

GEOPOLÍTICA Y GEOECONOMÍA DE LA COOPERACIÓN ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

DANIELE BENZI

RAFAEL DOMÍNGUEZ MARTÍN

GIUSEPPE LO BRUTTO

GUSTAVO RODRÍGUEZ ALBOR

EDITORES



GEOPOLÍTICA Y GEOECONOMÍA
DE LA COOPERACIÓN ENTRE CHINA
Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

MA. LILIA CEDILLO RAMÍREZ

Rectora

JOSÉ MANUEL ALONSO OROZCO

Secretario General

GIUSEPPE LO BRUTTO

Director del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades

“Alfonso Vélaz Pliego”

UNIVERSIDAD DE CANTABRIA

ÁNGEL PAZOS CARRO

Rector

SILVIA TAMAYO HAYA

Secretaria General

BELMAR GÁNDARA SANCHO

Directora de la Editorial de la UC

ANDRÉS HOYO APARICIO

Director de la colección Sociales

GEOPOLÍTICA Y GEOECONOMÍA DE LA COOPERACIÓN ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Daniele Benzi
Rafael Domínguez Martín
Giuseppe Lo Brutto
Gustavo Rodríguez Albor
(Editores)

André Pires Batista Coelho • Daniele Benzi
Ada Celsa Cabrera García • Carlos Cerda Dueñas
Dario Clemente • Eduardo Crivelli Minutti
Rafael Domínguez Martín • Daniel Lemus-Delgado
Giuseppe Lo Brutto • Gustavo Rodríguez Albor
Elsa Sousa Kraychete • Ximena Zapata



Editorial
Universidad
Cantabria

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
"ALFONSO VÉLEZ PLIEGO"
UNIVERSIDAD DE CANTABRIA - EDITORIAL UC

Geopolítica y geoeconomía de la cooperación entre China y América Latina y el Caribe

Esta publicación tuvo un proceso de dictamen, doble ciego,
por pares académicos, que garantiza su calidad y pertinencia académica.

Primera edición, 2021

D.R. © Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
4 Sur 104, Col. Centro Histórico, Puebla, Pue. C.P. 72000
Teléfono (222) 229 55 00
www.buap.mx
Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades
“Alfonso Vélaz Pliego”
Av. Juan de Palafox y Mendoza 208, Centro Histórico
C.P. 72000, Puebla, Pue. Tel. (222) 229 55 00 Ext. 3131
www.icsyh.org.mx

D.R. © Editorial de la Universidad de Cantabria
Avda. de los Castros 52, 39005, Santander (España)
www.editorial.unican.es
publica@unican.es

ISBN BUAP: 978-607-525-780-8

ISBN Editorial Universidad de Cantabria: 978-84-17888-79-4 [RÚSTICA]
987-84-17888-80-0 [PDF]

DOI -EUC-: <https://doi.org/10.22429/Euc2021.045>



Este libro es el n. 70 de la colección Sociales de la EUC que obtuvo
el certificado CEA/APQ de calidad en edición académica, promovido por UNE
y avalado por ANECA y FECYT, con **mención de internacionalidad**.

Coordinación editorial: Margarita Muñoz Loyola
Corrección: Yirlean Ramos Feria y Noé Blancas Blancas
Formación: Noé Blancas Blancas
Portada: Julio Broca
Digitalización: Manuel Ángel Ortiz Velasco [emeaov]

Hecho en España - *Made in Spain*
Santander, 2021

Reservados todos los derechos. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere
el medio, sin la anuencia por escrito de los titulares de los derechos

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN: GEOECONOMÍA Y GEOPOLÍTICA DE LA RELACIÓN CHINA-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA Y CRÍTICA Daniele Benzi, Rafael Domínguez Martín, Giuseppe Lo Brutto y Gustavo Rodríguez Albor.	7
1. GEOPOLÍTICA Y GEOECONOMÍA: PERSPECTIVA HISTÓRICA Y DEL COMPLEJO INTEGRACIONISTA LATINOAMERICANO Rafael Domínguez Martín	13
2. LA GEOPOLÍTICA DE MÉXICO EN EL MARCO DE LA NUEVA RUTA DE LA SEDA DEL SIGLO XXI Ada Celsa Cabrera García y Eduardo Crivelli Minutti	83
3. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CHINA CON LOS PAÍSES DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA Carlos Cerda Dueñas y Daniel Lemus-Delgado	119
4. ANÁLISIS DE LAS RELACIONES CHINA-COLOMBIA EN EL ACTUAL CONTEXTO GEOPOLÍTICO LATINOAMERICANO Giuseppe Lo Brutto y Gustavo Rodríguez Albor	145
5. CHINA Y LA PERIFERIA SURAMERICANA: ENTRE LA ILUSIÓN DESARROLLISTA Y LA EXPANSIÓN CAPITALISTA. LOS CASOS DE ECUADOR Y BOLIVIA Ximena Zapata y Daniele Benzi	185
6. LA CRÍTICA DE LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE BRASIL Y CHINA EN EL SIGLO XXI Elsa Sousa Kraychete y André Pires Batista Coelho	233
7. REORIENT AMÉRICA LATINA: LAS NUEVAS RUTAS DEL DESPOJO VAN HACIA CHINA. EL CASO DE BRASIL Y DE LA MINERA TRANSNACIONAL VALE Dario Clemente	265
8. GEOPOLÍTICA Y GEOECONOMÍA DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR: CHINA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Rafael Domínguez Martín	287

INTRODUCCIÓN: GEOECONOMÍA Y GEOPOLÍTICA DE LA RELACIÓN CHINA-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA Y CRÍTICA

Desde la incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio en 2001, los intercambios comerciales, empresariales y las relaciones de cooperación entre el gigante asiático y América Latina y el Caribe se han incrementado exponencialmente. Asimismo, tras la eclosión de la crisis mundial en 2008 y sus secuelas en las relaciones internacionales globales, la gravitación geopolítica de China en esa región ha crecido de manera igualmente significativa en la última década. La creación del Foro de Cooperación China-CELAC en 2015 para la promoción de la relación estratégica integral, el nuevo *Documento sobre política de China hacia América Latina y el Caribe* (2016) y la incorporación de la región al “Cinturón de la Ruta Económica de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI”, más conocido como *The Belt and Road Initiative*, son expresivos de que los países de América Latina y el Caribe, a decir del documento de la Oficina de Líderes para dicha iniciativa, son “importantes mercados emergentes así como principales socios comerciales de China”. En este panorama, cabe decir que el gigante asiático mantiene con los principales Estados de América Latina asociaciones estratégicas bilaterales, pues hasta siete países de la región son miembros del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura: de pleno derecho se encuentra Ecuador, y prospectivos, Chile, Argentina, Brasil, Perú, Bolivia y Venezuela. Respecto a las dos principales potencias de la región, cabe decir que, Brasil hace parte del grupo BRICS, (junto con Rusia, India, China y Sudáfrica), mientras que México ha mostrado un interés creciente en estrechar relaciones con el gobierno chino.

Ante ello, el objetivo de este quinto volumen de la Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional (RIACI), convocado en conjunto con el Grupo de Investigación en cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo (GICSS-REEDES), ha sido

estudiar las implicaciones geoeconómicas y geopolíticas de la relación cada vez más estrecha entre China y la región de América Latina y el Caribe, a través de una perspectiva histórica amplia, desde enfoques teóricos críticos y con la aportatura de nuevo material empírico. Para ello, este libro, que se elaboró en coedición entre el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla de México y la Universidad de Cantabria de España, integra ocho capítulos en los que se exploran los aspectos geopolíticos -las cuestiones espaciales del poder- y geoeconómicos -las cuestiones económicas y geográficas de los recursos naturales- en las relaciones internacionales y de cooperación entre China y América Latina y el Caribe.

Todo ello ha permitido explorar los enfoques teóricos críticos de la cooperación, con especial énfasis en las teorías de la Economía Política Internacional de raíz marxista, estructuralista, institucionalista y ecológica en sus distintas variantes: sistema-mundo, dependencia, contramovimiento polanyiano, doble intercambio desigual, economía ecológica. Esto ha hecho que el libro pueda abordar la cooperación a partir del estudio de casos nacionales y/o subregionales; sectoriales, como energía e infraestructuras u otros sectores económicos, educación, salud, ciencia, tecnología, instituciones, partidos, cultura y medios de comunicación y; temáticos como la institucionalidad de la cooperación en sus diferentes modalidades, foros, plataformas y organizaciones.

Así, esta obra devela las implicaciones de la cooperación entre China y América Latina y el Caribe en el proceso de transición hegemónica a nivel global, regional y sectorial y sus distintos abordajes teóricos, incluyendo las teorías chinas de relaciones internacionales, como el idealismo cultural, el realismo o el realismo moral. Además, el texto, pone de relieve el impacto político y económico de la cooperación China en los Estados y en el desarrollo económico, entendido como cambio estructural y convergencia, de los países de América Latina y el Caribe en cuanto a su heterogeneidad estructural o desarrollo geográficamente desigual —entre países y al interior de los países— y los procesos de integración regional. En concreto, el libro, se divide en ocho capítulos, escritos desde puntos de vista distintos, por autores provenientes de diversas instituciones, pero que comparten una visión histórica y crítica de los procesos económicos y políticos del moderno sistema mundial, lo cual le otorga a la obra un carácter internacional y crítico.

El primer capítulo titulado “Geopolítica y geoeconomía: perspectiva histórica y del complejo integracionista latinoamericano”, fue escrito por Rafael Domínguez Martín de la Universidad de Cantabria, España. Este texto tiene el objetivo general de ampliar el entendimiento de los factores

geopolíticos y geoeconómicos que caracterizan la relación de cooperación entre China y América Latina y el Caribe, trascendiendo el presentismo y el cortoplacismo característicos de los estudios convencionales sobre dicha materia. De ahí que este capítulo también analice la génesis y la relación entre los conceptos e imaginarios geopolíticos y geoeconómicos construidos sobre y desde América Latina y el Caribe que, en su larga historia, presentan elementos recurrentes y persistencias estructurales.

El segundo capítulo que se titula “La geopolítica de México en el marco de la Nueva Ruta de la Seda del siglo XXI” fue escrito por Ada Celsa Cabrera García y Eduardo Crivelli Minutti, ambos de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. Tal y como su título lo indica, el capítulo tiene el fin de reflexionar sobre el papel de México en el marco de la Nueva Ruta de la Seda del siglo XXI, siguiendo un marco teórico-metodológico basado en los análisis de sistema-mundo que permiten vislumbrar las tensiones geopolíticas y geoeconómicas de la cooperación de dicho país latinoamericano, en el caos y orden de una economía mundo capitalista, cada vez más centrada en China, pero que por el momento no puede abandonar sus históricos vínculos con los Estados Unidos.

El tercer capítulo lleva por título “La cooperación internacional de China con los países del sistema de la integración centroamericana” y es obra de Carlos Cerda Dueñas y Daniel Lemus-Delgado, ambos de la Escuela de Ciencias Sociales y del Gobierno del Tecnológico de Monterrey, México. Basado en un enfoque teórico que mira el papel que desempeña el honor en el diseño e implementación de la política exterior de los Estados, más allá de beneficios materiales concretos, el capítulo analiza las prácticas de la cooperación internacional para el desarrollo de China en el entorno de los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana, organismo regional en que todos los países fundadores, así como otros posteriormente incorporados, reconocían a Taiwán como un Estado soberano del sistema internacional. De esta forma, el texto devela el contexto de pugna por el reconocimiento internacional de Taiwan y su relación con la cooperación internacional para el desarrollo entre China en los países centroamericanos.

El cuarto capítulo es titulado “Análisis de las relaciones China-Colombia en el actual contexto geopolítico latinoamericano”, autoría de Giuseppe Lo Brutto, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, y Gustavo Rodríguez Albor, de la Universidad Autónoma del Caribe, Colombia. En este texto, abordado teóricamente a partir de la Economía Política Internacional y una metodología empírica, que toma información documental de fuen-

tes primarias, de los gobiernos de Colombia y de China, así como de otras fuentes secundarias, hace un análisis estadístico sobre la cooperación china en la región latinoamericana y caribeña, con especial énfasis en Colombia. El objetivo del capítulo es analizar la evolución incremental de las relaciones económicas e incluso políticas de China en Colombia en los últimos veinte años para comprender la reconfiguración de dicho país latinoamericano en un nuevo marco geopolítico.

El quinto capítulo tiene como título “China y la periferia suramericana: entre la ilusión desarrollista y la expansión capitalista. Los casos de Ecuador y Bolivia”, y fue realizado por Ximena Zapata, del German Institute for Global and Area Studies, Alemania, y Daniele Benzi, del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador. El capítulo sigue el modelo de las transiciones hegemónicas en el capitalismo histórico interpretando el contexto global actual como un periodo de caos sistémico ante el paulatino quiebre de la hegemonía mundial de los Estados Unidos. Dentro de este marco, los autores revisitan el concepto de “ilusión desarrollista” elaborado por Arrighi para analizar los casos de las administraciones de Evo Morales y Rafael Correa. Su argumento central sugiere que, si bien el resurgimiento económico y político de China les permitió alejarse temporalmente de la ortodoxia neoliberal y abrir espacios de autonomía política, finalmente desembocó en la aplicación de modelos de desarrollo nacional de corte “extractivista redistributivo” que sometieron los territorios de estos países a renovadas lógicas de expansión y explotación capitalista típicas de la periferia sudamericana.

El sexto capítulo que ha sido titulado “La crítica de las relaciones comerciales entre Brasil y China en el siglo XXI” es obra de Elsa Sousa Kraychete y André Pires Batista Coelho, ambos de la Universidade Federal da Bahia, Brasil. La investigación presentada en este capítulo está respaldada por datos del Ministerio de Industria y Comercio de Brasil, para mostrar que el desempeño de la balanza comercial Brasil-China tiene raíces históricas, en respuesta a la crisis estructural de la economía brasileña, que prácticamente desde el último cuarto del siglo XX coincide con la implementación de reformas industrializadoras en China, con la atracción de inversiones productivas externas que profundizaron su red industrial y ampliaron su participación en el comercio mundial.

El séptimo capítulo con el título “ReOrient América Latina: las nuevas rutas del despojo van hacia China. El caso de Brasil y de la minera trasnacional Vale” fue elaborado por Dario Clemente, de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. El texto recupera la idea de que el eje de la economía glo-

bal está volviendo a Oriente, ahí donde había pertenecido históricamente, abriéndose así una nueva era asiática en el moderno sistema mundial. En este panorama, se analiza el caso particular de una empresa transnacional, la minera brasileña Vale, cuya trayectoria histórica ilustra la evolución de las relaciones de dependencia de la economía más grande de la región y permite enfocar la restructuración de fondo de la relación centro-periferia en América Latina y el Caribe, sobre todo en la fase global reciente en sus relaciones con China, que se ha ido consolidando como el centro económico del Asia oriental y el nuevo polo de atracción de la economía mundial.

El octavo capítulo, que se titula “Geopolítica y geoconomía de la cooperación Sur-Sur: China en América Latina y el Caribe”, también es autoría de Rafael Domínguez Martín, de la Universidad de Cantabria, España. Este capítulo que cierra el libro tiene dos objetivos. El primero de ellos, es reconstruir la historia de la cooperación Sur-Sur, tomando en consideración los factores de orden geopolítico y geoeconómico estructurantes de las distintas fases que atravesó esta cooperación económica entre países en desarrollo. El segundo objetivo es analizar la influencia de tales factores en la evolución de la cooperación de China con América Latina y el Caribe que empezó a enmarcarse como cooperación Sur-Sur desde la década de 1980, cuando se clausuró abruptamente el diálogo Norte-Sur. El marco teórico para abordar esta investigación se fundamenta la economía geopolítica tributaria de las teorías marxistas del imperialismo y la geografía crítica, que, junto con la recuperación del acervo de pensamiento geopolítico latinoamericano, revisadas en el primer capítulo de este libro, que trata sobre la geopolítica y geoconomía del complejo integracionista latinoamericano, dejan de manifestar la perspectiva histórica y crítica de la obra en su conjunto.

