciales con China, algunos antes del reconocimiento diplomático (Jenkins 2009:255-258). Lo anterior resulta interesante ya que sólo dos países centroamericanos de los siete que existen en la región reconocen a China. En los últimos años, las exportaciones hacia el mercado chino han sido precarias para todos los países de dicha región (véase Gráfico 2). Costa Rica fue el único país que logró aumentar sus exportaciones significativamente hacia el mercado chino entre 2005 y 2009 con valores por arriba de los 600 millones de dólares. Durante 2015-2016, las exportaciones fueron reducidas, pues no rebasaron los 200 millones, esto incluye a Costa Rica. En este último año, Guatemala tuvo la mayor exportación hacia China con valor de 146 millones de dólares.

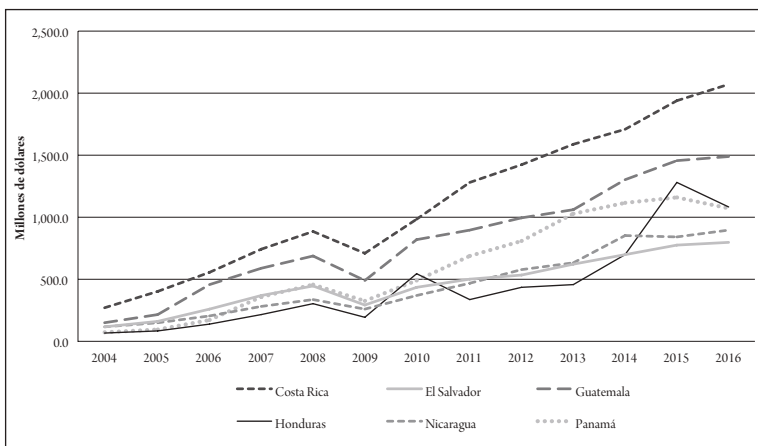


**Gráfico 2. Centroamérica: Exportaciones hacia el mercado chino, 2004-2016**



Fuente: elaboración propia con datos de Secretaría de Integración Económica Centroamericano (SIECA).

**Gráfico 3. Centroamérica: Importaciones desde China, 2004- 2016.**



Fuente: elaboración propia con datos del SIECA.

En el caso de las importaciones, China se ha convertido en uno de los principales mercados de adquisición para los países centroamericanos. En este orden, las importaciones de Costa Rica, Guatemala, Panamá y Honduras son las de mayor valor. En 2016, las importaciones costarricenses representaron poco más de dos mil millones de dólares, seguidas de las guatemaltecas con valor de 1,489 millones de dólares, mientras que las panameñas y hondureñas obtuvieron un valor por arriba de los mil millones de dólares. En cambio, las importaciones de Nicaragua y El Salvador son las de menor tamaño en cuanto a valor, pero se encuentran por arriba de los 500 millones de dólares desde 2012 (véase Gráfico 3).

De esta forma, las importaciones centroamericanas de productos chinos son mayores que las exportaciones destinadas a tal país, dando lugar a un déficit comercial alarmante. Costa Rica tuvo un mínimo superávit en 2007 y 2009, pero en los demás años el déficit ha aumentado y hoy es el país con mayor déficit comercial, seguido de Guatemala, Panamá y, recientemente, Honduras.

No obstante, Centroamérica representa para China, un mercado mínimo de adquisición de materias primas necesarias para su industria en crecimiento y algunos productos de alimentación para su creciente población. Actualmente se ha documentado que China extrae e importa recursos minerales de todos los países centroamericanos (Villegas 2015).

A pesar de no tener relaciones diplomáticas con algunos países de Centroamérica, el gobierno chino permite el asentamiento de empresas chinas y la inversión de ellas en territorio centroamericano. En telecomunicaciones, Huawei y ZTE tienen oficinas en cada país del istmo, lo mismo ocurre con las empresas de la construcción, mientras que las empresas del sector logístico se encuentran únicamente en Panamá, Costa Rica, Nicaragua y Honduras. El principal país con mayor inversión y número de empresas es Panamá con 17 firmas chinas, le siguen Nicaragua y Costa Rica con ocho firmas en cada país. Por su parte, en Guatemala hay cuatro empresas, Honduras cuenta con tres,

**Cuadro 2. Productos importados por China desde Centroamérica, 2015**

País	Productos importados por China
Guatemala	Azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura; Desechos, desperdicios y recortes de plástico; Papel o cartón para reciclar; Café tostado o descafeinado, cáscara y cascarilla de café; Desperdicios de aluminio.
Honduras	Óxidos e hidróxidos de hierro: tierras colorantes; Minerales de los metales preciosos y sus concentrados; Materias minerales no expresadas ni comprendidas en otra parte; Minerales de cinc; Azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura.
El Salvador	Papel o cartón para reciclar; Desperdicios de aluminio; Desechos y recortes de plástico; Polímeros de etileno en formas primarias; Chatarra de fundición, hierro o acero, lingotes.
Nicaragua	Cuero y pieles de bovino o de equino; Madera aserrada o desbastada; Madera (tablillas y frisos sin ensamblar); Desechos de cobre; Desperdicios de plástico.
Costa Rica	Circuitos integrados y microestructuras electrónicas; Aparatos para corte, seccionamiento, protección, derivación, empalme; Cueros y pieles de bovino o equino; Desperdicios de cobre; Azúcar de caña
Panamá	Desperdicios de cobre; Harina, polvo y pellets de carne, despojos, pescado o de crustáceos; Desperdicios de aluminio; Madera aserrada o desbastada longitudinalmente, cortada o desenrollada; Cueros y pieles de bovino o equino.

Fuente: elaboración propia con datos de Osvaldo Rosales (2015:45-47).

en El Salvador se encuentran dos y en Belice solamente existe una empresa china.

Las particularidades de la inversión que el gobierno chino destina a la región son descritas puntualmente por Bianco (2012): 1) se concentran en proyectos de búsqueda de mercado, eficiencia logística y de exportación, debido a la falta de abundantes recursos naturales en la región centroamericana. Ello se refleja en la apertura de oficinas de empresas chinas en busca de mercado local (Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible 2014:27); 2) el financiamiento de los proyectos económicos es de gran envergadura; 3) destina mayor inversión en el sector manufacturero, pese a la carencia de relaciones diplomáticas con la mayoría de los países de la región; 4) existe un creciente interés de las empresas chinas para

adaptarse al mercado centroamericano. Por último, 5) el empresariado centroamericano se muestra atraído por la inversión china.

No obstante, es necesario señalar que las cantidades de inversión extranjera directa (IED) que China destina a cada país no representan más del 5% del total que recibe el istmo americano. Aunado a ello, no todos los países reciben los mismos porcentajes de IED china. Panamá y Costa Rica tienen la mayor captación. Se debe agregar que existen varias propuestas de proyectos futuros que, de concretarse, aumentarían la IED china en la región. Por ejemplo, en Costa Rica la creación de una zona económica especial para impulsar el asentamiento de empresas manufactureras; ampliación de carreteras, construcción de una refinería de petróleo; proyectos hidroeléctricos al igual que en Belice, El Salvador y Guatemala (Valladares, 30 de octubre de 2012). En este último país se planteó la construcción de una planta de fabricación de equipo médico. En Honduras se contempló la inversión para generar energía térmica y la construcción de un ferrocarril interoceánico. En Nicaragua se encuentran detenidos dos proyectos de mayor envergadura, el Canal Interoceánico (Urcuyo, 2014) y el Satélite *Nicasat-1*, ambos financiados con capital de empresas chinas (Calero, 2 de noviembre de 2017).

#### 4. Conclusiones

Por su condición geográfica de istmo, Centroamérica ha sido considerada como un espacio geoestratégico. Desde la perspectiva neorrealista, para China esta condición ístmica resulta importante para sus planes de expansión comercial y crecimiento económico. El Canal de Panamá permite el paso del Océano Atlántico al Océano Pacífico y viceversa, sin embargo, dado los volúmenes crecientes del comercio internacional, particularmente chinos, dicho paso se vuelve lento, por ello se busca nuevos canales, como el Canal de Nicaragua, aunque todavía no empieza su construcción, el proyecto sigue en pie para agilizar el paso

interoceánico de mercancías y productos. También canales secos como los planteados en El Salvador, Honduras y Guatemala. En el caso de Costa Rica, su estabilidad económica es atractivo para las empresas chinas en búsqueda de mercado. De esta forma, el acercamiento chino a Centroamérica es bajo una visión estratégica. No obstante, las relaciones económicas y políticas entre los países centroamericanos y China aún no están desarrolladas como las que tiene este último país con Brasil, México, Venezuela, Chile, Argentina, incluso Cuba. En el ámbito político, de seis países centroamericanos, solamente dos, Costa Rica y Panamá, reconocen diplomáticamente a la República Popular China, la mayoría de los países centroamericanos reconoce a Taiwán. En el ámbito económico, las relaciones comerciales existen con todos los países, pese a la política de *una sola China*. Sus mayores socios en dicha región son Costa Rica y Panamá, mismos que reciben la mayor parte de la inversión extranjera directa y financiamiento en forma de proyectos de cooperación reembolsable y no reembolsable.

## Bibliografía

- Banco Mundial. 2017. En: [<https://datos.bancomundial.org/pais/china?view=chart>]. Consultado en noviembre de 2017.
- Benítez López, Jazmín y Leonardo Rioja Peregrina. 2015. “Los intereses estratégicos de Honduras y las disputas territoriales con Nicaragua y El Salvador: 1980-2014”. En, Armijo Canto, Natalia y Monica Tous-saint (eds.), *Centroamérica después de la firma de los Acuerdos de Paz: violencia, fronteras y migración*. México: Instituto Mora, Universidad de Quintana Roo, pp. 139-165.
- Benítez López, Jazmín y Rafael Romero Mayo. 2012. “Expansionismo y correlación de fuerzas en México y la América Central: la injerencia de los intereses extranjeros en la primera mitad del siglo XIX”. En, Benítez, Jazmín, Rafael Romero y Mario Vázquez (eds.), *Geopolítica, relaciones internacionales y etnicidad: aspectos de la construcción del*

- Estado en América Latina durante los siglos XIX y XX*. México: Bonilla Artigas Editores, Universidad de Quintana Roo, CIALC-UNAM, Gobierno del Estado de Quintana Roo, Conaculta, pp. 69-104.
- Bianco, Carlos, Gustavo Bittencourt, Enrique Dussel Peters, Héctor Bazque, Fernando Sarti, Andrea Doneschi. 2012. “La transnacionalización en el mundo, en China y en América Latina”. En, Bittencourt, Gustavo (ed.). *El impacto de China en América Latina: comercio e inversiones*. Uruguay: Red MERCOSUR de Investigaciones económicas, pp. 232-236.
- Burdman, Julio. 2006. “América Latina en la última batalla diplomática China-Taiwán”. *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano* 12, pp. 211-221.
- Bustelo, Pablo y Yolanda Fernández. 1996. Gradualismo y factores estructurales en la reforma económica china (1978-1995). Obtenido de <http://cisne.sim.ucm.es/record=b1581352>
- Calero, Mabel. 2017. <https://www.laprensa.com.ni/2017/11/02/nacionales/2324460-satelite-nicasat-1-ya-licencia-internacional>. Consultado el 13 de diciembre de 2017.
- Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS). 2014. *Comercio e Inversión entre América Central y China*. INCAE Business School.
- Connelly, Marisella. 2012. “Presencia de China y Taiwán en América Latina”. En, Benjamin, Creutzfeldt (ed.). *China en América Latina: reflexiones sobre las relaciones transpacíficas*. Colombia: Universidad Externado de Colombia, pp. 123-150.
- Cornejo Bustamente, Romer. 2005. “China, un nuevo actor en el escenario latinoamericano”, *Nueva Sociedad* 200, pp. 13-24.
- Córdoba Ramírez, Thaís y Stefania Paladini. 2013. “La política exterior de la nueva China y avances en las relaciones Costa Rica-China y el TLC”. En, Martínez Cortés, José I. (ed.). *América Latina y el Caribe – China. Relaciones políticas e internacionales*. México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, Centro de Estudios China-México, pp. 335-361.

- Córdoba Ramírez, Thaís y Stefania Paladini. 2017. “Desafío de una coexistencia pacífica: relaciones entre China y Taiwán”. En, Martínez Cortés, José I. (ed.). *América Latina y el Caribe – China. Relaciones políticas e internacionales*. México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, Centro de Estudios China-México, pp. 365-383.
- Cueva, Marcos. 2015. “A cien años del Canal de Panamá: la competencia por el istmo”. *Ciencia y Mar* 23, pp. 51-59.
- Doughert, James y Robert Pfaltzgraff. 1993. *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. España: Universidad del País Vasco.
- Ellis, Robert Evan. 2013. *The Strategic Dimension of Chinese Engagement with Latin America*. Washington: William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies.
- Enríquez, Octavio. Nov. 2017. <https://www.laprensa.com.ni/2017/11/30/politica/2339467-canal-interoceanico-en-nicaragua-se-desvanece-tras-acuerdos-de-panama-con-china>. Consultado el 20 de febrero de 2018.
- Erthal Abdenur, Adriana y Danilo De Souza Neto. 2013. “Cooperación china en América Latina. Las implicaciones de la asistencia para el desarrollo”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 47, pp. 69-85.
- Esteban Rodríguez, Mario. 2008. “La batalla diplomática de Beijing y Taipei en América Latina y el Caribe”. *Revista CIDOB d’Affers Internationals* 81, pp. 209-231.
- Granados, Carlos. 1986. “Geopolítica en Centroamérica”. *Cuadernos Políticos* 40, pp. 74-89.
- Grau Vila, Marisol. 2016. “Entre China y Taiwán: el caso de Nicaragua y el Gran Canal Interoceánico”. *Revista CIDOB d’Affers Internationals* 114, pp. 207-231.
- Gobierno de la República Popular China. 2017. “Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe 2016”. *Cuadernos de Trabajo del CECHIMEX* 1, pp. 1-11.
- Hua, Vanessa. 2002. “Two Chinas, One Panama”. *Latin Trade* 10, pp. 49-52.

- Jenkins, Rhys. 2009. "El impacto de China en América Latina". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 85-86, pp. 251-272.
- Jenkins, Rhys. 2012. "Latina America and China: a new dependency?". *Third World Quarterly* 7, pp. 1337-1358.
- Lagos, Ricardo. 2015. "América Latina y las nuevas condicionantes globales". En, Lagos, Ricardo y Enrique Iglesias, (eds.). *América Latina, China y Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericanas de las relaciones internacionales en el siglo XXI*. Chile: Fondo de Cultura Económica, pp. 128-132.
- León-Manríquez, José. 2005. "China-América Latina: una relación económica diferenciada". *Nueva Sociedad* 203, pp. 28-47.
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. 2014. En: [[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/gjhdq\\_665435/3447\\_665449/](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/gjhdq_665435/3447_665449/)]. Consultado en diciembre de 2017.
- Moncada Durruti, Marlola. 2011. "Visión exterior de las cuatro generaciones de líderes políticos de la República Popular China: Evolución histórica y conceptual". *Documentos CIDOB ASIA* 27, pp.87-113.
- Rosales, Osvaldo. 2015. *América Latina y el Caribe y China: hacia una nueva era de cooperación económica*. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.
- Rouquié, Alain. 1994. *Guerras y paz en América Central*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rueda, Isabel y María González. 2002. "Crecimiento y cambios socioeconómicos en China: 1978-200". *Revista Latinoamericana de Economía* 33, pp. 165-195.
- Secretaría de Integración Económica Centroamericano (SIECA). En: [<http://www.sec.sieca.int/>]. Consultado en abril de 2018.
- Urcuyo, Constantino. 2009. "El contexto de las relaciones con China". En Trejos Montero, Marta (ed.). *Relaciones China-Costa Rica: una referencia para Centroamérica*. Costa Rica: Asociación Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano CIDH, pp. 27-35.



- Urcuyo, Constantino. 2014. "Relaciones de China con Centroamérica: comprendiendo los intereses estratégicos y económicos de la región". *Reporte político centroamericano* 11, pp. 1-16.
- Valladares, Danilo. 30 de octubre de 2012, <http://www.ipsnoticias.net/2012/10/china-llega-a-america-central-con-satelites-y-megaobras/>. Consultado el 4 de diciembre de 2017.
- Villegas Mendoza, Manuel. 2015. "Centroamérica ante el poder inteligente de la política exterior de la República Popular China". *Portes, Revista Mexicana de Estudios sobre la Cuenca del Pacífico* 18, pp. 103-126.





**SECCIÓN 3**

Relaciones bilaterales  
de China con países  
de ALC



# La ventaja competitiva tecnológica de China y su influencia en México

*José Ignacio Martínez Cortés*

*María del Carmen González Velázquez*

## Presentación

A raíz del XIX Congreso del PCCh, China deberá realizar cambios relevantes para consolidar su presencia a nivel global, estos consisten en: a) robustecer su poder nacional; b) expandir su mercado interno; c) apuntalar su desarrollo tecnológico; e) revolucionar su economía verde; f) empresas de calidad global; g) fortalecer su política exterior, y h) renovar su política de cooperación.

En este aspecto es que China con América Latina fortalecerá su política de cooperación en infraestructura para profundizar su presencia en el subcontinente y con ello alcanzar su objetivo de presencia global en la economía mundial y la política internacional.

China consolidará su gobernanza global para lograr los objetivos planteados en el XIX Congreso del PCH, por lo que profundizará con América Latina su política de cooperación en infraestructura básica y tecnológica. China en la década de los veinte (del siglo XXI) consolidará su presencia a través de una nueva gobernanza lo que la conducirá a impulsar nuevos mecanismos de cooperación con América Latina para profundizar su presencia en el subcontinente.

México tiene y puede construir con China nuevas acciones dirigidas a generar el desarrollo de sus capacidades científico-tecnológicas y de innovación para dar paso a una nueva relación a través de la política tecnológica de ambos países.

## 1. La internacionalización tecnológica de China

Los primeros años del siglo XXI son testigo de las transformaciones en el estudio y diseño de políticas orientadas a lograr mejores niveles de crecimiento y desarrollo económico, tanto a nivel nacional como internacional. Aquellas contribuciones realizadas por Adam Smith y David Ricardo (sobre el grado de especialización por la división del trabajo y la ventaja comparativa), son retomadas y adaptadas a la coyuntura actual, en la que la necesidad de adecuarse a las demandas del presente hace posible la constitución de una nueva perspectiva que, en concordancia con los postulados schumpeterianos<sup>1</sup> (Schumpeter, 1933) considera la innovación como un factor fundamental para el desarrollo.

Hoy día, para tener mayor presencia en el comercio internacional es necesario estar a la vanguardia en tecnología para así poder participar en esta competencia global. Pero no sólo es la innovación tecnológica la que otorga esa ventaja competitiva, también la inversión que se otorga en la investigación científica, el cambio tecnológico y la formación de recursos humanos que desarrollarán investigaciones o que innovarán los cambios tecnológicos juegan un papel fundamental.

En otras palabras, la educación es el ramo en el que los países invierten para alcanzar un nivel de desarrollo en un futuro y garantizar

---

1 Joseph Schumpeter definió la innovación en términos extremadamente amplios. Considerando que la producción en el sentido económico no es sino la combinación de servicios es posible expresar lo mismo de la innovación diciendo que combina factores de una nueva manera, o que consiste en crear *Nuevas Combinaciones*, incluyendo también las adaptaciones.

sus propias condiciones de crecimiento. Éste es quizá el factor que está marcando la diferencia entre los tres grandes polos de crecimiento mundial.

En este contexto, desde mediados de la década de 1980 ha surgido una nueva especialización internacional de la producción, en la que existe una clasificación para aquellos países que cuentan con mano de obra calificada, infraestructura, apertura comercial y liberalización económica. También están los países que no cuentan con una especialización, pero tienen abundante mano de obra que puede desarrollar otro tipo de trabajo menos sofisticado. En este sentido podemos hablar de una relocalización selectiva de la producción mundial, en la que se identifican dos niveles: la producción en la que predominan las tecnologías de la información y de la comunicación, y la producción a gran escala, en la que destaca la mano de obra barata y no especializada. En este contexto, en la economía mundial está dándose el fenómeno de un nuevo patrón de especialización productiva internacional.

En estas recientes transacciones internacionales destaca un grupo de países que son ahora los nuevos competidores. Este grupo está conformado por China, Corea del Sur, México, India y Brasil. Sin duda alguna, China es el país que ha dado un salto drástico en su participación en el comercio internacional. En 1948 su participación representaba el 0.9% de las exportaciones mundiales, pero para el 2018 su ascenso lo llevó al 11.4%. De hecho, ese año desplazó a Estados Unidos como la principal economía exportadora, cuyas ventas alcanzaron 8.6 del total mundial.

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

## 2. Sistema Nacional de Innovación: ventaja competitiva de China

A finales de la década de los ochenta las aportaciones de Christopher Freeman y Bengt-Åke Lundvall llevaron a la estructuración de un nuevo concepto que visualizaba la innovación como un factor fundamental para el desarrollo, pero no de manera aislada sino a través de la creación de redes entre diversos actores. Este concepto lleva por nombre *Sistema Nacional de Innovación* (en lo sucesivo SNI).

El SNI es entendido como “aquello que afecta la capacidad y la actitud innovativa, y con ello las posibilidades de innovar en un espacio nacional. Esta concepción se emparenta con la visión amplia de la tecnología y permite englobar a todos los actores y espacios relacionados con el progreso técnico en el aparato productivo, al mismo tiempo que la distingue del mundo académico y científico” (Pérez 1996:23). Asimismo, el SNI está conformado por los aspectos “macro, micro y por las meso-interacciones de un país determinado (que conectan los aspectos micro y macro principalmente en las dimensiones locales y regionales)” (Hervás 2012:160).

La innovación es un proceso conformado por una serie de intervenciones de competencia y complementación por parte de diversos agentes que al interactuar entre sí generan las redes de interdependencia que constituyen el sistema de innovación. Estas interacciones tienen impacto en el proceso productivo y hacen posible que las innovaciones generadas se comercialicen, dando sentido a la interacción de competencia entre agentes y al desarrollo de su competitividad.

En este sentido, la ventaja que una nación pueda llegar a tener “se basa cada vez más en la capacidad e innovación tecnológicas, así como en la capacidad para aplicar y adaptar nuevas tecnologías al proceso productivo” (Martínez 2015:118). Por tanto, es posible encontrar la ventaja competitiva en un proceso de producción que disminuye los gastos e incrementa la ganancia, más que en el producto final con un alto valor agregado.



Si bien, la innovación es una base fundamental en el SNI, debe considerarse que el adjetivo *nacional*, enfatiza el “sesgo de especialización productiva que tiene cada sistema de innovación por el hecho de estar en un país concreto” (Pérez, op. cit). En consecuencia, el SNI adquiere características de producción específicas dependiendo del país en el que se desarrolla, y dentro de él la “selección final del mercado puede equipararse a la elección de las mutaciones” (Dossi 1982:156) que se efectúan para transformar los patrones de especialización. Al respecto se plantea ¿cuáles son los alcances y límites del SNI en la transformación y evolución de la especialización productiva?

Si se toma en consideración el adjetivo *nacional*, de manera automática se entiende que los alcances y límites que un SNI posee varían de un país a otro; por tanto, si se pretende realizar un análisis sobre la trascendencia del SNI es importante delimitar el estudio a un país determinado.

China es uno de los países que más ha realizado esfuerzos para construir y consolidar un Sistema Nacional de Innovación. El rápido crecimiento de su economía, y su posicionamiento como una de las principales potencias a nivel mundial, convierten a China en un blanco importante de análisis para la aplicación del concepto, debido a que en este país el SNI es en sí mismo una política de desarrollo que pretende impactar en la economía nacional (principalmente en la actividad de producción y exportación).

El impulso de la ciencia y la tecnología es uno de los factores fundamentales del SNI, y es precisamente la construcción de políticas de fomento relacionadas en donde se pueden identificar los primeros signos del desarrollo del SNI chino. Al respecto, una vez constituida la República Popular en 1949, fue replanteada la estrategia de desarrollo económico y se adoptó el modelo soviético de ciencia y tecnología. Este modelo se vería reflejado al estructurarse el primer Plan Quinquenal de China en 1953, el cual alentaba la formación de nuevos científicos y el establecimiento de instituciones dedicadas a la investigación.

Sin embargo, la adopción del modelo soviético limitaba el desarrollo de la ciencia y la tecnología al concentrar la mayor parte de los esfuerzos en los campos de defensa e industria pesada. De hecho, una vez establecida la República Popular “la Academia China de Ciencias (ACHC), fundada en 1949, fue el organismo líder para la investigación relacionada con la defensa de armas nucleares, satélites y tecnologías en propulsión con motores a reacción” (Xiwei 2007:84).

La estrategia de desarrollo se basaba en una planeación centralizada de los proyectos de investigación en los que permeaba un enfoque militar, por lo que existía una brecha entre la industria y, la ciencia y la tecnología. En consecuencia, el naciente sistema chino de ciencia y tecnología “se caracterizaba por estar vinculado a las necesidades endógenas” (Delgado-Ramos 2007) y coyunturales contenidas en el modelo soviético.

Años más tarde, la política del Gran Salto Adelante, implementada de 1958 a 1960, frenó el desarrollo de la estrategia científica-tecnológica establecida en el Plan Quinquenal I y en el primer Plan Nacional para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología 1956-1967<sup>2</sup>. De igual forma, la Revolución Cultural que inició en 1966 y concluyó en 1976, a la muerte del entonces presidente Mao Zedong, había creado un ambiente de incertidumbre en el que el desarrollo del sistema de ciencia y tecnología era limitado.

Al término de ese periodo, ascendió al poder el líder político Deng Xiaoping, quien durante la III Sesión Plenaria del XI Comité del Partido Comunista de China, celebrada en 1978, haría establecer los lineamientos para poner en marcha las llamadas “Cuatro Modernizaciones”<sup>3</sup> que consideraba necesarias para el desarrollo de la economía. Una de estas modernizaciones incluía el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

---

2 Establecido en 1956 por la Comisión de Planeación Científica de China. El objetivo principal era promover la investigación estratégica para el logro de los objetivos del Plan Quinquenal I relacionados con la ciencia y tecnología.

3 Dirigidas a la economía, la agricultura, el desarrollo científico y tecnológico, y la defensa nacional.

Fue entonces que “el impulso de las políticas de reforma se adaptó a la demanda del desarrollo económico mundial y el grado de fusión de China en la economía global no dejó de aumentar” (Guoping 2009:147). Se implementó la política de *puertas abiertas* en la economía china, que abrió paso a la iniciativa privada y a la inversión extranjera directa (IED), generando el inicio del establecimiento de nuevos vínculos con el exterior.

La política de *puertas abiertas* no debía poner en riesgo el desarrollo de las capacidades científico-tecnológicas de la nación, sino conseguir los elementos necesarios para su enriquecimiento y consolidación. Esta política buscaba “rejuvenecer la economía socialista de China mediante la inyección de un cierto grado de métodos capitalistas de desarrollo económico, manteniendo el control político total por el Partido Comunista de China” (Torres 2011).

Para poder alcanzar el crecimiento económico propuesto por las reformas de Deng Xiaoping, fue necesaria una transformación, en el ámbito interno, que creara un ambiente de certidumbre para los inversionistas, puesto que la IED era considerada uno de los principales factores para el crecimiento de China.

La transformación se sustentaba en la implementación de leyes internas (que fueron adaptadas al entorno internacional); en la adopción de instrumentos internacionales; y en el ingreso de China a Organismos Internacionales (resaltando la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual en 1980 y a la Organización Mundial del Comercio en 2001).

El énfasis en el incremento de IED residía en que a través de ese flujo se fomentaba la transferencia de tecnología y se comenzaba la construcción de un nuevo sistema productivo. El objetivo principal era transitar de una situación de dependencia tecnológica externa a una de dependencia tecnológica interna a través del fortalecimiento del sector doméstico, cuyo desarrollo se basa en la transferencia de tecnología y su posterior adopción, acoplamiento, adaptación y mejora, para el diseño de tecnología propia.

A partir de la década de los ochenta y principios de los noventa, comenzaron los primeros signos de conformación del SNI chino y fue difundido el lema *Construir la nación con ciencia y educación*. A través de esta nueva ideología, las universidades e instituciones de investigación iniciaron un trabajo conjunto con el sector privado para colaborar en el desarrollo de la industria.

La implementación de diversos planes, leyes y reglamentos referentes a la ciencia y tecnología (entre los cuales se destacan el “Programa 863” de 1986, el “Programa Antorcha de 1988”, y la “Ley para el Progreso de la Ciencia y la Tecnología” de 1993), se propició el fortalecimiento del sistema científico-tecnológico, afianzando una ideología de desarrollo que se sustentaba en el lema “Construir la nación con base en la Ciencia y Tecnología”.

Asimismo, la reorganización de la industria exportadora china exigió una reestructuración y planificación del modelo de producción en el que se agregaría un mayor dinamismo tecnológico. La actividad “exportadora de manufacturas, que inicialmente estaba basada en el abaratamiento de costos, se iría transformando a una estrategia exportadora basada en bienes con mayor valor agregado y contenido tecnológico” (Jasso, Calderón y Torres 2015). En consecuencia, surge la necesidad de reestructurar las estrategias de desarrollo económico basadas en la ciencia, la tecnología y la innovación, para incrementar la competitividad productiva y de exportación.

La constitución del SNI en China genera la evolución de la estructura de producción nacional con una tendencia a la especialización productiva basada en la industria de alta tecnología; dentro de la cual, el sector de equipos electrónicos y de comunicación se ha consolidado como el pilar de la industria para la transformación de la estructura productiva.

### 3. China. Socio tecnológico estratégico

Diversos organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Agencia Internacional de Energía (AIE), entre otros, llaman la atención sobre la política de planeación tecnológica de largo plazo. En este rubro, el informe del Banco Mundial *China 2030*, así como el estudio de la OCDE *China 2013* pronostican que la inversión en ciencia y tecnología que el gobierno chino está realizando colocarán al gigante asiático como una potencia exportadora de conocimiento.

Al respecto, el Banco Mundial, en la publicación *China 2030. Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*, afirma que este país está decidido a convertirse, en el año 2020, en una potencia global e innovadora (Banco Mundial 2012: 83), y para lograrlo se ha enfocado en proteger las siguientes industrias estratégicas: energías renovables, biotecnología, tecnologías de la información, industria de gama alta y alta tecnología, mismas que este organismo internacional considera dentro de los principales sectores del futuro crecimiento económico. Así, dados los avances tecnológicos en energías renovables, el potencial de alto valor agregado y la exportación de tecnologías verdes. El Banco Mundial prevé una economía china mucho más competitiva.

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

Con esta inversión, en la década 2020-2030 será posible un mayor incremento de la dependencia hacia la tecnología doméstica, tal

situación debe acompañarse por un intercambio tecnológico de las firmas chinas multinacionales y otras compañías nacionales para que mediante redes internacionales se puedan copiar y mejorar modelos tecnológicos foráneos. Al final existirá una mayor consolidación de aquellas industrias chinas que están despuntando en la actualidad, como la eólica y la solar fotovoltaica.

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

En este sentido, el dragón asiático todavía le falta un gran camino por recorrer para convertirse en un poder tecnológico en la arena internacional. Empero, el gobierno central ha decidido establecer *7 industrias estratégicas* para el nuevo modelo de desarrollo sustentable en el país. Estos sectores ya poseen cierto renombre en el mercado internacional, pero a través de mayores incentivos podrían convertirse en líderes de la industria, haciendo que China escale en la innovación mundial.

El XII Plan Quinquenal (2011-2015) indica que estas son las áreas industriales que la economía tuvo como prioridad:

Industrias Estratégicas del XII Plan Quinquenal (2011-2015)	
Industria estratégica	Sectores
1) Tecnologías de la información de la próxima generación.	Sistema 4-G. Nuevos dispositivos móviles. Software de nueva generación.
2) Manufactura de equipamiento avanzado.	Aviación. Aeroespacial-satélites. Telecomunicaciones. Sistema ferroviario.
3) Biotecnología.	Medicamentos. Aparatos médicos avanzados.
4) Nuevas Energías.	Eólica. Solar. Hidroeléctrica. Nuclear. Biocombustibles.
5) Tecnologías para el ahorro de energía y protección ambiental.	Reciclaje. Mayor eficiencia en plantas generadoras de energía.
6) Vehículos propulsados por energías alternativas.	Desarrollo de baterías. Carros híbridos.
7) Nuevos materiales.	Tierras raras. Semiconductores.

Fuente: elaboración propia con datos de Ramo Fernández Guillermo. *El XII Plan Quinquenal de la República Popular China*. Oficina Económica y Comercial de España en Shanghái. China. 2011.

#### 4. China 2050: base 2030

China se encuentra en un punto de su historia para renovarse y mejorar su desarrollo. Cabe señalar que la opinión sobre un modelo de desarrollo sustentable en China la comparten tanto el gobierno nacional como organismos internacionales, desde el FMI hasta el BM. El FMI en su artículo “*Chronicle of a Decline Foretold: Has China Reached the Lewis Turning Point?*” advierte que China debe de entrar a un nuevo proceso reformativo, ya que está por acercarse al “punto de inflexión

de Lewis”<sup>4</sup>. A medida que se acerque a este punto, la mano de obra se reducirá y provocará una pérdida en la producción nacional y contracciones de la inversión. Este fenómeno es muy probable que ocurra entre 2020 y 2025, cuando la oferta laboral se vea superada por la demanda. De hecho, el máximo histórico de excedente de trabajadores fue en 2010 y “[...] está a punto de desplomarse: de 151 millones en 2010 a 57 millones en 2015 y 33 millones en 2020” (Das y N’Diaye 2013). De esta manera, para evitar una pérdida en la productividad es menester aumentar la tasa de participación laboral, flexibilizar la política de hijo único y liberar las tasas de interés en el sector financiero.

El World Bank (2014) establece su criterio sobre el punto de inflexión en su reporte *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*, en donde indica que el país se encuentra en una ocasión única para transformarse y alcanzar el poder adquisitivo que tienen economías de alto ingreso. El dejar pasar esta situación haría que China cayera en la trampa de los países de ingreso medio y solamente mantuviera una estabilidad macroeconómica sin expandir su PIB per cápita. Por lo tanto, el BM propone una reforma tecnológica, ambiental, empresarial, fiscal y social.

En octubre del 2014, las *Perspectivas sobre la Economía Mundial* del FMI arrojaron una nota sorprendente. Según el organismo, el PIB de China para ese año, medido por tipo de cambio de paridad del poder adquisitivo (PPA, una de las mediciones más confiables ya que es la más estable) era de 17.617 trillones de dólares mientras que para Estados Unidos era de 17.418 trillones dólares. Esto significaba que el país norteamericano había perdido su liderazgo en la economía

---

4 El punto de inflexión de Lewis se le atribuye al economista Sir Arthur Lewis que en su obra “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour” de 1954 explicó el proceso por el cual el excedente de mano de obra de un sector económico de baja productividad (agricultura, en el caso de China) se traslada a uno de alta productividad (manufactura en China) generando mayor rentabilidad y crecimiento en la economía. Sin embargo, este fenómeno llega a un punto de inflexión cuando el exceso de trabajadores llega a su fin, ocasionando un alza salarial y una baja en las utilidades.



internacional. De acuerdo con este mismo informe, se espera que China siga conservando este puesto hasta finales de la década.

Esto sucederá a pesar de que se bajen las altas tasas de crecimiento alcanzadas años anteriores. El Informe *China 2030* del BM indica que el crecimiento para 2020-2030 oscilará entre 7.8% y 4.2%.

## 5. La diplomacia tecnológica de China hacia América Latina

Como resultado de la inversión en sectores estratégicos y la innovación exitosa, China tiende a convertirse en una potencia tecnológica. En este sentido busca mayor presencia en el comercio y la política internacional. Muestra de ello es el desarrollo alcanzado en la industria astronáutica, mismo que ha reflejado a través de la cooperación tecnológica con otros países para la construcción y lanzamiento de satélites.

Cabe mencionar dos avances tecnológicos en esta industria: la sonda espacial “Chang’e 3”, lanzada a la luna con el vehículo *Yutu o Conejo de Jade* para realizar investigaciones geológicas y buscar recursos naturales<sup>5</sup> y el Sistema de navegación por satélite, cuya red denominada Beidou comenzó a ofrecer servicios de posicionamiento, navegación y mensajes de texto para personas de la región Asia-Pacífico a fines de 2012, pero para el 2020 se espera que proporcione servicios globales.<sup>6</sup>

Con base en esta nueva política, China tiene una nueva relación diplomática con países de América Latina que ahora ven en este país asiático un nuevo aliado tecnológico que les ofrece otras condiciones de cooperación que con Estados Unidos o la Unión Europea han carecido.

---

5 “Sonda espacial china aterriza en la Luna,” Deutsche Welle, en línea, dirección URL: <http://www.dw.de/sonda-espacial-china-aterriza-en-la-luna/a-17297074>. Consultado 14 de diciembre de 2013.

6 “Chinese satellite navigation system to compete with GPS,” Deutsche Welle. en línea, dirección URL: <http://www.dw.de/chinese-satellite-navigation-system-to-compete-with-gps/a-16480529> Consultado el 27 de diciembre de 2012.

Tal es el caso del “Túpac Katari,” el primer satélite de comunicaciones de Bolivia, fabricado por una subsidiaria de la Corporación de Ciencia y Tecnología Aeroespacial de China y lanzado el 20 de diciembre de 2013. El proyecto, con un presupuesto de 302 millones de dólares, ha sido financiado en un 85% con un crédito del Banco de Desarrollo de China. Además, mantiene acuerdos de cooperación científico-tecnológica con Venezuela, Argentina, Perú, Chile y Colombia.<sup>7</sup>

Algunas inversiones chinas también están dirigidas al sector energético. Por ejemplo, las petroleras CNC y CNOOC en asociación con Petrobras. La empresa eléctrica Power China participará en la construcción de una red de transmisión en el estado brasileño de Pará por 156 millones. Además, China construirá y financiará dos centrales eléctricas en Argentina por más de 2.300 millones de dólares. En Venezuela, Bolivia y México están dirigidos los nuevos proyectos tecnológicos en materia de nuevas energías, sin dejar de lado el sector de gas y petróleo. Cabe destacar que el 13% de las inversiones chinas en el extranjero ha ido a Latinoamérica en 2013, unos 80.000 millones de dólares, sobre todo para proyectos de infraestructura.

La nueva diplomacia tecnológica de China hacia América Latina está enfocada a sectores de las nuevas energías, sin dejar de lado la inversión que requieren los países del subcontinente a raíz de la apertura del petróleo, gas, electricidad, de telecomunicaciones, transporte y servicios financieros, cuyo soporte está en las tecnologías de la información. Es aquí donde encontramos que ahora China tiene una ventaja en la región sobre otros países resultado de que lleva 20 años invirtiendo en el campo científico y tecnológico, además que ha innovado el campo tradicional de la cooperación internacional. China al consolidarse de manera paulatina en potencia tecnológica fortalece sus relaciones internacionales con otros países que buscan alternancia en este campo respecto a Estados Unidos. El campo del desarrollo tecnológico

---

7 “Cohete chino pone en órbita a un satélite boliviano,” La Voz de Rusia,, en línea, dirección URL: [http://spanish.ruvr.ru/news/2013\\_12\\_21/Cohete-chino-pone-en-rbita-a-un-satelite-boliviano-8672/](http://spanish.ruvr.ru/news/2013_12_21/Cohete-chino-pone-en-rbita-a-un-satelite-boliviano-8672/) Consultado el 21 de diciembre de 2013.

chino se convierte en un nuevo polo de poder de China frente a las potencias tradicionales, ya que países subdesarrollados se acercan a Pekín para negociar aspectos de cooperación científico-tecnológica que China ahora puede brindar.

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

El presidente Xi Jinping apuntalará en la segunda década del siglo XXI su política exterior hacia América Latina donde el desarrollo tecnológico que ahora posee Pekín será una instrumento del interés estratégico del poder nacional chino que sin duda incomodará a Estados Unidos que desdeñó por años la relación científico-tecnológica con sus vecinos del sur.

## 6. El desafío de *digitalizar* la relación comercial México-China

Si bien, el establecimiento formal de la relación entre México y China tuvo lugar en 1972, fue hasta inicios del nuevo siglo que este vínculo comenzó a adquirir un mayor dinamismo. Al respecto, se distinguen dos factores que han impulsado la relación bilateral: el primero es el ingreso de China a la OMC, que coadyuvó a incrementar el comercio del país asiático, y contribuyó a convertirlo, desde 2003<sup>8</sup>, en el segundo socio

---

8 En 2003 las importaciones mexicanas desde China superaron a las importaciones desde Japón, por lo que este último país fue desplazado, en ese año, como segundo socio comercial de México.

comercial de México, sólo después de Estados Unidos. El segundo factor está conformado por las reuniones de los presidentes Xi Jinping y Enrique Peña Nieto a partir de 2013, las cuales se han dirigido a fortalecer la relación en distintos ámbitos, enfatizando el comercio y la inversión.

Con lo expuesto anteriormente, resulta evidente la imperiosa necesidad que tiene México de emprender acciones dirigidas a generar el desarrollo de sus capacidades científico-tecnológicas y de innovación. Comparado con China, los esfuerzos por fortalecer el sistema nacional de innovación son mínimos. En consecuencia, las oportunidades de incrementar un comercio bilateral basado en productos de valor agregado están limitadas para México, ya que el país asiático tiene un alto desarrollo de estos productos, frente a los cuales la producción mexicana no podría competir.

Si México pretende *digitalizar* la relación bilateral (Martínez y González 2019), entendiendo el concepto de digitalizar como la evolución de la relación comercial que pasa de basarse en productos de gama baja a un intercambio de productos de gama alta, debe ejecutar de inmediato acciones concretas dirigidas a optimizar, en primer momento, su industria nacional, para después impulsar sus relaciones comerciales en el exterior.

Tal como afirma Gary Gereffi (Gereffi 2015:27), “a fin de beneficiarse a partir de la participación en industrias mundiales, los países en desarrollo deben tener la capacidad de sostener y escalar su competitividad con el tiempo, institucionalizar el comercio en sus programas de desarrollo económico nacional y desarrollar la capacidad interna”. En este sentido, “la cuestión no se limita a la decisión de participar o no en la economía mundial, sino que también implica definir cómo hacerlo provechosamente” (Gereffi 2015).

Teniendo lo anterior en consideración, en el próximo sexenio, el Presidente de México debe aprovechar al máximo la voluntad de cooperación y estrechamiento del vínculo bilateral que el Presidente Xi Jinping ha expresado con antelación, a fin de que, al término del

periodo de Xi, la relación entre ambos países se encuentre más consolidada. En este contexto, México podría seguir una estrategia de digitalización mediante dos vías: la *vía estratégica de servicios* y la *vía estratégica de productos*, ambos con un alto valor agregado.

En vista de la carencia de complementariedad productiva que existe entre México y China, y considerando el desarrollo de servicios de alto valor que se ha generado en el país asiático, se plantea la *vía estratégica de servicios*, en la que México podría apostar por convertirse en una plataforma de exportación de servicios de alto valor agregado (principalmente telecomunicaciones) de empresas chinas, cuyo mercado sería América Latina. Es decir, mediante el establecimiento de una normatividad bilateral que impulse la tercerización de exportaciones, las empresas chinas de servicios, de alto valor agregado, podrían establecer filiales en México que cooperen y se organicen con aquellas empresas mexicanas capaces de llevar a cabo las actividades de exportación de estos servicios.

Esta vía impulsaría la relación bilateral en tanto que contribuiría a extender el mercado de servicios de China, y crearía oportunidades de internacionalización y aprendizaje para las empresas mexicanas.

Por otro lado, se plantea la *vía estratégica de productos*, en la que el principal objetivo de México es desarrollar las capacidades científico-tecnológicas de producción. Esta vía considera necesaria la negociación de Acuerdos de Licencia Tecnológica (ALT), mediante los cuales el licenciante transfiere al licenciatarario el derecho de utilizar la tecnología cuya propiedad intelectual le pertenece, y de fabricar, utilizar y vender productos relacionados con esa tecnología de una manera convenida, durante un período de tiempo determinado y en una región especificada. En otras palabras, el licenciante sigue siendo el titular de los derechos relativos a esa tecnología y sólo ha concedido un derecho para utilizarla (OMPI 2010).

A través del establecimiento de los ALT, México podría intensificar el desarrollo de la industria nacional y crear un ambiente propicio para la absorción y adaptación del conocimiento, que derive la creación

de nuevas marcas nacionales que puedan ser integradas al comercio exterior, mediante una búsqueda adecuada de canales de distribución potenciales.

Estas dos vías deben ir acompañadas de un cambio en las políticas de educación, industria e inversión, las cuales tienen que promover iniciativas de cambio, que conduzcan a la construcción de una nueva visión de desarrollo basada en el impulso de las capacidades científico-tecnológicas y de innovación.

Con lo expuesto anteriormente, resulta evidente la imperiosa necesidad que tiene México de emprender acciones dirigidas a generar el desarrollo de sus capacidades científico-tecnológicas y de innovación. Comparado con China, los esfuerzos por fortalecer el sistema nacional de innovación son mínimos. En consecuencia, las oportunidades de incrementar un comercio bilateral basado en productos de valor agregado están limitadas para México, ya que el país asiático tiene un alto desarrollo de estos productos, frente a los cuales la producción mexicana no podría competir.

Si México pretende *digitalizar* la relación bilateral, entendiendo el concepto de digitalizar como la evolución de la relación comercial que pasa de basarse en productos de gama baja a un intercambio de productos de gama alta, debe ejecutar de inmediato acciones concretas dirigidas a optimizar, en primer momento, su industria nacional, para después impulsar sus relaciones comerciales en el exterior.

Teniendo lo anterior en consideración, en el próximo sexenio, el presidente de México debe aprovechar al máximo la voluntad de cooperación y estrechamiento del vínculo bilateral que el Presidente Xi Jinping ha expresado con antelación, a fin de que, al término del periodo de Xi, la relación entre ambos países se encuentre más consolidada. En este contexto, México podría seguir una estrategia de digitalización mediante dos vías: la *vía estratégica de servicios* y la *vía estratégica de productos*, ambos con un alto valor agregado.

En vista de la carencia de complementariedad productiva que existe entre México y China, y considerando el desarrollo de servicios de alto

valor que se ha generado en el país asiático, se plantea la *vía estratégica de servicios*, en la que México podría apostar por convertirse en una plataforma de exportación de servicios de alto valor agregado (principalmente telecomunicaciones) de empresas chinas, cuyo mercado sería América Latina. Es decir, mediante el establecimiento de una normatividad bilateral que impulse la tercerización de exportaciones, las empresas chinas de servicios, de alto valor agregado, podrían establecer filiales en México que cooperen y se organicen con aquellas empresas mexicanas capaces de llevar a cabo las actividades de exportación de estos servicios.

Esta vía impulsaría la relación bilateral en tanto que contribuiría a extender el mercado de servicios de China, y crearía oportunidades de internacionalización y aprendizaje para las empresas mexicanas.

Por otro lado, se plantea la *vía estratégica de productos*, en la que el principal objetivo de México es desarrollar las capacidades científico-tecnológicas de producción. A través del establecimiento de los ALT, México podría intensificar el desarrollo de la industria nacional y crear un ambiente propicio para la absorción y adaptación del conocimiento, que derive la creación de nuevas marcas nacionales que puedan ser integradas al comercio exterior, mediante una búsqueda adecuada de canales de distribución potenciales.

Estas dos vías deben ir acompañadas de un cambio en las políticas de educación, industria e inversión, las cuales tienen que promover iniciativas de cambio, que conduzcan a la construcción de una nueva visión de desarrollo basada en el impulso de las capacidades científico-tecnológicas y de innovación.

## 7. Conclusiones

Con base en mecanismos económicos, Estados Unidos ha emprendido una lucha por la supremacía tecnológica con China. La nueva visión de desarrollo basada en la innovación, ha colocado a la tecnología como un factor de poderío, presente en el ámbito económico (como base de la fabricación), político (como mecanismo de difusión y comunicación), social (para la creación de redes), y militar (para el desarrollo de sistemas avanzados de armamento).

Sin embargo, la economía en el sistema internacional es frágil, y al utilizar el comercio como herramienta de presión se pone en riesgo la estabilidad económica y por tanto el bienestar social a nivel global.

La naturaleza del enfrentamiento hace difícil que se perciban resultados favorables. Como se ha expuesto, sectores importantes de la economía internacional serán afectados por la imposición de las tarifas, vislumbrándose como beneficio el desarrollo de capacidades al interior de cada país, en respuesta a la reducción de la oferta y demanda, o al incremento de precios, de productos entre ambas naciones.

Considerando la fractura en la relación comercial China-Estados Unidos, puede presentarse la posibilidad de que los mismos sectores afectados en estas naciones (alta tecnología, industrial, agrícola, automotriz, energético, etc), sean impulsados por otros países que intentaran satisfacer la demanda con una oferta más accesible. Sin embargo, ese reemplazo llevaría un tiempo considerable.

La iniciativa “*Made in China 2025*” está dirigida a incrementar el nivel de producción nacional en la cadena de valor (pasar de la producción de gama baja a la de gama alta), y colocar al país como un líder tecnológico a nivel internacional. Con ello, el gobierno de China pretende reducir la dependencia tecnológica que tiene con Estados Unidos, impulsando industrias estratégicas (como conductores y semiconductores).

Esta iniciativa y la intención de China de convertirse en el líder tecnológico mundial, se consideran un riesgo para la seguridad



económica de Estados Unidos, ya que China podría llegar a producir de manera independiente los bienes y servicios en los que Estados Unidos es líder, y colocarlos tanto en su mercado interno como alrededor del mundo; desplazando a las empresas estadounidenses paulatinamente con una gama de productos más competitivos, y creando un posible escenario en donde la dependencia tecnológica se invertiría y Estados Unidos incrementaría su déficit.

Asimismo, se ha afirmado la necesidad de evitar las adquisiciones de empresas estratégicas (principalmente de telecomunicaciones) para impedir que las empresas estadounidenses que brindan servicios de alto nivel, sean reemplazadas por las empresas chinas que ofrecen esos mismos servicios, lo cual contribuiría a la reducción de la dependencia tecnológica, así como al incremento de la expansión china.

En este sentido, la guerra comercial está dirigida a evitar el incremento de capacidades tecnológicas de China que podrían convertir al país en el líder económico internacional, y reducir las ventajas de Estados Unidos dentro de un sistema mundial cuyo desarrollo cada vez está más enfocado en la economía digital. Cabe mencionar que el desarrollo tecnológico no sólo está dirigido al consumo, sino también tiene un papel importante en el ámbito militar, por lo que el ascenso tecnológico de China implicaría también una mejora en sus recursos bélicos, y por tanto, una reducción de las capacidades de coacción estadounidenses.

China ha realizado esfuerzos significativos para transformar su estructura productiva basada en manufacturas a una estructura basada en productos de alto valor agregado. Esta transformación se ha ido logrando con base en las políticas y normatividades que fomentan el desarrollo desde una nueva visión, en la que la innovación desempeña un papel principal.

Con lo expuesto anteriormente, resulta evidente la imperiosa necesidad que tiene México de emprender acciones dirigidas a generar el desarrollo de sus capacidades científico-tecnológicas y de innovación. Comparado con China, los esfuerzos por fortalecer el sistema

nacional de innovación son mínimos. En consecuencia, las oportunidades de incrementar un comercio bilateral basado en productos de valor agregado están limitadas para México, ya que el país asiático tiene un alto desarrollo de estos productos, frente a los cuales la producción mexicana no podría competir.

Si México pretende *digitalizar* la relación bilateral, entendiendo el concepto de digitalizar como la evolución de la relación comercial que pasa de basarse en productos de gama baja a un intercambio de productos de gama alta, debe ejecutar de inmediato acciones concretas dirigidas a optimizar, en primer momento, su industria nacional, para después impulsar sus relaciones comerciales en el exterior.

En vista de la carencia de complementariedad productiva que existe entre México y China, y considerando el desarrollo de servicios de alto valor que se ha generado en el país asiático, se plantea la *vía estratégica de servicios*, en la que México podría apostar por convertirse en una plataforma de exportación de servicios de alto valor agregado (principalmente telecomunicaciones) de empresas chinas, cuyo mercado sería América Latina. Es decir, mediante el establecimiento de una normatividad bilateral que impulse la tercerización de exportaciones, las empresas chinas de servicios, de alto valor agregado, podrían establecer filiales en México que cooperen y se organicen con aquellas empresas mexicanas capaces de llevar a cabo las actividades de exportación de estos servicios.

Esta vía impulsaría la relación bilateral en tanto que contribuiría a extender el mercado de servicios de China, y crearía oportunidades de internacionalización y aprendizaje para las empresas mexicanas.

Por otro lado, se plantea la *vía estratégica de productos*, en la que el principal objetivo de México es desarrollar las capacidades científico-tecnológicas de producción.

A través del establecimiento de los ALT, México podría intensificar el desarrollo de la industria nacional y crear un ambiente propicio para la absorción y adaptación del conocimiento, que derive la creación de nuevas marcas nacionales que puedan ser integradas al comercio

exterior, mediante una búsqueda adecuada de canales de distribución potenciales.

Estas dos vías deben ir acompañadas de un cambio en las políticas de educación, industria e inversión, las cuales tienen que promover iniciativas de cambio, que conduzcan a la construcción de una nueva visión de desarrollo basada en el impulso de las capacidades científico-tecnológicas y de innovación.

## Bibliografía

- Das, Mitali y N'Diaye, Papa. 2013. "El fin de la mano de obra barata". *Finanzas y Desarrollo*, pp. 34-37.
- Delgado-Ramos, Gian Carlo. 2007. "Alcances y límites del sistema científico tecnológico chino". *CONfinas de Relaciones Internacionales y Ciencia Política* 5(3), pp. 35-48.
- Dosi, Giovanni. 1982. "Technological paradigms and technological trajectories: A suggested interpretation of the determinants and directions of technical change". *Research Policy* 11 (3), pp. 147-162.
- Gereffi, Gary. 2015. "América Latina en las cadenas globales de valor y el papel de China". *Boletín Informativo Techint* 350, pp. 27-40.
- Gereffi, Gary. 2015. "América Latina en las cadenas globales de valor y el papel de China". *Boletín Informativo Techint* 350, pp. 27-40.
- Guoping, Zeng. 2009. "Políticas de I+D y su repercusión social en China". En, Aizawa, Masuo, et al.. *Políticas de I+D en Asia. Japón, India, China y Corea del Sur*. Barcelona: Casa Asia, pp. 76-119.
- Hervás, José Luis, Ronald Rojas, Francisca Sempere y José Albors. 2012. "Sistemas nacionales de innovación: determinantes y acciones de política industrial, evidencia empírica para la OCDE". *Economía Industrial* 183, pp. 157-166.
- IMF (International Monetary Fund). 2014. *World Economic Outlook*. Washington: IMF.

