Con el ánimo de iniciar una reflexión de largo alcance, el Comité Directivo de Relaciones Internacionales de América Latina y el Caribe (RIAL), que dirige el ex Presidente de Chile Ricardo Lagos Escobar, convocó a un grupo de 45 personalidades políticas y expertos académicos a un diálogo que se realizó en Nuevo Vallarta (México) en diciembre de 2014. En esta reunión se discutió cuál era el nuevo entorno de la inserción internacional de América Latina después de dos décadas y media de Posguerra Fría. Un escenario marcado por la desaceleración económica, la manifestación de numerosos factores internos de crisis política y un desconcierto en cuanto a las opciones internacionales, resultado del estancamiento de las posiciones de los países emergentes, tan influyentes en el decenio previo. En esa mirada del entorno se constató que todo análisis regional ya no podría dejar de considerar la presencia de China y sus vínculos, tanto con Estados Unidos como con los países latinoamericanos.

De este análisis derivan los contenidos del presente libro, que se inicia con sendos trabajos de Ricardo Lagos Escobar y Enrique Iglesias García, en los que se recogen sus reflexiones sobre la realidad internacional contemporánea con toda la fuerza testimonial y orientadora que los valoriza. Desde el ámbito académico, se suma el texto de Juan Gabriel Tokatlian, completando el abordaje de los asuntos teóricos y más generales del nuevo orden internacional. En un segundo grupo, cuatro informes se aproximan al comportamiento y las perspectivas de algunos actores internacionales particularmente influyentes en la resolución de los temas examinados: Estados Unidos (por Víctor Godinez y Patricia de los Ríos), China (por Enrique Dussel y José Luis León), México (por Guadalupe González y Olga Pellicer) y Brasil (por Monica Hirst y Maria Regina Soares de Lima). Todo ello refleja el propósito principal de RIAL: articular el pensamiento de académicos y personalidades políticas para ayudar a definir la presencia de América Latina y Caribe en el reordenamiento internacional del siglo XXI.

ISBN 978-956-289-133-2
9 789562 891332

www.fondodeculturaeconomica.com

Ricardo Lagos Escobar
Enrique Iglesias García

América Latina, Chila y Estados Unidos

América Latina, China y Estados Unidos

Perspectivas latinoamericanas de las relaciones internacionales en el siglo XXI

Ricardo Lagos Escobar
Enrique Iglesias García
EDITORES

RIAL Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina y el Caribe

POLÍTICA Y DERECHO

Distribución mundial para lengua española

Primera edición, FCE Chile, 2015

Lagos Escobar, Ricardo; Iglesias García, Enrique
América Latina, China y Estados Unidos. Perspectivas latinoamericanas de las relaciones internacionales en el siglo XXI / Ricardo Lagos Escobar, Enrique Iglesias García (editores)
Chile: FCE, 2015
326 p.; 13,5 x 21 cm. (Colec. Política y Derecho)
ISBN 978-956-289-133-2

BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

Este libro se publica con el apoyo de CAF – Banco de Desarrollo de América Latina.

©Fondo de Cultura Económica
Av. Picacho Ajusco 227; Colonia Bosques del Pedregal;
14200 México, D.F.
©Fondo de Cultura Económica Chile S.A.
Paseo Bulnes 152, Santiago, Chile

Registro de Propiedad Intelectual N° 258.705
ISBN 978-956-289-133-2

Coordinación editorial: Fondo de Cultura Económica Chile S.A.
Cuidado de la edición: Sonia López Baena
Diseño de portada: Macarena Rojas Líbano
Diagramación: Gloria Barrios A.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra –incluido el diseño tipográfico y de portada–, sea cual fuera el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito de los editores.

Impreso en Chile / Printed in Chile

ÍNDICE

Presentación. Sobre el Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina y el Caribe (RIAL) y este libro 9

PRIMERA PARTE
MIRADAS GLOBALES

1. América Latina y las nuevas condicionantes internacionales 15
Ricardo Lagos Escobar

2. América Latina en el contexto internacional actual: algunos dilemas y perspectivas 47
Enrique Iglesias García

3. Un ensayo crítico en torno a la coyuntura internacional 73
Juan Gabriel Tokatlian

SEGUNDA PARTE
ESCENARIOS NACIONALES

4. Estados Unidos: sus grandes dilemas económicos y políticos en una era compleja 95
Víctor M. Godínez y Patricia de los Ríos

5. La relación política y económica entre China y América Latina y el Caribe: ¿hacia una agenda en el corto, mediano y largo plazo? 151
Enrique Dussel Peters y José Luis León-Manríquez

6. El posicionamiento internacional de México en el segundo decenio del siglo XXI 213
Guadalupe González y Olga Pellicer

7. Los desafíos de la política internacional de Brasil en el siglo XXI 273
Monica Hirst y Maria Regina Soares de Lima

Presentación

SOBRE EL CONSEJO DE RELACIONES INTERNACIONALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (RIAL) Y ESTE LIBRO

El presente es el segundo volumen de una colección sobre temas de política internacional, resultado de una colaboración entre el Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina y el Caribe (RIAL) y el Fondo de Cultura Económica.

RIAL busca presentar en el Sistema Internacional una posición común de los 20 países de la región con una perspectiva estratégica de su inserción global. Al mismo tiempo, trata de favorecer un pensamiento académico en relaciones internacionales, con una perspectiva de más largo plazo, cuya formulación se ha realizado en función de nuestros propios intereses.

Esta nueva institución busca tener un desarrollo gradual porque entiende que en sus dos campos de actuación hay, hasta la fecha, un vacío –o en el mejor de los casos, un desarrollo insuficiente– que no se puede superar en un plazo de tiempo corto para que sus avances sean efectivos y duraderos.

Con el ánimo de iniciar esta reflexión de más largo alcance, el Comité Directivo de RIAL, que dirige el ex Presidente de Chile Ricardo Lagos, convocó a un grupo de 45 personalidades políticas y expertos académicos a la Primera Reunión Anual de la institución, un diálogo que se realizó en Nuevo Vallarta, México, en diciembre de 2014. En esta se discutió cuál era el nuevo entorno de la inserción internacional de América Latina después de dos décadas y media de Posguerra Fría, en un momento en que se diluían los contenidos de la anterior década de prosperidad e ingresábamos a un cuadro

esta no es la primera vez que se debate intensamente la inminencia de la declinación de Estados Unidos en la escala del poder internacional.[62] La capacidad de renovación de la sociedad estadounidense no solo tiene un sólido asidero en su propia historia, sino en sus propios recursos de poder –que son vastos en términos relativos y absolutos– y que siguen siendo comparativamente inigualables en numerosos terrenos. En el horizonte del siglo XXI, Estados Unidos no goza ya de un poderío internacional ilimitado ni es la potencia indiscutible en todos los órdenes, pero conserva una primacía que le coloca, inevitablemente, en el centro de la estructura de poder del Sistema Internacional.

[62] Joffe documenta con amplitud cinco oleadas de "declinismo", que se han sucedido en Estados Unidos desde los años 1950 con la misma pasión controversial. Según este autor, cada vez, el debate se asocia con la prosecución de varios objetivos políticos, ya sea de orden electoral, de carrera política o académica, de reorientación de la estrategia de defensa, etcétera. Añade que el argumento central de los "declinistas" no versa sobre aquí y ahora, sino que se refiere a mañana: a los ritmos del cambio. No es exactamente sobre la caída de EU, sino sobre la tendencia al alza de los otros. Véase Joffe, *op. cit.* Los otros han sido un grupo heterogéneo: la desaparecida URSS, Japón, Europa y ahora China. Un cuarto de siglo antes que Joffe, Samuel Huntington ("Te U.S. Decline or Renewal?", *Foreign Affairs*, invierno 1988), enunció por primera vez esta tesis, y evaluó los méritos y límites analíticos del enfoque "declinista".

5. La relación política y económica entre China y América Latina y el Caribe: ¿hacia una agenda en el corto, mediano y largo plazo?

Enrique Dussel Peters y José Luis León-Manríquez[1]

1. Introducción

Desde hace al menos tres décadas, la República Popular China (China en lo que sigue) ha pasado por profundas transformaciones socio-económicas internas y en su integración en el mercado mundial. Este período de reformas –y hasta 2015– ha sido uno de los pilares de la creciente "re-orientalización" de los centros productivos y comerciales globales, provocando profundos impactos en la política internacional. En poco más de tres décadas, China se ha convertido –con una población cercana a los 1.400 millones de habitantes, una de las economías más dinámicas a nivel global, unos niveles de pobreza disminuidos masivamente y un nivel de vida de su población incrementado–[2] en la segunda economía más grande del mundo y un punto de referencia generalizado, tanto

[1] Enrique Dussel Peters (dusselpeters.com) es Profesor del Posgrado en Economía de la UNAM, Coordinador del Centro de Estudios China-México (CECHIMEX) de la Facultad de Economía de la UNAM y de la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (RED ALC CHINA). José Luis León-Manríquez es Profesor-Investigador, Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, y Especialista en Relaciones Internacionales en el Este de Asia. Su libro más reciente es *Crisis global, respuestas nacionales. La Gran Recesión en América Latina y Asia Pacífico*, Montevideo, Observatorio América Latina Asia Pacífico, 2015.

[2] BM/DRC (Banco Mundial y *Development Research Center of the State Council*), "China 2030. Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society", Washington DC, BM/DRC, 2012.

por su tamaño como por su dinamismo. Un rasgo particularmente relevante, y que se analizará más adelante, es que la socio-economía china continúa transcurriendo a través de importantes reformas, entre muchos otros, en los diversos ámbitos sociales, económicos y políticos.

Esta ágil inserción de China al proceso de globalización no ha pasado desapercibida en América Latina y el Caribe (ALC). Por su parte, China también ha incrementado sustantivamente su presencia en la región, vía organismos internacionales, como en Naciones Unidas, y regionales, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), incluso, realizó el "Foro CELAC-China" a finales de enero de 2015. La relación de ALC con China tiene varios siglos y refleja un rico intercambio en múltiples facetas, entre las que se incluyen la cultural, comercial, diplomática, política y cooperación en temas de interés mutuo en el ámbito internacional.

El presente texto no partirá desde esta rica experiencia histórica, sino desde la "cualitativamente nueva" relación entre ALC y China que comienza a finales de los años 1990, y particularmente al inicio del siglo XXI. Más allá de las relaciones políticas y diplomáticas –el reconocimiento de China por ALC se inició en la década de los años 1970, aunque un grupo de países de Centroamérica y el Caribe aún mantiene relaciones diplomáticas con Taiwán–, en la actualidad, la relación ALC-China destaca por la nueva integración de China al proceso de globalización, vía comercio e inversiones, bajo nuevas formas y características para el continente latinoamericano.

Con base en una perspectiva latinoamericana, el presente artículo se divide en dos grandes partes. La primera es de carácter político, mientras que la segunda descansa sobre todo en la lógica de la economía.

La primera sección de la primera parte analiza brevemente los cambios en las doctrinas de política exterior a partir del triunfo de la Revolución en 1949 y relata la forma en que la estrategia china se ha ido moviendo de una lógica revisionista a la de una incorporación

suave al Sistema Internacional. El segundo acápite revisa las prioridades geográficas de la política internacional china, identifica los nexos entre política externa y política exterior tras el arribo al poder de Xi Jinping, evalúa el papel de ALC en la diplomacia china e identifica algunos de los actores claves de la relación bilateral. La tercera sección estudia las características del triángulo China-Taiwán-ALC, en el cual el tema del reconocimiento diplomático es central. Por último, el cuarto apartado profundiza en las lagunas existentes en las reacciones de gobierno y la sociedad civil ante la creciente presencia de China en la región.

La segunda parte del artículo consta de cuatro secciones. A partir de una breve revisión bibliográfica –que refleja que el tema se ha analizado en ALC y en China desde hace varias décadas–, el primer apartado analiza la estrategia birregional desde una perspectiva latinoamericana. Este también incluye una sintética visión estratégica de China hacia ALC. La segunda parte examina, en forma resumida, un grupo de aspectos que ayudarán a comprender la socio-economía china actual y, así, sentar las bases para los siguientes apartados de este documento. Desde los aportes anteriores, la tercera sección examina las principales características económicas en la relación entre ALC y China, haciendo énfasis en las principales características del comercio y de la inversión de ALC con China. Para finalizar, el cuarto apartado es un breve resumen de las propuestas vinculadas a una estrategia regional con respecto a China.

2. La relación política

2.1. La estrategia internacional de la China contemporánea: el debate sobre el "ascenso pacífico" y el papel de China en el mundo

a) El mundo desde China: la estrategia internacional

En todo el mundo, la creciente presencia de China en la economía y en la política internacionales suele generar una pregunta toral, que se repite *ad nauseam*: ¿China es una amenaza o una oportunidad?

Tal cuestionamiento constituye un marco inicial, aunque un tanto impreciso, para evaluar el peso de China en el mundo. Pero, más allá de las respuestas que se den, ALC, en gran medida, suele ignorar la manera como la China actual percibe al mundo. Ayudar a comprender esta visión, en un efecto espejo, es la intención de este apartado. En primer lugar, se revisa el discurso oficial predominante que, a diferencia de otros países, se trasmina con gran eficiencia a la Academia y a los medios de comunicación chinos. Después, se abre la ventana a un debate más sutil, que involucra las visiones con las que las distintas escuelas chinas de relaciones internacionales están interpretando al mundo. En este abanico de visiones normativas y positivas, predominan las primeras, por más que las segundas luchen penosamente por abrirse paso.

China nació en 1949, durante la coyuntura polarizada de la Guerra Fría. Para conseguir aliados y beneficios, se vio en la necesidad de adoptar una postura diplomática que se conoció como la "política de un solo lado".[3] Esto implicó la alineación con la política exterior de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). A los pocos meses de su nacimiento como Estado-nación, China estableció relaciones diplomáticas con 11 países comunistas y siete no comunistas.[4] La estrategia internacional china causó fuertes tensiones en la relación de Beijing con Occidente, particularmente con Estados Unidos. Ante lo que juzgaba como un avance sustancial del bloque comunista, Washington promovía que la mayor cantidad posible de países reconocieran a Taiwán como legítimo representante de toda la nación china.

Al tiempo que China se alineaba con la URSS, también delineaba un discurso tercerista mediante el cual buscaba vincularse con los países de América Latina, Asia y África, muchos de los cuales se

[3] Eugenio Anguiano Roch, "La Diplomacia de la República Popular China", en Eugenio Anguiano (coord.), *China contemporánea. La construcción de un país (desde 1949)*, México, Centro de Estudios Asia y África, El Colegio de México, 2001.

[4] Unión Soviética, Bulgaria, Rumania, Corea del Norte, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Mongolia, Alemania Democrática, Albania, Vietnam, India, Indonesia, Suecia, Dinamarca, Birmania, Suiza y Finlandia. Véase Romer Cornejo, "Hacia el mundo contemporáneo", en Flora Botton (coord.), *Historia Mínima de China*, México, Centro de Estudios Asia y África, El Colegio de México, 2010, p. 303.

encontraban en pleno proceso de descolonización. En ese contexto, se trazaron los llamados *Panchsheel* (los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica), que aún suelen invocarse como guía normativa de la política exterior china. Tales principios fueron formulados por el Primer Ministro Zhou Enlai en una reunión con una delegación de India en el marco de una discusión sobre el asunto de Tíbet, el 31 de diciembre de 1953. Los principios son: a) respeto mutuo por la integridad y la soberanía del otro; b) no agresión; c) no interferencia en los asuntos internos del otro; d) igualdad y beneficio mutuo; y e) co-existencia pacífica. Estos preceptos también fueron expuestos por el Primer Ministro chino en Bandung en 1955 y prácticamente adoptados por la Conferencia de Solidaridad Afroasiática.[5]

Las diferencias ideológicas con la URSS fueron aumentando a medida que transcurría el tiempo y China, ante la necesidad de diferenciarse de ella –debido a la ruptura sino-soviética de principios de los sesenta–, buscó bases doctrinarias cada vez más independientes y a una creciente apuesta por la vinculación con la periferia. A esta función, sirvió muy bien la Teoría de los Tres Mundos, formulada por primera vez por Deng Xiaoping en el marco de la VI Sesión Especial de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el 10 de abril de 1974 y ratificada tres meses más tarde durante un encuentro de Mao Zedong con el Presidente de Zambia, Kenneth D. Kaunda.[6]

Según Mao, Estados Unidos y la URSS, las dos superpotencias, integraban el "Primer Mundo". Los países capitalistas desarrollados como Japón, Europa y Canadá pertenecían al "Segundo Mundo". El "Tercer Mundo" era una categoría residual, pero muy amplia en membresía, en la cual se inscribían Asia (con excepción de Japón), África y América Latina. En esta visión, China pertenecía naturalmente al "Tercer Mundo", su política exterior se debía a la solidaridad con ese grupo de naciones y existía una necesidad implícita de una

[5] Neville Maxwell, *India's China War*, Londres, Penguin Books, 1970.