Daniele Benzi

Instituto de Altos Estudios Nacionales (Ecuador)

Rafael Domínguez Martín

Universidad de Cantabria (España)

Giuseppe Lo Brutto

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México)

Gustavo Rodríguez Albor

Universidad Autónoma del Caribe (Colombia)

Puebla, México, agosto de 2021

GEOPOLÍTICA Y GEOECONOMÍA: PERSPECTIVA HISTÓRICA Y DEL COMPLEJO INTEGRACIONISTA LATINOAMERICANO

RAFAEL DOMÍNGUEZ MARTÍN¹

INTRODUCCIÓN

El objetivo general de este capítulo es ampliar el entendimiento de los factores geopolíticos (que versan sobre la influencia a largo plazo del espacio geográfico sobre el poder político estatal y sus agrupaciones en los asuntos internacionales) y geoeconómicos (referidos a la práctica de la política de poder por medios económicos que opera a medio y corto término sobre el trasfondo geográfico) que caracterizan la relación de cooperación entre China y América Latina, trascendiendo el presentismo y el cortoplacismo característicos de los estudios convencionales sobre dicha materia. Para ello, y a modo de objetivo específico, se analiza la génesis y la relación entre los conceptos e imaginarios geopolíticos y geoeconómicos contruidos sobre y desde América Latina y el Caribe (en adelante América Latina), que, en su larga historia, presentan elementos recurrentes y persistencias estructurales. Dicha historia es expresiva de realidades geopolíticas y geoeconómicas que han operado con una inercia secular, y que se han teorizado, a partir de un marco conceptual compartido, para servir como ideologías, bien sea de legitimación del *statu quo* subordinado (panamericanismo e interamerica-

¹ Doctor en Historia Económica. Catedrático de Historia Económica e Instituciones Económicas del Departamento de Economía de la Universidad de Cantabria y Profesor del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca. Es Director del Grupo de Investigación en Desarrollo Humano y Cooperación Internacional (Catedra COIBA) y Coordinador del Grupo de Investigación en cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo. E-mail: domingur@unican.es

nismo), bien sea de movilización para cambiar la condición de dependencia (latinoamericanismo).

La hipótesis de partida es que, en el caso de América Latina y su historia de relaciones hemisféricas hasta la irrupción de China, el pensamiento geopolítico y geoeconómico puede ser previo e incluso ajeno a la utilización de ambos términos. Como se verá en el capítulo final de este libro, el acercamiento de China a la región se puede entender como una intensificación progresiva del relacionamiento desde el bajo perfil de la década de 1970 hasta el gran salto adelante a partir de la incorporación de la República Popular a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001.

El marco teórico del trabajo se basa en la integración subordinada del constructivismo al realismo a partir de la propuesta de economía geopolítica de Radhika Desai (2013), tributaria de las teorías marxistas del imperialismo y la geografía crítica, que ponen el énfasis en la materialidad de las naciones, el papel del Estado y el desarrollo desigual y combinado, sin olvidar las reflexiones subalternas que sobre geopolítica y geoeconomía se han elaborado desde América Latina y China.

La metodología aplica el análisis crítico de la información documental primaria (textos originales sobre autores clave y fuentes oficiales estadounidenses, latinoamericanas y chinas) y secundaria (informes de *think tanks* y bibliografía internacional latinoamericana, norteamericana, europea y china). El método histórico-estructural sirve para dar coherencia al conjunto del material documental y bibliográfico revisado y situarlo en la perspectiva temporal mucho más amplia que proporcionan, a su vez, la historia de las relaciones internacionales, la historia de las ideas, la historia conceptual y la historia intelectual.

La estructura del ensayo se divide en dos partes. En la primera se reconstruyen en perspectiva histórica y relacional los conceptos de geopolítica y geoeconomía, con énfasis en América Latina y sus geografías subregionales desde la ideología del panamericanismo y el interamericanismo. En la segunda se reivindica el pensamiento de tres autores asociados al complejo integracionista latinoamericano (Manuel B. Ugarte, Víctor R. Haya de la Torre y Helio Jaguaribe) que raramente han sido clasificados como geopolíticos o geoeconómicos, pero cuyo aporte resulta fundamental para entender la relación triangular de la región con Estados Unidos y China. El trabajo cierra con las principales conclusiones, que, a modo de marco histórico-conceptual, enlazan con el capítulo final del libro (Geopolítica y

geoeconomía de la Cooperación Sur-Sur en perspectiva histórica: China en América Latina).

I. GEOPOLÍTICA Y GEOECONOMÍA SOBRE AMÉRICA LATINA Y DESDE AMÉRICA LATINA

La pertinencia de analizar conjuntamente y de modo relacional la historia de los conceptos de geopolítica y geoconomía se justifica por la doble condición de teoría (estructura analítica) y práctica (geoestrategia) que tienen ambos y que comparten el punto por el cual “una práctica existe antes de un concepto, y un concepto existe antes de un término” (Black, 2016: 15). En lo que sigue se revisan las principales estructuras analíticas sobre geopolítica y geoconomía y a continuación se historiza la presencia de tales elementos —que se construyeron sobre América Latina desde Europa y Estados Unidos para ponerlos en práctica antes incluso de que se acuñaran los términos correspondientes— y su absorción y adaptación subalterna por el pensamiento geopolítico militar de la región.

1.1. Geopolítica y geoconomía operacionalizadas

Aunque la práctica y el concepto derivados de las diferentes teorías geopolíticas ya se habían puesto en acción con siglos de antigüedad, el término geopolítica fue acuñado en 1899 por el geógrafo político sueco Rudolf Kjellén en un artículo publicado en ese idioma, y apareció en alemán en otro ensayo de su misma autoría en 1905. Kjellén definió la geopolítica como el estudio del territorio del Estado en tanto que organismo dotado de entidad biológica (incluyendo su crecimiento y valores inherentes), siguiendo el determinismo geográfico (el medio físico moldea el carácter y desarrollo de la sociedad) y el organicismo darwiniano de la supervivencia de los más aptos (las culturas superiores tienen derecho a conseguir más territorio o espacio vital para su crecimiento natural) del también geógrafo político germano Friedrich Ratzel (Ó Tuathail, 1998; Flint, 2006; Chapman, 2011; Lacoste, 2012; Solberg, 2012; Cohen, 2015; Kelly, 2016).

La historia de la práctica antes del nacimiento del término geopolítica cuenta con excelentes recuentos (Black, 2016) y entre los teóricos occidentales precedentes se han señalado desde Tucídides, Heródoto y Estrabón a Nicolás Maquiavelo, Jean Bodin, el barón de Montesquieu, Thomas Paine,

Immanuel Kant, Georg W.F. Hegel, Alexander von Humboldt o Carl Ritter (Agnew, 2004; Lacoste, 2012; Cohen, 2015). A ellos se han añadido desde otras perspectivas William Petty, Adam Smith, Alexander Hamilton, Georg Friedrich List, Karl Marx, Friedrich Engels, John A. Hobson, Rosa Luxemburgo, Vladimir I. Lenin, Rudolf Hilferding, Nikolái I. Bujarin, John M. Keynes, Karl Polanyi, y, en el período posterior a la Guerra Fría, Giovanni Arrighi, Immanuel Wallerstein o David Harvey (Colás y Pozo, 2011; Desai, 2013; Parisot, 2015; Callinicos, 2016; Padula y Fiori, 2019; Gerig, 2021). Por supuesto, el pensamiento geopolítico tiene también una larga tradición en China, que se remonta al tratado *El arte de la guerra* atribuido a Sun Tzu, al pensamiento de su contemporáneo Confucio y al de los discípulos de este, Mencio y Xun Zi (Latham, 2007; Luttwak, 2012; Solberg, 2012). En India, Chanakia Pandit (Kautilya) y su tratado *Arthashastra* del siglo III a.C. constituyen la principal referencia, que ha sido recuperada recientemente para dotar de calado intelectual al concepto geopolítico por excelencia recientemente rehabilitado de Indo-Pacífico (Kumar, 2020).

Por su parte, en América Latina, el pensamiento geopolítico se ha centrado más en analizar los procesos que en la sustentación intelectual de los mismos (Rodrigues y Martins, 2015; Nolte y Wehner, 2016; Cairo, Bringel y Ríos, 2020) y existe un aparente consenso de que la producción teórica (la geopolítica formal) fue monopolizada por los militares (Child, 1979a; Coutau-Bégarie, 1990; Nolte y Wehner, 2016; Cabrera, 2018), sin reparar en la existencia de un pensamiento genuinamente geopolítico de carácter original que está en la base del “complejo integracionista” (Tokatlian, 2012)²,

De la revisión de la extensa literatura sobre el concepto de geopolítica se perfilan dos enfoques ontológico-epistemológicos alternativos, pero que pueden resultar complementarios en su aplicación al ámbito latinoamericano (Cabrera, 2020; Betancur-Díaz, 2020). Desde el realismo clásico y marxista, la geopolítica se ocupa de la relación entre el espacio geográfico —el territorio constituido por sus componentes físicos de localización, posición, tamaño, forma perimetral, topografía, recursos y líneas de comunicación— y el poder político estatal y sus agrupaciones en los asuntos internacionales (Kelly, 2016). Alternativamente, desde el reflectivismo/constructivismo, la geopolítica (crítica), en sus variantes francesa y anglosajona (Douzet y Ka-

² En este punto, la excepción es el trabajo de Fornillo (2015: 133), quien destaca la existencia de “una corriente subterránea de una geopolítica integracionista y antiimperialista”.

plan, 2012), es un tipo conocimiento/discurso socialmente construido acerca de esa relación espacio/territorio y poder (no exclusivamente estatal) en el ámbito internacional (Chapman, 2011; Song *et al.*, 2016). Ambos enfoques están sujetos a críticas cruzadas. El realismo clásico descuida los elementos ideológicos (las representaciones distorsionadas de la realidad con fines de legitimación y defensa del *statu quo*) de muchas de las teorías y conceptos geopolíticos, tal y como se apunta desde la geopolítica crítica (Ó Tuathail, 1996) y desde la geopolítica marxista (Colás y Pozo, 2011; Guzzini, 2011); además, el realismo clásico es estadocéntrico (no toma en cuenta a otros actores no estatales), y el marxista, aunque también analiza a empresas transnacionales, ofrece una noción muy simplista de los intereses domésticos en juego que arbitra el Estado (Agnew, 2011; Roberts, 2016). Por su parte, el constructivismo, que se ha vuelto la corriente académica predominante en las últimas décadas (Song *et al.*, 2016), olvida las dimensiones espaciales del poder que influyen en las relaciones internacionales entre los Estados, para limitarse al plano discursivo, tal y como se denuncia desde la geopolítica marxista (Colás y Pozo, 2011; Guzzini, 2011) y la geopolítica clásica restaurada (Kelly, 2016; Black, 2016).

A tenor de lo anterior, en este ensayo se opta por la integración subordinada del constructivismo al realismo a partir de la propuesta de economía geopolítica de Radhika Desai (2013), que toma en cuenta, por un lado, los aspectos de la materialidad de las naciones, el papel del Estado y el desarrollo desigual y combinado resultante de las relaciones internacionales entre Estados, y, por otro, somete a crítica las ideologías cosmopolitas (teorías geopolíticas) que justifican las aspiraciones imperiales de los Estados en su competencia por la supremacía internacional. En este sentido, el desarrollo desigual y combinado y las teorías clásicas del imperialismo se pueden considerar “las primeras teorías de las relaciones capitalistas internacionales, no el idealismo wilsoniano y el «realismo» que lo reemplazó, como habitualmente piensan los estudiantes de relaciones internacionales” (Desai, 2013: 10-11). En América Latina, el imperialismo unificó en la práctica las versiones realistas (del Corolario del presidente Theodor Roosevelt a la Doctrina Monroe) e “idealistas” (las intervenciones militares en México, Santo Domingo, Cuba y Panamá durante la presidencia de Woodrow Wilson) de la política exterior; y el espíritu geopolítico de la época encarnado en la ideología del panamericanismo fue resumido por el presidente William H. Taft y su diplomacia del dólar, que permitió enlazar los mandatos de Roosevelt y Wilson: Estados Unidos se acabaría convirtiendo territorialmente

en propietario del Hemisferio occidental, como ya lo era “moralmente en virtud de la superioridad de nuestra raza” (cfr. Borón, 2014: 88).

Aunque algunos autores traten de acotar la geoconomía al período de la globalización (Solberg, 2012), los orígenes de la geoconomía, como elemento integrante de la geopolítica formal, también son anteriores al nacimiento del término y su delimitación conceptual. Baracuh (2019) distingue cuatro generaciones en la evolución de la geoconomía como disciplina académica, en una cronología adecuada, pero que está muy sesgada en la selección de los trabajos que se consideran representativos de cada momento. Lo que sigue respeta esa clasificación enriqueciéndola para superar tal limitante. La primera generación de estudios es la clásica, que se solapa con la geopolítica clásica y tiene como principales representantes al geógrafo británico Halford J. Mackinder (1861-1947) y al economista de origen austríaco Albert O. Hirschman (1915-2012). El primero destacó la importancia estratégica de los ferrocarriles, que, al conectar Asia y Europa Central para el acceso a los recursos naturales y permitir la movilidad para objetivos militares, alteraron el equilibrio de poder en el sistema mundial cerrado, dando la primacía al poder continental de Rusia en Eurasia sobre el poder marítimo de Gran Bretaña (Mackinder, 1904). El segundo, en su tesis doctoral publicada en 1945, destacó el uso de las políticas comerciales por parte de Alemania como instrumentos de poder político e influencia internacional (Hirschman, 1980). Esta primera generación de estudios culminó como geoconomía práctica con el Plan Marshall, cuyo objetivo estratégico era limitar la influencia en Europa de Rusia (ya extendida geopolíticamente como Unión Soviética) que tanto había preocupado a Mackinder. De ahí que Hirschman, en la edición revisada de su trabajo seminal, señalara que “durante los dos primeras décadas del período de posguerra, la ayuda externa y los flujos de capital reemplazaron en gran parte al comercio como principal esfera del elemento político en las relaciones económicas internacionales”, aunque reconociera a continuación que el comercio había vuelto al cuadro internacional con las negociaciones de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) y las discusiones acerca del Nuevo Orden Económico Internacional (Hirschman, 1980: vi).

La segunda generación de estudios geoeconómicos emergió en las décadas de 1970 y 1980, marcadas por la crisis del sistema de Bretton Woods, el auge de las empresas transnacionales, la rebelión del Tercer Mundo (la agenda del Nuevo Orden Económico Internacional), el inicio del declive

de la hegemonía de Estados Unidos (con la creación del G7, seguido de la integración europea) y el abrupto cierre del Diálogo Norte-Sur que, con la crisis de la deuda mediante, promovió la Cooperación Sur-Sur entre los países en desarrollo. El trabajo de referencia fue *Power and Interdependence* (1977) de Robert Keohane y Joseph Nye, que apuntaron la importancia de los regímenes económicos internacionales para lograr los objetivos estratégicos de Estados Unidos tras la derrota militar de Vietnam; el propio Keohane (1984) destacó más tarde los elementos de cooperación reconociendo el fin de la hegemonía norteamericana, que también se adelantó en la monografía de Paul Kennedy (1987).