- Jasso, Sergio, Calderón, Guadalupe y Torres Arturo. 2015. "Innovación, protección y uso del conocimiento en China". En, Dussel Peters, Enrique (coord.). *América Latina y el Caribe y China. Economía, comercio e inversión 2015*. México: Red ALC-China y UNAM, pp. 453-472.
- Martínez, Ignacio y González Carmen (2019). "The new digital relationship between Mexico and China". En, Dussel Peters, Enrique (ed.). *The Renegotiation Of NAFTA. And China?* México. UNAM, pp. 107-114.
- Martínez, José Ignacio. 2015. "La política tecnológica: nueva estrategia de China con América Latina 2015". En, Martínez, José Ignacio (coord.). 2015. *América Latina y el Caribe y China. Relaciones políticas e internacionales*. México: Red ALC-China y UNAM, pp. 115-130.
- Pérez, Carlota. 1996. "Nueva concepción de la tecnología y sistema nacional de innovación". *Cuadernos de CENDES* 13(31), pp. 1-27.
- Schumpeter, Joseph. 1939. *Business Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*. New York: McGraw-Hill.
- Torres, Veruska. 2011. "China pasado y presente: similitudes entre dos modelos de modernización". *XIII Congreso Internacional de ALADAA, CEEA COLMEX*, Colombia.
- World Bank y Development Research Center of the State Council, P.R. of China. 2014. *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*. Washington, D.C.: World Bank.
- Xiwei, Zhong y Xiangdong. Yang. 2007. "La reforma del sistema de ciencia y tecnología y su impacto en el sistema nacional de innovación de China". *Economía UNAM* 11(4), pp. 83-95.

# Uruguay y China en 1988: proceso de cambio en las relaciones diplomáticas

*Andrés Raggio Souto*

## Introducción

La República Popular China (RPC) y la República Oriental del Uruguay tienen relaciones diplomáticas desde el 3 de febrero de 1988, coincidiendo con el primer gobierno post-dictadura en el país suramericano. En aquel entonces, muchos países de la región latinoamericana ya habían establecido relaciones diplomáticas con la China continental (Connelly y Cornejo 1992); mientras que Uruguay contaba con relaciones diplomáticas con Taiwán. El relacionamiento con la isla no parecía ser del todo importante para las autoridades de la época, pero tampoco había una posición clara respecto al tema. Existe poca evidencia de cómo se llevó adelante ese proceso de cambio en las relaciones (Bizzozero 1989; Bonilla *et al.* 2007). El estado del arte oscila entre que las relaciones fueron establecidas de forma racional unificada, mientras que otros lo adjudican a un proceso que comenzó años atrás, incluso en los últimos años del gobierno dictatorial.

Dada la importancia actual de la RPC para la región en general y para el Uruguay en particular –no sólo desde el punto de vista comercial y de inversiones, sino también desde lo político y estratégico– se hace necesario comenzar a analizar las relaciones entre ambos desde su comienzo. El punto de partida se cree oportuno, ya que no existe una

versión clara sobre lo sucedido y cómo se desarrolló esa relación en los años del primer gobierno de Julio María Sanguinetti (1985-1990). Por tanto, este trabajo parte de la siguiente pregunta: ¿Cómo ha sido el proceso de cambio de las relaciones diplomáticas entre Uruguay y la RPC que culminó en 1988? ¿Cuál fue el peso de cada una de las dimensiones de política exterior que consideró el gobierno uruguayo para tomar dicha decisión?

Este trabajo se compone de seis apartados. Además de la presente introducción, donde se delimita el objeto de estudio espacial y temporalmente, se realiza una fundamentación del trabajo, se presentan las preguntas guías, así como los objetivos para el análisis. En segundo lugar, se desarrolla el marco teórico, donde se presentan sucintamente los conceptos considerados más importantes para este análisis. Las siguientes tres secciones refieren a cada una de las dimensiones trabajadas: la dimensión político-diplomática, la dimensión económica (y comercial), y la dimensión militar-estratégica (e ideológica). Por último, se presentan las conclusiones finales, donde se realiza una respuesta general incluyendo todas las dimensiones y factores considerados.

## 1. Marco teórico

El análisis del proceso de este trabajo se enmarca en el estudio de la política exterior implementada luego de la dictadura más importante que ha tenido el Uruguay (1973-1985). No obstante, este proceso data de comienzos de los ochenta cuando, aún en periodo dictatorial, se dieron los primeros contactos entre representantes de la RPC y el gobierno *de facto* uruguayo.

La política exterior ha sido, y sigue siendo, un objeto de análisis muy relevante para las Relaciones Internacionales como disciplina. No obstante, este concepto puede ser definido de varias maneras.

Para los autores basados en la teoría realista, como Raymond Aron (1985), la política exterior es una política de poder, donde el Estado

es el actor central, al tiempo que no reconoce otro poder tan grande como el de éste. El Estado es capaz de aplicar la fuerza y acumular recursos que lo hagan potencialmente un actor poderoso y, a su vez, tiene un interés nacional determinado por el cual vela en la arena internacional. Los modelos teóricos clásicos del realismo tienen el inconveniente de no tomar en consideración otro tipo de actores clave que inciden en la decisión final, a pesar de no contar con un poder formal. Pero más importante aún es que se observa al Estado como un actor unitario, no permitiendo analizar los procesos internos que dieron origen a un resultado (*output*), es decir, una política exterior.

El chileno Alberto Van Klaveren, consciente de lo anterior, diseñó a comienzos de los noventa un modelo analítico de política exterior donde se dividen los factores externos e internos. El autor entiende por política exterior “aquellos comportamientos dentro de un cierto país que son dirigidos o pueden ser referidos a su medio externo” (Van Klaveren 1992:174). Cabe aclarar que en este caso, tanto el autor como quien escribe entienden que este modelo de análisis si bien separa los factores, hace complementarias las dimensiones más que excluyentes.

Una de las definiciones más utilizadas de política exterior en la región es la del argentino Roberto Russel, quien la divide también en tres dimensiones analíticamente separables, pero complementarias. Para él la política exterior es “el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables –político-diplomática, militar-estratégica y económica– y que se proyecta en el ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral” (1990:255). Es decir, Russel, al igual que Van Klaveren, comprende que para el análisis de una política exterior es necesario romper con los esquemas clásicos de un Estado como actor unitario e indisociable.

El objeto de estudio de este trabajo se aborda analíticamente separando las dimensiones de Russel para evaluar en qué medida la política

exterior de Uruguay, en relación al reconocimiento de la RPC, fue impulsada más por una dimensión que otra, así como para evaluar el peso de cada factor.

En otro orden, también se hace fundamental considerar el conocimiento acumulado realizado por la vertiente de análisis de procesos de toma de decisiones. Ésta “es el acto de elegir entre alternativas posibles sobre las cuales existe incertidumbre” (Dougherty y Pfaltzgraff 1993:481).

Las alternativas decisionales en un marco de política exterior, a diferencia de la política nacional, suelen ser más difíciles de visualizar, ya que el terreno de juego no está dado. El crecimiento en el estudio de este tipo de procesos de toma de decisiones ha pasado –como ya se mencionó– de tomar la decisión en política exterior como una acción dada y unitaria (*black box - output*) a ser entendida como un proceso gradual donde existe la posibilidad de intervención –y presión– de múltiples actores –tanto exteriores como interiores–. Cada uno de estos actores tienen sus propios intereses, al tiempo que este proceso suele ser caracterizado como competitivo, es decir, que las preferencias pueden no ser estáticas.

Cuando de toma de decisiones se trata, se hace ineludible citar a Graham Allison (1971), quien analizó la crisis de los misiles de Cuba en 1962. Allison desarrolló tres modelos para analizar el proceso de toma de decisiones, los cuales no son excluyentes entre sí:

- 1) El primer modelo es el del actor racional unificado, el cual tiene como premisa que cada gobierno tomará una decisión racional, para la cual debió atender a ciertos principios, alternativas y propósitos con base en sus objetivos. La decisión será el resultado del cálculo de los costos y beneficios que implique tomar dicha decisión, siempre considerando los intereses nacionales y los objetivos estratégicos. Cabe resaltar que este modelo considera al actor como racional y unificado.



- 2) El segundo modelo de Allison refiere al proceso organizacional. Éste se basa en una estructura conformada por varias instituciones que tienen sus propios objetivos e intereses. La decisión es el resultado de un cúmulo de micro-decisiones gubernamentales de los que cada institución parte.
- 3) El tercer modelo es el burocrático o de política gubernamental. Los actores y las diferentes instituciones gubernamentales se proyectan en un juego donde se debe resolver un problema considerando la variable política, por tanto, las decisiones que se tomen serán el resultado de un proceso político donde es altamente probable que esos actores tengan intereses personales creados en ella.

Por otro lado, es claro que en las relaciones entre Estados, la falta de conocimiento e información juega aún más un rol preponderante. El poder relativo de cada Estado y su posicionamiento a nivel internacional también son factores que inciden en la decisión.

En cuanto a negociaciones internacionales se trata, es ineludible citar el trabajo de Robert Putnam (1988) titulado *Diplomacia y política doméstica: la lógica de los dos niveles de juego*. Según Putnam, las negociaciones internacionales pueden verse y analizarse como un proceso multinivel que está interconectado y superpuesto entre sí, lo que pone fin a la *black box*. Este modelo se compone de dos niveles.

- Nivel I: El primero de ellos es el internacional, donde los gobiernos intentan maximizar su capacidad con dos objetivos intrincados: obtener poder y lograr satisfacer los intereses de los sectores domésticos.
- Nivel II: El segundo es el nivel nacional o doméstico, donde existen grupos nacionales de presión (con o sin influencia externa) hacia el gobierno, mientras que éste intenta contrabalancear y generar alianzas para lograr sus objetivos.

En primer lugar, se firma un acuerdo a nivel internacional (Nivel I) y luego se ratifica a nivel doméstico (Nivel II). Por supuesto que en las negociaciones del Nivel I los negociadores locales y los sectores domésticos dialogan y presentan sus preferencias. En el caso de los negociadores, tienen que lidiar con ambos niveles de manera simultánea, porque si bien el proceso de ratificación se da luego, el proceso informal y político en el Nivel II comienza ni bien empieza el Nivel I. De hecho, cuanto más coincidencia haya entre las decisiones multinivel o, dicho de otra forma, cuanto más exitoso sea el negociador como nexo entre intereses locales e internacionales, existirán más posibilidades de concretar un pasaje exitoso de ratificación en el segundo nivel.

En otro orden, cabe destacar que la bibliografía relativa al objeto de estudio es reducida, sólo pudiéndose destacar dos trabajos al respecto. El denominado *Uruguay y las dos Chinas* de Lincoln Bizzorero (1989), donde el autor afirma que la decisión de reconocer a la RPC estaba tomada desde el inicio de la primera administración de Julio María Sanguinetti (1985), cuando el gobierno hacía uso efectivo y unívoco de sus mecanismos en pro del interés nacional, sólo restando afinar el modo para finalmente hacerse efectivo el reconocimiento en 1988. Por otro lado, el texto *Un caso exitoso de negociación diplomática: el reconocimiento de la República Popular China* de Bonilla *et al.* (2007) establece que el resultado de esta política fue consecuencia de un juego de poder, donde participaron diversos actores. Para estos últimos, el proceso no fue claro ni unívoco, sino una consecuencia lógica del actuar de tres actores clave: el canciller Enrique Iglesias; el embajador Carlos Pérez del Castillo; y el entonces embajador uruguayo en Argentina, Luis Barrios Tassano. Este trabajo busca aportar al análisis de este tema desde una perspectiva multidimensional.

## 2. Dimensión militar-estratégica-ideológica

Este apartado aborda la dimensión militar-estratégica (Russel 1990), a la cual, para este caso, se considera pertinente agregar el factor ideológico, ya que el resultado del análisis de este factor vincula directamente a los actores militares. El gobierno uruguayo desde 1973 hasta 1985 fue *de facto*, precisamente bajo mando militar. Todo esto para abordar desde este paraguas analítico la relación al establecimiento de relaciones diplomáticas entre la RPC y la República Oriental del Uruguay. Además, se busca establecer cuáles han sido los actores más importantes de esta relación en aquel entonces.

Para ello se parte de algunos enunciados que buscan comprobarse con base en anteriores trabajos al respecto, como también entrevistas realizadas para este cometido, tanto por quien escribe como en transcripciones realizadas por otros investigadores, así como datos recabados en la Cancillería uruguaya y de otras fuentes.

El primer punto que se cree pertinente abordar refiere a las preguntas: ¿Existe algún antecedente previo al reconocimiento de la intención uruguaya con respecto a la RPC?; ¿Cuán importante fue el factor ideológico entre la dictadura uruguaya (1973-1985) y Taiwán para mantener los lazos diplomáticos en un contexto regional que ya había dirimido el asunto de “una sola China” bastantes años atrás?

Existía un antecedente del gobierno uruguayo de fines de los cuarenta, de la mano del entonces presidente colorado Luis Batlle Berres (1947-1951). El expresidente entendía que los factores de tamaño de China y, más aún, de su población, eran más que contundentes para reconocerla. Claro está que la postura uruguaya de la época se encontraba bajo el paradigma occidental, así que, por más que quisiera, realmente no existían tantos incentivos tangibles como para buscar el reconocimiento de la parte continental de China.

Luego de que se planteara a comienzos de los setenta el tema de las Chinas en Naciones Unidas, el presidente Batlle Berres llegó a hacer

campana para reconocer a la China Popular, pero no en detrimento de Taiwán. En 1955 el expresidente decía:

... no creo que sea conveniente para el mundo que esté lejos de nosotros una nación con 400 millones de habitantes y que tiene –como tiene sin duda alguna– una inmensa influencia en continentes cuya población es superior a la mitad de la población del mundo. [...] ¿Que hay problemas entre la China comunista y la China nacionalista? Es un problema de ellos. No creemos nosotros que Naciones Unidas tenga que sufrir un problema tan particular de esas dos Chinas como para decirle a 400 millones: ‘A Uds. no los dejamos entrar’ (Semnario Jaque 1987:11).

Es importante mencionar que en junio de 1973 el presidente de la República Juan María Bordaberry disolvió el Parlamento uruguayo y asumió el mando con las FF.AA. uruguayas (1972-73, constitucionalmente; 1973-76, *de facto*).

Ese contexto interno contrastaba con el escenario internacional de los setenta, ya que desde 1971 la RPC era miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, producto de la Resolución 2758 de la Asamblea General del organismo, a la cual Uruguay votó en contra. Al mismo tiempo, y en gran parte producto de la anterior, la RPC comenzó a tener reconocimiento en la región; fueron los casos de Cuba (1960), Chile (1971), Perú (1971), México (1972), Argentina (1972) y Brasil (1974), entre otros. Además de considerar que, entre 1970 y 1980 varios organismos internacionales reconocieron a la RPC. Algunos de los ejemplos más claros son la Organización Mundial de la Salud (1972), el Fondo Monetario Internacional (1980), el mismo año que el Banco Mundial. Resulta curioso que hasta gobiernos ideológicamente opuestos a la RPC, como el Chile del dictador Pinochet, mantuvieron relaciones. Incluso, existe documentación donde este gobierno le manifestaba al uruguayo que el gobierno de la RPC no mostraba intenciones de entrometerse en la política interna (Bonilla *et al.* 2007:6).

En contraste con lo anterior, cabe considerar en el análisis el poder relativo del lobby taiwanés. Este factor es verosímil para varios actores, como el Embajador Pelayo Díaz, quien entendía que “se estaba a punto de reconocer a la República Popular China cuando vino el golpe de Estado del 73. En esa oportunidad estaban avanzadas las negociaciones, pero el lobby de Taiwán fue muy fuerte ante los militares e impidió ese reconocimiento” (Bonilla *et al.* 2007:5).

Lo relatado anteriormente complejiza aún más la comprensión de las motivaciones que Taiwán generaba en la cúpula militar uruguaya, considerando que EUA ya reconocía a la China continental (1972). Este alineamiento estrecho con la potencia norteamericana se supone cierto en la medida que Uruguay acompañó la postura norteamericana en el asunto de “las dos Chinas”, así como también el gobierno *de facto* estaba bajo el paraguas de la doctrina de Seguridad Nacional, liderada por el propio EUA

En otro orden, según Luján (1993), el estilo de la diplomacia uruguaya puede ser categorizado como ideologizada; rige con base en una estructura de valores y creencias inamovibles, bajo lo cual se interpreta el mundo. A la vez que también puede ser pragmática, donde el cuerpo aplica normas más racionales de acción que se erigen con base en el interés nacional. Esta cúpula militar se ubicaba más que nada en un estilo de diplomacia ideologizada. Es que para el gobierno de la época se consideraba a la República Popular como un gobierno comunista, al tiempo que el gobierno uruguayo y el taiwanés compartían un grado elevado de autoritarismo al interior de sus territorios. Se vuelve a considerar incongruente el accionar de estos actores, considerando el reconocimiento de China Popular por parte de EUA

La visión de algunos actores uruguayos directamente vinculados, como el Embajador Guillermo Valles primero en su calidad de negociador para el establecimiento de relaciones con la RPC y, segundo, por ser el primer embajador de Uruguay en el país asiático, es que la RPC llevó a cabo una estrategia internacional de establecimiento de relaciones diplomáticas con base en círculos concéntricos, y Uruguay casi “no

estaba en el radar” (Valles 2018). Este punto reafirma la idea de que Uruguay tenía una política más reactiva que proactiva.

Por tanto, a modo de cierre de este apartado, se considera oportuno afirmar que Uruguay no reconoció antes a la RPC porque en pleno proceso de vinculación sino-occidental (con Naciones Unidas y EUA como grandes ejemplos), el país se encontraba en una crisis política institucional tal que los militares decidieron tomar el mando, sin considerar importante en la agenda a la política exterior vinculada al sistema internacional. La única excepción, a nivel regional, fue la fuerte vinculación con los gobiernos regionales de facto y con EUA, más cercano a una coordinación política; teniendo como contrapeso el factor del *lobby* taiwanés, el cual funciona como única variable para explicar la continuidad de la política exterior vinculada con este tema. En términos generales, esto permite concluir que Uruguay tuvo en gran parte del proceso una actitud más reactiva que proactiva, considerando más las particularidades nacionales que las concernientes al sistema internacional.

En otro orden, y a la luz de lo descrito, cabe destacar que desde el punto de vista militar no existió un juego tan claro de doble nivel (I y II), ya que los actores uruguayos, en la época de la dictadura, no tenían necesidad de convencer o conquistar al nivel local, ya que esa contraparte doméstica no contaba con la institucionalidad básica para tener voz.

### 3. Dimensión económica-comercial

Este apartado aborda una dimensión clave tanto en la política exterior como en el objeto de estudio. Adicionalmente, se busca identificar a los actores que posiblemente formaron parte del proceso de toma de decisiones. Para ello se formulan una serie de preguntas, no exhaustivas, con el fin de ir reconstruyendo y analizando el proceso desde esta perspectiva.

El primer punto que se cree pertinente abordar refiere a las preguntas: ¿Cuán importante era el vínculo comercial entre Taiwán y Uruguay para que este último se diferenciara tanto del resto de la región? ¿Cuáles eran las alternativas que se presentaban con la RPC para optar por lo que finalmente fue su reconocimiento? ¿El gobierno formuló algún argumento sólido en vista a un cambio en las relaciones con China? ¿Qué rol jugaron los grupos de presión?

Para responder varias de las preguntas formuladas para esta dimensión se puede acudir a los datos comerciales de la época. Si se considera el periodo pre-democrático de 1979 a 1984 (en Bonilla *et al.* 2007), se puede apreciar que las exportaciones uruguayas hacia Taiwán crecieron sostenidamente, los productos que se vendían hacia este país eran maíz, sorgo, cuero y soja. En el caso de las importaciones se puede observar lo opuesto; conforme pasa el periodo mencionado decrece el monto total.

En el caso de la RPC, los guarismos tanto en exportaciones como importaciones no son muy distintos, si se considera solamente el periodo 1979-1984, destacándose la exportación de lana top (más del 90%). Recién en 1984 se produce un punto de quiebre en las exportaciones de Uruguay hacia la China continental, exportándose más de USD 35 millones, mientras que a la isla fueron un poco más de 25.

Por otro lado, gracias a los datos proporcionados por la Cámara de Comercio Uruguay-China<sup>1</sup>, se observa que el peso relativo de la RPC en las exportaciones uruguayas, es decir, su participación porcentual en el total, se disparó a más del doble de 1987 a 1988 (5,22% a 11,26%, respectivamente e incluyendo a Hong Kong), lo que indica que la dependencia comercial hacia la RPC ya era considerable. Mientras que la participación de la RPC en el mercado importador uruguayo se mantuvo estable, superando el 1% recién en 1990. Aunque cabe destacar que de 1985 a 1988 creció más del doble (0,4% a 0,96%, respectivamente).

---

1 Con datos del Banco Central del Uruguay y Uruguay XXI.

Por tanto, no se podría confirmar rápidamente la hipótesis de que Uruguay mantuvo relaciones diplomáticas con Taiwán por motivos principalmente económicos. No obstante, es pertinente resaltar que sí existieron algunos incentivos por parte de la isla. Este paquete de medidas incluía compra de lana –que era el producto que más exportaba a la RPC–, financiamiento por USD 6 millones, USD 500 mil para algunas obras del puerto de Montevideo, inversiones en la industria automotriz y más financiamiento vía organismos internacionales. Si Uruguay decidía reconocer a la China continental debía lograr compensar la pérdida, ya no sólo por lo económico, sino contar con un sólido argumento político.

Algunos documentos de la época firmados en 1988 permiten inferir con claridad que la RPC se iba a hacer cargo de todo aquello que el país sudamericano “perdiera” por reconocerla.

El caso más claro fue el de cooperación y comercio de soja. En el propio Memorando de Entendimiento de Intenciones (1988), se decía expresamente: “El gobierno de la República Popular China toma nota de los programas de cultivo de soja que se están llevando a cabo en la República Oriental del Uruguay y hará esfuerzos para comprar al precio aceptable para ambas partes (...)”<sup>2</sup>. El compromiso asumido en verdad se reducía en la compra programada de miles de toneladas de soja en grano, principalmente en los primeros tres años<sup>3</sup>.

El acuerdo más importante a nivel comercial fue firmado casi al mismo tiempo del establecimiento de las relaciones, el Convenio Comercial entre ambos dotó institucionalidad y propició el diálogo comercial entre los gobiernos, creándose la Comisión Mixta Comercial (Art. VII).

---

2 Memorando de Entendimiento de Intenciones entre la República Oriental del Uruguay y la República Popular China, 1988.

3 Con esto se aseguraban la promesa comercial que el gobierno necesitaba para mantener el argumento de que comercialmente valía la pena establecer relaciones con la RPC. El plan era de 70 mil tns para 1988, 100 mil tns para 1989 y 125 mil tns para 1990.



Por último, es importante marcar que existió un hecho clave en 1986 que seguramente incidió de forma positiva para el reconocimiento de la RPC por parte de Uruguay, a saber, la fundación de la Cámara de Comercio Uruguay - China.

Esta cámara fue un actor clave debido a que llevó adelante una política de promoción de las relaciones, ya que consideraba fundamental la regulación del comercio entre las partes. Al mismo tiempo es también relevante considerar que este actor fue creado en 1986, dos años antes de tener relaciones con la RPC. La Cámara tenía para ese entonces cierto recorrido en vinculación con los asiáticos, lo que generó un acercamiento del gobierno hacia ella y no necesariamente al revés. Un buen ejemplo de la promoción fue la muestra titulada *Miles de años en pocos días*, que el 20 de marzo de 1987 hizo el *China Council for the Promotion of International Trade* (CCPIT), en la Intendencia Municipal de Montevideo. Para tal evento dicho organismo chino trajo a varias corporaciones nacionales de aquel país, y fue inaugurado por el vicepresidente del organismo.

A modo de cierre del apartado, y por lo expuesto anteriormente, se permite al menos considerar la hipótesis de que el gobierno uruguayo consideraba que la RPC era mejor opción que Taiwán desde el punto de vista comercial, a pesar de los incentivos económicos y de cooperación propuestos por éste. En dicho escenario el Convenio Comercial fue primordial, ya que daba un argumento sólido al gobierno para tomar la decisión debido a que se aplicaba un modelo de compensación por el cambio. Al mismo tiempo, cabe resaltar que si bien existía un grupo reticente, éste era más político que económico. No es menor considerar la importancia de la Cámara de Comercio Uruguay-China, la cual cumplió un rol de nexo entre las partes, debido a que el producto que más importaba la RPC de Uruguay era lana, justamente este sector conformaba la cámara.

## 4. Dimensión política-diplomática

Este apartado aborda la dimensión más relevante en cuanto al tema elegido, la política-diplomática de la política exterior (Russell 1990), con el fin de analizar el establecimiento de relaciones diplomáticas entre la RPC y Uruguay. Al mismo tiempo, se busca identificar a los actores más importantes en la búsqueda de relaciones más estrechas con la RPC, pero también a los que mantenían fuertes lazos con Taipéi. Para ello se parte de algunas preguntas que buscan comprobarse con base en trabajos anteriores al respecto, entrevistas realizadas para este cometido, así como datos recabados en la Cancillería uruguaya y de otras fuentes.

El primer lugar, se esbozan las siguientes preguntas como guía: ¿Qué rol jugó el gobierno uruguayo democrático para que se concretara el reconocimiento de la RPC? Dado el hecho fáctico del reconocimiento en 1988 ¿cuáles fueron las principales razones esgrimidas por el gobierno uruguayo para tal decisión? ¿Qué rol jugó el sistema política nacional?

Uruguay fue el veintavo país latinoamericano en establecer relaciones diplomáticas con RPC, y el 140 en el mundo, por lo que puede considerarse que la decisión llegó más tarde que temprano, eso mismo consideraba gran parte del gobierno de Sanguinetti, tal como lo han expresado varios actores de la época. Pero no todo el gobierno ni la oposición tenían la idea de que era el momento de tomar una decisión que tenía más sabor a una deuda histórica y que tenía bajo valor ideológico.

Al mismo tiempo, antes de que culminara el periodo *de facto* en Uruguay se habían dado importantes contactos entre éste y el gobierno comunista. El impulso democrático y, aún más, la importancia que el gobierno colorado le daba a la reinserción internacional del país, sumado a la presión de la diplomacia china para que esta relación se concretara, hacían cada vez más inminente el cambio.

Un hecho considerado clave desde el punto de vista político fue cuando, en 1986, Uruguay invitó a la RPC a formar parte de las negociaciones del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), situación que hasta el día de hoy es considerada muy importante por

la parte china, debido a que fue la primera vez que la RPC participó en un evento como este a nivel comercial.

Luego de algunos encuentros importantes, el Embajador de Uruguay en Buenos Aires, Luis Barrios Tassano, amigo de máxima confianza del presidente, fue encomendado para negociar con su contraparte de la RPC, conjuntamente con el Emb. Guillermo Valles, el cual fue designado directamente para la negociación.

Paralelamente, existía una diferencia importante entre el pensamiento diplomático y ciertos sectores del sistema político nacional, incluso dentro del Partido Colorado, como el caso del senador Raumar Jude. El primero, se podría haber adscrito al estilo diplomático pragmático (Luján, 1990), ya que se encontraba comprometido desde sus más altos cargos a volver a insertar al país en la arena internacional. Casi por añadidura se consideraba un paso inevitable que Uruguay reconociera a la RPC. No obstante, el juego político era complejo y no sólo dependía del Poder Ejecutivo –si es que era realmente homogéneo en su postura.

Por otro lado, según algunos medios de prensa de la época, los sectores considerados más cercanos al gobierno de Taipéi eran de múltiples sectores del sistema político nacional, principalmente “pachequistas rochanos, blancos populares, herreristas, y alguno de La Patria” (Semanario Jaque 1987:11). Además, cabe resaltar que estos grupos tenían cierto grado de coordinación, muestra de ello es la firma de 52 legisladores en un comunicado conjunto manifestando su apoyo a Taipéi, sumándole a ello la adhesión de 16 de 19 intendentes departamentales del país –siendo la mayoría de ellos del Partido Nacional–. Este apoyo político se sumaba al apoyo económico de Taiwán, como se mencionó *ut supra*, que otorgó una batería de medidas favorables para Uruguay desde el punto de vista comercial, financiero y de cooperación.

Como conclusión parcial del factor político-diplomático, se considera que éste fue fundamental para establecer las relaciones, considerando el impacto potencial de la cancelación de la ayuda

taiwanesa, el cual fue solucionado por esta vía mediante el Convenio Comercial. Al mismo tiempo, existían una gran cantidad de actores detractores de la política exterior asumida por el gobierno de Sanguinetti que no era sólo nacional, sino también municipal. La decisión se consideraba en un marco de re inserción internacional del país, al mismo tiempo que, dadas las características demográficas de la RPC, así como el poder relativo que iba tomando con los años, hacía ineludible un camino diferente.

## 5. Conclusiones finales

Este trabajo tomó algunos conceptos teóricos que sirvieron como estructura de análisis. Es menester destacar que, de los modelos trabajados por Allison (1971), no se puede tomar al modelo I (modelo de actor unitario y racional) para el proceso formal de negociaciones (1986-1988), pero sí se considera pertinente –como se desarrolló en la dimensión militar– para analizar las causas de la dictadura uruguaya y para mantener las relaciones con Taiwán, a pesar de que Naciones Unidas, EE.UU. y la mayoría de la región ya reconocían a la RPC. El costo beneficio fue central para esta decisión, la cual, dada la verticalidad que caracterizaba al gobierno autoritario, fue asumida homogéneamente. En oposición a esto, el gobierno democrático se puede analizar mejor con los otros dos modelos.

El proceso organizacional, el cual se basa en una estructura conformada por varias instituciones que tienen sus propios objetivos e intereses, desembocó en el reconocimiento de la RPC mediante un juego de tira y afloja inter-poderes, debido a que la mayoría de los legisladores apoyaban la continuidad; mientras que el Poder Ejecutivo, más discreto, apoyaba el cambio. Dicho argumento es válido también para el modelo de política gubernamental, ya que los actores y las diferentes instituciones gubernamentales llegaron a tomar una decisión con base

en un proceso político que comienza con las negociaciones externas, pero termina con la ratificación parlamentaria.

En otro orden, dado el análisis multidimensional realizado y considerando lo expuesto en el marco teórico relativo a los basamentos de los encargados de tomar decisiones, cabe subrayar que el aparato negociador uruguayo para ese entonces, Barrios Tassano, Pérez del Castillo y Valles, actuaron con base en un fin particular según las categorías de Snyder mencionadas en este trabajo. El principal argumento para dicha afirmación es que en todos los relatos oficiales aparece la idea de la necesidad de Uruguay de reinsertarse al mundo como estrategia a seguir. La postura de acercamiento a la RPC era una deuda histórica también, lo que conjuntamente con las motivaciones anteriores preparaba el terreno para el reposicionamiento relativo del país en el sistema internacional. *Ergo*, la RPC fue para Uruguay, a nivel sistémico, una oportunidad generada por la omisión y falta de estrategia uruguaya de la dictadura militar; mientras que a nivel bilateral fue una política que enmendaba un camino imposible de evitar, tanto a nivel político (RPC como miembro permanente del Consejo de Seguridad), como a nivel comercial (RPC ascenso chino en el escenario comercial internacional, así como actor cada vez más importante del comercio bilateral). En palabras de Valles (2018): “Estábamos desprotegidos en todos los ámbitos. Un irrealismo político, un irrealismo diplomático y un irrealismo económico”.

Por todo lo expuesto, se pueden generar algunos enunciados esclarecedores del caso: El gobierno *de facto* uruguayo carecía de planificación estratégica, lo que limitó las posibilidades de cambio de postura respecto a China, al mismo tiempo que el factor ideológico no fue determinante.

El establecimiento de las relaciones diplomáticas entre Uruguay y la RPC se concretó gracias al interés de las autoridades chinas años antes de la firma, a los incentivos económicos ofrecidos por el país asiático en detrimento de los taiwaneses y por la deuda histórica

que el gobierno democrático entendía que debía remediar, en un marco de reinserción internacional.

## Bibliografía

- Allison, Graham. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown.
- Bizzozero, Lincoln. 1989. *Uruguay y las dos chinas: definición de política exterior, toma de decisión y oportunidad de resolución*. Santiago de Chile: Universidad Academia de Humanismo Cristiano, PROSPEL.
- Bonilla Saus, Javier, Diego Da Ronch, Guzmán Castro y Pablo Brum. 2007. *Un caso exitoso de negociación diplomática: el reconocimiento de la República Popular China*. Montevideo: Universidad ORT Uruguay.
- Connelly, Marisela y Romer Cornejo Bustamante. 1992. *China-América Latina: génesis y desarrollo de sus relaciones*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios de Asia y África.
- Dougherty, James y Robert Pfaltzgraff. 1993. *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: GEL.
- Luján, Carlos. 1993. *Cambio de Régimen y Política Internacional: El Caso Uruguayo*. Montevideo: Dirección de Cultura de la Intendencia Municipal de Montevideo.
- Nemiña, Pablo y Julieta Zelicovich. 2016. "El análisis de las negociaciones internacionales. Reflexiones metodológicas sobre la aplicación del esquema de doble nivel". *Revista de Reflexión y Análisis Político* 2, pp. 423-452.
- Putnam, Robert D. 1988. "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games". *International Organization* 3.
- Russell, Roberto. 1990. "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas". En, Roberto Russell (eds). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: RIAL-GEL.

## Material audiovisual

Valles, Guillermo. 2018. *El retorno a la realidad en Ciclo de Conferencias de la Facultad de Administración y Ciencias Sociales de la Universidad ORT del Uruguay*, Montevideo. [<https://facs.ort.edu.uy/69301/26>]. Consultado en mayo de 2018.

## Entrevistas

Fátima Fierro, actual Secretaria Ejecutiva de la Cámara Uruguay-China, 02 de mayo de 2018.

Guillermo Valles. Embajador de la República Oriental del Uruguay, negociador para el establecimiento de relaciones diplomáticas entre Uruguay y la RPC, primer embajador de Uruguay en la RPC, 26 de abril de 2018.





# Cómo funciona la democracia desde abajo: una comparación entre prácticas de democracia entre China y México

*Zhou Yiyuan*

## Introducción

Durante las últimas décadas, China ha desarrollado relaciones económicas cada vez más estrechas con países de América Latina y el Caribe (ALC). Sin embargo, la ausencia de una teoría propia de las relaciones políticas está creando obstáculos sobre la evaluación de las relaciones entre las dos partes. El Realismo y el Liberalismo han sido las teorías clásicas en relaciones internacionales y funcionan bien cuando las utilizamos para conocerlas entre grandes potencias occidentales, pero resultan insuficientes para analizar relaciones entre países en vías de desarrollo, especialmente la relación política de China-ALC. Ni el poder, ni la institución, ni la cultura puede explicar la relación política entre ambos lados, por tanto, es imprescindible una perspectiva más inclusiva que vaya más allá del sistema internacional y observe la influencia de factores internos en las relaciones. Entre los factores que afectan a la política nacional, la constitución de los pueblos está ocupando un lugar cada vez más importante porque ellos se enfrentan a una repercusión –las consecuencias– por el incremento de la globalización que los estimula a participar en el proceso de decisiones políticas. Por eso, un estudio de la práctica democrática no sólo refleja el desarrollo

político de los países, sino también señala posibles motivaciones para el desarrollo de relaciones políticas internacionales.

Así como Roma no se construyó en un día, tampoco se desarrolló la democracia de inmediato. El escaso desarrollo social y económico es un fenómeno típico de los países en vías de desarrollo, así que nos enfrentamos a dificultades adicionales tanto en China como en países de ALC en cuanto al desarrollo político. China inició elecciones democráticas abiertas en las áreas rurales desde hace 30 años, y en las áreas urbanas también hay elecciones regulares. Sin embargo, las elecciones en ambos territorios todavía tienen muchas áreas para progresar y mejorar: actualmente cuentan con instituciones incompletas y una sociedad subdesarrollada. Igualmente, los países de América Latina y el Caribe, que restauraron la democracia en 1980, también tienen problemas como clientelismo y corrupción. Entre los países de ALC, México comparte muchas similitudes con China: tanto la historia de lucha contra el colonialismo y el imperialismo, como el periodo de gobierno bajo un sólo partido. Además, ambos países gozan de una gran población y un nivel semejante de desarrollo económico.

Una mirada desde abajo posibilita la comparación de políticas entre dos países y, al mismo tiempo, evita complicarse con los malos funcionamientos de la democracia tales como demasiada población, problema de representación y disparidad social, etc. Además, revelaría las causas del por qué países como China y México, aunque con regímenes distintos, culturas variadas y sociedades diferentes, resultan similares en alguna de las prácticas de democracia a nivel de entidades básicas.

## 1. La democracia: de la teórica a la práctica

El estudio de la democracia se desarrolló bajo el ámbito de la política comparada, durante décadas, en los Estados Unidos y había logrado mucho éxito. Sin embargo, una gran cantidad de estudiosos tomaban a los países desarrollados como prototipo y consideraban la institución democrática occidental como el único objetivo del desarrollo político, por tanto, es difícil establecer un criterio adecuado para países fuera de Europa y América del Norte. Se evaluaba con ideas preconcebidas si los países tienen un régimen democrático o no, indagando la existencia de un sistema electoral limpio e ignorando los antecedentes históricos y sus repercusiones en la realidad social, a pesar de que estos dos últimos factores deciden primordialmente la política del tercer mundo.

Huntington estudiaba los países en vías de desarrollo y reveló que el avance político no coincidía necesariamente con el avance económico, y que el orden político se correlaciona con el nivel de institucionalización política y la movilización social. No obstante, cayó en la misma trampa –como los otros teóricos–, simplificando el contenido de democratización y definiéndolo como una combinación de elección y mercado. Linz y Stephan criticaron esta opinión y señalaron que la democratización debía cumplir cinco condiciones básicas, aunque, para que los países las alcanzaran tendrían que pasar décadas, pero no reflexionaron suficiente sobre las alternativas para aquellos países con condiciones no calificadas. Por otra parte, Guillermo O'Donnell estudió la relación entre el desarrollo y la democracia, observando a las sociedades sudamericanas y corrigió la idea de Lipset –quien correlacionó el desarrollo socioeconómico con el desarrollo político–, concluyendo que la modernización conduciría al autoritarismo en lugar de a la democracia.

Es obvio que la mayoría de las teorías mencionadas discuten la política desde la perspectiva del régimen. Tiene razón la idea de que se importa el régimen porque proviene de la filosofía de la Antigua Grecia, cuando Aristóteles clasificaba los regímenes en seis formas

básicas. Sin embargo, además del régimen que deduce la política desde arriba, también es indispensable un punto de vista desde abajo, que suele aparecer en el pensamiento tradicional de la política china<sup>1</sup>, con el que observamos: 1) Cómo los individuos participan en ella; 2) Cómo funciona el orden político; y 3) Cómo cambia una sociedad. Añadir la perspectiva desde abajo ayuda a conocer la discrepancia entre teorías democráticas y las prácticas reales.

Siendo una de las seis formas en la política, la democracia era definida como el gobierno de la mayoría, aunque de la mala variación. Schumpeter la redefinió después añadiendo un sistema electoral a la original y fue tomada como una forma básica en la práctica de países occidentales donde la participación de la mayoría en la política se mantiene como una característica definitiva de la democracia. La redefinición de Schumpeter cambió la institución de la democracia: de votar por una decisión a votar por un delegado y conllevó varias preguntas que han quedado sin consenso hasta hoy día. La más fundamental entre ellas era filosófica y también práctica: ¿cómo debe funcionar una entidad democrática? Había dos respuestas distintas sobre este debate, divididas por teóricos radicales y conservadores. Los teóricos radicales, representados por Jean-Jacques Rousseau, consideran que la forma extrema de democracia es donde los pueblos gobiernan directamente. Los conservadores, representados por John Locke, creen que la democracia se limita a la elección y autorización de los representantes por parte del pueblo.

Sin embargo, ambas direcciones están restringidas tanto en la teoría como en la práctica. El modelo radical se enfrenta a tres dificultades principales: Primero, en países modernos con población enorme y tierra inmensa, es imposible que todos los pueblos se reúnan y debatan. Segundo, en un país con una sociedad plural y diversificada, llegar a

---

1 Según *La obra de Mencio*, "El pueblo es el más importante elemento de una nación, los espíritus de tierra y grano valen menos, y los soberanos aún menos." citado de Legge, James. 1991. *The Chinese Classics: Volume II The work of Mencius*. SMC Publishing Inc., Taipei. p.483.

un acuerdo tras negociaciones es demasiado costoso. Tercero, aunque toma la medida de votar en vez de negociar, el teorema de imposibilidad de Arrow nos muestra que nunca se satisface la necesidad de todos los individuos.

Por otra parte, el modelo conservador, que asimila más las prácticas reales, también tiene sus obstáculos. Entre ellos, cabe mencionar los dos más fundamentales: El primero se encuentra en la relación entre los individuos y sus representantes; existe el dilema de representación. Si un electo sólo representa el interés de los que le voten, es inevitable que ignore el de los demás. Y si debe representar el interés de todos, ¿por qué vale la pena que le mantengan los pueblos? El segundo obstáculo se ve en la opinión pública, que está dominada por particulares grupos de interés. Es evidente que la opinión pública no aparece de la nada y la libertad de expresión no conduce automáticamente a una opinión pública. Cuando observamos cualquier democracia liberal, la prensa siempre está bajo control de los que poseen poderes y recursos económicos o políticos. Así que es imposible que la opinión pública represente el interés público sin la distorsión de los grupos de interés.

Además, ambas teorías encuentra defectos ante la escasez de voluntad de expresión y participación de los individuos en las actividades políticas que suele aparecer en todo el mundo, se trate de un país desarrollado o subdesarrollado, autoritario o democrático. Es normal que en todas las sociedades siempre hay individuos que están indiferentes a la política. Existen seis motivos concluidos por Robert Dahl por las que un individuo no quiere participar en la actividad política, que consisten en lo siguiente: 1. Si gana más en actividades alternativas de la política, 2. Si no se ve gran diferencia entre las opciones, 3. Si no le parece que su voto importa, 4. Si está satisfecho, aunque no participa, 5. Si se siente ignorante frente a la política, 6. Entre más dificultades se encuentran, menos participación. Se ve con frecuencia en los países subdesarrollados complejidades que causan a los motivos mencionados.

Aparte de la voluntad, pues se observa una tasa de participación alta en las elecciones, el motivo de este fenómeno también es discutible

porque puede ser el resultado de dos hechos contrarios. A lo mejor los pueblos están tan bien educados, se sienten responsables y están convencidos de que sus votos contribuyen al desarrollo de su país, entonces participarán en las elecciones de manera espontánea. Pero el otro escenario aparece con más frecuencia, cuando los pueblos están descontentos con su situación, ninguno de los políticos les parece confiable y votan por los candidatos menos odiados para prevenir el triunfo de los políticos mentirosos y corruptos, al mismo tiempo procurando castigar al electo anterior por su pobre aportación y delitos revelados. Esta última circunstancia tiene poco que ver con lo imaginado en las teorías democráticas porque en vez de representación las elecciones se han convertido en un lugar para expresar odios y confrontaciones.

Por ello, a pesar de que el resultado de elección nacional es evidente, nunca es fácil entender el mecanismo porque, además de la representación popular, una elección está afectada por factores mezclados tales como propaganda, prosperidad económica, intervención foránea, ubicación rural/urbano y antecedentes históricos, etc. Por lo tanto, tomando los antecedentes históricos en cuenta, una observación de elecciones subnacionales nos posibilita disminuir la influencia de factores temporales y estudiar las regularidades de prácticas democráticas desde una perspectiva internacional.

## 2. China y México: historia en común

La comparación de política entre países nunca es fácil porque cada país tiene su propia historia que repercute en la realidad. Afortunadamente, América Latina ha compartido una historia semejante a Asia y Europa durante siglos; China y México gozan de una similitud adicional. Ambos países fueron invadidos por grandes potencias, con su soberanía violada, y experimentaron enormes pérdidas de territorios. Al inicio del siglo veinte, los pueblos en China y México se sentían sofocados bajo

el reino de caudillos. Les derrocaron y buscaron sus propios caminos para reestructurar el país. Luego, los dos países pasaron periodos estables de largo plazo bajo el gobierno de un sólo partido. En las últimas décadas, ante la ola mundial de democratización y globalización, China y México seguían explorando sus propios caminos para beneficiar a los pueblos. A pesar de las experiencias comunes, China y México también tienen historias peculiares, que muestran influencias en algunas diferencias de la actualidad.

Después de que los europeos “descubrieron” el continente americano, países en ALC, África y Asia fueron colonizados sucesivamente e involucrados pasivamente al sistema occidental; China fue uno de los pocos países que quedaron independientes en aquel entonces debido a su enorme población y territorio. Con productos exclusivos como té, seda y porcelana, China ganaba plata y respeto en los comercios internacionales, hasta que los británicos rompieron las reglas. Ellos robaron las tecnologías de manufactura de los productos chinos utilizando espías y las introdujeron en su colonia en India. Mientras, en el mar atlántico, robaban las flotas que transportaban la plata del nuevo mundo a España. Además, procuraron desarrollar comercios injustos con China usando contrabando de opio. Este último acto causó una elevada confrontación entre el gobierno de dinastía Qing y el imperio británico, que condujo a la invasión posterior. Lección aprendida por China por la consecuencia catastrófica de las drogas, adoptando desde entonces políticas de prohibiciones estrictas hasta hoy día.

Debido a la debilidad militar, China perdió guerras con Britania y Rusia a mediados del siglo diecinueve, perdiendo derechos de soberanía y parte de su territorio. Mientras tanto en México, aunque se había logrado independencia de los españoles tras luchas arduas, se cayó en una situación similar a la de China. Los británicos dominaban la mayoría de los recursos económicos y la invasión de los Estados Unidos le robó casi la mitad de su territorio. México también se enfrentó a una invasión de europeos, quienes sustituyeron el gobierno nacional por un rey francés temporalmente. Estas humillaciones favorecieron

al establecimiento de la identidad de la nación, y formaron una base de solidaridad nacional en ambos países.

Luego, con el amplio emprendimiento de reforma agraria, los dos países lograron conseguir el apoyo de los agricultores, quienes constituían la mayoría de la población, y establecieron regímenes más inclusivos y nacionalistas. En China, el Partido Comunista movilizó a los agricultores a apoyar las guerrillas, derrotó a los invasores japoneses, venció en la guerra civil y se convirtió en el único partido gobernante. Mientras, en México el ejército de agricultores liderado por Zapata destruyó a muchos de los caudillos y sus haciendas, presionó para el establecimiento de la constitución del 1917, y luego formó parte del Partido Nacional Revolucionario que gobernó por largo plazo. Desde entonces, políticas nacionalistas fueron tomadas por los dos países y ambos entraron en un periodo de desarrollo independiente.

En 1980, México se encontró con una serie de crisis que impactaron en la legalidad del gobierno del PRI. Frente al débil crecimiento económico, el PRI giró dramáticamente hacia el neoliberalismo, perjudicando el interés de los agricultores. Por otra parte, rechazó una reforma política interna de los líderes del partido, lo que condujo a una división interior. Malas impresiones causadas por la “Matanza de Tlatelolco”, inoperancia ante el terremoto de 1985 y corrupciones ordinarias incrementaron odios contra el partido. Además, la reforma electoral favorecía que los partidos de oposición tuvieran mayor influencia que antes. Así que México entró en una nueva etapa de política plural que continúa hasta hoy día.

Mientras, en China, aunque existían crisis y problemas similares, el partido comunista logró calmar a los pueblos, promovía la reforma poco a poco y mantenía su posición gobernante. Enfrentando movimientos sociales que mostraron el descontento de los pueblos ante la corrupción, los líderes ponían mucha atención en estos asuntos y tomaron medidas inmediatas para castigar a los oficiales corruptos. La estabilidad del desarrollo económico frente a las crisis internacionales también ayudó a la satisfacción de los pueblos con el gobierno. Ade-



más, acontecimientos hostiles de países vecinos favorecían igualmente al aumento de apoyo. Por ejemplo, el bombardeo de Estados Unidos a la embajada china en Yugoslavia en 1999 provocó una ola nacionalista en China, que se transformó en voces de solidaridad con el partido.

Los antecedentes históricos revelan efectos de los acontecimientos locales e internacionales, muestran la limitación de opciones que enfrentan China y México, y explican desde una perspectiva histórica e integral el desarrollo político de dos países. Por otra parte, la política también está constituida por las prácticas democráticas de los individuos que demuestran el funcionamiento de la institución política.

### 3. Democracia en vías de urbanización: campos incontrolados y ciudadanos invisibles

Procesar diferencias entre países ha sido una dificultad frecuente en cuanto a los estudios de comparación; la observación a niveles subnacionales incrementa aún más los obstáculos debido a las brechas del desarrollo interno. China y México fueron considerados prototipos de régimen autoritario, con imágenes de elecciones manipuladas y democracia represora. En el inicio del siglo veintiuno, el PRI perdió en la elección nacional y este asunto simbolizaba una transición hacia la democracia desde el punto de vista de los occidentales. Mientras, en China el Partido Comunista sigue gobernando sin mucha oposición y ha proclamado en el XIX Congreso del partido que seguirá dirigiendo a los pueblos, aunque ha progresado muy poco en sus calificaciones según las normas de democracia competitiva occidental. Sin embargo, una observación desde abajo propondrá una conclusión alternativa porque, en realidad, se están desarrollando democracias particulares tanto en las instituciones como en la práctica en ambos países y, además, se observan problemas similares causados por la urbanización en ambos países. Entre ellos, los dos más destacados son el desorden en los

campos y la negligencia hacia los pueblos trasladados del campo a la ciudad.

Las instituciones democráticas en China se fundaron poco a poco después de la Reforma y Apertura. Según lo estipulado, los pueblos están divididos en tres grupos separados y eligen respectivamente a comités de aldeanos, comités de residentes ciudadanos y comités de representantes de trabajadores. Existen diferencias entre tres tipos de comités, tanto en las funciones como en los procedimientos electorales. En las áreas rurales, los pueblos participan en las elecciones del comité de aldeanos, eligen directamente a alcaldes y representantes del congreso popular local; la nominación es abierta. En las ciudades las elecciones son relativamente reguladas y complicadas, y sólo se elige a los representantes del congreso local. Los que tengan trabajo participan en las elecciones de las empresas, y los otros participan en elecciones según su residencia. Tampoco hay restricciones a la nominación teóricamente, pero como la voluntad de participación es relativamente baja en las ciudades a veces necesitan una denominación desde arriba para que no aparezca vacía de representantes.

En México, la institución electoral es más simple, aunque aún existen instituciones informales como el sistema corporativista del PRI que se va debilitando. Las elecciones subnacionales consisten en elecciones federales y municipales, y los votantes eligen entre los candidatos nominados por los partidos. Comparando las instituciones electorales, se puede observar que la competitividad electoral se realiza de forma diferente en ambos países. Aunque en China no existe pluralidad de partidos, con la nominación de candidatos abierta un alto nivel de competitividad está asegurado.

No obstante, la institución sola no determina las prácticas; es necesario tomar a los individuos en cuenta y entender la relación entre la motivación de los votantes y los fenómenos. Como las elecciones subnacionales se concentran más en los asuntos locales y las condiciones de desarrollo dentro de cada entidad electoral se diferencian entre una y otra, existen discrepancias entre provincias y también se

observa inconformidad entre el campo y la ciudad. La urbanización ha conducido a flujos de población y rompió el balance entre el campo y la ciudad, causando problemas en la política subnacional.

En el caso de China, las provincias costeras disfrutaron del beneficio de la Reforma y Apertura, empezaron la industrialización más temprano y atrajeron a agricultores dentro y fuera de la provincia a trabajar. Sin embargo, el flujo de poblaciones rurales se encontró con un obstáculo derivado de la política agrícola porque las tierras se distribuían según el registro de residencia, lo que dividía los pueblos en residentes rurales y urbanos. Esta política se publicó con el fin de proteger el interés de los agricultores, aseguraba que todos los agricultores gozaran de su pieza de tierra y prevenía a que los otros no la robaran. Cuando los agricultores venían a la ciudad a trabajar descubrieron que tenían que optar entre la tierra y el registro urbano. El problema se complicó cuando las metrópolis empezaron a restringir el flujo de población debido a las dificultades de gobierno que enfrentaban ante la inmensa población nacional. Así que muchos agricultores mantenían su tierra y registro en el campo, mientras vivían en la ciudad. Este fenómeno ha causado problemas tanto en el campo como en la ciudad porque los registros están vinculados con las elecciones. Por una parte, como no vivían en el campo era necesario encargar a los otros su voto, mientras estaban separados de la sociedad rural. Por otra parte, aunque tenían residencia en la ciudad, no gozaban del mismo derecho que los demás.

En México, la historia de los agricultores iba en lo contrario. En 1980 el gobierno priista terminó la distribución de tierra, emprendió la reforma neo-liberal y aprobó la transacción de tierra. Entonces, los agricultores salieron del campo y se trasladaron a las ciudades, algunos vendieron la tierra, pero la mayoría empezó su vida nueva con manos vacías. Había dos destinos ideales, el capital nacional y el país vecino del norte. La firma del TLCAN llevó un golpe adicional a la industria agrícola de México y expulsó más agricultores del campo. El flujo de los agricultores conllevaba el cambio en la organización social porque en

el momento en que salieron del campo ya no pertenecían al sector campesino del PRI y se incorporaron al sistema político urbano.

Ambos países experimentaron el flujo de agricultores desde el campo hacia ciudad, y se enfrentaron a un escenario similar: campo escaso de población y ciudad no preparada para los inmigrantes. Según la observación de Huntington, la modernización condujo a una transferencia de poder del campo a la ciudad. Sin embargo, en vez de estar subordinado a las reglas urbanas, el campo resistía en una forma que no había imaginado y resultaba en el desorden de la sociedad rural.

En China, aunque las elecciones en los campos son directas y totalmente libres, en la mayoría de los pueblos poca gente está interesada en votar, ni siquiera nominarse. La razón es simple: los jóvenes iban a la ciudad a trabajar y vivían en la ciudad. Les parece que no vale la pena volver a su pueblo para participar en una elección que casi no les importa nada, sacrificando su sueldo. Entonces, se encuentran pocos obstáculos para los que quieren manipular las elecciones, sean líderes políticos, clanes o pandillas. La compra de votos también es común. Así que, con las elecciones libres, la política rural ha retrocedido a un estado selvático. Situaciones en México resultan similares: caciques, narcotraficantes y funcionarios corruptos tienen mucha influencia en las elecciones locales porque ellos son los que tienen el poder del campo.