[6] Sandra Gillespie, "Diplomacy on a South-South Dimension : the Legacy of Mao's Three-worlds Theory and the Evolution of Sino-African Relations", en Hannah Slavik (ed.), *Intercultural Communication and Diplomacy*, Suiza, DiploFoundation, Msida, Malta y Ginebra, 2004.

acción deliberada para cambiar la lógica desigual y excluyente del Sistema Internacional. En este discurso, se identificaba al "social-imperialismo soviético" y al "imperialismo norteamericano" como los principales enemigos de las causas chinas.[7] Queriendo o no, China se convirtió, tras normalizar sus relaciones con Estados Unidos, en una potencia que contribuía a equilibrar la dinámica bipolar.[8]

El cambio en la dirigencia política china tras el deceso de Mao y las pugnas intra-élite (1976-1978), sumado al posterior fin de la Guerra Fría (1989-1990), fomentaron la adopción de nuevas estrategias de desarrollo económico y de política exterior. China abandonó la intención de exportar la revolución comunista, se concentró en el desarrollo económico por medio de las "cuatro modernizaciones" (agricultura, industria, ciencia y defensa) y adoptó la idea del "ascenso pacífico" (*heping jueqi*), inicialmente expuesta por el académico y asesor de alto nivel del Partido Comunista Chino (PCCh) Zheng Bijiang.[9] Este discurso no se reñía con la promoción de las relaciones económicas internacionales y los cinco principios de coexistencia pacífica. De igual manera, se desarrolló una estrategia diplomática que priorizaba el *soft power* (poder suave), por medio del compromiso con el multilateralismo en temas globales, y la creación de una red de vínculos bilaterales para enfrentar temas de interés común con otros socios.[10]

A inicios del siglo XXI, los intelectuales orgánicos y los tomadores de decisiones en China comenzaron a estructurar una doctrina de política exterior enfocada en revertir ciertos temores que despertaba el país en razón de su acelerado crecimiento económico. Los estrategas chinos cambiaron el concepto de "ascenso pacífico" por

[7] Romer Cornejo y José Luis León, "La República Popular China y la reforma de las Naciones Unidas", en María Cristina Rosas (coord.), *60 años de la ONU: ¿qué debe cambiar?* México y Canberra, Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme, AC y Australian National University, 2014.

[8] Henry Kissinger, *La Diplomacia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 696-726.

[9] Bijian Zheng, "China's 'Peaceful Rise' to Great Power Status", *Foreign Affairs*, Vol. 84, n.º 5, septiembre-octubre 2005, pp. 18-24.

[10] Eugenio Anguiano Roch, "China como potencia mundial: presente y futuro", en Romer Cornejo (coord.), *China. Radiografía de una potencia en ascenso*, México, Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México, 2008.

"desarrollo pacífico" (*heping fazhan*). El término "ascenso" podía resultar controvertido porque algunos ángulos y ciertos actores podían relacionar al país con una amenaza al orden mundial establecido. Por ello, el concepto de "ascenso pacífico" derivó en "desarrollo pacífico",[11] mientras que el Gobierno insistía, en el plano nacional, en una política de "sociedad armoniosa".

Esta breve reseña histórica se puede observar en la transición de los discursos de los dirigentes políticos chinos. La Teoría de los Tres Mundos, de Mao Zedong, demarcaba áreas geopolíticas y eminentemente antagónicas: la derivación práctica de esta visión era promover un cambio en el Sistema Internacional, así fuese por la vía de la fuerza y el apoyo a las revoluciones en áreas periféricas. En el ámbito específico de América Latina, la presencia china transitaba en una pista doble: por un lado, buscaba el reconocimiento diplomático de diversos países; por otro lado, apoyaba a grupos maoístas y facciones pro-chinas de los partidos comunistas de la región.

La necesidad de integrarse al Sistema Internacional, por medio de las reformas de 1978, ocasionó un cambio de tono en las perspectivas teóricas y en los marcos de acción exteriores de China. Así, en líneas generales, se pasó de la "diplomacia revolucionaria"[12] a la "diplomacia de paz y desarrollo", que buscó proyectar una actitud cooperativa y de bajo perfil.[13] La traslación de las nociones marxistas de "lucha de clases" y "fuerzas productivas de mercado" al campo internacional fueron cediendo terreno a las perspectivas que pregonaban la cooperación y hasta la armonía, idea claramente confuciana y tradicional. Si alguna licencia existe en este discurso teórico, es la posibilidad de una "armonía con diferencias".[14]

[11] David Shambaugh, *China Goes Global. The Partial Power*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

[12] En esta época pueden distinguirse tres etapas: la diplomacia cultural, la guerra de guerrillas y, finalmente, la transición hacia la normalización de relaciones político-diplomáticas (Ratliff, China en el futuro de América Latina, 2012, online, http://www.china-files.com/pdf/ratliff.pdf).

[13] Marisela Connelly, "China: de la diplomacia revolucionaria a la diplomacia de paz y desarrollo", *Estudios de Asia y África*, 1991, Vol. XXVI, n.º 2.

[14] Genyou Wu, *Peace, The Roots of Cultural tradition and Values of the Chinese People*, Beijing, Foreign Language Press, 2007.

Así, la transformación económica se convirtió en la base del discurso del líder Deng Xiaoping, quien se mantuvo en el poder entre 1978 y 1989.[15] Los pilares del discurso de Jiang Zemin, líder chino entre 1989 y 2002, fueron el "ascenso pacífico" y la Teoría de las Tres Representatividades, que postula que en el socialismo deben estar representadas todas las fuerzas productivas, es decir, obreros, campesinos y empresarios. Las ideas-fuerza del andamiaje ideológico del líder de la cuarta generación de líderes, Hu Jintao, en el poder entre 2002 y 2012, fueron el "desarrollo pacífico", la "sociedad armoniosa" y la Teoría de las Tres Armonías, que articula las dimensiones internas e internacionales mediante la búsqueda de la paz mundial, la reconciliación con Taiwán y la creación de una sociedad armoniosa (*heping*, *hejie*, *hexie*, respectivamente). Mientras que la Teoría de las Tres Representatividades se centraba en la organización política interna, la Teoría de las Tres Armonías tenía derivaciones en la dimensión exterior.[16]

En suma, el corpus doctrinario contemporáneo de China insiste en señalar que el crecimiento de ese país no debe ser visto como una amenaza para el mundo. La China de hoy y de mañana, se asegura, evitará repetir los errores en los que incurrieron Alemania y Japón, las potencias que emergieron a finales del siglo XIX y principios del XX. El mensaje parece ser que Beijing no desestabilizará un Sistema Internacional del que ha obtenido beneficios muy concretos.

b) El papel de China en el mundo. Visiones desde la Academia

Más allá de la línea oficial, resulta interesante analizar la forma en que las ideas de política exterior y la discusión sobre cuál debe ser el papel de China en el orden mundial se manifiestan dentro del

[15] Ray Heisey, "China's President Hu Jintao's Rhetoric of Socialization", *Intercultural Communication Studies*, 2006, Vol. XIII, n.º 3.

[16] Véase Ray Heisey, "China's President Hu Jintao's Rhetoric of Socialization", *op. cit.*; Heisey, "The Chinese Characteristics of President Hu Jintao's Rhetoric". *Intercultural Communication Studies*, 2007, Vol. XVI, n.º 2; y Yongnian Zheng y Sow Keat Tok, *Harmonious Society' and 'Harmonious World': China's Policy Discourse under Hu Jintao*, University of Nottingham China Policy Institute Briefing Series, octubre 2007, n.º 27.

sector académico. De acuerdo con Callahan, son dos las razones que fundamentan el seguimiento del debate teórico que se realiza en China sobre las relaciones internacionales del país. La primera es que dicho debate pasó, de ser marginal, a convertirse en una corriente académica con creciente gravitación. La segunda reside en que los principales contendientes de este debate suelen influir directa o indirectamente en la toma de decisiones políticas. Tal es el caso de Yan Xuetong, quien aparece frecuentemente en noticieros de la Televisión Central de China (CCTV por sus siglas en inglés).[17] También es el caso del ya mencionado Zheng Bijian.

Desde la década de los noventa, numerosos académicos han debatido el estatus de las intenciones y las capacidades internacionales de China. Las perspectivas oficiales sobre el papel del país tienden a puntuar y condicionar los debates académicos y a subrayar la idea de que China no es un poder revisionista.[18] En un plano más sutil, sin embargo, se expresan diversas posturas que no siempre empatan con la visión gubernamental. El debate sobre el papel que China debe desempeñar en las relaciones internacionales se inició con la formulación de la ya mencionada Teoría del Ascenso Pacífico. Sin embargo, la teorización de este concepto ocurrió después del desarrollo de una estrategia diplomática basada en el *soft power* y la diplomacia económica.[19]

A partir de la propuesta de "ascenso/desarrollo pacífico" como eje discursivo, y con una influencia creciente de las teorías anglosajonas sobre las relaciones internacionales, en los últimos años han proliferado diversos enfoques teóricos en la Academia china. Si bien en este debate no se han abierto "cien flores",[20] se identifican al menos ocho posturas, que no necesariamente se excluyen mutuamente. La primera, de los "Nativistas", se caracteriza por su tendencia

[17] William Callahan, "Introduction: Tradition, Modernity, and Foreign Policy in China", en W. Callahan y Elena Barabantseva (eds.), *China Orders the World: Normative Soft Power and Foreign Policy*, Washington DC, Woodrow Wilson Center Press, 2011.

[18] Huiyun Feng, "Is China a Revisionist Power?", *Chinese Journal of International Politics*, 2009, Vol. 2.

[19] Eduardo Tzili Apango, "De la estrategia del encanto a la potencia civil: el poder suave de China y la Unión Europea", *Estudios Internacionales*, 2011, Vol. 44, n.º 170.

[20] David Shambaugh, *China Goes Global. The Partial Power*, *op. cit.*

nacionalista y marxista; sus miembros son críticos con Occidente y manifiestan la postura de la "nueva izquierda", que busca el "respeto global" hacia China. La segunda postura, la "Realista", mantiene la hegemonía discursiva en la Academia de Relaciones Internacionales, rechaza la imposición de responsabilidades globales hacia China, así como los conceptos de "globalización", "retos transnacionales" y "gobernanza global". La tercera, la "Escuela de las Grandes Potencias", propone que China se relacione, prioritariamente, con países como Estados Unidos, Rusia y la Unión Europea, ya que ello determinará sus relaciones con el resto del mundo. La cuarta posición, "Primero Asia", afirma que las relaciones con la periferia deben ser prioridad, pues la inestabilidad regional en el entorno chino podría convertirse en un obstáculo mayor a la seguridad nacional y el desarrollo. La quinta, la "Escuela del Sur Global", busca fomentar las relaciones revisionistas, como los BRICS, y las posiciones políticas que se dirijan a modificar el *statu quo* global en favor de China. En la sexta postura, los "Multilateralistas Selectos" proponen contribuir a la gobernanza global como una táctica que favorecerá a los intereses del país asiático. La séptima postura, la "Globalista", es contraria a la "Realista" en razón de que adoptan conceptos como "interdependencia", además de que propone que China se comprometa más con las instituciones internacionales. Por último, la octava posición, la de los "Tradicionalistas", surge con fuerza en China. Esta corriente se fundamenta en conceptos e ideas de la China antigua. Según Callahan, existe un creciente interés en el pensamiento chino porque funge como alternativa a las teorías eurocéntricas de relaciones internacionales, y porque una potencia en ascenso pronto tendrá la capacidad de promover su visión del mundo.[21] Una de las teorías de mayor peso, en esta reciente tendencia, es la Teoría de *Tianxia*.

Como documenta Qin, desde 1990 hasta 2010, la Academia china se ubicó en una fase de aprendizaje y crítica de las teorías

[21] William Callahan, "Tanxia, empire, and the world: Chinese visions of world order for the twenty-first century", en Callahan y Barabantseva (eds.), *op. cit.*

existentes sobre las relaciones internacionales.[22] Fue a partir de la década de 1980 cuando los teóricos aceptaron que la teoría no solo era una guía para la elaboración de políticas, sino también una perspectiva para observar el mundo. La contribución de Zheng, con su Teoría del Ascenso Pacífico, representa, entonces, el culmen de esta fase de aprendizaje y el inicio de una búsqueda de teorías, conceptos y metodologías novedosos para comprender el papel que China juega y debe desempeñar en el sistema global. Según reconoce Cunningham-Cross, los académicos chinos buscan innovar en la comprensión y acción en las relaciones internacionales por medio del esquema "importación-crítica-innovación".[23] Esta corriente considera que retomar modelos e ideas de la historia de China puede ampliar las fronteras de la disciplina de las Relaciones Internacionales y, por ende, la acción global de China.

2.2. América Latina dentro de las prioridades regionales de la política exterior china: tendencias y actores

a) Prioridades de la política exterior china

Más allá de la dimensión discursiva y normativa (lo que China "dice ser" o "quiere ser"), vale la pena aterrizar un poco más en la dimensión positiva y de comportamiento (lo que China *hace* y los intereses nacionales que subyacen a su política exterior). Aunque China es, sin duda, una gran potencia con intereses globales, existe en su política internacional un orden de prioridades que es indispensable entender si se desea un conocimiento más a fondo del papel de América Latina desde la perspectiva de esa gran potencia. Resulta

[22] Yaqing Qin, "Why is there no Chinese International Relations Theory?" en Amitav Amitav Acharya y Barry Buzan (eds.), *Non-Western International Relations Theory*, Nueva York, Routledge, 2010.

[23] Linsay Cunningham-Cross, "Narrating a Discipline: The Innovation Imperative in Chinese International Relations", en Nicola Horsburgh, Astrid Nordin y Shaun Breslin (eds.), *Chinese Politics and International Relations: Innovation and Invention*, London, Routledge, pp. 75-96.

igualmente útil conocer las líneas de la relación e identificar algunos de los actores que la integran.

Como primer corte, debe señalarse que las prioridades chinas se ordenan en cinco círculos concéntricos. Ninguna región del mundo permanece fuera de la visión –así sea periférica– de los *policymakers* en Beijing, aunque reciban una atención diferenciada. En la *grand strategy* china, el objetivo central es "asegurar y moldear un entorno económico, político y de seguridad que permita a China concentrarse en su desarrollo económico, social y político".[24] A riesgo de simplificar un poco, en las siguientes líneas analizamos cada uno de estos círculos junto a sus actores, características y grados de influencia china:

a) El primer círculo se define a partir del espacio de "una sola China". Como reacción frente al trauma histórico del siglo XIX, que significó el virtual desmembramiento del país y su reparto entre las potencias occidentales, la integridad territorial y la integración de la "Gran China" es la prioridad de la política exterior. Ello se traduce en evitar reivindicaciones autonomistas en regiones como Tíbet y Xinjiang, así como recuperar la plena soberanía en espacios como Hong Kong, Macao e, incluso, Taiwán.

b) Una segunda prioridad es la relación con Estados Unidos y otras potencias como la Unión Europea. China no desea proyectar la imagen de una potencia revisionista, por lo cual ha buscado mantener relaciones operativas de buen nivel con esas entidades, sin sacrificar los intereses nacionales. China aspira a una relación paritaria, la que el Presidente Xi Jingping ha llamado un "nuevo modelo de relaciones entre potencias".

c) El tercer círculo concéntrico se encuentra en Asia. Al ser China un país con 17 fronteras, resulta vital garantizar un ambiente de paz y crecimiento en el entorno asiático, amén de apaciguar los temores de no pocos vecinos causados

[24] Yinling Zhang y Shiping Tang, "China's Regional Strategy", en David Shambaugh (ed.), *Power Shift. China and Asia's New Dynamics*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 2005, p. 48

porque la expansión de China pudiese resultarles desfavorable. Se asume que, para que China consolide su posición como potencia mundial, primero debe asegurar una importante influencia en Asia. La geopolítica asiática, a su vez, se define a partir de un triángulo principal (China-Estados Unidos-Japón) y varios triángulos secundarios.

d) Las organizaciones multilaterales constituyen el cuarto círculo de la acción internacional de China. En efecto, el discurso y la acción diplomáticos conceden un importante espacio a los organismos multilaterales, que permiten a Beijing forjar vínculos cercanos con otras naciones de Asia y el mundo. Entre los organismos de mayor importancia para China destacan, en el ámbito mundial, la ONU (en cuyo Consejo de Seguridad, China posee un asiento) y la Organización Mundial de Comercio (OMC). En la esfera de Asia, sobresalen Asociación de Naciones Unidas del Sudeste Asiático (ASEAN), "Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico" (APEC) y Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), espacio de integración que aún está en proceso de negociación.

e) El quinto nivel de relevancia de la acción china en el exterior reside en las áreas periféricas como Medio Oriente, África y América Latina. Si bien Estados Unidos, Europa y el Este Asiático son los principales socios comerciales de China, a partir del 2000 estas áreas periféricas han registrado un dinámico flujo de comercio e inversión por parte de China y sus empresas. Además de la búsqueda de recursos naturales y mercados, los vínculos de China con estas zonas incluyen algunas alianzas políticas, el apoyo mutuo en los foros multilaterales y la llamada "cooperación Sur-Sur".

b) La era de Xi Jinping: los factores internos y su proyección internacional

A pesar del indiscutible éxito de la economía china en consolidar un crecimiento sostenido y generar nuevos motores de acumulación,

China enfrenta importantes retos para la continuidad del sistema político y el orden social establecido. El arribo al poder de Xi Jinping a finales de 2012/principios de 2013 significó una consolidación en el proceso sucesorio de la dirigencia política china, que ha logrado establecer un mecanismo de rotación relativamente institucionalizado a partir del retiro de Deng Xiaoping y el ascenso de Jiang Zemin en 1989.