La tercera generación de estudios, acabada la Guerra Fría, retomó la tradición geoeconómica realista de la línea Mackinder-Hirschman, en un contexto en que el poder militar cedía paso al poder económico (los instrumentos de política comercial e industrial) con el auge de la globalización, despuntando el artículo seminal y la monografía del especialista en estrategia militar, Edward N. Luttwak (1990; 1993). El objetivo declarado de este consultor internacional era evitar que Estados Unidos perdiera la supremacía industrial y se convirtiera en un país del Tercer Mundo, ante el desafío de Japón, una potencia sin capacidad de ofensiva militar pero muy competitiva en la esfera económica y con una agresiva política industrial y comercial (esta última además desleal según Luttwak), de ahí la caracterización ofensiva que el autor dio a su definición de geoeconomía, con su alusión al arma de la “financiación depredadora”³. En esta fase, Pierre Lorot, economista, asesor de alto nivel para grandes empresas y el Gobierno francés⁴, criticó el trabajo de Luttwak por restringir la geoeconomía a los países de la Tríada (Estados Unidos, Comunidad Europea y Japón), sin tener en cuenta que

³ “En la geoeconomía, como en la guerra, dominan las armas ofensivas. De estas, la investigación y el desarrollo con alimentación forzada por el gobierno y el dinero de los contribuyentes es la más importante. Como en la guerra, la artillería, por la potencia de fuego, conquista el territorio que la infantería [el sistema productivo] puede ocupar. La I+D puede conquistar el territorio industrial del futuro logrando una superioridad tecnológica decisiva... El arma ofensiva final es la «financiación depredadora», que sustituye a la I+D o las subvenciones a la producción con créditos a la exportación, gracias a los cuales “las ventas por exportación se pueden lograr incluso contra competidores fuertes al ofrecer préstamos a tasas de interés inferiores a las del mercado” (Luttwak, 1993: 307-309).

⁴ Lorot fue el fundador en 1997 de la *Revue française de géoéconomie*, rebautizada después como *Géoéconomie*, que se publicó hasta 2016.

varias naciones de América Latina y sobre todo de Asia tenían capacidades para participar en las nuevas lógicas de la geoconomía global emergente; también cuestionó el enfoque estadocéntrico del planteamiento de Luttwak porque eludía el poder de las grandes multinacionales sobre el Estado para “animarlo a implementar una lógica geoeconómica (de confrontación) que, en definitiva, beneficiará a dicha[s] empresa[s]” (Lorot, 1997: 13). A finales de la década de 1990, André Gunder Frank (1998) y Giovanni Arrighi y Beverly J. Silver (1999) destacaron el próximo fin de la dominación occidental ante el ascenso de China: para Frank (1998), simplemente se restauraba la tradicional preeminencia de Asia (con China como centro principal) que había sido la normalidad de la economía mundial hasta 1800; para los segundos, que anticiparon en casi una década la crisis financiera de 2008 como consecuencia del proceso de financierización que Washington emprendió para huir hacia delante de su crisis de hegemonía, estaba en marcha una transición hegemónica hacia la región de Asia-Pacífico con “la reemergencia de la civilización centrada en China” (Arrighi y Silver, 1999: 286).

Finalmente, la cuarta generación de estudios geoeconómicos ha revitalizado muchos elementos de la geoconomía clásica en el contexto del desplazamiento del poder del Atlántico al Pacífico que ganó fuerza tras la crisis financiera de 2008 (que inicialmente fue una crisis del Atlántico Norte), la reemergencia de China y la coordinación estratégica de los BRICS para el *soft-balancing*, el equilibrio de poder a través de medios económicos, no militares (Baracuh, 2019). Así, si la tercera generación de estudios geoeconómicos respondió al desafío de Japón esta última oleada tiene mucho que ver con la competencia estratégica de China (Roberts, 2016), que es la obsesión de la Casa Blanca desde 2016 sin distinciones partidistas ni presidenciales (Martyanov, 2021; Shoup, 2021). En ese año, el ex embajador de Estados Unidos en India, Robert D. Blackwill y Jeniffer M. Harris, miembros del influyente Council on Foreign Relations, “el alto mando del cuerpo plutocrático que promueve el imperialismo de Estados Unidos” (Shoup, 2021), establecieron la definición de la cuarta generación de estudios que entiende la geoconomía, con la mirada puesta en China, como la guerra por otros medios o el “uso de instrumentos económicos para promover y defender los intereses nacionales y producir resultados geopolíticos beneficiosos; y los efectos de las acciones económicas de otras naciones en los objetivos geopolíticos de un país” (Blackwill y Harris, 2016: 20).

A diferencia de la controversia sobre geopolítica, en el debate sobre geoconomía, el enfoque realista –pese a la contestación crítica que reduce

el término a un discurso estratégico (Sparke, 2018) y ataca su estadocentrismo (Moisio, 2018)— ha sido más resistente y se ha acabado imponiendo (Vihma, 2018), así que los efectos económicos en los objetivos geopolíticos de la definición de Blackwill y Harris (2016) se pueden establecer de acuerdo con los postulados de la geopolítica clásica. Dicho de otra manera, la geoconomía es un marco analítico para el uso geoestratégico del poder económico en las relaciones internacionales: los ingredientes para mantener la ventaja competitiva (el comercio y la inversión internacionales y las innovaciones) están estrechamente conectados con la seguridad nacional y la política exterior de los Estados (Luttwak, 1990; Solberg, 2012; Vihma, 2018; Scholvin y Wigell, 2019; Baracuh, 2019). En tal sentido, cabe recordar que Blackwill ha sido el autor del informe del Council on Foreign Relations *Implementing Grand Strategy Towards China* (2020), convertido en la guía de la política del presidente Joe Biden hacia China (Shoup, 2021). En palabras del analista de origen ruso nacionalizado estadounidense Andrei Martyanov, con este enfoque de Blackwill la geoconomía se ha convertido en “un eufemismo para las incesantes sanciones e intentos de sabotear las economías de cualquier nación capaz de competir con los Estados Unidos” que el antiguo hegemon “está utilizando a nivel mundial para intentar contrarrestar su evidente declive” (Martyanov, 2021: 48). En ese sentido, la geoconomía de cuarta generación recupera la tipología de la guerra del clásico de la geopolítica Nicholas J. Spykman (1942), que, a partir de los diferentes tipos de poder (persuasión, adquisición, negociación, coerción), se centró en la coerción por medio de la guerra, distinguiendo entre su forma militar, y las formas política (consistente en mantener y ganar aliados mediante persuasión, adquisición, negociación y coerción o amenaza de la fuerza), económica (cierre de mercados, embargos, sanciones, ataques a la estabilidad de la moneda) y psicológica/ideológica (técnicas de propaganda y contrapropaganda) o la combinación de las cuatro mediante la guerra total.

Si la geoconomía es la práctica de la política de poder por medios económicos, existe una clara complementariedad y solapamiento entre geopolítica y geoconomía (Lacoste, 1997; Gupta, 1997; Scholvin y Wigell, 2019), que se pueden considerar “dos caras de la misma moneda”, esto es, la de “la competición estratégica entre grandes potencias” (Baracuh, 2019: 14-15). Por eso es tan difícil separar la geoconomía de la geopolítica en los planos práctico, doctrinal y discursivo (Gupta, 1997; Solberg, 2012; Ye, 2016; Roberts, 2016; Sparke, 2018). En principio, tres elementos referidos a las

actividades, los actores y las dinámicas de cambio permiten una primera diferenciación entre estas “dos dimensiones complementarias de la política exterior” y su geoestrategia asociada (Baracuh, 2019: 23). Así, las actividades políticas y militares (las D de Diplomacia y Defensa en la política exterior) son propias de la geopolítica, mientras que las actividades económicas (la D de Desarrollo traducida en la ventaja competitiva de las naciones) son propias de la geoeconomía. Los actores estatales y sus organizaciones internacionales siguen siendo los más relevantes en la geopolítica (al menos para la clásica y la marxista), mientras que en la geoeconomía hay que tener en cuenta, además de los anteriores, a las empresas transnacionales y los campeones nacionales (estatales o privatizados) en el caso específico, aunque no exclusivo, de China⁵. Por último, en la geopolítica operan variables sujetas a cambios a largo plazo (los factores geográficos y civilizatorios, tales como etnicidad, religión, lengua o cultura), mientras en la geoeconomía se da prioridad a variables sujetas a cambios más rápidos y que operan en el corto y medio plazo, como son las cuestiones de comercio, financiación internacional y desarrollo tecnológico (Lorot, 1997; 2001; Solberg, 2012).

Al margen de estas diferencias, la geopolítica y la geoeconomía comparten el principal objetivo estratégico superior:

En la política mundial tradicional, los objetivos son asegurar y ampliar el control físico del territorio, y ganar influencia diplomática sobre gobiernos extranjeros. El objetivo geoeconómico correspondiente no es el nivel de vida más alto posible para la población de un país, sino la conquista o protección de los roles deseables en la economía mundial (Luttwak, 1993: 309-310).

La geopolítica y la geoeconomía centran el foco de atención en un elemento geográfico que trasciende el nivel macro de la división continental/marítima

⁵ En este punto Solberg recuerda una característica elemental del desarrollo de China y su proyección internacional: “mientras el Estado-nación se está volviendo cada vez más débil en Occidente, lo contrario se sostiene para China, donde el Estado es cada vez más fuerte” (Solberg, 2012: 93). En todo caso, las empresas chinas de propiedad del Estado borran la diferencia entre geopolítica y geoeconomía en la medida en que su presencia internacional persigue objetivos geopolíticos (de proyección de poder blando por parte del Estado) y económicos (ajustes espaciales en el acceso a recursos y mercados para navegar en la globalización capitalista) (Ye, 2016). De ahí que se considere fundamental la promoción de su responsabilidad social para mejorar la imagen de China en el exterior, como se ha señalado para el caso de América Latina (Cunhai, 2018) y de la Belt and Road Initiative (Kai y Jianjun, 2019).

de la “esfera geoestratégica” (Cohen, 2015: 41): las localizaciones geográficas que contienen recursos naturales importantes desde el punto de vista económico, o *Nareland*, un término propuesto por Solberg (2012: 56) por analogía con el *heartland* (poder continental) de Mackinder y el *rimland* (poder naval) de Sytkman, para describir en acrónimo un espacio rico en recursos naturales (Natural Resource Lands). En el *Nareland*, la competencia entre grandes potencias puede discurrir en términos geopolíticos o geoeconómicos: en el primer caso, mediante el uso geoestratégico del poder político (por medios diplomáticos o militares, las D de Diplomacia y Defensa); en el segundo, mediante el uso geoestratégico del poder económico (a través del control sobre los mercados, los recursos financieros, naturales y tecnológicos y las reglas de los regímenes que estructuran el orden económico internacional, la D de Desarrollo) (Barahucy, 2019).

En el espacio de América Latina, como *Nareland* privilegiado, la disputa por los recursos naturales entre las potencias es probablemente el punto principal que amerita la integración económica regional (Bruckmann, 2011). Esto resulta evidente desde las primeras definiciones regionales de geoeconomía, que siguieron apegadas a la tradición geopolítica alemana

Si en geopolítica se habla de “espacios crecientes” en geoeconomía se puede aludir al “gran espacio económico”, es decir, a la posibilidad de transformar los espacios económicos afines en un espacio económico integrado, en un gran espacio económico vital (Mateo y Sousa, 1993: 976).

En ese sentido, la geoeconomía sería la ciencia que “estudia la forma de fomentar el desarrollo de los países mediante la integración, entre iguales, de grandes espacios económicos” (Mateo y Sousa, 1993: 978). Pero la integración es un proceso que trasciende la característica competitiva de las definiciones realistas de geoeconomía (Luttwak, 1990; 1993; Solberg, 2012), ya que inicia con las acciones de cooperación (Nye, 1968) y, específicamente, con las de cooperación regional como modalidad operativa de la cooperación económica que en la década de 1980 empezará a denominarse Cooperación Sur-Sur (Laszlo, 1983). De ahí que, además de considerar los elementos de competencia, se pueda hablar de cooperación geoeconómica. Este punto ha sido enfatizado desde las teorías chinas sobre geopolítica y geoeconomía (Hu *et al.*, 2020)⁶ y diplomacia económica (Shoujun y Zheng,

⁶ Entre 1990 y 2015 se produjeron en China más de 100 monografías sobre temas geopolíticos y geoeconómicos desde una perspectiva práctica y estratégica; y la pro-

2018)⁷. Todas ellas resaltan el elemento de cooperación, ya sea desde la perspectiva filosófica (Zhixin, 2018; Zhao, 2019), ya desde la geográfica. Así, se habla de “cooperación geopolítica” en el caso de la Organización de Cooperación de Shanghái, de “integración geoeconómica” como la que representa el área de libre comercio entre la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) y China (Du *et al.*, 2016: 1230), o directamente de “cooperación geoeconómica” para referirse al proyecto de la Nueva Ruta de la Seda (Hu *et al.*, 2020: 2)⁸. En ese sentido, el concepto de diplomacia económica enlaza con la visión de la cooperación geoeconómica al servicio de objetivos geopolíticos. La diplomacia económica es de naturaleza dual: sirve para lograr objetivos de política exterior a través de los recursos económicos y para obtener beneficios económicos a través de las actividades diplomáticas. Como señalan Shoujun y Zheg (2018: 256):

la diplomacia económica de tipo cooperativo es la corriente principal de nuestra era y tiene las dos funciones principales siguientes. La primera función es allanar el camino para mejorar las relaciones diplomáticas bilaterales o multilaterales. Una vez que los intercambios económicos bilaterales o multilaterales se desarrollen hasta un cierto punto, la interdependencia económica entre Estados se profundizará de tal manera que se producirán mejores relaciones diplomáticas entre ellos. La segunda función es sentar las bases para mejorar la cooperación estratégica bilateral y multilateral. Una vez que la cooperación económica transnacional entre Estados se desarrolle en cierta medida, la confianza estratégica mutua entre ellos aumentará y la interacción estratégica bilateral o multilateral se hará cada vez más estrecha. Desde la perspectiva de la cooperación económica internacional, la implementación y la aplicación de la diplomacia económica pueden aportar más beneficios prácticos tanto a nuestro propio país como a los países socios, logrando beneficios mutuos.

ducción de artículos en revistas chinas del campo de la geografía pasó de los 124 trabajos sobre geopolítica y 37 sobre geoeconomía del período 1990-1994, a los 7.392 y 476 del período 2010-2013, según la China Integrated Knowledge Resource Database (Du *et al.*, 2016: 1233).

⁷ Aquí cabe destacar los libros de Xie Yixian (*Sabiduría y estrategia diplomática*, 1993) y Zhou Yongshen (*La diplomacia económica*, 2004), inspirados, a su vez, en el del japonés Yamamoto Susumu (*La diplomacia económica de Japón*, 1961) centrado en la cooperación económica de Japón con países de regiones atrasadas.

⁸ El documento oficial sobre la Belt and Road Initiative de 2015 repite la palabra cooperación 98 veces en 16 páginas (Shichor, 2018: 43).