En cuanto a la participación política de los agricultores trasladados a la ciudad, el caso de China se diferencia del mexicano; demuestran la misma escasez de incorporación política en las ciudades, pero afortunadamente van mejorando sus situaciones. En China, como se ha mencionado arriba, los agricultores que mantienen sus tierras deben mantener también su registro en el campo, así que no gozan del derecho a votar en la ciudad. Para resolver este problema, el gobierno propuso dos medidas alternativas: Los agricultores que viven en las ciudades provinciales pueden solicitar cambiar el registro del campo a la ciudad entregando la tierra al gobierno, entonces gozarán de los mismos derechos de los ciudadanos. Si viven en las metrópolis, donde

existen restricciones de registro, deben conseguir un certificado de votante expedido por el gobierno local. Sin embargo, aunque existen estas medidas de ajuste, la voluntad de participación política en las ciudades mantiene un nivel pobre y la voluntad de los ex-agricultores es menor. Mientras que, en México, los agricultores separados de la tierra tampoco están interesados en participar en las elecciones. Salieron de la organización social del sector campesino del PRI y quedaron libres de votar por cualquier partido teóricamente. Sin embargo, aparecen entre la gente que tienen trabajo informal nuevos caciques, sustituyendo los caciques priistas del campo y organizando a los votantes para apoyar cualquier partido que les pague.

#### 4. Conclusiones

Por fin, tras una observación a la democracia local de China y México, la conclusión es la siguiente: primero, en cuanto a la democracia local, el régimen del país sí que tiene influencia, pero los factores internos de la entidad deciden el proceso y el resultado. Segundo, cuando observamos la relación entre condición económica y participación política, no se encuentra una relación fija. Una entidad con buena condición económica puede resultar en una participación alta si los individuos están insatisfechos enfrentando una distribución injusta, pero también es posible que se sientan impotentes ante la situación y reduzcan la participación. Por otro lado, las entidades con mal rendimiento económico suelen tener una participación baja porque consideran que no merece la pena votar, pero si los individuos creen que sus votos cambiarán la situación, la participación se incrementa. Tercero, una organización institucional frecuentemente contará con una participación relativamente baja cuando no existen partidos competitivos, pero se aumenta superficialmente si es necesario luchar por los votos.

## Bibliografía

- Cross, John C. 1998. *Informal Politics: Street Vendors and the State in Mexico City*. EUA: Stanford University Press.
- Chen, Yuanting. 2010. *Guide to the World States: Mexico*. China: Social Sciences Academic Press.
- Gao, Bo. 2016. *Campesino, Tierra y Estabilidad Política: Estudio sobre la Institución del Ejido Moderno en México*. China: Social Sciences Academic Press.
- González Ulloa Aguirre, Pablo Armando. 2017. "Alternancia en las elecciones subnacionales en México: ¿síntoma de democratización? *Estudios Políticos* 4, pp.47-69.
- Huntington, Samuel Phillips. 2006. *Political order in changing societies*. Yale: University Press.
- Huntington, Samuel Phillips. 1991. *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. Vol. 4. Norman: University of Oklahoma Press.
- O'Donnell, Guillermo A. 1988. *Bureaucratic authoritarianism: Argentina, 1966-1973, in comparative perspective*. California: University of California Press.
- Linz, Juan José y Alfred Stepan. 1996. *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. JHU Press: Baltimore.
- Wang, Jin. 2008. "Construcción de Democracia Local 30 años después de la Reforma y Apertura". *El Mundo Contemporáneo y el Socialismo* 5, pp. 25-31.
- Pan, Wei. 2013. "La Política Comparativa y la Perspectiva China". *Estudio de Política Internacional* 1, pp.20-22.
- Xinhuanet.com. 2017. En: [<http://spanish.xinhuanet.com/temas/201710CNPCCh/index.htm>]. Consultado en mayo de 2018.

# La relación contractual en el financiamiento chino a cambio de petróleo: el caso Venezuela

Natalia Boza Scotto

## Introducción

Durante los primeros años del siglo XXI hemos presenciado una creciente vinculación de China con América Latina, especialmente notoria en el caso de Venezuela. En tan solo una década, el país asiático se ha convertido en uno de sus grandes acreedores.

En el año 2008 comenzó un proceso de préstamos sistemático, continuo y creciente. A partir de entonces, ambos Estados han suscrito una serie de tratados internacionales de contenido económico, a fin de establecer dos grandes fondos de financiamiento.

Lo característico de ellos es su estructura particular, que combina el contrato de préstamo de dinero con la compraventa. En efecto, este nuevo socio trajo consigo novedosas formas de vinculación jurídica: Son los “préstamos a cambio de petróleo” (Sun 2014:9 y 25), “petropréstamos o préstamos por *commodities*” (Roldán Pérez *et al.* 2016:107), como los denominan algunos estudiosos del tema y de quienes fue tomada la calificación empleada en este trabajo.

En los petropréstamos se evidencia la alta integración entre organizaciones financieras y empresas petroleras chinas (Sun 2014), lo cual se explica por la confluencia de los préstamos y el particular medio de pago a través del suministro petrolero.

En el caso de la relación chino-venezolana, las instituciones financieras son el Banco de Desarrollo de China y el Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES) de Venezuela, a las cuales se agregaría luego el Fondo de Desarrollo Nacional, S.A. (FONDEN); y, por otra parte, las entidades comercializadoras de petróleo son las empresas *China National United Oil Corporation* y *Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA)*.

## 1. Petropréstamos entre Venezuela y China

Venezuela y China han pactado los llamados petropréstamos en el marco de dos grandes fondos de financiamiento: el de Cooperación para Financiamiento a Largo Plazo y el de Financiamiento Conjunto Chino-Venezolano.

### 1.1. El Acuerdo sobre Cooperación para Financiamiento a Largo Plazo

Para facilitar la exposición, se comenzará con el Fondo de Cooperación para Financiamiento a Largo Plazo, aunque éste no sea el primero cronológicamente. El acuerdo entre ambos gobiernos sobre Cooperación para Financiamiento a Largo Plazo fue suscrito el 10 de septiembre de 2010, y fue aprobado por la Asamblea Nacional seis días más tarde.

En esa oportunidad, las partes convinieron que el Banco de Desarrollo de China –como prestamista– extendiera dos líneas de crédito al BANDES –como prestatario–, una en dólares de Estados Unidos de América, por un monto máximo de 10.000 millones de dólares; y otra en renminbi, por un máximo de 70.000 millones de yuanes<sup>1</sup>.

---

1 Se recomienda la revisión del artículo de la autora, titulado *El posicionamiento internacional del yuan y su impacto en Venezuela*. En: [<http://vltimaratio.blogspot.com/2015/12/el-yuan-y-su-impacto-en-venezuela.html?q=yuan>].



El plazo máximo fue fijado en 10 años, a partir de la firma del correspondiente acuerdo de línea de crédito a una tasa de interés que sería determinada “por el Prestamista y el Prestatario con base en negociaciones directas y principios de mercado”.

Sobre el pago de las líneas de crédito, se estipuló que PDVSA –como vendedor– vendiera petróleo “en nombre del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela”, a *China National United Oil Corporation* –como comprador–, en una cantidad mínima de 200.000 barriles diarios en 2010, 250.000 en 2011 y 300.000 a partir de 2012, hasta el cumplimiento total de las obligaciones.

## 1.2. El Fondo de Financiamiento Conjunto Chino-Venezolano

Además del Fondo antes comentado, en el año 2008 se constituyó el Fondo de Financiamiento Conjunto Chino-Venezolano, el cual tiene una evolución compleja no sólo porque se fue incrementando a lo largo del tiempo, con sucesivos endeudamientos; sino además, porque al modificarse los términos del acuerdo inicial, su estructura y funcionamiento experimentaron importantes transformaciones.

El 9 de mayo de 2008, ambos gobiernos firmaron el Convenio sobre el Fondo de Financiamiento Conjunto, aprobado por la Asamblea Nacional en el mes de septiembre de ese mismo año.

Los recursos del Fondo alcanzaron la cantidad de 6.000 millones de dólares: 2.000 provenían del aporte como inversión realizado por el FONDEN, y 4.000 de un préstamo otorgado por el Banco de Desarrollo de China al BANDES. En este sentido, Venezuela y China designaron como sus órganos a estas dos instituciones financieras: El Banco de Desarrollo de China y el BANDES.

El año siguiente se firmó la primera enmienda del acuerdo inicial, suscrita por los gobiernos el 18 de febrero de 2009 y aprobada por el Poder Legislativo Nacional venezolano en abril de ese año.

La principal modificación está referida a los recursos del Fondo, que fueron duplicados a un total de 12.000 millones de dólares. Al igual que antes, los 6.000 millones adicionales provenían de una inversión del FONDEN, por 2.000 millones de dólares, y de un nuevo préstamo otorgado por el Banco de Desarrollo de China al BANDES, por 4.000 millones.

Hasta el momento, en el marco de este Fondo de Financiamiento, Venezuela recibió dos préstamos por parte de China, de 4.000 millones de dólares cada uno. Por lo tanto, al tratarse de préstamos de dinero se entiende que el prestatario –Venezuela– asumió la obligación de restituir la misma suma, más los intereses convenidos, visto que las partes pactaron un contrato a título oneroso.

En estos dos tratados internacionales no se previó ninguna forma especial de pago. Aunque algunos elementos indican que desde el inicio del Fondo de Financiamiento Conjunto se pactó que estos préstamos fueran pagados mediante el envío de petróleo, ello no se ha podido confirmar.

Formalmente, fue a partir del año 2012 cuando se implementó el modelo de pago de los préstamos con el petróleo que enviaría PDVSA. Este medio especial de pago, copiado del Acuerdo de 2010 sobre Cooperación para Financiamiento a Largo Plazo, fue incorporado en la segunda enmienda del Fondo de Financiamiento Conjunto Chino-Venezolano.

En efecto, el 27 de febrero de 2012, se firmó el Segundo Protocolo de Enmienda, aprobado por la Asamblea Nacional en el mes de mayo de ese mismo año. En esta oportunidad, el capital recaudado hasta entonces fue estructurado en dos ramas: el Tramo A y el Tramo B, cada uno por 6.000 millones de dólares. En cuanto a los préstamos otorgados por China, se precisaron los plazos de pago, de 3 años, e igualmente se especificó la fecha en que se desembolsaron los montos correspondientes.

Al pactarse el pago de los préstamos con petróleo, fue necesario incluir a las empresas petroleras entre los órganos designados por las

partes, específicamente como “órganos comercializadores de petróleo”: *China National United Oil Corporation* y *Petróleos de Venezuela S.A.*, las cuales fueron calificadas como “el Comprador” y “el Vendedor”. En este sentido, Venezuela se comprometió a vender combustible y/o petróleo crudo, en una cantidad mínima de 230.000 barriles diarios a través de “el Vendedor” –PDVSA– “al Comprador” –la empresa *China National United Oil Corporation*.

Durante el período presidencial de Nicolás Maduro, que comenzó en 2013, se han realizado tres enmiendas al acuerdo inicial del Fondo de Financiamiento Conjunto Chino-Venezolano: La tercera, cuarta y quinta enmienda, de 2013, 2014 y 2015, respectivamente.

Después de las elecciones legislativas de diciembre de 2015, cuando el partido gobernante perdió la mayoría en la Asamblea Nacional, no ha habido nuevas enmiendas. Suponemos que ello se debe a la difícil aprobación legislativa, exigida constitucionalmente para la formación de los tratados internacionales.

Los principales cambios del acuerdo inicial han sido los siguientes:

En la tercera enmienda, de 2013, se acordó la apertura del Tramo C, por la cantidad total de 6.000 millones de dólares. De ese monto, 5.000 millones provenían de un nuevo préstamo otorgado por el Banco de Desarrollo de China al BANDES, por un período de 3 años; y los restantes 1.000 millones de la “contribución a la inversión” realizada por el FONDEN.

Para el pago de este nuevo préstamo se repitió el esquema de la venta de combustible y/o petróleo crudo y se precisó la cantidad mínima de 100.000 barriles diarios, que se sumaban a los 230.000 barriles diarios pactados previamente para el pago de los Tramos A y B.

En la cuarta enmienda, de 2014, se mantuvo la estructura de los tres Tramos, A, B y C, sin que se convinieran nuevos préstamos. De los tres cambios observados, interesa destacar la omisión de los suministros mínimos de combustible y/o petróleo crudo por Venezuela a China. A diferencia de los acuerdos precedentes, en éste no se precisó cuál era el mínimo de barriles que debían enviarse diariamente; tal

información sería determinada mediante notas diplomáticas, de acuerdo con los requerimientos para soportar el crédito del prestamista.

Por último, en la quinta enmienda, de 2015, se formalizó la segunda renovación del Tramo B del fondo de financiamiento –de donde se infiere que ya se dio la primera renovación–; con un incremento del crédito convenido a 5.000 millones de dólares y una ampliación del plazo para el pago a 5 años.

Ya en 2012 se había asomado la posibilidad de acordar “fases adicionales de cooperación” en cada Tramo, una vez pagado el préstamo correspondiente; ello supondría convenir nuevos préstamos mediante el intercambio de notas diplomáticas sin el indispensable control parlamentario, cuya legalidad es bastante cuestionable.

## 2. Calificación jurídica de la relación contractual conforme al Derecho venezolano

¿Cuál es el contrato celebrado entre Venezuela y China en los tratados internacionales contentivos de los petropréstamos? Para determinar la naturaleza jurídica de un contrato, lo importante no es la calificación atribuida por las partes, sino lo que éstas han querido efectivamente (Mélích-Orsini 1997).

### 2.1. Préstamo de dinero con dación en pago

La primera interpretación posible, consiste en entender que únicamente existe un contrato de préstamo –o promesa de préstamo–, cuyo cumplimiento se verifica a través de la figura de la dación en pago.

En el Derecho venezolano, el mutuo o préstamo de dinero constituye un contrato de naturaleza real porque su perfeccionamiento exige, como elemento esencial, la entrega de la cosa al deudor o prestatario (Mélích-Orsini 1997).

Por el contrario, una línea de crédito constituye más bien una promesa de préstamo, por cuanto la cantidad dineraria no ha sido entregada. Aunque tiene carácter contractual, no se equipara al préstamo, sino que está dirigida a la posterior celebración de éste.

En efecto, con la apertura de una línea de crédito se configura una promesa de préstamo, mediante la cual el futuro prestamista se obliga a celebrar con posterioridad un préstamo. Así lo precisa la doctrina: “(...) Una cosa (...) es el *préstamo* y otra distinta la *promesa de préstamo*. (...) El que se obliga por la promesa de préstamo no es el prestatario, sino el *futuro prestador*. ¿A qué (...) se obliga? A prestar, y sólo cuando haya suministrado las cosas o el dinero ofrecido será cuando exista préstamo. Entonces la persona obligada será el prestatario” (Colin y Capitant 1955:704).

En los financiamientos chinos a Venezuela se presenta tanto el contrato de préstamo como la promesa de préstamo:

En primer lugar, en el Acuerdo sobre Cooperación para Financiamiento a Largo Plazo las partes convinieron la apertura de dos líneas de crédito, de modo que se pactaron promesas de préstamo y, por ende, aún no existía la obligación de devolver la cantidad, propia del prestatario. Pero, en la medida en que se fueron realizando los retiros de dinero de las líneas de crédito, se fueron concretando los préstamos con la consiguiente obligación de pagar.

En segundo lugar, en el Fondo de Financiamiento Conjunto Chino-Venezolano sí se convinieron diversos préstamos de dinero –y no líneas de crédito–, figurando el Banco de Desarrollo de China como prestamista y el BANDES como prestatario.

Bajo la premisa anterior, ¿cómo se verifica el cumplimiento de la obligación del prestatario? Si se trata únicamente de un contrato de préstamo de dinero, el pago o cumplimiento de la prestación debida (Domínguez Guillén 2017) consistirá en la restitución de la cantidad monetaria –más los intereses eventualmente convenidos– por parte del deudor.

Entonces, ¿cómo entender el pago mediante el suministro de petróleo? Acudiendo a la figura jurídica de la dación en pago que es “una forma de dar cumplimiento a la obligación a través de una prestación diferente a la inicialmente debida, por voluntad de las partes (acreedor y deudor) y que tiene el radical efecto de extinguir la obligación” (Domínguez Guillén 2017:388).

En este caso, se habría pactado la extinción de la deuda dineraria contraída por Venezuela, mediante la entrega –en dación en pago– de una cosa distinta a la debida originalmente; el petróleo. De este modo, se habría constituido “una excepción al principio de la identidad del pago, según el cual la prestación cumplida debe ser exactamente igual a la debida” (Domínguez Guillén 2017:392).

Sin embargo, surge una dificultad, porque la doctrina señala que la dación en pago debe referirse a una obligación vencida, es decir, que la misma debe realizarse al vencimiento de la obligación, y no antes (Domínguez Guillén 2017).

Pero en el Acuerdo sobre Cooperación para Financiamiento a Largo Plazo, el pago de las líneas de crédito con petróleo se pactó *ab initio* en el momento de celebración del contrato. En consecuencia, no se trata de un convenio posterior surgido de nuevas manifestaciones de voluntad de las partes, dirigido a extinguir la obligación original a través de un objeto distinto. Por lo tanto, en este caso queda descartado que dicho suministro de combustible fósil constituya una dación en pago.

## 2.2. Compraventa con pago anticipado del precio

Una segunda interpretación de los convenios de pago con petróleo consiste en entender que sólo existe un contrato de compraventa con pago anticipado del precio.

El objeto de la compraventa sería el petróleo que Venezuela tendría que entregar en el transcurso del tiempo, durante un período

máximo de 3, 5 o 10 años, según el caso. De este modo, la obligación del vendedor sería de ejecución continuada y, por ende, el contrato sería de tracto sucesivo.

En ese caso, estaríamos frente a un contrato de suministro de petróleo que sólo especifica el mínimo de barriles diarios que deben enviarse y que dará lugar a una multiplicidad de ventas sucesivas, en las cuales se determinará la cantidad exacta del envío y del precio. Respecto del precio, el mismo sería determinable conforme a criterios objetivos, considerando el precio de mercado para la fecha del suministro respectivo.

La calificación del contrato como una simple compraventa –descartando por completo el préstamo– supondría que, como contraprestación del suministro petrolero, China pagaría un precio por adelantado. Por tanto, el dinero recibido por Venezuela constituiría el pago del precio.

Pero, ¿cómo entender los intereses? De los convenios celebrados entre China y Venezuela, se desprende que Venezuela debe pagar intereses sobre los montos de dinero recibidos. El comprador –China– habría entregado el precio por anticipado, quedando aplazada la entrega de la cosa vendida, pero el vendedor –Venezuela– tendría que pagar intereses.

Ante la imposibilidad de explicar satisfactoriamente esta situación, debe descartarse aquella interpretación según la cual se trata, tan sólo, de un contrato de compraventa.

### 2.3. Existencia de dos contratos enlazados: préstamo de dinero y compraventa

La tercera posibilidad consiste en entender que concurren simultáneamente los dos contratos, préstamo y compraventa, enlazados entre sí.

Esta hipótesis es la más acertada y coincide con la calificación otorgada por las partes, de acuerdo con lo expresado literalmente por ellas:

Venezuela y China denominaron a las entidades financieras como prestamista y prestatario; y a las entidades comercializadoras de petróleo como vendedor y comprador. En efecto, se trata de la combinación de dos contratos, préstamo de dinero y compraventa, unidos o enlazados entre sí.

La doctrina explica que, en la conexión o agrupación de contratos, existen dos o más contratos –cada uno de los cuales constituye una relación jurídica autónoma y suficiente por sí misma–, y entre ellos se presenta una conexión sustancial. Este enlace debe tener efectos jurídicos, debe generar alguna forma de dependencia jurídica entre todos los contratos, de forma tal que la validez, efectos o interpretación de uno, afecta la del otro. En este sentido, una de las posibles conexiones está referida al derecho de compensación cruzada entre deudas en los dos contratos (Rodner S. 2007), como se evidencia en los denominados petropréstamos.

Conforme con lo anterior, la figura jurídica de los contratos enlazados se presenta cuando distintos contratos se encuentran conectados entre sí, generándose una dependencia de uno respecto del otro, bien sea en cuanto a la validez, interpretación o cumplimiento.

En el caso bajo examen, las partes celebraron dos contratos –préstamo y compraventa– agrupados entre sí, de tal modo que el precio derivado de la venta del petróleo por Venezuela a China se destina al pago de la deuda de aquella frente a ésta. Por lo tanto, la fuente de la conexión entre los contratos es la voluntad de las partes, manifestada de forma expresa.

Nótese, además, que tal vinculación incide en la validez de los contratos, de tal forma que la eventual nulidad del contrato de compraventa de petróleo puede provenir de un vicio propio, pero también de un vicio del préstamo.



### 3. Algunas implicaciones relevantes de los petropréstamos como expresión de una relación jurídica compleja

#### 3.1. ¿Quiénes son las partes contratantes?

Al contemplar los dos contratos celebrados, préstamo y compraventa, la primera pregunta que surge versa sobre la identificación de las partes contratantes, quienes deben manifestar su voluntad de obligarse y sobre quienes recaen los efectos jurídicos de la relación contractual.

Desde el punto de vista del Derecho Internacional Público, se celebraron tratados internacionales bilaterales, en los cuales los Estados parte son Venezuela y China.

Ciertamente, aquellos designaron como sus órganos respectivos dos instituciones financieras: el Banco de Desarrollo Económico y Social, y el Banco de Desarrollo de China, que incluso son calificados como prestatario y prestamista.

Pero tal señalamiento no desdice que las partes sean, en definitiva, los Estados. De esta forma, el país asiático, por órgano de su Banco de Desarrollo, presta dinero a Venezuela, que lo recibe –y administra– a través del BANDES.

El asunto adquirió mayor complejidad cuando, a los efectos de la compraventa, fueron incorporadas empresas petroleras de cada país entre los “entes designados por las partes”, específicamente como “entidades” u “órganos” comercializadores de petróleo. Al respecto, los Estados parte estipularon que Petróleos de Venezuela S.A. actuaría como vendedora –“en nombre del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela”– y la empresa *China National United Oil Corporation*, como compradora.

Partiendo de una noción amplia del concepto de parte, extendiéndola “a todos los miembros del grupo que aprovechan y ejecutan las obligaciones bajo el contrato” (Rodner S. 2007:268), PDVSA también

sería parte del contrato marco de compraventa, porque corresponde a dicha empresa ejecutar las distintas obligaciones derivadas del mismo.

Aun cuando se niegue su condición de parte en este acuerdo marco, sin duda lo será en los convenios que, en ejecución de aquel, se celebren con posterioridad, pues en efecto será necesario determinar, en cada ocasión, la cantidad exacta del envío de petróleo y su precio.

### 3.2. Acuerdo marco cuya ejecución comporta nuevos pactos

Los tratados internacionales suscritos entre Venezuela y China, alusivos a la venta de petróleo, constituyen un convenio marco, en cuya ejecución “los órganos designados” celebrarán nuevos arreglos.

En el caso de los contratos de compraventa o de comercialización de petróleo, las partes no serían los dos Estados, sino las empresas petroleras, PDVSA y *China National United Oil Corporation*. Pero éstas encontrarían limitada su posibilidad de negociar los términos de la sucesiva contratación, que en gran medida vendrían determinados por los acuerdos marco.

Entre los aspectos excluidos de las negociaciones posteriores, puede indicarse la obligación de celebrar el contrato con un sujeto determinado, además de las cantidades mínimas de petróleo a suministrar o la forma de pago. En estos asuntos, el Ejecutivo Nacional ya habría obligado a PDVSA.

### 3.3. El petróleo como objeto del contrato de compraventa

Las partes determinaron que el objeto del contrato de compraventa estaría constituido por “petróleo crudo” –como se indica en el Acuerdo sobre Cooperación para Financiamiento a Largo Plazo– o “combustible

y/o petróleo crudo” –según se menciona en los convenios sobre el Fondo de Financiamiento Conjunto–, categoría más amplia que comprende cualquier combustible derivado del petróleo.

Desde el punto de vista jurídico, el objeto vendido está constituido por una cosa futura, por cuanto el petróleo ha de ser extraído del subsuelo. Tal supuesto está permitido en el ordenamiento jurídico venezolano: “Las cosas futuras pueden ser objeto de los contratos, salvo disposición especial en contrario” (encabezado del artículo 1.156 del Código Civil). Específicamente, se configura el caso de la *rei sperata* porque “el contrato tiene por objeto la existencia futura de la cosa” y no “la probabilidad de su existencia” (Mélích-Orsini 1997:224).

Continuando con la determinación del objeto, durante los primeros años se especificaron las cantidades mínimas de petróleo que PDVSA vendería a *China National United Oil Corporation*:

En el Acuerdo sobre Cooperación para Financiamiento a Largo Plazo+ se convino un mínimo de 200.000 a 300.000 barriles diarios, según el año (2010, 2011 y a partir de 2012).

En el Fondo de Financiamiento Conjunto Chino-Venezolano se pactó la cantidad mínima de 230.000 barriles diarios (2012), a los cuales se sumaron 100.000 más (2013). Y a partir de 2014, se omitió precisar el suministro mínimo de petróleo. En este sentido, en el Cuarto Protocolo de Enmienda se señaló que los envíos del combustible fósil alcanzarían la cantidad mínima necesaria para satisfacer los créditos, confirmada a través de notas diplomáticas.

De esta manera, la determinación del *quantum* de cada suministro de petróleo quedó reservada a notas diplomáticas, lo cual supone que el Poder Ejecutivo Nacional –y no PDVSA– continuaría especificando la cantidad del combustible fósil, en conjunto con la otra parte, China.

Por cierto, estas modificaciones coincidieron con el inicio de la caída de los precios internacionales del petróleo, que hacen presumir la necesidad de mayores cantidades del producto para el pago de la deuda. En efecto, se afirma que, a medida que baja el precio del barril,

debe enviarse una cantidad mayor para cubrir la cuota mínima de pago de los préstamos e intereses (Vera Azaf 2016).

### 3.4. Gran punto de enlace entre los contratos: el pago del precio y la extinción de las acreencias recíprocas

La compraventa es un contrato esencialmente oneroso, y de allí que el comprador siempre asuma la obligación de pagar el precio. Ahora, ¿cuál es el precio que China paga por el petróleo que le envía Venezuela? Si bien los convenios sobre los financiamientos no lo indican, los autores aseguran que el combustible se comercializa al precio internacional del mercado (Santos 2012; Roldán Pérez *et al.* 2016; De Majo 2017).

Es preciso acotar, sin embargo, que sin duda los costos de transporte son muy superiores debido a la distancia. Y aunque no esté reflejado de forma expresa en los acuerdos, ha de entenderse que los asume Venezuela, que, teniendo la obligación de entregar la cosa vendida, debe correr con todos los gastos que ello conlleva. Al respecto, los expertos admiten que múltiples razones se oponen a la comercialización del crudo venezolano en el mercado chino, entre otras, las de índole económica (Corrales y Penfold 2011).

Ahora bien, más allá de la determinación del *quantum* del precio, es la forma de pago la que revela cómo actúan los engranajes que conectan los dos contratos enlazados, el préstamo de dinero y la compraventa.

Siguiendo lo acordado por las partes, la empresa petrolera china (*China National United Oil Corporation*, compradora) debe depositar el dinero adeudado por concepto de precio a PDVSA (vendedora), directamente en “cuentas colectoras” abiertas y mantenidas por el BANDES (prestatario) con el Banco de Desarrollo de China (prestamista).

La “porción correspondiente” del dinero depositado se utilizará para pagar al prestamista –Banco de Desarrollo de China– el capital, los intereses y cualquier otro monto adeudado.

De acuerdo con algunos autores, sólo una proporción del precio del petróleo se destina al pago de la deuda de Venezuela con China, incluyendo capital e intereses. Al respecto se afirma que, por cada barril de petróleo, 40 dólares amortizan el capital y pagan los intereses, y la diferencia queda disponible para Venezuela en la cuenta abierta en el Banco de Desarrollo de China (Santos 2012).

No obstante, ello no puede confirmarse con la información contenida en los tratados internacionales, aprobados por el Poder Legislativo Nacional y de conocimiento público, que nada dicen al respecto.

A pesar del vacío indicado, los convenios refieren con claridad que el precio del petróleo comprado por China a Venezuela se emplea al pago de la deuda que el país suramericano contrajo frente al asiático. Es éste el más importante punto de conexión de los contratos de préstamo y de compraventa.

Esta unión acarrea como consecuencia jurídica la compensación entre los dos créditos, al concurrir en cada una de las partes los roles de deudor y acreedor de cantidades líquidas, y exigibles.

De conformidad con los artículos 1.331 y 1.332 del Código Civil venezolano, “cuando dos personas son recíprocamente deudoras, se verifica entre ellas una compensación que extingue las dos deudas (...)”, y este medio de extinción de las obligaciones “se efectúa de derecho en virtud de la Ley, y aun sin conocimiento de los deudores, en el momento mismo de la existencia simultánea de las dos deudas que se extinguen recíprocamente por las cantidades concurrentes”.

La doctrina explica que, cuando dos personas asumen recíprocamente las cualidades de acreedor y deudor, al coexistir dos deudas en sentidos opuestos, resulta ocioso que cada una de ellas cumpla su propia obligación para después recibir el cumplimiento de la otra. Por lo tanto, sus obligaciones respectivas se extinguen a través de la figura de la compensación, hasta el límite del monto de la menor (Domínguez Guillén 2017).

En el caso bajo estudio, existen dos créditos líquidos y exigibles que se extinguen por compensación: El que tiene Venezuela por el

precio del petróleo vendido, por un lado; y por el otro, el de China por el dinero prestado, que abarca tanto el capital a reembolsar como los intereses causados.

#### 4. Conclusiones

La oferta de fuentes de financiamiento de China a Venezuela está acompañada por especiales modos de pago a través del suministro de combustible. Se trata de novedosas formas de vinculación, que implican relaciones jurídicas complejas, al celebrarse dos contratos enlazados entre sí, el préstamo de dinero y la compraventa.

Los autores afirman que el pago mediante el suministro de petróleo “reduce el riesgo de incumplimiento de prestatarios (...)” (Roldán Pérez *et al.* 2016:108), es decir, “el riesgo de impago del receptor [del préstamo]” (Martínez Gómez 2015:167). Un análisis jurídico permite explicar tales aseveraciones y comprender mejor la condición de Venezuela como prestataria.

Previamente se expuso que, entre los montos adeudados por cada parte, opera la compensación, como modo de extinción de las deudas recíprocas –del prestatario, por el financiamiento recibido; y del comprador, por el precio.

Pues bien, entre las ventajas de la compensación, la doctrina señala que “constituye una garantía del pago, una suerte de privilegio recíproco entre deudores”; como “concede al acreedor una garantía efectiva en el cobro del crédito (...), la compensación funciona como un verdadero privilegio práctico en relación con los demás acreedores del mismo deudor” (Domínguez Guillén 2017:413-414).

En concordancia con lo expuesto, en la práctica, China goza del privilegio de cobrar inmediatamente, con preeminencia a cualquier otro acreedor, como pueden ser los importadores de bienes destinados a satisfacer el mercado nacional o los tenedores de bonos venezolanos.

Más aún, el gigante asiático cobra su acreencia incluso antes de que los recursos sean enterados al Tesoro Nacional, por lo cual su posición privilegiada también se manifiesta frente a la República –digamos, los ciudadanos–, porque a pesar de urgentes requerimientos presupuestarios no puede disponer de una parte significativa de los ingresos provenientes de la exportación petrolera, al haber comprometido con antelación un porcentaje importante de la misma.

## Bibliografía

- Colin, Ambrosio y Henri Capitant. 1955. *Curso Elemental de Derecho Civil*. Madrid: Instituto Editorial Reus.
- Corrales, Javier y Michael Penfold. 2011. *Dragon in the tropics: Hugo Chávez and the political economy of revolution in Venezuela*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Domínguez Guillén, María Candelaria. 2017. *Curso de Derecho Civil III: Obligaciones*. Caracas: Editorial Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia.
- EN (El Nacional). 2017. En: [[http://www.el-nacional.com/noticias/columnista/china-rusia-deuda-venezolana\\_212435](http://www.el-nacional.com/noticias/columnista/china-rusia-deuda-venezolana_212435)]. Consultado en noviembre de 2017.
- Martínez Gómez, Rubén. 2015. *Análisis comparativo de las relaciones entre China y América Latina: Los casos de Chile y Venezuela*. Valencia: Facultad de Administración y Dirección de Empresas de la Universidad Politécnica de Valencia.
- Mélich-Orsini, José. 1997. *Doctrina General del Contrato*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, Marcial Pons.
- Rodner S., James Otis. 2007. “Contratos enlazados (el grupo de contratos)”. En, Valera, Irene de (ed.). *Derecho de las Obligaciones en el nuevo milenio*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Asociación Venezolana de Derecho Privado, pp. 253-319.

- Roldán Pérez, Adriana; Alma Sofía Castro Lara; Camilo Alberto Pérez Restrepo; Pablo Echavarría Toro y Robert Evan Ellis. 2016. *La presencia de China en América Latina: Comercio, inversión y cooperación económica*. Medellín: Universidad EAFIT.
- Santos, Miguel Ángel. 2012. "Cuentos del fondo chino". Diario "El Universal", 2 de septiembre. En <http://internacional.eluniversal.com/opinion/120902/cuentos-del-fondo-chino>. Consultado el 2 de septiembre de 2014.
- Sun Hongbo. 2014. "Modelo de cooperación energética entre China y América Latina". *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía* 176, pp. 9-30.
- Vera Azaf, Blanca. 2016. "Venezuela le debe a China \$13,7 millardos por préstamos petroleros". Diario "El Nacional", 3 de diciembre. En: [http://www.el-nacional.com/noticias/economia/venezuela-debe-china-137-millardos-por-prestamos-petroleros\\_7046](http://www.el-nacional.com/noticias/economia/venezuela-debe-china-137-millardos-por-prestamos-petroleros_7046). Consultado el 30 de septiembre de 2017.

## Fuentes oficiales de la República Bolivariana de Venezuela

- Gaceta Oficial N° 39.019 del 18 de septiembre de 2008.
- Gaceta Oficial N° 39.183 del 21 de mayo de 2009.
- Gaceta Oficial N° 39.511 del 16 de septiembre de 2010.
- Gaceta Oficial N° 39.927 del 22 de mayo de 2012.
- Gaceta Oficial N° 40.299 del 21 de noviembre de 2013.
- Gaceta Oficial N° 40.516 del 10 de octubre de 2014.
- Gaceta Oficial N° 40.692 del 30 de junio de 2015.



# El desarrollo de las relaciones entre China y Venezuela: desde 1974 hasta el presente

*Emilio Spósito Contreras*

## Introducción: tras la búsqueda de nuevos mercados

Después de la incorporación de la República Popular China a la Organización de Naciones Unidas en 1971 y la visita del presidente de los Estados Unidos de América, Richard Nixon, a Pekín en 1972, se generalizaron las relaciones entre China y los países de América Latina, a la par que el país asiático inició a finales de 1978 su impresionante transformación económica, bajo el rótulo de “socialismo con características chinas”.

A grandes rasgos, en un primer momento China buscó mercados para sus productos manufacturados, y en un segundo momento, América Latina comenzó a vender sus materias primas a China. En este sentido, países como Brasil y Argentina exportan productos agrícolas, y Venezuela, país productor de petróleo, encontró en el gigante asiático uno de sus más significativos clientes.

A continuación, describiremos las dinámicas relaciones entre China y Venezuela, tanto desde el punto de vista diplomático –en el cual destaca la actuación de la Comisión Mixta de Alto Nivel entre China y Venezuela– y desde el punto de vista financiero –en el cual los

volúmenes de endeudamiento alcanzados son extraordinarios—, como desde el punto de vista comercial, refiriéndonos a áreas específicas como energía y petróleo, minería, industria de alta tecnología, medios de transporte y maquinaria pesada, así como armamento y equipos de defensa.

## 1. Relaciones entre China y Venezuela

La República Bolivariana de Venezuela y la República Popular China mantienen relaciones diplomáticas desde el 28 de junio de 1974, hace más de 40 años. En este tiempo su intensidad ha crecido considerablemente, pasando de ser nula, apenas en 1995, a estar valorada por la CEPAL en 654 millones durante 2004 (León-Manríquez 2006). En 2010, nada más los intercambios no petroleros estuvieron por el orden de los 4.000 millones.

Durante la hegemonía chavista, se buscó desplazar la influencia de los Estados Unidos de América (EUA) dada su condición de principal comprador del petróleo venezolano, mediante la venta de crudo a otros países. En tal sentido, Venezuela desplegó una política exterior basada en el comercio del petróleo, acercándose a países geopolíticamente distantes de EUA, como Cuba, Irán, Rusia y China.

Aunque la venta de petróleo al gigante asiático no resulta técnica ni económicamente conveniente, por razones políticas en los últimos años se ha intensificado el intercambio de todo tipo entre China y Venezuela (Corrales y Penfold 2011).

A futuro, el comercio petrolero entre Venezuela y China se intensificará, pues existe una avidez del país asiático por materias primas y recursos energéticos, que en el caso del petróleo estará, a mediados del presente siglo, al límite del agotamiento (León-Manríquez 2006). De allí que hoy, las grandes potencias —incluida China— busquen garantizarse a futuro las principales fuentes de energía.

Los niveles alcanzados en las relaciones entre China y Venezuela parecen estar garantizados a pesar de un cambio político en el país sudamericano, según se desprende del Plan de Gobierno del candidato de oposición Henri Falcón, en la elecciones presidenciales de 2018 (Rodríguez 2018).

Tomando en consideración los altibajos de los intercambios, es posible distinguir al menos tres etapas:

- i) Etapa de baja intensidad de las relaciones, desde 1974 hasta noviembre de 1985, cuando se suscribió el Acuerdo Comercial entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República Popular China;
- ii) Etapa de media intensidad de las relaciones, desde fines de 1985 hasta mayo de 2008, cuando se suscribió el Convenio entre ambos Gobiernos sobre el Fondo de Financiamiento Conjunto. En esta etapa media, todavía pueden distinguirse dos fases, antes y después de la primera visita oficial a China del entonces presidente Hugo Chávez en 1999; y
- iii) Etapa de alta intensidad de las relaciones, entre mayo de 2008 y hasta la actualidad, en la cual se han alcanzado volúmenes de intercambio sin precedentes, en materias de gran importancia para el país, por personas jurídicas mayoritariamente públicas y bajo modalidades inéditas en nuestra historia.

## 2. Relaciones diplomáticas: La Comisión Mixta de Alto Nivel entre China y Venezuela

A comienzos de la presidencia de Hugo Chávez, Venezuela y China crearon una comisión de alto nivel conformada por representantes de ambos países para coordinar las relaciones binacionales.

A tal efecto, el 17 de abril de 2001 se firmó el Memorándum de Entendimiento para la creación de la Comisión Mixta de Alto Nivel entre

el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y el Gobierno de la República Popular China, redactándose una versión en castellano y otra en chino (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela 2002).

De acuerdo con lo estipulado, la Comisión se estableció “como un mecanismo de alto nivel para propiciar la comunicación, consulta y coordinación entre ambos Gobiernos” (art. I).

La misma se encuentra “bajo la dirección del ministro encargado de la Comisión Estatal de Planificación y Desarrollo de la República Popular China y el Ministro de Planificación y Desarrollo de la República Bolivariana de Venezuela, quienes la presidirán conjuntamente”. Las reuniones se realizarán alternativamente en los dos países, según las necesidades reales o aprovechando las visitas mutuas. Cuando sea necesario, se invitará a participar a “los funcionarios de sectores pertinentes de ambos países” (art. II).

Se le atribuye la función de “guiar desde el punto de vista macro-político (sic) la cooperación multifacética binacional, brindando la coordinación necesaria y promover la ejecución de los proyectos de cooperación bilateral económico comerciales, culturales y científico tecnológicos, así como tratar y solucionar otros problemas afines de las relaciones bilaterales” (art. III).

Los mecanismos binacionales ya existentes, tales como “Consultas Políticas entre las Cancillerías”, la “Comisión Mixta Comercial” y la “Comisión Mixta de Iniciativas en el Sector Energético”, se integrarán a la Comisión Mixta de Alto Nivel, manteniendo su autonomía de funcionamiento (art. IV).

La vigencia del referido Memorándum de Entendimiento, se fija en cinco años (art. V, numeral 1), prorrogables automáticamente, salvo notificación en contrario (numeral 2).

También se prevé la posibilidad de que las partes propongan revisiones al Memorándum de Entendimiento (numeral 3) y se declara expresamente que, con posterioridad al vencimiento del acuerdo, las estipulaciones seguirán siendo aplicables para los proyectos o actividades

en ejecución hasta su terminación, a menos que las partes tengan otro acuerdo (numeral 4).

Como forma de resolución de eventuales conflictos, se convino que las discrepancias o disputas que pudieran surgir en la interpretación, aplicación y ejecución del Memorándum, se resolverán mediante consultas amistosas entre las partes (art. VI).

El funcionamiento de la Comisión se rige por el Estatuto de la Comisión Mixta de Alto Nivel entre ambos Gobiernos, suscrito el 24 de mayo de 2001, igualmente en dos versiones, en castellano y chino, respectivamente (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela 2002).

En total, hasta febrero de 2017, se han realizado quince reuniones de la Comisión Mixta de Alto Nivel China-Venezuela. Desde la primera reunión, celebrada en Pekín en mayo 2001, con contadas excepciones, las mismas se han realizado anualmente y de manera alternativa entre Pekín y Caracas.

### 3. Relaciones intergubernamentales dirigidas a obtener financiamiento por parte de China

Como antecedente de los grandes mecanismos de crédito ideados a partir de la segunda mitad de la década de 2000, puede citarse el Convenio Marco entre los Gobiernos de Venezuela y China sobre una Línea de Crédito Preferencial otorgada por China a Venezuela, firmado el 17 de abril de 2001.

Apartando casos como el citado, que podrían calificarse de aislados, es a partir del año 2008 cuando China pasó a convertirse en un gran acreedor de Venezuela, en virtud de los préstamos, pagaderos con petróleo, en el marco de dos importantes mecanismos de financiamiento:

- i) El Fondo de Financiamiento Conjunto Chino-Venezolano y

ii) El Acuerdo sobre Cooperación para Financiamiento a Largo Plazo.

Llama la atención que los recursos recibidos se han destinado, inclusive, a acrecentar las reservas internacionales de Venezuela. En este sentido, a finales de 2014, el presidente de la República, Nicolás Maduro, informó sobre la recepción de 4.000 millones de dólares provenientes de un nuevo tramo de financiamiento del Fondo Conjunto Chino-Venezolano. Y esa cantidad sería transferida a las reservas internacionales, mermadas por la caída de los precios del petróleo en el mercado mundial (Agencia Venezolana de Noticias 2014).

El 27 de junio de 2016 se difundió la noticia sobre la negociación de nuevas condiciones de pago de la deuda venezolana con China, que concedió un período de gracia para el pago del capital. En consecuencia, en los meses restantes de 2016 y durante el año 2017, Venezuela sólo pagaría los intereses de su deuda, aunque en ese lapso “el país asiático no desembolsaría recursos para nuevos tramos” (Azaf 2016). Hoy día, el referido período de gracia habría vencido y Venezuela busca extenderlo.

En agosto de 2017, altos funcionarios del gobierno venezolano viajaron a China, con la finalidad de negociar “un acuerdo general de apoyo estratégico en las áreas financiera y de repotenciación de las industrias básicas de transformación de hierro, acero y aluminio” (Descifrado 2017). La intención es crear un sub-fondo binacional, con tres bancos chinos, destinado a la recompra de deuda venezolana, tanto soberana como emitida por la empresa Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA). Ello permitiría recomprar, con descuento, los bonos con vencimiento próximo. Al parecer, este esfuerzo fue infructuoso.

## 4. Las relaciones económicas entre China y Venezuela

Desde inicios del siglo XXI, China y Venezuela han establecido intercambios económicos en los más variados sectores, recibiendo un importante espaldarazo con la creación del Fondo de Financiamiento Conjunto Chino-Venezolano, a partir de 2008, y el fondo para financiamiento a largo plazo del año 2010.

En los tratados internacionales relativos a dichos fondos se encuentra una guía de aquellos ámbitos considerados estratégicos por las partes, en torno a los cuales se desplegará mayormente la actividad comercial.

### 4.1. Energía y petróleo

La presencia de China en el sector petrolero venezolano comenzó en 1997, con la empresa Corporación Nacional de Petróleo de China (*China National Petroleum Corporation*, CNPC), aunque se acentuó notoriamente bajo la política de la Plena Soberanía Petrolera implementada por Hugo Chávez, que promovió la constitución de empresas mixtas con una participación mayoritaria del Estado venezolano.

Por otra parte, la empresa *China National Offshore Petroleum Corporation* (CNOOC) suscribió un acuerdo en 2009 para explotar petróleo pesado en el bloque Boyacá 3, en la Faja Petrolífera del Orinoco y el año siguiente firmó otro para explotar gas natural en el marco del proyecto Mariscal Sucre (Hall y Wan 2010).

Sinopec es otra empresa petrolera china presente en Venezuela, la cual “opera principalmente en las áreas de refinación y petroquímica” (González 2017).

Por otra parte, también se han iniciado inversiones en territorio chino, con capital recaudado en los fondos de financiamiento, como se permite expresamente en el Acuerdo sobre Cooperación para

Financiamiento a Largo Plazo. Éstas empezaron a concretarse a partir de la segunda mitad de 2011, en el sector petrolero, con el ambicioso proyecto de construir tres refinerías –Nanhai, Weihai y Shanghai– para procesar crudo venezolano proveniente de la Faja Petrolífera del Orinoco (Ministerio del Poder Popular de Petróleo 2012).

## 4.2. Minería

En el marco de las relaciones entre China y Venezuela, la minería ha sido una de las áreas de mayor interés. En tal sentido, destaca la colaboración de ambos países en actividades como la elaboración del mapa minero de Venezuela, la implantación de un sistema de monitoreo de la industria minera de Venezuela y la explotación conjunta de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco.

En ejecución del Acuerdo Marco de Prospección Geológica Nacional de Venezuela se elaboró el mapa minero de Venezuela, en el cual participaron alrededor de 352 técnicos provenientes de instituciones chinas, como el Buró Estatal de Prospección Geológica de China, el Instituto de Prospección Geofísica y Geoquímica de la Academia China de Investigaciones Geológicas, el Instituto de Investigaciones de Geología y Recursos Minerales de Nanking, el Instituto de Investigaciones de Metalurgia y Geología de Si Chuan, la Sociedad Limitada de Industria Minera no Ferrosa de Jiang Xi y el Departamento General de Geología y Mina de Sinopec.

A lo largo del país se establecieron 27 campamentos, en 12 estados: Amazonas, Anzoátegui, Apure, Bolívar, Delta Amacuro, Falcón, Guárico, Lara, Mérida, Miranda, Portuguesa y Zulia. Específicamente, fueron prioritarios los trabajos en seis lugares de la geografía nacional: en Bolívar, donde se busca bauxita (El Parguaza), hierro (Imataca) y oro (El Callao); en Zulia, Mérida y Falcón, donde se ubica fosfato; y en Táchira, donde se busca cobre (Pregonero) (El Nacional 2013).



Finalmente, a partir de 2016, con el establecimiento de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco se ha concretado la explotación conjunta entre empresas chinas y venezolanas, de metales como oro (Tovar 2012), aluminio (El Universal 2017) y níquel (Carrasquel 2017; Rosales 2017), y minerales como el coltán (Pineda 2016).

Por la parte venezolana, en tales explotaciones destaca la participación de la Compañía Anónima Militar de Industrias Mineras, Petrolíferas y de Gas (CAMIMPEG) (Carrasquel 2017).

### 4.3. Industria de alta tecnología

Únicamente tres países de América Latina tenían satélites artificiales propios: Argentina, Brasil y México. En cuarto lugar, se unió Venezuela y estaba previsto que en 2013 le siguiera Bolivia (El Impulso 2012).

En el caso de Venezuela, son tres los satélites artificiales: el VENE-SAT 1 o “Simón Bolívar”, el VRSS-1 (por las siglas, en inglés, de *Venezuela Remote Sensing Satellite*) o “Francisco de Miranda” y el VRSS-2 o “Antonio José de Sucre”. Todos ellos, desarrollados en convenio con la Corporación de Ciencia y Tecnología Aeroespacial (CASC), encargándose de ello la Corporación Industrial Gran Muralla China (*China Great Wall Industry Corporation, CGWIC*) (Imbert s/f).

Además de los dos satélites de observación propios –Miranda y Sucre–, Venezuela tiene acceso a información suministrada por otros dos similares, propiedad de China, gracias al convenio de cooperación de intercambio de datos y aplicaciones de satélites de percepción remota con fines pacíficos, suscrito con la Administración China Nacional del Espacio (CNSA). En virtud de este pacto, la referida entidad también puede descargar imágenes de los satélites venezolanos desde el territorio chino (Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología 2017).

Al suscribirse el convenio atinente al tercer satélite de Venezuela, en octubre de 2014, el presidente de la República, Nicolás Maduro, planteó como un nuevo reto un cuarto satélite, el Guacaipuro (Agencia Venezolana de Noticias y Venezolana de Televisión 2014).

#### 4.4. Medios de transporte y maquinaria pesada

En materia de transporte, las relaciones entre China y Venezuela se han enfocado en el transporte público por automóviles y ferrocarriles, con algunas experiencias en puertos y maquinaria pesada. En el primer caso, a través de la denominada Misión Transporte, el gobierno venezolano se ha servido de automóviles chinos marca Chery para el servicio de taxis, y de los autobuses Yutong, para variados sistemas de transporte público a lo largo del país.

Sobre el transporte ferroviario, según Franklin Pérez Colina, entonces presidente del Instituto de Ferrocarriles del Estado (IFE), empresas chinas se encargarían de desarrollar el Eje Norte Llanero Tinaco-Anaco, de 468 kilómetros (Caruci 2010).

Específicamente, en materia de trenes destinados al transporte de personas, la Línea Caracas-Cúa del Sistema Ferroviario Central Ezequiel Zamora esperaba contar, para finales de 2015, con 25 trenes importados de China para satisfacer las necesidades de movilización de unos 120.000 usuarios diarios (Noticias 24 2015).

Sobre la materia portuaria, se sabe que empresas chinas participaron en trabajos de distintas terminales y vías de navegación del país. *China Harbour Engineering Company Ltd.* (CHEC) participó en la construcción de la nueva terminal de contenedores de Puerto Cabello, estado Carabobo (Agencia Venezolana de Noticias 2014). Esta empresa es la división operativa en el extranjero de la empresa *China Communications Construction Company Limited* (CCCC), que intervino “en el proyecto de dragado del río Orinoco” (Toro Hardy 2012).

#### 4.5. Armamento y equipos de defensa

En 2005, China “se inició como proveedor de equipos militares a Venezuela (...) de manera modesta con la venta de radares” (Moreno, 2017). La Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares (CAVIM) y la empresa china *National Electronics Import and Export Corporation* (CEIEC), firmaron un Contrato Comercial para la cooperación militar –transferencia de tecnología, coproducción e inversión conjunta– a finales del año 2006 (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela-Embajada de Venezuela en la República Popular China 2010), aunque pueden inferirse acuerdos previos.

De acuerdo con un informe elaborado por la Asociación Civil Control Ciudadano, después de 2010 China desplazó a Rusia como proveedor de armamento a Venezuela (Moreno 2017). Durante ese año, serían entregados a Venezuela 18 aviones K-8W comprados a China el año anterior (El Nacional [República Dominicana], 2010). Pilotos y técnicos fueron adiestrados en el país asiático y, para continuar con el proceso de capacitación, sería inaugurado un simulador de vuelo de estos aviones en la base aérea Rafael Urdaneta, estado Zulia (Correo del Orinoco 2010).

El sector de defensa también destaca entre los 28 acuerdos suscritos en septiembre de 2013, durante la visita oficial a China del presidente de Venezuela, Nicolás Maduro (López Ballesteros 2014); y los últimos días de 2016, éste anunció que compraría “tecnología bélica y armas a China y Rusia para equipar a fuerzas especiales” (Banca y Negocios 2016). En 2017, arribó al país equipo de defensa, incluyendo “más de 20 tanquetas de diferentes tipos, armamento militar y municiones” (El Nacional 2017), de la empresa Corporación de Industrias del Norte de China (NORINCO) (López 2017).

## 5. Conclusiones y perspectivas

Después de establecer relaciones diplomáticas con los países de América Latina, la República Popular China dirigió esfuerzos para abrir mercados a sus productos manufacturados en esta región. Por su parte, América Latina ha encontrado en China, progresivamente, un destino para sus materias primas.

Venezuela también ha participado en esta dinámica. En este contexto, a pesar de las dificultades técnicas y económicas derivadas de la distancia entre China y Venezuela, por razones políticas el país caribeño empezó a acercarse a China hasta convertirla en protagonista de su vida económica. Es preciso destacar que esta intensificación de las relaciones, motivada para satisfacer objetivos políticos, no puede descuidar los intereses económicos.

Hoy en día, a pesar de la crisis en Venezuela, la presencia de China en el país sigue siendo relevante, y aún más, nadie duda que continúe siendo un importante socio comercial, inclusive ante los cambios políticos que amerita Venezuela.

Finalmente, dada la magnitud y naturaleza de las relaciones entre ambos países, resta que el país caribeño diseñe una estrategia frente a China, que minimice los desequilibrios entre las partes. En este sentido, es recomendable que el diseño de esta política se realice a nivel regional, a fin de lograr una real complementariedad en el comercio bilateral, considerado entre China y América Latina y El Caribe.

## Bibliografía

Agencia Venezolana de Noticias y Venezolana de Televisión. 2014. En: [<https://www.aporrea.org/tecno/n258633.html>]. Consultado en septiembre de 2017.