Ingeniero químico con Doctorado en Teoría Marxista por la Universidad Tsinghua, y político cercano a Jiang, Xi representa a la llamada "Quinta Generación" de dirigentes chinos y a un Partido Comunista cuya legitimidad está fuera de toda duda. Al llegar al poder, Xi decidió enfrentar una serie de inquietudes –cada vez más extendidas– en torno al funcionamiento del sistema político chino. Entre ellas, la principal era la corrupción, vista por distintos observadores como un riesgo para la legitimidad de la clase política. En consonancia con esta lectura, e inmediatamente después de su llegada al poder, el nuevo mandatario emprendió una ambiciosa campaña contra la corrupción. Xi decidió combatir por igual a "moscas" y "tigres", es decir, la corrupción a pequeño nivel y en grandes funcionarios. A finales de 2014, unos 40.000 funcionarios habían sido sancionados, 10.000 despedidos y 11 políticos a nivel ministerial encarcelados. Importantes políticos, como Bo Xilai y Zhou Yongkang, recibieron cadena perpetua, mientras que Liu Zhijun, ex Ministro de Vías Férreas, fue sentenciado a pena de muerte en 2013.[25]

En el terreno económico, y aún en medio de una ligera disminución del crecimiento chino, el Gobierno de Xi ha apostado por dar algunos pasos adelante en las reformas de mercado y ha mostrado preocupación por reducir la desigualdad social para permitir la emergencia de nuevas clases medias que se beneficien del "sueño chino". Sin embargo, estas reformas económicas no han estado acompañadas de una liberalización política. Más bien, pareciera existir una tendencia hacia la centralización del poder.

[25] Jonathan Kaiman, "Liu Zhijun, China's ex-railway minister, sentenced to death for corruption", *The Guardian*, 8 de julio de 2013, online, http://www.theguardian.com/world/2013/jul/08/liu-zhijun-sentenced-death-corruption.

¿En qué medida estos acontecimientos han impactado sobre la presencia internacional de China? Como otras áreas de la política pública, la diplomacia china es, en lo esencial, una política de Estado. En esa medida, las acciones exteriores de Xi Jinping no implican necesariamente una ruptura temática profunda con la estrategia internacional de sus predecesores. Sí son, empero, más pro activas, lo que representa un cambio respecto al perfil relativamente bajo de la política exterior china de finales de la década de los ochenta e inicios de los noventa.[26] Esto es sintomático de las cuestiones "inter-mésticas", ya que asuntos que parecen de índole doméstica, también tienen alcances internacionales. Tal es el caso de las tendencias separatistas en Tíbet y Xinjiang.[27] Igualmente es notorio un cierto endurecimiento en conflictos regionales como los de la Península Coreana, Japón y el Mar de China, en disputa con algunos países del Sudeste Asiático.

En el foro de trabajo sobre la diplomacia periférica (*zhoubian*), que el Comité Central del PCCh realizó en octubre de 2013, se reconocieron los cambios a largo plazo que implica la economía global, el ambiente de seguridad internacional y la creciente importancia estratégica de la región asiática que circunda a China.[28] En ese mismo foro, Xi Jinping estableció las directrices de la diplomacia china para los próximos decenios: a) crear un ambiente estable y beneficioso para permitir el ascenso de China; b) consolidar el control sobre intereses claves; y c) fortalecer el liderazgo en Asia. Esto habrá de realizarse por medio de cuatro elementos de poder nacional: mejorar la buena voluntad política, profundizar la integración económica regional, incrementar la influencia cultural china y mejorar la cooperación en materia de seguridad regional.

[26] Anne-Marie Brady, "Chinese Foreign Policy: A New Era Downs", *The Diplomat*, 17 de marzo de 2014, online, http://thediplomat.com/2014/03/chinese-foreign-policy-a-new-era-dawns/.

[27] Jorge Eduardo Navarrete, *China: el quinto relevo. Derroteros para el decenio 2013-2022*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

[28] Timothy R Heath, "Diplomacy Work Forum: Xi Steps up Efforts to Shape a China-Centered Regional Order", *China Brief*, noviembre de 2013, Vol. XIII, n.º 22.

Lo anterior podría ser ilustrativo de lo que Kun define como la "Doctrina de Xi Jinping", cuya base son seis principios. El primero se refiere a que China acepta sin ambages su pertenencia a la comunidad global. El segundo, muy controvertido, establece que el "sueño chino" sigue las tendencias legítimas de otras aspiraciones nacionales o regionales, como el "sueño americano", el "sueño africano" o el "sueño latinoamericano". El tercero afirma que la búsqueda de paz y desarrollo debe hacerse por medio de un pensamiento profundo y a largo plazo. El cuarto busca fortalecer la imagen moral de China. El quinto propugna por una nueva relación con Estados Unidos en la que prevalezca el entendimiento. Finalmente, el sexto se refiere a la disipación de malos entendidos entre China y sus vecinos, con base en la inclusión y el diálogo.[29]

Aunque es muy temprano para analizar los impactos específicos de la política exterior de la nueva dirigencia china, ya se perciben algunas tendencias importantes. Cameron argumenta que la política exterior china, desde 2010 hasta 2013, se volvió más activa, sobre todo en el Este asiático. Si bien se ha alejado poco a poco del principio de Deng Xiaoping de "promover la prosperidad mientras se evita el conflicto", las recientes maniobras internacionales reflejan mayor activismo exterior. Sin embargo, sus relaciones internacionales tienen dos importantes fundamentos: la estabilidad política interna y el comercio.[30]

c) *El papel de* ALC *en el gran esquema internacional de China*

En el gran mapa de las relaciones exteriores de China, la región latinoamericana no se considera una de las prioridades más altas porque se ubica fuera de la periferia china. No obstante, las necesidades de abastecimiento de materias primas y la búsqueda de

[29] Zhai Kun, "The Xi Jinping Doctrine of Chinese Diplomacy", *China US Focus*, 25 de marzo de 2014, online, http://www.chinausfocus.com/political-social-development/the-xi-jinping-doctrine-of-chinese-diplomacy/.

[30] Fraser Cameron, *China's Foreign Policy under the New Leadership – More Continuity than Change*, Brussels Institute of Contemporary China Studies, 2013, online, http://www.vub.ac.be/biccs/site/index.php?id=273.

mercados para el modelo exportador chino motivan al Gobierno chino a prestar cierta atención a ALC.[31] Ello no impide que, en los últimos años, la relación se haya intensificado en múltiples niveles y se haya convertido en un vínculo muy dinámico, tanto para China como para ALC.[32]

Las relaciones formales datan desde la segunda mitad del siglo XIX, cuando Perú fue el primer país independiente latinoamericano en establecer relaciones diplomáticas con China como medio para tratar de regular el tráfico de emigrantes chinos. La llegada de estos migrantes, o *coolies*, fue importante para el desarrollo económico de varias regiones latinoamericanas. Los chinos participaron en plantaciones de algodón, azúcar, tabaco y café, diversas actividades comerciales e, incluso, colaboraron en la construcción del Canal de Panamá.[33]

Sin embargo, el acercamiento político-diplomático entre China y ALC es reciente. Durante la época de la "diplomacia revolucionaria", a pesar del tono incendiario de las proclamas maoístas, Beijing dedicó muy poca atención a la región latinoamericana. Aunque la Revolución cubana cambió esto, los debates entre maoísmo y castrismo distanciaron, de nuevo, a ambas partes.

Ante la escisión sino-soviética, se crearon varios partidos comunistas pro-chinos en América Latina, siendo el primero el Partido Comunista de Brasil (1962). Los dirigentes de estos nuevos partidos intentaron utilizar las ideas maoístas[34] para explicar la realidad

[31] Eduardo Daniel Oviedo, "Relaciones sino-latinoamericanas a inicios de la segunda década del siglo XXI", en Jiexi Zhongguo. *Análisis y Pensamiento Iberoamericano sobre China*, Observatorio de la Política China, 2013, n.º 8.

[32] Romer Cornejo y Abraham Navarro, "China y América Latina: recursos, mercados y poder global", *Nueva Sociedad*, 2010, n.º 228.

[33] Marisela Connelly y Romer Cornejo, *China y América Latina: Génesis y Desarrollo de sus relaciones*, México DF, Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México, 1992.

[34] Estos grupos buscaban, principalmente, el establecimiento de un gobierno democrático con nuevas características que precediese a la etapa del socialismo, el papel del partido comunista en la guerra revolucionaria, el análisis de las clases sociales, el concepto de guerra popular, las tácticas de guerra de guerrillas y la teoría de las contradicciones. Véase Marisela Connelly, "Influencia del pensamiento de Mao en América Latina", *Estudios de Asia y África*, 1983, Vol. XVIII, n.º 2.

de sus propios países, además de los métodos y técnicas necesarios para llevar a cabo una revolución. Definieron a sus países, y a las clases sociales, al estilo de Mao durante la revolución en China; en esta línea, otorgaron especial importancia al campesinado. Sin embargo, se limitaron a adoptar tales ideas sin evaluarlas ni analizarlas demasiado. Además, el impacto de la Revolución china hizo que adoptaran la línea de la lucha armada como único medio para conseguir el poder político. En la década de 1970, estos partidos experimentaron divergencias y divisiones internas; además, la acción de los gobiernos latinoamericanos –algunos de ellos dictaduras militares– minó el fortalecimiento de dichos partidos. Aunque estos acontecimientos podrían considerarse como parte de la mencionada "diplomacia revolucionaria", hubo poca influencia en el cambio efectivo de las sociedades latinoamericanas.

La aceptación de China en la ONU volvió prioritaria la relación gobierno-gobierno, por encima de las practicadas, hasta entonces, de pueblo-pueblo y partido-partido. A partir de la década de 1990, la relación incrementó sus dimensiones, ya que se pasó del contacto bilateral al regional, y las visitas de presidentes y primeros ministros chinos a ALC se volvió recurrente (Cuadro 1). Esto se observa en la integración china a organizaciones regionales, previamente descrita. A nivel bilateral, China mantiene relaciones con 21 de los 33 países del subcontinente latinoamericano, aunque el peso de la relación económica recae en Argentina, Brasil, Chile, Cuba, México, Perú, Panamá y Colombia. La ideología y la identidad del régimen político no son elementos que expliquen los vínculos bilaterales. Además, China considera a América Latina una región homogénea debido a sus características geográficas y culturales. Empero, por otro lado, al relacionarse con América Latina, China se enfrenta a una región dividida, carente de voz o políticas únicas, lo cual no hace más que facilitar el acercamiento económico.

En 2001, el entonces Presidente chino, Jiang Zemin, propuso cuatro principios para favorecer la cooperación y el desarrollo de los vínculos: a) relaciones de igualdad para el entendimiento mutuo; b) fortalecimiento de la consulta para el apoyo mutuo en la defensa de derechos legítimos en el escenario internacional; c) desarrollo

CUADRO 1. PIB per cápita de países seleccionados en comparación con China
(dólares constantes de 2005)

	Tasas de Crecimiento Promedio Anual (TCPA)				Respectivo país con respecto a China (respectivo país = 1)		
	1980-2012	1990-2000	1990-2010	2000-2012	PIB per cápita 2012	TCPA 1980-2012	TCPA 1990-2012
América Latina y el Caribe	1,0	1,5	1,6	2,1	1,40	8,8	6,1
Argentina	0,6	3,3	2,8	3,0	0,00	15,8	3,4
Bolivia	0,6	1,5	1,7	2,3	0,57	15,0	5,6
Brasil	1,0	1,0	1,5	2,2	1,29	9,3	6,5
Chile	3,3	4,7	3,7	2,9	1,99	2,7	2,6
China	8,9	9,3	9,5	8,9	1,00	1,0	1,0
Costa Rica	1,8	2,7	2,6	2,8	1,40	5,0	3,7
El Salvador	--	3,5	2,6	--	0,35	-0,1	3,7
Estados Unidos	1,6	2,2	1,4	0,7	5,41	5,4	6,9
Guatemala	--	1,7	1,3	--	0,25	--	7,2
Honduras	--	0,8	1,4	--	0,19	--	6,6
México	0,7	1,5	0,9	1,0	1,59	12,2	11,0
Nicaragua	--	1,3	1,3	--	--	-0,1	7,2
OECD	1,7	1,9	1,4	0,9	3,8	5,5	6,3
Panamá	--	3,0	3,6	--	0,90	-	2,7
Perú	--	2,2	3,1	--	0,45	--	3,1
República Dominicana	--	4,2	3,9	--	0,56	--	2,5
Unión Europea	1,6	1,9	1,5	0,9	4,08	5,5	6,3
Mundo	1,7	1,5	1,8	2,2	1,29	5,1	5,4

Fuente: elaboración propia con base en WDI 2014.

conjunto para el beneficio mutuo con base en el comercio; y d) visión a futuro para la construcción de una amplia red de cooperación. En 2004, con la visita de Hu Jintao a algunos países de América Latina, se proclamaron principios rectores similares, además de la reciprocidad y la promoción de intercambios no gubernamentales.

Si se considera el "Documento sobre Política de China hacia América Latina y el Caribe", publicado por el Gobierno chino en 2008, el país asiático ve su relación con la región latinoamericana como "estratégica", aunque, en términos de *realpolitik*, esta idea bien puede matizarse. También ve a Latinoamérica como una región políticamente estable y con crecimiento económico sostenido. Según tal documento, los objetivos generales de la política china hacia la región son: a) ampliar el consenso en base al respeto y confianza; b) profundizar la cooperación en el espíritu del beneficio recíproco y ganancia compartida; y c) estrechar los intercambios en relación al mutuo aprendizaje y progreso común. En esta línea, el principio de "una sola China" constituye una base fundamental sobre la cual asientan las relaciones bilaterales.

Según Pham, más allá de la prioridad sobre la política de "una sola China", ALC también forma parte de una estrategia más amplia, que implica la promoción de la "democratización en las relaciones internacionales" (*guoji guanxi minzhu hua*).[35] No obstante, Beijing también tiene muy presente que América Latina forma parte de la esfera de influencia estadounidense (el "patio trasero" o *houyuan*), por lo que su injerencia procura no afectar la relación sino-estadounidense, de mayor prioridad. A decir de algunos analistas, la relación sino-latinoamericana se ha incrementado, por un lado, en razón del interés de China, pero también, por otro lado, a causa de la distracción estadounidense hacia otras regiones del planeta. Esto ha favorecido el incremento de los vínculos, económicos y diplomáticos.[36]

[35] J. Peter Pham, "China's Strategic Penetration of Latin America: What it Means for U.S. Interests", *American Foreign Policy Interests: the Journal of the National Committee on American Foreign Policy*, 2010, Vol. 32, n.º 6.

[36] José Luis León-Manríquez y Luis F. Álvarez, "Mao's steps in Monroe's backyard: towards a United States-China hegemonic struggle in Latin America?", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2014, Vol. 57, n.º especial.

A partir de la intensificación del comercio entre China y ALC, los contactos se profundizaron. Si bien durante las décadas de 1960 y 1970 se normalizaron las relaciones diplomáticas, no sería hasta los años 1990 cuando se iniciarían de manera regular las visitas de Jefes de Estado chinos a la región. Al mismo tiempo, la preferencia china por el multilateralismo en las relaciones internacionales hizo que participara en el Grupo de Río, en 1990, se convirtiera en observadora del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 1991, y de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), desde 1994, y que se integrara al Banco de Desarrollo del Caribe, en 1997.[37]

d) Principales actores de la relación

Los contactos sino-latinoamericanos se han realizado por medio de diversos actores políticos, económicos e, incluso, culturales. Por ejemplo, la "diplomacia popular" que realizó la naciente República Popular tuvo como base la relación entre partidos políticos y las "Sociedades de la Amistad China con los Pueblos del Mundo". Durante las décadas de 1950 y 1960, China promovió, activamente, intercambios de personalidades políticas y culturales.[38] En la primera década del siglo XXI, los actores e instituciones que se encargan en China de la relación con América Latina son tanto políticos como económicos. Diversas instancias del Estado chino –aparte del Ejecutivo y de los ministerios de Asuntos Exteriores y Comercio– manejan la mayor parte de los vínculos políticos y una buena cantidad de los nexos económicos.