1.2. Geopolítica y geoeconomía latinoamericanizadas, historizadas e imaginadas

Que la geoeconomía y la geopolítica existieron como estructuras analíticas y como prácticas antes de que se pusieran en circulación ambos términos es un dato particularmente relevante en el ámbito latinoamericano y su complejo integracionista. El complejo integracionista latinoamericano es “la manifestación de una dinámica de largo plazo que caracteriza a un *área subalterna del sistema internacional* y a través de la cual se aspira a superar, por medio de una amalgama de mecanismos, iniciativas y políticas, la vulnerabilidad externa y los desequilibrios internos de dicha área” (Tokatlian, 2012: 477; cursivas en el original). De ahí que entre los primeros cultivadores de la geopolítica se pueda incluir a los pioneros de la integración, como Francisco de Miranda, Bernardo O’Higgins, Simón Bolívar, José de San Martín, José Cecilio del Valle, José de Monteagudo, Manuel Lorenzo Vidaurre, Lucas Alamán, Juan Bautista Alberdi, Andrés Bello, Justo Arosemena, Francisco Bilbao o Juan María Torres Caicedo (Guerra y Maldonado, 2000; Bethell, 2012; Scarfi, 2013). A estos tres últimos escritores se atribuye el primer uso en 1856 de los términos *latinamericano*, *latinoamericana* y *América latina* [sic] para referirse respectivamente al interés por asimilar, al gentilicio y a una de “las dos Américas” enfrentada a las agresiones territoriales de los anglosajones, y, en particular, la que supuso el reconocimiento del régimen filibustero de William Walker en Nicaragua por el presidente Franklin Pierce en 1856, que se interpretó como parte de un plan para incorporar los cinco países del istmo a los Estados Unidos (Quijada, 1998: 607-608; Bethell, 2012: 54)⁹. Por tanto, hasta el propio nacimiento del término América Latina hunde sus orígenes en un debate geopolítico antiimperialista de oposición a los dos principales proyectos imperiales de la segunda mitad del siglo XIX: el europeo y el norteamericano.

⁹ La invasión de Nicaragua en 1855 vino precedida por los intentos de Estados Unidos de anexarse las Islas del Guano peruanas, crear colonias en la Cuenca Amazónica brasileña y convertir a Ecuador en un protectorado, todo ello envuelto en la Doctrina del Destino Manifiesto de los anglosajones para dominar a las razas inferiores del hemisferio americano y a partir de la intuición, compartida con el proyecto de Napoleón III, de que el istmo centroamericano estaba destinado a convertirse en el centro del comercio mundial (Gobat, 2013).

Paralizado el expansionismo norteamericano a causa de su Guerra de Secesión, el primero de esos proyectos fue la invasión de México por el emperador Napoleón III, tras el anuncio del gobierno de Benito Juárez de suspender el pago de la deuda externa. La aventura americana de la Francia imperial se buscó legitimar en razón de la unidad de los pueblos latinos. Entonces empezó a difundirse en Europa el término América latina (con adjetivación minúscula), aparecido por primera vez en francés en 1861 en la *Revue des Races Latines*, que alcanzó gran difusión con los artículos del economista saint-simoniano, Michel Chevalier, consejero de Napoleón III y principal defensor de la intervención francesa en México (Quijada, 1998; Bethell, 2012). Desde la década de 1830, Chevalier venía hablando de la afinidad católica en la religión y latina en la raza de la América del Sur con la Europa meridional o Europa latina, frente a la América del Norte protestante y anglosajona (Ardao, 2006).

De hecho, el interés de Napoleón por la unidad latina también era anterior. En 1844, mientras se publicaban los estudios de Chevalier sobre la posibilidad de construcción de un canal que uniera el Atlántico y el Pacífico (*L'isthme de Panama, suivi d'un aperçu sur l'isthme de Suez*, 1844), el entonces príncipe Luis Bonaparte y también miembro de la secta saint-simoniana firmó con el Gobierno de Nicaragua un tratado para construir esa infraestructura (con el nombre de Canal Napoleón de Nicaragua) a cambio de la concesión por 45 años y la transferencia de cerca de 5.000 km² de tierras, de los que alrededor del 60% se destinarían a un proyecto de colonización agrícola para atraer emigrantes que se convertirían, además, en pequeños accionistas de la compañía del canal (Crognec-Massol, 2018). En 1846, Napoleón publicó en Londres el panfleto *Canal of Nicaragua or, a Project to connect the Atlantic and Pacific by means of a canal*, con el propósito de atraer a futuros inversores y frenar de este modo la influencia creciente de Estados Unidos en la región. Ese mismo año Estados Unidos firmó el Tratado Mallarino-Bidlack con Nueva Granada (la Gran Colombia), gracias al cual se aseguró el derecho de tránsito a través del istmo de Panamá por cualquier vía de comunicación presente o futura para sus ciudadanos y mercancías, comprometiéndose a garantizar los derechos de soberanía y propiedad que la Gran Colombia poseía sobre dicho territorio. El Gobierno de Su Majestad se tomó tan en serio el proyecto de Napoleón para contrarrestar la Doctrina Monroe (1823) que le ofreció presidir una Confederación Centroamericana que agrupara a los cinco países bajo protectorado británico (Richards, 1962; Crognec-Massol, 2018). Pero al sobrino de su tío, la presidencia de la II República Francesa

le pareció mucho más tentadora y, tras el autogolpe de Estado que le convirtió en emperador Napoleón III, prefirió apoyar el proyecto de Canal de Suez, si bien no renunció a sus ambiciones americanas apenas se presentó la oportunidad con el asunto de México y su deuda. La invasión de México en 1862 se legitimó a partir de la creación de una Unión Latinoamericana, tomando prestado el nombre de los títulos de sendos libros de Juan María Torres Caicedo (1830-1889), *Bases para la formación de una Liga latinoamericana y Unión Latinoamericana*, editados en París en 1861 y 1865 (Quijano, 1998; Ardao, 2006; Bethell, 2012)¹⁰. En la segunda obra, el escritor colombiano contestaba la Doctrina del Destino Manifiesto que el presidente James Buchanan había reactualizado en 1857 al apoyar la anexión de Nicaragua y Cuba en virtud del “imperialismo de la raza” (cfr. Ardao, 2006: 162). Lo mismo que los libros del chileno Francisco Bilbao (*Iniciativa de la América. Idea de un Congreso Federal de las repúblicas*, 1856), del boliviano Benedito Medinacelli (*Proyecto de confederación de las repúblicas-latinoamericanas*, 1862) y del neogranadino Justo Arosemena (*Estudios sobre la idea de una liga americana*, 1864), los de Caicedo respondían al sentimiento latino de afirmación de una identidad continental común frente al expansionismo de Estados Unidos sobre México y Centroamérica, pero, al igual que el Congreso Americano de Lima (1864-1865) convocado para frenarlo, no lograron mayor concreción institucional más allá de la creación en 1879 de la Unión Latinoamericana, una sociedad con sede en París y una filial en Roma (Ardao, 2006; Bethell, 2012; Scarfi, 2013; Gobat, 2013).

El otro proyecto imperial que contribuyó a la difusión del término América Latina se presentó originalmente en clave comercial por el Gobierno de Estados Unidos, antes de que la guerra hispano-cubana certificara que la potencia emergente podía ejercer el imperialismo militar sin más contemplaciones. Desde los tiempos de la Doctrina Monroe y el Secretario de Estado, John Quincy Adams, Estados Unidos dejó la amistad con

¹⁰ El argentino Carlos Calvo, historiador y jurista internacional, fue el primero en usar la expresión América Latina (el conjunto de países colonizados por los europeos latinos) en varios trabajos académicos, que también fueron publicados en París por las mismas fechas con los títulos *Colección completa de los tratados, convenciones, capitulaciones, armisticios y otros actos diplomáticos de todos los estados de la América Latina* (1862-1864) y *Anales históricos de la revolución de la América Latina desde el año 1808* (1864-1867). En 1868, Calvo formuló la Doctrina que lleva su apellido por la cual se condena la injerencia de terceros países para la protección de sus ciudadanos en Estados soberanos (Bethell, 2012; Gobat, 2013).

la antigua metrópoli a un lado y se fijó objetivos e intereses permanentes sobre sus “hermanos del sur”, como los había llamado James Monroe en su séptimo mensaje anual al Congreso en 1821 (cfr. Domínguez, 2017: 114; Borón, 2014). En la década de 1880, el proyecto de unión aduanera de las Américas, una idea acariciada por el Secretario de Estado James G. Blaine desde su primer mandato, fue contestado inmediatamente con la fundación en 1881 de la *Revista Latinoamericana* en Buenos Aires. La unión aduanera fue el origen de la Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos de 1889-1890, a partir de la cual la ideología panamericana, heredera de la Doctrina Monroe y su imaginario geopolítico (el “Hemisferio occidental”), generalizó en medios oficiales estadounidenses el uso del término *Latin America* asociado al establecimiento de la hegemonía comercial de los Estados Unidos en la región (Quijano, 1998; Freres Jr., 2008; Bethell, 2012). Esta pretensión correspondía a un modo de hacer política cimentado en una “alianza corrompida” por la que los negocios dirigían la política y la política era una rama de los negocios (Ardao, 2006: 159). Por esa razón, José Martí se negó a utilizar el término América Latina, y dio preferencia al de “Nuestra América” en el título de su famoso artículo de 1891, escrito en respuesta a las pretensiones de Washington de crear una Pan América, el único proyecto que, a diferencia del pangermanismo y paneslavismo raciales, tenía una cobertura geográfica a escala continental (Marinello, Achúgar y Vitier, 2005; Ardao, 2006)¹¹. Por ello también el socialista Manuel B. Ugarte, que como argentino no tenía inconveniente en hablar de *América latina*, le dio el nombre de “Estados Unidos del Sur” a su primera propuesta integracionista (Ugarte, 1901b).

Estados Unidos, como potencia emergente de fines del siglo XIX, fue el caldo de cultivo para el nacimiento de la geopolítica clásica y su componente de geoeconomía. El uso geoestratégico del poder económico y la relación entre espacio geográfico y desarrollo estuvieron muy presentes en el trabajo

¹¹ Como relata Spykman (1942: 321), “la propuesta de Blaine de un solo muro arancelario para el Hemisferio occidental no inspiró entusiasmo entre los delegados latinos. La unión aduanera era uno de los instrumentos a través del cual Prusia había establecido su hegemonía sobre el resto Alemania, y temían que su efecto en las Américas pudiera ser idéntico. Un *Zollverein* con los poderosos e industrializados Estados Unidos de América del Norte solo podría resultar en una eterna dependencia económica, y, por lo tanto, los representantes sudamericanos amablemente declinaron la invitación del Sr. Blaine”.

del economista Emory R. Johnson (1864-1950), doctor por la Universidad de Pennsylvania, y especialista en economía del transporte y comercio. Johnson dedicó un capítulo de su monografía sobre canales (publicada en 1893 en la revista *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*) al proyecto de Canal de Nicaragua y tres años después tituló un nuevo artículo sobre el Canal de Nicaragua con la frase “el desarrollo económico de los Estados Unidos” (Johnson, 1896). Junto con la traducción al inglés de *Das Kapital* de Marx y *Das nationale System der politischen Ökonomie* de List, esta fue una de las primeras publicaciones en las que el término desarrollo económico apareció antes de que empezara a circular profusamente en la década de 1920 (Arndt, 1981). El enfoque geoeconómico del trabajo de Johnson se refleja en su opinión de que la construcción del Canal de Nicaragua tenía para los Estados Unidos “un interés directo económicamente y políticamente” (Johnson, 1896: 39). Al favorecer la integración regional y la competitividad de las exportaciones, el Canal de Nicaragua contribuiría al “rápido desarrollo industrial” (Johnson, 1896: 43), el cambio estructural constitutivo del “desarrollo económico de los Estados Unidos”, donde “el avance industrial” requería “un incremento de nuestros mercados exteriores” (Johnson, 1896: 41). Todo el argumento establecía implícitamente que el desarrollo económico era un ingrediente fundamental para mejorar la posición de poder relativo de la potencia emergente y no es casualidad que, en ese debate, otro gran olvidado, el geógrafo económico Lindley M. Keasbey (1867-1946), también hablara de la detención del “desarrollo económico” que sufrían los estados del Oeste ante la falta de una infraestructura de comunicación interoceánica (Keasbey, 1899a: 599).

Tras obtener su doctorado en la Universidad de Columbia, Keasbey había continuado su formación en Alemania, donde publicó una monumental monografía sobre el Canal de Nicaragua, traducida tres años después al inglés, un trabajo de más de 600 páginas en el que aparentemente la única influencia de los clásicos de la geopolítica es la de Humboldt, quien ya había defendido la construcción de un canal interoceánico que atravesara Nicaragua de preferencia sobre la ruta al norte de la región del Darién (Keasbey, 1896a: 119-120). Para Keasbey, la geografía económica se definía como el estudio descriptivo de las relaciones mutuamente dependientes entre geografía y economía (Keasbey, 1901a), aunque lo más relevante era la aplicación del enfoque orgánico y evolutivo (procedente de la biogeografía) a la ciencia económica, en la que la lucha por la existencia y la supervivencia de los más aptos o mejor adaptados se trasladaba desde el mundo de la biología al de

la política internacional; y aquí los países que habían logrado el “progreso industrial” representaban “el ascenso gradual de la civilización sobre la barbarie” (Keasbey, 1901b: 481). Por tanto, la conexión organicista (la teoría orgánica del poder del Estado) unía a la geoconomía con la geopolítica clásica.

En la versión norteamericana más depurada, la establecida por el profesor de relaciones internacionales de Yale, Nicholas J. Spykman (1893-1943), dicha conexión parte del instinto de conservación (*self-preservation*) de los Estados en “la lucha por el poder” (Spykman, 1942: 18). Dicha lucha “es idéntica a la lucha por la supervivencia” en las relaciones internacionales, y, por tanto, “la mejora en la posición relativa de poder se convierte en el objetivo primario de las políticas internas y externas de los Estados” (Spykman, 1942: 18)

Porque el territorio es una parte inherente del Estado, el instinto de conservación significa su control sobre el territorio; y porque la independencia es la esencia del Estado, el instinto de conservación significa también la lucha por el status de independencia. Esto explica por qué el objetivo básico de la política exterior de todos los Estados es la preservación de la integridad territorial y la independencia política (Spykman, 1942: 17).

Junto con Alemania, Estados Unidos fue una de las dos grandes potencias emergentes de fines del siglo XIX en la competencia inter-imperialista, de modo que allí también se desarrollaron tempranamente las ideas telúricas (poder continental o continentalismo) y talasocráticas (poder naval o navalismo), que, aunadas a la noción orgánica del Estado (incluyendo su proceso de desarrollo económico y sus valores propios como parte de sus instituciones informales), resultaron características de la geopolítica clásica (Kelly, 2016; Black, 2016), cuyos aportes siguen siendo útiles para entender la relación triangular actual de América Latina con Estados Unidos y China.

En 1893, el mismo año que Johnson publicó sus estudios sobre los canales interiores, el historiador Frederick J. Turner (1861-1932) presentó una ponencia en la American Historical Association con la tesis de que la “historia de la colonización del Gran Oeste” forjó el desarrollo económico de los Estados Unidos: “la existencia de un espacio de tierra libre, su continuo retroceso y el avance del asentamiento americano hacia el oeste, explican el desarrollo americano” (Turner, 1894: 199). Esta conexión entre la “frontera” (como espacio geográfico o variable independiente) y el desarrollo (como variable dependiente) se produjo por intermedio de las instituciones,

cuya peculiaridad se basó en la adaptación desde “la primitiva economía y las condiciones políticas de la frontera a las complejidades de la vida urbana” (Turner, 1894: 199). Así, lo que el Mediterráneo significó para la civilización griega, lo fue en mayor medida la colonización continental hacia el Oeste (“el retroceso de la frontera”) para el desarrollo de los Estados Unidos: la frontera americanizó los territorios y a sus colonizadores, y con el cierre de la frontera se dio por clausurado el primer período de la historia americana (Turner, 1894: 227).