- Agencia Venezolana de Noticias. 2011. En: [<http://www.avn.info.ve/contenido/marcha-primera-refiner%C3%ADa-crudo-venezolano-territorio-chino>]. Consultado en septiembre de 2017.
- Agencia Venezolana de Noticias. 2014. En: [<https://www.aporrea.org/actualidad/n260939.html>]. Consultado en septiembre de 2017.
- Agencia Venezolana de Noticias. 2014. En: [<http://minci.gob.ve/2014/04/construyen-nuevo-terminal-de-contenedores-en-puerto-cabello/>]. Consultado en enero de 2018.
- Banca y Negocios. 2016. En: [<http://www.bancaynegocios.com/venezuela-comprara-tecnologia-belica-y-armas-a-china-y-rusia/>]. Consultado en septiembre de 2017.
- Carrasquel, Josmaira. 2017. “Venezuela y China firmaron acuerdo por 580 millones de dólares para producción minera”. En: [<http://www.radiomundial.com.ve/article/venezuela-y-china-firmaron-acuerdo-por-580-millones-de-d%C3%B3lares-para-producci%C3%B3n-minera>]. Consultado en septiembre de 2017.
- Carucí, Nerliny. 2010. En: [[http://www.alopresidente.gob.ve/info/3/1725/presidente\\_del\\_ifeplan.html](http://www.alopresidente.gob.ve/info/3/1725/presidente_del_ifeplan.html)]. Consultado en septiembre de 2017.
- Comisión Nacional de Telecomunicaciones de la República Bolivariana de Venezuela. 2014. En: [<http://www.conatel.gob.ve/ingenieros-venezolanos-asumen-reto-de-construir-nuestro-tercer-satelite/>]. Consultado en septiembre de 2017.
- Corrales, Javier y Michael Penfold. 2011. *Dragon in the tropics: Hugo Chávez and the political economy of revolution in Venezuela*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Correo del Orinoco. 2010. En: [<http://www.correodelorinoco.gob.ve/chavez-venezuela-levanta-su-sistema-defensa-aereo-aviones-k8-w/>]. Consultado en septiembre de 2017.
- Cristyn Quiroz, David Petit y Rómulo Rivero. 2011. “Muchos acuerdos, cero transparencia: Devenir histórico de las relaciones entre Venezuela y China”. *SIC 735*, pp. 205-206.

- Descifrado. 2017. En: [<http://www.descifrado.com/2017/08/24/venezuela-china-negocian-fondo-recomprar-deuda-la-republica-pdvsa/>]. Consultado en noviembre de 2017.
- El Impulso. 2012. En: [<http://www.elimpulso.com/noticias/nacionales/venezuela-lanzo-con-exito-su-segundo-satelite-desde-china>]. Consultado en septiembre de 2017.
- El Nacional (República Dominicana). 2010. En: [<http://elnacional.com.do/chavez-recibe-aviones-misiles-y-cohetes-chinos/>]. Consultado en septiembre de 2017.
- El Nacional. 2013. En: [[http://www.el-nacional.com/noticias/economia/cinco-instituciones-chinas-ejecutaran-mapa-minero\\_132011](http://www.el-nacional.com/noticias/economia/cinco-instituciones-chinas-ejecutaran-mapa-minero_132011)]. Consultado en septiembre de 2017.
- El Nacional. 2017. En: [[http://www.el-nacional.com/noticias/sociedad/denuncian-llegada-armamento-militar-venezuela\\_188504](http://www.el-nacional.com/noticias/sociedad/denuncian-llegada-armamento-militar-venezuela_188504)]. Consultado en septiembre de 2017.
- El Universal. 2014. En: [<http://www.eluniversal.com/economia/141118/transfieren-4000-millones-del-fondo-chino-a-reservas-internacionales>]. Consultado en septiembre de 2017.
- El Universal. 2017. En: [[http://www.eluniversal.com/noticias/economia/con-china-preven-reactivar-produccion-mina-bauxilum\\_657257](http://www.eluniversal.com/noticias/economia/con-china-preven-reactivar-produccion-mina-bauxilum_657257)]. Consultado en septiembre de 2017.
- González C., Diego J. 2017. En: [<http://cedice.org.ve/wp-content/uploads/2017/09/Barriles-de-Papel-No-162-NEGOCIOS-PETROLEROS-DE-CHINA-EN-VENEZUELA-@-05-de-septiembre-2017.pdf>]. Consultado en septiembre de 2017.
- Imbert, Mariano. (S/f). En: [<http://www.fundacite-lara.gob.ve/index.php/9-ciencia-tecnologia/880-la-cooperacion-aeroespacial-entre-china-y-venezuela>]. Consultado en septiembre de 2017.
- Ivonne, Ayala y Johann Rangel. 2017. En: [[http://www.eluniversal.com/noticias/economia/pdvsa-china-procesaran-400-mil-barriles-crudo-diariamente\\_656121](http://www.eluniversal.com/noticias/economia/pdvsa-china-procesaran-400-mil-barriles-crudo-diariamente_656121)]. Consultado en septiembre de 2017.

- León-Manríquez, José Luis. 2006. "China-América Latina: Una relación económica diferenciada". *Revista Nueva Sociedad* 203, pp. 28-47.
- López Ballesteros, Frank. 2014. En: [<http://www.eluniversal.com/internacional/140216/venezuela-expande-su-lista-de-compras-militares-con-china>]. Consultado en septiembre de 2017.
- López, Abel. 2017. En: [[http://www.el-nacional.com/noticias/gobierno/venezuela-gasto-millardos-para-armar-fanb-los-ultimos-anos\\_186657](http://www.el-nacional.com/noticias/gobierno/venezuela-gasto-millardos-para-armar-fanb-los-ultimos-anos_186657)]. Consultado en septiembre de 2017.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela. 2002. *Libro Amarillo 2001*. Caracas.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela-Embajada de Venezuela en la República Popular China. 2010. En: [[http://www.academia.edu/7624453/ACUERD\\_SUSCRITOS\\_ENTRE\\_LA\\_REPUBLICA\\_BOLIVARIANA\\_DE\\_VENEZUELA\\_Y\\_LA\\_REPUBLICA\\_POPULAR\\_CHINA\\_REGISTRADOS\\_POR\\_LA\\_EMBAJADA\\_EN\\_BEIJING\\_AL\\_25\\_DE\\_MARZO\\_2010](http://www.academia.edu/7624453/ACUERD_SUSCRITOS_ENTRE_LA_REPUBLICA_BOLIVARIANA_DE_VENEZUELA_Y_LA_REPUBLICA_POPULAR_CHINA_REGISTRADOS_POR_LA_EMBAJADA_EN_BEIJING_AL_25_DE_MARZO_2010)]. Consultado en noviembre de 2017.
- Ministerio del Poder Popular de Petróleo de la República Bolivariana de Venezuela. 2012. En: [<http://www.menpet.gob.ve/noticias.php?option=view&idNot=2454>]. Consultado en septiembre de 2017.
- Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología de la República Bolivariana de Venezuela. 2017. En: [<https://www.mppeuct.gob.ve/actualidad/noticias/venezuela-camina-hacia-la-produccion-de-satelites>]. Consultado en septiembre de 2017.
- Moreno Losada, Vanessa. 2017. En: [<http://efectococuyo.com/politica/rusia-fue-relegada-por-china-como-proveedor-de-armamento-militar-a-venezuela>]. Consultado en septiembre de 2017.

- Noticias 24. 2015. En: [<http://www.noticias24.com/venezuela/noticia/275059/el-trodi-anuncio-la-llegada-de-tres-nuevos-trenes-del-ferrocarril-ezequiel-zamora/>]. Consultado en septiembre de 2017.
- Petroguía. 2017. En: [<http://www.petroguia.com/pub/article/pdvs-a-y-cnpc-de-china-firman-acuerdo-que-pospone-refiner%C3%ADa-de-nanhai-para-el-a%C3%B1o-2020>]. Consultado en septiembre 2017.
- Pineda Sleinan, Juliett. 2016. En: [<http://efectococuyo.com/economia/oro-azul-venezolano-en-manos-del-congo-y-china-pasa-los-100-millardos-en-reservas>]. Consultado el 21 de septiembre de 2017.
- Rodríguez, Francisco (ed.). 2018. “La Gran Transformación”. En: [[https://henrifalcon.com/descargas/La-Gran-Transformaci%C3%B3n-\(2019-2025\).pdf](https://henrifalcon.com/descargas/La-Gran-Transformaci%C3%B3n-(2019-2025).pdf)]. Consultado en septiembre de 2018.
- Rosales, Natalie. 2017. En: [<http://www.vicepresidencia.gob.ve/index.php/2017/07/25/convenio-china-venezuela-incrementara-produccion-de-niquel-a-12-mil-toneladas/>]. Consultado en septiembre de 2017.
- Simon, Hall y Wan Xu. 2010. En: [[http://www.rigzone.com/news/oil\\_gas/a/101871/cnpc\\_sinopec\\_cnooc\\_sign\\_venezuela\\_og\\_deals/](http://www.rigzone.com/news/oil_gas/a/101871/cnpc_sinopec_cnooc_sign_venezuela_og_deals/)]. Consultado en noviembre de 2017.
- Toro Hardy, Alfredo. 2012. En: [<http://www.eluniversal.com/opinion/120920/venezuela-y-china>]. Consultado en septiembre de 2017.
- Tovar, Ernesto J. 2012. En: [<http://www.eluniversal.com/economia/120225/china-entra-al-area-minera-para-extraer-oro-en-las-cristinas>]. Consultado en septiembre de 2017.
- Vera Azaf, Blanca. 2016. En [<https://www.noticiasaldiayalahora.co/economia/china-negocio-condiciones-de-pago-con-venezuela-pero-congelo-nuevos-prestamos/>]. Consultado en noviembre de 2017.



**SECCIÓN 4**

La política  
internacional de China  
en ALC



# La estrategia comercial de China en el siglo XXI y sus implicaciones para la relación con Estados Unidos

*Roberto Hernández Hernández*

## Introducción

La reforma y apertura de China, iniciada en 1978, ha tenido una gran trascendencia, no sólo para China, sino también para el resto del mundo. Una piedra angular de esta política es el comercio exterior, al grado de haber convertido a China en el mayor exportador y en segundo importador de bienes a nivel global. La política comercial de China se transformó paulatinamente, al pasar del proteccionismo al liberalismo<sup>1</sup>; China es ahora uno de los países que más defiende la globalización y el libre comercio, en especial frente al nuevo proteccionismo de la administración Trump en los Estados Unidos (EUA).

El comercio exterior, además de otros factores que se explican en este documento, ha contribuido significativamente al auge económico de China. El crecimiento económico, por su parte, ha creado una

---

1 Para una revisión de la literatura sobre la política comercial de China del 2000 a la fecha, véase: Li, Tan, Larry Qiu, Ying Xue (2016), "Understanding China's Foreign Trade Policy: A Literature Review". <http://www.econ.hku.hk/~larryqiu/Papers/FEC2016-A%20Literature%20Review.pdf> (16/04/2017). *Front. Econ. China*, 2016, 11 (3): 410–438. DOI 10.3868/s060-005-016-0023-3. En este documento los autores revisan las políticas de exportación y exportación, así como la participación de China en el comercio multilateral y regional, incluyendo las negociaciones comerciales en el marco de los esquemas de integración regional.

base firme para el resurgimiento de China como potencia de primer orden dentro del sistema internacional y, recientemente, como un gran oferente en diversos campos: la inversión extranjera directa, la ayuda externa hacia las regiones más atrasadas del planeta y la cooperación internacional a nivel global.

La reemergencia de China en el sistema internacional, específicamente en campos como el económico, el estratégico-militar, el científico y el cultural (*hard, soft and smart power*) ha planteado nuevos retos para la política y la economía mundial, al propiciar el reajuste en la correlación de fuerzas con otros jugadores estratégicos globales, en el contexto de lo que en geopolítica se denomina el gran tablero mundial<sup>2</sup>.

Actualmente, si bien Estados Unidos es la economía más grande del mundo, para 2050 podría ser superada por China. Aunque algunos estudios consideran que la economía de China ya es mayor que la de EUA en términos de PPP (paridad de poder adquisitivo). En cuanto al comercio exterior, evidentemente China es el principal exportador mundial.

Desde la perspectiva teórica de las Relaciones Internacionales, la mayor influencia de China a nivel global se interpreta a través de varios de sus paradigmas; principalmente el realismo, la geopolítica, la interdependencia, el liberalismo estructural, y más recientemente, el constructivismo. Cabe señalar que este trabajo pone énfasis en el constructivismo<sup>3</sup> y la economía política internacional, sin que ello

---

2 A finales del siglo XX Zbigniew Brzezinski (1998) planteó que Estados Unidos ha sido la única superpotencia con alcance global, puesto que ninguna otra nación había contado con su capacidad militar y económica, ni con intereses de alcance planetario. Sin embargo, el crecimiento económico de China y la ampliación de sus intereses en varias regiones del mundo preocupa seriamente a los estrategas estadounidenses.

3 A través del constructivismo se puede explicar el papel de las ideas en los ajustes del sistema internacional, sin hacer a un lado las condiciones objetivas que sustentan el poder. Por ejemplo, el incremento en la capacidad económica y armamentista, así como los cambios institucionales y de liderazgo de los agentes del sistema internacional (en especial de las grandes potencias), tienen efectos de gran trascendencia sobre la estructura internacional. Además, y no menos importante, las normas sociales (que explícitamente están señaladas y codificadas en los organismos internacionales) contribuyen a modelar la política exterior de los países y los cambios en la percepción que agentes tienen sobre sus pares (intersubjetividad).

implique dejar de lado algunos planteamientos de las otras corrientes teóricas.

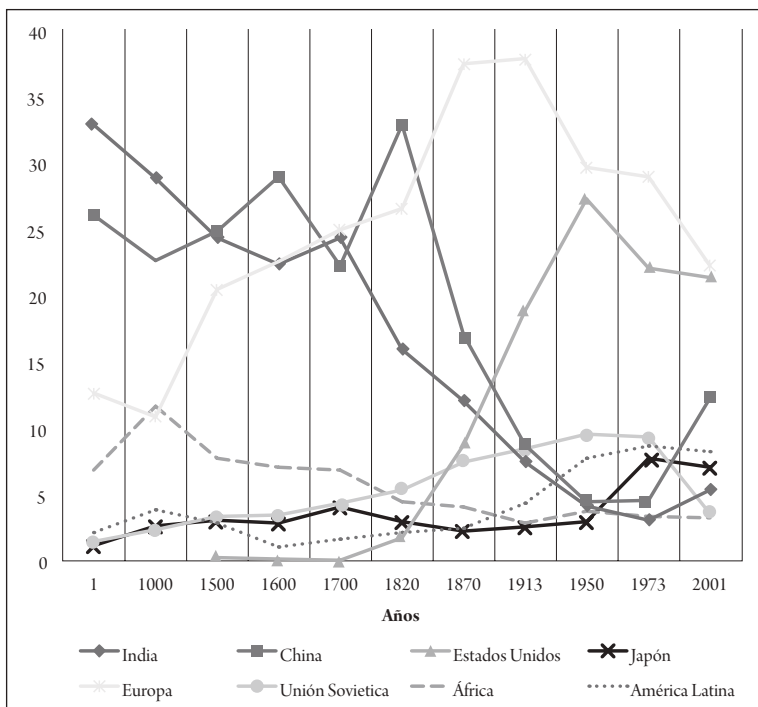
En el caso de China, los ajustes en el diseño y práctica de su política interna e internacional han cambiado la percepción que el resto de los agentes internacionales tienen sobre ella. El cambio de identidad de China ha quedado de manifiesto por la aceptación de los regímenes internacionales (en especial el comercial y financiero), configurados después de la Segunda Guerra Mundial por los países occidentales en el contexto del capitalismo. China, desde finales de los años setenta, ha ido incorporando las normas y valores predominantes en el sistema internacional de la posguerra, ajustándolos en función de sus intereses y condiciones nacionales. En el ámbito del régimen internacional de comercio, su inclusión en la Organización Mundial de Comercio (OMC), en 2001, propició su participación activa en los flujos comerciales con resultados positivos para el crecimiento de los intercambios comerciales globales, generando beneficios para varias economías y perjuicios para otras más.

## 1. El resurgimiento de China

La idea del resurgimiento de China parte del hecho de que este país, en la década de los treinta del siglo XIX, llegó a ser la mayor economía del mundo, con aproximadamente un 33 por ciento del producto interno bruto (PIB) mundial, debido a la producción manufacturera. Durante muchos siglos, prácticamente desde el inicio de nuestra era y hasta 1830, China ocupó un lugar sobresaliente en la economía mundial tal como se aprecia en el gráfico 1.

Como ha sido ampliamente estudiado, para la disminución en la importancia económica mundial de China contribuyeron algunos factores como: a) El uso más eficiente de las diversas formas de energía por parte de otros países, gracias a la Primera Revolución Industrial que se inició en la segunda mitad del siglo XVIII en Gran

**Gráfico 1. Porcentaje del PIB global por país en los últimos 2000 años**



Fuentes: OCDE Development Centre, 2001 Eslake, 2006

Bretaña y que se extendió posteriormente a gran parte de Europa occidental y América Anglosajona; b) El deterioro en la gobernabilidad de la Dinastía Qing y, simultáneamente, a la invasión y reparto de China en zonas de influencia por parte de las grandes potencias de la época.<sup>4</sup>

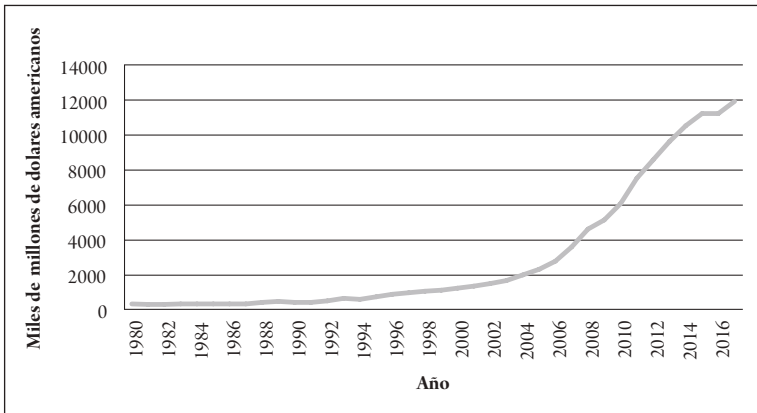
Tal como afirma Harari (2013), a partir de la Revolución Industrial los países occidentales controlaron la economía mundial, dando un vuelco de 180 grados a la situación productiva global.

En 1775, Asia suponía el 80 por ciento de la economía mundial. Las economías combinadas de la India y China por sí solas representaban dos

4 El mecanismo más común por el cual China se vio obligada a ceder parte de su soberanía fueron los tratados desiguales firmados en el siglo XIX con las principales potencias de la época, resultado a la vez de varios conflictos, comenzando con la Guerra del Opio (1839-1842).

tercios de la producción global. El centro global de poder no pasó a Europa hasta el período entre 1750 y 1850. Hacia 1900, los europeos controlaban firmemente la economía y el poder político en la mayor parte del mundo. Para 1950, Europa occidental y Estados Unidos suponían en conjunto más de la mitad de la producción global, mientras que la porción de China se había reducido al 5 por ciento. ¿Cómo ha salido China de esta postración para convertirse en una gran potencia? La respuesta fundamental está en el crecimiento económico, calculado en un aumento del PIB de aproximadamente 10 por ciento anual promedio de 1980 a 2016, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

**Gráfico 2. Producto Interno Bruto de China (precios constantes)**

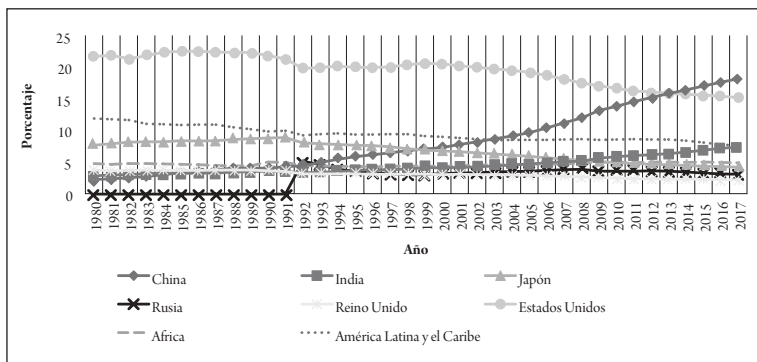


Fuente: IMF, 2017.

Dicho crecimiento tiene una relación directa con el incremento en la productividad y ésta con el uso eficiente de la energía, al combinar dos factores: ciencia moderna y capital financiero y humano. Actualmente, China lucha por el predominio dentro de la Cuarta Revolución Industrial liderada por los sistemas cibernéticos.

Otros elementos que complementan la explicación del desarrollo económico de China son: la inversión extranjera directa, la propensión de la población china al ahorro y la inversión (muy común en la cultura

**Gráfico 3. Aumento del PIB (%) por país y región, 1980-2016**



Fuente: elaboración propia con base en IMF (2017).

asiática). Además –y no menos importante– el liderazgo político, posterior a Mao Zedong, propició la transformación institucional, gradual y persistente del país, por medio de reformas de política económica que redujeron las distorsiones y propiciaron los incentivos económicos, inevitables en el crecimiento económico. Específicamente, el cambio institucional lo inició el grupo dirigente encabezado por Deng Xiaoping, el cual aplicó internamente medidas de carácter capitalista, a la vez que internacionalmente se integraba a la estructura económica (comercial y financiera) de *Bretton Woods*, acordadas entre los países más industrializados del mundo después de la Segunda Guerra Mundial. La actual “quinta generación” encabezada por Xi Jinping representa una actualización de esta política de desarrollo general. Los resultados son evidentes: tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial consideran que la economía de China es la mayor del mundo, en términos de PPP (World Economic Forum 2017). El siguiente gráfico muestra una visión comparativa del PIB de China con el de las principales economías, así como con África y América Latina.

Hasta la fecha, contrariamente a varias previsiones económicas, la economía china sigue creciendo a tasas significativas (6.5 por ciento en 2017). El fuerte crecimiento industrial y las exportaciones, así



como el resiliente mercado inmobiliario, fueron los principales motores de la expansión económica en este año. Para 2018 el gobierno chino ha fijado una tasa de crecimiento del 6.5 por ciento, aproximadamente (Trading Economics 2018).

## 2. La política de comercio exterior de China

Desde hace muchos años la dirigencia china estableció una clara política de comercio exterior diseñada en el marco de las reglas establecidas por la OMC. En la práctica se establecieron varias medidas para controlar las importaciones y otras tantas para promover las exportaciones; mismas que ahora son fuentes de conflictos con varios países y bloques comerciales.

Con el establecimiento de una política de liberalización económica y de apertura al comercio exterior (oficialmente de Reforma y Apertura) implantada por Deng Xiaoping y continuada por las generaciones posteriores de dirigentes, China ha reducido paulatinamente las barreras arancelarias y no arancelarias, y aceptado la inversión extranjera en sus diversas modalidades. El objetivo inmediato fue lograr su adhesión a la OMC y, una vez conseguido esto, lanzarse sobre los mercados internacionales para colocar los bienes producidos en el país, tanto por las empresas nacionales y de capital mixto como por las firmas extranjeras asentadas en China. Para ello la mayoría de las cuotas a la importación fueron eliminadas (2005), lo mismo que las subvenciones a las exportaciones, incluidas las de los productos agrícolas. De manera simultánea, China ha impulsado la negociación y firma de tratados regionales de libre comercio, en especial con los países asiáticos (Li, Tan, Qiu Larry y Xue Ying 2016).

En este momento la política comercial y sus mecanismos de protección de control a las importaciones son comparables con las de los países en desarrollo miembros de la OMC, pero consideradas “inequitativas” por los países desarrollados, en especial Estados Unidos.

## 2.1 Regulaciones al comercio

Medidas de control a las importaciones: las regulaciones a las importaciones de China incluyen aranceles, restricciones cuantitativas y medidas de contingencia. En 2013, la tasa del arancel promedio simple aplicado bajo el concepto de la cláusula de nación más favorecida (NMF) del GATT-OMC fue del 9.4 por ciento. El promedio aritmético de los tipos de arancel NMF aplicados para los productos agrícolas fue del 14.8 por ciento y para los productos no agrícolas del 8.6 por ciento. Aproximadamente, el 70 por ciento de las líneas de productos importados enfrentan un arancel NMF inferior al 10 por ciento.

China, además de los aranceles, aplica en frontera el impuesto al valor agregado (IVA) a las importaciones. Las tasas de IVA actuales son del 17% para la mayoría productos manufacturados y 13% para la mayoría de los productos agrícolas. Sin embargo, a los bienes intermedios para el procesamiento comercial se pueden conceder reducciones o exenciones del IVA en conformidad con las disposiciones pertinentes.

En cuanto a las barreras no arancelarias, las directrices de China son compatibles con la OMC, salvo en la importación de bienes en materia de salud pública y medio ambiente, conocidas barreras técnicas al comercio

Las políticas comerciales de contingencia se relacionan con las prácticas comerciales de otros países y otras situaciones. Estas políticas incluyen, entre otras, antidumping, impuestos compensatorios y salvaguardas (Tan Li, Larry Qiu, Ying Xue 2016:414-415).

Medidas de estímulo a las exportaciones: En relación con las regulaciones a la exportación, China ha eliminado todos los subsidios. Los impuestos a las exportaciones rara vez se aplican en China. La tasa promedio simple de impuestos a la exportación que era del 14.5 por ciento se redujo al 0.6 cuando se aplicó el Código Armonizado HS-8 a las líneas arancelarias.

Sin embargo, las disputas comerciales de China con varios de sus socios han puesto de manifiesto la multiplicidad de subsidios que el

gobierno otorga a las empresas estatales. Asimismo, el reembolso del IVA para las exportaciones también es muy controvertido porque algunos países lo ven como un subsidio de facto a las exportaciones (Li, Qiu y Xue 2016:416).

Vale la pena enfatizar que las disputas comerciales no son una novedad para las potencias comerciales. Actualmente, de acuerdo con el *World Economic Forum*, China mantiene 55 disputas y EUA 253; 32 de las cuales son entre ambos países.

## 2.2 La participación de China en el comercio mundial

Si el crecimiento económico de China ha sido impresionante, el del comercio exterior lo ha sido aún más. Varios autores, tanto chinos como extranjeros, han argumentado durante varios años que el cambio institucional de China concretado en la reforma económica y la apertura hacia el exterior propiciaron la transformación productiva, el desarrollo industrial, el crecimiento económico y el consecuente incremento en el comercio exterior sin precedentes. De esta forma, China se convirtió en el principal exportador del mundo y en el segundo importador, sólo después de EUA. Durante el período que va de 1978 a 2016 el comercio total de China pasó de 20,640 millones a 3 billones 685,500 millones de dólares, tal como se muestra en el Cuadro 1 y el Gráfico 4.

Así, mientras que en 1979 las exportaciones de China representaban sólo el 0.8 por ciento de las exportaciones mundiales de bienes y servicios no atribuibles a factores, para 2010, China ya se había convertido en el mayor exportador de bienes del mundo, con 9.6 por ciento de la cuota global y una participación del 8.4 por ciento de los bienes y servicios no factoriales (Lin 2011).

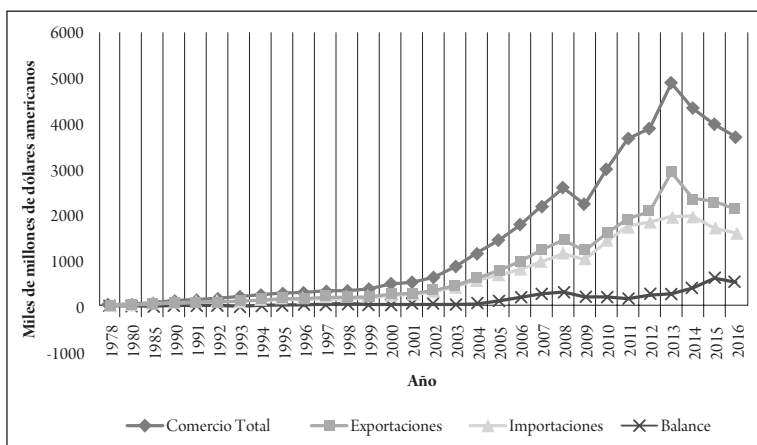
El comercio exterior de China en 2016 equivalió al 37 por ciento de su PIB; 19.6 por ciento para las exportaciones y 17.4 por ciento para las importaciones (WITS 2017). China es, asimismo, el país con el mayor nivel de comercio y superávit en su balanza comercial. Aunque, como

**Cuadro 1. Comercio Internacional de China 1978-2016**  
(miles de millones de dólares)

Año	Comercio total	Exportaciones	Importaciones	Balance
1980	38.14	18.12	20.02	-1.90
1985	69.6	27.35	42.25	-14.90
1990	115.44	62.09	53.35	8.74
1995	280.86	148.78	132.08	16.70
2000	474.29	249.2	225.09	24.11
2005	1,421.91	761.95	659.95	102.00
2010	2,970.00	1,580.00	1,390.00	190.00
2011	3,641.86	1,898.38	1,743.48	154.90
2012	3,867.12	2,048.71	1,818.41	230.31
2013	4,858.99	2,909.00	1,949.99	259.01
2014	4,301.52	2,342.29	1,959.23	383.06
2015	3,953.03	2,273.47	1,679.56	593.90
2016	3,685.50	2,097.60	1,587.90	509.70

Fuente: elaboración propia con base en China Statistical Yearbook (2016).

**Gráfico 4. Comercio internacional de China, 1978-2016**



Fuente: elaboración propia con base en China Statistical Yearbook (2016); UNCOMTRADE (2016).

se aprecia en el siguiente cuadro, Estados Unidos continúa siendo el principal mercado del mundo, superando a China con más de 500,000 millones de dólares. Esta situación es la fuente material de los conflictos comerciales y financieros entre China y EUA, así como de otros países emergentes, por ejemplo, México.

**Cuadro 2. Potencias Comerciales, 2017**  
(Miles de millones de dólares americanos)

País	Exportaciones	Importaciones	Total	Saldo
Estados Unidos	1,900	2,352	4,252	-452
China	2,157	1,731	3,888	426
Alemania	1,401	1,104	2,505	297
Japón	683	625	1,308	58
Francia	541	576	1,117	-35
Hong Kong	540	561	1,101	-21
Corea del Sur	552	448	1,000	104
Países Bajos	526	435	961	91
Rusia	336	212	548	124

Fuente: elaboración propia con base en Central Intelligence Agency (2017).

### 3. La relación comercial China-EUA

La relación comercial entre China y EUA se encuentra en este momento –agosto de 2018– en una difícil coyuntura, caracterizada por lo que podría convertirse en una guerra comercial de consecuencias impredecibles para el comercio y la economía mundial.

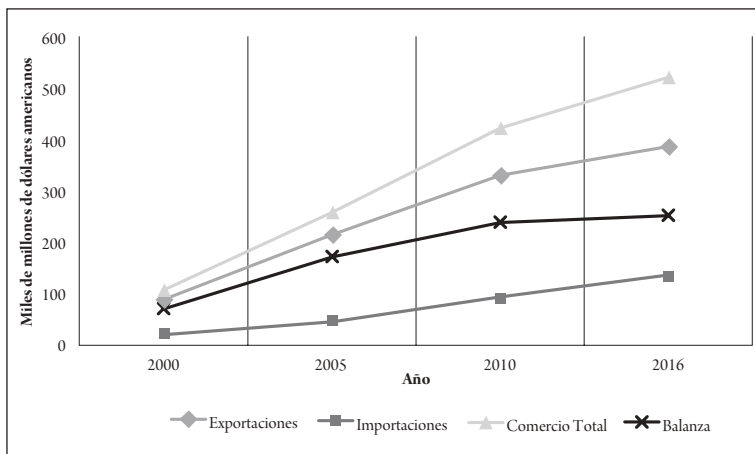
Si bien el comercio de China con EUA aumentó rápidamente desde que las dos naciones establecieron relaciones diplomáticas y normalizaron sus relaciones comerciales en 1979, a partir de 2001 –cuando China ingresó a la OMC– el intercambio de bienes y servicios se incrementó de manera exponencial. Entre 2001 y 2017 el comercio entre China y EUA aumentó en más de cinco veces, al pasar de 121,460.7 millones de dólares a 635,966.6 millones. Tal como se muestra en el

**Cuadro 3. Comercio de bienes EE.UU.-China, 2001-2017**  
(millones de dólares en bases nominales)

Año	Exportaciones	Importaciones	Comercio total		Saldo
2001	19,182.30	102,278.40	121,460.70	-	83,096.10
2002	22,127.70	125,192.60	147,320.30	-	103,064.90
2003	28,367.90	152,436.10	180,804.00	-	124,068.20
2004	34,427.80	196,682.00	231,109.80	-	162,254.30
2005	41,192.00	243,470.10	284,662.10	-	202,278.10
2006	53,673.00	287,774.40	341,447.40	-	234,101.30
2007	62,936.90	321,442.90	384,379.80	-	258,506.00
2008	69,732.80	337,772.60	407,505.40	-	268,039.80
2009	69,496.70	296,373.90	365,870.60	-	226,877.20
2010	91,911.10	364,952.60	456,863.70	-	273,041.60
2011	104,121.50	399,371.20	503,492.70	-	295,249.70
2012	110,516.60	425,619.10	536,135.70	-	315,102.50
2013	121,746.20	440,430.00	562,176.20	-	318,683.80
2014	123,657.20	468,474.90	592,132.10	-	344,817.70
2015	115,932.00	483,188.70	599,120.70	-	367,256.70
2016	115,602.10	462,618.10	578,220.20	-	347,016.00
2017	130,369.50	505,597.10	635,966.60	-	375,227.50

Fuente: United States Census Bureau, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html> (27/03/2018).

**Gráfico 5. Comercio China-EUA, 2000-2016**



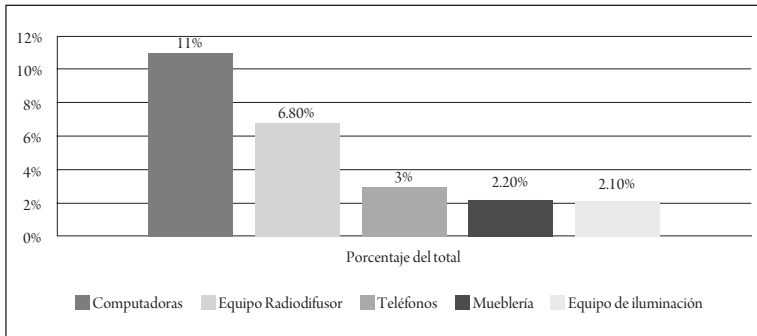
Fuente: elaboración propia con base en OEC (2016<sup>a</sup>).

Cuadro 3 y en el Gráfico 5, en este año las exportaciones de China a la Unión Americana ascendieron a 505,597; mientras que las importaciones fueron de sólo 130,370 millones de dólares.

Las exportaciones de China a EUA representan el 15% de sus ventas globales al exterior. China exporta todos tipos de bienes, especialmente electrónicos y semiconductores. Los teléfonos celulares manufacturados en fábricas chinas tuvieron un valor de 70,390 millones de dólares; mientras que la factura en computadoras fue de 45,520 millones, a la que se suman 31,610 millones en accesorios. El equipamiento para telecomunicaciones fue de 33, 480 millones de dólares.

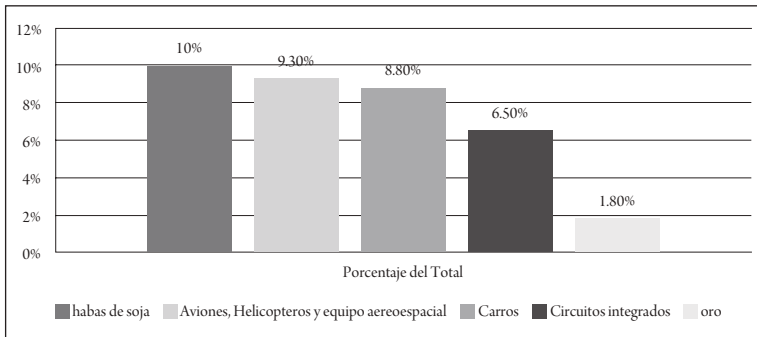
Los muebles y otros artículos para el hogar generaron 20,670 millones en exportaciones; mientras que los electrodomésticos rondaron los 14,150 millones, junto a 10,730 millones en televisores. Las exportaciones de juguetes y productos deportivos generaron en 2017 importaciones por valor de 26,770 millones. El sector textil, incluyendo calzado, movió 35,680 millones. En los gráficos 6 y 7 se presentan los principales productos exportados e importados de China hacia y desde EUA.

**Gráfico 6. Principales productos exportados de China a EUA, 2016**



Fuente: elaboración propia con base en OEC (2016b).

**Gráfico 7. Principales productos importados de China desde EUA., 2016.**



Fuente: elaboración propia con base en OEC (2016<sup>a</sup>).

#### 4. La imposición de aranceles EUA-China: ¿el inicio de una guerra comercial?

Las medidas proteccionistas del gobierno de Trump sobre el comercio con China y otros países se han dado en cascada, al igual que los movimientos de represalia de éstos. Lo que comenzó con la aplicación de aranceles en pequeña escala a lavadoras y paneles solares de varios países, se amplió para incluir acero y aluminio. En el caso de China se agregaron cientos de productos y el gobierno de EUA. ha estudiado la aplicación de aranceles adicionales sobre los automóviles importados y amenaza con más acciones contra China.

Teniendo en cuenta que desde su campaña electoral el presidente Donald Trump prometió de manera puntual nivelar el comercio con China, al inicio del nuevo gobierno estadounidense la dirigencia de Pekín se enfocó en dialogar sobre las relaciones comerciales entre ambas naciones para encontrar una solución favorable a ambas partes. Los equipos de negociación comercial de Washington y Pekín se reunieron en varias ocasiones sin llegar a acuerdos definitivos. Las negociaciones, que se habían suspendido en mayo, se retomaron en Washington a finales de agosto de 2018 sin ningún resultado.



Tal como han dado cuenta los medios de comunicación, sin contar otros conflictos comerciales muy específicos de Estados Unidos, este país ha puesto en vigor dos grandes paquetes arancelarios hacia China: el primero, un tanto modesto, fue por un valor aproximado de 3,000 millones de dólares de cada lado (Estados Unidos al acero y al aluminio, y China a ciertos productos agrícolas); y el segundo, por alrededor de 34,000 millones de dólares, a productos de alta tecnología por parte de Estados Unidos, y China a mercancías agrícolas y energía (El País 2018b).

Hasta agosto de 2018, la controversia arancelaria China-Estados Unidos había alcanzado el siguiente nivel: a la propuesta de Trump de tasar con un arancel del 25 por ciento a mercancías chinas por un valor de 200,000 millones de dólares, Pekín anunció su intención de gravar productos importados de Estados Unidos por valor de 60,000 millones de dólares con aranceles que van del 5 al 25 por ciento. El Ministerio de Comercio de China da cuenta de que los nuevos impuestos se aplicarían a más de 5,200 productos, centrados en el sector agrícola o el químico. El arancel más bajo se aplicaría a bienes como aviones o computadoras y el más alto a productos como carne, trigo, vino o gas natural licuado. La entrada en vigor de este nuevo paquete de tarifas queda sujeta a que Washington ponga en marcha el suyo a modo de contraataque (El País 2018b).

En el último paquete arancelario –que aún no entra en vigor– China no amenazó con medidas en la misma proporción que EUA., dado que sus importaciones son inferiores a las Washington; sin embargo, ambos países se encaminan a tasar aproximadamente la mitad del valor de las importaciones mutuas de mercancías de 2017.

A diferencia del tono beligerante de Trump y otros funcionarios del sector comercial de EUA., China ha utilizado un lenguaje menos agresivo, tal como se aprecia en el comunicado del Ministerio de Comercio de China donde expresa que:

China espera que Estados Unidos revoque las medidas que violan las normas de la OMC y regrese el comercio entre China y Estados Unidos a la

senda normal ... la cooperación es la única opción correcta para China y EUA. Las dos partes deben resolver las preocupaciones de la contraparte a través del diálogo y la realización del desarrollo común, a fin de evitar mayores daños a la situación general de la cooperación China-EUA (MOFCOM 2018).

La dificultad de resolver la controversia comercial entre China y Estados Unidos –y, por extensión, de ambos con otros países– radica en sus estructuras económicas y, por ende, en sus políticas comerciales. Tal como afirma Joseph E. Stiglitz (El País 2018c), Estados Unidos tiene un problema, pero no es con China; es interno: su tasa de ahorro es muy baja, por lo tanto, tiene que importar capital, además de tener un enorme déficit comercial. Por su parte, el déficit fiscal (persistente en la economía de EUA. desde los años setenta), alcanzó los 668,000 millones de dólares en 2017 y se proyecta que supere el billón de dólares para 2020, independientemente de los resultados de una posible guerra comercial.

Por su parte, Caroline Freund, economista del Peterson Institute for International Economics, afirma que el déficit de EUA. no se debe sólo a malos acuerdos comerciales, sino a la estructura del gasto de las familias y del gobierno: “Si se redujera el consumo”, añade, “las importaciones caerían” (El País, 2018a). Además, paradójicamente, la fortaleza del dólar continúa abaratando los bienes importados desde China y desde el resto del mundo.

De este modo, si Estados Unidos aplica las medidas proteccionistas anunciadas y sustituye las importaciones con producción interna, los consumidores de EUA. tendrían que pagar precios altos por sus productos *Made in America*. Por ello, es poco probable que el déficit comercial de Estados Unidos con China cambie significativamente. La mayoría de los estadounidenses –como cualquier consumidor en el mundo– prefieren pagar lo menos posible por los bienes que adquieren, incluso si eso significa que otros estadounidenses pierdan sus trabajos (The Balance 2017). Las empresas estadounidenses que no pueden competir con productos chinos baratos deben reducir sus costos trasladando algunas fases de la producción a otros países donde

la mano de obra es más barata o cerrar. Las opciones obvias, además de China, son India, México y otros países subdesarrollados del Sudeste de Asia.

Además, hay que tener en cuenta que una considerable proporción de las importaciones estadounidenses provienen de fabricantes de EE. UU. ubicados en China, los cuales envían materias primas y partes a ese país para ensamblaje de bajo costo. Una vez enviados de vuelta a los Estados Unidos, estadísticamente se consideran importaciones. Las principales importaciones de Estados Unidos del mercado chino son productos electrónicos de consumo, ropa y maquinaria.

Además, como reconoce el gobierno de Estados Unidos (USTR 2017), este país ha mantenido un importante superávit en el rubro de comercio de servicios. Sólo en 2016 las exportaciones de servicios de Estados Unidos a China alcanzaron 54, 200 millones de dólares; mientras que las de China fueron de solamente 16,100 millones. El superávit comercial de los servicios de EUA. con China fue de 38,000 millones.

China, por su parte, mantiene la estructura del comercio exterior negociada con la OMC, la cual permitió su ingreso en 2001. Así, su calidad de economía en desarrollo le da el derecho de imponer mayores aranceles a sus importaciones, en comparación con los países desarrollados; además de los condicionamientos a las inversiones externas que aplica el gobierno de Pekín y las autoridades locales.

Públicamente, la dirigencia china sostiene que puede hacer frente a una guerra comercial. Un estudio de la Universidad de Tsinghua estima que los aranceles impuestos hasta ahora y los que podrían presentarse en un futuro inmediato recortarán la tasa de crecimiento económico en sólo 0.3 por ciento (New York Times 2018). China vendió el año pasado productos a Estados Unidos por un valor aproximado de 500,000 millones de dólares, lo que representa casi una cuarta parte de sus exportaciones totales y alrededor del 4 por ciento de la producción económica nacional. Si Estados Unidos impusiera aranceles a todos los productos chinos, incluso los economistas chinos más

pesimistas sostienen que el país podría sufrir sólo una caída del 1 por ciento de la producción por la pérdida de exportaciones; podría ver disminuidos sus espacios comerciales frente a otros países como Corea del Sur, pero encontraría oportunidades para exportar sus productos a otros mercados (New York Times 2018).

Hay que tener en cuenta, además que, ante un enfrentamiento comercial, el sistema político de China le permite contener alguna inconformidad que pudiera surgir y cuenta con márgenes de manobra suficientes para redirigir recursos económicos a donde la estructura productiva y comercial lo requiera. De hecho, para evitar lo más posible que una guerra comercial afecte su crecimiento económico, el gobierno de China ha implementado ya una serie de medidas consistentes en una mayor inversión en infraestructura y la disminución de los impuestos a las empresas (El País 2018a). Por otra parte, Pekín espera que Washington se vea presionado por los votantes que perciben directamente las dificultades comerciales con China, en especial lo productores que verán suspendidas sus exportaciones a ese país.

China es tan competitiva en algunos sectores que durante el primer semestre de 2018 el valor del comercio de mercancías con los Estados Unidos se mantuvo sin cambios a pesar de los aranceles (aún limitados) que entraron en vigor. De acuerdo con el *United States Census Bureau*, de enero a junio de 2018 las exportaciones de China hacia EUA. alcanzaron 249,739.2 millones de dólares; las importaciones 64,017.9 millones y el superávit 185,721.3 millones.

En términos del comercio total con el exterior, los datos de la *General Administration of Customs of China* (2018) reportan un aumento anual del 4.9 por ciento para las exportaciones y un 11.5 por ciento para las importaciones, así como un superávit del 26.7 por ciento (Xinhuanet 2018). Estos datos duros dan cuenta del amplio margen de maniobra con el que cuenta Pekín para las negociaciones con los EUA.

Si bien en términos rigurosamente comerciales no parece existir gran peligro para China, sin embargo, una guerra comercial podría socavar la confianza en la economía del país y provocar una fuga de

capitales a pesar del control monetario y económico del régimen (New York Times 2018).

En síntesis, la controversia económica China-EUA. va mucho más allá de un conflicto arancelario; obedece más bien a la intención de EUA. de impedir o retrasar lo más posible el ascenso económico de China. Ascenso que pasaría, naturalmente, de una estrategia geoeconómica a una de carácter geopolítica por parte de China.

## 5. Conclusiones

El resurgimiento de China se explica por la existencia de una dirigencia política con una perspectiva de largo plazo, el establecimiento de un orden institucional, la reunificación del país y la definición de sus fronteras, así como el paso del aislamiento económico a la apertura hacia el exterior, al grado de convertir a su economía en una totalmente integrada e interconectada con el resto del mundo; el comercio exterior es un elemento paradigmático de la participación de China en la arena internacional. China considera que tiene todo el derecho de integrarse al sistema internacional en términos de igualdad con las grandes potencias porque ya es una de ellas. Asimismo, afirma que su relación con EUA. puede ser mutuamente beneficiosa y no de suma cero.

Algunos teóricos estadounidenses y chinos, ultranacionalistas y defensores del realismo clásico de los tiempos de la Guerra Fría, consideran que la competencia entre China y Estados Unidos por la hegemonía en Asia necesariamente los llevará a una guerra por el predominio global. Evidentemente, una confrontación no sólo militar, sino económica entre dos potencias como China y Estados Unidos, tendría resultados desastrosos para ambas partes y para el resto del mundo; de ahí que las actuales diferencias en el terreno económico no tengan otra salida lógica que la cooperación. Dicha cooperación

implica un reajuste de las condiciones institucionales entre ambos países en el contexto del régimen internacional de comercio.

La reemergencia de China y su nuevo papel en el sistema internacional no presupone la decadencia de EUA. Este país continúa siendo una “economía y una sociedad notablemente dinámica. Pero es igualmente erróneo suponer, como muchos líderes estadounidenses frecuentemente lo hacen, que la posición relativa en el mundo del poder no está cambiando” (White 2012:4). De ahí que la reemergencia de China, en calidad de gran potencia, implique un reajuste del orden mundial. China desde finales de los años setenta ha venido redefiniendo su identidad social en el contexto del sistema internacional. Por una parte acata los principios, las normas y reglas de los regímenes internacionales, como el comercial y financiero, pero ajustadas y aplicadas de conformidad con sus intereses nacionales.

El ascenso económico de China, específicamente en el aspecto comercial, ha llegado a convertirse en una fuente de conflicto con Estados Unidos, debido al marcado desequilibrio comercial. Para “resolver” este problema Donald Trump ha impuesto aranceles a muchos productos chinos y amenaza con ampliarlos a niveles sin precedentes; por su parte, China ha anunciado medidas arancelarias similares, aunque no de la misma intensidad en términos monetarios. Estos amagos de guerra comercial han propiciado reuniones de trabajo entre los principales representantes comerciales de ambos países, pero hasta ahora –agosto de 2018– los resultados han sido infructuosos.

El problema del déficit estadounidense radica en su estructura económica orientada hacia el gasto y a un déficit fiscal endémico. Así que un acuerdo únicamente sobre aranceles entre China y Estados Unidos no resolvería el problema del déficit estadounidense, dado que la cuestión es más de fondo y se relaciona con la estructura económica de cada país, y su inserción en el sistema económico internacional donde las cadenas globales de valor tienen su propia dinámica. El riesgo de generar una guerra comercial parece ser más bien una maniobra político-electoral del presidente Trump.

El gobierno de Trump ha resuelto momentáneamente su controversia arancelaria con la Unión Europea y ha llegado a un acuerdo (en principio) con México para la firma del nuevo TLCAN, con el fin de orientar su atención en la controversia económica y comercial con China.

## Bibliografía

- Bernstein, Richard. 2014. *China 1945 Mao's Revolution and American's Fateful Choice*. Nueva York: Vintage Books.
- Brzezinski, Zbigniew. 1998. *El gran tablero Mundial*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Central Intelligence Agency. 2017. En: [<https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/rankorder/rankorderguide.html>]. Consultado en marzo de 2018.
- China Statistical Yearbook. 2016. En: [<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2016/indexeh.htm>]. Consultado en julio de 2017.
- CNN Business. 2018. En: [<http://money.cnn.com/2018/05/08/news/economy/us-china-trade-war-talks/index.html>]. Consultado en mayo de 2018.
- El País. 2018a. En: [[https://elpais.com/economia/2018/04/03/actualidad/1522755499\\_990442.html](https://elpais.com/economia/2018/04/03/actualidad/1522755499_990442.html)]. Consultado en mayo de 2018.
- El País. 2018b. En: [[https://elpais.com/internacional/2018/08/03/actualidad/1533301935\\_736849.html](https://elpais.com/internacional/2018/08/03/actualidad/1533301935_736849.html)]. Consultado en agosto de 2018.
- El País. 2018c. En: [[https://elpais.com/economia/2018/08/15/actualidad/1534349753\\_885576.html](https://elpais.com/economia/2018/08/15/actualidad/1534349753_885576.html)]. Consultado en agosto de 2018.
- Eslake, Saul. 2006. "China and India in the World Economy and the Implications for Australia". *ABA Journal* 1, pp. 1-15.

- General Administration of Customs of the People's Republic of China. 2018. En: [<http://english.customs.gov.cn/statics/2af24093-1edb-45b7-9b72-4918948954af.html>]. Consultado en agosto de 2018.
- Harari, Yuval Noah. 2014. *De animales a dioses. Breve historia de la humanidad*. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial, s.A.
- Huffpost. 2012. En: [[https://www.huffpost.com/entry/chinas-growing-economic-s\\_b\\_1100416](https://www.huffpost.com/entry/chinas-growing-economic-s_b_1100416)]. Consultado en mayo de 2018.
- Huffpost. 2014. En: [[https://www.huffpost.com/entry/chinas-innovative-paradig\\_b\\_5760740](https://www.huffpost.com/entry/chinas-innovative-paradig_b_5760740)]. Consultado en mayo de 2018.
- IMF (International Monetary Fund). 2017. En: [<https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/CHN>]. Consultado en marzo de 2018.
- Li, Tan, Larry Qiu y Ying Xue. 2016. "Understanding China's Foreign Trade Policy: A Literature Review". *Front. Econ. China* 3, pp. 410-438.
- MOFCOM (Ministry of Commerce People's Republic of China). 2018. En: [[http://english.mofcom.gov.cn/article/zt\\_tradeconflict/](http://english.mofcom.gov.cn/article/zt_tradeconflict/)]. Consultado en agosto de 2018.
- New York Times. 2014. En: [[https://www.nytimes.com/2018/08/14/world/asia/china-trade-war-trump-xi-jinping.html?rref=collection%2Ftimestopic%2FChina&action=click&contentCollection=world&region=stream&module=stream\\_unit&version=latest&contentPlacement=5&pgtype=collection](https://www.nytimes.com/2018/08/14/world/asia/china-trade-war-trump-xi-jinping.html?rref=collection%2Ftimestopic%2FChina&action=click&contentCollection=world&region=stream&module=stream_unit&version=latest&contentPlacement=5&pgtype=collection)]. Consultado en agosto de 2018.
- New York Times. 2018. En: [<https://www.nytimes.com/2018/05/01/opinion/america-china-trump-trade.html>]. Consultado en mayo de 2018.
- OCDE Development Centre. 2001. En: [[https://read.oecd-ilibrary.org/development/the-world-economy\\_9789264104143-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/development/the-world-economy_9789264104143-en#page1)]. Consultado en agosto de 2013.
- OEC (The Observatory of Economic Complexity). 2016a. En: [[https://oec.world/en/visualize/tree\\_map/hs92/import/chn/usa/show/2016/](https://oec.world/en/visualize/tree_map/hs92/import/chn/usa/show/2016/)]. Consultado en marzo de 2018.



- OECD (The Observatory of Economic Complexity). 2016b. En: [[https://oec.world/en/visualize/tree\\_map/hs92/export/chn/usa/show/2016/](https://oec.world/en/visualize/tree_map/hs92/export/chn/usa/show/2016/)]. Consultado en marzo de 2018.
- Reuters. 2018. En: [<https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-latin-america/u-s-china-rivalry-poses-risks-benefits-for-latin-america-idUSKCN1HC0F4>]. Consultado en abril de 2018.
- The Balance. 2018. En: [<https://www.thebalance.com/u-s-china-trade-deficit-causes-effects-and-solutions-3306277>]. Consultado en agosto de 2018.
- Trading Economics. 2018. En: [<https://tradingeconomics.com/china/gdp-growth-annual>]. Consultado en marzo de 2018.
- UNComtrade. 2016. En: [<https://comtrade.un.org/labs/dit-trade-vis/?reporter=826&type=C&year=2017&flow=2&commodity>]. Consultado en julio de 2017.
- UNX (United Explanations). 2010. En: [<http://www.unitedexplanations.org/2010/12/07/la-teoria-del-ascenso-pacifico-de-china-en-el-sistema-internacional/>]. Consultado en enero de 2017.
- USTR (Office of the United States Trade Representative. Executive Office of the President) 2018. En: [<https://ustr.gov/countries-regions/china-mongolia-taiwan/peoples-republic-china>]. Consultado en marzo de 2018.
- Waggle, S. et al. 2017. "Integrating Border Regions and Connectivity and Competition in South Asia". *World Bank Paper* No. 6907. Economics Research Network. Consultado en marzo de 2018.
- Welch Larson, Deborah. 2016. "Will China be a New Type of Great Power?" *Oxford Journals* 4, pp. 323-348. White, Hugh. 2012. *The China Choice. Why We Should Share Power*. Nueva York: Oxford University Press.
- WITS (World Integrated Trade Solution). 2018. En: [<https://wits.worldbank.org/countrysnapshot/es/CHN/textview>]. Consultado en enero de 2018.

- World Economic Forum. 2017. En: [<https://www.weforum.org/agenda/2016/12/the-world-s-top-economy-the-us-vs-china-in-five-charts/>]. Consultado en enero de 2018.
- Xinhuanet. 2018. En: [[http://www.xinhuanet.com/english/2018-07/13/c\\_137321719.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-07/13/c_137321719.htm)]. Consultado en agosto de 2018.
- Zhu, Xiaodong. 2012. "Understanding China's Growth: Past, Present, and Future". *Journal of Economic Perspectives* 4, pp. 103-124.