Un importante actor en la relación es, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina, el Consejo Chino para la Promoción del Comercio Internacional (CCPIT, por sus siglas en

[37] Romer Cornejo y Abraham Navarro, "China y América Latina: recursos, mercados y poder global", *op. cit.*

[38] Véase Connelly y Cornejo, *China y América Latina*, *op. cit.* y Diana Andrea Gómez, "China y su relaciones con América Latina. Una aproximación desde el poder blando", en José Ignacio Martínez Cortés (coord.), *América Latina y el Caribe-China. Relaciones Políticas e Internacionales*, México DF, Centro de Estudios China-México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

inglés).[39] Se creó en 1952 para la promoción del comercio exterior "en línea con la ley y la política gubernamental de la República Popular China".[40] A la fecha, ha organizado ocho Cumbres Empresariales China-América Latina, la última de ellas celebrada en septiembre de 2014 en Hunan. Con la publicación del "Documento Político de China sobre América Latina", en 2008, el CCPIT se incluyó, oficialmente, como un mecanismo clave para las relaciones comerciales sino-latinoamericanas. Desde la primera reunión, han participado numerosas organizaciones y personalidades como el BID, la CEPAL, el Banco Asiático de Desarrollo (BAD), el ex Presidente colombiano Álvaro Uribe y la Presidenta chilena Michelle Bachelet, entre muchos otros.[41]

Otro actor importante, en su papel como proveedor de créditos y préstamos al desarrollo, es la banca china. Estos los efectúa el Gobierno chino por medio del Banco de Exportación-Importación de China (Exim Bank, por sus siglas en inglés), el Banco de Desarrollo de China (CDB) y el Banco Industrial y Comercial de China (ICBC). Se calcula que China otorgó créditos por 37.000 millones de dólares estadounidenses a la región, los cuales superaron a los préstamos combinados del BM, el BID y el Exim Bank de Estados Unidos en el mismo año. De igual manera, se estima que el 87% de los créditos se enfocan en el sector energético, minería, infraestructura, transporte y vivienda.[42] Por ejemplo, cinco de siete préstamos concedidos a países de América Latina en 2008, se dirigieron a infraestructura; cuatro de siete, a recursos naturales; y solo uno, a trabajo humanitario.[43]

[39] CEPAL, *La República Popular China y América Latina y el Caribe. Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global*, Santiago de Chile, CEPAL, 2012.

[40] CCPIT, *China Council for the Promotion of International Trade*, 2014, online, http://www.ccpit.org.cn/contact.asp?action=about.

[41] CCPIT, *The 8th China-LAC Business Summit*, 2013, online, http://2014.clasummit.net/ccpit/website/201404004/en/other.jsp?id=F4DEAB150CE9FA52E040A8C048016817.

[42] Véase SELA, *Las relaciones entre China y América Latina y el Caribe en la actual coyuntura económica mundial*, Caracas, SELA, 2012; y Kevin Gallagher, Katherine Koleski e Irwin Ramos, "Las finanzas chinas en Latinoamérica: ¿un financiamiento más verde?", *Revista Apuntes*, 2012, n.º 71, pp. 35-36.

[43] Thomas Lum *et al.*, *China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia*, CRS Report for Congress, 2009.

Las empresas, sin duda, son sujetos clave. Según Ellis, estas firmas constituyen "el impacto más reciente y significativo de China en la dinámica política interna de América Latina".[44] En su mayoría, incursionan en el ámbito de los recursos naturales, como la minería y el petróleo. De acuerdo con investigaciones recientes, los flujos de inversiones extranjeras directas chinas tienen implicaciones estratégicas y políticas, aparte de las comerciales. Esto se refleja en que las empresas chinas en América Latina son, principalmente, públicas.[45] Se estima que, en 2010, las empresas chinas invirtieron cerca de 15.000 millones de dólares en la región, lo que posicionó al país como el tercer principal inversor en ALC.[46] De estas inversiones, casi el 90%, en 2011, provino de empresas de propiedad estatal.[47]

En materia de energéticos, destaca el caso de Sinopec, empresa pública china que adquirió el 40% de las operaciones de Repsol-YPF en Brasil. De igual manera, Sinochem adquirió el campo petrolero brasileño Peregrino, por 3,1 mil millones de dólares en 2010, y la colombiana Energía Esmeralda, en 2009. La empresa China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) adquirió las argentinas Bridas, por 3,1 mil millones, y las acciones de Petróleo Occidental de Argentina, por 2,5 mil millones. En Surinam, la firma china Zhang Heng Tai lanzó una iniciativa para producir aceite de palma, lo cual provocó debates sobre la base del desplazamiento laboral por parte de trabajadores chinos.[48] En Perú, la empresa Chinalco Perú,

[44] Evan R. Ellis, *The Strategic Dimension of Chinese Engagement with Latin America*, Perry Paper Series n.º 1, William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, Washington DC, 2013, p. 16.

[45] José Luis León-Manríquez, "Entre el capitalismo dirigido y el Consenso de Washington. El Estado y las relaciones económicas de China con Brasil, Chile y México", *Revista Apuntes*, 2012, n.º 71.

[46] De acuerdo con Dosch y Goodman, las cifras pueden variar cuando se incluyen en las estadísticas a los paraísos fiscales de las Islas Vírgenes y Caimán. Véase Jörn Dosch y David S. G. Goodman. "China and Latin America: Complementarity, Competition, and Globalisation", *Journal of Current Chinese Affairs*, 2012, Vol. 41, n.º 1.

[47] Enrique Dussel Peter, *América Latina y el Caribe-China. Economía, comercio e inversión*, México, RED ALC-CHINA, UDUAL, UNAM/Cechimex, 2013.

[48] Véase Evan R. Ellis, *The Strategic Dimension of Chinese Engagement with Latin America*, *op. cit.*; y CEPAL, *La República Popular China y América Latina y el Caribe. Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global*, *op. cit.*

subsidiaria de Aluminium Corporation of China (CHINALCO), adquirió la totalidad de las acciones de la minera Perú Cooper Inc., y la mina Tomorocho, en 2008, por un monto de 2,2 mil millones de dólares.[49] En México, la empresa minera china Minerals JDC empezó el proceso de adquisición y trabajos en la mina Lupe, en Puebla, aunque al final el proyecto no se concretó.[50]

Otras empresas chinas importantes y bien posicionadas en la región latinoamericana son: Huawei (telecomunicaciones), State Grid (distribución de energía), Lenovo (electrónica), China Fishery Group (pesca), Chery, Lifan (sector automotriz), Haier (tecnología), Sany Group (maquinaria agrícola), COSCO, China Shipping (servicios logísticos), CIC (valores de mercado), entre muchas otras más pequeñas.[51] Las empresas chinas se posicionan, poco a poco, en muchos otros sectores económicos, lo que habla del aumento en la complejidad de la relación sino-latinoamericana.

Actores de creciente relevancia en la relación son los que se vinculan con la educación y la cultura. La CEPAL identifica al Instituto del Pueblo Chino para Asuntos Exteriores, que convocó al primer foro de intercambios entre *Think Tanks* de China y América

[49] Véase Alan Fairlie, "La inversión extranjera directa de China en Perú. Los casos de China Fishery Group y Chinalco", en Enrique Dussel Peters (coord.), *La inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 casos de estudio*, México DF, Red ALC-China, Centro de Estudios China-México, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, 2014; y Ellis, "China y México: Desafíos en la profundización de la relación estratégica", *DEF*, 30 de agosto de 2014, online, http://blogs.infobae.com/def/2014/08/30/china-y-mexico-desafios-para-profundizar-la-relacion-estrategica/.

[50] Rosa Rojas, "Asamblea Multitudinaria de 24 horas a JDC Minerals para salir de La Lupe", *La Jornada*, 22 de noviembre de 2012, online, http://www.jornada.unam.mx/2012/11/22/sociedad/042n1soc.

[51] Véase José Luis León-Manríquez, "Entre el capitalismo dirigido y el Consenso de Washington. El Estado y las relaciones económicas de China con Brasil, Chile y México", *Revista Apuntes*, 2012, n.º 71; Javier Santiso y Rolando Avendaño, "Economic Fundamentals of the Relationship", en Adrian H. Hearn y José Luis León-Manríquez (eds.), *China Engages Latin America. Tracing the Trajectory*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2011; Sergio Cesarín, "China: restauración y capitalismo. Impactos en América del Sur", en Martínez Cortéz (coord.), *América Latina y el Caribe-China. Relaciones políticas e internacionales*, *op. cit.*, pp. 27-46; y Enrique Dussel Peters, *Inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 estudios de caso*, México, RED ALC-CHINA, UDUAL y UNAM/Cechimex, 2014.

Latina en 2010.[52] En 2013, tuvo lugar en Beijing el segundo foro de este tipo, en colaboración con la Fundación China para Estudios Internacionales.[53] Ambas organizaciones –Instituto y Fundación– funcionan bajo el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores de China, a cuyos actos acuden numerosas personalidades académicas, diplomáticas, funcionarios y miembros de la sociedad civil. Por otro lado, se ubica el Hanban, u Oficina del Consejo Internacional del Idioma Chino, dependiente directo del Gobierno de Beijing. Esta oficina dirige los Institutos Confucio, que fueron creados para difundir aspectos específicos de la diplomacia cultural china, entre los que destacan la enseñanza del idioma. Hasta 2014, se habían establecido 32 Institutos Confucio y 10 Salones Confucio en América Latina.[54]

En paralelo a las relaciones oficiales que se realizan por medio de los ministerios, el PCCh también tiene vínculos estrechos con los partidos políticos latinoamericanos. Según Ju, el PCCh efectúa intercambios con más de 90 organizaciones políticas regionales, entre los que destacan la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina, el Comité Socialista Internacional para ALC, y la Organización Demócrata Cristiana de América Latina. Una característica fundamental de esta dinámica es la diversificación en las orientaciones políticas de los partidos con los cuales el PCCh tiene relaciones. Esto ha fomentado, por ejemplo, la relación con los mayores partidos políticos en los 12 países que no tienen relaciones diplomáticas con China continental.[55] La sofisticación

[52] CEPAL, *La República Popular China y América Latina y el Caribe. Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global*, *op. cit.*

[53] CPIFA (Chinese People's Institute of Foreign Affairs), *The 2nd Forum of Interchange between China-Latin America and the Caribbean Think Tanks holds in BJ*, Chinese People's Institute of Foreign Affairs, 29 de julio de 2013, online, http://www.cpifa.org/en/n/toRMNews.do?id=482&channelId=28.

[54] Véase Priscila Magaña Huerta, *El poder suave y la diplomacia cultural de la República Popular China. El Caso del Instituto Confucio de la UNAM*, Tesis de Maestría, Centro de Estudios de Asia y África, México, El Colegio de México, 2013; y Hanban, *About Confucius Institutes: America*, 2014, online, http://english.hanban.org/node_10971.htm.

[55] Ju Wu, "CPC's relations with political parties in Latin America", *China.org.cn*, 27 de agosto de 2012, online, http://www.china.org.cn/opinion/2012-8/27/content_26345595.htm.

de los intercambios entre partidos se manifiesta, por ejemplo, en la realización de foros y seminarios para la comprensión y colaboración mutua, como el celebrado en septiembre de 2014 en Beijing, entre el PCCh y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) de México.[56]

2.3. Taiwán y las relaciones sino-latinoamericanas

a) ALC: un campo de batalla diplomático

El estudio de las relaciones entre ALC y la isla de Taiwán resulta esclarecedor para entender mejor la presencia política de China continental en la región americana. Después del ingreso de China a la ONU, en 1971, varios países empezaron a reconocer diplomáticamente a China, y dejaron de reconocer a Taiwán. Esto sucedió porque tanto China como Taiwán se negaron a establecer relaciones diplomáticas con algún país que reconociese al otro. Entre 1971 y 1987, 43 países cambiaron el reconocimiento diplomático. Ante ello, Taiwán lanzó la estrategia diplomática de "relaciones sustantivas", que se enfocó en la profundización de vínculos con países de ideología anticomunista.[57]

La llegada de Lee Teng-hui a la Presidencia taiwanesa, en 1988, reforzó esta proactividad diplomática, proyectó una actitud más realista de la isla en el Sistema Internacional y construyó un pragmatismo que permitió a Taipéi extender no solo sus vínculos oficiales, sino también los económicos y culturales. En este sentido, uno de los instrumentos más importantes de relaciones exteriores de Taiwán ha sido el económico. En 1988 se estableció el Fondo de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional, por medio del cual Taipéi ha proporcionado significativos préstamos y asistencia

[56] CRI (China Radio International), "Se realiza en Beijing el Primer Seminario Teórico entre el Partido Revolucionario Institucional de México y el Partido Comunista de China", *CRI Online*, 2 de septiembre de 2014, online, http://espanol.cri.cn/782/2014/09/02/1s325344.htm.

[57] Marisela Connelly, "La Política Exterior de Taiwán", *Estudios de Asia y África*, 1996, Vol. XXXI, n.º 2.

técnica a sus aliados, ya sea de manera bilateral o a través del Banco Interamericano de Desarrollo.

Como se analizó en párrafos anteriores, si bien las relaciones sino-latinoamericanas no resultan una prioridad tan alta para Beijing como la relación con sus vecinos asiáticos o con Estados Unidos, para Taiwán, América Latina resulta vital. Como muestra el Cuadro 2, 12 de los 23 Estados que reconocen diplomáticamente a Taiwán se concentran en ALC, lo que explica que la región sea una prioridad para la diplomacia de Taipéi. Es importante subrayar que la ideología no juega un papel central en la definición de las relaciones de Centroamérica con China o Taiwán. Gobiernos que nominalmente podrían considerarse de izquierda se han mantenido fieles a Taiwán. Es el caso de Martín Torrijos (2004-2009), en Panamá; Daniel Ortega, en Nicaragua, desde 2007; y Mauricio Funes (2009-2014) y Salvador Sánchez Cerén (2014-), en El Salvador. En contraste, el Gobierno centrista de Óscar Arias (2006-2010), en Costa Rica, optó por establecer relaciones con China.

CUADRO 2. Países latinoamericanos que reconocen a Taiwán

País	Fecha de establecimiento de relaciones diplomáticas
Belice	13 de octubre de 1989
El Salvador	09 de diciembre de 1954
Guatemala	15 de junio de 1933
Haití	25 de abril de 1956
Honduras	06 de noviembre de 1944
Nicaragua	06 de noviembre de 1990
Panamá	15 de diciembre de 1922
Paraguay	08 de julio de 1957
República Dominicana	11 de mayo de 1940
San Cristóbal y Nieves	09 de octubre de 1983
San Vicente y Granadinas	15 de agosto de 1981
Santa Lucía*	20 de abril de 2007

Fuente: Mario Esteban Rodríguez, "La batalla diplomática de Beijing y Taipéi en América Latina y el Caribe", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 2010, n.º 81; y *Taipei Times*, 12 de septiembre de 2012.

* Santa Lucía ya había reconocido a Taiwán en el periodo 1984-1997.

Los lazos bilaterales entre Centroamérica y Taiwán han encontrado eco en el ámbito multilateral. A partir de la admisión de China en la ONU, y ante el fracaso de la propuesta estadounidense de una "representación dual", destinada a mantener un asiento para Taipéi en la Asamblea General, Taiwán ha buscado, de distintas maneras, re-incorporase a la ONU. El esquema de admisión que ha ensayado consiste en incorporarse a Naciones Unidas en calidad de nuevo Estado, aunque sin reclamar la pertenencia al Consejo de Seguridad. Para cumplir este objetivo de política exterior, Taiwán ha utilizado desde 1991 los buenos oficios de un grupo de países amigos, entre los cuales destacan algunos de Centroamérica.

Cada año este grupo propone –sin éxito hasta ahora– que el Comité Directivo acepte la discusión sobre la membresía de Taiwán en la ONU. Los aliados de Taipéi argumentan que, si este renunciase a su pretensión de representar a toda China y a Mongolia interior, el camino para su incorporación a la ONU podría allanarse. Igualmente aducen que en la organización existen antecedentes de representación simultánea para países divididos, como las dos Coreas y las dos Alemanias antes de la caída del Muro de Berlín.