Si Turner resaltó el factor continental en el desarrollo de los Estados Unidos, no dejó de observar que “el verdadero punto de vista en la historia de esta nación no es la Costa Atlántica, es el Gran Oeste” (Turner, 1894: 200). Cerrado ese ciclo, durante el cual sólo “la robusta energía de la raza anglosajona” había podido desencadenar “el crecimiento del poder continental geográficamente determinado de Estados Unidos” (Semple, 1903: 226), las condiciones para la reflexión sobre el nuevo ciclo marítimo estaban dadas. En 1897 el capitán de navío Alfred T. Mahan (1840-1914) reunió una serie de ensayos publicados desde 1890 en una monografía cuya tesis era la continuación lógica de la teoría de Turner: Estados Unidos, como “poder insular”, debía construir una flota de guerra para sostener su expansión comercial en el mundo, lo que precisaría el control de determinadas áreas estratégicas en el Pacífico y el Caribe y la construcción de un canal interoceánico para concurrir con Europa en igualdad de condiciones en los mercados de Asia-Pacífico, acortando distancias que reducirían costes de transporte (Mahan, 1897: 104)¹². Para Mahan, “el control de los mares, y especialmente a lo largo de las grandes líneas trazadas por el interés nacional o el interés comercial, es el principal entre los elementos meramente materiales del poder y prosperidad de las naciones” (Mahan, 1897: 52). El poder de la flota serviría para hacer frente al poder territorial de Rusia en Eurasia, donde las otras potencias navales (Gran Bretaña, Francia, Alemania y Japón) se estaban posicionando ante la descomposición de China para repetir el reparto que los europeos habían hecho en África; en este contexto, Estados Unidos debía establecer un perímetro de seguridad naval que impidiera a

¹² “En nuestra infancia bordeamos solo el Atlántico; nuestra juventud llevó nuestra frontera al Golfo de México; la madurez actual nos ve sobre el Pacífico” (Mahan, 1897: 35). En un trabajo posterior, el autor afirmará que “la primera ley de los Estados, como la de los hombres, es el instinto de conservación”, que, a su vez, incluye “el derecho al crecimiento... que no es legal, sino natural” (Mahan, 1900: 30-31).

Japón o cualquier otro país establecerse a menos de 5.500 kms. de San Francisco; y también debía mantener una alianza anglosajona con la antigua metrópoli en razón de la tradición política y legal comunes, en una “división del trabajo mutuamente reconocida, si bien de modo tácito” (Mahan, 1900: 178) en la que Gran Bretaña controlaría las líneas comerciales hacia el Lejano Oriente a través del Canal de Suez, y Estados Unidos haría lo propio a través del Canal de Nicaragua o el de Panamá, enlazando el Caribe con sus posesiones recién adquiridas de Hawái, Guam y Filipinas.

Keasbey, siguiendo a Mahan, también abogó por el proyecto del Canal de Nicaragua basándose en razones militares y económicas, que remiten a la esencia de la geopolítica y su componente geoeconómico, para lo cual se valió de los argumentos del economista Johnson. En su investigación sobre canales de 1893, Johnson había considerado esencial que el proyecto de Canal de Nicaragua quedase bajo la tutela del gobierno o de compañías privadas de Estados Unidos, por razones tanto comerciales como militares. Ambas razones respondían a una causa de orden superior que constituía el sentido común de la geopolítica clásica de que en la lucha por la supervivencia triunfan los Estados más fuertes, establecido en los dos volúmenes publicados entre 1882 y 1891 de la *Antropogeografía* de Friedrich Ratzel: “la superioridad en el momento presente de nuestros intereses en la ruta acuática nos hace naturales beneficiarios de este derecho a mantener el canal como una autopista neutral” (Johnson, 1893: 134). La neutralidad era el eufemismo para evitar el control del canal interoceánico por Gran Bretaña, la nación que tendría asegurada su supremacía internacional mientras Estados Unidos no dispusiera de vía de comunicación más corta hacia la costa oeste de Sudamérica y las tierras más allá del Pacífico. Las razones comerciales para la construcción y gestión del Canal de Nicaragua por los Estados Unidos respondían a la necesidad de integración económica de las regiones de la Costa Oeste (sobre las que había gravitado el reciente desarrollo territorial del país desde que se anexionó el 40% del territorio de México en 1848), el Valle del Mississippi y la Costa Este. Las razones militares se basaban en el hecho de que, en ausencia de canal, o si el control del mismo recaía en una potencia extranjera, las dos costas (del Pacífico y del Atlántico) quedaban separadas por más de 27.000 kms., lo que ponía en riesgo la seguridad nacional y disparaba los costes de defensa por la necesidad de conformar dos flotas (Johnson, 1893).

A partir de estos antecedentes, se entiende la intuición geopolítica de Keasbey de que “las cuestiones diplomáticas en su mayor parte tienen sus

raíces en la geografía o la etnografía” (Keasbey, 1896b: 2). En un momento en el que Estados Unidos todavía estaba creciendo territorialmente (como mostraban las reclamaciones sobre Hawái, Cuba y Puerto Rico) y Gran Bretaña pretendía cerrar el círculo de sus líneas comerciales y de navegación conectando las del Atlántico con las del Pacífico, se necesitaba actualizar la Doctrina Monroe –y su imaginario geográfico, el “Hemisferio occidental”– adaptándola a los cambios que se habían producido en las relaciones internacionales, para lo cual Estados Unidos debía asegurar su frontera sur mediante el control de proyecto del Canal de Nicaragua (Keasbey, 1896a; 1896b)¹³. Para Keasbey, el proyecto tenía, además, implicaciones geopolíticas de gran calado: la expansión de la “civilización caucásica” (de los blancos anglosajones), esto es, de la “línea occidental del progreso” hacia el Lejano Oriente (Keasbey, 1899: 595). Tal era una continuación de la expansión europea hacia el Atlántico, pero los norteamericanos debían dejar de ver los asuntos de Asia “a través de las lentes europeas”: el Lejano Oriente era simplemente una continuación del Lejano Oeste (Keasbey, 1899: 594). El objetivo era “juntar las dos corrientes del comercio y hacer de América el terreno de encuentro de los mundos oriental y occidental. Nuestras tradiciones, en verdad, nos atan históricamente a Occidente, pero el comercio futuro de nuestro continente inevitablemente nos arrastrará hacia un contacto más estrecho con Oriente” (Keasbey, 1899: 604).

A partir de estos planteamientos raciales destinados a justificar que Estados Unidos se convirtiera en el epicentro de la economía mundial, los pioneros norteamericanos de la geopolítica fabricaron también el imaginario cartográfico, en esencia geopolítico, para apropiarse del Hemisferio occidental mediante una lógica espacial de círculos concéntricos. Dicho imaginario delimitó el Caribe, México, América Central y América del Sur hasta la Cuenca del Amazonas como una zona de influencia o “región donde la Doctrina Monroe es aplicable”, mientras que al sur del Amazonas tal propósito se consideraba una misión todavía imposible (Mahan, 1900: 202). Después de la guerra contra España, Washington convirtió a Cuba en un protectorado de facto (gracias a la Enmienda Platt de 1901 y el Tratado de Reciprocidad Comercial de 1903), mientras Puerto Rico, Guam y Filipinas

¹³ Otro artículo publicado el mismo año planteó análoga operación con la Doctrina del Destino Manifiesto: “La vía acuática que conecta el Atlántico y el Pacífico debería, de alguna manera, estar bajo la supervisión de Estados Unidos. Nuestro destino sobre el Hemisferio occidental demanda esto” (Miller, 1896: 36).

pasaron a ser dependencias de Estados Unidos, lo que, según el presidente William McKinley, haría del Pacífico otro Lago Americano como ya lo era el Caribe tras las primeras materializaciones de la Doctrina del Destino Manifiesto, un término acuñado con la anexión de Texas en 1845, con la que Estados Unidos redondeó su control sobre el acceso al Golfo de México (Child, 1979b; Hastedt, 2004). Poco después, la geógrafa Ellen Churchill Semple (1863-1932) ideó el término “Mediterráneo Americano” para referirse al área del Caribe, América Central, México y la Costa Caribe de América del Sur (Semple 1903: 396). En 1903, la empresa del Canal de Panamá pasó a manos de Estados Unidos tras la desmembración de la Gran Colombia, una operación que permitió a Washington conseguir no solo los derechos a perpetuidad de la obra de ingeniería sino una amplia zona de soberanía exclusiva en la nueva república de Panamá. El trabajo de Semple, influido directamente por la *Antropogeografía* y la *Geografía Política* (1896) de Ratzel, con quien había estudiado en Alemania (Black, 2016), concluía con la predicción de que Estados Unidos, por su extensa superficie y su localización geográfica en medio de los dos océanos, reunía “las condiciones más perfectas para lograr la preminencia en el comercio marítimo mundial” (Semple, 1903: 435).

Antes de que eso ocurriera, América Latina fue tratada durante el período de entreguerras como un objeto por los geógrafos políticos de Estados Unidos (Tambs, 1970). Sin duda, la advertencia de Mackinder sobre la potencial “influencia decisiva” de América del Sur en el sistema político cerrado que ya era el mundo (Mackinder, 1904: 436) debió pesar en el análisis de los Departamentos de Estado y de Defensa (entonces dividido entre los Departamentos de Guerra y Armada). Según Mackinder, América del Sur podía “fortalecer a los Estados Unidos o, por el contrario, si Alemania pudiera desafiar con éxito la Doctrina Monroe, podría separar a Berlín de lo que quizás puedo describir como una política de pivote”, es decir, podría ser parte de una estrategia alemana de poder marítimo (y más tarde aéreo). De ahí, la combinación de poder blando y duro que Estados Unidos aplicó a sus “hermanos del sur” a medida que avanzó la década de 1930 (cfr. Domínguez, 2017: 116).

La política de Buena Vecindad inaugurada por el presidente Franklin D. Roosevelt en 1933 se fue concretando en la institucionalidad de la cooperación interamericana (el Comité Interdepartamental de Cooperación con las Repúblicas Americanas de 1939, que dio lugar un año después a la Oficina del Coordinador de Asuntos Inter-Americanos, de la que saldría el Institu-

to de Asuntos Inter-Americanos en 1942) una vez que estalló la Segunda Guerra Mundial y a fin de contrarrestar la ofensiva nazi en la región (Domínguez, 2017). Pareciera que ello otorgase a los países de América Latina la condición de sujeto geopolítico. Sin embargo, Estados Unidos también se reservó planes de intervención e invasión sobre los dos países latinoamericanos considerados clave (México y Brasil) si la primera estrategia fallaba (Child, 1979b). En ese contexto, se definieron los conceptos de “Cuarto de Esfera” y “Defensa Hemisférica” que delimitan respectivamente los perímetros defensivos bilaterales y multilaterales de Estados Unidos. El Cuarto de Esfera incluía en América Latina el Mediterráneo Americano de Semple y una zona intermedia comprendida entre Ecuador y la desembocadura del Amazonas. Los puntos clave del Cuarto de Esfera eran tres: el Nordeste (la joroba) de Brasil, ante el peligro de instalación de bases aéreas alemanas; las islas Galápagos de Ecuador, estratégicas para impedir la instalación de bases navales japonesas; y México, que podía ser convertido en corredor aéreo para defender el Canal de Panamá. Por su parte, la Defensa Hemisférica se institucionalizó con la creación en 1942 de la Junta Interamericana de Defensa cuando Estados Unidos declaró la guerra a Japón, pero, para entonces y ante la imposibilidad de hacer efectiva la Defensa Hemisférica tanto por falta de recursos como por la posición de Argentina, se dio preferencia al Cuarto de Esfera (Child, 1979b).

En los primeros años de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos, que ya era desde principios de siglo la principal potencia industrial, se convirtió en la “economía nacional más poderosa del mundo” (Spykman, 1942: 271). Antes de la declaración de hostilidades contra el Eje, en el marco del debate entre intervencionistas y aislacionistas se estableció el imaginario geopolítico más duradero sobre la “otra América” (Spykman, 1942: 218) como el “patio trasero” de los Estados Unidos y reserva estratégica de productos primarios para el “Coloso del Norte” (Spykman, 1942: 48, 64). Partiendo de algunas de sus premisas (determinismo geográfico y racismo) se entiende el éxito de esta propuesta de estructuración geopolítica de la región en el plano subalterno. Para Spykman (1942: 41-42), “la geografía es el factor más fundamental en las relaciones exteriores de los Estados porque es el más permanente” y “la localización con referencia al Ecuador y a los océanos y masas terrestres determina la cercanía a los centros de poder”. El poder del mundo estaba concentrado en las zonas templadas, y de las cinco islas continentales, América del Sur, al estar localizada como África en el Hemisferio Sur, donde había pocas zonas templadas tenía una escasa influencia en

la historia: “el poder político del mundo” residía en las dos islas (en realidad penínsulas continentales) de Eurasia y Norte América, situadas en las zonas templadas del Hemisferio Norte (Spykman, 1942: 42).

Por su parte, el Hemisferio occidental se podía concebir como una esfera insular formada por dos continentes, “dos Américas, la anglosajona y la latina”, que representaban “dos mundos diferentes, diferentes en composición racial y étnica, diferentes en estructura económica y social, diferentes en experiencia política, valores morales y orientación cultural” (Spykman, 1942: 229). Estos dos mundos estaban separados por el Mediterráneo Americano, que comprendía las islas del Caribe, México, los países de América Central, Colombia y Venezuela, y que, en su conjunto, hacía parte de la América latina, un grupo de países antitéticos de la América anglosajona a nivel institucional. El Mediterráneo Americano, como “zona de tránsito entre América del Norte y del Sur y entre el Atlántico y el Pacífico”, además de su condición estratégica reforzada desde la apertura del Canal de Panamá en 1914, representaba también “un área importante no solo como exportadora de productos tropicales sino también por la gran riqueza mineral” (Spykman, 1942: 43, 48). El Mediterráneo Americano proporcionaba a Estados Unidos “una zona de materia prima tropical, prácticamente en su patio trasero”, en el que se podían producir “muchos de los artículos ahora importados desde los trópicos asiáticos y africanos” (Spykman, 1942: 48) y las reservas de petróleo existentes en México, Colombia, Venezuela y Trinidad convertían el Mediterráneo Americano en “el área de mayor producción petrolera del mundo” (Spykman, 1942: 281). Ninguno de los países del Mediterráneo Americano podía enfrentar la supremacía de los Estados Unidos y, por tanto, el desafío en esa zona solo podía venir de fuerzas exteriores, tanto de Sudamérica como de Europa y Asia.