# El Foro de Cooperación China-Europa Central y Oriental (Foro 16+1) y la Iniciativa Cinturón y Ruta de la Seda

*Manuel de Jesús Rocha Pino*

## Introducción

En el trabajo se elabora un análisis del Foro de Cooperación China-Europa Central y Oriental (en adelante Foro 16+1) y los mecanismos de cooperación y diálogo que ha establecido China con 16 países de la región de Europa Central y Oriental (también Europa del Este, de forma indistinta) para instrumentar algunos de los proyectos de la Iniciativa Cinturón y Ruta de la Seda (CYR), en sus vertientes del Cinturón Económico de la Ruta de la Seda (CERS) y la Ruta de la Seda Marítima del siglo 21 (RSM-21). De forma significativa, de los 16 países europeos participantes en el Foro, 11 son también Estados miembros de la Unión Europea (UE). Los países miembros del Foro 16+1 que pertenecen a la UE son: Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Lituania, Letonia, Polonia, Rumania y la República Checa. Por otra parte, cinco miembros europeos del Foro no pertenecen a la UE; estos son: Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia, Montenegro y Serbia (estos países ya han iniciado un proceso de adhesión a la UE) (Richet 2018:4).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La página oficial del Foro 16+1 se encuentra en: [<http://www.china-ceec.org/eng/>]

La investigación se divide en dos partes: 1) En la primera parte, se hace una descripción de las relaciones mantenidas entre China y los países de Europa del Este desde la década de 1950 hasta la actualidad. Igualmente se describe el origen del Foro 16+1, creado en 2012, en tanto un espacio de diálogo y cooperación multilateral, con una agenda principalmente económica, establecido entre China y los países europeos mencionados. En la investigación se considera que en el proceso de conformación e institucionalización del Foro 16+1, el gobierno chino ha tomado como referencia a dos mecanismos de cooperación que ha impulsado durante los últimos años: a) La cooperación multilateral Sur-Sur desarrollada en foros de cooperación regional como el Foro de Cooperación China-África (FOCAC, creado en 2000) o el Foro China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Foro China-CELAC, creado en 2015); b) La experiencia de cooperación desarrollada con la UE a través de la asociación estratégica China-UE (creada en 2003). La investigación utiliza un marco teórico liberal-institucionalista para elaborar un análisis que identifique los principales objetivos y prioridades de los participantes del Foro 16+1: estos objetivos se relacionan con el pragmatismo económico y la instrumentación de iniciativas de cooperación, sin principios de condicionalidad política, con la finalidad de incrementar una incipiente interdependencia económica establecida entre China y los países de Europa del Este.<sup>2</sup>

2) En la segunda parte del trabajo se analiza la doble función que representa el Foro 16+1 en el desempeño de las relaciones de China con los países de Europa del Este: a) En primer lugar, la naturaleza multilateral del Foro; b) En segundo lugar, se identifica que el Foro 16+1 también funciona como un espacio de diálogo y cooperación bilateral entre China y algunos de los países europeos que lo integran, con la finalidad de instrumentar algunos planes de cooperación en concreto.

---

2 Robert Keohane define el concepto de interdependencia como una "... dependencia mutua" entre los actores, es decir una relación en la que los participantes se ven afectados de manera cada vez más costosa por las acciones de otros" (Keohane 1990:63).

Con una finalidad metodológica, en la investigación se han agrupado a los países europeos pertenecientes al Foro 16+1 de la siguiente forma (debido a la diversidad y asimetrías existentes entre ellos): 1) Los tres países bálticos: Estonia, Letonia, Lituania; 2) Los cuatro países pertenecientes al Grupo de Visegrado: Eslovaquia, Hungría, Polonia, República Checa; 3) Los dos países ubicados en los Balcanes Orientales: Bulgaria y Rumania (ambos miembros de la UE); 4) Los dos países de la antigua Yugoslavia que pertenecen a la UE: Croacia y Eslovenia; 5) Los cinco países ubicados en los Balcanes Occidentales que no pertenecen a la UE: Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia, Montenegro y Serbia. De la misma manera, en el análisis de la investigación se hace énfasis en el desarrollo de las relaciones políticas y económicas mantenidas entre China y los países del Grupo de Visegrado (los cuales cuentan con las mayores economías de la región y mantienen los mayores volúmenes en las transacciones comerciales y de inversión con China).<sup>3</sup> Como menciona Marsela Musabelliu, en su conjunto, estos países europeos “parecieran similares en su pasado político, especialmente durante la Guerra Fría, pero posteriormente a la década de 1990 aparecen con muchas diferencias en lo económico, lo social y en los discursos de sus políticas exteriores” (Musabelliu 2017:62-63).

---

3 El Grupo de Visegrado fue conformado en 1991 por Hungría, Polonia y Checoslovaquia (con la partición de Checoslovaquia en 1993, Eslovaquia y la República Checa se integraron al Grupo como países independientes). El Grupo se conformó como un mecanismo subregional para establecer relaciones de cooperación entre sus miembros con los objetivos de avanzar y consolidar sus procesos de transición política y económica (Dangerfield 2009:1737-1738).

# 1. Las relaciones China-Europa del Este y la conformación del Foro 16+1

## 1.1. La relación China-Europa del Este: de la Guerra Fría a la Posguerra Fría (1949-2011)

La historia de las relaciones mantenidas por la República Popular China y los países de Europa del Este inicia con el periodo de Guerra Fría durante la década de 1950. En ese momento, las relaciones entre la China maoísta y los países centroeuropeos pertenecientes a la esfera de influencia soviética mantuvieron un acercamiento diplomático, económico y militar: para el gobierno comunista chino fue muy importante recibir el reconocimiento internacional por parte de los países europeos pertenecientes a la esfera de influencia soviética (durante un periodo de la Guerra Fría en el que la mayoría de los países europeos occidentales establecerían relaciones diplomáticas con China hasta la década de 1970) (Bondiguel 2007:2-3). Sin embargo, a partir de 1960 inicia un distanciamiento entre los países europeos del Este y China como consecuencia del rompimiento sino-soviético producido por las disputas ideológicas y políticas generadas entre el gobierno de Mao y el de Nikita Kruschev; durante el resto del periodo de Guerra Fría las relaciones entre China y los países europeos del Este continuaron manteniéndose distantes con algunas excepciones: de esta manera, el gobierno maoísta mantuvo relaciones de acercamiento con los regímenes de Nicolae Ceaucescu en Rumania y con el de Enver Hoxha en Albania durante la década de 1960 y 1970, aunque de forma intermitente (y siempre como reflejo de los conflictos que se suscitaban entre los gobiernos de estos países y la hegemonía soviética) (Song 2018:1-2; Richet 2018:4; Marku 2017:380-382). Con el final de la Guerra Fría en 1989, el acercamiento entre China y los países de Europa del Este sufrió de algunos obstáculos, aunque por razones distintas a las disputas por el liderazgo del bloque comunista.

Durante la década de 1990, los países de Europa del Este iniciaron un proceso de transición política y económica para superar las consecuencias del periodo de los regímenes autoritarios y la hegemonía soviética; en este momento, las prioridades de estos países europeos fueron: su incorporación a las estructuras de integración económica y de defensa occidentales (como la UE y la Organización del Tratado del Atlántico Norte –OTAN), la transición hacia la implantación de sistemas políticos propios de la democracia liberal, la transición económica hacia el desarrollo de economías de mercado y la atracción de inversiones de capital occidental para superar el periodo de crisis posterior a la era soviética. Por su parte, los procesos de transición mencionados orientaron a los países de Europa del Este (con algunas excepciones como Rumania y Serbia) a mantener relaciones de bajo perfil con China: en ese momento el régimen chino era considerado como autoritario, sometido a las sanciones occidentales debidas a la represión en la Plaza de Tiananmen y todavía perteneciente al bloque comunista (Bondiguel 2007:3-4; Vangeli 2018:11).

Las actitudes de distanciamiento y crítica hacia el régimen comunista chino se mantuvieron durante la primera década del 2000 (agudizadas desde 1999 debido a la incorporación de Hungría, Polonia y la República Checa a la OTAN): con el proceso de adhesión a la UE de los países ex comunistas, concluido en 2004, países como Polonia, República Checa y los países bálticos se mostraron entre los más críticos hacia los términos del acercamiento sino-europeo ocurrido durante la primera mitad de esta década (particularmente a partir del establecimiento de la asociación estratégica China-UE en 2003). Así mismo, durante el diálogo convocado por el gobierno alemán (encabezado entonces por el Canciller Gerhard Schroeder) para el levantamiento del embargo de armas de la UE en contra de China, en 2005, los representantes de los países de Europa del Este fueron quienes mostraron una mayor oposición en el Parlamento Europeo (además de los representantes de Dinamarca y Países Bajos) (Shambaugh 2005:2). Igualmente, estos países del Este se mostraban más receptivos a los acercamientos

entre la UE con Taiwán y el Dalai Lama (además de mostrar una clara alineación hacia algunas políticas de Estados Unidos como en el caso de su apoyo a la invasión de Irak en 2003) (Kowalski 2017:10-11). Con el inicio del gobierno de Angela Merkel en Alemania, a partir de 2005, se abandonó el debate europeo sobre el levantamiento del embargo de armas en contra de China. Durante el resto de la década del 2000 las actitudes críticas de los países de Europa del Este miembros de la UE se mantuvieron sin variación.

Por otro lado, a partir del año 2010 inició un proceso de cambio en las relaciones China-UE como consecuencia del periodo de crisis económica mundial desencadenado desde 2007-2008 (Song 2018:4). Debido a la emergencia económica en la UE –la cual había producido una seria crisis financiera y bancaria en la eurozona, además de un incremento en el desempleo y los recortes presupuestales en miembros de la UE, la denominada austeridad– las autoridades europeas instrumentaron una redefinición de la relación bilateral China-UE: en los nuevos términos, la relación sino-europea tendría como prioridad al pragmatismo económico, aunque en detrimento de la promoción de los valores de la buena gobernanza como parte de la agenda bilateral (Jiang 2017:159-160; Kowalski 2017:8-9; Godement 2013:65).

La redefinición de la relación China-UE, en términos pragmáticos, se vio reflejada en cambios sobre las actitudes de los países de Europa del Este hacia China. Así mismo, el inicio de la década de 2010 coincidió con los periodos de gobierno de una nueva generación de dirigentes en los países del Grupo de Visegrado: como el segundo periodo de gobierno de Viktor Orbán, como Primer Ministro de Hungría (a partir de 2010), de Bronislaw Komorowski como Presidente de Polonia (2010-2015) y de Milos Zeman como Presidente de la República Checa (a partir de 2013) (Vangeli 2018:12; Jiang 2017:160-161; Kowalski 2017:7). Estos nuevos dirigentes iniciaron una etapa de apertura hacia las relaciones de cooperación económica y política con China (en medio del contexto de crisis económica mundial); además, los gobiernos de estos tres países del Grupo de Visegrado han tratado de mostrar



cierto liderazgo en las iniciativas de diálogo económico en China en el nivel regional. Como un antecedente del interés de China en Europa del Este, en agosto de 2009, durante una visita del Presidente serbio Boris Tadic a Pekín, China y Serbia acordaron establecer una asociación estratégica (Ministerio de Asuntos Exteriores de China 2009).

## 1.2. La relación China-Europa del Este durante el periodo 2011-2018: origen y objetivos del Foro 16+1

A partir de 2011, China inició un incremento de sus relaciones de cooperación con los 16 países de Europa del Este y en junio de ese año se realizó un Primer Foro de Cooperación China-Europa del Este en Budapest a la que asistió el entonces Primer Ministro Wen Jiabao (Jiang 2017:160; People's Daily 2011; China Daily 2011); posteriormente, la idea de estructurar un grupo de cooperación mediante el formato 16+1 comenzó a tomar forma durante la visita del Presidente de Polonia, Bronislaw Komorowski, a Pekín, en diciembre de 2011; durante esta visita China y Polonia acordaron establecer un acuerdo de asociación estratégica (Bienczyk-Missala 2016:116-117; Xinhua 2011).

La idea de instaurar el Foro 16+1 se instrumentó al año siguiente, durante el Segundo Foro de Cooperación China-Europa del Este, realizado en Varsovia, en abril de 2012: durante la reunión, el Primer Ministro Wen ofreció a sus 16 contrapartes europeas un Plan de Acción de 12 Puntos con la finalidad de avanzar en el proceso de institucionalización de la relación multilateral e incrementar las relaciones comerciales y de inversión entre China y Europa del Este, así como en otras áreas, por ejemplo, el turismo, la educación y la cultura (Ministerio de Asuntos Exteriores de China 2012; Song 2018:2). Esta reunión en Varsovia se considera la primera Cumbre del Foro 16+1. En septiembre de 2012, el gobierno chino avanzó en el proceso de institucionalización del Foro al establecer el secretariado del nuevo grupo regional en Pekín, como parte del Ministerio de Asuntos

Exteriores de China, y coordinado por el Viceministro chino de Asuntos Exteriores (Vangeli 2017:108-109; Song 2018:5). El actual Secretario General del Secretariado del Foro 16+1 es el Viceministro Wang Chao.

Las cumbres del Foro 16+1 se han efectuado de manera anual desde 2012, de forma ininterrumpida, algo que refleja la relevancia del Foro para los intereses de China: la importancia de la región de Europa del Este se relaciona, de manera clara, con la instrumentación de los proyectos del CYR en el espacio europeo en general (Hala 2018:84).<sup>4</sup> En este sentido, se pueden apreciar dos prioridades en la proyección del CYR en el espacio europeo en este momento: 1) La prioridad básica para China consiste en el aumento de su interdependencia económica con la UE mediante una mayor penetración de sus productos en los mercados europeos: durante 2017, las relaciones comerciales China-UE alcanzaron la cifra de €573,023 millones (Dirección General de Comercio de la Comisión Europea 2018:3); 2) Como parte del desarrollo de los proyectos de infraestructura del CYR en Europa, la región de Europa del Este resulta ser una prioridad específica (Vangeli 2017:102). La relevancia de Europa del Este se debe a que esta región es el puente entre los proyectos de infraestructura del CYR-CERS (desarrollados actualmente entre las provincias occidentales de China y Asia central) con el espacio europeo en general; igualmente, de acuerdo con el discurso del gobierno chino, los países de Europa del Este pueden beneficiarse de una inversión en el desarrollo de sus infraestructuras de comunicaciones (todavía menos desarrolladas en comparación a las existentes en los países de Europa occidental) gracias a la cooperación económica con China (Ministerio de Asuntos Exteriores de China, 2018). De la misma manera, debe considerarse que el desarrollo de infraestructura en Europa del Este, como parte de los proyectos

---

4 Durante el periodo 2012-2018, el Foro 16+1 ha realizado siete Cumbres: en Varsovia (2012); Bucarest (2013); Belgrado (2014); Suzhou (2015); Riga (2016); Budapest (2017) (Musabelliu 2017:64-68). La Cumbre de 2018 se realizó en Sofía.

del CYR, también resulta instrumental para el beneficio de los intereses económicos de China (Liu 2014:19).

En la actualidad, el principal proyecto de infraestructura instrumentado como parte del CERS en Europa del Este es el ferrocarril de alta velocidad Atenas-Belgrado-Budapest: una inversión muy relevante para los intereses de China, pues este ferrocarril conecta a Europa central con el Puerto del Pireo en Grecia (en donde, a su vez, confluye la RSM-21). El ferrocarril se encuentra financiado en un 85% por capital chino (en este caso el *Export-Import Bank of China* ha otorgado préstamos a los gobiernos de Hungría y Serbia) (Richet 2018:6; Euronews 2017). De forma significativa, la Séptima Cumbre del Foro 16+1 se realizó en el mes de julio de 2018 en Bulgaria (de una manera adelantada, pues durante los tres años previos las cumbres del grupo se habían realizado en el mes de noviembre); en un contexto internacional derivado por las sanciones comerciales del gobierno de Donald Trump en contra de otros actores internacionales (como China, Canadá y la UE), el Primer Ministro Li Keqiang declaró en Sofía:

China y los países de Europa del Este deberían salvaguardar conjuntamente la globalización económica y el libre comercio, mantener un sistema de comercio multilateral basado en normas, oponerse al unilateralismo y el proteccionismo, y promover enérgicamente la liberalización y la facilitación del comercio y la inversión [...] el Foro 16+1 es una plataforma abierta, transparente e inclusiva que siempre sigue las normas internacionales comunes, incluidas las normas de la Organización Mundial del Comercio, y el pertinente marco legal y regulatorio de la UE (ENGLISH.GOV 2018).

Por otra parte, en la investigación se identifica que la constitución del Foro 16+1 tiene como referente a dos experiencias desarrolladas por China en la construcción de diálogos con otros actores internacionales: a) Los Foros de Cooperación regional Sur-Sur como el FOCAC o el Foro China-CELAC; y b) La asociación estratégica China-UE.

a) En el primer caso el Foro 16+1 se puede considerar de forma similar a otros foros de cooperación económica, política y, recientemente, como parte de la cooperación pueblo a pueblo en donde prevalece la prioridad de expandir y proteger los intereses económicos de China: estas instituciones han sido estructuradas a través de la labor del Ministerio de Asuntos Exteriores de China, además de otras instituciones como el Ministerio de Comercio chino (Vangeli 2017:104). Al igual que en los otros foros de cooperación regional Sur-Sur, en el Foro 16+1 prevalece una retórica de cooperación solidaria entre los participantes (Kowalski 2017:6-7). Sin embargo, el principal objetivo de las relaciones de cooperación en el Foro 16+1 es el pragmatismo económico, aunque, por lo general, desde la perspectiva de los intereses económicos de China su prioridad es asegurar los mercados de exportación para sus productos. Especialmente si esta producción pertenece a sectores que tienen un exceso en su capacidad industrial, como las industrias del acero o de los materiales de construcción (en Europa del Este se encuentra un mercado de más de 100 millones de personas) (Richet 2018:2-3).

Por otro lado, hay una clara diferencia entre el Foro 16+1 y el FOCAC en el aspecto político: el gobierno chino, durante las cumbres del FOCAC, acostumbra a desarrollar un discurso crítico en contra del colonialismo y el comportamiento hegemónico que mantienen algunas potencias occidentales (como Estados Unidos), esto mediante el uso de conceptos como la democratización de las relaciones internacionales o la multipolaridad (Du Plessis 2014:118-119). Sin embargo, en el Foro 16+1 los funcionarios chinos no hacen alusión a conceptos similares ni a algún tipo de condicionalidad política: la prioridad es la cooperación y el pragmatismo económico, evitando la confrontación con un tercero (Hala 2018:84; Jakobowski

2018:10). También existe una clara diferencia entre el Foro China-CELAC en comparación el Foro 16+1: el primer caso ha sido estructurado a través del diálogo mantenido entre China y una organización regional preexistente como la CELAC (Yopo Herrera 2017:214). En contraste, el Foro 16+1 no tiene como antecedente a alguna organización regional similar ubicada en Europa del Este (Vangeli 2018:8-9).

- b) El Foro 16+1 toma como referencia las relaciones basadas en el pragmatismo económico que ha desarrollado la asociación estratégica China-UE a partir de 2010. De la misma manera, el proceso de institucionalización del Foro ha sido estructurado mediante la generación de diálogos sectoriales que sirven como coordinadores de las políticas de cooperación entre China y sus interlocutores europeos: este proceso es similar a la generación de diálogos de cooperación económica de la asociación estratégica China-UE (Jakobowski 2018:9; Hong 2017:10). Actualmente, los diálogos sectoriales que forman parte de las actividades del Foro 16+1 ascienden alrededor de 20. Por su parte, el gobierno chino ha convenido que la sede institucional de estos diálogos se ubique en localidades de los miembros europeos del Foro. Algunos de los principales diálogos instrumentados hasta el momento son: la Asociación para la promoción del Turismo (en Budapest); el Consorcio de Instituciones de Educación Superior (en Belgrado); la Cámara de Comercio Conjunta (en Varsovia y Pekín); el Centro de Asuntos Marítimos (en Gdansk); la Asociación para la Cooperación en Agricultura (en Sofía); la Asociación Interbancaria (en Budapest y Pekín), etc (Jakobowski 2018:9).

En la actualidad se discute si las actividades del Foro 16+1 pueden producir tensiones institucionales con las principales instancias europeas (como la Comisión Europea y la Presidencia del Consejo Europeo), en tanto que China ha organizado un espacio de cooperación multilateral con algunos miembros

de la UE, pero sin recurrir de manera estricta a las instituciones europeas en el proceso de conformación de la agenda de cooperación del Foro 16+1. Sin embargo, de acuerdo con la ordenación de sus prioridades, no parece ser que la intención de China sea producir tensiones o conflictos en sus relaciones con la UE. Por lo contrario, como menciona Liu Zuokui, para los intereses de China el Foro 16+1 podría tener la función de ser una plataforma institucional suplementaria a las relaciones que mantiene con la UE (Liu 2017:25-26 y 32; Ministerio de Asuntos Exteriores de China 2018).

También debe mencionarse que en la conformación del Foro 16+1 se han agrupado a países invitados (o seleccionados) por China, es decir, el concepto de Europa del Este en dicho Foro, constituido a partir de sus integrantes, ha sido diseñado por los intereses de China. Cabe señalar que no han sido invitados países como Bielorrusia, Moldavia y Ucrania debido a que estos pertenecen, desde la concepción china, a la esfera de influencia de Rusia (Hala 2018:84).

## 2. El Foro 16+1: un espacio de cooperación multilateral y bilateral

Como parte del desarrollo de las actividades de cooperación del Foro 16+1 ha podido observarse que China puede utilizar al mecanismo como una plataforma para establecer diálogos bilaterales con los países europeos participantes: esto se debe a que algunas negociaciones pueden ser abordadas, preferentemente, de una manera bilateral por el gobierno chino (especialmente en el caso de proyectos de inversión en infraestructura en algún país en concreto). La opción entre el enfoque multilateral y bilateral como espacios de negociación en el Foro 16+1, además de ser una elección pragmática, también tiene

consecuencias prácticas en la cohesión del mecanismo en tanto un nuevo bloque regional.

Como menciona Anastas Vangeli, al mantener relaciones de cooperación bilateral con los miembros del Foro “China ha avanzado en la conformación del enfoque regional” del grupo (Vangeli 2017:104), es decir, ambos enfoques pueden resultar complementarios. Pero este esquema también resulta favorable a los intereses de China, como señala Martin Hala: “el 16 + 1 no funciona como un bloque regional a través del cual los países de Europa del Este pueden coordinar sus políticas hacia China. Más bien, es una plataforma para dieciséis relaciones bilaterales con Beijing, asegurando a China una ventaja abrumadora en cada relación” (Hala 2018:84-85). Igualmente, desde una perspectiva crítica, la elección del bilateralismo puede derivarse a partir de una “falta de visión de China” para estructurar algunos de sus proyectos en el nivel regional (Richet 2018:2).

Si bien la complementariedad multilateralismo/bilateralismo es congruente con las preferencias mantenidas por la política exterior china durante la Posguerra Fría (tendientes al establecimiento de asociaciones estratégicas y el rechazo al establecimiento de alianzas en un sentido estricto) también es una práctica que favorece las posiciones de negociación de China en contraposición a sus socios de Europa del Este: esto debido a las asimetrías económicas existentes entre los involucrados (los países que podrían negociar mejor dichas asimetrías son los cuatro del Grupo de Visegrado) (Hala 2018:85). Por su parte, la existencia de estas asimetrías es una de las razones que pueden generar escepticismo sobre los alcances del Foro 16+1 entre los países de Europa del Este: una expresión de estas asimetrías es el temor al surgimiento de un exceso de endeudamiento por parte de los gobiernos nacionales y locales que adquieran los créditos de capital chino.

### 3. Consideración final

El Foro 16+1 consiste en un mecanismo de cooperación económica impulsado por China de manera similar a otros Foros de cooperación Sur-Sur como el Foro China-CELAC (con América Latina) o el FOCAC (con los países africanos). En el trabajo se describen algunos de los objetivos de China al patrocinar el Foro 16+1: 1) China requiere del apoyo de los países europeos en los niveles multilateral y bilateral con Europa del Este, así como en su cooperación con la UE y sus Estados miembros para la instrumentación de las iniciativas del CYR-CERS en Europa. 2) El Foro 16+1 se orienta principalmente por el pragmatismo económico de sus participantes, por esta razón China ha preferido no producir tensiones en la relación de los países de Europa del Este, pertenecientes a la UE, y la organización europea. 3) Los países de Europa del Este se interesan en promover las iniciativas de cooperación del Foro 16+1 debido a la ausencia de tensiones normativas y de principios de condicionalidad política en los proyectos.

El Foro 16+1 tiene como principal objetivo incrementar la interdependencia económica entre China y los países europeos participantes, al mismo tiempo se convierte en una plataforma institucional para la instrumentación de los proyectos del CYR-CERS en Europa del Este, estableciendo así un enlace entre Europa y los proyectos del CYR en Asia central. La racionalidad que orienta al Foro 16+1 es el pragmatismo económico; sin embargo, el Foro tiene el potencial de generar tensiones institucionales no deseadas en la UE. Igualmente, el Foro 16+1 se encuentra orientado por los intereses económicos de China: una condición que crea un escepticismo entre algunos sectores políticos y económicos de los países participantes. En la actualidad, el reto del gobierno chino a la hora de patrocinar al Foro 16+1 consiste en mantener un equilibrio entre sus intereses y las relaciones de cooperación Sur-Sur que, de forma equitativa, deberían establecerse entre los participantes, a pesar de sus asimetrías. Otro reto de China consiste



en incrementar sus relaciones de interdependencia con los países de Europa del Este sin desestabilizar a sus relaciones con la UE.

## Bibliografía

- Biencyk-Missala, Agnieszka. 2016. "Poland's Foreign and Security Policy main Directions". *UNISCI* 40, pp. 101-117.
- Bondiguel, Thomas. 2007. *Central Europe and China: towards a New Relation?* Praga: EUROPEUM Institute for European Policy.
- ChinaDaily. 2011. En: [[http://www.chinadaily.com.cn/china/2011we-neurope/2011-06/26/content\\_12777268.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2011we-neurope/2011-06/26/content_12777268.htm)]
- Dangerfield, Martin. 2009. "The Contribution of the Visegrad Group to the European Union's "Eastern" Policy: Rhetoric or Reality?" *Europe-Asia Studies* 10, pp. 1735-1755.
- Dirección General de Comercio de la Comisión Europea. 2018. *European Union, Trade in Goods with China*. Bruselas. Disponible en: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113366.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113366.pdf)
- Du Plessis, Ambrosé. 2014. "The Forum on China–Africa Cooperation, Ideas and Aid: National Interest(s) or Strategic Partnership?" *Insight on Africa* 2, pp.113-130.
- ENGLISH.GOV.CN. 2018. En: [[http://english.gov.cn/premier/news/2018/07/08/content\\_281476214157810.htm](http://english.gov.cn/premier/news/2018/07/08/content_281476214157810.htm)]
- Euronews. 2017. En: [<http://www.euronews.com/2017/11/28/serbia-starts-construction-of-chinese-funded-railway-to-budapest>]
- Godement, François. 2013. "Politics and Strategy: Key issues of China's Leadership Succession and their Relevance to the EU". En, Casarini, Nicola (ed.), *Brussels – Beijing: changing the Game?* París: European Union Institute for Security Studies, pp. 61-68.
- Hala, Martin. 2018. "Forging a New "Eastern Bloc"". *Journal of Democracy* 2, pp. 83-89.

- Hong Zhou. 2017. "An Overview of the China-EU Strategic Partnership (2003–2013)". En, Hong Zhou (ed.), *China-EU Relations: Reassessing the China-EU Comprehensive Strategic Partnership*. Singapur: Social Sciences Academic Press y Springer, pp. 3-31.
- Jakobowski, Jakub. 2018. "Chinese-led Regional Multilateralism in Central and Eastern Europe, Africa and Latin America: 16 + 1, FO-CAC, and CCF". *Journal of Contemporary China* 113, pp. 1-16.
- Jiang Li. 2017. "The 16 + 1 Mechanism and One Belt One Road Initiative, New Channels of Promoting Sino-Czech Relations". *Global Economic Observer* 1, pp. 159-166.
- Keohane, Robert. 1990. "El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas". En, Torres, Blanca (ed.), *Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?* México: El Colegio de México.
- Kowalski, Bartosz. 2017. "China's foreign policy towards Central and Eastern Europe: The '16+1' Format in the South–South Cooperation Perspective: cases of the Czech Republic and Hungary". *Cambridge Journal of Eurasian Studies* 1, pp. 1-16.
- Liu Zuokui. 2017. "China-CEEC Cooperation: China's Building of a New Type of International Relations". *Croatian International Relations Review* 78, pp. 19-34.
- Liu Zuokui. 2014. "The Role of Central and Eastern Europe in the building of Silk Road Economic Belt", *China International Studies* 2-3, pp. 184-195.
- Marku, Ylber. 2017. "China and Albania: the Cultural Revolution and Cold War Relations". *Cold War Story* 4, pp. 367-383.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de China. 2018. En: [[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1577455.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1577455.shtml)]
- Ministerio de Asuntos Exteriores de China. 2012. En: [[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/topics\\_665678/wjbispg\\_665714/t928567.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/wjbispg_665714/t928567.shtml)]
- Ministerio de Asuntos Exteriores de China. 2009. En: [[https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/2649\\_665393/t581207.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t581207.shtml)]

- Musabelliu, Marsela. 2017. "China's Belt and Road Initiative Extension to Central and Eastern European Countries - Sixteen Nations, Five Summits, Many Challenges". *Croatian International Relations Review* 78, pp. 57-76.
- People's Daily. 2011. En: [<http://en.people.cn/90001/90776/90883/7420628.html>]
- Richet, Xavier. 2018. *The 16+1 Format: Chinese presence in Fragmented Markets on the Periphery of Europe*. Budapest: China-CEE Institute.
- Shambaugh, David. 2005. "Lifting the EU Arms Embargo on China: An American Perspective", Ponencia presentada en la *CSIS/SWP Conference China's Rise: Diverging U.S. - EU Approaches and Perceptions*. Berlín, 28 al 29 de abril, pp. 1-6. Disponible en: <http://www.tfpd.org/pdf/Shambaugh.ChinaPaper.Apr2005.pdf>
- Song, Weiqing. 2018. "Introduction: Contextualizing China-Central and Eastern European Relations in the New Era". En, Song, Weiqing (ed.) *China's Relations with Central and Eastern Europe From "Old Comrades" to New Partners*. Nueva York: Routledge, pp. 1-10.
- Vangeli, Anastas. 2018. "Global China and Symbolic Power: The Case of 16 + 1 Cooperation". *Journal of Contemporary China* abril, pp. 1-14.
- Vangeli, Anastas. 2017. "China's Engagement with the Sixteen Countries of Central, East and Southeast Europe under the Belt and Road Initiative". *China & World Economy* 5, pp. 101-124.
- Xinhua. 2011. En: [<http://pl.china-embassy.org/pol/zt/zfvisit/t888992.htm>]
- Yopo Herrera, Mladen. 2017. "República Popular China y el nuevo posicionamiento geoestratégico: América Latina en la mira del Dragón". *Revista Política y Estrategia* 130, pp. 189-241.



# La salida de los Estados Unidos del *Trans-Pacific Partnership* y el papel de China en América Latina: ¿cooperación Sur-Sur?

Fábio Borges

Edith Venero Ferro

## Introducción

El 23 de enero de 2017 el presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, presentó una orden ejecutiva para iniciar la salida del país del *Trans-Pacific Partnership* (TPP), negociado por el gobierno Obama y que era una estrategia para contener la influencia económica y política de China en la región. El tratado fue firmado por 12 países<sup>1</sup> que representaban el 40% de la economía mundial y un tercio del comercio global.

Por otro lado, China ha buscado promover su propia versión de ese pacto comercial, el *Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) que integra un área de libre comercio de 16 naciones que excluye a Estados Unidos e incluye a la India. Este bloque concentra 3.400 millones de personas y es el bloque poblacional más grande del mundo.

La hipótesis de este trabajo es que la salida de los EUA del TPP facilita aún más la presencia de China en América Latina –especialmente en los países que conforman la Alianza del Pacífico: Chile, Colombia, México y Perú–, y la mayor relación económica entre estos países

---

1 Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, Estados Unidos y Vietnam.

trae desafíos comerciales, productivos y políticos que ponen en jaque la cooperación Sur-Sur que presume relaciones más equilibradas y horizontales.

Los objetivos de este artículo son demostrar cómo el cambio de postura de la política exterior de EUA –más proteccionista y menos interesado en América Latina– ha facilitado la penetración china, al tiempo que la intensificación de esas relaciones entre asiáticos y latinoamericanos reproducen relaciones comerciales, y de inversión Norte-Sur.

## 1. El TPP y la salida de los Estados Unidos

El *Trans-Pacific Partnership* (TPP) se firmó en Nueva Zelanda en 2016 por doce países, incluyendo a EUA, y tenía por objetivo –además de eliminar los aranceles comerciales y las otras barreras al comercio– incorporar asuntos que incluyen propiedad intelectual, derecho ambiental y laboral, y la solución de controversias en tribunales supranacionales, entre una amplitud de temas.

El TPP tuvo sus orígenes en una sociedad entre cuatro países del APEC: Brunéi, Chile, Nueva Zelanda y Singapur, que devino en un acuerdo que se denominó *Trans-Pacific Strategic Economic Partnership* (TPSEP), o P4, que se firmó en 2005 y entró en vigor en 2006. El documento fundador no contenía capítulos sobre inversión y servicios financieros, estos asuntos se empezarían a negociar en 2008 (Kolsky Lewis 2009). Ese mismo año EUA manifestó su interés para unirse al grupo negociador. Sin embargo, los estadounidenses preferían negociar un nuevo acuerdo en lugar de pertenecer al TPSEP. Después se incorporaron a las negociaciones Australia, Perú y Vietnam. En 2009, Barack Obama anunció que EUA formaría parte del TPP como miembro pleno. Posteriormente, se unieron al TPP Malasia, Canadá, México y Japón.

A fines del 2016, Donald Trump anunció la inminente salida de los Estados Unidos del TPP, argumentado que el tratado sería lesivo a

los intereses estadounidenses: “El Presidente de los EE.UU. sigue creyendo en los vínculos comerciales y de investimentos en el Asia, no obstante, desde su perspectiva ellos se reestructuran en un marco bilateral” (Ajami, 2018<sup>a</sup>, p. 1)<sup>2</sup>. Tras la salida de Estados Unidos, el acuerdo fue modificado a pedido de algunos miembros y relanzado como el *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPTPP) o el TPP-11. Los cambios en el acuerdo principalmente reevalúan las posiciones de EUA en la negociación.

Bajo la administración de Barack Obama, Washington persiguió el TPP –que permitiría que Estados Unidos liderará el comercio en el Pacífico– y el TTIP<sup>3</sup> –que buscaba reforzar sus relaciones con Europa y su predominio en el Atlántico. Estos serían los brazos comerciales de la estrategia global estadounidense: “El TPP y el TTIP restablecerían el equilibrio del poder mundial, solidificarían la integración económica de las democracias avanzadas y formularían las normas para todos los demás” (Stephens, Financial Times, 2016, *Apud.* Esteban Merino 2017).

Geoestratégicamente, para EUA lograr ambos acuerdos significaba mantener el control de las periferias orientales y occidentales de Eurasia, Europa alineada, Rusia aislada y China contenida. En palabras de Brzezinski: “Estados Unidos debe emplear su influencia en Eurasia para crear un equilibrio continental estable en el que EUA ejerza las funciones de árbitro político” (Brzezinski 1998, *Apud.* Esteban Merino 2017). Sin embargo, respecto a la negociación del TTIP entre Europa y Estados Unidos, se trata de aliados políticos, económicos y militares estableciendo un acuerdo; en el caso del TPP se trataba de disputar el liderazgo en la región con China, por eso la vitalidad de asegurar la estrategia del TPP. Con las elecciones las prioridades en la Casa Blanca cambiaron y su nueva estrategia –o falta de ella– alejaría el Asia Pacífico del radar estadounidense.

---

2 Todas las traducciones son responsabilidad de los autores.

3 *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), todavía en negociación.

Así, este contexto, al parecer, configura un retroceso de los Estados Unidos en materia de política exterior para el Asia Pacífico, pues no sólo las relaciones económicas han sido afectadas, el mismo capital político y la credibilidad del presidente de los EUA se han visto merma- dos. El desconcierto entre los miembros del TPP y los posibles nuevos horizontes para la alternativa a éste, el RCEP, liderado por Pekín, ha generado múltiples abordajes. A continuación, analizaremos al RCEP como estrategia china.

### 1.1 La estrategia china: El Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)

*Tight economic ties with its western and southern neighbours might help Beijing narrow the development gap between the less-developed western and the better-developed eastern parts of China. This gap is a serious threat for China's internal stability. Hence, the New Silk Road notion could become an indispensable element of the country's Western Development Policy, launched in 2000 and embracing 12 inland (mostly western) Chinese regions, and reinvigorate efforts to speed up development to catch up with the rich eastern coastal regions of China. Enhancing relations with western and southern neighbours has a security dimension as well (...) Closer economic and people-to-people relations give China instruments to monitor and control potential threats that may come from its neighbourhood (Szcudlik-Tatar 2013:5).*

El RCEP es un acuerdo liderado por China e, inicialmente, los miembros del ASEAN –como parte de su estrategia diplomática de jugador global y su identidad regional y nacional– para poder dinamizar sus relaciones económicas y políticas, al que se incorporaron otros socios estratégicos del ASEAN. Este acuerdo incluiría cooperación marítima, ambiental y de seguridad, además de programas para educación y cultura:



*(...) Regional Comprehensive Economic Partnership (rcep) negotiations... [includes] acceleration of joint infrastructure projects; stronger regional financial and risk-prevention cooperation; closer maritime cooperation; enhanced collaboration on security; and, more intensive people-to-people contacts along with increased cultural, scientific and environmental protection cooperation (Parameswaran Apud Szczudlik-Tatar 2013:4).*

El RCEP concentra 16 países de Asia y Oceanía, 3.600 millones de personas y un Producto Interno Bruto combinado de US\$ 30 billones. Y, aunque hubo críticas al carácter pragmático y sencillo de este acuerdo donde se privilegian las relaciones comerciales, también sería una reafirmación de China como potencia regional y global. Más aún, la creciente y decidida participación de Pekín en el Asia Pacífico –APEC, ASEAN y EAS<sup>4</sup>– desde su iniciativa de política exterior Belt and Road –de la que el RCEP hace parte importante– que, según Pekín, estaría más orientada al desarrollo, buscando integrar los recursos de los países regionales y crear beneficio mutuo. Todo ello, como estrategia para fortalecer su liderazgo y contrarrestar la influencia de los Estados Unidos en la región. Así lo explica Zang Sichen:

*The Initiative connects the development of China with countries along the Belt and Road through connectivity policies, infrastructure, trade, finance and people. By fostering interconnections and creation of a new open, inclusive, and balanced regional economic cooperation mechanism, the Initiative aims to form a mutually-beneficial community of interests or a "community of common destiny (Sichen 2018:3-4).*

Los esfuerzos que China destina, desde 2012, tienen programado consagrarse con la firma del RCEP en 2018, de acuerdo a lo informado en la Cumbre de Filipinas del 14 de noviembre de 2017. Así, el RCEP desde sus orígenes fue visto como contrapeso al TPP que era liderado por

---

4 *East Asia Summit.*

los EUA, principalmente durante el mandato de Barack Obama. No obstante, el retiro de este país al TPP se tradujo en incertidumbre, particularmente sobre el futuro, la utilidad y el éxito de esta iniciativa que se quedaba sin líder. *Forbes International* trataba de explicar y conciliar:

*Under Obama, the u.s. pursued the Trans-Pacific Partnership to the exclusion of China, explicitly stating that the tpp would let America, not China, lead the way on global trade in the Pacific. Similarly, notwithstanding China's perfunctory olive branch to the u.s., China's revival of the ancient Silk Road, One Belt, One Road - an infrastructure colossus the equivalent of 12 Marshall Plans - was an effort to assert and consolidate its growing influence in Asia and beyond...How then do we short-circuit the electoral mandate President Trump was given, avoid the disruption that this implies and receive the coming bounty that is rightfully ours? It won't happen if the u.s. and China avoid each other (Forbes 2018).*

En tanto, el Acuerdo sobrevivió y fue relanzado como una iniciativa más progresista e integral. El TPP sin Estados Unidos o TPP-11, ahora con liderazgo compartido –particularmente de Japón, Australia y Canadá–, es reciente y sus estrategias hacia China son ambiguas. Inmediatamente ante la salida de los EUA algunos líderes del TPP-11 se pronunciaban favorables a una negociación con China, aunque el gigante asiático no extendió, todavía, ningún documento que formalizase esta posibilidad. Básicamente, los líderes chinos saludaron al nuevo grupo y a las modificaciones hechas al Acuerdo, describiéndolo como abierto e inclusivo, en palabras del Canciller Wang Yi:

China no es parte del TPP, pero apoyamos con fuerza la liberalización comercial y hemos sido un actor clave en la cooperación económica en Asia Pacífico...Vemos de forma positiva cualquier acuerdo abierto, transparente e inclusivo que refuerce la integración económica regional siguiendo los principios de la Organización Mundial del Comercio, sea el TPP o el RCEP ... Esperamos ver una mejor comunicación y coordi-

nación entre las distintas iniciativas de libre comercio en nuestra región, para que puedan complementarse, resistir el proteccionismo y contribuir a una economía global abierta (Wang Yi, Bloomberg 2017)<sup>5</sup>.

Contrario a esta nueva actitud con respecto al TPP-11, en años anteriores China había criticado fuertemente el TPP propiciado por Washington, considerando lo opuesto a sus objetivos y modelo de integración, creado para garantizar el liderazgo de los EUA, basado en su estrategia del *Pivot to Asia* para la contención de China. No obstante, tanto el TPP como el RCEP han sido percibidos como iniciativas excluyentes: “The distinct feature of TPP is that China is excluded, and that of RCEP is that the US is excluded” (Aziz y Petri *Apud.* Hamanaka 2014).

Hamanaka destaca la importancia política de entender la exclusión cuando se forman las alianzas, pues la exclusión de los países rivales es necesaria para los países que buscan asumir el liderazgo (Hamanaka 2014). En este contexto, al asumir que ambas estrategias el TPP y el RCEP compiten por el liderazgo en el Asia Pacífico, ¿se puede decir que son acuerdos rivales?

Los dos acuerdos tienen diferentes abordajes sobre las relaciones en esa región. En un sentido técnico, el TPP va más allá de las cuestiones puramente comerciales tradicionales para integrar temas como la propiedad intelectual, los derechos laborales, las empresas estatales y hasta la posibilidad de un tribunal supranacional para la solución de controversias y algunos temas de cooperación. Más aún, el TPP-11 es mejor percibido<sup>6</sup> y los mismos chinos lo han reconocido como más integral y progresista: “En muchos sentidos, TPP-11 es un acuerdo mejor y más justo que su predecesor” (presidente del Banco Asiático

---

5 Disponible en: [<https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-11-13/agreeing-on-china-s-favorite-trade-deal-set-to-drag-into-2018>]. Consultado en mayo de 2018.

6 El TPP-11 prohíbe la tala excesiva y el comercio de especies en peligro de extinción. Además de haber eliminado algunas cláusulas que consideraban excesivamente proteccionistas de la propiedad intelectual y que limitaban a los países en desarrollo. Adicionalmente, el TPP-11 prohíbe el trabajo forzado y el trabajo infantil.

de Desarrollo, Jayant Menon, marzo del 2018)<sup>7</sup>. En tanto, el RCEP se centra en cuestiones comerciales –en los aranceles sobre los bienes, servicios e inversiones– y tiene el aditamento de que China extienda algunos programas de cooperación en seguridad<sup>8</sup>, educación y cultura, actuando –en alguna medida– como *paymaster* de esa iniciativa.

Queda claro que tanto el TPP (2008) como el RCEP (2012) han sido preparados y negociados por años en medio de maniobras estratégicas entre Estados Unidos y China. Luego de la salida del primero al TPP, parece que Washington se ha quedado sin estrategia y Pekín aún calibra cómo abordar este nuevo escenario.

Mientras tanto, cabe la atingencia de que varios otros miembros del RCEP participan también del TPP-11, y tienen sus propios intereses. Igualmente, el papel de la India en el RCEP resulta importante y estratégico, aunque este ensayo no desarrollará este extremo.

Ante ello, los escenarios para China podrían resumirse en: 1) Buscar algún acercamiento formal con los países del TPP-11 y llenar el espacio dejado por EUA, como sería el deseo de algunos otros miembros del TPP-11<sup>9</sup> y el RCEP<sup>10</sup>; 2) Privilegiar su estrategia, el RCEP, y mantener el estado actual de la situación; mientras se constituye como el líder global del libre comercio; pues el TPP no sería un obstáculo para concretizar el RCEP; 3) Apuntar a un abordaje indirecto

---

7 Disponible en: [<https://www.forbes.com/sites/ralphjennings/2018/03/13/how-japan-australia-and-nine-friends-will-resist-china-in-world-trade/#2b27a3457dd6>]. Consultado en mayo de 2018.

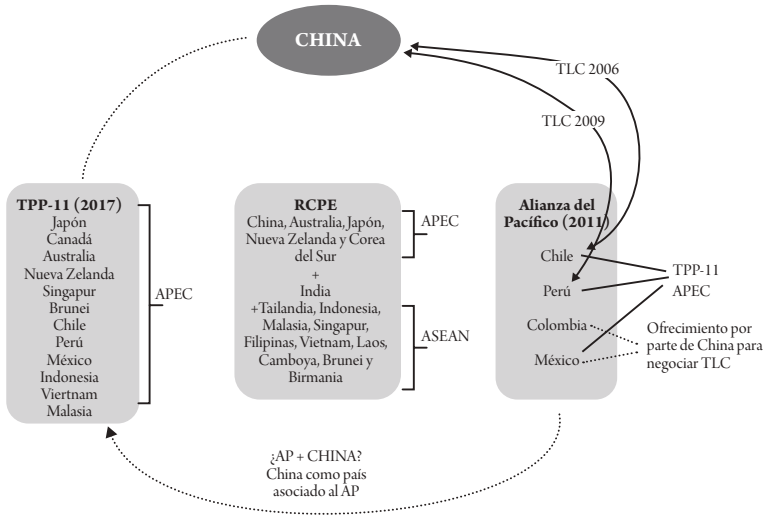
8 Migración laboral y disputas territoriales entre sus principales miembros China y Japón, y China e India.

9 “La arquitectura original era permitir que otros países se juntar...Ciertamente, sé que Indonesia ha manifestado interés y que habría espacio para China si podemos reformular los términos.” (Steve Ciobo, Ministro de Comercio de Australia). Disponible en: [<http://www.dw.com/pt-br/sa%C3%ADda-dos-eua-do-tp-tp-abre-portas-%C3%A0-china/a-37249035>]. Consultado en mayo de 2018.

10 “Pekín no tardará en identificar la oportunidad” (Bill English, Ministro de Comercio de Nueva Zelanda) [<http://www.dw.com/pt-br/sa%C3%ADda-dos-eua-do-tp-tp-abre-portas-%C3%A0-china/a-37249035>]

entre el TPP-11 y el RCEP, mediante los países del APEC o la Alianza del Pacífico en Latinoamérica. Resumimos esas consideraciones en el cuadro a seguir:

**Gráfico 1. China, RCEP, TPP-11 y la Alianza del Pacífico (2018)**



Fuente: elaboración propia.

Así las cosas, si se toma la tercera alternativa y China o, a su vez, el RCEP, deciden llegar o influir a los países del TPP, podrían hacerlo mediante el APEC o la Alianza del Pacífico (AP); entonces, ¿cómo serían estas relaciones? En ese sentido, en las siguientes páginas analizaremos las relaciones de China con América Latina, particularmente con los países de la Alianza del Pacífico y si estas relaciones se pueden configurar como cooperación Sur-Sur.

## 2. Las relaciones entre EUA y China con la Alianza del Pacífico

La salida de los EUA del TPP –a pesar de que China no haya, aún, decidido integrar ese grupo– tiene impactos en sus relaciones, especialmente con los países de América Latina y de la Alianza del Pacífico (AP) –que también integran el TPP-11. La AP, constituida el 28 de abril de 2011, está integrada por Chile, Colombia, México y Perú. Y aunque la orientación de ese bloque sea al Asia-Pacífico, todavía la mayor parte de las exportaciones de los países de la AP se dirige hacia EUA por el peso que tiene México dentro de la organización y sus lazos históricos y geográficos con los EUA, en los otros tres países China es el indudable mayor socio comercial. Igualmente, la proporción de las exportaciones de AP hacia los miembros del TPP-11 (sin EUA) es menor entre 1980-2015 (Raffo López *et al.*, 2018:70)<sup>11</sup>.

Los mismos autores analizan que la proporción de las exportaciones e importaciones de los cuatro países hacia los socios del TPP es relativamente menos alta para México; a lo largo de todo periodo de estudio (1980-2015) el valor promedio de la participación de las exportaciones e importaciones hacia el TPP de ese país (con respecto a sus exportaciones e importaciones totales) es del 8 % y el 10 %, respectivamente. Completan aclarando que las mismas proporciones para Chile alcanzan el 20 % y el 10 %, respectivamente, mientras que para Perú dan valores del 18 % y el 17 %, respectivamente. Para Colombia, las mismas proporciones dan valores del 10 % y el 19 %, respectivamente. Basados en estos datos se concluye que la mayor parte de los flujos comerciales por parte de los países de la AP han sido

---

11 Representa en promedio alrededor del 11% con respecto al total de sus exportaciones. Esta estructura del comercio exterior de los países de la AP se explica en buena medida por la evolución del comercio internacional mexicano, el país más grande entre los cuatro países latinoamericanos pertenecientes a la AP. Raffo López *et al.* (2018:70-72) apuntan que para 2015, en México el 79% de las exportaciones totales y el 46% de sus importaciones totales se orientaba hacia y desde Estados Unidos.

realizados con Estados Unidos y en menor medida con los actuales países negociadores del TPP<sup>12</sup>.

Raffo López *et al.* (2018:69) afirman que las exportaciones de Chile y Perú para 2016 hacia los países asiáticos se encontraban en su mayoría concentradas en productos del cobre, aleaciones de cobre bruto, minerales de cobre y sus derivados (46% y 38%, respectivamente), en tanto México y Colombia exportan petróleo. Concluyen que la mayor parte de las exportaciones de los países de la AP son del sector primario y que los países de la región Asia-Pacífico exportan bienes del sector secundario. Chile tiene *superávit* comercial con China, con tendencias decrecientes en los últimos años. Los datos demuestran que Chile es muy dependiente de las exportaciones de materias primas<sup>13</sup>.

---

12 Según Raffo López *et al.* dos escenarios serían posibles con el acercamiento de los países de la AP con los remanentes del TPP: “La primera de ellas es la explotación de las complementariedades comerciales, dadas por la exportación de bienes intensivos en mano de obra no calificada, tierra y recursos naturales por parte de los países de la AP, mientras que los países de la región Asia-Pacífico que suscribieron el TPP exportarían bienes intensivos en capital, capital humano y tecnología. A largo plazo sería beneficioso para los países de la AP adquirir bienes de alta tecnología a menores precios, los cuales permitirían generar mayor valor agregado a los procesos productivos, además de coadyuvar a formar sectores industriales productores de bienes intensivos en tecnología en el largo plazo. La segunda posibilidad es que, dadas las diferencias de dotaciones relativas de factores, los países de la AP se queden en el largo plazo exportando bienes primarios con bajo contenido tecnológico, mientras que las economías asiáticas continúen exportando hacia la AP bienes de sectores con mayor valor agregado (automóviles, electrodomésticos, hardware, software, etc.), sin que dichos bienes entren a la cadena de producción de las industrias, sino al consumo final de los hogares, individuos e instituciones, que no generan valor agregado en términos de la producción y exportación de mercancías. Esto haría que los flujos comerciales de los países de la AP con el bloque Asia-Pacífico del TPP, tal como ha sido suscrito hasta ahora, se caractericen por los fuertes desbalances comerciales a favor de los países asiáticos tanto en el corto como en el largo plazo” (Raffo López *et al.* 2018:83-84).

13 Los principales productos exportados por Chile hacia China en 2016 fueron: Cátodos y secciones de cátodos (39% del total), minerales de cobre y sus concentrados (29% del total), hay una gran concentración en pocos productos. Las principales importaciones de Chile procedentes de China en 2016 fueron: celulares y otras redes inalámbricas (9% del total), y Máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos, portátiles (4% del total); contrariamente al patrón de exportaciones hay una gran diversificación y se trata de productos tecnológicos. Ese patrón de importación se replicará a los otros 3 países de la AP. Disponible en: [[http://consultawebs2.aladi.org/sicoexV2/jsfComercio/comercio\\_exterior\\_principales\\_productos.seam?cid=2186364](http://consultawebs2.aladi.org/sicoexV2/jsfComercio/comercio_exterior_principales_productos.seam?cid=2186364)]. Consultado en agosto de 2018.

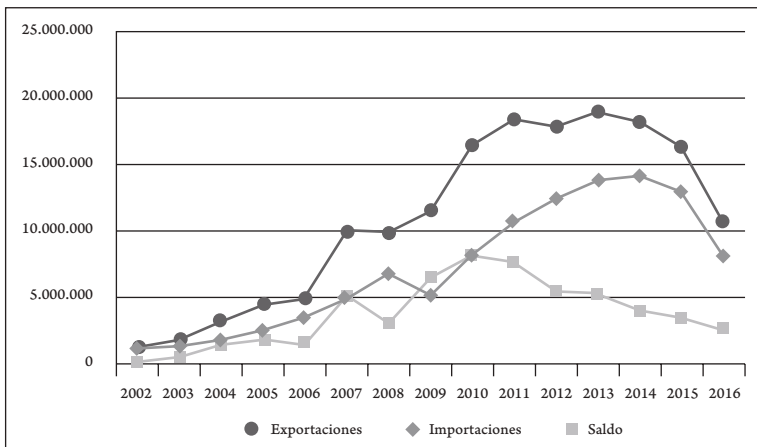
**Cuadro 1. Balanza Comercial Chile y China 2002-2016**

Valores en millares de us\$

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
2002	1224827	1101334	123493
2003	1817063	1289252	527811
2004	3211997	1847077	1364920
2005	4389877	2540528	1849349
2006	4942466	3482771	1459695
2007	9980275	4881272	5099003
2008	9851075	6802707	3048368
2009	11539285	5133275	6406010
2010	16457191	8289851	8167340
2011	18351277	10705502	7645775
2012	17822149	12416327	5405822
2013	19103062	13851596	5251466
2014	18220240	14200641	4019599
2015	16360392	12986640	3373752
2016 <sup>14</sup>	10693641	8087558	2606083

Fuente: elaboración propia con base en Consultawebv2.