Sobra decir que esta postura difiere radicalmente con la de Beijing, que siempre ha sostenido ser el único representante de China y ha propugnado por la exclusión de Taiwán –cualquiera que sea el nombre que adopte– de todos los organismos de Naciones Unidas. El poderío de China ha sido suficiente para frustrar los intentos taiwaneses de sumarse a la ONU. Previsiblemente, esta situación se mantendrá en el futuro. Por un lado, la incorporación de Taiwán difícilmente pasaría el filtro de la Asamblea General, donde China ha construido una fuerte red de alianzas con los países en vías en desarrollo. Por otra parte, según el segundo párrafo del artículo cuarto de la Carta de las Naciones Unidas, la admisión de un nuevo Estado se realiza por recomendación del Consejo de Seguridad, lo cual vetaría China en cualquier caso.[58]

[58] Romer Cornejo y José Luis León, "La República Popular China y la reforma de las Naciones Unidas", *op. cit.*

Además de la presencia específica de China, existen dos factores que contribuyen a explicar la dinámica de las relaciones entre Taiwán y ALC: la situación económica mundial y las acciones de Estados Unidos y China.[59] Esto ha convertido a América Central y el Caribe en un "campo de batalla diplomático", en el que China y Taiwán compiten por recursos y prestigio. Ambos actores utilizan vínculos oficiales y no oficiales para ganar terreno político y económico; buscan, además, no despertar la alarma en Estados Unidos, país que aun considera a América Latina como su zona natural de influencia. No obstante, se observa una mayor influencia de Beijing en las islas del Caribe, mientras que la de Taipéi se dirige hacia la plataforma continental de América Central.[60]

A principio de los años 1990, Taipéi había acumulado importantes sumas de capital, tecnología y productividad manufacturera. Esto, sumado al hecho de que China aún no había desplegado con tanta claridad en el escenario económico internacional, Taiwán consideró que existían condiciones para buscar un mayor reconocimiento internacional. Con este espíritu se celebró una serie de reuniones entre los Jefes de Estado y los Gobiernos del istmo Centroamericano (la República Dominicana se incorporó después) con la República de China. La primera cumbre se celebró en El Salvador (1997), la segunda en Taiwán (1999), la tercera en El Salvador (2001), la cuarta en Taiwán (2003), la quinta en Nicaragua (2005) y la sexta en Honduras (2007). Durante su gestión, el primer Presidente de origen taiwanés, Chen Shui-bian (2000-2008), realizó varias visitas a América Latina y se mostró particularmente preocupado por la posible ocurrencia de un "efecto dominó" a partir del reconocimiento de Costa Rica a China en 2007.

[59] Francisco Luis Pérez Espósito, "La nueva diplomacia 'viable' de Taiwán y su impacto en los lazos con Latinoamérica", en Lucía Chen (Hsiao-Chuan Chen) y Alberto Saladino García (comps.), *La nueva Nao: de Formosa a América Latina. Reflexiones en torno al Bicentenario de las Independencias Latinoamericanas*, Taipéi, Universidad de Tamkang, 2010.

[60] Francisco Haro Navejas, "China's Relations with Central America and the Caribbean States: Reshaping the Region", en Adrian H. Hearn y José Luis León-Manríquez (eds.), *China engages Latin America. Tracing the Trajectory*, *op. cit.*

A pesar de la ofensiva económica y política de China en América Latina, en la década del 2000, Taiwán encontró la manera de negociar tratados de libre comercio (TLC) con sus aliados históricos más sólidos en la región. De hecho, como lo muestra el Cuadro 3, Taiwán tiene vigentes cuatro TLC con países de América Latina, mientras que China solo ha suscrito tres (con Chile, Costa Rica y Perú). Es cierto que los socios formales de China superan en dimensiones económicas a los de Taiwán, pero la fidelidad de ciertos países centroamericanos ilustra hasta qué punto la relación con Taipéi continúa siendo importante para esa sub-región.

CUADRO 3. **Tratados de libre comercio Taiwán-América Latina**

País	Entrada en vigor
El Salvador	1 de enero de 2008
Guatemala	1 de julio de 2006
Nicaragua	1 de enero de 2008
Panamá	1 de enero de 2004

Fuente: Elaboración propia con base en SICE-OEA, http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp.

b) La tregua diplomática sino-taiwanesa y su reflejo en ALC

Tras concluir la gestión de Chen, en 2008, la Presidencia de Taiwán fue asumida por Ma Ying-jeou, postulado por el Guomindang. Cabe recordar que este partido gobernó Taiwán tras la derrota de las fuerzas nacionalistas a manos de los comunistas en 1949, y que estaba integrado, sobre todo, por chinos continentales. Desde el principio de su Gobierno, Ma buscó mejorar las relaciones con Beijing, que habían sido severamente dañadas durante la Presidencia de su antecesor. Uno de los hitos más importantes de este acercamiento diplomático y económico fue la firma y entrada en vigor, en 2010, de un tratado de libre comercio entre China y Taiwán.

En Taiwán, esta iniciativa generó fuertes críticas de la oposición, según la cual el pacto económico significaba, en los hechos, una renuncia *de facto* a la autonomía taiwanesa. En el ámbito específico de ALC, sin embargo, la recomposición de las relaciones bilaterales

entre Taipéi y Beijing ha generado una "tregua diplomática" entre ambas partes. Los síntomas de esta pausa en la competencia son múltiples. Por un lado, el *status quo* diplomático, que se había cimbrado por el ya referido establecimiento de relaciones de Costa Rica con Beijing, se ha mantenido prácticamente intacto desde 2007. Por otra parte, Taiwán parece haber disminuido su apuesta por las relaciones multilaterales con Centroamérica; aunque los encuentros de la Comisión Mixta ministerial (cuya XV edición se realizó en San Salvador, en noviembre de 2011) y los encuentros bilaterales al más alto nivel no han cesado, las cumbres multilaterales entre Taiwán y los países de la región se encuentran en suspenso desde 2007. Además, desde 2008, no han entrado en vigor nuevos TLC entre Taiwán y sus aliados centroamericanos y caribeños, a pesar de que, hacia el final de la Administración Chen, parecían viables acuerdos comerciales con Honduras y República Dominicana.

A pesar de la tregua sino-taiwanesa, el escenario diplomático sigue en movimiento. Las relaciones económicas bilaterales –que se podrían considerar como las más sólidas, en razón de la relación taiwanesa-latinoamericana– se han ido debilitado en términos relativos. Si bien el comercio entre ambas entidades ha aumentado modestamente desde 2000, la presencia económica de China en la región ha crecido de manera mucho más dinámica, aun en aquellos países que todavía mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán. México, Brasil, Chile y Perú concentran el comercio y la inversión taiwanesa, pero esos niveles de vinculación económica han sido rápidamente superados por China.

Por ello, es posible afirmar que la presencia de Taiwán en América Latina responde cada vez más a la esfera de la política y la cooperación, y menos al ámbito económico, situación que Beijing puede capitalizar –vía herramientas económicas– para reconfigurar sus relaciones con Centroamérica y el Caribe.[61] Coincidimos

[61] Véase Francisco Pérez Espósito, *Taiwán y América Latina: Estrategia de aproximación y situación actual*, UNISCI Discussion Papers, enero 2004; y Francisco Haro Navejas, "China's Relations with Central America and the Caribbean States: Reshaping the Region", en Adrian H. Hearn y José Luis León-Manríquez (eds.), *China engages Latin America. Tracing the Trajectory*, *op. cit.*

con Mendelson Forman y Moreira, quienes prevén que la fortaleza económica de China en ALC se convertirá en un factor de presión diplomática en el mediano plazo.[62]

De hecho, sin recurrir al expediente del reconocimiento diplomático, China ya goza de una fluida posición económica en países que han mantenido el reconocimiento a Taiwán. Así lo ilustra el caso de Guatemala. Entre 1993 y 2012, la participación de China (incluyendo Hong Kong y Macao) en el comercio exterior de ese país centroamericano pasó del 0,6% en 1993 al 5,5%. Desde 2005, el cuarto socio comercial de Guatemala es China, si no se incluye a Centroamérica como un bloque. A partir de este análisis, Dussel Peters, considera "factible que en el mediano plazo China se convierta en el segundo socio comercial (de Guatemala), solo después de Estados Unidos".[63] En estas circunstancias, la alta penetración de la economía china en Centroamérica y el Caribe podría traducirse, sin demasiadas complicaciones, en un creciente reconocimiento de China en lugar de Taiwán.

2.4. Expectativas y desconfianzas

Resulta complicado evaluar las expectativas y desconfianzas que los países latinoamericanos tienen sobre China. En algunos casos, cabe destacar que las elites políticas y la sociedad civil comparten algún tipo de percepciones; en otros casos, las percepciones difieren. Además, las opiniones varían entre el optimismo y el pesimismo.

Los sectores industriales de los países más grandes, como la CANACINTRA en México, la Unión Industrial Argentina (UIA) o la Federación de Industriales del Estado de Sao Paulo en Brasil (FIESP),

[62] Forman Mendelson, Johanna y Susana Moreira, "Taiwan-China Balancing Act in Latin America", en Carola McGiffer (edit.), *Chinese Soft Power and Its Implications for the United States: Competition and Cooperation in the Developing World*, Washington DC, Center for Strategic and International Studies, 2009.

[63] Enrique Dussel Peters, *Inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 estudios de caso, op. cit.*, p. 15.

suelen ser muy críticos sobre lo que consideran una competencia desleal por parte de China.

En el caso de México, por ejemplo, las elites y la sociedad tienden a compartir una opinión, eminentemente pesimista, aunque esto podría estar modificándose.[64] Las percepciones mexicanas se basan en poca información histórica, económica y política, que se fortalecen con el déficit comercial e impulsan los medios de comunicación masiva, las empresas y los políticos. Esto ha hecho, por un lado, que los funcionarios mexicanos no hayan reconocido el estatus de economía de mercado a China, ni que deseen abrir negociaciones para la firma de un TLC. Por otro lado, ciertos sectores sociales se manifiestan en contra de la presencia china en el país por medio de páginas de internet, encabezados negativos en periódicos de circulación nacional y protestas contra empresas chinas.[65]

En el caso de Chile, las elites han impulsado acciones con base en opiniones optimistas, mientras que la sociedad mantiene algunas posiciones pesimistas. El hecho de que Chile fuese el primer país en el mundo en firmar un TLC, de manera individual, con China obedeció a una estrategia diplomática de apertura comercial al exterior. Sin embargo, Chile también fue el primer país latinoamericano que apoyó la candidatura de China en su ingreso a la OMC, además de ser el primero que le reconoció el estatus de economía de mercado. En esta relación, la elite política decidió no considerar los temas polémicos de la agenda internacional de China, como los derechos humanos.[66] No obstante, por ejemplo, cuando se negoció el TLC bilateral, hubo asociaciones que se manifestaron en contra, como la

[64] Ulises Beltrán y Alejandro Cruz, "Visita de Xi Jinping a México despierta simpatía", *Excelsior*, 20 de junio de 2013.

[65] R. Cornejo, F. Haro y J. L. León-Manríquez, "Trade Issues and Beyond: Mexican Perceptions on Contemporary China", *Latin America Policy*, 2013, Vol. 4, n.º 1.

[66] Morgan Muffat-Jeandet, "Frente a China, los chilenos como los nuevos fenicios de América Latina. Sobre el voluntarismo de la política exterior de Chile en la diversificación de sus relaciones internacionales con China", en José Ignacio Martínez Cortés (coord.), *América Latina y el Caribe-China. Relaciones Políticas... op. cit.*

Confederación Nacional de la Mediana, Pequeña, Microindustria, Servicios y Artesanado.[67]

Brasil, por su parte, también presenta disyuntivas en la percepción de las elites y la sociedad. Por un lado, los medios de comunicación brasileños enfatizan la creciente dependencia con el mercado chino, con un énfasis puesto en la amenaza china. Sin embargo, también se reconoce el papel que desempeñó China al atemperar los efectos negativos para la economía brasileña de la recesión global financiera de 2008. Los desequilibrios comerciales y la desconfianza en el mantenimiento de la asociación política que tienen Brasil y China en el plano internacional fomenta los cuestionamientos sobre la continuidad y las características del estatus de "asociación estratégica" que mantienen ambos países. Por parte de las elites, se observa que el acercamiento a China respondió a la defensa del multilateralismo en política exterior y al intento de colocarse como país representante del Sur global. Sin embargo, aunque Brasil le reconoció, en 2004, el estatus de economía de mercado, a nivel interno, China aún se mantiene como "economía en transición", debido a la negativa de la Secretaría de Comercio Exterior de reglamentar dicho reconocimiento.[68] Tal como reconocen Tavares y Nedal, se observa una divergencia de trayectorias de la "asociación estratégica" que mantiene la relación sino-brasileña. Por un lado, la iniciativa gubernamental y diplomática, por otro lado, la negativa industrial brasileña –principal, aunque no únicamente– de inmiscuirse, cada vez más, con el país asiático.[69]

[67] León-Manríquez, "*China's* Relations with Mexico and *Chile: Boom for Whom?*", en Hearn y León-Manríquez (eds.), *China engages Latin America. Tracing the Trajectory, op. cit.*

[68] Henrique Altemani de Oliveira, "La asociación estratégica entre Brasil y China", en Ignacio Martínez Cortéz (coord.), *América Latina y el Caribe-China. Relaciones políticas e internacionales*, pp. 195-226.

[69] Rodrigo Tavares Maciel y Dani K. Nedal. "China and Brazil: Two Trajectories of a 'Strategic Partnership'", en Hearn y León-Manríquez (eds.), *China engages Latin America. Tracing the Trajectory, op. cit.*

En opinión de Armony, en Colombia existe una imagen diádica, que corresponde a la percepción general en América Latina: por un lado, China es una potencia creciente, que se percibe como un socio comercial favorable; por otro lado, se ve como un nuevo, y problemático, actor en la escena internacional. De igual manera, los encabezados en los periódicos de Brasil, además de Chile y Argentina, parecen mostrar una atención sobre el papel que desempeña China de manera global, y no solo de manera bilateral. Similar a México, en Colombia también prevalece una opinión, en las élites y en la sociedad, negativa. Los conglomerados industriales, además de pequeños y medianos empresarios, muestran preocupación por su capacidad de competir contra productos chinos. La elite política y el cuerpo diplomático tienden a seguir los lineamientos estadounidenses de política exterior, por lo que el acercamiento suele estar mediado por el tamiz de Washington. En esta línea, la Administración del Presidente Juan Manuel Santos empleó la carta de la "amenaza china" para impulsar la ratificación del TLC ante el Congreso estadounidense.[70]

En resumen, China genera múltiples reacciones en ALC. Como se pudo observar en líneas previas, algunas elites políticas mantienen percepciones que la sociedad no comparte. En algunos otros casos, las elites y la sociedad concuerdan en sus apreciaciones sobre el país asiático. Las opiniones también están divididas de acuerdo a los sectores económicos en los que se manifiesta la presencia china, como es el caso de agricultura, industria y minería. Cabe destacar que las ideas latinoamericanas se han basado en representaciones erradas de la sociedad y de las cultura chinas, y que se desarrollan en la coyuntura de las debilidades e incertidumbres de los países latinoamericanos.[71]

[70] Ariel C. Armony, "A View from Afar: How Colombia Sees China", *The China Quarterly*, 209, 2012, p. 184.

[71] *Ibid.*

3. La relación económica

3.1. América Latina y el Caribe: aspectos estratégicos y antecedentes de la relación económica entre ALC y China

a) Antecedentes

Desde una perspectiva latinoamericana,[72] y hasta 2005, el análisis y conocimiento sobre la relación bilateral entre ALC y China fueron muy limitados, entre los que destacaban dos tipos de estudios y sendos resultados.

Por un lado, varios estudios vinculados con la CEPAL[73] analizaron la relación de Centroamérica y México con China en general, pero también poniendo énfasis en las cadenas de valor relevantes para estos países, como por ejemplo la hilo-textil-confección y la electrónica, entre otras. Estos documentos concluían que China ya era un socio comercial y económico importante para la región y que estaba desplazando masivamente la producción nacional en los mercados domésticos y terceros, como el estadounidense. Así, y a diferencia de un debate limitado sobre "ganadores y perdedores" regionales, se sugerían propuestas para ALC en su conjunto y en su relación a largo plazo con China. Posteriormente, por otro lado, varios estudios

[72] Para un análisis desde una perspectiva china, véase Hongying Wu, "Treinta años de relaciones de China y México como socios estratégicos: desarrollo económico y social", en Dussel Peters y Yolanda Trápaga Delfín (coords.), *Hacia un diálogo entre México y China. Dos y tres décadas de cambios socioeconómicos*, Cámara de Senadores, UNAM/CECHIMEX, CICIR y Fundación Friedrich Ebert, 2010, pp. 9-38; Zhimin Yang, "Cooperación económica y comercial entre China y México: elevando el nivel desde una óptica estratégica", en Dussel Peters (coord.), *40 años de la relación entre México y China. Acuerdos, desencuentros y futuro*, UNAM/CECHIMEX, Senado de la República y CICIR, 2012, pp. 107-119; así como el trabajo de instituciones chinas en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Academia de Ciencias Sociales de China y del Instituto de China de Relaciones Contemporáneas Internacionales (CICIR), entre otros.

[73] Véase CEPAL, *Oportunidades y retos económicos de China para México y Centroamérica*, México, CEPAL, 2004; y Dussel Peters, "The Implications of China's Entry into the WTO for Mexico", *Global Issue Papers*, 2005, 23.

del Banco Interamericano de Desarrollo[74] señalaban que la nueva relación económica de China con ALC generaba un grupo de países "ganadores", particularmente los exportadores de materias primas en América del Sur, y perdedores, en especial México y Centroamérica. Esta visión ha cambiado actualmente en forma significativa.[75]

Desde entonces un creciente número de estudios ha destacado que:

a) La masiva integración de China al mercado mundial y sus relaciones económicas y comerciales directas con ALC están transformando rápidamente[76] los patrones económicos y comerciales de la región y su potencial de "escalamiento" (*upgrading*) –en términos de su integración hacia nuevos segmentos de mayor nivel tecnológico y de mayor valor agregado– y generalizado desarrollo. Varios estudios recientes indican que la significativa demanda de materias primas de China en la región –de cobre a minerales, soya y energía– han creado un grupo de nuevas empresas –más que países– "ganadoras". Por el contrario, el sector manufacturero de la región, que había logrado cierto grado de escalamiento y desarrollo desde la década de los 1990 en varios países como Brasil y México como resultado de la industrialización sustitutiva de las importaciones (ISI) desde 1960, perdió presencia en términos del Producto Interno Bruto, empleo y comercio como resultado de la competencia con China, y particularmente vía importaciones

[74] Véase BID, *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C, BID, 2005; Eduardo Lora, "¿Debe América Latina temerle a la China?", Documento de Trabajo, 536 (BID), 2005.