Para Spykman, Sudamérica no funcionaba como una masa continental singular. Además de la pertenencia de Colombia y Venezuela al Mediterráneo Americano, la geografía sudamericana estaba fragmentada por dos ejes Este-Oeste (la Cuenca del Amazonas) y Norte-Sur (la cordillera de los Andes). Y todo ese espacio se concebía como una reserva extractiva de materias primas agrícolas y minerales que se podía dividir, a su vez, en dos áreas: la “Zona Intermedia” formada por Ecuador, Perú, las Guayanas y los “Estados colchón” (*buffer states*) de Bolivia, Paraguay y Uruguay (Spykman, 1942: 278, 282); y los países ABC (Argentina, Brasil y Chile) situados al sur de la Zona Intermedia. Estos tres países, merced a la considerable protección que les proporcionaba la distancia, tenían un “un sentido de relativa indepen-

dencia de los Estados Unidos” (Spykman, 1942: 62). A pesar del cambio que había supuesto la política de Buena Vecindad de Roosevelt, el recuerdo del Corolario a la Doctrina Monroe y de la diplomacia del dólar, junto con el hecho de quedar fuera de la zona de inmediato predominio de los Estados Unidos, induciría al trio sudamericano “a tratar de contrabalancear nuestra fuerza a través de una acción común y el uso de pesos de fuera del Hemisferio” (Spykman, 1942: 64).

1.3. Geopolítica sudamericana: formal y aplicada

Justamente fue en estos tres países sudamericanos donde primero se desarrolló la geopolítica como teoría con fines aplicados. La geopolítica formal sudamericana estuvo ligada desde sus orígenes a los militares en un contexto marcado por las disputas fronterizas (Cabrera, 2018). Como su referente norteamericano, la geopolítica sudamericana basculó entre las ideas del poder naval (muy presente en Argentina y Chile)¹⁴ y el continental (predominante en Brasil), y asumió los postulados del darwinismo social y del determinismo geográfico de la geopolítica alemana y estadounidense prevalecientes hasta la Segunda Guerra Mundial. Pero, a diferencia de la demonización posterior de la geopolítica –considerada una ciencia nazi en los Estados Unidos de la posguerra (Dodds, 2007)–, en el Cono Sur tuvo su continuidad gracias a la Doctrina de la Seguridad Nacional interamericana, que tras la latinoamericanización de la Guerra Fría provocada por la Revolución Cubana de 1959 (que dio lugar a la instalación del Comando Sur en 1963), fue aplicada con el máximo rigor por los regímenes militares neofascistas y los que, tras su disolución, dieron lugar a las transiciones a la democracia en la década de 1980 (Child, 1979a; Coutau-Bégarie, 1990; Piñeyro, 1994; Borón, 2014).

La idea de que el Estado es un organismo vivo, que responde a presiones geográficas, políticas, militares, económicas, demográficas y psicológicas en su lucha por la supervivencia frente a otros Estados, fue particularmente popular en Chile, donde la influencia de la geopolítica alemana de Ratzel y Klaus Haushofer resultó más intensa que en ningún otro país de la región. Entre sus cultivadores estuvo el entonces coronel Augusto Pinochet

¹⁴ Se suele considerar el libro *Intereses argentinos en el mar* (1916) del almirante argentino Segundo Storni (1876-1954), seguidor de Mahan, como el principal texto precursor de la geopolítica latinoamericana (Tripolone, 2015).

(1915-2006), profesor de geopolítica en la Academia de Guerra y autor del manual *Geopolítica, diferentes etapas para el estudio geopolítico de los Estados* (1968), en el que se hablaba sin mayores problemas de la conexión “sangre-suelo” (cfr. von Chrismar, 1979: 9). Por su parte, el coronel y profesor de la Academia de Guerra (luego Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos), Julio C. von Chrismar Escuti, asesor permanente del régimen militar de Pinochet, siguió defendiendo antes y después de la Guerra Fría la vigencia de las leyes geopolíticas de crecimiento de los Estados de Ratzel y de los geógrafos nazis del equipo de Haushofer, como Otto Maul, o de discípulos de Ratzel como el filonazi Arthur Dix (von Chrismar, 1983; 1984; 1993). Parafraseando a Pinochet, Von Chrismar proporcionó la definición de geopolítica característica de este enfoque de Seguridad Nacional: “la Geopolítica, como ciencia asesora de la Política, busca lograr a través del Desarrollo y la Seguridad Nacional, el mayor bienestar y felicidad para la población del Estado” (von Chrismar, 1979: 17).

La literatura que se ocupa de la geopolítica sudamericana insiste en que la producción teórica (la geopolítica formal) fue monopolizada por los militares (Child, 1979a; Coutau-Bégarie, 1990; Nolte y Wehner, 2016; Cabrera, 2018), pero es necesario recordar que durante la Guerra Fría, mientras en Estados Unidos se consolidó la institucionalización de los Estudios Latinoamericanos¹⁵, también se produjeron visiones geopolíticas alternativas (asociadas al complejo integracionista) tanto en el plano académico (como se verá en el segundo apartado) como en el ámbito militar (Child, 1979a; Freres Jr., 2008; Sarthou, 2011; Aguiar, 2018). En este último campo, la orientación alternativa se dio entre los generales nacionalistas ligados al desarrollismo castrense, como el brasileño Juárez Tavora (y antes el coronel Nelson Werneck Sodré), los argentinos Ramón G. Díaz Bessone o Juan E. Guglielmelli, o el peruano Edgardo Mercado Jarrín, inspiradores de un movimiento, que, a nivel regional, se acabaría aglutinando en 1986 en la Orga-

¹⁵ El origen de los Estudios Latinoamericanos data del período de la Buena Vecindad, cuando se publicó el primer manual editado por Lewis Hanke en 1936 (Salvatore, 2006). Después de la Segunda Guerra Mundial, los Estudios Latinoamericanos se basaron en la teoría de la modernización, heredera de todos los supuestos racistas de la geopolítica anglosajona de la primera mitad del siglo XX, para acabar justificando los regímenes militares en aras de la estabilidad política, cuya ausencia había sido uno de los elementos del imaginario imperialista norteamericano sobre América Latina desde su inicio (Salvatore, 2006; Feres Jr., 2008).

nización de Militares por la Democracia, la Integración y la Liberación de América Latina y el Caribe (Child, 1979a; Piñeyro, 1994; Chapman, 2011; Fornillo, 2015; Aguiar, 2018; Garay, 2019).

En todo caso, los pensadores castrenses más prominentes de la teoría geopolítica sudamericana, que tenían un conocimiento profundo de las teorías geopolíticas alemana y anglosajona, se situaron en un punto intermedio entre la pulsión nacionalista procedente del pensamiento geopolítico alternativo del período de entreguerras y el alineamiento pasivo con Estados Unidos. El general chileno Ramón Cañas Montalva (1896-1977), el único comandante en jefe que no pasó por la Academia de Guerra, ya atisbó en 1948 “el alba de la Era del Pacífico” hacia el que Chile debía orientar su vocación para conformar una Agrupación del Pacífico en alianza con Estados Unidos (cfr. Garay, 2019: 85). Por su parte, el brasileño Carlos de Meira Matos, intelectual de la Escuela Superior de Guerra (conocida como la Sorbona), defendió la creación de una Organización del Tratado del Atlántico Sur, sin olvidar la vocación continental de Brasil (Child, 1979a; Kelly, 1984; Vasconcelos da Silva, 2013).

En el resto de América Latina se repitió esa doble división entre militares y civiles y entre interamericanistas (partidarios del alineamiento geopolítico con Estados Unidos) y latinoamericanistas o tercermundistas (partidarios de una geopolítica basada en la integración regional autónoma), pero resulta sintomático que ni en México, ni en Colombia o Venezuela apareciera un pensamiento geopolítico militar nacionalista original después de la Segunda Guerra Mundial. El principal estudioso de la geopolítica en el Mediterráneo Americano, el general colombiano Julio Londoño (1901-1980), a pesar de publicar el libro *La visión geopolítica de Bolívar* (1951), mantuvo un perfil “equilibrado y no polémico” (Child, 1979a: 107), mientras que en Venezuela y México el recorrido de la geopolítica fue sobre todo a nivel práctico, alcanzando su máxima expresión durante la década de 1970¹⁶, cuando los gobiernos de ambos países, reforzados por la diplomacia petrolera, impulsaron el Nuevo Orden Económico Internacional, (Mamalakis; 1978; Thornton, 2018).

El fortalecimiento de la capacidad negociadora del Tercer Mundo provocó en el bloque del G77 una división entre los países de la región en los que el conflicto interno de clases se saldó a favor del “nacionalismo de-

¹⁶ Si bien en México la tradición geopolítica autónoma ya se puede remontar a la Doctrina Carranza de 1919 sobre la igualdad jurídica de los Estados (Thornton, 2018).

sarrollista y populista” —que fue “un proyecto de «negociación» de la dependencia mediante la alianza de los sectores dominantes con los sectores populares”— y aquellos que optaron por el “neofascismo” subordinando al capital extranjero (Briones, 1975: 740), aunque en el caso de Brasil no renunciaran al capitalismo de Estado (Fornillo, 2015). En ese contexto, México, Venezuela y Perú jugaron la carta del nacionalismo desarrollista (al punto de que el presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, en pleno ataque de tercermundismo, lanzó la idea de crear un organismo latinoamericano de seguridad política y unidad económica sin la participación de Estados Unidos), mientras las dictaduras del Cono Sur se alinearon con el neofascismo de Brasil (Domínguez, 2020b), cuya expresión teórica en términos geopolíticos fueron las doctrinas del general y eminencia gris Golbery do Couto e Silva (Vasconcelos da Silva, 2013).

En la década de 1930 Brasil había sido el país de la región con el movimiento social propiamente fascista en su ideología, base social y organización, más sólido. Y fue en Brasil donde primero apareció el término geopolítica de tradición alemana, concretamente en el libro publicado en 1933 por el ingeniero brasileño Everardo Backeuser (1879-1951), *Problemas do Brasil. Estrutura geopolítica. O espaço* (Anselmo y Bray, 2002). En Brasil, la geopolítica aplicada tuvo como figura destacada al Barón del Río Branco (1845-1912), diplomático que consolidó las fronteras del país, promotor del pacto ABC y director del Instituto Histórico y Geográfico Brasileño. Si bien, se considera que el padre de la geopolítica brasileña fue el coronel Mário Travassos (1891-1973), autor de *Aspectos geográficos sul-americanos* (1931), obra en la que enfatizó la *proyección continental* de Brasil, que dio título a la segunda edición de esa obra en 1935 (Child, 1979a; Coutau-Bégarie, 1990; Aguiar, 2018). Los generales geopolíticos de la generación siguiente de posguerra (Golbery do Couto e Silva y Carlos de Meira Matos) compartieron el núcleo de ideas adelantado en su momento por Travassos, que también llegaría a general: Brasil debía afirmar su poder en América del Sur, contener a Argentina y los Estados amazónicos de Perú y Colombia mediante la cooperación con los Estados colchón (Uruguay, Paraguay y Bolivia), y articular su territorio a partir de los ejes Este-Oeste (la cuenca del Amazonas) y Norte-Sur (la cuenca del Plata) (Chapman, 2011; Costa y Théry, 2012; Aguiar, 2018).

A partir de la década de 1950, la conexión entre seguridad y desarrollo se convirtió, junto con la defensa externa y la lucha contrainsurgente, en la tercera misión de los militares brasileños (Child, 1979a). Las influencias del pensamiento geopolítico brasileño se ampliaron entonces desde la tradición

geopolítica alemana a la anglosajona, al añadir a los conceptos de *heartland* (corazón continental o región central) y *pivot* (punto de apoyo ofensivo) de Mackinder, que ya estaban en la obra de Travassos, el balance de poder de Spykman y el interés nacional de Hans Morghentau (Coutau-Bégarie, 1990; Aguiar, 2018; Martins y Martin, 2018). Además de la conexión seguridad-desarrollo, los temas característicos de la geopolítica brasileña del período de la Guerra Fría, en los que Brasil se presentó como un socio de Estados Unidos (no un inferior subordinado), fueron la integración de todos los territorios nacionales; la “marcha hacia el Oeste” hacia el corazón del Amazonas; la seguridad del Atlántico Sur y la preocupación por los Estrechos del Atlántico, África Occidental y la Antártida; el acceso a la energía y los recursos naturales de los que carece Brasil; la rivalidad con Argentina en la cuenca del Río de la Plata; y la búsqueda del estatus de gran potencia (*grandeza*) (Child, 1979a: 90).

Este último punto ya se puede intuir en la doctrina del “destino geopolítico de Brasil”, elaborada por el general Golbery do Couto e Silva (1911-1987) en la década de 1950 en su calidad de instructor de la Escuela Superior de Guerra. Creada en 1949 con el lema Seguridad y Desarrollo, la Sorbona, como también se la conoció, proporcionó con esa doctrina la cobertura ideológica del neofascismo durante la dictadura militar en la década siguiente. En virtud de su población y potencial económico, político y militar, Brasil podía garantizar en Sudamérica y Oeste de África los valores occidentales y cristianos (las libertades democráticas) bajo el tutelaje de los Estados Unidos, aunque para ello fuera necesario suspender la democracia a fin de consolidar el desarrollo económico que la posibilitara (Briones, 1975; Vasconcelos da Silva, 2013). Así, los militares brasileños en el poder colaboraron en la invasión armada de la República Dominicana para evitar la vuelta de Juan Bosch, se ofrecieron a participar en la guerra de Vietnam junto a Estados Unidos y en las guerras de Portugal contra los movimientos africanos de descolonización, y, en aplicación de la doctrina de las fronteras vivas de Couto e Silva, apoyaron el golpe de Hugo Banzer contra el gobierno nacionalista de Juan José Torres González en Bolivia, ayudaron a Juan María Bordaberry a combatir la insurgencia en Uruguay, financiaron la presa de Itapú en el Paraguay de Alfredo Stroessner para controlar los recursos energéticos estratégicos, y colaboraron con la represión y la lucha contra la oposición interna tras el golpe de Estado de Augusto Pinochet en Chile. El general Ernesto Geisel reunió en Brasilia a los dictadores de los tres últimos países y, con el asesoramiento de Golbery, coordinó las acciones diplomáti-

cas contra el gobierno nacional-revolucionario de Juan Velasco Alvarado en Perú, agitando el fantasma de la infiltración soviética y cubana y el peligro de agresión que representaba para Chile (Briones, 1975; Fornillo, 2015).

En términos geopolíticos, la teoría de los hemisferios de Golbery do Couto e Silva, contenida en *Geopolítica do Brasil* (1967), considerado el trabajo más importante sobre la geopolítica brasileña, confería a Brasil “la fortaleza sudamericana”, el dominio sobre el Atlántico Sur y una parcela del subimperialismo a través de la Comunidad de Países Lusófonos (Nascimento, 2016). Pero, en la década de 1970, a medida que el país se encaminó hacia políticas más independientes dentro del G77, el enfoque de Guerra Fría de Golbery perdió influencia a favor del más aperturista de su colega Carlos de Meira Matos (1913-2007). Este ya había teorizado en la *Projeção Mundial do Brasil* (1960) las ambiciones geopolíticas del país como gran potencia, al centrarse en todas las regiones periféricas de interés preferente para Brasil (África occidental, Antártida, Atlántico Sur y estrechos del Pacífico), situando la Amazonía como *heartland* y a la vez *pivot* geográfico brasileño. Más tarde, a medida que el país se encaminó hacia la restauración de la democracia, Matos contribuyó al imaginario de Brasil como poder emergente que, junto con China, estaba destinado a participar a finales del siglo XX en la liga de las grandes potencias (*Geopolítica e Trópicos*, 1984). En este sentido, su obra, precursora del Tratado de Cooperación Amazónico, fue basculando desde el subimperialismo (como asociación preferencial con el imperialismo) para proyectarse internacionalmente (Marini, 1977) y la “cooperación antagónica” para sacar ventajas (Marini, 1969: 87), hacia posiciones de regionalismo autónomo, según muestran sus trabajos de 1977 y 1980 *A geopolítica e as projeções do poder* y *Uma geopolítica pan-amazônica* (Child, 1979a; Kelly, 1984; Coutau-Bégarie, 1990).