**Gráfico 2. Balanza Comercial Chile y China 2002-2016**



Fuente: elaboración propia basada en Consultawebv2.

14 Ese año contiene información de 8 meses.



En relación al comercio bilateral entre Colombia y China, tanto las exportaciones como las importaciones aumentan rápidamente, siempre con un desequilibrio comercial favorable a los orientales<sup>15</sup>.

**Cuadro 2. Balanza Comercial Colombia y China 2002-2017**

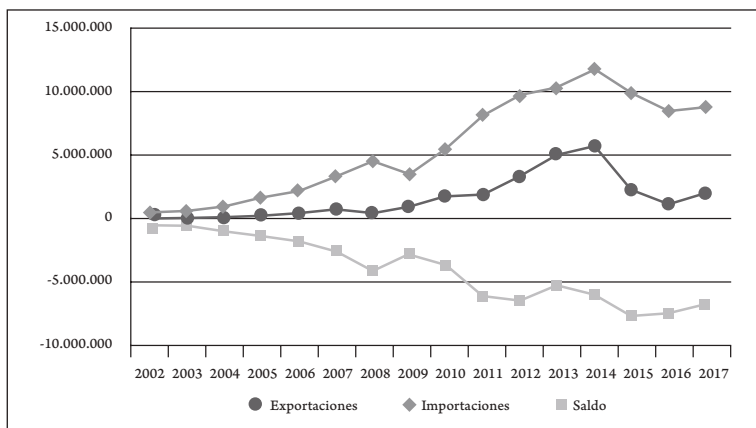
Valores en millares de us\$

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
2002	27825	532847	-505022
2003	82606	682199	-599593
2004	137738	1051739	-914001
2005	236689	1610458	-1373769
2006	452420	2207808	-1755388
2007	784758	3311207	-2526449
2008	442953	4529203	-4086250
2009	949608	3704277	-2754669
2010	1783349	5459634	-3676285
2011	1989061	8153741	-6164680
2012	3343049	9797041	-6453992
2013	5103963	10340169	-5236206
2014	5755135	11766953	-6011818
2015	2302967	10012837	-7709870
2016	1127140	8613794	-7486654
2017	1999575	8736941	-6737366

Fuente: elaboración propia basado en Consultawebv2.

15 La concentración en un sólo producto de Colombia (aceites crudos de petróleo o de mineral) hacia China para 2017 es alarmante, representando casi 80% del total (*idem*).

**Gráfico 3. Balanza Comercial Colombia y China 2002-2017**



Fuente: elaboración propia basado en Consultawebv2. México enfrenta una situación crítica de desequilibrios comerciales con China que resultan en déficits comerciales estructurales crecientes<sup>16</sup>.

**Cuadro 3. Balanza Comercial México y China 2002-2017**

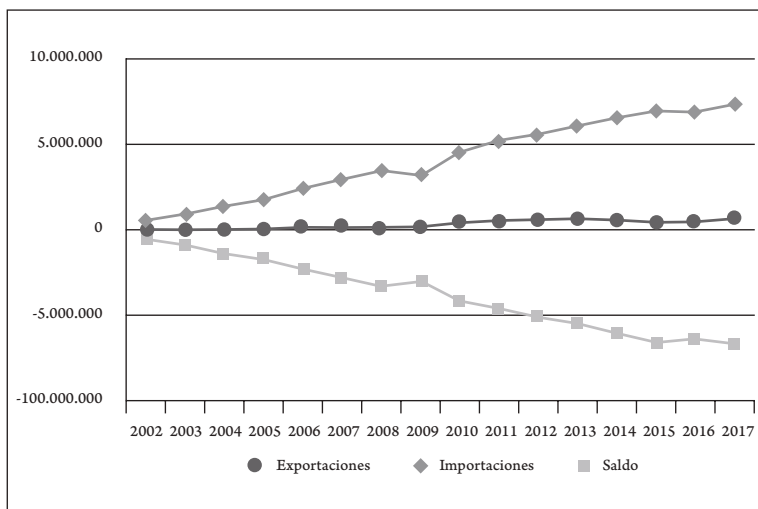
Valores en millones de US\$

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
2002	653918	6274387	-5620469
2003	974374	9400596	-8426222
2004	986311	14373847	-13387536
2005	1135551	17696345	-16560794
2006	1688112	24438285	-22750173
2007	1895345	29743661	-27848316
2008	2044757	34690316	-32645559
2009	2207793	32528975	-30321182
2010	4182846	45607557	-41424711
2011	5964233	52248010	-46283777
2012	5720739	56936133	-51215394
2013	6468513	61321381	-54852868
2014	5964133	66255966	-60291833
2015	4873150	69987822	-65114672
2016	5411313	69520669	-64109356
2017	6713028	74145291	-67432263

Fuente: elaboración propia basado en Consultawebv2.

16 México tiene una estructura de exportación más diversificada que los demás países de AP, pero también concentrado en materias primas. El principal producto exportado en 2017 fue mineral de cobre y sus concentrados (21% del total) (*idem*).

Gráfico 4. Balanza Comercial México y China 2002-2017



Fuente: elaboración propia basado en Consultawebv2.

Perú tiene una situación relativamente diferente de los otros 3 países de la AP en sus relaciones con China porque las exportaciones aumentan en un ritmo medio más alto que las importaciones (ambas muy dinámicas), proporcionando un cierto equilibrio, aunque también con un patrón de comercio centro-periferia<sup>17</sup>.

17 Así como Colombia, Perú también presenta una gran concentración en la exportación de sólo un producto: minerales de cobre y sus concentrados (61,5% del total) (*idem*).

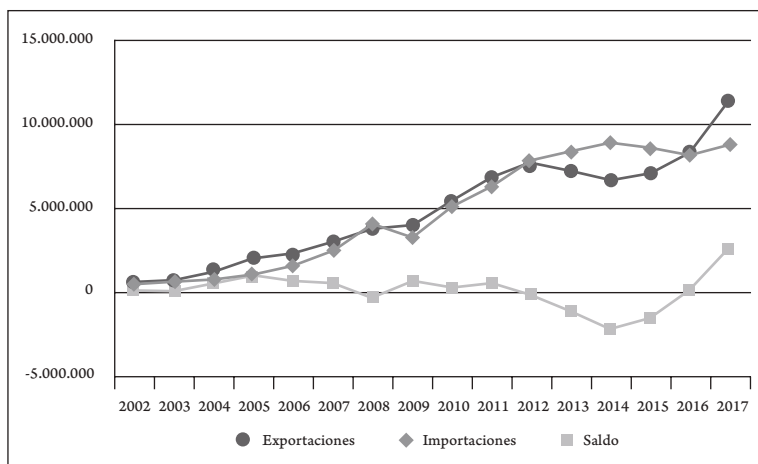
**Cuadro 4. Balanza Comercial Perú y China 2002-2017**

Valores en millares de us\$

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
2002	596891	463439	133452
2003	675259	639980	35279
2004	1237217	765397	471820
2005	2006907	1055297	951610
2006	2258047	1582911	675136
2007	3022829	2471833	550996
2008	3719607	4062350	-342743
2009	3979305	3265559	713746
2010	5376316	5103910	272406
2011	6866381	6323669	542712
2012	7663510	7818697	-155187
2013	7234488	8398030	-1163542
2014	6707281	8899250	-2191969
2015	7066574	8586221	-1519647
2016	8318549	8196892	121657
2017 <sup>18</sup>	11466139	8830041	2636098

Fuente: elaboración propia basado en Consultawebv2.

**Gráfico 5. Balanza Comercial Perú y China 2002-2017**



Fuente: elaboración propia basado en Consultawebv2.

18 Ese año contiene información de 9 meses.

Esas características y desafíos de las relaciones entre China y AP se replican para la región como un todo. Es muy interesante el análisis que hacen José Durán Lima y Andrea Pellandra en un documento de la CEPAL de 2017. En ese estudio los investigadores afirman que, aunque la irrupción de China en el comercio mundial contribuyó al auge de los precios de las materias primas que sostuvo el crecimiento de muchas economías latinoamericanas en la primera década del 2000, se destaca que la relación comercial actual de la región con China no puede contribuir al desarrollo económico regional de largo plazo. Eso porque la desaceleración económica de China en los últimos años ha golpeado duramente el precio de las materias primas que ha dejado a las economías de la región en una situación muy vulnerable, especialmente después del proceso de desindustrialización provocado por la combinación del efecto de “enfermedad holandesa” –causado por la apreciación de las divisas que siguió al auge de las exportaciones de *commodities*– y la competencia de las importaciones manufactureras chinas baratas (Durán Lima y Pellandra 2017:7)<sup>19</sup>.

Por lo general, en el caso de América del Sur se trata de productos primarios agrícolas (soja, azúcar y cueros), petróleo y minerales (cobre, hierro, minerales metálicos) (...) El denominador común en todos los casos es la alta proporción de las exportaciones que representa el principal producto, la cual varía entre 27% y 93% (Durán Lima y Pellandra 2017:12-13).

Ese patrón comercial nos recuerda la vieja preocupación con la reprimarización de las economías de América Latina. Delante de tales

19 Algunos datos son impresionantes y refuerzan nuestras hipótesis de la presencia creciente de China en América Latina y los desafíos que eso representa. En 2000 China no se encontraba entre los primeros tres destinos de exportaciones en ningún país de la región, siendo por lo general un destino de baja importancia. En 2014 este panorama cambia radicalmente y China se convirtió en el primer mercado de destino de las exportaciones de Brasil, Chile, y Perú, el segundo para las de Argentina, Colombia, Cuba y la República Bolivariana de Venezuela, y el tercero para las de México y Uruguay (Durán Lima y Pellandra 2017:12).

desafíos representados por la creciente presencia china en la región, sería importante analizar si ese protagonismo tendría características diferentes de su antecesor *EUA* y en qué medida podríamos caracterizar esas relaciones como cooperación Sur-Sur<sup>20</sup>.

### 3. Consideraciones finales

El retiro de los Estados Unidos de una iniciativa –considerada largamente como estratégica para la política exterior de Washington– con países de la cuenca del Pacífico crea un vacío político y económico que China podría llenar. Por otro lado, China tiene su propia estrategia para el Asia Pacífico, el *RCEP*. Este Tratado podría beneficiarse de la salida de *EUA* del *TPP*, pues ambas iniciativas de integración son percibidas como alternativas. Si el *TPP* fracasa, tras la salida de *EUA*, el *RCEP* se consagra como el Acuerdo más importante en esa región, liderado por China. Si China se une al *TPP-11*, podría fortalecer más ese tratado, pero tendría algún impacto en su proyecto inicial, el *RCEP*. Otra alternativa es que China no busque integrar el *TPP-11* y que los miembros de éste logren mantener el Acuerdo, sin Estados Unidos y sin China –lo que hasta la fecha de esta investigación está sucediendo.

Ante la última posibilidad, observamos que es factible que ambos mecanismos, el *TPP-11* y el *RCEP*, puedan coexistir y quizás conectarse e influirse indirectamente a través de América Latina, particularmente, mediante la Alianza del Pacífico, cuyos miembros también son

---

20 La cooperación Sur-Sur tuvo como marco histórico la Conferencia de Bandung, celebrada en 1955, en Indonesia, reuniendo líderes de veintinueve Estados asiáticos y africanos. Las palabras del presidente Sukarno, de Indonesia fueron contundentes: “I beg of you do not think of colonialism only in the classic form which we of Indonesia, and our brothers in different parts of Asia and Africa, knew. Colonialism has also its modern dress, in the form of economic control, intellectual control, actual physical control by a small but alien community within a nation. It is a skilful and determined enemy, and it appears in many guises. It does not give up its loot easily. Wherever, whenever and however it appears, colonialism is an evil thing, and one which must be eradicated from the earth”. Disponible en: [<http://legacy.fordham.edu/halsall/mod/1955sukarno-bandong.html>]. Consultado en mayo de 2018.

asignantes del TPP-11 y, además, tienen<sup>21</sup> o están negociando TLCs con China. No obstante, de darse la conexión entre China y los países del RCEP con los del TPP-11 a través de la Alianza del Pacífico, ¿esta relación podría ser percibida como cooperación Sur-Sur?

Empíricamente, los datos reflejan que hay una creciente presencia de China en América Latina en detrimento de la estadounidense, un cambio estructural relevante y que trae nuevos desafíos para la inserción internacional de la región, pues la vulnerabilidad externa y las relaciones asimétricas podrían incluso aumentar con China, siendo el mayor socio comercial y de inversiones en la región.

Por último, reflexionamos que las relaciones entre China y América Latina, y particularmente con la AP, son difíciles de caracterizar como cooperación Sur-Sur, debido a las asimetrías, patrones comerciales e inversiones desequilibradas.

## Bibliografía

- Ajami, Riad A. 2018a. "The Tale of Three Cities—Da Nang, Nanjing, and Washington: Titanic Economic Shifts Across Asia-Pacific Economies". *Journal of Asia-Pacific Business* 19, pp. 1-3.
- Ajami, Riad A. 2018b. "Geopolitics and Trade across Asia-Pacific Countries: Conflict or Convergence". *Journal of Asia-Pacific Business* 19, pp. 43-45.
- Bloomberg. 2017. En: [<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-05-20/u-s-china-trade-truce-may-prove-fleeting-without-serious-reform>]. Consultado en enero de 2018.
- Consultawebv2. s/f. En: [<http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/debug.seam?cid=2795756>]. Consultado en mayo de 2018.

---

21 Chile y Perú tienen TLCs con China desde la primera década de este siglo.

- Durán Lima, José y Andrea Pellandra. 2018. “La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe”. CEPAL – *Serie Comercio Internacional* 131.
- Esteban Merino, Gabriel. 2018. “Los tratados comerciales y las luchas globales en la era Trump”. *Realidad Económica* 313, pp. 9-40.
- Forbes. 2018. En: [<https://www.forbes.com/sites/steveforbes/2018/04/03/restart-the-tpp-with-china-in-exchange-for-u-s-belt-u-s-road/#2bebf9e6405c>]. Consultado en abril de 2018.
- Hamanaka, Shintaro. 2014. “TPP versus RCEP: Control of Membership and Agenda Setting”. *Journal of East Asian Economic Integration* 2, pp. 163-186.
- Kolsky Lewis, Meredith. 2009. “Expanding the P-4 trade agreement into a broader trans-pacific partnership: implications, risks and opportunities”. *Asian J. WTO & Int'l Health L & Pol'y* 4, p. 401.
- Raffo López, Leonardo; Edwin Hernández García y Víctor Díaz España. 2018. “La Alianza del Pacífico y los efectos potenciales del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica sin Estados Unidos”. *Revista Finanzas y Política Económica* 1, pp. 65-87.
- Sichen, Zhang. 2018. “A comparative study of regional strategies of northeast Asian countries”. *R-Economy* 4, pp.1-6.
- Szczudlik-Tatar, Justyna. 2013. “China’s New Silk road diplomacy”. *PISM Policy Paper* 34. p. 82.
- Xianbai, Ji; Rana Pradumna; Chia Wai-Mun y Li Chang Tai. 2018. “Trade Policy Options for Asean Countries and Their Regional Dialogue Partners: “Preference Ordering” Using CGE Analysis”. 2018. *Rajaratnam School of International Studies (RSIS)* 308, pp. 1-30.



# Geopolítica o diplomacia multilateral: Rusia y China en América Latina

*Raúl Netzahualcoyotzi Luna*  
*Aurora Furlong y Zacauala*

## Introducción

Estamos en una nueva etapa de la ampliación de las relaciones bilaterales y multilaterales de los países de la región latinoamericana con dos actores no regionales: La República Popular de China y la Federación Rusa. Por el lado del gigante asiático, su presencia en la región tiene más tiempo de diversificarse y es de mayor contenido económico, por la compra de materias primas (energéticos, minerales y alimentos, principalmente) e institucional, sea por los Tratados de Libre Comercio con Chile (2006), Perú (2010) o Costa Rica (2011), como por los vínculos institucionales, sea a través de CELAC y otros foros político-culturales o el restablecimiento de relaciones diplomáticas, como es el caso de Panamá (2017).

Para el caso de la Federación Rusa, la relación apenas es incipiente, marcada desde antes de la disolución de la URSS como estratégica. Sin embargo, la región americana fue geográficamente exclusiva para Estados Unidos en la disputa ideológica durante el periodo de la Guerra fría, como parte de campo capitalista. En la última década la relación entre Rusia y Latinoamérica es más estrecha y su apuesta económica se localiza en alianzas en infraestructura energética o venta de armamento

convencional, prioritariamente hacia Venezuela y un acercamiento con Brasil en los foros intercontinentales del BRIC desde 2009, por lo que este país cubrirá escenarios estratégicos en el largo plazo por el carácter geopolítico y su papel protagónico en los diversos foros multilaterales.

En el contexto de desaceleración económica global América Latina y el Caribe, seguramente, mantendrán lazos comerciales con China por ser un socio y aliado natural de los países con mayor dinamismo de la región y con la Federación Rusa, en un contexto de mayores vínculos con la diplomacia multilateral y la geopolítica.

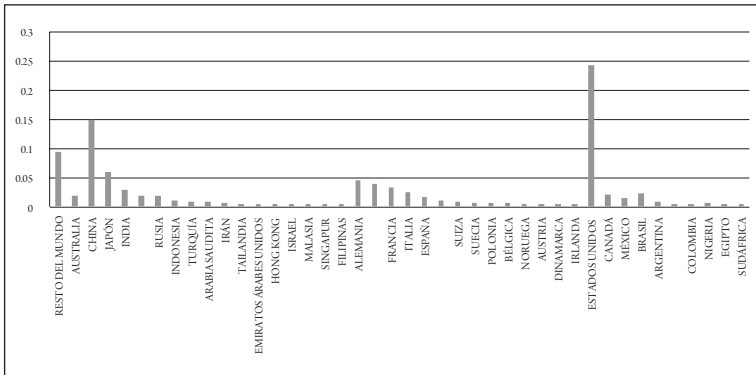
## 1. Rusia y China: entre la diplomacia multilateral o la geopolítica

La economía china en los últimos treinta años ha pasado de escenarios regionales a escenarios internacionales (Netzahualcoyotzi y Furlong 2006). Primero, estuvo concentrada principalmente en el noreste (Japón y Corea del Sur) y sudeste asiático (con países de ASEAN). Con el ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y con la creación de foros regionales ha fortalecido sus relaciones comerciales con Europa, Estados Unidos, África y Latinoamérica. Hoy se ha convertido en la fábrica del mundo por las exportaciones manufactureras y cuenta con un alto grado de integración en la economía global. Es ya el segundo exportador mundial, detrás de Japón y Alemania (Gráfico 1).

El crecimiento económico sostenido de su economía les ha permitido aumentar los niveles de bienestar de su población, evitando una confrontación con las instituciones internacionales (principalmente la OMC) y se han adaptado a las reglas de estos organismos reguladores. Esencialmente, la estrategia de apertura externa no contempla desmontar la planeación –quinquenal– de su política económica, ni privatizar, sino realizar reformas de sectores clave: agricultura, industria, ciencia y tecnología, y el sector militar. Posteriormente, en una segunda

etapa en un periodo de mediano plazo, contar con una estrategia de modernización y de conservar su estrategia de crecimiento hacia el interior de la economía y ser la primera economía del mundo.

**Gráfico 1. PIB Global**



Fuente: elaboración propia con base en World Development Indicators database (2017).

¿Pero China es una potencia regional, emergente o global? En esta perspectiva, como señala Anguiano (2008:20), para saber si este país es realmente una potencia regional o global importante deben tomarse en cuenta tres factores adicionales al económico: su fuerza política, militar y tecnológica.

Pero este analista acota y plantea que: “lo que más restringe la noción de que China sea una potencia es que se trata de una economía que está apenas en desarrollo, cuya población tiene un nivel de vida todavía bajo en una sociedad marcadamente rural” (Anguiano 2008:20).

Señala que, no obstante las asimetrías entre su incipiente desarrollo y su protagonismo en la esfera internacional, no se debe desconocer que China es uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, lo que le da *status* de potencia global, aunque haya adquirido ese lugar por determinación negociada entre las tres potencias aliadas –EUA., Unión Soviética y Reino Unido– que ganaron la Segunda Guerra Mundial.

El Profesor Anguiano apunta que: “China es uno de los cinco miembros del exclusivo club de potencias nucleares, por más que sea rebasada por EUA y Rusia, en cuanto al número y capacidad destructiva de las ojivas nucleares poseídas, así como en lo relativo a los medios para lanzarlas” (Anguiano 2008:21).

En suma, para Anguiano, los claroscuros de un retrato de China como potencia relevante son muchos, pero casi nadie refutaría que esa nación tiene la fuerza y el peso específico suficientes para ser catalogada por lo menos como una potencia regional con posibilidades de llegar a serlo globalmente.

Como una prioridad, advierte Anguiano, en un mundo multipolar China fue construyendo esta inserción en el terreno internacional en una cierta combinación de economía y política en la formulación de una diplomacia económica. No es el poderío militar o tecnológico-militar lo que “acrecienta la importancia global de China, sino su eficaz diplomacia” (2008:21).

Su inserción a los escenarios internacionales tendría que enfrentar varios obstáculos, particularmente el proyecto global de Estados Unidos en áreas donde existe cierta influencia económica, teniendo en cuenta la preeminencia de su entorno geográfico que es Asia, y que esta región se convertirá en las próximas décadas en la zona de mayor dinamismo del mundo.

Pero desde la óptica china y dentro del liderazgo del PCCh hubo, desde 1996, consenso para desplegar una “gran estrategia” diplomática que sirviera de motor para elevar al país al rango de verdadera potencia, es decir, que China se vuelva un país que “configure, más que simplemente responda, al sistema internacionalista”. El término “gran estrategia” debe entenderse en el sentido que con frecuencia le dan los especialistas en relaciones internacionales: el uso que hace un Estado-nación de una clara combinación de medios militares, políticos y económicos para afianzar su seguridad nacional (Anguiano 2008:37).

En una de las formas de equilibrio, China busca un “ascenso pacífico” mediante el comercio y la inversión; ha evitado a toda costa enfrentar a Estados Unidos<sup>1</sup>.

Por el lado de Rusia, en los últimos diez años ha priorizado las relaciones con el que fue su antiguo enemigo ideológico dentro del campo socialista: China. Primero, a través de la Conferencia de Shanghái, después, sumando alianzas transcontinentales con India, Brasil y Sudáfrica, por medio de BRICS.

Entender la crisis sistémica, la irrupción de nuevas potencias sin un conflicto internacional y el papel de China en un nuevo modelo emergente multipolar, sólo es posible en una interpretación de equilibrio en el sistema hegemónico internacional, desde una perspectiva Sur-Sur. En esta nueva política económica y social, se puede entender los nuevos escenarios, las estrategias y proyectos que tiene y tendrá China y el grupo de Brasil, Rusia India y China (BRIC).

Su relación más directa con Rusia se institucionaliza en mayo de 2008, cuando se celebró en Ekaterimburgo (Rusia) la primera reunión entre ministros de Relaciones Exteriores de los cuatro países del BRIC, fuera del contexto de las asambleas generales de la ONU, de la que surgió un comunicado conjunto. El documento expresa la opinión concordante de los cuatro países en diversas cuestiones globales. Resalta la defensa del multilateralismo y de la predominancia del Derecho Internacional como base del sistema internacional, para promover la paz y garantizar el desarrollo. En general, destaca el apoyo que el BRIC brinda a la reforma de la ONU y la ampliación del papel de Brasil y de India en dicha organización.

Por otro lado, en el plano internacional y los vínculos con Latinoamérica, encontramos entre uno de los antecedentes de la empatía de la diplomacia multilateral de Rusia y Latinoamérica el papel que jugó el grupo de Río (compuesto en ese momento por 14 países integrantes del mecanismo de concertación política de América Latina y el Caribe)

---

1 Los conflictos son principalmente por la venta de armas a Taiwán, el encuentro con el Dalái Lama, los conflictos económicos crecientes y el proteccionismo de Estados Unidos.

que, frente a los bombardeos a Belgrado, solicitó a los países miembros de la OTAN y al gobierno de Yugoslavia la reanudación de las conversaciones para el restablecimiento de la paz, y cuestionó el hecho de que se haya recurrido al uso de la fuerza sin la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU<sup>2</sup>.

Sin un contrapeso en un mundo unipolar, como lo fue la Unión Soviética, es claro que, como señala Villegas:

... para mediados de septiembre de 1995 quedaba demostrado que ahí donde había fracasado la ONU había tenido, en cambio, un contundente éxito la OTAN, con una medida que por momento pareció trascender los objetivos de un mero operativo de *peace enforcement* para adquirir el perfil de un verdadero *peace making* porque las partes del conflicto balcánico aceptaron sentarse a negociar cuando sintieron que, después de todo, sí había una fuerza externa capaz de llenar el vacío de poder dejado por lo que fue la Unión Soviética (Villegas 2005:551).

De ser una potencia de segundo plano, Rusia incursiona en los nuevos escenarios internacionales, por un lado, utilizando su herencia política, siendo un actor que se ubica entre Europa y Asia con una concentración regional que le permite un espacio para la reconstrucción de su economía nacional y garantizar la democracia incipiente.

Por un lado, tuvo que reforzar sus relaciones económicas, políticas y militares con el extranjero cercano (*blizhnii zaruviezh*), concretando acertadamente sus intereses y despertar geopolítico, sin embargo, otra contendiente situación se asomaba al interior y en sus fronteras, que fue la solicitud de Ucrania de pertenecer a la Unión Europea y la OTAN.

Los compromisos económicos y el suministro de gas de Rusia con la Unión Europea se trastocaron, y resurgió una Guerra Fría en tiempo de Globalización con la permanencia de la OTAN y su instrumentación por parte de Estados Unidos por el diferendo de Ucrania.

---

2 "Rompe Belgrado con Londres, Washington, París y Bonn", La Jornada, [<http://www.jornada.com.mx/1999/03/26/rompe.html>]. Consultado 8 de mayo de 2018.

El caso de Ucrania, plantea Telman (2016:471), demostró una vez más no solamente los mantenidos desacuerdos ideológicos y geopolíticos existentes entre Estados Unidos (Europa incluida) contra Rusia. Ante las sanciones económicas y comerciales, impuestas por Europa y EUA, para reconocer el nuevo gobierno de Ucrania, Telman considera que: “el gobierno de Putin ha establecido nuevos nexos comerciales con empresas de otras regiones como Asia y América Latina” (Telman 2016:478), de ahí su presencia en el continente americano.

En la Universidad de Texas este año el Secretario de Estado hasta ese momento de Estados Unidos, Rex Tillerson, antes de iniciar su primera gira por Latinoamérica alertó que “China está ganando terreno en la región” y que “la presencia creciente de Rusia también es alarmante”, usando el poder económico estatal para atraer a esa región a su órbita –en el caso del país asiático– y fue enfático en señalar que: “Latinoamérica no necesita ningún nuevo poder imperial que solo buscan el beneficio de su propia población” y en el caso de la Federación Rusa es alarmante que: “continúe vendiendo armas y equipo militar a regímenes hostiles que no comparten ni respetan los valores democráticos”, en clara alusión a Venezuela<sup>3</sup>.

Sobre la venta de armas hay más mitos que realidades, considera Davidov: “ya que Rusia ocupa desde hace tiempo el segundo lugar como exportador de armamento del mundo, después de Estados Unidos: es considerado, y con razón, un exportador muy competitivo. En América Latina, Rusia ocupa el tercer lugar después de EUA y Francia” (Davidov 2010:8).

Pero la presencia de Rusia no es de este año; viene desde el 2000 hasta hoy, señala el especialista Davidov, ya que Rusia firmó unos 200 acuerdos de cooperación con países latinoamericanos y caribeños en diferentes temas, entre ellos el técnico-militar, incluyendo a Brasil (2004), Perú (2004), Argentina (2004), Chile (2004), Venezuela (2009) y Bolivia (2009). Por otro lado, plantea que: “es interesante

---

3 En: [<http://www.eluniversal.com.mx/mundo/tillerson-alerta-de-presencia-creciente-de-china-y-rusia-en-latinoamerica>]

mencionar también que Colombia firmó un acuerdo de colaboración técnico-militar con Rusia en 1996. Ninguno de estos acuerdos presupone la instalación de infraestructura militar rusa en la región ni, mucho menos, de bases militares” (Davidov 2010:10). Y en el caso Venezolano, el más comentado por los medios, se trató de la apertura de una línea de préstamo de 2,200 millones de dólares (Davidov 2010:10).

Parece ser que las preocupaciones de la cancillería norteamericana respecto a la nueva presencia de Rusia en Latinoamérica tienen como antecedente la visita del vice primer ministro de defensa ruso, Dimitri Rogozin, al reunirse con autoridades de Venezuela, Nicaragua y Cuba, con los cuales sostuvo conversaciones en materia de defensa y seguridad. Dado el creciente aislamiento de Venezuela y para mantener su seguridad, Rusia otorgó un préstamo para la compra de aviones de combate, helicópteros, sistemas de defensa aérea, vehículos blindados y armas ligeras (Jrolenko 2016). Hay que anotar que Colombia lidera el gasto militar latinoamericano en porcentaje del PIB: 4% contra 1,3% de Venezuela (Davidov 2010:9).

Había que anotar también la venta de armas de Rusia a México, que regularmente en compras gubernamentales las realiza con Estados Unidos, que en los últimos gobiernos está comprometido en materia de seguridad, pero que en contratos privados hay un notorio acercamiento de la empresa estatal rusa Rostec y el grupo industrial Helicópteros de Rusia Ansat<sup>4</sup>.

Se puede señalar que sería más alarmante un programa directo de transferencia tecnológica en el caso de países que juegan un papel relevante en Sudamérica como lo es Brasil, que tuvo la intención de realizar un contrato hasta por mil millones de dólares para el suministro de tres baterías antiaéreas del sistema Pantsir-S1<sup>5</sup>.

---

4 Actualmente la flota de helicópteros rusos en México incluye alrededor de 50 vehículos de la familia de máquinas Mi-8/17, así como dos helicópteros Mi-26. En: [mundo.sputniknews.com/defensa/201710231073400454-helicopteros-ansat-mexico/]

5 En: [mundo.sputniknews.com/opinion/20130206156333471/]. Consultado el 17 mayo de 2018



Por parte de las visitas protocolarias hacia la región el primer acercamiento de Putin en América Latina comenzó en México, posteriormente Brasil y Chile en 2004, en la Cumbre de ONU en 2005 (García, 2008:114).

Y viceversa, se incrementaron las visitas de las cancillerías de Latinoamérica a Moscú como el grupo de Mercosur: Chile Ecuador, Venezuela, Honduras, Nicaragua, Panamá, México y Cuba, Comunidad Andina, anteriormente el grupo de Río (a partir del año 2010 es CELAC) y OEA.

En julio de 2014, durante una visita de seis días por América Latina, el presidente ruso Valdimir Putin se reunió con líderes de Cuba, Argentina, Brasil y Nicaragua. Para el caso de Venezuela hay un acercamiento en temas internacionales, ya que este país comparte la posición de Rusia sobre Siria y Ucrania. Moscú, a su vez, apoya la posición independiente de Caracas en el ámbito internacional.

El canciller ecuatoriano García considera que se puede hacer un balance positivo para el país euroasiático, ya que se han firmado 150 documentos en los últimos diez años; Rusia firmó con 15 países nuevos tratados marco sobre las bases y principios de la relación bilateral; en actividades de promoción comercial y económica con 16; en la cooperación cultural con 15; en la cooperación científica y tecnológica con 11; sobre el combate al narcotráfico con 10 y con el fomento y protección de inversiones y cooperación en el espacio ultraterrestre con 3 países de la región latinoamericana y caribeños (García 2008: 114).

## 2. Rusia y Latinoamérica

El especialista ruso en temas latinoamericanos, Vladimir Davidov, enfatiza que, con la desaparición de la Unión Soviética, Rusia disminuyó su peso en la escena internacional en el caso de su relación con los países latinoamericanos, con los que el antiguo Estado ruso mantuvo vínculos diplomáticos permanentes (Davidov 2010).

Considera que Rusia se encuentra entre los socios alternativos más importantes de América Latina. No compite con China, pero sobrepasa los índices de otro gigante ascendente, la India. En total, en 2008 el intercambio llegó a casi 16.000 millones de dólares (Cuadro 1). Si se observa por país: Brasil pasó de 11% en 1992 a más del 40% en 2008. Argentina ocupa el segundo lugar, con 12.4% del total, seguido por México (7.7%). El intercambio con Venezuela apenas representa 6% del total, y el de Cuba 1.7% (Davidov 2010:7).

**Cuadro 1. Comercio de Rusia con América Latina**  
(en millones de dólares a precios corrientes)

	1992	2000	2008
Latinoamérica y el Caribe	<b>1,3303.3</b>	<b>5,669.7</b>	<b>15,935.0</b>
Argentina	150.5	122.9	<b>1,975.9</b>
Brasil	146.8	645.9	<b>6,711.2</b>
Cuba	832.1	385.2	265.1
Chile	22.4	19.5	364.7
Ecuador	14.9	185.2	935.7
México	19.0	156.7	<b>1,230.9</b>
Perú	19.2	35.7	327.6
Venezuela	22.1	67.7	957.8

Fuente: elaboración propia con base en Comité aduanero Estatal de la Federación Rusa; anuarios estadísticos aduaneras de comercio exterior de la Federación de Rusia 1994-2008 (edición en ruso). En, Davidov (2010).

Por su filosofía política centrista y por la naturaleza misma del actual ordenamiento internacional, Rusia no busca –y no puede buscar– una presencia militar en América Latina. Es lógico y comprensible que las inquietudes relacionadas con su seguridad exterior se limiten al entorno inmediato en Europa y Asia, y al mantenimiento, ya no de una paridad como la que existía en tiempos soviéticos, pero sí de cierto equilibrio entre los poseedores de mayor potencial nuclear y coheteril (Davidov 2010:9).

La opinión del jefe de la cancillería rusa Sergei Lavrov sostiene que los socios latinoamericanos son aliados naturales en asuntos tales como la necesidad de garantizar la supremacía del derecho internacional, la consolidación de los mecanismos multilaterales para solucionar los problemas internacionales, el papel central de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la búsqueda de respuestas colectivas a los retos de la actualidad.

Aunque las soluciones sólo son posibles en el marco de una acción solidaria, coordinada y verdaderamente multilateral. La experiencia acumulada de cooperación y los vínculos más sólidos en el ámbito político-diplomático, junto con el aumento del comercio, van a dar mayores frutos, junto con proyectos de inversiones de envergadura, tanto en América Latina como en Rusia.

Pero también hay un planteamiento, de la investigadora Pavlova, no acorde con la idea de un mundo en equilibrio. Así, la aproximación entre Rusia y los Estados de Latinoamérica, su “cooperación estratégica”, relacionada, en primer lugar, con la concepción de la formación de un mundo multipolar, se basa originalmente en un fundamento poco sólido. Por supuesto, no podemos descartar la importancia de la ayuda económica prestada por Rusia a los Estados de la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América (ALBA) en respuesta a su promesa de reconocer Abjasia y Osetia del Sur, pero tampoco puede relacionarse esta acción con su rivalidad con Estados Unidos (Pavlova 2011:59).

Para Rusia, sostiene Pavlova, la idea de la multipolaridad está relacionada, en primer lugar, con la idea de la recuperación de su papel de líder en el ámbito internacional y con la idea de libertad de acción en todas las direcciones de la política exterior, siendo Estados Unidos su mayor competidor. En Rusia, tanto las élites políticas como los ciudadanos ordinarios enarbolan el siguiente eslogan: “La gran Rusia demanda un lugar digno en la política mundial” (Pavlova 2011:65-66).

### 3. China y América Latina

El paso de China de la región al escenario internacional está cobrando importancia por su relación Trilateral y continental (Asia, África y, en menor medida, América Latina). Hay que recordar sus vínculos en la relación Sur-Sur (diplomacia pueblo con pueblo) del periodo cuando inicia y prevalece la cordialidad de China con África, como señala el Profesor Jiang Shixue: Las relaciones de China con el mundo desarrollado se remontan a la conferencia de Bandung, una reunión de representantes de 29 naciones de África y Asia celebrada en Indonesia en 1955. Aquella conferencia de países no alineados también estableció las bases de la cooperación Sur-Sur.

La complementariedad económica entre China y los demás países en desarrollo es enorme. Se trata de un factor importante en la época de la globalización. Para beneficiarse de las oportunidades creadas por la globalización y evitar sus efectos negativos, todos los países en desarrollo deben reforzar la Cooperación Sur-Sur. Es bien sabido que los recursos propios de China no bastan para sostener su elevada tasa de crecimiento. Por esta misma razón, el país tiene la imperiosa necesidad recursos de fuentes externas, incluidas África y América Latina (Jiang 2011:91).

Habría que preguntarnos: ¿Si en la región Latinoamericana habrá cambiado la posición hegemónica de Estados Unidos y se permitirá la presencia de China? Si la economía china ha experimentado una expansión vertiginosa desde 1978, con una tasa de crecimiento entre el 7 al 9 % de su PIB al año y América Latina se ha estancado, ¿cómo es que ha impactado en la región? ¿Se ha subordinado o será complementaria al crecimiento global con China?

En primer orden podemos señalar que México, América Central y el Caribe, representan sólo un tercio de la población total de América Latina y el Caribe (ALC), pero casi la mitad de la inversión estadounidense en la región latinoamericana, más del 70% del comercio interamericana-

no, casi el 60% de la presencia bancaria estadounidense y alrededor de 85% de la inmigración del hemisferio occidental en Estados Unidos.

Por otro lado, en otra parte de este continente, en conjunto las naciones del Mercosur representan 45% de la población de ALC, casi el 60% del PIB de ALC, más del 40% de la inversión estadounidense en esta zona (cifra que va en aumento), pero menos del 15% del comercio entre Estados Unidos y América Latina. Las convulsionadas naciones de la región andina representan el 22% de la población latinoamericana, apenas 13% de su PIB, alrededor de 10% de la inversión estadounidense; menos del 15% del comercio entre Estados Unidos y América Latina (Lowenthal 2006:2-6).

Durante la “década perdida” de América Latina en los años ochenta, cuando el crecimiento anual medio de la producción de la región en conjunto era de apenas 1.3%, China comenzaba a cambiar y su tasa de crecimiento se comenzaba a mantener en dos dígitos y desde los noventa llegó hasta el 10% durante esa década (Cuadro 2). La región se ha mantenido estancada en un promedio de 3%, aunque a partir del incremento de los precios de ciertos productos (alimentos, energéticos y minerales), América Latina comenzó a crecer en un 5% en promedio principalmente por una demanda creciente de las importaciones provenientes de China.

**Cuadro 2. Crecimiento del PIB en China y algunas regiones de desarrollo (1970-2003) por porcentaje**

	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003
China	6.0	9.9	10.3	8.0	7.5	8.0	9.1
Asia Oriental y Pacífico *	6.6	7.4	7.8	7.1	5.6	6.7	7.7
América Latina	5.8	1.3	3.3	3.7	0.3	-0.8	1.6
África subsahariana	3.8	1.8	2.1	3.0	3.3	3.3	3.4

Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2004b).

\* No incluye países desarrollados en Devlin, *et al.* p.4

La composición del PIB de China ha variado considerablemente en los últimos treinta años, igual que en América Latina (Cuadro 3). En los años setenta la agricultura representaba alrededor de un tercio de la producción de este país, pero su proporcionalidad ha ido cambiando en todo el proceso a partir de las reformas en la agricultura y la industria de los años ochenta.

Por otro lado, con el nuevo proceso, el sector industrial creció del 45 al 53% en este periodo, donde la actividad manufacturera representa el 40%. También comenzó a crecer el sector de los servicios, representando una cuarta parte de la producción en los setenta; ahora es un tercio del producto interno bruto.

**Cuadro 3. Composición del PIB en China y América Latina (1970-2003),  
porcentaje del valor agregado**

	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003
<b>China:</b>							
Agricultura	32	29	21	16	16	15	15
Industria:	45	45	47	50	50	51	53
Manufacturas	37	36	34	35	35	35	44
Servicios	23	26	32	33	34	34	32
<b>América Latina</b>							
Agricultura	13	10	8	7	6	7	7
Industria	38	40	33	29	25	26	25
Manufactura	28	28	21	18	16	15	--
Servicios	49	49	59	64	68	67	68

Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2004b), en Devlin *et al.*

La composición de América Latina en la participación del PIB regional: la agricultura se redujo casi a la mitad desde los años setenta al pasar del 13 al 7%. Contrario con la situación de China, el sector industrial disminuyó cerca de un cuarto del PIB y de este sector las manufacturas sólo equivalen al 15%. El sector de mayor dinamismo está en los servicios, al desplazarse de la mitad del producto en los setenta y aportar en los inicios de este siglo más de las dos terceras partes del PIB regional.

No menos importante es que China desea ganar acceso a los ricos recursos naturales por sus propias necesidades urgentes. Tercero, en el proceso de avanzar hacia una economía de mercado, China necesita tomar lecciones y experiencias de América Latina, particularmente en alimentos.

#### 4. Conclusiones

En el contexto de la economía global, la región latinoamericana mantendrá, por un lado, la fase mercantilista al continuar como oferente de energéticos, minerales y alimentos, frente a nuevos actores no regionales como China y Rusia. Por otro lado, tendrá que diseñar (institucionalmente desde CELAC) una perspectiva estratégica de largo plazo, ya que las relaciones transcontinentales de China y Rusia como tal pueden jugar una función positiva en una época de transición hacia un orden multipolar.

En suma, la colaboración ruso-latinoamericana es una tendencia ascendente en el nuevo orden global. Así, la aproximación política entre Rusia y los Estados latinoamericanos, en cuanto a política exterior, se basa en una oposición a Estados Unidos. China, por otro lado, desde una política de diplomacia económica se está convirtiendo en todos los continentes en el motor de la economía global y el segundo por su posición geopolítica por un nuevo orden internacional.

Pero ¿por qué la globalización terminó con los proyectos nacionales? Y ¿qué papel está cubriendo China en la región? El reto de China es ir acercándose a este continente con diversas estrategias no sólo en el orden comercial, de inversiones, sino de largo plazo para construir alianzas políticas que fortalezcan un mundo multipolar más justo y equitativo. Para Jian Shixue, el acercamiento en los últimos años de China a América Latina obedece a varias razones estratégicas: la primera es que, al tratarse de países en desarrollo, China encuentra políticamente necesario estar junto a América Latina en la lucha por

el establecimiento de un orden internacional justo, desde la perspectiva del multilateralismo. Segundo, con el propósito de reducir la dependencia comercial respecto de EUA y otros países desarrollados, China ha intentado profundizar sus relaciones económicas con América Latina en su comercio e inversiones.

## Bibliografía

- Anguiano Roch, Eugenio. 2008. "China como potencia mundial: presente y futuro". En, Cornejo, Romer (ed.). *China. Radiografía de una potencia en ascenso*. México: El Colegio de México, pp. 19-120.
- García Gutiérrez, Álvaro. 2008. "Nuevas tendencias de la política exterior de Rusia". *AFESE* 47, pp.101-117.
- Davidov, Vladimir M. 2010. "Rusia en América Latina (y viceversa)". *Nueva Sociedad* 226, pp. 6-12.
- Devlin, Robert, Estevadeordal, A. Rodríguez-Clare, A. 2007. *El impacto de China. Oportunidades y retos para América Latina y el Caribe*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lowenthal, F., Abraham. 2006. "Más allá de la idea del Hemisferio Occidental". *Foreign Affairs* 1, pp. 1-20.
- Makram Haluani. 2013. "Rusia en América Latina: variables, implicaciones y perspectivas de su presencia en el hemisferio occidental" *Revista Politeia* 51, pp. 83-124.
- Netzahualcoyotzi, Raúl y Aurora Furlong Zacacla. 2006. *China de la región al escenario internacional*. México: Montiel & Soriano Editores.
- Netzahualcoyotzi, Raúl y Aurora Furlong Zacacla. 2011. *Política energética en los BRIC*. Fomento Editorial BUAP: Puebla.
- Pavlova, Elena. 2011. "Latinoamérica y Rusia: una aproximación ilusoria". *Foreign Affairs Latinoamerica* 2, pp. 58-67.
- Shixue, Jiang. 2011. "Una nueva época de la cooperación Sur-Sur las relaciones de China con África y América Latina". *Vanguardia Dossier* 40, pp. 90-97.



- Sputnik News. 2016. En: [<https://mundo.sputniknews.com/economia/201612061065348177-rusia-latinoamerica-viaje-lazos/>]. Consultado en mayo de 2018.
- Telman Sánchez Ramírez, Pablo. 2016. "El conflicto en Ucrania: Primer enfrentamiento serio de Rusia con occidente durante la etapa de la post-guerra fría". *Foro Internacional* 2, pp. 470-502.
- Telman Sánchez Ramírez, Pablo. 2009. *El regreso de la eterna Rusia al orden internacional*. ITESM/Montiel y Soriano Editores: México.



**SECCIÓN 5**

La política exterior  
de China



# La nueva era de China y sus impactos

*Gladys Cecilia Hernández Pedraza*

## Introducción

El Partido Comunista de China celebró en 2017 su XIX Congreso Nacional en Pekín. Xi Jinping, secretario general del Comité Central, en nombre del XVIII Comité Central del PCCh, presentó el informe central ante el XIX Congreso Nacional del Partido Comunista de China (PCCh).

En este informe se formulan diferentes análisis sobre la evolución socioeconómica y geoestratégica del país entre los que se destacan varios elementos cruciales: Por una parte, el PCCh ha incorporado nuevos conceptos tales como la “Nueva Era” y “una China bella” a su plan de desarrollo, y se esforzará para lograr la modernización socialista para 2035, convirtiendo así a China en un gran país socialista moderno, próspero, poderoso, democrático, culturalmente avanzado, armonioso y hermoso hacia mediados de siglo (voltairenet.org 2017).

El socialismo con peculiaridades chinas ha entrado en una “Nueva Era”, afirmó Xi Jinping. La concepción que asume la entrada en una nueva época del socialismo chino reviste enorme importancia, no solo para el desarrollo de la historia de la República Popular China,

sino también para el desarrollo del socialismo internacional y de la sociedad humana.

Los antecedentes inmediatos para esta Nueva Era se ubican en los logros acumulados por el proceso de desarrollo de las reformas económicas y sociales, especialmente los alcanzados en los últimos cinco años de aplicación de las resoluciones del XVIII Congreso del PCCh. En este último período, la sociedad china se ha enfocado en la aplicación de políticas que persiguen corregir desequilibrios acumulados que afectan el crecimiento económico, con el objetivo de elevar la calidad del crecimiento y hacerlo más sostenible.

Entre las características esenciales de la política para impulsar y desarrollar el socialismo con características chinas en la Nueva Era, el informe del XIX Congreso del PCCh recoge las siguientes:

- Garantizar el liderazgo del partido en todas las tareas.
- Consagrarse al enfoque que coloca al pueblo en el centro de los problemas.
- Continuar la profundización de las reformas de forma consecuente.
- Adoptar una nueva visión del desarrollo.
- Responsabilizarse con que el pueblo gobierne el país.
- Garantizar que toda forma de gobierno se fundamente en la ley.
- Defender los valores esenciales del socialismo.
- Garantizar y mejorar el nivel de vida de la población.
- Garantizar la armonía entre el hombre y la naturaleza.
- Desarrollar un enfoque holístico para la defensa nacional.
- Mantener el principio de “un país, dos sistemas” y promover la reunificación nacional.
- Promover el desarrollo de una nación con un futuro compartido para la humanidad.
- Ejercitar el gobierno completo y riguroso sobre el partido.

El PCCh reconoce que para asegurar la victoria decisiva en la construcción de una sociedad modestamente acomodada en todos los aspectos e iniciar el viaje hacia la consecución de una China Socialista Moderna, se debe, entre otros elementos, garantizar las condiciones para alcanzar esa sociedad programada en los Congresos Nacionales XVI, XVII y XVIII; actuar en correspondencia con la evolución de la contradicción fundamental de la sociedad china y promover acciones económicas, políticas culturales, sociales y medioambientales coordinadas.

En este proceso, el Partido debe mostrar el firme compromiso para implementar estrategias que fortalezcan a China, tales como la introducción de la ciencia y la educación, desarrollar cualitativamente la mano de obra, impulsar los avances de la innovación, revitalizar el sector agrícola e impulsar el desarrollo regional, así como permitir avanzar hacia la consolidación del desarrollo sostenible y la integración de los intereses militares y civiles. Para lograr estos objetivos, el PCCh deberá concentrar su trabajo en la atención a las prioridades, la solución de las mismas y la adopción de políticas que permitan determinar a tiempo las debilidades (voltairenet.org 2017).

El informe señala que se deben dar pasos para definir y eliminar los riesgos mayores, desarrollar la estrategia para aliviar la pobreza, así como evitar y controlar la contaminación para que la sociedad modestamente acomodada que construyen, reciba la aprobación del pueblo y pase la prueba del tiempo.

## 1. Sobre la contradicción principal que define la estrategia en la Nueva Era

La Nueva Era del socialismo chino marca una nueva etapa en el desarrollo del país. En la etapa anterior (1978-2016) la sociedad china creció y se enriqueció; en la nueva etapa el país pretende lograr un desarrollo que lo haga más fuerte. Este postulado en sí mismo asume la responsabilidad histórica del socialismo con características chinas

para la humanidad. Reconociendo que en el siglo xx el socialismo mundial sufrió reveses, China ha decidido asumir la responsabilidad para impulsar el socialismo, elevando sus banderas para que aquellos países que lo deseen puedan elegir este camino.

Xi manifestó que la principal contradicción que enfrenta la sociedad china ha evolucionado. Esta contradicción, identificada desde la teoría marxista a partir del materialismo dialéctico, establece las “fuerzas dinámicas opuestas” presentes en la sociedad que determinan los cambios sociales. Esta “contradicción principal” define la sociedad y debe resolverse, ya que de no hacerlo puede conducir al enfrentamiento. La principal contradicción en la teoría marxista entre los medios de producción y las relaciones sociales históricamente ha desembocado en revolución (voltairenet.org 2017).

Desde el triunfo de la Revolución, en 1949, el PCCh ha definido la contradicción principal. Esta ha ido cambiando, en correspondencia con las transformaciones de la sociedad china. Al iniciarse el proceso revolucionario, la contradicción principal se definía entre “el pueblo contra el imperialismo, el feudalismo y los restos de las fuerzas del Kuomintang”. Con posterioridad evolucionó hacia “el proletariado contra la burguesía”, formulación que expresaba el periodo de gestación de las transformaciones socialistas radicales de los años sesentas y setentas (Lingui Xu 2017).

A finales de los setentas, la contradicción principal enfocaría “las crecientes necesidades materiales y culturales frente a la atrasada producción social”, trascendental reconocimiento que condicionó los procesos de reforma y la apertura externa del país. Los objetivos esenciales de este proceso se sustentan en cómo lograr superar el desequilibrio generado por la contradicción definida. En este periodo deviene crucial la generación de condiciones que impulsen el desarrollo de la economía, sobre todo a través del crecimiento económico para poder responder a las necesidades establecidas. La instrumentación del modelo socialista con características chinas, enunciado en esta etapa, reconocerá en el mercado, así como en determinados factores



y políticas, los mecanismos para transformar la producción. Sobre la base de la instrumentación de estas políticas, China acumulará notables resultados en el desarrollo socioeconómico, de la misma forma que se presentarán nuevos desequilibrios (Lingui Xu 2017).

Y en este contexto aparece, en opinión de Xi Jinping, la nueva contradicción de la época para el desarrollo chino: “A lo que nos enfrentamos ahora es a la contradicción entre el desarrollo desequilibrado e insuficiente y las necesidades crecientes del pueblo de una vida mejor” (voltage.net.org 2017; Lingui Xu 2017; Xinhua 2017a).

Debe tomarse en cuenta que los tiempos han cambiado y las necesidades que hoy puede demandar la sociedad china crecen y son impulsadas por el propio posicionamiento del desarrollo socioeconómico del país. El incremento de la diferenciación en los ingresos genera aproximaciones diversas al consumo. En los grupos que hoy detentan mayores ingresos, las demandas se vinculan a la adquisición de bienes de consumo sofisticado y de lujo, viviendas más confortables o vacaciones en el extranjero, nuevos modelos de automóviles, acceso a mejores sistemas de educación y servicios de salud, una mayor calidad de vida desde el punto de vista medioambiental.

Una de las grandes consecuencias de los desequilibrios acumulados es la contaminación ambiental, especialmente la vinculada a la emisión de CO<sub>2</sub>. Sin dejar de reconocer las transformaciones vinculadas a la esfera industrial que incluyen el cierre de las empresas más contaminantes y su desplazamiento hacia otras regiones, en las grandes ciudades del país aún se enfrenta este tipo de fenómeno, lo que ha generado sistemas de alerta diarios para que la población se vea informada y se prepare. No son pocos los mercados que hoy comercializan máscaras para enfrentar el fenómeno, algunas con filtro eléctrico al precio de 400 yuanes (60 dólares) (eluniverso.com 2016).

Para los grupos más vulnerables, las necesidades aún se concentran en un nivel de ingresos necesario para la alimentación y la sobrevivencia diaria, por no hablar de las carencias en relación con la educación, la salud y la vivienda. Las diferencias en la distribución del ingreso

son realmente preocupantes para las autoridades del país. Si se analiza que, por una parte, existen hoy en China tres empresarios reconocidos como los más ricos, dos vinculados al desarrollo de internet y uno al sector inmobiliario, que acumulan fortunas promedio de más de 30.000 millones de dólares, mientras que aproximadamente millones de personas (en el entorno de 70 millones todavía, según fuentes oficiales) sobreviven con menos de un dólar diario (elespectador.com 2017).

Sin embargo, los desequilibrios presentes en el desarrollo han generado nuevas tensiones y necesidades para el futuro. China ha llegado a la Nueva Era después de haber aceptado la necesidad de transformar su modelo económico. A esta Nueva Era le precede, en el marco de los estudios conceptuales, la interpretación asumida por la Dirección China sobre los cambios que su país debe instrumentar. Se trata del concepto sobre La Nueva Normalidad, planteamiento que engloba desde el año 2015 enfoques para analizar la transformación estructural que emprende el país al enfrentar simultáneamente los impactos generados por la crisis global y la necesidad de avanzar en una transición hacia un modelo económico más sostenible y duradero.

## 2. La Nueva Normalidad para China

Desde inicios de la década del año dos mil, China ha iniciado importantes transformaciones vinculadas al desarrollo tecnológico de sus producciones. En los últimos cinco años se han adoptado políticas que impulsan sectores estratégicos cuya base fundamental es la innovación. La dimensión de los aportes de la ciencia, la tecnología y la innovación asume un papel estratégico en el desarrollo del país. Se han desarrollado tecnologías que abarcan desde las producciones de bienes de consumo hasta aviones de propulsión a chorro y trenes de alta velocidad.