[75] Véase BID, *Ten years alter the Take-off. Taking Stock of China-Latin America and the Caribbean Economic Relations*, Washington DC, BID, 2010; y Mauricio Mesquita Moreira, "Fear of China: Is there a future for manufacturing in Latin America?", *Working Paper Series* 33 (LAEBA), 2014, pp. 1-44.

[76] Todavía, hasta mediados de la primera década del siglo XXI, varios estudios (Sergio Cesarín y Carlos Moneta [comp.], *China y América Latina. Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda ruta de la seda?* BID-INTAL, Buenos Aires, 2005) no vislumbraban la enorme importancia de ALC para China como proveedor de materias primas y alimentos sin mayor valor agregado.

chinas.[77] El efecto positivo de China en las exportaciones de materias primas de la región también se ha considerado crítico en los períodos actuales de crisis global.[78]

b) Si bien es importante reconocer que se requiere mucho más trabajo empírico, los resultados iniciales[79] sugieren que China ha llevado a cabo un profundo proceso de escalamiento tecnológico a diferencia de la falta de desarrollo en esta área por parte de ALC.[80] Además, se ha analizado con detalle el inicial y creciente desplazamiento de América Latina por la producción china en la producción hacia los

[77] Véase Romer Cornejo, "México y la competitividad de China", en Sergio Cesarín, y Carlos Moneta (comp.), *China y América Latina. Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda ruta de la seda?, op. cit.*, pp. 235-267; Rhys Jenkins, Dussel Peters y Mesquita Moreira, "The Impact of China on Latin America and the Caribbean", *World Development* 36(2), 2008, pp. 235-253; Dussel Peters, Hearn y Shaiken, *China and the New Triangular Relationships in the Americas. China and the Future of US-Mexico Relations*, University of California/Berkeley, University of Miami y UNAM/Cechimex, 2013; Kevin Gallagher, Amos Irwin y Katherine Koleski, "¿Un mejor trato? Análisis comparativo de los préstamos chinos en América Latina", *Cuadernos de Trabajo del Cechimex* 1, 2013, pp. 1-32; y Arturo Oropeza García, *China-Latinoamérica. Una visión sobre el nuevo papel de China en la región*, México, UNAM, 2008.

[78] Véase Alexandre Barbosa y Débora Miura Guimaraes, "Economic Relations between Brazil and China in the Mining/Steel Sectors", *Cuadernos de Trabajo del Cechimex* 3, 2010, pp. 1-40; CEPAL, *La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica*, Santiago de Chile, CEPAL, 2010; y Rhys Jenkins, "El 'efecto China' en los precios de los productos básicos y en el valor de las exportaciones de América Latina", *Revista de la CEPAL* 103, 2011, pp. 77-93.

[79] Véase BM/DRC (Banco Mundial y *Development Research Center of the State Council*), "China 2030. Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society", *op. cit.*; Dussel Peters, *Economic Opportunities and Challenges Posed by China for Mexico and Central America*, Bonn, Deutsches Institut für Entwicklung/German Development Institute, 2005; Dussel Peters, "La cadena autopartes-automotriz en México y en China. ¿Potencial de cooperación?", en Trápaga y Dussel Peters (coords.), *Hacia un diálogo entre México y China. Dos y tres décadas de cambios socioeconómicos, op. cit.*; Kevin Gallagher y Roberto Porzecanski, "Taking Away the Ladder? China and the Competitiveness of Latin America's High Technology Exports", 2008 (Mimeo); Sanjaya Lall y John Weiss,"China's Competitive Threat to Latin America: An Analysis for 1990-2002", *Working Paper* 120 (QEH Working Paper Series), 2005; Mehdi Shafaeddin y Juan Pizarro, "From Export Promotion to Import Substitution: Comparative Experience of China and Mexico", 2007 (Mimeo).

[80] Véase Enrique Dussel Peters, *Inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 estudios de caso, op. cit.*; y OCDE, "Economic Surveys. China", París, OCDE, 2010.

mercados domésticos y terceros, como Estados Unidos y la Unión Europea.[81]

c) En varios casos, tal como la soya proveniente de Argentina y exportada a China, se ha dado un proceso de efectivo "desescalamiento" (*downgrading*).[82] Como resultado, el tamaño y el dinamismo del comercio con China ha reabierto un "viejo" debate en torno a los procesos de industrialización, los costos y beneficios de la especialización agrícola y agroindustrial, así como la sustentabilidad en el largo plazo de estos procesos productivos y comerciales en América Latina, particularmente en Argentina, Brasil y Chile.[83]

d) La inversión extranjera directa (IED) de China a ALC sigue presentando una brecha con respecto a la presencia y dinámica del comercio, pero ha crecido en forma muy significativa. Diversos estudios macro-económicos[84] y desagregados[85] han destacado la importancia de China como una de las principales fuente de IED en ALC, con características particulares: a) un grupo de "filtros" y listas positivas, es decir, que solo permiten esas actividades y sectores –a diferencia de las listas "negativas", que prohíben un grupo de actividades y sectores, mientras que el resto, no específicamente señalado, se permite–, en los que la IED china –privada y pública– se permite, así como un alto porcentaje de la IED

[81] Dussel Peters, Hearn y Shaiken, *China and the New Triangular Relationships in the Americas. China and the Future of US-Mexico Relations, op. cit.*

[82] Andrés López, Daniela Ramos y Gabriela Starobinsky, "A Study of the Impact of China's Global Expansion on Argentina: Soybean Value Chain Analysis", *Cuadernos de Trabajo del Cechimex* 2, 2010, pp. 1-28.

[83] Jorge Katz y Dussel Peters, *Diferentes estrategias en el nuevo modelo económico latinoamericano: importaciones temporales para su reexportación y transformación de materias primas*, 2002 (Mimeo); y Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros, *Development and Growth in the Mexican Economy*, Oxford University Press, 2010.

[84] Véase CEPAL, "La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010", Santiago de Chile, CEPAL, 2011.

[85] Véase íbid; Dussel Peters (coord.), *América Latina y el Caribe-China. Economía, comercio e inversiones*, México, RED ALC-CHINA, UDUAL, UNAM/Cechimex, 2013, pp. 203-222; y Lin, Yue, "Inversión extranjera directa de China en América Latina", en Dussel Peters (coord.), *América Latina y el Caribe-China. Economía, comercio e inversiones, op. cit.*

pública en la IED china total en sectores que son fomentados por las políticas "*going global*" desde principios del siglo XXI.

e) Una de las principales limitaciones del debate sobre China en ALC ha sido la falta de conocimiento puntual y a nivel de empresas, y la preponderancia de análisis agregados y macro-económicos que resultan en propuestas de políticas regionales limitadas, más allá de debates relativamente abstractos en torno a "potencial y amenazas" en el comercio bilateral que no ha permitido concretar propuestas regionales puntuales.[86] Vale la pena destacar cinco iniciativas interesantes al respecto: a) El primer foro chino-mexicano, que se llevó a cabo en marzo de 2006, en el que participaron funcionarios, empresarios, académicos y expertos de México, China, Centroamérica y otros países de ALC;[87] b) varios foros empresariales China-América Latina, que se iniciaron en 2007 (el último se llevó a cabo en 2014 en China) y que permitieron un diálogo efectivo entre grupos empresariales de ALC y China;[88] c) el documento "Políticas de China hacia América Latina y el Caribe", de 2008,[89] en el cual se destacan los compromisos de China con la región en base a los "Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica", el "espíritu de mutuos y compartidos beneficios" y "el intercambio de aprendizaje mutuo y de un proceso conjunto"; d) un grupo de tratados de libre comercio que China ha firmado en la región, concretamente con Chile, Costa Rica y Perú; y e) el esfuerzo de Agendasia (2012),

[86] Véase Dussel Peters, *Economic Opportunities and Challenges Posed by China for Mexico and Central America*, *op. cit.*; y CEPAL, "La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010", *op. cit.*

[87] Dussel Peters (coord.), *Oportunidades en la relación económica y comercial entre China y México*, México, CEPAL/Cámara de Senadores/SRE/CECHIMEX-UNAM, 2007.

[88] CCPIT, "Fourth China-Latin America Business Summit", noviembre de 2010, Chengdu, online, http://www.clasummit.net/Contents/Channel_3051/2010/0419/247155/content_247155.htm.

[89] GRPC (Gobierno de la República Popular China), "La política de China hacia América Latina y el Caribe", *Cuadernos de Trabajo del Cechimex* 3, 2011, pp. 1-10.

en México, que presentó 100 propuestas resultantes de varios meses de trabajo entre varias docenas de empresarios, funcionarios y académicos en cuatro ejes temáticos (economía, política, educación y turismo). Otras instituciones también han descrito crecientes intercambios políticos, parlamentarios, comisiones mixtas interparlamentarias y diferencias entre los países de ALC con respecto a China.[90]

b) Aspectos estratégicos

ALC no cuenta, como región, con una estrategia común con respecto a China. Es más, ni siquiera ha iniciado un debate sobre las condiciones y temas, así como una agenda en el corto, mediano y largo plazo con respecto a China. El tema, incluso, no se ha llevado a cabo ni siquiera puntualmente en la mayoría de los países y subregiones de ALC, ni en términos de una agenda bilateral explícita. Llama la atención el rezago, considerando la significativa presencia de China en ALC desde múltiples perspectivas, incluyendo la política, cultural, financiera, comercial y de inversión, entre muchas otras.[91] Estudios bilaterales y regionales[92] reflejan las dificultades

[90] Como por ejemplo SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe), *Evolución reciente de las relaciones económicas entre la República Popular China y América Latina y el Caribe. Mecanismos institucionales y de cooperación para su fortalecimiento*, Caracas, SELA, 2010.

[91] Para un análisis detallado y puntual, tanto desde una perspectiva regional como desde cada uno de los países, véase el esfuerzo de la RED ALC-CHINA en http://redalc-china.org. Para los casos de Argentina, Chile, Brasil, México, Perú y Uruguay, véase también Agendasia, *Agenda estratégica México-China*, México, Agendasia, 2012; Cynthia Arnson, Jorge Heine y Christine Zaino (eds.), Reaching *Across the Pacific: Latin America and Asia in the New Century*, Washington DC, Woodrow Wilson Center, 2014; y Dussel Peters, *Inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 estudios de caso*, *op. cit.*

[92] Véase Henrique Altemani de Oliveira, "La asociación estratégica entre Brasil y China", en Ignacio Martínez Cortéz (coord.), *América Latina y el Caribe-China. Relaciones políticas e internacionales*, *op. cit.*, pp. 195-226; Eugenio Anguiano Roch, "Sin sustento político, imposible construir relaciones económicas bilaterales sólidas", en Dussel Peters (coord.): *40 años de la relación entre México y China. Acuerdos, desencuentros y futuro*, *op. cit.*; Gustavo Bittencourt, et al. (coords.), *El impacto de China en América Latina: comercio e inversiones*, Montevideo, Red Mercosur, 2012; y Sergio Cesarín, "China: restauración y capitalismo. Impactos en América del Sur", en Martínez Cortéz (coord.), *América Latina y el Caribe-China. Relaciones políticas e internacionales*, *op. cit.*, pp. 27-46.

regionales y bilaterales para entablar un diálogo puntual y concreto con China, y particularmente de establecer una agenda de trabajo que sobrelleve las dificultades institucionales, comerciales, de inversión y políticas, entre otras, entre los respectivos países con el país asiático. Desde una perspectiva regional, la CEPAL y el Banco Interamericano para el Desarrollo, así como diversos autores, han realizado análisis sobre la temática regional.[93] Llama entonces la atención que, a pesar de la crítica importancia de China para ALC y todos sus países, la región carezca de una estrategia común hasta la fecha. Un par de aspectos son significativos al respecto:

a) Primero: diversos autores,[94] desde hace al menos una década, han destacado la urgencia de elaborar una agenda y estrategia de ALC con respecto a China en una multiplicidad de aspectos. El tema, sin embargo, no ha sido retomado por las instituciones públicas y privadas de la región por el momento.

b) Segundo: por primera vez en La Habana, en enero de 2014, la CELAC definió establecer un Foro CELAC-China, el cual casi inmediatamente fue ratificado por las contrapartes chinas. Esta ha sido, por el momento, la única iniciativa latinoamericana regional sobre China. Si bien se han realizado diversas consultas en el marco de la CELAC, apenas a finales de enero de 2015 se realizaron los encuentros con ministros y mandatarios.[95]

[93] Véase BID, *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*, Washington, DC, BID, 2005; CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010, op. cit.*; y CEPAL, *Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean. China-Latin America cross-council taskforce*, Santiago de Chile, CEPAL, 2013.

[94] Véase Dussel Peters, *Economic Opportunities and Challenges Posed by China for Mexico and Central America, op. cit.*; CEPAL, "Oportunidades y retos económicos de China para México y Centroamérica" (LC/MEX/L.633), México, CEPAL 2004.

[95] Los resultados preliminares de estos encuentros fueron limitados y destaca, particularmente, el compromiso de China de acumular un acervo de inversión en ALC por 250.000 millones de dólares en la siguiente década y alcanzar un intercambio comercial de más de 500.000 millones de dólares. Si bien la meta comercial es plenamente alcanzable, es mucho más complejo que se realicen las metas en el ámbito de la inversión, considerando que en el último lustro la inversión extranjera directa china acumuló alrededor de 60.000 millones de dólares. Independientemente de lo anterior, el Foro CELAC-China

c) Tercero: en el último lustro se han realizado diversos encuentros y diálogos bilaterales entre ALC y China, encabezados por los respectivos mandatarios, legislativos, organismos empresariales y empresas, así como por académicos. Sin embargo, hasta finales de 2014, el gran reto de la agenda arriba señalada ha sido su falta de concreción: en el sector académico, en el último lustro, ya se ha establecido con detalle los principales retos de esta agenda en el corto, mediano y largo plazo en temas específicos. La cooperación de ALC con China, por el momento, no ha ido más allá de las relaciones armónicas, "relaciones estratégicas e integrales" –como en el caso de México y otros países latinoamericanos desde 2013– y la búsqueda de que estas fueran en condiciones de igualdad y mutuo interés. El desempeño económico, tal y como lo ejemplifican el comercio y la IED china (véase más abajo), requieren sin embargo de una pronta y detallada respuesta para que las diferencias no incrementen las tensiones y afecten a las relaciones políticas y otros rubros.

Por otro lado, desde la perspectiva china, sí se ha planteado un grupo de decisiones estratégicas hacia ALC como región, más allá de concepciones bilaterales con países específicos. La máxima expresión de la relación con ALC ha sido el denominado "Libro blanco", publicado por el Gobierno del país en 2008.[96] En el documento, China establece que la base para su relación con ALC es estratégica y que espera una "cooperación integral caracterizada por la igualdad, el beneficio recíproco y el desarrollo compartido".[97] China presenta su propuesta en 14 ámbitos: desde el comercio y la inversión hasta la cooperación industrial, turística, multilateral, la asistencia

de finales de enero de 2015 no permitió vislumbrar una estrategia específica entre la región y China ni, particularmente, llevar a cabo proyectos concretos como los requiere la región con respecto a China.

[96] GRPC (Gobierno de la República Popular China), "La política de China hacia América Latina y el Caribe", *op. cit.*

[97] GRPC (Gobierno de la República Popular China), "La política de China hacia América Latina y el Caribe", *op. cit.*, p. 3.

económica y técnica, así como entre cámaras y promotoras del comercio, la protección del medio ambiente, entre los pueblos, cultural, la seguridad y lo militar y entre organizaciones regionales latinoamericanas. El documento es relevante ya que prioriza un grupo de aspectos económicos –comercio e inversión–, sin cerrar la opción de permitir otros mecanismos de cooperación.