2. GEOPOLÍTICA Y GEOECONOMÍA DEL COMPLEJO INTEGRACIONISTA LATINOAMERICANO

Frente a la política y la teoría geopolítica de los militares, las visiones geopolíticas alternativas asociadas al complejo integracionista (Tokatlian, 2012) tuvieron en los países ABC y Uruguay figuras muy destacadas: los brasileños Helio Jaguaribe, Theotônio dos Santos, Ruy Mauro Marini y Darcy Ribeiro; los argentinos Juan Carlos Puig, Aldo Ferrer, Norberto Ceresole, Gustavo Cirigliano y Atilio Borón; el nacionalizado chileno de origen alemán André

Gunder Frank y sus compatriotas Álvaro Briones y Gonzalo Martner; y los uruguayos Vivian Trías y Eduardo Galeano (Child, 1979a; Freres Jr., 2008; Sarthou, 2011; Fornillo, 2015; Aguiar, 2018; Domínguez, 2019; 2020a; 2020b). Todo este grupo no nació en el vacío de las ideas: sus raíces intelectuales se hunden en el antiimperialismo que empezó a cobrar fuerza en América Latina después de 1898, con la ocupación de Cuba y Puerto Rico, la segregación de Panamá (1903), el Corolario Roosevelt (1904), la intervención de Estados Unidos en República Dominicana (1905) y México (1914-1915) y la ocupación de Nicaragua (de 1912 a 1933) (Bethell, 2012).

Manifestado primero en términos culturales, el antiimperialismo se tornó luego político para transmutarse después de la Segunda Guerra Mundial como teoría de la dependencia, cuando el imperialismo se disfrazó de proyecto de desarrollo por medio de la cooperación internacional. En lo que sigue se analiza la obra de tres autores representativos de cada una de esas manifestaciones (Manuel B. Ugarte, Víctor R. Haya de la Torre y Helio Jaguaribe), cuyo pensamiento se expresó en términos netamente geopolíticos.

2.1. Geopolítica antiimperialista latinoamericana: el pensamiento de Manuel B. Ugarte

La geopolítica estuvo muy presente en el pensamiento antiimperialista de Argentina, el país cuyo embajador en Washington, Vicente Quesada, había publicado bajo pseudónimo y animado por el cubano José Martí un virulento ataque contra la Doctrina Monroe en el libro aparecido en 1893 *Los Estados Unidos y la América del Sur: los yanquis pintados por sí mismos* (Bergel, 2011; Scarfi, 2013). Otro de los representantes en la I Conferencia Internacional de Estados Americanos, el jurista y diplomático, Roque Sáenz Peña, le había enmendado la plana al proyecto de unión aduanera de Blaine al grito de resonancias bolivarianas “¡Sea la América para la humanidad!” (Scarfi, 2013: 90). En ese contexto, Manuel B. Ugarte (1875-1951) se convirtió en el cultivador más destacado de la geopolítica alternativa (antiimperialista) antes de que el término geopolítica empezara a circular en América Latina. Escritor, socialista y finalmente diplomático, Ugarte fue trenzando una red continental con la intelectualidad latinoamericana y, a lo largo del primer cuarto del siglo XX, se convirtió en un puente entre el antiimperialismo cultural –del uruguayo José Enrique Rodó (*Ariel*, 1900) y del mexicano José Vasconcelos (*La raza cósmica*, 1925)– con el antiimperialismo político del peruano Víctor R. Haya de la Torre (Bergel, 2011; Scarfi, 2013).

Desde la capital de Francia, donde estuvo con varias interrupciones entre 1897 y 1903, Ugarte adoptó el modelo de intelectual del *Affaire Dreyfus* y pudo seguir las negociaciones del Tratado de París que puso fin a la guerra hispano-cubana; tras un viaje a Estados Unidos, México y Cuba (Cormick, 2013), publicó en 1901 en Buenos Aires sendos artículos de fuerte contenido geopolítico, como evidencia el enfoque realista sobre geografía y poder político en las relaciones internacionales, la importancia otorgada a las comunicaciones y las prenociones de *soft balancing* y balance de poder que hay en ambos textos. En ellos Ugarte denunció la intervención de Estados Unidos, apoyada desde Colombia, contra la Revolución Libertadora del general Cipriano Castro, que decidió repudiar la deuda externa de Venezuela, operación que podía acabar literalmente con un *land grabbing*, es decir, con la usurpación de parte del territorio venezolano, como antes había ocurrido en México o más recientemente en Cuba. Para Ugarte, Estados Unidos tenía la pretensión de “hacer de la América latina una dependencia”, no mediante una “agresión inmediata y brutal, que eso sería hoy imposible” (Ugarte se refiere aquí al contexto de América del Sur), sino “mediante un trabajo paulatino de invasión comercial y moral que se iría acreciendo con las conquistas sucesivas y que irradiaría, cada vez con mayor intensidad, desde la frontera en marcha hacia nosotros” (Ugarte, 1901a). Esta visión sobre el “peligro yanqui” residía en una concepción geopolítica, asociada a la división geográfico-política de la “América ibérica” en tres zonas:

la del extremo sur (Uruguay, Argentina, Chile y Brasil), en pleno progreso e independiente de toda influencia extranjera; la del centro (Perú, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Colombia), relativamente atrasada y roída por el clericalismo o la guerra civil; y la del extremo norte (México, Guatemala, Honduras, Nicaragua, San Salvador y Costa Rica), sometida indirectamente a la influencia moral y material de los Estados Unidos (Ugarte, 1901b).

Ugarte fue uno de los primeros escritores en incluir a Brasil en la cobertura geográfica del término América Latina, quizá para contrarrestar el hecho de que el gigante sudamericano, constituido como república en 1889, se había convertido en un entusiasta partidario del panamericanismo (Bethell, 2012). Para hacer frente a la “infiltración” del “imperialismo”, Ugarte propuso la creación de unos “Estados Unidos del Sur”, capaces de “contrabalancear la fuerza del Norte”, que se organizarían a partir de “las Repúblicas que han alcanzado mayor grado de cultura”, es decir, Argentina, Brasil y Chile,

“primer núcleo alrededor del cual vendrían a agruparse sucesivamente las más pequeñas”, reconociendo que “bastaría que el acuerdo se estableciese en la América del Sur, hasta el istmo”. Esta nueva confederación debía ser el resultado no de “una operación estratégica”, sino de una “acción razonada” de cooperación mediante la promoción de las comunicaciones entre los países de la región, incluyendo las informaciones de prensa, los intercambios de estudiantes, un servicio internacional de correos y, sobre todo, había que evitar que una empresa extranjera monopolizara servicios públicos esenciales (como las comunicaciones ferroviarias), para lo cual era importante recurrir al “contrapeso” de los intereses europeos de Francia, Inglaterra, Alemania e Italia (Ugarte, 1901b).

En 1902, Estados Unidos renunció a aplicar la Doctrina Monroe cuando Gran Bretaña, Alemania e Italia decretaran el bloqueo naval contra Venezuela, en represalia por la negativa del presidente Castro a pagar la deuda externa del país, que finalmente aceptó una reestructuración de las obligaciones tras la mediación del presidente Theodor Roosevelt. El acuerdo, firmado en 1903, que implicaba la cesión del 30% de la recaudación aduanera, motivó la protesta del ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Luis María Drago, basándose en la doctrina de su compatriota, el jurista Carlos Calvo, uno de los pioneros del uso del término América Latina. Drago estableció que ningún Estado extranjero podía utilizar la fuerza contra una nación americana con la finalidad de cobrar una deuda financiera (Borón, 2014).

Entre tanto, Ugarte, que había regresado a Buenos Aires, ingresó en el Partido Socialista de Argentina. Gracias a ello pudo participar como delegado en los Congresos de la II Internacional de Ámsterdam en 1904 y Stuttgart en 1907 (donde estuvieron presentes los críticos del imperialismo Lenin y Rosa Luxemburgo), pero el escritor rompió con la dirección del partido por desavenencias con las posiciones de aquella a favor del libre-cambio y la acción civilizadora del colonialismo defendida por los social-demócratas alemanes. En 1911 publicó su obra con más perfil geopolítico: *El porvenir de América latina*. A sus primeras reflexiones de 1901, Ugarte añadió entonces nuevos elementos: la influencia de la raza y la geografía en las instituciones (“costumbres”) y la economía; una versión *sui generis* del darwinismo social (donde los países menos aptos de la región son los que sucumben a la influencia de Estados Unidos), basada en el juvenilismo vitalista (las jóvenes generaciones llamadas a construir el “patriotismo continental”); y una propuesta para confederar los Estados Unidos del Sur a

partir del supuesto, análogo a las teorías marxistas del imperialismo, de que “entre las naciones existe también lo que podríamos llamar un proletariado” (Ugarte, 1922a: 37)¹⁷. En esos apuntes, que fueron el motivo de su expulsión del Partido Socialista, incluyó, además, ciertas opiniones que permiten atisbar las semillas de un pensamiento anticolonial¹⁸.

El porvenir de América latina se publicó después de celebrarse en Buenos Aires la IV Conferencia de Estados Americanos de 1910. En ella se decidió crear la Unión Panamericana, que oficializó así el término que circulaba desde 1889 en la prensa de Estados Unidos (Ardao, 2006); la Unión Panamericana era la continuadora de la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas, que, para Ugarte (1911: 126), reflejaba “el esbozo y germen de un futuro ministerio de Colonias”. El escritor argentino inició entonces una gira que le llevó de Barcelona a París y entre 1911 y 1913 pasó del Caribe a Nueva York y de ahí inició su larga prédica de la “unión latinoamericana” por Cuba, República Dominicana, México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Venezuela, Colombia, Perú, Bolivia, Chile, Uruguay y Paraguay (Ugarte, 1923: 103, 109, 382). La unión latinoamericana fue el lema que sus oponentes destacaban del más del centenar de discursos y conferencias que pronunció durante la década de 1910 (Ugarte, 1922a; Bergel, 2011; Scarfi, 2013; Cormick, 2013; García, 2014).

Ugarte habla en su obra indistintamente de América latina como “nuestra patria superior” (Ugarte, 1911: vi), de Nuestra América y en algunas ocasiones de la América hispana, pero aclara que “Brasil forma parte integrante del

¹⁷ La cita corresponde a una conferencia dictada en el Ayuntamiento Barcelona en 1910 y se explica de este modo: “Así como en la vida nacional hay clases que poseen los medios de producción, en la vida internacional hay naciones que esgrimen los medios de dominación, es decir, la fuerza económica y militar, que se sobrepone al derecho y nos convierte en vasallos” (Ugarte, 1922a: 38).

¹⁸ En una conferencia dictada en México en 1912, ante el monumento a los caídos en la guerra de 1848 contra Estados Unidos, Ugarte señaló: “La civilización, como la libertad, ha servido en todas las épocas para justificar todos los atentados... Defender la civilización equivale siempre para los pueblos fuertes a extender su influencia; pero aunque por imposible fueran sinceros en el empeño, si la civilización solo puede ser alcanzada al precio de nuestras autonomías, nosotros renunciamos al peligroso presente de las cadenas de oro” (Ugarte, 1922a: 94-95). En 1917, en el mismo país, habló ya de un “proletariado de naciones” y del paralelismo entre el colonialismo de Europa en África y Asia y el imperialismo de Estados Unidos en América Latina que, a través de la Doctrina Monroe, se había tornado progresivamente “en instrumento de dominación y opresión” (Ugarte, 1922a: 207, 2013).

haz hispanoamericano y su destino como nación es inseparable del resto del Continente” (Ugarte, 1911: 43-44). No hay que olvidar que por entonces estaba culminando la americanización de la política exterior brasileña del Barón de Río Branco y que Brasil brindaba apoyo total a los Estados Unidos en todas la Conferencias Panamericanas (Bethell, 2012)¹⁹. América Latina era un territorio de 20 millones de km² con más de 80 millones de personas, pertenecientes a la “raza que es, en conjunto, una resultante de la fusión latina” (Ugarte, 1911: 69). Fraccionada en 20 repúblicas, estaba separada por la frontera de México, como “límite entre dos civilizaciones”, de la América del Norte, una única nación de 10 millones de km², con 100 millones de “anglosajones, unidos y solidarios” (Ugarte, 1911: vi, xiii-xv). Entre ambas civilizaciones, que eran “dos mundos irreductibles” de raza (el mestizaje latino frente a la pureza anglosajona) y costumbres (instituciones lastradas por la herencia colonial frente a instituciones capitalistas), Ugarte consideraba que existía un verdadero choque: “son dos entidades antagónicas que sintetizan un divorcio de intereses y atavismos en un dilema histórico y geográfico que nadie puede conciliar” (Ugarte, 1911: xiii). En una conferencia dictada en el Ayuntamiento de Barcelona, Ugarte aclara que la diferencia de desarrollo económico entre ambas civilizaciones, “la desigualdad que advertimos”, no estaba basada en diferencias de raza (“así como no hay clases superiores y clases inferiores... no hay tampoco razas superiores ni inferiores”)²⁰, sino en la división de América Latina frente a los Estados Unidos y en la diferencia de las instituciones (“la orientación filosófica y las costumbres políticas”) que, dependientes de la injusta distribución de los recursos, propiciaban el control de los repúblicas latinoamericanas por una “oligarquía temerosa y egoísta” (Ugarte, 1922a: 41).

Ugarte describe América Latina como una región con una localización central, con ríos navegables, dotada de abundantes recursos naturales y rica en biodiversidad, que además se había beneficiado de la migración interna-

¹⁹ Para la III Conferencia de Estados Americanos, que se celebró en Río de Janeiro en 1906, se construyó el Palacio Monroe, que después albergaría la Cámara de Diputados y el Senado (Bethell, 2012).

²⁰ Ugarte propuso una variación de la misma idea en 1911, en otra conferencia en la Universidad de Columbia en Nueva York: “Contra lo que nos sublevamos es contra la tendencia a tratarnos como raza subalterna y conquistable. Tenemos quizá en las venas gotas de sangre exótica; pero no nos consideramos disminuidos por ello y nos sentimos tan grandes como ustedes” (Ugarte, 1922a: 89).

cional de España e Italia y de las ideas de Francia, lo que acentuaba su carácter latino. Suelo, migraciones, “levadura indígena” y mestizaje producto de “la fraternización con las razas aborígenes” eran los factores distintivos de la América Latina, que, frente a la “originalidad de la vida febril y del industrialismo desbordante” de los Estados Unidos, “ha tomado otros rumbos, que no son ni superiores ni inferiores, que son simplemente diferentes” (Ugarte, 1911: 71-72, 85). Sin embargo, aunque la “América hispana” tiene algunas regiones de “prosperidad inverosímil”, en su conjunto “prolonga una etapa subalterna” de desarrollo económico, ya que “sólo importa productos manufacturados y sólo exporta materias primas” (Ugarte, 1911: 91-92). Ugarte considera que “la futura integridad territorial y moral” de América Latina estaba en peligro debido al expansionismo hacia el sur de Estados Unidos, por “el avance del imperialismo” (Ugarte, 1911: 90, 309), que era la consecuencia de las necesidades espaciales derivadas de las proyecciones demográficas de la época y de la avidez de recursos naturales de los norteamericanos²¹. Dado que –haciéndose eco de la tesis ratzeliana– “es un axioma científico que las naciones de civilización más intensa están siempre seguras de someter a las limítrofes”, los latinoamericanos debían tomar conciencia de la necesidad de salvaguardar su propia civilización, ya que su única defensa era en ese momento la extensión de su territorio, y su independencia “sólo subsiste en conjunto a la sombra de equilibrios que un soplo puede romper” (Ugarte, 1911: 91-92, 96).