Con los cambios instrumentados en la estructura económica, la fábrica del mundo deviene en laboratorio y mercado global. Con el

avance observado emergen en las telecomunicaciones gigantescas compañías de internet donde el objetivo esencial es satisfacer la creciente demanda de los consumidores a través de la tecnología móvil más desarrollada.

China identifica este concepto de La Nueva Normalidad con una etapa de menor crecimiento económico. El presidente chino Xi Jinping, planteaba en sus discursos que China ha pasado de una etapa de alto crecimiento a una de crecimiento medio-alto, que la estructura económica se mejorará y actualizará, y que la economía se guiará más por la innovación que por la inversión. Todas estas son dramáticas transformaciones para un modelo económico sustentado fundamentalmente en las exportaciones y la inversión (nacion.com 2015).

Los principios que definen de forma estratégica los fundamentos para impulsar el desarrollo de esta etapa son nueve y aparecen por primera vez en el discurso de Xi Jinping en la conferencia central de trabajos económicos del 9 de noviembre del 2014: “Para enfrentar el nuevo estado económico de nuestro país, primero tenemos que adaptarnos al concepto, conocerlo de forma precisa, adoptar el método correcto y esforzarnos eficientemente” (Xi 2014).

China también precisaba fundamentar la concepción de su nuevo desarrollo a los efectos de posibles impactos globales que tales transformaciones tenían y tienen en el resto de las economías a escala global. El descenso en las tasas de crecimiento de China ha implicado una transición crucial para muchos de los países en términos de los flujos comerciales afectados por tales cambios. En este sentido, entre las regiones subdesarrolladas más impactadas se incluye América Latina.

La conferencia central de trabajos económicos del año 2014 explicó en detalles y sistemáticamente las 9 características de La Nueva Normalidad que se vinculan con demandas de consumo, inversión, exportación e importación, capacidad productiva y la forma de organización de producción. La apuesta, en este sentido, destaca los elementos siguientes (Xi 2014):

1. Los patrones de consumo, similares a los presentes en otros países occidentales, deberán ser sustituidos por patrones personalizados y diversificados.
2. Asumir e impulsar la innovación en los procesos de inversión y financiación.
3. En los factores de producción deberá sustituirse el bajo costo de la mano de obra por el incremento del valor agregado a partir de los avances tecnológicos.
4. La competitividad de los productos chinos en los mercados estará definida por el incremento de la calidad en las producciones.
5. China continuará aprovechando sus ventajas comparativas para promover la exportación, pero la base para estas ventajas debe cambiar al ser sustituida la mano de obra barata por la calificación y la innovación.
6. La capacidad productiva y el sistema de organización industrial debe cambiar en la medida que nuevos sectores pasen a ser rectores en el desarrollo. Las nuevas industrias, los servicios, las empresas pequeñas con desarrollo ecológico serán las rectoras en la economía.
7. Atención al medioambiente e impulso al desarrollo sostenible con producciones bajas en carbono.
8. Se analizarán y estudiarán los riesgos económicos, aparentemente invisibles, que puedan afectar el proceso de desarrollo.
9. En relación a la disponibilidad y el control de los recursos se propone el tratamiento integral de los nuevos cambios, ajustando las políticas y las relaciones de forma científica desde el nivel macro.

La quinta sesión plenaria del XVIII Congreso Nacional propuso el nuevo concepto de desarrollo y avanzó en la elaboración de cinco principios básicos que sustentarán el modelo de desarrollo que China desea instrumentar para consolidar la Nueva Era (Znabin Zhang 2017).

Estos cinco principios se reconocen como la principal innovación de las ideas marxistas de desarrollo de la China contemporánea y como el instrumento principal en la aprobación y orientación del XIII Plan Quinquenal en este período de Nueva Normalidad.

Los principios que conforman la principal estrategia y directriz de la gobernabilidad de los nuevos líderes centrales del PPCh se comentan a continuación:

I. Innovación: Considerada como primer motor para liderar el desarrollo.

Entendida la Innovación como el “establecimiento de nuevas funciones productivas, o sea, una combinación nueva de los elementos de producción”. La creación de una “nueva combinación sin precedentes con relación a elementos y condiciones productivas” según la teoría de Schumpeter<sup>1</sup>, que comprende por Innovación:

- Desarrollar un nuevo producto
- Desarrollar un nuevo modo de producción
- Abrir un nuevo mercado
- Controlar un nuevo recurso de oferta
- Generar una nueva organización industrial

II. Coordinación: Entendida como demanda interna para promover el desarrollo sano y sostenible.

En las palabras de Xi Jinping: “la coordinación no solo es una manera de desarrollo sino también el objetivo de desarrollo, así mismo es el estándar y normas de la evaluación del desarrollo. Además, es la unificación de la teoría de desarrollo de

---

1 Para Schumpeter (1888-1950), economista austro-estadounidense, el principal objetivo del empresario es innovar, lo que es lo mismo: aplicar las invenciones tecnológicas a usos comerciales e industriales.

dos puntos y la de énfasis, del equilibrio y desequilibrio y de la desventaja y potencial” (Xi 2016).

La coordinación implica diversas tareas: Coordinación regional, integración urbana y rural, atención simultánea a los temas tanto de la civilización material como la espiritual, combinación del desarrollo económico y la defensa nacional.

III. Factor verde o sostenible: Condición necesaria para el desarrollo sostenible y un reflejo importante en la búsqueda de la calidad de vida para el pueblo.

El desarrollo verde es el proceso que se sustenta en la comprensión sobre la limitada disponibilidad de recursos y capacidad de autogeneración de los ecosistemas. La introducción de políticas y prácticas «verdes o sostenibles» debe generar una mayor armonía entre los seres humanos y la naturaleza, logrando la elevación continua del bienestar sostenible del hombre.

Para construir una China Bella se fomentará la convivencia armónica de los humanos y la naturaleza, se promoverá el desarrollo con tecnologías bajas en carbono, se incrementará el ahorro y la eficiencia en la utilización de los recursos, se aumentarán los esfuerzos en la gestión ambiental y se propone también contribuir al desarrollo sostenible a escala global.

IV. Carácter abierto de la globalización : China reconoce en la apertura elementos esenciales de la época actual: “la paz y el desarrollo son los dos temas cruciales en la época actual” o “el mundo actual es un mundo abierto” (Zhabin Zhang 2017).

El mantenimiento de estos grados de apertura para China constituye una demanda objetiva del desarrollo. China ha desarrollado diversas variantes de apertura tales como:

- Teoría de intercambio (apertura en condiciones de economía planificada).

- Ventanas de oportunidad (sectores o regiones especiales en la economía).
- Creación de condiciones atractivas (apertura de costas).
- Teoría de circulación internacional (la apertura de las regiones costeras e interiores).
- Teoría de oportunidades (la zona nueva de Pudong).
- Teoría de acoplamiento (adhesión al OMC).
- Teoría de salida (economía abierta al más alto nivel).

Para esta nueva etapa del desarrollo los objetivos de la apertura pretenden mejorar la configuración estratégica de la apertura, promover un nuevo sistema de apertura, impulsar la construcción de la Iniciativa Una franja, Una ruta, profundizar el desarrollo cooperativo de Hong Kong, Macao, la parte continental y Taiwán, tener una participación más activa en la gestión económica global y asumir responsablemente las obligaciones internacionales de China

## V. Compartir: socialismo con características chinas

Compartir implica lograr la realización del Sueño Chino. En marzo de 2013, Xi Jinping, al explicar el contenido del Sueño Chino, propuso: “el Sueño Chino esencialmente es el sueño del pueblo”, “el pueblo chino que vive en nuestro gran país y en la gran época comparte la oportunidad de obtener una vida espectacular, la oportunidad de hacer su sueño realidad y la oportunidad de crecer y progresar junto con su país y la era” (Znabin Zhang 2017).

Compartir con el exterior, internacionalmente. En el discurso en el Comité de Asuntos Internacionales de la India, en septiembre de 2014, Xi Jinping subrayó: “China toma nuestros alrededores como localidad de establecerse y base para desarrollar y prosperar. Proponemos para esta gestión el concepto diplomático basado en la amabilidad, sinceridad, beneficio e

inclusividad para convivir sinceramente con los vecinos, desarrollarnos de conjunto e intensificar la cooperación juntos y compartir los logros de desarrollo” (Znabin Zhang 2017).

### 3. La visión económica en el futuro

El informe del XIX Congreso también aborda importantes elementos del desarrollo socioeconómico del país. Xi Jinping ha destacado que el PIB de China se elevó de 54 billones a 80 billones de yuanes (cerca de 12,1 billones de dólares) en los últimos cinco años. “La economía ha mantenido una tasa de crecimiento medio-alto, haciendo de China un líder entre las mayores economías” (Xinhua 2017b).

Hoy se conoce que la economía china creció rápidamente y se convirtió en la segunda mayor del mundo, mostrando tasas de crecimiento de 10% promedio anual por espacio de más de 3 décadas, contribuyendo con más del 30% del crecimiento económico global. China lidera actualmente el mundo en temas globales como el comercio, la inversión en el exterior y las reservas internacionales. Detenta el primer lugar a escala global como país exportador e importador. En el contexto de los flujos financieros globales, China se encuentra entre los 5 países de mayor participación en la inversión extranjera directa y se ha convertido en el segundo tenedor de reservas internacionales de divisas. El país paulatinamente devino en la fábrica del mundo. Los bienes de consumo, que eran una rareza en el país en 1981, hoy resultan abundantes tanto en el país como internacionalmente.

El mantenimiento de tasas de crecimiento relativamente estables y elevadas se encuentra entre los principales logros económicos bajo el liderazgo del PCCh en los últimos cinco años desde la celebración del XVIII Congreso Nacional del PCCh en 2012.

La estructura económica también ha cambiado favorablemente, ya que la reforma estructural del lado de la oferta ha logrado progresos. En la estructura económica se ha cambiado la participación sectorial



en el PIB; entre los sectores económicos, para 2016, los servicios aportaban el 54% del PIB, la industria el 41% y la agricultura el 9%. El país ha continuado con la modernización agrícola, llegando a una producción anual de cereales de 600 millones de toneladas métricas.

Adicionalmente, el proceso de urbanización se ha incrementado en 1,2 puntos porcentuales, promedio anual, y más de 80 millones de personas que se han trasladado desde áreas rurales a las urbanas han obtenido su residencia urbana permanente. “Las nuevas instituciones de la economía abierta han sido establemente mejoradas”, según Xi.

De hecho, tales transformaciones en el modelo de desarrollo chino responden a los cambios ya introducidos. La tasa de crecimiento en los últimos 10 años ha disminuido hasta un promedio de 6,5%. Según los pronósticos para 2017, el crecimiento deberá ubicarse entre 6,8% o 6,9%. Los sectores que más aportan al crecimiento han sido los servicios, la economía digital y las infraestructuras. Se ha reconocido que cada año 13 millones de campesinos se integran a las áreas urbanas, también se crean 13 millones de nuevos empleos y 13 millones de personas salen de la pobreza. Los estudios revelan que, desde el inicio de las reformas, 700 millones de pobres han salido de la pobreza (Xinhua 2017c).

Sin embargo, a pesar de estos resultados, las autoridades chinas reconocen que el desarrollo económico entra a una etapa especial en la cual se superponen tres procesos simultáneos tales como el cambio en la velocidad del desarrollo económico, la necesidad de enfrentar el ajuste económico que implica tal situación y de evaluar justamente los impactos positivos y negativos de las políticas aplicadas. En este contexto destacan los riesgos acumulados y la contradicción económica central para la etapa actual del desarrollo chino.

Estos fundamentos revelan cambios profundos en la fase actual del desarrollo chino. A partir del momento en que han sido analizados por los documentos del XIX Congreso estos principios pasan a ser determinantes. En lo adelante deberá prestarse atención a las nuevas

tendencias que deben profundizarse, entre las que amerita mencionar las siguientes:

- El desarrollo sustentado en el crecimiento extensivo debe pasar a promover el crecimiento intensivo en ciencia e innovación.
- En la estructura de las producciones industriales debe continuar la transición de producciones de medio o bajo contenido tecnológico hacia productos de alto contenido tecnológico. El énfasis en la industria manufacturera se traslada a producciones de mayor valor agregado. Ya desde el 2015, la participación del sector terciario ha comenzado a superar el 50% del PIB (Zhabin Zhang 2017).
- En el proceso inversionista, el motor fundamental se ubicará en la innovación.
- En la esfera de la distribución de los recursos, donde el mercado hasta ahora ha tenido un papel esencial, puede observarse una tendencia en la cual se incrementen procesos predeterminados para asignar recursos. Con esta variante se tratarán de enfrentar desequilibrios generados por una distribución injusta de recursos, así como por fenómenos de corrupción.

Profundizando en algunos de los temas abordados por XIX Congreso del Partido Comunista Chino.

#### 4. La lucha contra la pobreza

Los documentos del XIX Congreso del PCCh recogen el compromiso de ganar la batalla contra la pobreza: “Nuestro Partido ha prometido solemnemente conseguir que las personas y áreas pobres accedan, junto al resto del país, a una sociedad modestamente acomodada [...] Debemos movilizar la energías del conjunto del Partido, el país y la

sociedad y seguir implantando medidas concretas de reducción y alivio de la pobreza” (voltage.net.org 2017).

Se conoce que más de 60 millones de personas han salido de la pobreza en los últimos cinco años, y el índice de pobreza cayó del 10,2% a menos del 4%, ha comentado Xi, e implica un “progreso decisivo” en la lucha contra la pobreza de China (Xinhua 2017c).

La lucha contra la pobreza es una de las principales prioridades del país, el cual se ha comprometido a eliminarla para 2020. Desde el comienzo de la reforma y apertura, China ha sacado de la pobreza a más de 700 millones de personas. El porcentaje de la población pobre de China en el mundo disminuyó del 43.1%, en 1981, al 13% en 2010 (Haiyan Wang 2017).

En 1986 se creó la Oficina para la Mitigación de la Pobreza del Consejo de Estado, un organismo especializado en alivio de la pobreza. Se inició el desarrollo de alivio organizado, planificado y a gran escala. Se formuló *El proyecto de alivio de la pobreza con mayor esfuerzo del 1987*, seguido de *El programa del desarrollo de la mitigación de la pobreza (2001-2010)*, con el cual se mejoró la seguridad del sistema para la alimentación básica, estimulando la recuperación en las zonas empobrecidas y reuniendo todas las fuerzas sociales en esta causa. A finales del 2011 se habían solucionado básicamente los problemas de subsistencia y se observaba un profundo cambio en el aspecto de las regiones pobres (Haiyan Wang 2017).

Desde el XVIII Congreso Nacional del PCCh, el Comité Central del Partido ha colocado la reducción de la pobreza en una posición clave con respecto a la gobernanza y administración del país, confiriendo a esta tarea prioridad número uno.

Para lograr estos objetivos el Partido se propone reforzar el sistema de responsabilidad de los jefes de los comités del Partido y gobiernos con la reducción de la pobreza. También se enfocará este problema desde la perspectiva personal, contribuyendo con educación a que las personas ganen confianza en sus propias capacidades para salir de la

pobreza y comprueben que pueden acceder a la formación necesaria para ello.

China pretende garantizar que todos los residentes rurales que viven por debajo del umbral de la pobreza ya no lo hagan en 2020 y que la pobreza sea erradicada de todos los distritos y regiones pobres (Xinhua 2017c).

La forma fundamental del alivio de pobreza es la mitigación mediante la creación de industrias medianas y pequeñas. En las zonas de pastoreo se propone la cría de ovejas y para las áreas agrícolas la construcción de invernaderos y la producción de vegetales durante todas las estaciones. Adicionalmente, se impulsarán proyectos de comercio electrónico, de desarrollo industrial, así como producciones especiales tradicionales características, como la promoción de industrias “un pueblo, un producto”.

También se podrían desarrollar proyectos de mitigación de la pobreza por reubicación. Por ejemplo: En la provincia Gansu con una superficie total de más de 390 mil kilómetros cuadrados, dos tercios presentan escasez de recursos tales como agua y tierra fértil. Adicionalmente, las condiciones naturales son muy malas y se observa una población creciente. A partir de 1983, China ha invertido una gran cantidad de recursos humanos, materiales y financieros, también ha implementado el plan migratorio para que esta población migre al distrito central regado por el río Amarillo y a los distritos Jiuquan, Zhangye, Wuwei del Corredor Hexi (Haiyan Wang 2017).

Otra propuesta es la mitigación de la pobreza a partir de la promoción de obras medioambientales. Esta variante incluye la asignación de fondos y el diseño de proyectos de obras ecológicas, tales como la devolución de tierras agrícolas para áreas boscosas y praderas, la protección y restauración de humedales, la renovación integral de terrenos en malas condiciones y la gestión del recurso agua, así se puede mejorar la participación y el nivel de beneficio. Se incrementará el pago de transferencia en áreas eco-funcionales. Una parte de los habitantes con capacidad laboral puede devenir personal de protección

utilizando los fondos de la compensación ecológica y las obras de protección ecológica.

Las políticas a instrumentar deberán tener como criterios esenciales lo siguiente (Haiyan Wang 2017):

- El 70% de los fondos destinados a la mitigación de la pobreza debe usarse para los hogares pobres, y el 70% del financiamiento se destinará al desarrollo de industrias.
- El financiamiento debe incrementar el ingreso de capital de los pobres, y la concesión de fondos permitirá el desarrollo de industrias, con lo cual, si los proyectos son rentables, los pobres obtendrán más ingresos.
- Las autoridades deben evaluar las diferentes características de las comunidades para seleccionar las formas de ayuda: En caso de observarse malas condiciones naturales se debe aplicar la reubicación; si existen problemas generados por enfermedades, garantizar la atención médica; si el centro del problema es la educación, se promoverán becas y asistencia para estudiar, si se presentaran problemas con la pérdida de la capacidad laboral debe proveerse a esta población con las garantías mínimas sociales.

En el período que inició en 2014 y hasta el 2020, las autoridades chinas se han propuesto sacar de la pobreza a los restantes 70,17 millones de las personas pobres ya establecidas y a 592 pueblos pobres, así como 14 áreas deberán resolver el problema de la pobreza regional.

## 5. Esfuerzos para convertir a China en un país innovador

Xi Jinping pidió más esfuerzos para convertir a China en un país innovador y llegar a los límites del progreso en materia de ciencia y tecnología.

La innovación constituye la primera fuerza motriz para impulsar el desarrollo y es un soporte estratégico para la construcción de un sistema económico modernizado, señaló. “Intensificaremos la investigación en ciencias básicas aplicadas y ampliaremos la ejecución de importantes proyectos científicos y tecnológicos de nivel nacional, haciendo énfasis en la innovación de las tecnologías genéricas claves, las de vanguardia de carácter orientador, las de ingeniería modernas y las disruptivas”, apuntó el líder chino (voltairenet.org 2017).

Estos esfuerzos proporcionarán un energético apoyo tanto a la construcción de un país fuerte en ciencia y tecnología, en calidad, en astronáutica, en redes informáticas y en comunicaciones, como en la construcción de una China digitalizada y de una sociedad inteligente.

Citando la importancia de fomentar una cultura de la innovación y fortalecer la creación, protección y aplicación de los derechos de propiedad intelectual, Xi exigió más esfuerzos para cultivar un gran número de científicos y técnicos en terrenos estratégicamente importantes, líderes en ciencia y tecnología, y científicos e ingenieros jóvenes de talla mundial, así como grupos innovadores de alto nivel.

Con relación a ciertos indicadores de avance tecnológico, China deberá profundizar en el camino para lograr sus objetivos. Por ejemplo, la tasa de contribución al avance de la tecnología, que debe ser superior al 70%, en China alcanza el 55.3% (2015), la inversión en investigación y desarrollo debe ser superior al 2.5% del PIB, en China se ha elevado hasta el 2,1%. Adicionalmente, el nivel de la dependencia de la tecnología extranjera presupone un nivel inferior al 30%, pero para China es del 50% (2015) (Huang Kun 2017).

Con relación a la invención y las patentes, todavía queda una distancia para que China pueda alcanzar a los Estados Unidos y Japón.

Para el 2020 China pretende clasificar entre los países innovadores por excelencia. Establecerá básicamente el sistema nacional de innovación con características chinas y apoyará de manera efectiva la realización del objetivo de consumir integralmente la construcción de una sociedad modestamente acomodada.

Siete industrias emergentes estratégicas emergen como determinantes para el desarrollo socioeconómico de China. Estas siete industrias ya se convirtieron en la base que debe sostener el crecimiento económico del país. Estas industrias complementarán el descenso que debe provocar la reducción de las industrias manufactureras en la estructura económica (Huang Kun 2017).

Estas industrias comprenden:

- Las industrias de protección del medio ambiente y la eficiencia energética que atienden industrias de eficiencia energética, promotoras de reciclaje de recursos y de protección del medio ambiente.
- Las industrias de energías renovables que comprenden las energías nuclear, solar fotovoltaica, eólica, la red electrónica inteligente, y la energía de la biomasa.
- Las industrias de automóviles con nuevos tipos de combustibles como los carros eléctricos, híbridos (vehículo eléctrico de batería; vehículo eléctrico de pila de combustible).
- Las industrias de tecnología de información de la nueva generación tales como la telecomunicación de nueva generación, internet e internet de las cosas, Triple play, pantallas de nuevo modelo.
- Las industrias de biología que incluye a la biofarmacia, productos de las ingenierías de biomedicina, reproducción biológica, producción biológica.
- La industria manufacturera de los equipos avanzados tales como equipos aeroespaciales, equipos ferroviarios, equipos de ingeniería marina, equipos de fabricación inteligente.

Para el 2030, China ya figurará en la vanguardia de los países innovadores. Para este momento, el motor esencial para el desarrollo habrá cambiado. El nivel del desarrollo de la sociedad económica y la competitividad internacionales se elevarán en gran medida. Se establecerán

los fundamentos para consolidar la conversión del país en potencia económica.

Llegando a 2050, China ya se habrá convertido en una potencia innovadora a escala global, será el principal centro científico e innovador, lo cual garantizará la base para construir un país socialista poderoso, democrático, bien educado y armónico.

## 6. China y su desarrollo sostenible

Importante resulta también la incorporación del concepto de “una China bella” en el plan de desarrollo de dos etapas para la construcción de un gran país socialista moderno para mediados del siglo XXI. Alcanzar básicamente la construcción de una China bella fue listada por Xi como una de las metas que han sido establecidas para 2035.

“La modernización por la que trabajamos estará caracterizada por la coexistencia armoniosa entre el ser humano y la naturaleza”, agregó. “Además de crear más riquezas materiales y culturales para satisfacer la creciente demanda del pueblo por una vida mejor, también debemos ofrecer más productos ecológicos de calidad para cubrir su creciente necesidad de un medio ambiente bello”, indicó (voltairenet.org 2017).

El PCCh promete impulsar el desarrollo ecológico, solucionar los problemas ambientales más importantes, intensificar la protección de los ecosistemas y reformar el sistema de supervisión y control del entorno ecológico. Para mejorar el sistema de administración ambiental, China establecerá agencias reguladoras que se encargarán de administrar los activos estatales en recursos naturales y supervisar los ecosistemas naturales. El PCCh también propone implantar un sistema de reservas naturales, compuesto mayormente por parques nacionales. Asimismo, se compromete a poner coto con firmeza a toda actividad que dañe el entorno ecológico y sancionar decididamente a sus responsables.



En los últimos años, China ha enfrentado la contaminación reduciendo considerablemente el consumo de carbón y frenando la construcción de nuevas plantas térmicas a base de carbón, a fin de evitar los riesgos del exceso de capacidad y promover una matriz energética combinada con energía limpia.

La construcción de un total de 150 millones de kilovatios de nueva capacidad de generación de energía a base al carbón debe ser detenida o pospuesta entre 2016 y 2020 –el período del XIII Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social–, según declaraciones de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (Xinhua 2017e).

“La nueva capacidad será estrictamente controlada”, anuncia el documento, que cita medidas para hacer frente a las violaciones a la planificación, aprobación y operación de las citadas instalaciones. “Todos los proyectos ilegales de energía a base de carbón serán cesados”, asegura (Xinhua 2017e).

Simultáneamente, más de 20 millones de kilovatios de capacidad obsoleta serán eliminados y cerca de 1.000 millones más serán modernizados para utilizar menos energía, producir menos emisiones y ajustarse mejor con el desarrollo de nuevas energías.

El gobierno tiene previsto mantener la capacidad de energía de carbón del país por debajo de 1.100 millones de kilovatios para 2020.

La medida sigue los pasos de una campaña para reducir la escala de la desproporcionada industria pesada nacional, especialmente la minería de carbón y la fundición de acero. Grandes progresos se han logrado en cuanto al cierre de los yacimientos carboníferos ineficientes, y nuevas medidas están en proceso.

El país está reduciendo gradualmente la proporción de carbón en su sistema de generación eléctrica para abrir espacio a las energías limpias, como el gas natural, la energía solar y la energía hidroeléctrica. Para 2020, el carbón representará menos de 58% del consumo total de energía, frente al actual 60%.

China ha demostrado su interés en invertir en energías limpias y ha tomado el liderazgo en la materia haciéndose cargo de la contaminación

en las grandes ciudades, un cambio que ha servido como motor de desarrollo social y crecimiento económico. Las autoridades plantean invertir unos 2,5 billones de yuanes (unos 361.000 millones de dólares) en proyectos de energías renovables durante el período 2016-2020, lo que creará más de 13 millones de empleos de acuerdo con cálculos iniciales (evwind.com 2017a).

Hasta el momento, China ha avanzado en elevar la conciencia medioambiental de la sociedad y ha promovido un estilo de vida más económico, ecológico y saludable. Las energías renovables como industrias emergentes en China necesitan garantizar la seguridad energética y optimizar su estructura.

Al cierre de julio del 2017, la capacidad instalada en energías renovables había alcanzado 620 gigavatios, lo que representaba el 35% de la capacidad total instalada, según Liang Zhipeng, subdirector del Departamento de Nuevas Energías y Energía Renovable de la Administración Nacional de Energía. En los primeros siete meses del año 2017, el aumento de la capacidad instalada de energías renovables alcanzó 50 millones de kilovatios, lo que significa un 75% del aumento de la capacidad instalada total del país (evwind.com 2017b).

La capacidad instalada de energía hidráulica, eólica y fotovoltaica ha alcanzado 338, 150 y 100 gigavatios, respectivamente, de forma que China encabeza la lista mundial en los tres tipos. China se ha convertido en el mayor suministrador de energía verde y también ha tomado la delantera en el desarrollo de la fotovoltaica y ha hecho una gran aportación a la transformación energética global.

Desde 2010 a 2016, el peso global de la energía verde subió del 12 al 32%, mientras que en China pasó del uno a casi el cinco por ciento, manifestó Yang Lei, un asesor sénior de la Agencia de Energía Internacional (evwind.com 2017b).

En este contexto, el informe del XIX Congreso también estimula al resto de los países a esforzarse conjuntamente por un mundo limpio y hermoso, así como a hacer frente al cambio climático a través de la cooperación: “Exhortamos a la gente de todos los países a que, aunando

nuestras voluntades y esfuerzos, construyamos una comunidad de destino compartido para la humanidad, así como un mundo caracterizado por la paz duradera, la seguridad universal, la prosperidad de todos, la apertura y la inclusión y la limpieza y la hermosura”. Se recoge también la imposibilidad de hacer frente individualmente a los problemas globales: “No hay ningún país capaz de hacer frente por sí solo a los desafíos que encara la humanidad, ni hay ningún país que pueda retirarse a una isla y encerrarse en sí mismo”, subrayó Xi Jinping.

El informe describe a China como “un país que durante los últimos cinco años ya alcanza el liderazgo en la cooperación internacional para hacer frente al cambio climático, y un importante participante, contribuyente y conductor de la construcción de una civilización ecológica global”.

## 7. Expectativas chinas en torno a la apertura externa

China será cada vez más abierta: “La apertura trae progreso, mientras que autorrecluirse deja a uno rezagado”, expresó Xi Jinping a los más de 2.300 delegados presentes en el Congreso (voltairenet.org 2017).

Las autoridades chinas han planteado la importancia tanto de “atraer” como de “globalizarse” y han llamado a fijar como prioridad el avance de la Iniciativa acerca de la Franja y la Ruta de la Seda para el desarrollo de las relaciones internacionales de China: “Con estos esfuerzos esperamos avanzar en la apertura de China a través de conexiones hacia el este y el oeste, por tierra y por mar”, en palabras de Xi Jinping.

Sobre la inversión de empresas extranjeras en China, Xi destacó que China facilitará notablemente el acceso al mercado, seguirá abriendo el sector servicios y protegerá los intereses y derechos legítimos de los inversores extranjeros: “Aplicaremos de forma extensiva el sistema de

trato nacional junto a una lista negativa”, aseguró. Todas las empresas registradas en China serán tratadas equitativamente, reiteró.

Xi llamó a ampliar el comercio exterior, desarrollar nuevos modelos y formas comerciales, y convertir a China en una comerciante de calidad. Como parte de los esfuerzos por mejorar el equilibrio de la apertura en las diferentes regiones de China, el país se propone abrir más la región occidental a la IED.

Xi también reclamó que se desarrollen nuevas fórmulas para la inversión en el exterior, el fomento de la cooperación internacional sobre capacidad de producción, la creación de redes comerciales, de inversión, financiación, producción y servicios de vocación global, y que se refuerce la cooperación y la competencia económica internacional.

Sobre la globalización económica, Xi pidió mayores esfuerzos por promover la liberalización y el más fácil acceso al comercio y la inversión, y a hacer que la globalización económica sea “más abierta, inclusiva y equilibrada para que beneficie a todos”.

Todo este proceso se produce en momentos en el que la influencia de China en la región está creciendo rápidamente, impulsada por la propia iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda (One Belt One Road, OBOR, por sus siglas en inglés) anunciada en 2013, y que ha proporcionado un marco general para que China fortalezca su liderazgo económico, fomentando la construcción de infraestructuras y mejorando la conectividad en casi 70 países a lo largo de los dos grandes ejes euroasiáticos, el terrestre y el marítimo, y con más de 100 países interesados en el proyecto

“Esta es una iniciativa de cooperación internacional, y se mantiene abierta a todos los países y regiones que lo deseen”, en opinión del ministro de Relaciones Exteriores, Wang Yi. Entran, pues, en el plan 70 países que suman 4.400 millones de personas y el 40% del PIB mundial. Incluye proyectos tan diversos como el tren Madrid-Yiwu, el corredor China-Pakistán y un oleoducto que conectará el sur de China con Birmania y la bahía de Bengala. Los folletos sobre la cumbre

incluyen hasta un proyecto para difundir la medicina tradicional china en España (elpais.com 2017).

## 8. El papel del PCCh en el tema de la democracia

En su informe, Xi Jinping planteó: “El pueblo hace demandas cada día más amplias en su búsqueda de una vida mejor y formula no solo exigencias más elevadas en lo referente a la vida material y cultural, sino también en ámbitos como la democracia, el imperio de la ley, la equidad, la justicia, la seguridad y el medio ambiente” (voltairenet.org 2017).

En este sentido, la política trazada por el PCCh reconoce esta situación y plantea un desarrollo más equilibrado y de mejor calidad entre todas las regiones y sectores, con el objetivo de ir eliminando la pobreza paulatinamente para alcanzar la solución plena de este problema hacia 2020.

Tomando en cuenta los problemas abordados en el discurso y las tareas planteadas, resulta evidente que cuando Xi destaca que China permanecerá en la etapa primaria del socialismo durante mucho tiempo está reafirmando la enorme tarea que enfrenta el país. Simultáneamente, está aclarando que a pesar de los resultados alcanzados, China mantiene su estatus internacional como país en vías de desarrollo, con lo cual se desautoriza a todos aquellos países desarrollados que desean reconocer un status de mayor desarrollo para China, por lo que China no clasificaría para posibles asignaciones de financiamiento en las organizaciones financieras internacionales.

Su estrategia de desarrollo en dos etapas está pensada a 30 años vista, con el objetivo de convertir a China en un “gran país socialista moderno” para mediados del siglo XXI. En el lenguaje teórico al que China tiene acostumbrados a sus interlocutores: Sólo una China próspera, fuerte, democrática, culturalmente avanzada, armoniosa y hermosa estará lista para atravesar el umbral hacia la próxima etapa del socialismo.

En este camino, el informe reconoce que no solo las necesidades materiales y culturales han crecido, también se incrementan sus exigencias sobre democracia, Estado de derecho, justicia y equidad, seguridad y un medio ambiente mejor.

El informe central del XIV Congreso reconoce que la democracia socialista de China es la democracia más amplia, auténtica y eficaz para la salvaguardia de los intereses fundamentales del pueblo y el desarrollo de la política democrática socialista tiene como objetivo dar plena expresión a la voluntad del pueblo, proteger sus derechos e intereses, activar su creatividad y garantizar su condición de dueño del país mediante el sistema institucional. “No podemos trasplantar mecánicamente las modalidades de los sistemas políticos extranjeros”, comentó Xi Jinping (voltage.org 2017).

El PCCh enfatiza la unidad del liderazgo del partido, el pueblo como dueño del país y la gobernanza basada en la ley y considera que el liderazgo del partido es la garantía fundamental para asegurar que el pueblo sea el dueño del país y la gobernanza de China esté basada en la ley; que el pueblo sea el dueño del país es una característica fundamental de la democracia socialista; y la gobernanza basada en la ley es la forma básica para que el partido lidere al pueblo en el gobierno del país, señaló Xi.

En este contexto, el informe propone mantener y mejorar el sistema de asambleas populares para garantizar que el pueblo ejerza el poder estatal. El PCCh sabe del importante papel de la democracia consultiva socialista y sostiene que “la esencia de la democracia popular es que el pueblo discuta sus propios asuntos”.

Se propone adoptar un enfoque coordinado para promover las consultas realizadas por los partidos políticos, las asambleas populares, los departamentos gubernamentales, los comités de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino (CCPPCh), las organizaciones populares, las comunidades y las organizaciones sociales.

Se establecerá un grupo central de liderazgo para impulsar la gobernanza con base en la ley en todas las áreas, con el fin de ejercer un liderazgo unificado sobre la iniciativa de construir el Estado de derecho

en China. Con este objetivo, el PCCh fortalecerá la supervisión para garantizar el cumplimiento con la Constitución, promoverá la revisión de la constitucionalidad y salvaguardará la autoridad de la Constitución. Xi también hizo énfasis en la reforma de las instituciones del partido y del gobierno, así como en el desarrollo del frente unido patriótico.

El sistema político del socialismo con peculiaridades chinas es una gran creación del PCCh y del pueblo chino, aseveró Xi. “Tenemos toda la confianza en que podemos aprovechar al máximo todas las fortalezas y características distintivas de la democracia socialista de China, y hacer la contribución de China al progreso político de la humanidad”, puntualizó.

El informe también recoge un balance sobre la campaña desarrollada contra la corrupción en el país. Tras calificar la corrupción como “la mayor amenaza” que el Partido afronta, Xi señaló que la lucha anticorrupción no termina nunca y en la actualidad sigue siendo grave y compleja. Xi reiteró que el partido será completamente intolerante con la corrupción y dijo que tanto quienes acepten sobornos como quienes los ofrezcan serán castigados, así como que se evitará el ascenso de grupos de interés en el seno del Partido. El secretario general del Comité Central del PCCh también dijo que los infractores serán capturados y llevados ante la justicia allá donde huyan.

En los últimos 5 años la campaña contra la corrupción ha acumulado cifras importantes en relación a los miembros del partido que han sido procesados por haber incurrido en violaciones de la ley: 440 cuadros de nivel directivo ministerial, 890 cuadros de nivel directivo intermedio y 60 mil en niveles de dirección inferiores.

El Partido trabajará en la promulgación de leyes nacionales contra la corrupción y creará una plataforma de denuncia de la misma que abarque tanto a las comisiones de inspección disciplinaria como a las agencias de supervisión. Desde el XVIII Congreso Nacional del PCCh, celebrado a finales de 2012, se ha investigado a 280 funcionarios de la administración central y más de 1,4 millones de miembros del partido han sido castigados.

China pondrá en marcha comisiones de supervisión de nivel nacional, provincial, municipal y de distrito, que compartirán sedes y trabajarán junto a las comisiones de inspección disciplinaria del Partido. Se concederán a estas comisiones de supervisión responsabilidades, atribuciones, poderes y medios legales de investigación. También se adoptará una ley nacional de supervisión.

Simultáneamente, el *Shuanggui*, una práctica disciplinaria interna del Partido que requiere que los afiliados investigados accedan a ser interrogados en lugares y momentos prefijados, será sustituida por la retención para seguir profundizando en la reforma de la supervisión nacional.

El control aprovechará las poderosas sinergias generadas mediante la integración del control interno del Partido y los que realicen los órganos del Estado, la democracia, la judicatura, el sector público y la opinión pública.

## 9. Conclusiones

La dirección china ha afirmado que el PCCh se está esforzando por convertir a China en “un gran país socialista moderno que sea próspero, fuerte, democrático, avanzado culturalmente, armonioso y hermoso” para mediados del siglo XXI. Con este objetivo, se ha diseñado un plan de desarrollo de dos etapas para el periodo entre 2020 y mediados del siglo XXI, llamado “Visión estratégica del PCCh que impulsará el desarrollo del socialismo con características chinas en la nueva época”, simultáneamente enfrentando aquellos retos que tanto internos como externos del país.

En la primera etapa, entre 2020 y 2035, el PCCh pretende desarrollar aquellas políticas que se sustenten en las bases económicas y sociales creadas por la sociedad china y que deben apuntar a lograr una China modestamente acomodada, a fin de asegurarse de la consecución básica de la modernización socialista, según el plan.



En la segunda etapa, de 2035 a mediados del siglo, el PCCh debe continuar trabajando sobre ese logro básico de la modernización socialista, por espacio de otros 15 años para desarrollar a China y convertirla en un gran país socialista que sea “próspero, fuerte, democrático, culturalmente avanzado, armonioso y hermoso”.

Para mediados del siglo XXI, las autoridades chinas pretenden haber alcanzado las siguientes metas:

- Nuevos niveles de desarrollo en cada dimensión del progreso material, político, cultural, ético, social y ecológico.
- Modernización del sistema y de la capacidad para gobernar el país.
- China se habrá convertido en un líder mundial en términos de fortaleza nacional integral e influencia internacional.
- Prosperidad común para todos.
- El pueblo chino disfrutará de una vida más feliz, más segura y más saludable.

Con estos objetivos se complementa el camino trazado por el XIX Congreso para el destino de China. El plan de dos etapas se fundamenta en los tres objetivos estratégicos para lograr la modernización socialista que el PCCh trazó después de adoptar la política de reforma y apertura, a finales de la década de 1970.

Los dos primeros –garantizar que las necesidades básicas del pueblo sean satisfechas y que sus vidas sean, en general, decentes– se han cumplido antes de la fecha límite.

Construyendo sobre esto, el Partido desarrolló la visión de que para el momento en el que se celebre su primer centenario, la sociedad china habrá llegado a ser modestamente acomodada. Después de esto, con otros 30 años de trabajo, la modernización habrá sido básicamente alcanzada y China se convertirá en un país socialista moderno.

Los retos son enormes, tanto desde el punto de vista interno como de los provenientes del exterior, pero China ha demostrado que las crisis sólo pueden representar oportunidades.

## Bibliografía

- El País. 2017. En: [[https://elpais.com/internacional/2017/05/13/actualidad/1494692129\\_532492.html](https://elpais.com/internacional/2017/05/13/actualidad/1494692129_532492.html)]. Consultado en enero de 2018.
- El Espectador. 2017. En: [<https://www.elespectador.com/economia/xu-jiayin-el-nuevo-hombre-mas-rico-de-china-articulo-717743>]. Consultado en diciembre de 2017.
- Evwind. 2017a. En: [<https://www.evwind.com/2017/08/02/china-tiene-el-liderazgo-en-energias-renovables/>] Consultado en diciembre de 2017.
- Evwind. 2017b. En: [<https://www.evwind.com/2017/09/27/china-avanza-en-energias-renovables>]. Consultado en diciembre de 2017.
- El Universo. 2016. En: [<https://www.eluniverso.com/vida-estilo/2016/12/22/nota/5966638/polucion-china-dispara-demanda-mascaras-filtros>] Consultado en noviembre de 2017.
- Haiyan, Wang. 2017. *El sistema de seguridad social, alivio y reducción de la pobreza en China*. Pekín: Academia de Gobernanza de China.
- Huang, Kun. 2017. *La Estrategia de Desarrollo Impulsado por la Innovación y el Desarrollo de las Industrias Emergentes Estratégicas*. Pekín: Instituto Nacional de Administración.
- Jinping Xi. 2014. Discurso de Xi Jinping en la conferencia central de trabajos económicos (9-11, Diciembre 2014) en Zhabin Zhang, 2017, El nuevo estado de la economía y el crecimiento económico. Academia de Gobernanza de China.
- Jinping Xi (2016) Discurso de Xi Jinping en la inauguración del seminario para estudiar los acuerdos de la V Sesión Plenaria del XVIII

- Congreso Nacional de las autoridades y oficiales provinciales y ministeriales del 1 de enero de 2016. Beijing, enero 2016.
- Lingui Xu (2017) Congreso PCCh: Enfoque de China: China abraza una nueva “contradicción principal” al embarcarse en un nuevo viaje .21 de octubre 2017. [http://spanish.xinhuanet.com/2017-10/21/c\\_136695647.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2017-10/21/c_136695647.htm).
- Nación.2015.En:[<https://www.nacion.com/economia/politica-economica/china-abraza-su-nueva-normalidad/THUDDSL-QCVGFJGQV5JGL2FOSGI/story/>]. Consultado en febrero de 2017.
- Voltairenet. 2017. En: [<http://www.voltairenet.org/mot185.html?lang=es>]. Consultado en octubre de 2017.
- Xinhua. 2017a. Xi señala que contradicción principal de sociedad china ha cambiado en la nueva época Xinhua (2017) Consultada 28 de noviembre de 2017.
- Xinhua. 2017b. Xi señala que PIB de China aumentó de 54 a 80 billones de yuanes en últimos cinco años. Beijing, 18 octubre Xinhua 2017. Consultada 28 de noviembre de 2017.
- Xinhua (2017c) Xi destaca que más de 60 millones de personas salieron de pobreza en últimos cinco años. Beijing, 18 octubre 2017. Consultada 28 de noviembre de 2017.
- Xinhua (2017d) Xi afirma que PCCh construirá gran país socialista moderno Beijing, 18 octubre de 2017. Consultada 28 de noviembre de 2017.
- Xinhua (2017e) China detiene construcción de plantas eléctricas a base de carbón (Pueblo en Línea) BEIJING, 14 agosto 2017. Consultada 28 de noviembre de 2017.



# Criterios y desafíos de la política china contemporánea

*Lucía Fernández*

## Introducción

Muchos conceptos propios de occidente fracasan a la hora de abordar el funcionamiento político de la actualidad china. El presente trabajo se propone ahondar en la complejidad de la política interna de la República Popular China a la luz del 19 Congreso Nacional del Partido Comunista celebrado en octubre del año 2017, desde una mirada local.

La multiplicidad de instancias deliberativas, la selección de cuadros, la proporción de representantes, el tratamiento territorial y la ponderación de unos asuntos en la agenda del Congreso, sumado a la especialización de comités por temas y regiones, así como la competitividad y dinamismo del acontecer político y social chinos requieren de un análisis contextual acorde a características y proporciones propias.

Se desarrollarán aquí algunas particularidades del sistema político chino intentando desmarcarlo de análisis permeados por preconceptos occidentales, así como delinear el andamiaje propio del PCCh. Para ello, este trabajo hará foco en la política contemporánea china desde tres ejes: legitimidad, partido y liderazgo.

## 1. Legitimidad

Para abordar el tema de la legitimidad del partido chino desde occidente es preciso considerar su evidente matriz leninista. En este sentido, el PCCCh no deriva su legitimidad de la manifestación del consenso popular mediante elecciones competitivas: se presenta más bien como un portador de la responsabilidad histórica y continuada, como una vanguardia a la cabeza del pueblo chino en el camino hacia un horizonte de modernidad, prosperidad y grandeza. Si lo miramos desde la tipología weberiana, acaso encontraremos que en la actualidad el Partido encarna los tres tipos de legitimidad: tradicional (de raíz confuciana), carismática (el liderazgo de Xi) y racional (una estructura institucional sólida).

Existen en China una multiplicidad de procedimientos e instancias mediante las cuales se renueva el liderazgo del partido con más de 89 millones de miembros, así como algunos desafíos internos y externos. Aunque resulte evidente, es importante remarcar que los líderes son producto del sistema en el que emergen.

La elección de los diputados en los congresos populares incluyen elecciones locales generales y de diputados de las fuerzas armadas, en las regiones administrativas especiales, así como en las áreas de autogobierno étnico. Existe en el centro del Partido un Departamento de Organización del Partido, que funciona como motor de recursos humanos mediante una pirámide giratoria formada por tres componentes: servicio civil, empresas estatales y organizaciones sociales como la universidad.

Como explica el analista político Eric Li, el reclutamiento comienza desde la parte inferior, llamado *keyuan* (funcionario)<sup>1</sup>. Desde allí los cuadros podrán ascender a través de 4 rangos de élite: *fuke* (subgerente de sección), *ke* (gerente), *fuchu* (subgerente de división) y *chu* (gerente de división).

---

1 Ver: [[https://www.ted.com/talks/eric\\_x\\_li\\_a\\_tale\\_of\\_two\\_political\\_systems/transcript?language=es](https://www.ted.com/talks/eric_x_li_a_tale_of_two_political_systems/transcript?language=es)]

Cada año el Departamento revisa su desempeño, entrevista a superiores, pares, subordinados; investiga sus conductas personales; se llevan a cabo encuestas de opinión pública. Luego de este proceso promueven a los mejores. A lo largo de sus carreras estos cuadros pueden moverse a través y entre todas las 3 carreras. Pasado cierto tiempo, los buenos irán más allá de los 4 niveles básicos a los niveles de *fujū* (jefe adjunto de oficina) y *ju* (jefe de oficina). Allí es cuando entran a la alta burocracia y tendrán que administrar un distrito con una población de millones o una empresa con cientos de millones de dólares de ingresos. Para tomar real dimensión del asunto, Li señala que en el año 2012 había 900.000 niveles *fuke* y *ke*, 600.000 niveles *fuchu* y *chu*, y sólo 40.000 niveles *fujū* y *ju*.

Después de los niveles de *ju*, los mejores ascienden varios rangos más, y al final llegan al Comité Central. El proceso descrito dura entre veinte y treinta años. Evidentemente el patrocinio juega un papel, pero el mérito sigue siendo el factor principal.

Xi Jinping, por ejemplo, empezó como un administrador de aldea y cuando entró en el Politburó, había dirigido áreas con una población total de 150 millones de personas y un PIB combinado de 1,5 billones de dólares; tuvo a cargo la organización de los Juegos Olímpicos de 2008, entre otras grandes tareas.

Desde Mao 毛, Deng 邓, Jiang 江 y Hu 胡 hasta Xi 习, existieron constantes preocupaciones por la formación de cuadros jóvenes que pudieran suceder a los líderes. Luego de estas cinco generaciones, surge una sexta profundamente relacionada con el crecimiento y desarrollo económico costero.

De este modo, provenientes de Guangdong, hay un miembro del PSC (Zhang Dejiang 张德江) y dos miembros del Politburó (Wang Yang 汪洋 y Hu Chunhua 胡春华) que fueron jefes de partido en esa provincia. Otros dos miembros del PSC (Wang Qishan 王岐山 y Zhang Gaoli 张高丽) fueron también vicegobernadores de Guangdong al principio de sus carreras. En la actualidad, 17 jefes provinciales, incluidos tres secretarios provinciales del partido y 14

gobernadores o alcaldes, pertenecen a la sexta generación de líderes. Estos incluyen al secretario del partido de Guangdong, Hu Chunhua (nacido en 1963), el secretario del partido de Chongqing, Chen Min'er 陈敏尔 (1960), el secretario del partido de Heilongjiang, Zhang Qingwei (1961), el alcalde de Pekín, Chen Jining 陈吉宁. El alcalde de Chongqing Zhang Guoqing 张国清 (1964), el gobernador de Hebei Xu Qin 许钦 (1961), el gobernador de Zhejiang Yuan Jiajun 袁家军 (1962), el gobernador de Jiangsu Wu Zhenglong 吴政 (1964), Shandong el gobernador Gong Zheng 龚正 (1960), el gobernador de Sichuan Yin Li 尹力 (1962) y el gobernador de Shaanxi Hu Heping 胡平 (1962).

Chen Min'er, Zhang Qingwei, Chen Jining, Zhang Guoqing, Xu Qin, Yuan Jiajun, Wu Zhenglong y Gong Zheng fueron nombrados para ocupar sus puestos en 2017. Estos líderes, junto con el secretario del Partido de Jiangsu, Li Qiang 李强 y el ya mencionado Gobernador de Guangdong, Ma Xingrui, deberían ser vistos como los principales candidatos para suceder a Xi Jinping, Li Keqiang y otros altos líderes en el futuro previsible.

Los líderes de la sexta generación también han comenzado a surgir en el Consejo de Estado. El ministro de Vivienda y Desarrollo Urbano Rural, Wang Menghui (1960), el ministro de Protección Ambiental, Li Ganjie (1964), el ministro de Seguridad del Estado, Chen Wenqing (1960) y el Ministro de Tierra y Recursos Naturales, Sun Shaocheng (1960). A partir de agosto de 2017, 86 de los 131 viceministros pertenecen a la sexta generación.

Además, algunos líderes de la sexta generación han sido promovidos recientemente a altos cargos en los órganos centrales del partido, las fuerzas armadas y el gobierno.

La académica Raquel Isamara León de la Rosa señala en su reciente trabajo<sup>2</sup> el empoderamiento de empresarios como emergente de una

---

2 Raquel Isamara León de la Rosa. 2017. El empoderamiento de la clase empresarial china dentro del debate agencia-estructura en América Latina y el Caribe y China. Relaciones políticas e internacionales.



nueva normalidad que continuará a fin de legitimar el gobierno del partido. Asimismo, revisita los cuatro estratos sociales que rigieron la historia china, los mismos son: los académicos (师), agricultores (农), trabajadores (工) y comerciantes (商), de mayor a menor jerarquía. Adviértase que los últimos son actualmente el sector más pujante de la economía china. Estos cambios en la sociedad tienen un fuerte correlato geográfico que merece ser tenido en cuenta. Los empresarios residen en su mayoría en el exterior del país o en las zonas costeras del este y sur del país; en detrimento de la histórica élite funcionaria de la Capital del norte<sup>3</sup>.

A modo de cierre, podemos señalar que la legitimidad del partido se halla sostenida por un crecimiento económico acompañado de un intenso proceso de desarrollo, solidez institucional, así como por el liderazgo del actual presidente. Asimismo, una tradición fuerte y la visión programática de un futuro próspero son puntos fundamentales de la actualidad china.

## 2. El Partido

Existe en China una dualidad Partido-Estado, lo cual implica que la estructura orgánica estatal se halla duplicada y entrecruzada por la del Partido Comunista Chino (PCCh).

Es necesario advertir que el Partido estuvo presente desde la colectivización radical de tierras, hasta el Gran Salto Adelante, en la modificación sobre la propiedad de las tierras rurales, luego de la Revolución Cultural, por la reforma de mercado y apertura de Deng Xiaoping. Sucedió por Jiang Zemin, quien abrió la membresía a empresarios privados y demás actores. Como señala Panebianco, además de la funcionalidad general, las estructuras de autoridad político-partidistas, burocráticas y militares que dan forma al régimen

---

3 Para un profundo análisis económico del asunto ver: Girado (2017).

político desarrollan intereses propios, autónomos, dependientes de su propia lógica de organización y de funcionamiento.

Los principales órganos estatales son: la Asamblea Popular Nacional, la Presidencia, el Consejo de Estado, la Comisión Militar Central, el Tribunal Popular Supremo y la Procuraduría General Popular (asimilable a una Fiscalía General).

El Partido se compone por 89 millones de miembros (selectos de una población aproximada de 1.400 millones de habitantes). Apenas unos 2300 provenientes de las provincias, regiones autónomas, municipalidades en su mayoría, pero también cuadros del Comité Central del PCC, de instituciones financieras, empresarios de estado, fuerzas armadas, policía del pueblo, etc., asisten al Congreso Nacional del Partido Comunista Chino que tiene lugar cada cinco años<sup>4</sup>. De éstos, alrededor de doscientos miembros forman parte del Comité Central, veinticinco del Politburó y entre siete y diez miembros forman parte del Comité Permanente.

El Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional es un comité conformado por 150 de los miembros del Congreso Nacional del Pueblo de la República Popular China, tiene la autoridad constitucional para modificar la legislación dentro de los límites establecidos por la APN. Está dirigido por un presidente, como máximo legislador de China, quien ocupa el tercer lugar en el sistema de jerarquías políticas de China, después del Presidente y Secretario General del Partido Comunista de China (Xi Jinping) y del Primer ministro de la República Popular de China.

El Consejo de Estado de la República Popular de China es el órgano ejecutivo supremo del poder del Estado, así como el órgano supremo de la administración del Estado. El mismo se compone por un primer ministro, viceprimeros ministros, consejeros de Estado, ministros a cargo de ministerios y comisiones, el auditor general y el secretario

---

4 Para un seguimiento actual del 19 Congreso del Partido, ver: [<https://www.twai.it/articulos/una-prospettiva-italiana-sul-19-congresso-nazionale-del-partito-comunista-cinese/>]

general. El primer ministro del Consejo de Estado es nominado por el presidente, revisado por el CPN y nombrado y removido por el presidente. Otros miembros del Consejo de Estado son nominados por el primer ministro, y nombrados y removidos por el presidente. En el Consejo de Estado un sólo mandato de cada oficina es de cinco años.