3.2. Aspectos generales para la comprensión de la socio-economía china

El desempeño de la socio-economía china ha sido uno de los más asombrosos de la historia reciente del capitalismo, particularmente si se considera el tamaño de su economía y el prolongado período de casi tres décadas de acelerado crecimiento, los efectos en la disminución de la pobreza, los avances en la CyT y un generalizado proceso de escalamiento en segmentos de cadenas de valor específicas.[98] Como se vio más arriba, el Cuadro 1 reflejaba, en forma comparativa con ALC, el diferencial en términos del crecimiento del PIB per cápita durante 1980-2012. Si bien el PIB per cápita de China todavía es inferior al de ALC –el PIB per cápita todavía representa 1,4 veces el de China en 2012–, la brecha se está cerrando rápidamente. Por otro lado, la tasa de crecimiento del PIB per cápita de China fue 8,8 veces superior a la de ALC y 15,8 veces a la de Argentina, 9,3 veces a la de Brasil y 12,2 veces a la de México durante ese periodo. ¿A qué se debe este extraordinario desempeño comparativo de dinamismo del proceso de acumulación durante un período tan largo? Al menos, cinco aspectos llaman la atención si tomamos en cuenta la estrategia de crecimiento en América Latina.

a) En primer lugar, una estrategia sistémica e integral que busca una relativa coherencia entre los diversos niveles de la política socio-económica, como por ejemplo el fiscal,

[98] BM/DRC (Banco Mundial y *Development Research Center of the State Council*), "China 2030. Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society", Washington DC, BM/DRC, 2012.

de competitividad, tipo de cambio, crecimiento, empleo y desarrollo industrial, con políticas a largo plazo y con crecientes evaluaciones y mecanismos de competencia y de mercado.[99] Es decir, si bien la economía china en 2014 se considera una economía socialista de mercado con "características chinas", el propio sector público ha exigido un alto grado de competencia entre las propias empresas públicas, así como entre las públicas y privadas.[100]

b) En segundo lugar, una compleja relación entre el sector público y privado, en donde el sector público –formado por el gobierno central, así como por los gobiernos provinciales, de ciudades y municipios– ha mantenido, hasta 2014, un control directo (vía propiedad) o indirecto (vía incentivos y múltiples políticas e "instituciones transicionales")[101] muy significativo de la socio-economía china.[102] La "omnipresencia" del sector público –con la propiedad del 40/50% del PIB chino e "infinitos" instrumentos formales e informales para invitar e incentivar a la propiedad privada a participar en las estrategias diseñadas por el sector público– es un elemento comparativo de la mayor relevancia para la comprensión de la China contemporánea.

c) En tercer lugar, un enorme grado de pragmatismo y flexibilidad con base en ingenieros –y a diferencias de macro-economistas– en los máximos niveles de la toma de

[99] Jinglian Wu, *China's Long March Toward a Market Economy*, Shanghai, Shanghai Press and Publishing Development Company, 2005.

[100] Véase Loretta Napoleoni, "The Chinese Miracle. A Modern Day Industrial Revolution", en *Cuadernos de Trabajo del Cechimex* 1, 2012, pp. 1-16; y Peter Nolan, *China at the Crossroads*, Cambridge, Polity Press, 2004.

[101] Yingyi Qian, "How Reform Worked in China, en Rodrik (ed.), *In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton University Press, 2003, pp. 297-322.

[102] OCDE, *China in the World Economy. The Domestic Policy Challenges*, París, OCDE, 2002; Enrique Tejeda Canobbio, *Instituciones transicionales en China. El caso de la industria electrónica (1980-2008)*, Tesis de Doctorado, Posgrado en Economía, México, UNAM y USITC (United States International Trade Commission), *China: Description of Selected Government Practices and Policies Affecting Decision Making in the Economy*, USITC *Publication* 3978, 2007, pp. 1-272.

decisión con el objetivo de incrementar el nivel de vida de la población.[103] Este pragmatismo también está estrechamente vinculado al dogmatismo y a una elite política latinoamericana y mexicana[104] *vis a vis* ingenieros chinos, responsables de los principales objetivos socio-económicos y su evaluación.[105]

d) En cuarto lugar, los significativos esfuerzos en el "escalamiento" (*upgrading*) tecnológico de China, con políticas de CyT a largo plazo y sustantivos presupuestos en el sector público.[106] Si bien el capital es la principal fuente de contribución al crecimiento de la economía china, resalta el alto grado de intensidad en investigación y desarrollo (I&D) de las empresas chinas según su nivel tecnológico.[107]

e) En quinto lugar, ya desde inicios del siglo XXI, la integración de China al mercado mundial cambió en forma muy significativa: desde 2009, China se convirtió en el primer exportador mundial, después de tasas de crecimiento de las exportaciones muy altas desde las reformas de finales de los años 1970. No obstante, este crecimiento, en términos reales, la participación y la relevancia de las exportaciones netas disminuyeron significativamente desde inicios del siglo XXI: la contribución de las exportaciones netas al crecimiento del PIB fue muy pequeña durante el periodo 2000-2004

[103] Peter Nolan, *China at the Crossroads, op. cit.*

[104] Enrique Dussel Peters, *Polarizing Mexico. The Impact of Liberalization Strategy*, Lynne & Rienner, Boulder, Colorado, 2000.

[105] Anguiano Roch presenta cómo, por ejemplo, de los nueve miembros del Comité Permanente del Buró Político (CPBC) del Comité Central del 17 Congreso de 2007, solo uno es abogado y economista (Li Keqiang), mientras que el resto son ingenieros, químicos y geofísicos.

[106] Dussel Peters, "La cadena autopartes-automotriz en México y en China. ¿Potencial de cooperación?", en Trápaga Delfín y Dussel Peters (coords.), *Hacia un diálogo entre México y China. Dos y tres décadas de cambios socioeconómicos, op. cit.*

[107] OMC, *Trade Policy Review. Report by China*, Ginebra, OMC, 2010; Evan A. Feigenbaum, *China's Techno-Warriors. National Security and Strategic Competition from the Nuclear to the Information Age*, California, Stanford University Press, 2003; OMC, "Trade Policy Review", Ginebra, OMC, 2010; y Dani Rodrik, "What is so Special about China's Exports?", NBER Working Paper Series 11947, 2006, pp. 1-27.

y fue negativa durante varios años, entre 2005-2011,[108] es decir, y a diferencia del período 1978-2000, desde entonces, el consumo y el capital son las principales fuentes que contribuyen al crecimiento del PIB. Es importante comprender que China ya realizaba una serie de reformas estructurales antes de la crisis internacional de 2007.[109] Estas reformas –creciente importancia del mercado, orientación hacia los servicios, escalamiento tecnológico de la industria y creciente urbanización– se iniciaron desde hace más de una década y han sido reiteradas en varias ocasiones bajo la nueva Administración de Xi Jinping.[110]

3.3. Condiciones y estructura de la relación económica entre ALC con China[111]

a) Comercio ALC-China

Cinco aspectos nos parecen relevantes para analizar la estructura del comercio de China con ALC: a) la creciente presencia de China en el comercio de ALC (y de ALC en China); b) su balanza comercial; c) la composición tecnológica en el comercio entre los países; d) la

[108] OCDE, *China in Focus: Lessons and Challenges*, París, OCDE, 2012.

[109] Como resultado de las políticas del 11 Plan Quinquenal (2006-2010), bajo el lema de una "sociedad armónica" el gobierno central buscó reducir en forma generalizada las diferencias en el ingreso y acceso a servicios entre las provincias, hogares urbanos-rurales y la pobreza en general. Como resultado, durante el período efectivamente hubo reducciones importantes en estos rubros, aunque las inequidades a finales en 2010 todavía eran muy superiores a las de la década de los noventa. Tal es el caso, por ejemplo, de la brecha entre el ingreso de urbano-rural, que fue de 2,8 en 2000, aumentó a 3,3 en 2007 y cayó a 3,1 en 2011.

[110] Véase al respecto, por ejemplo, los resultados de la Tercera Plenaria del XVIII Comité Central del Partido Comunista Chino de noviembre de 2013.

[111] Para un análisis sobre la complejidad en experiencias, visiones y evaluaciones en la relación económica y política entre ALC y China, véase el trabajo de la Red Académica de América Latina y el Caribe (RED ALC-CHINA) y alrededor de 80 artículos sobre las temáticas diversas en Dussel Peters (coord.), *América Latina y el Caribe-China. Economía, comercio e inversiones, op. cit.*, pp. 203-222; e Ignacio Martínez Cortéz (coord.), *América Latina y el Caribe-China. Relaciones políticas e internacionales, op. cit.*

creciente concentración del comercio de ALC con China, particularmente de sus exportaciones; y e) la composición del comercio entre China y ALC.

a) En primer lugar, el Cuadro 4 refleja la creciente importancia de China para cada una de las principales economías de ALC. Si todavía en 2000, China jugaba un papel menor en las exportaciones e importaciones de ALC, en 2012 su posicionamiento es considerable: de los 17 países de ALC considerados, China se encuentra entre los cinco principales mercados de exportación de siete países, y de todos en cuanto a sus importaciones. Es por ello que China, en la actualidad, es el segundo socio comercial de ALC y el primero de países como Brasil, Chile y Perú, entre otros. Dos aspectos adicionales son relevantes al respecto: a) la dinámica del crecimiento, es decir, la tasa de crecimiento promedio anual (TCPA) de las exportaciones e importaciones de China –de 29,2% y 27,4%, respectivamente–, triplicaron la TCPA del comercio total de ALC –del 9,1% en 2000 al 9,2% en 2012; y b) el Cuadro 5 refleja un tema menos conocido: que ALC fue en 2013 el cuarto o el quinto socio comercial de China –en algunos años fue, incluso, el tercero si no consideramos a la Unión Europea como grupo– con el 6,63% del comercio total de China. Es posible que, en el mediano plazo, desplace tanto a Japón como a la República de Corea para incrementar su posicionamiento en el mercado chino.

b) En segundo lugar, el Gráfico 1 refleja, por otro lado, que si bien China se ha convertido en el segundo socio comercial de ALC, lo hace con un pronunciado déficit comercial para ALC: desde 200, la balanza comercial de ALC con China ha sido superior a los 50.000 millones de dólares y ha aumentado en más de 15 veces durante el periodo 2000-2012. Es decir, si bien es cierto que las exportaciones de ALC han aumentado con un factor de 22, las importaciones lo hicieron por 18 y el déficit comercial pareciera crecer en el futuro, considerando la estructura del comercio.

CUADRO 4. Países seleccionados de ALC: posicionamiento de China en su respectivo comercio

	Exportaciones				Importaciones			
	2000	2009	2011	2012	2000	2009	2011	2012
Argentina	6	3	2	3	4	3	2	2
Bolivia	18	8	8	9	7	6	3	2
Brasil	12	1	1	1	11	2	2	1
Chile	5	1	1	1	4	2	2	2
Colombia	36	5	4	2	15	3	2	2
Costa Rica	26	2	13	8	16	4	2	2
Ecuador	120	6	16	11	129	4	2	2
El Salvador	44	32	38	32	21	6	4	4
Guatemala	44	28	28	29	17	3	3	3
Honduras	52	13	--	--	17	6	--	--
México	25	7	3	4	6	2	2	2
Nicaragua	123	28	19	25	91	6	3	3
Panamá	27	14	31	--	22	2	1	--
Paraguay	13	14	23	25	3	1	1	1
Perú	4	2	1	1	8	2	--	2
Uruguay	4	2	4	3	10	3	3	3
Venezuela	37	3	3	--	18	4	2	--

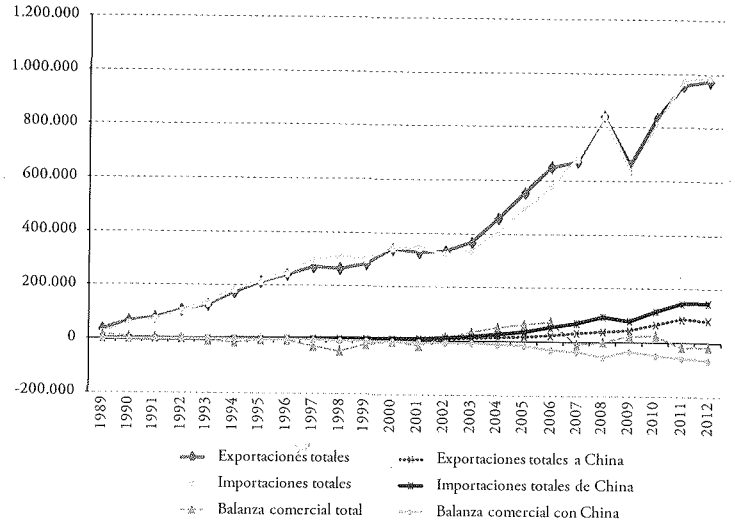
Fuente: Elaboración propia con base en COMTRADE (2013).

CUADRO 5. China: principales socios comerciales
(con base en la suma de importaciones y exportaciones de 2013)

País	1992	2000	2005	2010	2011	2012	2013
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1 Estados Unidos	10,64	16,03	15,55	13,58	12,92	13,31	13,41
2 Unión Europea (27)	11,91	15,57	16,11	16,85	16,36	14,95	14,32
3 Japón	15,41	17,89	13,53	10,46	9,89	9,02	8,02
4 República de Corea	3,06	7,42	8,21	7,27	7,08	7,02	7,04
5 América Latina	1,79	2,68	3,63	6,33	6,85	7,04	6,63
6 Alemania	3,93	4,23	4,64	5,00	4,88	4,41	4,15
Resto	57,19	40,41	42,98	45,51	46,89	48,67	50,58

Fuente: elaboración propia con base en COMTRADE (2014).

GRÁFICO 1. ALC: Comercio total y con China (1989-2012)
(miles de millones de dólares)



c) En tercer lugar, el Cuadro 6 concentra un grupo de las principales estructuras y retos del comercio de ALC con China. Por un lado, destaca la enorme y creciente brecha tecnológica entre las importaciones y las exportaciones entre ambos: si desde 2006, las importaciones de China de nivel tecnológico medio y alto representaron más del 60% del total, las exportaciones a China cayeron de los mayores niveles del 10% en 2001-2002 a menos del 5% desde 2009, es decir, una muy significativa distancia en términos absolutos, que además ha crecido en el último lustro. Estas tendencias contrastan con el comercio de ALC con el resto del mundo, pues el contenido tecnológico de las importaciones ha disminuido drásticamente, al igual que el nivel tecnológico de las exportaciones, aunque en menor medida. Como resultado, la brecha tecnológica con el resto del mundo, en términos de las exportaciones e importaciones,

CUADRO 6. ALC: tasa de concentración del comercio según nivel tecnológico (1989-2012)[a b]

	1989	1995	2000	2005	2010	2011	2012	1990-2012	2000-2012
TC3-Importaciones de China	77,13	36,08	45,07	57,09	59,10	57,63	58,13	41,54	57,31
TC5-Importaciones de China	84,92	48,51	53,61	63,20	65,43	63,44	63,84	52,03	63,81
TC3-Importaciones del resto del mundo	48	40	44	42	43	43	43	42	42
TC5-Importaciones del resto del mundo	58	52	56	56	57	57	58	53	56
TC3-Exportaciones a China	68,37	49,84	50,02	58,61	70,86	71,24	66,94	53,85	65,83
TC5-Exportaciones a China	82,66	65,73	66,58	68,58	84,17	83,37	79,84	67,92	78,22
TC3-Exportaciones al resto del mundo	26,56	32,65	42,51	40,25	38,68	33,73	34,26	35,42	37,85
TC5-Exportaciones al resto del mundo	39,75	42,69	53,53	52,34	53,22	49,32	49,39	46,25	51,01
Importaciones de China de nivel tecnológico medio y alto	7,19	32,78	42,95	59,68	62,44	60,70	61,11	38,37	60,10
Importaciones del resto del mundo de nivel tecnológico medio y alto	29,65	43,91	47,35	44,71	44,11	42,90	42,51	45,53	44,03
Exportaciones a China de nivel tecnológico medio y alto	8,14	6,55	8,33	5,57	3,23	3,15	4,57	5,41	4,78
Exportaciones al resto del mundo de nivel tecnológico medio y alto	20,03	26,36	37,35	30,01	27,67	27,46	28,59	30,97	30,07

[a] El comercio de nivel tecnológico medio y alto se refiere a los capítulos 84-90 del Sistema Armonizado.
[b] La tasa de concentración (TC) se refiere a la participación de los principales tres capítulos (TC3) y principales cinco capítulos (TC5) del Sistema Armonizado.

Fuente: Elaboración propia con base en COMTRADE (2013).

se ha reducido y representa en la actualidad alrededor de un 15%, y de más del 55% con China. Es decir, las exportaciones de ALC con China destacan por un contenido mínimo de valor agregado y de nivel tecnológico medio y alto, a diferencia de sus importaciones.

d) En cuarto lugar, el Cuadro 6, de igual forma, refleja otra característica significativa del comercio de ALC con China: los niveles de concentración[112] del comercio con China son significativamente superiores a los del comercio con el resto del mundo: los niveles de concentración de las exportaciones de ALC a China (TC3 y TC5) fueron del 66,94% y 79,84%, y del 34,26% y 49,349% para el resto del mundo en 2012, respectivamente. Es decir, particularmente, las exportaciones reflejan un alto grado de concentración –en materias primas como minerales, soya, petróleo y gas– a diferencia de la relativa diversificación que ALC ha logrado en las últimas décadas con el resto del mundo. Según estudios preliminares, esta concentración, aunada a la caída en el valor agregado y el nivel tecnológico de las exportaciones de ALC, también afecta a una distribución del ingreso más inequitativa.[113]

e) Por último, en quinto lugar, buena parte de las tendencias anteriores se explican por el contenido desagregado del comercio entre ALC y China: mientras que ALC exporta materias primas –particularmente, minerales, semillas y frutos oleaginosos (sobre todo soya), cobre, petróleo y madera–, China exporta prácticamente productos manufacturados (el grado de concentración se midió y examinó en el rubro anterior). Es, sin embargo, crítico señalar que la problemática no reside en que ALC exporte materias primas diversas, sino en la incapacidad de agregar valor y procesos

[112] Los niveles de concentración se refieren a la participación de los principales tres capítulos (TC3) o cinco capítulos (TC5) del Sistema Armonizado sobre el total de las respectivas importaciones o exportaciones.

[113] Dussel Peters (coord.), *América Latina y el Caribe-China. Economía, comercio e inversiones, op. cit.*, pp. 203-222.

tecnológicos, es decir, en cada uno de estos capítulos de exportación –minerales, semillas, cobre, petróleo y madera– existen productos y procesos de mayor nivel agregado. El tema es relevante, ya que existe una generalizada, y no correcta, apreciación de que el problema de ALC es su abundancia de materias primas.

El conocimiento de la IED china en ALC a finales de 2014 es todavía limitado. No obstante, llama la atención un grupo de aspectos:

a) Existen enormes diferencias estadísticas sobre la IED china en ALC.[114] Por un lado, el Ministerio de Comercio de China[115] expone que se acumularon más de 61.000 millones de dólares a ALC hasta 2012 (o el 15,48% del total), y que, dentro de ese monto, las Islas Caimán y las Islas Vírgenes representaron el 82,30% del total a la región. Es decir, sin incluir a estos dos paraísos fiscales, la IED a ALC acumuló apenas 10.842 millones de dólares hasta 2012, siendo Venezuela y Argentina los principales receptores de IED china según esta fuente. Por su parte, según la CEPAL (Cuadro 7), la IED proveniente de China promedió más de 11.000 millones de dólares, sin incluir a los paraísos fiscales arriba señalados.

b) Si bien China se ha convertido en la tercera fuente de IED a nivel global, en 2010 fue la segunda fuente en ALC,[116] aunque desde entonces ha vuelto a caer su participación en la región. Con la información suministrada por empresas,[117] el Cuadro 8 indica, entre otras cosas, que el 87,31% de la IED de China durante 2000-2012 fue de empresas públicas (tanto del Gobierno central, provincias, ciudades o de municipios). De igual importancia, el 89,38% de la IED china

[114] Dussel Peters, *Inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 estudios de caso, op. cit.*

[115] MOFCOM, *Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment*, Beijing, MOFCOM, 2013.

[116] CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010*, Santiago de Chile, CEPAL, 2011.

[117] Dussel Peters (coord.), *América Latina y el Caribe-China. Economía, comercio e inversiones, op. cit.*

se concentró en procesos vinculados con materias primas y otro 9,82% al mercado doméstico. Es decir, la IED china pareciera reproducir los existentes patrones del comercio en ALC.

CUADRO 7. **ALC: flujos de IED provenientes de China (1990-2012)**
(miles de millones de dólares)

	1990-2009	2010	2011	2012	1990-2012
Argentina	143	3.100	2.450	600	6.293
Brasil	255	9.563	5.676	6.067	21.561
Chile	--	5	0	76	81
Colombia	1.677	6	293	996	2.972
Ecuador	1.619	45	59	86	1.809
Guyana	1.000	--	15	--	1.015
México	146	9	2	74	231
Perú	2.262	84	829	1.307	4.482
Trinidad y Tobago	--	--	850	--	850
Venezuela	240	900	--	--	1.140
Total	7.342	13.712	10.174	9.206	40.434

Fuente: CEPAL (2014).

c) A nivel micro-económico o de empresas, la IED china es muy reciente e incrementa su presencia en forma importante apenas desde la crisis internacional de 2007-2008, particularmente por razones domésticas como crecientes reservas, la apreciación del *remimbi*, así como políticas explícitas para la internacionalización de las empresas chinas (como la *going out policy* desde 2000).[118] Los factores anteriores permiten concluir que: a) la IED china continuará creciendo en forma importante a nivel internacional y en ALC; y b) la IED china en ALC requiere de instrumentos de política por parte de los países receptores especializados. Lo anterior implica, entre otras cosas, que las empresas chinas –públicas en su mayoría– requieren de instrumentos espe-

[118] Enrique Dussel Peters, *Inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 estudios de caso, op. cit.*

CUADRO 8. **China: principales características de su IED a ALC (2000-2012)**

	Transacciones		Monto	
	número	participación	valor	participación
Universo total[a]	2.817	100,00	436.845	100,00
Transacciones completadas[a]	1.502	53,32	268.192	61,39
empresas públicas	542	36,09	225.067	83,92
empresas privadas	960	63,91	43.125	16,08
Completadas, con monto[b]	986	35,00	268.192	100,00
empresas públicas	380	38,54	225.067	83,92
empresas privadas	606	61,46	43.125	16,08
materias primas, energía, agua y gas	323	32,76	151.589	56,52
manufactura	47	4,77	3.159	1,18
tecnología	227	23,02	22.795	8,50
mercado doméstico	389	39,45	90.649	33,80
Transacciones con ALC	169	6,00	41.084	100,00
Transacciones completadas[a]	102	60,36	26.965	65,63
empresas públicas	36	35,29	23.543	87,31
empresas privadas	66	64,71	3.422	12,69
Completadas, con monto[b]	58	34,32	26.965	100,00
empresas públicas	23	39,66	23.543	87,31
empresas privadas	35	60,34	3.422	12,69
materias primas, energía, agua y gas	23	39,66	24.100	89,38
manufactura	4	6,90	95	0,35
tecnología	10	17,24	122	0,45
mercado doméstico	21	36,21	2.648	9,82

a) El banco de datos informa sobre transacciones que se encuentran en proceso, planeadas, canceladas y/o completadas.
b) Por diversas razones (confidencialidad, bajos montos y/o falta de disponibilidad) el banco de datos no reporta el monto de algunas transacciones.
Fuente: Elaboración propia con base en Dussel Peters (2013).

cializados para participar en licitaciones, compra de empresas existentes, así como vía co-inversiones; en la mayoría de los casos, las empresas chinas todavía asumen relaciones con el sector público, lo cual lleva a múltiples confusiones e inversiones fracasadas.[119]

3.4. Conclusiones, ¿hacia una estrategia de desarrollo común en el largo plazo?

Si bien el conocimiento y el análisis sobre China en ALC ha aumentado en el último lustro en forma significativa a nivel nacional, existe todavía una masiva ignorancia sobre China y su relación con ALC. En general, la gran mayoría de los estudios y planteamientos sobre China en ALC versan sobre economía, comercio e inversiones desde una perspectiva macro-económica y con poco conocimiento nacional y regional sobre las particularidades del intercambio con China: los efectos y diferencias del comercio y las inversiones, su impacto en términos de encadenamientos hacia delante y hacia atrás, el desarrollo tecnológico, salarios y empleos, por enumerar solo algunos temas de interés –además de sus diferencias con otros países–, son desconocidos. Las experiencias de negociaciones en los sectores público, privado y académico, entre otros, no han sido examinadas, tampoco comparativamente.

Al menos, es importante que, en ALC, no existan suficientes instituciones que se hayan especializado ni analizado periódicamente a China desde una perspectiva regional (mínimas también a nivel nacional en ALC). Solo la CEPAL y el BID han generado, en ciertos momentos, análisis y documentos sobre la temática. Particularmente promisorio es el "Foro sobre China", propuesto por la CELAC, aunque por el momento los resultados han sido reducidos ante la

[119] Tal es el caso, por ejemplo, de la participación de China Railway Corporation (CRC) en la licitación del tramo Ciudad de México-Querétaro para un tren rápido. Con base en una alianza con tres empresas mexicanas sin *expertise* en el rubro ferroviario, CRC inicialmente ganó la licitación en noviembre de 2014, aunque un par de días después se declaró cancelada la licitación.

falta de preparación específica de la región: las respectivas presidencias de la CELAC y los países latinoamericanos, por el momento, no le han dado todavía peso estratégico a la institución como para concretar proyectos y una agenda de trabajo específica.

Es importante señalar que China ha sido propositiva al respecto, tanto mediante su "Libro blanco" sobre su relación con ALC, así como por los esfuerzos del Gobierno central para realizar anualmente, desde 2007, las cumbres empresariales China-América Latina. En ambos casos, sin embargo, la respuesta latinoamericana ha sido "tímida": no existe un "Libro blanco" de ALC sobre China y en las cumbres empresariales no se han planteado con detalle las condiciones, estructuras y limitaciones en la relación bilateral, ni siquiera en el ámbito estrictamente empresarial.

Como resultado de lo anterior, en la actualidad, no existe el planteamiento regional de priorizar una estrategia y proyectos concretos entre ALC y China. A nivel nacional, destacan probablemente el análisis y las propuestas tanto de Brasil[120] y particularmente de México.[121] La "Agenda estratégica México-China", elaborada por más de 70 expertos de los sectores público, privado y académico, donde un análisis de 200 cuartillas divide la problemática en cuatro ejes temáticos (incluyendo el económico y las relaciones políticas) y 100 propuestas, refleja el enorme potencial de una agenda estratégica a largo plazo entre ALC y China. De la exigencia de un trato recíproco, en términos comerciales y de inversiones, resultan aspectos estadísticos, de infraestructura, turismo, visas, cooperación en instituciones políticas regionales, birregionales y multilaterales, así como de educación, aprendizaje del español y chino-mandarín, etc. Sin embargo, no existe por el momento condiciones en ALC para la construcción de una agenda estratégica en el corto, mediano y largo plazo, dado que en la mayoría de los casos de ALC no existen análisis y propuestas a nivel nacional, base para un consenso regional con

[120] CBBC (China-Brazil Business Council), "Chinese Investments in Brazil from 2007-2012: A review of recent trends", Brasil, CBBC y Banco Interamericano de Desarrollo, 2013.

[121] Véase Dussel Peters, *Inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 estudios de caso, op. cit.*; Agendasia, *Agenda estratégica México-China, op. cit.*

China. El análisis de este artículo invita, por tanto, a que ALC establezca inmediatamente una agenda de trabajo con el país asiático, basada en una serie de procesos:

a) En primer lugar, es importante conocer y socializar en ALC el esfuerzo por parte de China sobre su estrategia de desarrollo nacional e internacional en las últimas décadas y los recientes esfuerzos –al menos, desde la Tercera Sesión Plenaria del XVIII Comité Central del Partido Comunista Chino y diversos programas desde entonces– de "abrir" su economía, tomando en cuenta los efectos que tendrá en ALC. ALC requiere, por tanto, no solo reforzar el conocimiento de China en cada uno de los países de la región, sino también crear y fortalecer instituciones regionales especializadas exclusivamente en el país asiático, conjuntamente con expertos de los sectores público, privado y académico que trabajen continuamente en temáticas relevantes para ambos actores.

b) En segundo lugar, en cuanto a temas económicos vinculados con el comercio y la inversión, es indispensable comprender la fuente, los instrumentos, los objetivos y la estrategia general de desarrollo de China en la actualidad. China presenta una estrategia nacional relativamente coherente y "sistémica" de apoyo al aparato productivo, en el que ciencia y tecnología, comercio, flujos de entrada y salida de IED, etc. están contemplados. Esta visión del desarrollo socio-económico contrasta con el discurso, el marco conceptual y las respectivas políticas llevadas a cabo en la mayoría de países de ALC en las últimas décadas, vinculadas con el "Consenso de Washington" y basadas en una visión predominantemente macro-económica del desarrollo económico. Un efectivo diálogo entre ALC y China presenta, entonces, dificultades reales ante las diferencias entre perspectivas e instrumentos y, sobre todo, ante los contrastantes resultados en múltiples aspectos de las respectivas estrategias de desarrollo, reflejadas parcialmente en un muy superior desempeño del PIB *per cápita* en China

con respecto a ALC. El abierto cuestionamiento, basado en resultados comparados, de China a las elites latinoamericanas es de la mayor relevancia y debiera generar un proceso de evaluación y autocrítica en los países de ALC en el corto plazo.

c) En tercer lugar, es importante examinar la evolución de las relaciones entre ALC y China en escenarios bilaterales, pero particularmente "triangulares".[122] El ascenso de China "trastocada" las históricas relaciones bilaterales de la región con el país asiático, pero también con terceros países (Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, etc.). De igual forma, la creciente presencia de China también genera "relaciones triangulares" en la propia ALC: la relación Argentina-Brasil, México-Estados Unidos, la intra-centroamericana e intra-caribeña, por solo señalar algunos ejemplos, han sufrido significativos cambios ante la evolución China. Este ámbito "triangular" requiere de un análisis y propuestas específicas.

d) En cuarto lugar, los cuestionamientos anteriormente señalados se concretan en el caso del comercio y de los flujos de la IED china a ALC. En menos de 10 años, China se ha convertido en el segundo socio comercial de ALC y en una fuente muy significativa de IED, además de la importante presencia comercial de ALC en China. ALC se ha beneficiado en el último lustro de masivas exportaciones de materias primas, una importante alza histórica de sus precios, así como términos de intercambio positivos. En términos estructurales, China parece replantear relativamente viejos aspectos (con Raúl Prebisch y otros autores desde entonces) sobre el desarrollo de la región. Más allá del aumento del comercio y de las inversiones, preocupa el alto y creciente desequilibrio comercial y, particularmente, el contenido del comercio entre ALC y China. Desde una perspectiva

[122] Dussel Peters, Hearn y Shaiken, *China and the New Triangular Relationships in the Americas. China and the Future of US-Mexico Relations, op. cit.*

del valor agregado, la concentración y el nivel tecnológico, las exportaciones de ALC a China han disminuido su nivel en forma considerable (no llegan al 5%), mientras que las importaciones provenientes de China lo hacen con más del 60%. La elasticidad de las exportaciones chinas –en prácticamente su totalidad de productos manufactureros, además de su pequeña participación en las exportaciones totales de China– auguran una futura profundización de la problemática, junto al reforzamiento de estas estructuras por la IED china en ALC.

e) En quinto lugar, los aspectos anteriores invitan a responder con un sentido de urgencia a los cuestionamientos señalados, tanto desde el ámbito nacional como regional, considerando el tamaño y la dinámica de la relación con China. El ámbito político de ALC: las instituciones regionales, los legislativos y ejecutivos a nivel nacional, así como los sectores empresarial y académico, entre otros, requieren de un abordaje explícito de la temática y plantear una agenda para una estrategia de desarrollo en el corto, mediano y largo plazo de ALC con China. La propuesta de la CELAC es, sin lugar a dudas, de la mayor relevancia y requerirá de todo el apoyo de las instituciones ya señaladas para la elaboración de una agenda.

f) En sexto lugar, ¿qué aspectos pueden ser relevantes para lanzar una efectiva "agenda para una estrategia de desarrollo en el corto, mediano y largo plazo de ALC con China"? Por una parte, un acuerdo explícito a nivel político que permita una discusión puntual, estructurada y propositiva. Tras el primer paso de la CELAC, se debe continuar con un compromiso financiero y en las instituciones regionales y nacionales para, efectivamente, trabajar con sentido de urgencia y en mesas de trabajo temáticas en el corto, mediano y largo plazo con los diversos sectores propuestos. Esto no se ha logrado en la mayoría de los países de ALC. Por otra parte, establecer diferencias entre los países de ALC y los temas en los que, sin duda, existe una agenda

común latinoamericana. De antemano pareciera no tener sentido el "forzar" temas que no son comunes y parte de una agenda bilateral con China. Por ello, no se busca duplicar funciones e instituciones, sino reforzar un proceso latinoamericano y apoyar los esfuerzos ya existentes en la región con el refuerzo de un grupo de asuntos comunes latinoamericanos relevantes para esa agenda bilateral: temas políticos comunes birregionales, pero también en el ámbito multilateral (del medio ambiente a la seguridad nacional, de desarrollo, etc.). Ambas regiones, de igual forma, debieran establecer instituciones explícitas y especializadas para lograr este diálogo concreto y propositivo en áreas como el turismo, las visas, las estadísticas, el comercio, las inversiones, la infraestructura, la educación y el intercambio cultural, entre muchos otros. Se trata de contar con una coordinación regional en ALC que conduzca este diálogo para que la agenda birregional no se "atomice" y sea, efectivamente, paralela a los esfuerzos bi-nacionales con China. Por último, es imprescindible que ALC defina los temas y sus respectivas limitaciones con China, como por ejemplo el grupo significativo de países –particularmente, en Centroamérica y el Caribe– que no contemplan establecer relaciones diplomáticas con China. En diversos ámbitos, como la inversión por ejemplo, el tema es de gran importancia,[123] también ante la imposibilidad de firmar acuerdos de cooperación y garantías bilaterales.

[123] CEPAL, *Política económica –comercio e inversiones– de Guatemala hacia la República Popular China. Hacia una estrategia en el corto, mediano y largo plazo*, México, CEPAL, 2014.