Bajo el mando del Consejo de Estado existen alrededor de veinticinco ministerios y comisiones, a saber: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa Nacional, Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, Ministerio de Educación, Ministerio de Ciencia y Tecnología, Ministerio de Industria y Tecnología de la Información, Comisión de asuntos étnicos del estado, Ministro de Seguridad Pública, Ministerio de Seguridad del Estado, Ministerio de Supervisión, Ministerio de Asuntos Civiles, Ministerio de Justicia, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social, Ministerio de Tierras y Recursos, Ministerio de Protección del Medio Ambiente, Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano-Rural, Ministerio de Transporte, Ministerio de Recursos Hídricos, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio, Ministerio de Cultura, Comisión Nacional de Salud y Planificación Familiar, Banco Popular de China, Oficina Nacional de Auditoría.<sup>5</sup>

En la actualidad, bajo estricta articulación del partido, los planes quinquenales continúan vigentes, el Plan 13 (2016-2020) espera que el PIB pase de 67,7 miles de millones de yuanes (10,4 miles de millones de dólares) en el año 2015 a más de 92,7 miles de millones de yuanes en el 2020, más del doble del PIB de 2010. El sector servicios deberá representar en 2020 un 56% del PIB. Para el mismo año se prevé un tope al consumo de energía debajo de los 5.000 millones de toneladas de carbón equivalente, así como reducciones del consumo de energía y de emisiones de CO<sub>2</sub>, y un aumento de la producción de energía nuclear. Actualmente, China dispone de unos 30 reactores en actividad y 24 están en proceso de construcción. La red de autovías

---

5 Ver: [www.gov.cn](http://www.gov.cn)

será entonces de 30.000 kilómetros y se espera la construcción de al menos 50 nuevos aeropuertos civiles. Habrá un aumento del ingreso *per cápita* de al menos el 6,5% cada año, y se crearán 50 millones de empleos en zonas urbanas en cinco años.

La efectividad o el cumplimiento de metas económicas a corto y largo plazo contribuyen a la concreción del sueño chino. Los sueños nacionales son también la manifestación de una lucha y unos deseos hacia el interior de la sociedad en determinado contexto histórico, muestran una dirección y permiten establecer metas, en unos casos contradictorias bajo la misma ala. El sueño chino aprecia la variedad más que una globalización homogénea, y se erige al unísono con la reconstrucción del gran país humillado décadas anteriores. Ofrece la posibilidad de volver al centro del poder, como antaño.

### 3. El liderazgo de Xi

El discurso de Xi en el XIX Congreso del Partido Comunista en octubre del año 2017<sup>6</sup>, pasó revista de los últimos 5 años de su gobierno. Algunos de los puntos principales, que definen su gestión, fueron: El GDP pasó de 54 trillones de yuanes a 80 trillones de yuanes. China continúa siendo la segunda economía mundial y contribuyó al 30 % del crecimiento global. 80 millones de migrantes del campo a la ciudad obtuvieron residencia permanente, más de 60 millones dejaron la pobreza y se crearon 13 millones de trabajos urbanos por año.

Existieron reformas profundas en el partido y las fuerzas armadas, se implementó completamente el principio precedente de un país dos sistemas, para incluir a Taiwán, Hong Kong y Macao. China creció en el ámbito internacional de la mano de la iniciativa de la Ruta y la Seda, así como del Banco Asiático de Inversiones e Infraestructuras, las reuniones del G20 y el BRICS.

6 En: [[http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi\\_Jinping's\\_report\\_at\\_19th\\_CPC\\_National\\_Congress.pdf](http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping's_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf)]

China ha ingresado a una Nueva Era de desarrollo, y persigue el sueño chino del rejuvenecimiento nacional. La principal contradicción que enfrenta el socialismo chino en la Nueva Era es el desarrollo desequilibrado e inadecuado respecto de las necesidades cada vez mayores de la gente para una vida mejor. Para ello es necesario, según el presidente de la República, responder con una combinación sistemática de teoría y práctica.

Asimismo, sentó las bases para la China del 2020-2035 y una segunda Etapa desde 2035 hasta 2050, apoyándose en planes de modernización de la nación que incluyen crecimiento tecnológico, innovación, cultura, mejoras en el sistema rural, creación de nuevos centros urbanos (Pekín-Tianjin-Hebei, Nueva Área de Xiongan), medio ambiente, y mayor acceso a los servicios.

Con una personalidad imponente, aceptación internacional y un sólido programa de gobierno; y poniendo énfasis en promover el desarrollo y combatir la corrupción, Xi se erige como el mejor representante de la China actual.

En el plano internacional no se puede dejar de mencionar La Nueva Ruta de la Seda, ambicioso proyecto que se propone mejorar las rutas comerciales entre oriente y occidente.

En septiembre de 2013, Xi Jinping pronunció un discurso Kazajstán, propuso una nueva concepción estratégica para vincular a todos los países de Eurasia, logrando la cooperación de beneficio mutuo. El cinturón económico forma una red de transporte comercial en Eurasia con China como punto de partida, Rusia y Asia Central como puente, Europa como el punto de apoyo y el norte de África como línea de extensión. Y la ruta marítima intenta revitalizar e inaugurar ágiles caminos por el sur del país hacia el oeste.

A modo de ejemplo, se lanzó un nuevo servicio de tren de carga que conecta la ciudad portuaria de Xiamen y Xi'an, capital de la provincia de Shaanxi, en el noroeste de China, con la capital húngara, Budapest, convirtiéndola en la más nueva ruta de trenes de carga entre China y

Europa. Un viaje en la ruta dura aproximadamente 17 días, cuando solía tardar al menos un mes<sup>7</sup>.

Entre el último Congreso del Partido y la reunión de la Asamblea Nacional, se sucedieron especulaciones sobre la continuidad del liderazgo. Finalmente, se estableció la renovación del mandato de Xi y se quitó de la Constitución la cláusula límite de dos mandatos para presidente. Lo cual no sólo apoya la idea de un liderazgo fuerte, sino la necesidad imperiosa de dar continuidad al proceso político acompañando el económico en la actual coyuntura internacional. Esto prueba también el profundo entrecruzamiento entre el Estado y el Partido.

#### 4. Conclusiones

Lo expuesto hasta aquí intenta introducir de qué manera opera uno de los más grandes y poderosos organismos de gobierno del mundo, el de la República Popular China. Establece una serie de medidas y actores que llevan adelante la gran empresa de gobernar China.

Lo interesante, en todo caso, es detenerse en la atendible complejidad del gigante, y en su pragmática y constante metamorfosis; y, lejos de posturas maniqueas u occidentales, acercarse al modelo político oriental desde una perspectiva holística más fiel a su origen.

Recuperando los tres ejes que organizaron este análisis, podemos concluir que, tanto en su organización como en su estructura, el Partido Comunista Chino reviste complejas particularidades que merecen ser tomadas en cuenta a la hora de analizar los efectos de las decisiones de cada congreso. En cuanto a la legitimidad, resulta evidente que el crecimiento económico robusteció sus fuentes, pero hay que tener en cuenta, además, la tradición histórica y el carisma del actual mandatario. En este sentido, el liderazgo de Xi aporta al Partido aprobación y estabilidad de sectores nacionales e internacionales. Su continuidad

---

7 Ver más en: [<https://engyidaiyilu.gov.cn/dsjym.htm>]

en el poder puede pensarse más como efecto de esto, que como producto de deseos o manipulaciones personales.

## Bibliografía

- BID (Banco de Desarrollo). 2015. *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales*. San José: FLACSO.
- Bobbio, Norberto. 2015. *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.
- Callahan, William. 2015. History, Tradition and the China Dream: socialist modernization in the world of Great Harmony. *Journal of Contemporary China* 24.
- CARI. 2016. *China en 2016. Reforma Política, Programas de Desarrollo e inserción económica internacional*. Buenos Aires: Grupo de Trabajo sobre China / Comité de Asuntos Asiáticos.
- Foreign Affairs Journal. Primavera 2017. CPIFA. China.
- Girado, Gustavo. 2017. ¿Cómo lo hicieron los chinos? Buenos Aires: Astrea.
- Hidalgo Martínez, Miguel Ángel. 2011. *Breve recuento de la trayectoria en el diseño de la teoría del estado chino*. Pekín: Escuela de Administración y Políticas Públicas Universidad Tsinghua.
- Lieberthal, Kenneth. 1995. *Governing China: From Revolution Through Reform*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- Malena, Jorge. 2010. *China, la Construcción de un "País Grande"*. Buenos Aires: Céfiro.
- Mc Gregor, Richard. 2011. *El partido*. España: Turner.
- Observatorio América Latina Asia Pacífico. 2016. *Explorando espacios para la integración productiva entre América Latina y Asia Pacífico*. Montevideo: Grupo de Trabajo sobre China Comité de Asuntos Asiáticos.
- Peck, James. 2015. *The Chinese Dream and the American Dream in a Multi-polar World*. Shanghai: China Studies Quarterly 6.

- Rapporto Annuale “Cina 2017. Scenari e prospettive per le imprese”. CeSIF, Centro Studi per l’Impresa della Fondazione Italia Cina. Alberto Rossi y Filippo Fasulo.
- Ruiz Ramírez, Raúl. *El “Sueño chino” de Xi Jinping. La “Quinta generación de dirigentes” y su programa de gobierno*. España: Universidad Rey Juan Carlos.
- Relaciones Políticas e Internacionales. 2017. *América Latina y El Caribe y China*. México: Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China.
- Selected Works of Mao Tse-tung, Vol. 3. 1965. Foreign Language Press. China.
- Selected Works of Deng Xiaoping, Vol. 2. 1995 Foreign Language Press. China.
- Swaine, Michael. 2013. “Xi Jinping on Chinese Foreign Relations: The Governance of China and Chinese Commentary”. *The Chinese Journal of International Politics* 3.
- Wedeman, Andrew. 2003. “From Mao to market. Rent seeking, local protectionism and marketization in China”. *Cambridge Modern China Series*.
- Xi Jinping. 2014. *The Governance of China*. Pekín: Foreign Languages Press.
- Xie, Chuntao. 2013. *Governing China, How the CPC Works*. Pekín: New World Press.
- Xuetong, Yan. 2010. *Rethinking China’s Rise: A Reader. The Rise of China and its Power Status*. *The Chinese Journal of International Politics*.
- Xing, Guangcheng. 2014. “The Silk Road Economic Belt and the Eurasian Geopolitical Pattern”, *Guangming Daily*. China.



# Factores estratégico-militares en el conflicto del mar del Sur de China

*Juan Carlos Gachúz Maya*

## Introducción

Este trabajo analiza las principales variables geopolíticas y geoestratégicas en el conflicto regional del mar del Sur de China, en el cual varios países reclaman diversas islas, isletas y rocas (Brunei, Malasia, Filipinas, Vietnam, Indonesia, Taiwán y China). En la investigación se señala la importancia de las rutas marítimas y recursos naturales en el origen del conflicto, pero sobre todo se hace hincapié en el desarrollo militar de China en los últimos diez años y se enfatiza la importancia de esta zona para la estrategia militar de expansión y posicionamiento del gigante asiático en el área.

Aunque la disputa por las islas del mar del Sur de China es un tema que se remonta a inicios del siglo veinte, es a partir de 2005 cuando las acciones unilaterales de los países participantes en el conflicto comienzan a tornarse más recurrentes y se presenta por primera vez el despliegue de fuerzas militares de diversos países en la región que buscan ejercer el control sobre estos territorios en disputa.

El conflicto ha acaparado la atención internacional particularmente debido a las acciones del Ejército Popular de Liberación de China (EPL) en la región –el brazo armado del Partido Comunista Chino.

Varias acciones del EPL han sido cuestionadas no sólo por los actores implicados en el conflicto regional, sino también por los Estados Unidos de América (EUA), país aliado estratégico de Filipinas y que tiene diversos intereses económicos, políticos y militares en la zona.

El gobierno de China reclama una Línea de Nueve Puntos que cubre 80% del área en disputa, incluyendo no sólo las islas Spratly y Paracel (las islas más grandes en territorio dentro del espacio geográfico en disputa), sino también aproximadamente 200 islas pequeñas, arrecifes o incluso rocas en esta zona que se ubica a casi 2000 kilómetros de sus costas. Esta línea que reclama Pekín se empalma con las demandas territoriales de algunos de los países del sudeste asiático (Brunei, Malasia, Filipinas y Vietnam) que a su vez se entrecruzan entre demandas territoriales unilaterales (Silberberg 2016:32).

El conflicto está enmarcado por el distanciamiento del gobierno de China de la doctrina de Ascenso Pacífico (Gachúz 2015:98) y la inauguración de una nueva etapa donde la política exterior de China se manifiesta con acciones más coercitivas y de disuasión. La posición hegemónica de China y su demanda de la Línea de Nueve Puntos en la región hace que el curso del conflicto se oriente con base en las prerrogativas de China, y los demás países que son economías de menor tamaño, dependientes en mayor o menor grado del comercio con China, vean mermadas sus acciones con base en el poder predominante de Pekín en el área del conflicto.

Este problema también inaugura una nueva fase en la interrelación de China con sus vecinos del sudeste asiático y deja entrever las pretensiones de expansión territorial de Pekín con base en elementos de poder y disuasión. Como veremos más adelante, los patrullajes aéreos y marítimos que realiza China en el área en disputa y las recientes construcciones en isletas o arrecifes envían un mensaje de coerción a los países circundantes que reclaman los mismos territorios.

El conflicto territorial cobra relevancia también debido a la participación de EUA y al enfrentamiento indirecto entre dos potencias como consecuencia de los reclamos territoriales de China. Aunque

los EUA no reclaman de manera directa territorios, son varios los intereses de Washington para participar en el conflicto, en ese sentido un reporte de investigación del Congreso de EUA señala que el país se ve directamente afectado debido a los siguientes puntos:

- Protección de la Marina de los EUA para operar en esta área.
- Evitar intimidación de las compañías estadounidenses que tienen operaciones o buscan operar en la región.
- Mantener los tratados y alianzas que los EUA tienen con varios países en el área de disputa.
- Protección del libre comercio y marcos regulatorios vigentes en esta zona que es una de las rutas marítimas más transitadas a nivel internacional(Dolven, Manyin y Kan 2014).

Aunque China mantiene otros conflictos territoriales en Asia, es el conflicto en el mar del Sur de China quizá el asunto más relevante en asuntos territoriales y representa una primera prueba para demostrar a la región y al mundo su poder político y militar, el resultado del conflicto podría tener un impacto directo en el balance de poder de la zona.

## 1. Desarrollo militar de China y construcción de islas artificiales para fines militares

Cuando Hu Jintao llegó al poder, en noviembre de 2002, su gobierno estableció como uno de sus objetivos desmitificar la creciente percepción mundial de que el desarrollo de China amenazaba el crecimiento económico y la estabilidad de otros países del mundo, y trató de dejar en claro que el objetivo principal del gobierno chino no era competir con hegemonías existentes o desplazar a otras, sino alentar un nivel sustentable de desarrollo económico basado en el crecimiento doméstico, el intercambio comercial internacional y la cooperación internacional.

Se establecía que China no era una amenaza económica ni mucho menos militar para la comunidad internacional (Gachúz 2015).

La doctrina del Ascenso Pacífico trajo consigo un nuevo mensaje a la comunidad internacional, al menos en el discurso. En el ambiente de posguerra fría se hacían más importantes los preceptos de la interdependencia económica y política, y el gobierno de China establecía de manera clara que su política exterior contribuiría a ello (Liebman 2005). La adhesión de China a la OMC, en 2001, había reforzado la confianza en los mercados internacionales y mostraba que el gobierno chino tenía el interés genuino de acercarse a la comunidad internacional y coadyuvar a homogeneizar la economía china con los principios de la legislación comercial internacional (Ríos 2007). De acuerdo con Xulio Ríos (2007), el gobierno chino y círculos académicos intentaban a toda costa que el país fuera visto como un peligro para el naciente sistema multipolar de posguerra fría.

Zheng Bijian señala en ese sentido que con estos preceptos China dejaba entrever que no buscaba ser poder hegemónico o tener injerencia en asuntos internacionales; China busca un nuevo orden mundial que se logrará únicamente por medio de reformas consensuadas y la “democratización” de las relaciones internacionales. El desarrollo de China depende de la paz mundial, una paz que el gobierno de China ayudará a propiciar (Bijian 2014).

En el 2005, el gobierno Chino emitió el documento *China's Peaceful Development Road*. Este documento es importante ya que, por primera vez y de manera oficial, el país asiático define como uno de sus objetivos básicos en política exterior: lograr un ambiente de cooperación por medio del desarrollo económico. De acuerdo con esta perspectiva, el gobierno chino afirmaba que “El mundo está evolucionando a un ambiente multipolar y la globalización económica está ganando *momentum*. El mundo enfrenta cambios históricos. Los países deben compartir oportunidades que se presentan y afrontar retos en común. Paz y cooperación son componentes esenciales de este nuevo entorno” (China's People Daily 2005).

En términos generales, la doctrina del Ascenso Pacífico ha sido la base de la política exterior china. Sin embargo, recientemente se observan “ajustes”, sobre todo en materia de desarrollo militar y estrategia geopolítica. Por ejemplo, en la última década el presupuesto militar chino ha aumentado más de cinco veces. De manera paralela el gobierno chino invierte cada vez más en desarrollo tecnológico y armamento militar, sistemas de espionaje, portaaviones, armas nucleares y desarrollo de jets fabricados con tecnología exclusivamente china. Estas han sido prioridades para dicho gobierno.

Convergen entonces dos tendencias: En el discurso oficial se hace énfasis en interdependencia, cooperación y gobernanza. Pero, a nivel empírico, en el área de desarrollo militar se establece una estrategia que busca posicionar a China dentro de un paradigma realista. Este tipo de comportamiento en términos de política exterior no es nuevo, forma parte de la política exterior de potencias emergentes y consolidadas que buscan posicionarse con base en elementos económicos y políticos, pero también militares. La tendencia indica que el presupuesto militar de China se ha vuelto una prioridad para el gobierno chino, mismo que proyecta sus fuerzas armadas como elemento de disuasión y despliegue de poder regional, y más allá de sus fronteras.

Con la implementación del décimo plan quinquenal (2001-2005), el gobierno Chino enfatizó la importancia de tres factores fundamentales para el desarrollo y expansión de la economía China: 1) Uso eficiente y racional de la energía; 2) Búsqueda de fuentes para la diversificación de energía; 3) Búsqueda de recursos petroleros y gas natural en el extranjero. Andrew Scobell y Andrew J. Nathan (2012) establecen que el desarrollo militar de China se explica por la situación e inestabilidad que rodea al país asiático, así como por factores geopolíticos y regionales. Los autores establecen que China vive en un vecindario difícil: 21 países adyacentes –ningún otro país, excepto Rusia, tiene tantos vecinos–; éstos incluyen siete de los estados más poblados del mundo (India, Pakistán, Rusia, Japón, Filipinas, Indonesia y Vietnam), y cinco con los cuales China ha estado en guerra en los

últimos setenta años (Rusia, Corea del Sur, Japón, Vietnam e India). Pekín ha tenido disputas territoriales de algún tipo desde 1949 con cada uno de sus vecinos. Sin aliados formales, salvo uno (Corea del Norte), el ejército de Liberación Nacional no cuenta con la ayuda de aliados para defender su territorio.

La situación de inestabilidad política en la región, y creciente competencia económica y militar, es sin duda un factor importante para explicar su estrategia militar de los últimos años. De manera paralela, Pekín, por medio del EPL, cada vez es más renuente a depender de la compra de armamento y tecnología militar extranjera, y ha aumentado el número de recursos destinados a hacer crecer y madurar la industria militar nacional. Esto se ha traducido en atraer Inversión Extranjera Directa (IED), firmar tratados comerciales, realizar intercambios académicos y militares, incorporar la experiencia de expertos chinos formados en el exterior y apoyar el espionaje industrial y tecnológico financiado por el Estado. Todo con el firme propósito de incrementar los niveles de tecnología y *know how* para el desarrollo de tecnologías militares, su investigación y adquisición.

El principal objetivo es la creación de una industria de defensa doméstica soportada por una sofisticada red de cadenas industriales para poder garantizar las necesidades del EPL y, posteriormente, convertirse en plataforma de exportación de armamento a otros países.

En 2009 el gobierno chino afirmaba que “un profundo reajuste se está gestando en el sistema internacional”. Veía con incertidumbre el panorama en Asia y el Pacífico debido a las fluctuaciones provocadas por la crisis económica de 2008. De igual manera, reconocía amenazas tradicionales y no tradicionales a su seguridad que, aunadas a su “desventaja” económica, científica, tecnológica y militar respecto a los países avanzados, provocaban situaciones de tensión en cuestiones como la venta de armas a Taiwán por parte del gobierno estadounidense (State of Council of the People’s Republic of China 2008). Todos estos y otros factores han contribuido a la renovación del EPL.

Según el Departamento de Defensa de los Estados Unidos de América “Beijing está invirtiendo en programas militares y las armas diseñadas para mejorar la proyección del poder de autonomía extendida y las operaciones en ámbitos emergentes como la cibernética, espacial, y guerra electrónica” (Annual Report to Congress 2013) y, de acuerdo con el reporte, se hacen proyecciones a futuro sobre lo que China podría comenzar a construir.

Los dos últimos gobiernos (Hu Jintao y Xi Jinping) han implementado, en sus respectivas agendas, el desarrollo militar como una de las prioridades estratégicas de China. De acuerdo con esta perspectiva, las fuerzas armadas de China actúan para cumplir los nuevos retos de la estrategia nacional de desarrollo y de seguridad de China, los cuales son: continuar con el desarrollo científico en el sector militar, acelerar la transformación de la capacidad de reacción y defensa de las fuerzas armadas, construir un sistema de fuerzas militares modernas con tecnología china, mejorar la orientación estratégica militar y diversificar los medios de emplear las fuerzas armadas.

Con la integración progresiva de la economía de China en el sistema económico mundial, los intereses en el extranjero de esta nación se han convertido en un componente integral de sus intereses nacionales.

Estos objetivos enmarcan la estrategia del gobierno chino en el discurso. Sin embargo, en la práctica se observan también otras acciones tácticas para lograr una incipiente expansión y posicionamiento político y estratégico del país asiático en otras latitudes, incluso en aquellas como el mar del Sur de China, cuyo control militar no pertenecía a Pekín. China comienza a desplegar recursos, enviar y recibir personal militar para capacitación, realización de prácticas militares en diversas regiones del mundo y, últimamente, a tratar de recuperar o ganar territorio para posicionarse militarmente.

El crecimiento exponencial del presupuesto militar chino ha colocado al país como la segunda economía con mayor presupuesto militar dentro de los cinco miembros permanentes del Consejo de seguridad y el segundo país con mayor presupuesto militar (más

de 200 mil millones de dólares en el 2012) a nivel mundial, solo debajo de Estados Unidos (668 mil millones de dólares en 2015). Estados Unidos considera incluso que los gastos oficiales reportados por el gobierno chino son inferiores a los reales. De acuerdo con cálculos del gobierno estadounidense el presupuesto militar podría elevarse más de un tercio de lo reportado oficialmente (Gachúz y Prado 2016).

Aun cuando la doctrina del Ascenso Pacífico enarbola la cooperación, la interdependencia y la importancia del *soft power*, la realidad muestra que el gobierno chino continúa invirtiendo recursos cuantiosos en *hard power* y, en la balanza, esta última parece tener mayor prioridad. El discurso pacífico se contradice también si analizamos el creciente número de disputas territoriales que el gobierno de China ha tenido en los últimos años. China ha incrementado su participación en el número de disputas marítimas y territoriales que incluyen a Japón, Corea del Sur, Vietnam, Taiwán y Filipinas (Taylor Fravel, M. October, 2011).

## 2. Islas artificiales, geoeconomía y geopolítica

Uno de los principales factores a considerar en el origen del conflicto en el mar del sur de China son los cuantiosos recursos naturales que se encuentran en la zona, particularmente hidrocarburos (petróleo y gas natural). El Departamento de Energía de EUA estima que en el área en disputa se encuentran más de 11 billones de barriles de petróleo crudo y 190 trillones de pies cúbicos de gas natural. En realidad las cantidades exactas son sólo estimaciones, aunque por su tamaño hipotético no existe posibilidad de que los países en disputa renuncien de manera voluntaria a tales recursos (Granados 2016).

Gran parte del mar del Sur de China está catalogado como mar de aguas profundas, por lo que muchos detalles técnicos aunados a los temas territoriales en disputa hacen que la posible explotación de recursos energéticos en la zona sea extremadamente complicada. Ante



ello, empresas chinas han tratado de acercarse a gobiernos de países en disputa para lograr llevar a cabo actividades de exploración o explotación conjunta en la zona. En 2005, por ejemplo, la empresa CNOOC firmó un acuerdo –*Joint Marine Seismic Undertaking (JMSU)*– con *Philippine National Oil Corporation (PNOC)* y Petro Vietnam para llevar a cabo actividades de exploración petrolera en algunas áreas de las islas Spratly. En 2012 y en 2014 empresas de Vietnam y China han cooperado en actividades similares (Dolven, Manyin y Kan 2014).

Adicionalmente, el 80% de las importaciones de petróleo de China pasan a través del mar del Sur de China. Para Pekín el control de esta zona es, por lo tanto, estratégico (Kaplan 2015). También, dos tercios de las importaciones de Corea del Sur y cerca del 60% de las importaciones de hidrocarburos de Japón y Taiwán pasan por el mar del Sur de China (Kaplan 2016).

Los recursos pesqueros son también un factor importante para entender el conflicto en la región. El mar del Sur del China es la fuente más grande de recursos pesqueros y de otros recursos alimenticios para cada uno de los países que participan en el conflicto, adicionalmente las industrias pesqueras de cada respectivo país poseen miles de buques que transitan a diario por las aguas del mar de China, rutas de pesca y recursos naturales son otra de las principales razones que explican las causas del conflicto en la zona (Dolven, Manyin y Kan 2014).

Algunos análisis consideran que el mar del Sur de China representa la principal ruta comercial para las economías del Este de Asia. Más de 60 mil buques y embarcaciones transitan la zona con cargamentos que se estiman en más de 5.3 billones de dólares, esto es equivalente a un tercio del comercio global (Michael Paul 2016).

En este contexto, es importante mencionar que Pekín evita a toda costa un enfoque multilateral para solucionar el conflicto, ya que éste es el escenario que menos le conviene al ser minoría ante el número de países demandantes en la zona, por lo que prefiere el trato bilateral, donde obtiene más ventajas de su influencia económica y política en la zona. Welch (2015) y Raine y Lamiere (2013) consideran

que China ha intentado integrar económicamente el área con el poder geoeconómico de Pekín al centro para intervenir acuerdos y lograr ventajas de redes comerciales bilaterales y multilaterales.

Recursos naturales y rutas comerciales marítimas son dos de las razones más importantes para explicar el origen del conflicto en el mar del Sur de China. Sin embargo, en los últimos años cobra cada vez mayor peso otra variable adicional que está concatenada a las anteriores de manera estructural. Esta variable se puede definir como la estrategia militar de China en la zona con el objetivo de asegurar, primero, el monitoreo y patrullaje permanente de la zona, y posteriormente el control comercial y militar de las principales rutas marítimas en la región.

Como explicamos al inicio de este ensayo, los factores estratégico-militares se han vuelto determinantes en la política exterior de China y de sus intereses en la zona. El mar del Sur de China es una región de contención o amortiguamiento (*buffer zone*) no sólo para el sur, sino para toda China. El control de esta zona permitirá crear una barrera militar que puede prevenir cualquier ataque externo futuro, en caso hipotético de que se llegase a dar un bloqueo económico por parte de EUA o la coalición de Estados demandantes en el conflicto. La presencia militar en la zona serviría como elemento disuasivo.

El establecimiento de bases militares chinas en la región es el primer paso para controlar los accesos principales a la zona y comenzar actividades de reconocimiento de embarcaciones y monitoreo con radares para detectar buques o submarinos con coordenadas cercanas a las áreas en disputa. Entre mayor sea el número de islas artificiales con infraestructura militar, mayor será la capacidad de China para enfrentar escenarios militares o de confrontación en un futuro mediato.

La construcción de islas artificiales por parte de China puede ser interpretada como parte de una estrategia militar defensiva. La llegada de unidades de misiles y equipo de radares en febrero de 2016 a la zona presumiblemente significa que las nuevas bases consolidadas serán usadas como zona de contención para mantener a las

fuerzas armadas de EUA alejadas de la zona, implementando así una estrategia de área anti-acceso o de negación (Michael, Paul 2016).

El jefe de análisis geopolítico de Stratfor, y anterior miembro del Consejo de Defensa del Pentágono afirma que, con base en sus análisis en *Mischief Reef*, China ha construido un edificio de tres pisos y cinco estructuras octagonales, todas para usos militares. En Johnson Reef, China estableció una estructura armada con unidades de misiles (Kaplan 2016).

En 2016 China desplegó dos unidades de misiles en Woody Island (misiles tierra-aire desplegados HQ-9) con un radio de 200 kilómetros. Estos tenían como propósito detener a otros países de actividades de patrullaje aéreo y disuadir nuevas incursiones marítimas en los territorios en disputa. De manera similar, en enero de 2016, China desplegó aviones J-11 y JH-7 en los recién construidos hangares de Woody Island. Existen reportes también de que China trasladó misiles tipo YJ-62 y realizó pruebas de radares en Gaven, Hughes, Johnson South y Cuarteron. Actualmente, casi todo el mar del Sur de China puede ser cubierto en triángulos (*Fierly Cross-Subi-Michief and Paracel-Spratly-Mischief*) por aire y con misiles y radar (Michael y Paul 2016).

El gobierno de Vietnam señala que ha contado 46 incidentes de aviones chinos violando espacio aéreo vietnamita durante los primeros días de 2016. En enero del 2016 la Marina de EUA envió un destructor dentro de un radio de 12 millas de las islas Paracel para disuadir aviones y barcos chinos, unos días después China desplegó misiles en Woody Island (Lunn y Lang 2016).

Es importante mencionar que Pekín posee toda una flota de buques militares y submarinos en Guangdong y desde ahí se pueden enviar embarcaciones para patrullar las Paracelso y las Spratlys. Sin embargo, la distancia del mar del Sur de China a Hainan en su tramo más corto es de 580 millas, comparada es una distancia mayor a las bases de Vietnam en *Cam Ranh* que se ubican a menos de la mitad de distancia del mar del Sur de China (250 millas) o las bases militares de Puerto Princesa de Filipinas (310 millas de distancia). Esta desventaja geográfica

hace logísticamente costoso desplegar y mantener un número grande de fuerzas militares y barcos en el mar del Sur de China, esta es una de las razones estratégicas del porqué el gobierno de Pekín decidió construir las islas artificiales (Romero 2015).

El Departamento de Defensa de EUA considera, en este sentido, que el posicionamiento de China como un actor preponderante en este siglo es lo que definirá el ambiente global militar en los años que vienen y que “el ejército chino está ahora enfocándose al dominio marítimo global”, y reconocen que esta era “una esfera antes dominada por la marina estadounidense” (Manyin, Daggett, Dolven, Lawrence, Martin, O’Rourke y Vaughn 2012).

Vietnam y Filipinas han respondido a las amenazas de China tratando de modernizar sus fuerzas armadas y buscando establecer alianzas con EUA. La cooperación marítima entre EUA y Vietnam ha pasado de ser sólo visitas a puertos marítimos, a ejercicios diarios de prácticas militares. Vietnam y Malasia también compraron equipo más sofisticado de radares y patrullaje a EUA y contrataron capacitación y entrenamiento con US Marines. Adicionalmente, el *Enhanced Defence Cooperation Agreement* (EDCA) firmado en Manila, en 2014, permite a las fuerzas armadas de EUA usar 8 bases militares filipinas, dos de las cuales se ubican sólo a 500 millas de las islas artificiales Chinas en las Spratly. Indonesia también ha incrementado su participación en patrullajes conjuntos con los EUA, en abril del 2015 estas actividades incluyeron vuelos de reconocimiento sobre la región (Michael y Paul 2016).

Adicionalmente, China podría usar una o más de las islas artificiales como sitio de carga de combustible, abastecimiento y distribución para buques militares provenientes de la isla de Hainan o de la costa de China continental, esto facilitaría enormemente las operaciones de las fuerzas armadas de China en caso de conflagración en la región (Dolven, Elsea, Lawrence, O’Rourke y Rinehart 2015).

La ubicación estratégica del mar del Sur de China y el control de la zona por parte de Pekín están cambiando el mapa geopolítico de la

región. La construcción de islas artificiales posiciona al gigante asiático y refuerza su papel hegemónico en la región. El uso militar de las islas artificiales muestra que el gobierno de Pekín apuesta por un escenario futuro más apegado al realismo político que al discurso oficial de interdependencia y globalización (Gachúz 2016). El control de esta región coadyuvará a China a posicionarse como actor hegemónico global.

### 3. Conclusiones

El conflicto territorial en el mar del Sur de China inaugura una nueva etapa en la política exterior de Pekín al adoptar una postura más desafiante y, por momentos, más agresiva con respecto a los demás países demandantes. La doctrina de Ascenso Pacífico que el gigante asiático usa en el discurso oficial parece presentar cambios y ajustes en un escenario geoeconómico y geopolítico de inestabilidad en la zona, donde las acciones unilaterales, la presencia militar y las amenazas parecen imponerse sobre el diálogo multilateral.

Las acciones de Pekín muestran que el control militar de la zona es un asunto prioritario en el corto plazo, ya que ello garantiza protección contra eventuales acciones de EUA o de alguna coalición de Estados en contra de intereses chinos, y funciona como medida de disuasión para enfrentar posibles bloques económicos o intervención militar de algún país en la zona.

Las acciones recientes de China en la zona muestran un patrón de comportamiento y acción típico de potencia hegemónica dentro del paradigma realista (Gachúz 2015). Adicionalmente, el papel de EUA hasta ahora ha sido secundario y existen algunas críticas incluso internas (dentro del gobierno de EUA) con respecto a la estrategia de EUA en el conflicto territorial. Reportes señalan que no existe una estrategia coordinada de EUA en la zona, o que la estrategia actual es inadecuada, y se sugieren acciones adicionales urgentes tales como: fortalecer la capacidad militar de los aliados en la región e incrementar

las operaciones de patrullaje y pesca en la zona, incrementar la venta de armas a Taiwán e incrementar las operaciones de la marina de EUA en la región (Dolven, Elsea, Lawrence, O'Rourke y Rinehart 2015). Todas estas acciones estarían encaminadas a la contención del avance militar de China en la zona, pero el éxito de tales acciones no estaría garantizado ante el creciente poder político y económico de China no sólo regional, sino global.

La construcción de islas artificiales y su adaptación como bases militares parece estar encaminado a alterar el *statu quo* de dominio marítimo en la zona (Singh y Yamamoto 2015). Sin embargo, las consecuencias de un conflicto armado en la región podrían tener un efecto devastador no sólo en la región, sino a nivel mundial y el resultado podría tener consecuencias globales (Fravel 2011). Con sus recientes acciones unilaterales e ignorando la resolución de la Corte Permanente de Arbitraje de la Haya, China ha provocado un desafío a la estabilidad, seguridad y a la prosperidad regional (Silberberg 2016).

La construcción de islas artificiales estimula la aparición de conflictos sobre la soberanía nacional de los estados implicados, afecta la seguridad marítima y tergiversa la utilización y desarrollo de recursos naturales (Hsuan y Chen 2015). Las bases militares en islas artificiales pueden servir para exploración marítima o para expansiones futuras, dependiendo de las decisiones políticas del gobierno de Pekín (Michael y Paul 2016).

Los desarrollos recientes en el conflicto muestran que China parece imponer su poder político y económico en cada uno de los países implicados en el conflicto y desafía de manera incipiente el poder geopolítico regional que los EUA tuvieron en la zona desde finales de la segunda guerra mundial.

## Bibliografía

- BBC. 2016. En: [<http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36772380>]. Consultado diciembre del 2016.
- Bijian, Zheng. 2014. "China's Peaceful Rise to Great Power Status" *Foreign Affairs* 5.
- Chen, Yi-Hsuan. 2015. "South China Sea tension on Fire: China's Recent Moves on Building Artificial Islands in Trobled Waters and Their Implications on Maritime Law". *Maritime Safety and Security Law Journal* 1, pp. 1-15.
- China's People Daily. 2005. En: [[http://english.peopledaily.com.cn/200512/22/eng20051222\\_230059.html](http://english.peopledaily.com.cn/200512/22/eng20051222_230059.html)]. Consultado marzo 2016.
- Dolven, Ben, Jennifer K. Elsea, Susan V. Lawrence, Ronald O'Rourke, Ian E. Rinehart (eds.). 2015. *Chinese Land Reclamation in the South China Sea: Implication and Policy Options*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Dolven, Ben, Manyin Mark E., Shirley A. Kan (eds.). 2014. *Maritime Territorial Disputes in East Asia: Issues for Congress*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- El Cronista. 2017. En: [<https://www.cronista.com/internacionales/Islas-artificiales-de-las-Spratly-desatan-el-primer-choque-entre-Trump-y-Beijing-20170124-0078.html>]. Consultado diciembre del 2016.
- El Financiero. 2016. En: [<http://www.elfinanciero.com.mx/mundo/china-construye-hangares-militares-en-islas-en-disputa.html>] Consultado en noviembre de 2016.
- Fravel, M. Taylor. 2011. *China's behavior in its territorial disputes and assertiveness in the South China Sea*. Washington, D.C.: Center of Strategic and International Studies.

- Gachúz Maya, Juan Carlos. 2015. "El desarrollo militar y de China y su impacto en la política exterior". En, León de la Rosa, Raquel Isamara y Juan Carlos Gachúz Maya (eds.). *Política Exterior China: Relaciones regionales y cooperación*. Puebla: BUAP, pp. 97-126.
- Gachúz Maya, Juan Carlos y Juan Pablo Prado Lallende. 2016. "Dimensión geoestratégica y desarrollo militar de China". En, Dussel Peters, Enrique, et al. (ed.) *Guatemala y algunos países del lejano oriente*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, pp. 59-80.
- Granados Quiroz, Ulises. 2016. "Las islas Spratly: internacionalización de un conflicto regional". *México y la cuenca del Pacífico* 15, pp. 51-70.
- Hayton. 2015. Por qué preocupan tanto las islas que China está construyendo?, disponible en <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40021317> (Consultado diciembre del 2016).
- Kaplan, Robert. D. 2015. "Why the South China Sea is so crucial" *Business Insider Australia*.
- Kaplan, Robert. D. 2016. "The South China Sea will be the battleground of the future" *Business Insider Australia*.
- Laborie, Iglesias, Mario. 2012. *Tensiones en el mar de China Meridional*. España: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- López-Nadal. 2015. *Filipinas contra China: el Mar de China Meridional, y un veredicto que podría cambiar Asia*. Observatorio Asia Pacífico, disponible en [http://www.politicachina.org/imxd/noticias/doc/1468161278Mar\\_de\\_China\\_Meridional\\_JMLN.pdf](http://www.politicachina.org/imxd/noticias/doc/1468161278Mar_de_China_Meridional_JMLN.pdf), (Consultado febrero del 2017).
- Liebman, Alex. 2005. "Trickle-down Hegemony? China's Peaceful Rise and Dam Building on the Mekong," *Contemporary Southeast Asia* 2, pp. 280-283.
- Lunn Jon and Lang Arabella. 2016. The South China Sea Dispute: July 2016, update, disponible en <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7481> (Consultado noviembre del 2016).
- Lyons, Youna & Wong Hiu Fung. 2015. "South China Sea: Turning Reefs into Artificial Islands?" *RSTS Commentary* 104.



- Manyin, Mark (ed.). 2012. *Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Martijena, Lucrecia, Alonso Peña y Dajhanna Zárata de la Cruz (eds.). 2015. *Conflicto entre China y Vietnam*. Lima: Universidad San Ignacio de Loyola.
- Michael, Paul. 2016. *A great Wall of sand" in the South China Sea? Political, legal and military aspects of the Island Dispute*. Berlín: German Institute for International and Security Affairs.
- New York Times. 2016. En: [[https://www.nytimes.com/2016/07/13/world/asia/south-china-sea-hague-ruling-philippines.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2016/07/13/world/asia/south-china-sea-hague-ruling-philippines.html?_r=0)]. Consultado enero del 2017.
- Raine Sarah and Christian Lemiere. 2013. Regional Disorder: The South China Sea Dispute, disponible en <http://www.iiss.org/en/publications/adelphi/by%20year/2013-7c11/regional-disorder-the-south-china-sea-disputes-42ba> (Consultado noviembre del 2016).
- Ríos, Xulio. 2007. *Mercado y control político en China. La transición hacia un nuevo sistema*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Romero, Tejada, Marcos Enrique. 2015. China's artificial islands construction activities in the south China Sea-Impact on the Southeast Asian Security Complex, disponible en [http://global-initiativ.weebly.com/uploads/4/8/0/4/48042567/romero-\\_15-16\\_spri2330\\_final\\_paper\\_china\\_rsct\\_n5.pdf](http://global-initiativ.weebly.com/uploads/4/8/0/4/48042567/romero-_15-16_spri2330_final_paper_china_rsct_n5.pdf) (Consultado noviembre del 2016).
- Scobell, Andrew & Andrew J. Nathan. 2014. "China's Overstretched Military". *The Washington Quarterly* 4, pp. 135-148.
- Silberberg Luis Andrés. 2016. "Análisis estratégico del conflicto en el mar del sur de China". *Revismar* 5, pp. 32-39.
- Singh, Swaran & Lilian Yamamoto. 2015. "Spectre of China's artificial islands". *Indian Defence Review* 3.

- UNCLOS (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar). 2017. En: [[http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/convemar\\_es.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf)]. Consultado en noviembre del 2016.
- Vandriessche Marie. 2012. La gobernanza marítima global y el mar de de China Meridional, ESADEgeo- Center for Global Economy and Geopolitics, disponible en [file:///Users/a20379/Downloads/201207%20Global%20Maritime%20Governance\\_Marie%20Vandriessche\\_ES.pdf](file:///Users/a20379/Downloads/201207%20Global%20Maritime%20Governance_Marie%20Vandriessche_ES.pdf) (Consultado febrero del 2017).
- Welch, David A., 2016. "China's curious South China Sea negotiations". *The Diplomat*.

## Sobre los autores

**Augusto Alamilla Trejo.** Licenciado en Relaciones Internacionales de la Universidad de Quintana Roo, becario en proyectos de investigación, primer lugar en Concurso Universitario de ensayo en materia electoral (2018) y tesista con el tema “Relaciones políticas China - Centroamérica”. En julio de 2018, asistió al curso de verano: China’s Perspective of the World, en la Universidad de Pekín, China. Correo electrónico: [augusto.alamilla.trejo@gmail.com](mailto:augusto.alamilla.trejo@gmail.com)

**Eugenio Anguiano Roch.** Economista de la UNAM e Internacionalista. Actualmente, profesor afiliado al CIDE. Exembajador de México en la República Popular China, 1972-1975 y 1982-1987, y en otros países (23 años en el Servicio Exterior Mexicano); 10 años en la Secretaría de Hacienda y 25 años en la Academia. Exdirector del CEAA del Colegio de México. Investigación y docencia en relaciones internacionales, China contemporánea y economía financiera. Autor y coautor de varios libros sobre China antigua y contemporánea, Sudeste de Asia, sistema financiero internacional, economía mexicana, entre otros.

**Fabio Borges.** Profesor de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana, UNILA. Post doctorando en el Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales ofrecido por el Instituto de Relaciones Internacionales de la PUC-Rio (2018-2019) con el proyecto de investigación “Potencialidades y limitaciones para la Integración Latinoamericana a principios del siglo XXI: MERCOSUR, ALBA, UNASUR, CELAC y la Alianza del Pacífico”. Coordinador del Programa de Post Graduación en Integración Contemporánea de América Latina (ICAL) en la UNILA entre 2015-2017. Vice-Coordinador del Observatorio de los BRICS. Correo electrónico: fabio.borges@unila.edu.br

**Andrés Bórquez.** Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de Valparaíso, investigador del Centro de Estudios del Asia Pacífico de la Universidad de Fudan en China. Doctorado en ciencias políticas en la Universidad de Fudan y maestría en políticas sociales y públicas en la Universidad de Paris 1. Ha publicado varios artículos académicos, se destacan: Transformaciones de la Economía China post-Mao: ¿más allá del capitalismo y el socialismo de mercado? Y Políticas de Facilitación del Comercio en el marco de la Iniciativa la Franja y la Ruta: articulación entre la arquitectura regulatoria existente y la incorporación de las nuevas tendencias en el comercio.

**Natalia Boza Scotto.** Comunicadora social y abogada especialista en Derecho Procesal. Ha sido profesora de Contratos y Garantías en la Universidad Central de Venezuela y la Universidad Monteávila. Realizó MBA en el Instituto de Estudios Superiores de Administración, con tesis sobre el XIX Congreso Nacional del Partido Comunista Chino, en coautoría con Emilio Spósito Contreras. Recibió Mención Honorífica del Premio Academia de Ciencias Políticas y Sociales para Profesionales 2017-2018 por la investigación La República Popular China y sus relaciones con Venezuela, elaborada junto a Spósito Contreras. Es investigadora de Visor China (<http://visorchina.com/>).

**Lucía Fernández.** Licenciada en Ciencia Política. Universidad de Buenos Aires. Universidad Donghua, Shanghái, China. Investigadora del Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Programa de Visitas para Jóvenes Sinólogos 2017. Academia de Ciencias Sociales de Shanghái. Compiladora de *El sueño chino: política contemporánea*. Editorial UBA-CEAP, Buenos Aires, Argentina.

**Aurora Furlong y Zacula.** Doctora en Economía por la Universidad Nacional de Economía de Kiev, Ucrania. Profesora Titular C e Investigadora de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Coordinadora del Centro de Investigación y Estudios de Posgrado de Economía. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 2. Autora y co-autora sobre temas de integración asimétrica en los Tratados de Libre Comercio, crisis energética y alimentaria; estudios de género, migración y pobreza; Zonas Económicas Especiales en China. Correo electrónico: [zfurauro@yahoo.com.mx](mailto:zfurauro@yahoo.com.mx)

**Juan Carlos Gachúz Maya.** Profesor de tiempo completo en el Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad de las Américas Puebla. Es Licenciado y Maestro en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Maestro y Doctor en Gobierno por la Universidad de Essex, Inglaterra. Fue Asia Fellow en la Universidad de Harvard, y Puentes Visiting Scholar en la Universidad de Rice. Ha sido investigador visitante en China Europe International Business School. Es autor o coordinador de cinco libros. Es miembro de la International Studies Association y miembro del Consejo editorial de la Revista México y la Cuenca del Pacífico. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1.

**María del Carmen González Velázquez.** Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Desde 2015 colabora con la Revista China Hoy Filial Latinoamericana en la creación de contenidos digitales. Miembro del Laboratorio de Análisis en Comercio, Economía y Negocios (LACEN), y la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (Red ALC-China). Líneas de investigación: desarrollo científico-tecnológico de China, sistema nacional de innovación chino, y desarrollo basado en el modelo educativo (casos de China y México).

**Roberto Hernández Hernández.** Licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara; maestro en Estudios de Asia y África por El Colegio de México; posgrado en Historia Moderna y Contemporánea de China por la Universidad de Beijing y doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Profesor de Teoría de las Relaciones Internacionales, Política Internacional en Asia-Pacífico, Gobierno y Política Exterior en Asia, Procesos de Integración en Asia y el Pacífico e Historia, Cultura y Sociedad en China. 14 años en varias dependencias del sector público federal, como la Secretaría de Relaciones Exteriores, Presidencia de la República, Secretaría de Economía y CONASUPO.

**Gladys Cecilia Hernández Pedraza.** Economista. Adscripción institucional: Jefa del Departamento de Finanzas Internacionales, Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, la Habana, Cuba. Principales líneas de investigación: Finanzas Internacionales, Evolución económica y social de Asia. Especial atención a los países China, Vietnam, y Japón. Temas globales vinculados al subdesarrollo: Crisis alimentaria, impactos medioambientales, problemas sociales. Autora y coordinadora 2015-1016 PNUMA. Naciones Unidas, Ginebra, 2016.

**Rosa María Marcuzzi.** Licenciada en Ciencia Política, UNR, Argentina; Magíster en Ciencias Sociales, UNL, Argentina; Diplomada Superior en Políticas Públicas Desarrollo e Integración Regional, FLACSO, Argentina; Doctoranda en Ciencia Política, UNSAM, Argentina. Profesora e investigadora en universidades públicas y privadas de Argentina. Profesora invitada en el Programa de Estudios Internacionales, UDELAR, Uruguay. Ha realizado estancias de investigación y ha asistido a cursos sobre América Latina y el Caribe en Carleton University, Canadá; en el CECHIMEX-UNAM, México; UNILA, Brasil y en el Instituto de Iberoamérica en la Universidad de Salamanca en España.

**José Ignacio Martínez Cortés.** Doctor en Economía por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor e investigador del Centro de Relaciones Internacionales de la UNAM, del que fue coordinador. Ha escrito diversas publicaciones sobre la política comercial de China y coordina el eje de Relaciones políticas e internacionales de la Red ALC-China del CECHIMEX de la UNAM. Correo electrónico: jimc@unam.mx

**Raúl Netzahualcoyotzi Luna.** Doctor en economía por la Universidad Estatal T. Shevshenko de Kiev, Ucrania. Profesor Titular del Programa de Licenciatura y Posgrado en Relaciones Internacionales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Investigador del Centro de Investigación y Estudios de Posgrado de Economía. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1. Sus líneas de investigación están vinculadas a estudios internacionales, economía política internacional y la política internacional de Rusia y China y los BRICS. Correo electrónico: raul.netza@gmail.com

**Andrés Raggio Souto.** Docente e investigador sobre Asia del Programa de Estudios Internacionales, UdelaR, Uruguay. Investigador del Sistema Nacional de Investigadores - ANII. Licenciado en Ciencia Política y Diplomado en Estudios Internacionales, UdelaR; Doctorando

en Relaciones Internacionales, USAL, Argentina. Diplomado de Especialización en China Contemporánea, UNLA, Argentina. Coordinador del Proyecto Semillero de Iniciativas Interdisciplinarias “Asia Pacífico insumos para su estudio interdisciplinario” (2018).

**Manuel de Jesús Rocha Pino.** Actualmente es investigador posdoctoral en la Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias y Políticas y Sociales de la UNAM. Doctor en Relaciones Internacionales e Integración Europea por la Universidad Autónoma de Barcelona.

**Rebeca Rodríguez Minor.** Maestra en Relaciones Internacionales, por la Universiteit Van Amsterdam (Países Bajos), Licenciada y Doctora en Estudios Latinoamericanos, por la UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde el 2014. Ha sido analista de opinión en periódicos nacionales y fue acreedora a la Beca Fulbright-García Robles, para una estancia de investigación en Lewis University, Illinois, EUA. Es investigadora y catedrática a nivel licenciatura y posgrado desde hace 15 años.

**Emilio Spósito Contreras.** Abogado especialista en Derecho Administrativo, profesor agregado y jefe de cátedra de Derecho Civil I en la Universidad Central de Venezuela, y profesor de Historia del Derecho en la Universidad Monteávila. Realizó MBA en el Instituto de Estudios Superiores de Administración, con tesis sobre el XIX Congreso Nacional del Partido Comunista Chino en coautoría con Natalia Boza Scotto. Recibió Mención Honorífica del Premio Academia de Ciencias Políticas y Sociales para Profesionales 2017-2018 por la investigación La República Popular China y sus relaciones con Venezuela, elaborada junto a Boza Scotto. Es investigador de Visor China (<http://visorchina.com/>).



**Adela Vázquez Trejo.** Doctora en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Docente en la Universidad de Quintana Roo; participa en los programas académicos de la licenciatura en Relaciones Internacionales, de Gobierno y Gestión Pública y en la Maestría en Ciencias Sociales aplicadas a los estudios Regionales; integrante del Cuerpo Académico de Estudios Estratégicos y de Frontera con la línea de investigación: Estudios regionales sobre turismo, ambiente y desarrollo. Ha dirigido trabajos de tesis y coordinado eventos académicos sobre temas de América Latina y el Caribe. Tiene artículos y capítulos de libros publicados sobre cooperación centroamericana, desarrollo regional, política ambiental, migración y pensamiento centroamericano. Correo electrónico: [adevaz@uqroo.edu.mx](mailto:adevaz@uqroo.edu.mx)

**Edith Venero.** Economista por la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (Perú) y egresada de la Maestría en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Doctoranda calificada por el Programa de Doctorado en Política Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro (Brasil). Correo electrónico: [edith.venero@aluno.puc-rio.br](mailto:edith.venero@aluno.puc-rio.br)

**Sophie Wintgens.** Investigadora postdoctoral del Fondo Nacional de Investigación Científica (FNRS) al Centre d'étude de la vie politique (Cevipol) de la Université libre de Bruxelles (ULB), Bélgica. También es investigadora asociada al Center for International Relations Studies (CEFIR) de la Université de Liège (ULiège) y co-anima un curso sobre "Presencias chinas en África y América Latina" al Centre d'études sur la Chine moderne et contemporaine (CECMC) de la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), en París. Ha publicado muchos libros y artículos científicos sobre Política exterior de China (sobre todo hacia América Latina), Potencias emergentes y Gobernanza económica mundial.

**Zhou Yiyuan.** Doctorado en Leyes en la carrera de Política Internacional en la Academia China de Ciencias Sociales con la Línea de investigación: Sistema político de América Latina. Máster en Leyes en la carrera de Relaciones Internacionales en la Universidad de Estudios Internacionales de Shanghái con la línea de investigación: Teoría de Relaciones Internacionales. Licenciatura en Letras, carrera de Traducción de inglés y español en la Universidad de Estudios Internacionales de Shanghái. Ha participado en diferentes proyectos de investigación y como ponente, así en la traducción de inglés a chino del Libro G20 Governance for a Globalized World escrito por el prof. John J. Kirton.





Unión de Universidades de América Latina y el Caribe  
Red Académica de América Latina y el Caribe  
Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Economía  
Centro de Estudios China-México

**América Latina y el Caribe y China. Relaciones políticas e internacionales 2019**

Esta edición se terminó de imprimir en el mes de enero de 2020

en los talleres de Editores Buena Onda, **S.A.** de C.V.

Suiza 14, Col. Portales Oriente, Ciudad de México 03570

Su composición se realizó con las familias tipográficas:

**Arno Pro** 8:10; 9:15; 12:15

**Museo** 11:15; 12:15; 20:30; 24:26; 32:34

El tiraje consta de 500 ejemplares

El cuidado de la edición estuvo a cargo de:

Horacio José Almada Anderson y Víctor Manuel Sánchez Sánchez.

















## América Latina y el Caribe - China

# Relaciones políticas e internacionales 2019

**E**n la siguiente década, China comenzará a consolidar estrategias que impulsó desde 1978, pero que fortaleció a principios del presente siglo para constituirse como un actor principal en la política internacional. En distintos foros como APEC, CELAC, Davos, G20, así como en reuniones bilaterales realizadas con países de América Latina, Europa, Asia y África, China ha buscado respaldo para hacer frente al embate comercial de Estados Unidos. En este sentido, China comenzó a reforzar los lazos con países que hoy en día están conformando una coalición para enfrentar el proteccionismo estadounidense.

China es un socio y un actor fundamental para países de América Latina y el Caribe, donde se ha consolidado la relación en materia de cooperación energética, ambiental, tecnológica, financiera, de salud, entre otras.

He ahí la importancia de esta obra que genera la Red ALC-China, en la que participan veintidós especialistas de la relación ALC-China.