Basándose en el sentimiento “de la *posibilidad* de la patria” que parecía extenderse entre la joven élite ilustrada latinoamericana, Ugarte constata la existencia de “un solo bloque que proviene del mismo empuje” (Ugarte, 1911: xiv, cursivas en el original), cuya “primera obligación es perdurar, mantener sus posiciones, resistirse a la infiltración y a la conquista y seguir cohesionando en sí la savia de todos los pueblos para ser mañana la síntesis de la verdadera humanidad” (Ugarte, 1911: 128). Frente a este ideal de resonancias bolivarianas, Ugarte era consciente de las debilidades internas, producto de la fragmentación geográfica y del distinto nivel de desarrollo económico de los países latinoamericanos, que, según él, dependía directa-

²¹ En concreto, Ugarte cita las estimaciones de Andrew Carnegie de que para el 2000 Estados Unidos tendría 1.000 millones de habitantes, lo que obligaría a “extender sus límites” (Ugarte, 1911: 109). Más adelante, señala: “nadie sabe ante qué río o ante qué montaña se detendrá el avance del país cuya población creciente exige una expansión indefinida” (Ugarte, 1911: 187).

mente de la lejanía/autonomía de los Estados Unidos y de la intensidad del flujo migratorio europeo. Así, reprodujo su primera división original de las tres subregiones de la América Latina, un “Continente fraccionado” (Ugarte, 1911: 186), añadiendo ciertos elementos de la coyuntura para su actualización: i) “la del extremo Sur, que comprende Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, en plena prosperidad y libre de toda influencia norteamericana”; ii) “la del Centro (Perú, Bolivia, Paraguay, Ecuador, Colombia y Venezuela), que goza de gran adelanto también, pero que trabajada en parte por las discordias y mejor favorecida por la inmigración, sólo puede ofrecer una resistencia muy débil”; y iii) “la zona del Norte” subdivida a su vez entre la república de México (“que progresa al igual de las del primer grupo, pero que por ser limítrofe con los Estados Unidos se encuentra atada a su política y sometida en cierto modo a una vida de reflejo”) y los seis Estados de América Central, que, junto con Cuba y República Dominicana, “parecen particularmente expuestos a caer en la esfera de atracción de la América anglo sajona” (Ugarte, 1911: 99-100).

En esa división, los países del extremo sur eran “como miembros sanos en un cuerpo paralítico” afectado “en los puntos estratégicos” por una “modorra” caribeña que hacía posible “la infiltración de la gran república” (Ugarte, 1911: 102-103). Pero abandonar las tierras al norte del istmo de Panamá a los intereses de Estados Unidos, cuyo proyecto era “crear en el Sur una especie de dependencia”, las convertiría “en un puente tendido al invasor, que se acercaría irradiando cada vez con mayor fuerza desde la frontera en marcha, hasta transformarse en un gigantesco vecino absorbente” (Ugarte, 1911: 103, 115). Por eso, Argentina, Brasil y Chile no podían dejarse “ahogar y arrinconar en el Sur” —donde “el desarrollo de la riqueza material y la importancia de los intereses europeos hacen imposible toda intervención franca” de los Estados Unidos—, ya que muy pronto se iban a convertir en “entidades exportadoras que necesitarán mercados en el propio Continente... de la zona que se extiende hasta más allá del Ecuador” (Ugarte, 1911: 104, 128). De ahí la oposición frontal de Ugarte al proyecto de Ferrocarril Intercontinental, una idea aprobada en la I Conferencia Internacional de Estados Americanos. y que luego dio origen a un Comité permanente para estudiar su viabilidad. A menos que la empresa fuera propiedad de cada uno de los Estados por los que atravesara la línea, el ferrocarril de Nueva York a Buenos Aires sería el cauce de penetración de “una inundación de capitales, de iniciativas y de productos” que lograría alcanzar a los territorios todavía “indemnes” ante el avance de la conquista comercial (Ugarte, 1911: 138),

que, siendo el signo de los tiempos²², debía frenarse mediante “una barrera impenetrable” (Ugarte, 1911: 130).

En un mundo que tendía hacia “una época de rapacidad exasperada” en el que solo saldrían a flote aquellos países que acumularan “mayor suma de riqueza y actividad”, América Latina, maniatada por la Doctrina Monroe –“una protección que prepara otras agresiones” y cuyo propósito era impedir que otro país se instalara en los territorios que Estados Unidos consideraba “en un futuro más o menos remoto, como cosa propia” (Ugarte, 1911: 136)– debía jugar sus cartas usando los intereses de las distintas potencias europeas (e incluso de Japón) para contrarrestar el imperialismo de los Estados Unidos (Ugarte, 1911: 149). En “esa balanza de intereses que se anulan” se escondía “el secreto de la salvación” (Ugarte, 1991: 136). Dicho de otra manera, “el equilibrio de influencias” era “la primera condición de la autonomía” (Ugarte, 1911: 153). Por supuesto se necesitaba reforzar la infraestructura económica (ferrocarril intercontinental y conexiones telegráficas), el sustento ideológico y la institucionalidad del proyecto de Estados Unidos del Sur para acabar con el “papel de satélites” que los Estados Unidos del Norte habían otorgado a los países de la región en las Conferencias Panamericanas (Ugarte, 1911: 180). Como alternativa, Ugarte proponía la celebración de “congresos latinoamericanos” de carácter anual para ir construyendo una “nacionalidad superior” (Ugarte, 1911: 193-194). En ellos

discutiríamos el modo de dar a nuestra América una representación de conjunto, con ayuda de una política solidaria y armónica. La periodicidad de las reuniones permitiría conciliar los intereses forzosamente diversos, combinar medidas de utilidad común, prevenir los conflictos locales, difundir una conciencia continental y crear dentro de las fronteras ensanchadas, bajo la autoridad de las veinte repúblicas, un esbozo de tribunal de arbitraje encargado de solucionar todos los roces (Ugarte, 1911: 194-195).

²² “La expansión va perdiendo su viejo carácter militar. Las naciones que quieren superar a las otras envían hoy a la comarca codiciada sus soldados en forma de mercaderías. Conquistán por la exportación. Subyugan por los capitales. Y la pólvora más eficaz parece ser los productos de toda especie que los pueblos en pleno progreso desparraman sobre los otros, imponiendo el vasallaje del consumo” (Ugarte, 1911: 8).

La viabilidad de esta iniciativa no era “un sueño irrealizable”, como evidenciaba la unificación de Alemania e Italia (Ugarte, 1911: 189)²³. Era necesario poner en marcha “una gran Asamblea latinoamericana”, con delegados nombrados por cada una de las 20 repúblicas, que estableciera una “comisión de Relaciones Exteriores” para asumir “la dirección superior y la representación externa de la raza, de acuerdo con las leyes generales discutidas en los Parlamentos respectivos” (Ugarte, 1911: 190). Obviamente, el proyecto tenía que reflejar un conjunto de nuevas políticas nacionales promovidas por un Estado intervencionista que llevase a cabo reformas institucionales en áreas y organizaciones clave (elecciones, partidos, poder judicial, propiedad de la tierra, mercado de trabajo, distribución del ingreso, sistema educativo, gasto público, política industrial, comercio exterior), y cuyos apoyos vendrían de la nueva sangre de la inmigración (que incorporaba “el instinto de asociación” y “la noción indispensable de los derechos de la colectividad”, frente a la escasa noción de bien público del individualismo autóctono predominante) y de la “juventud nacida para otra época y para otro empuje” (Ugarte, 1911: 244, 255). En concreto, y esta es la versión final del juvenilismo de tradición arielista, una “gran liga de la juventud hispanoamericana” debía ser el actor del cambio, en alianza con los sectores progresistas del ejército, la industria, los partidos y el mundo cultural, que pusiera en marcha el proceso integracionista autónomo (Ugarte, 1911: 318)²⁴, una “patria grande” cuyos ideales resumió en una conferencia impartida en 1912 ante la Asociación de Estudiantes en Caracas: “la prosperidad interior y la independencia nacional” (Ugarte, 1922a: vii).

Al acabar la Primera Guerra Mundial y en la estela de la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918, Ugarte apeló a “la acción popular y juvenil” para luchar contra el imperialismo (Ugarte, 1922a: vii, 116). Esa idea venía persiguiéndolo desde que volvió a México en 1917 para dar una conferencia

²³ En una conferencia dictada en Buenos Aires en 1913 Ugarte retomó esta comparación para señalar la posibilidad de que las repúblicas del extremo sur desempeñaran el papel de Prusia y el Piamonte y también aludió a un acuerdo previo de las “cuatro más fuertes” (ABC+México) para constituir “después, alrededor de ese núcleo, todas las demás” (Ugarte, 1922a: 168).

²⁴ “las nuevas generaciones empiezan a estar preparadas, en su élite, para realizar en pocos años el esfuerzo histórico que el destino parece exigir de ellas”, esto es, la puesta en marcha de la “Confederación moral” (Ugarte, 1911: 318) a través de la convocatoria de los “congresos latinoamericanos”, ya que “si no los realizan los gobernantes, los reunirá la juventud” (Ugarte, 1911: 186).

a invitación de la Universidad Nacional. Allí dijo que el imperialismo “es la tendencia que lleva a los pueblos fuertes a querer imponerse y dominar a los pueblos débiles, ya sea desde el punto de vista económico, ya desde el punto de vista político o militar” (Ugarte, 1922a: 204). Ese mismo año, la expulsión de las tropas norteamericanas por el presidente Venustiano Carranza despertó en Ugarte la idea de la “diplomacia popular”: la Revolución Mexicana concretaba así su idea original de unir “de manera estrecha la causa del proletariado con la causa de la defensa latinoamericana”, impulsada ahora por un nuevo “triángulo solidario... que tiene por base la estrecha unión entre la Argentina y Chile y que culmina en el norte con la República de México” (Ugarte, 1922a: 179-180, 192, 199). En suma, la Revolución Mexicana, la Revolución Rusa y la Reforma Universitaria de Córdoba fueron el caldo de cultivo para que la sensibilidad antiimperialista, que ya era patrimonio de significativos sectores de las sociedades latinoamericanas, se propagara por todo el continente en la década de 1920 con el apoyo de los intelectuales nacionales de vanguardia.

2.2. Antiimperialismo geopolítico indoamericano sin olvidar a Brasil en Víctor R. Haya de la Torre

En 1924 se fundó la Liga Antiimperialista de las Américas en México, controlada por la Tercera Internacional, con figuras como Diego Rivera y José Carlos Mariátegui. Un año después, José Ingenieros y Alfredo Palacios, viejos compañeros de Ugarte en disidencias políticas, retomaron en Buenos Aires la Unión Latino Americana que Sáenz de la Peña ya había reclamado en 1905, mientras en París los comunistas daban cobertura a la Asociación General de Estudiantes Latinoamericanos. En 1926, Víctor R. Haya de la Torre inscribía su Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) en la capital francesa y un año después se creaba la Alianza Continental en Argentina con un ideario muy similar (Cormick, 2013; Scarfi, 2013; Pita, 2018). Junto con Ugarte y José Vasconcelos, Haya de la Torre fue uno de los invitados latinoamericanos al I Congreso Internacional contra la Opresión Colonial y el Imperialismo, celebrado en Bruselas en 1927 bajo los auspicios de la Tercera Internacional; Ugarte asistió como delegado del Partido Nacionalista de Puerto Rico y se convirtió después en miembro honorario de la Asociación General de Estudiantes Latinoamericanos, que, como la Unión Latino Americana, cesó sus actividades en 1930. Para entonces, el tiempo de los maestros de juventudes (el idealismo de los Rodó, Martí, Ugarte y

Vasconcelos) comenzó a dar paso al antiimperialismo político, armado teóricamente con el realismo marxista de Haya de la Torre (1895-1979), cuya carrera política se inició cuando fue elegido presidente de la Federación de Estudiantes de Perú en 1919 (Hodge, 2013; Cormick, 2013; Pita, 2018; Domínguez, 2019).

Haya de la Torre fundó el APRA en 1924, al que consiguió inscribir en París dos años después. Tras apoyar el movimiento de resistencia de Augusto César Sandino en Nicaragua, redactó en México un texto en los primeros meses de 1928, pero hasta 1935 no sería editado en Chile. Este último año, la Tercera Internacional decidió el cese de actividades de la Liga Antiimperialista de las Américas buscando una mejora de las relaciones de la Unión Soviética con Estados Unidos (Bergel 2011), lo que dejó espacio para el planteamiento aprista. El texto de Haya de la Torre buscaba dotar de un programa común de acción política al “frente único antiimperialista”, de carácter internacional, pero autónomo e interclasista, de ahí su distanciamiento con la *Komintern*, a la que acusó de desconocer las realidades latinoamericanas, como ya había quedado patente en el Congreso de Bruselas (Haya de la Torre, 1935: 97)²⁵. El APRA, que contaba con secciones en México, Argentina (en realidad, los restos de la Unión Latinoamericana), América Central y varias delegaciones en Europa, organizó su programa sobre la base cinco puntos, “invocando la unión de la juventud de trabajadores manuales e intelectuales”: i) la acción contra el imperialismo yanqui; ii) la unidad política de América Latina; iii) la nacionalización de tierras e industrias; iv) la internacionalización del Canal de Panamá; y v) las solidaridades con todos los pueblos y clases oprimidas del mundo (Haya de la Torre, 1935: 97-99).

La evolución del pensamiento de Haya de la Torre, desde el nacionalismo antiimperialista de esta obra, influida por el marxismo de Mariátegui y el nacionalismo desarrollista de Sun Yat-sen y su Kuomintang, hasta el alineamiento con Estados Unidos tras el pacto germano-soviético al estallar la Segunda Guerra Mundial es otra historia, pero el planteamiento inicial fue muy similar al de Ugarte: “ante el gran interés imperialista de los Estados Unidos del Norte, debemos oponer nosotros el gran interés de los pueblos que

²⁵ Haya de la Torre relata que en Bruselas se repitió “en cierta forma la burda comedia de los congresos interburgueses de tipo panamericano”. Teniendo al enemigo tan cerca, no se debía “ir a Europa a pedir consejos o guías para recibir lecciones de lucha”, por el contrario, había que liberarse de ese “colonialismo mental” porque “nuestro proceso histórico tiene su propio ritmo” (Haya de la Torre, 1935: 157, 185-196).

forman los Estados Unidos de Indoamérica, unidos por la suprema necesidad de defenderse” (Haya de la Torre, 1935: 168). Ahora bien, donde Ugarte (1911: 318) planteaba una elusiva “Confederación moral”, Haya de la Torre defendió una “federación de Estados”, con el “objetivo político continental” de eliminar el mayor atentado a la soberanía de América Latina: la internacionalización del Canal de Panamá (Haya de la Torre, 1935: 102, 104). Donde Ugarte vislumbraba que el grado de civilización se refleja en la composición de las exportaciones²⁶, Haya de la Torre (1935: 34, 168) apeló a un “nacionalismo económico indoamericano”, basado en una variante del “capitalismo de Estado” que, como en Rusia tras la Revolución, cumpliera “la misión histórica de industrializar el país”, porque “para los países de economía primitiva o retrasada a los que el capitalismo llega bajo la forma imperialista esta es «su primera etapa»”²⁷. Y donde Ugarte intuía un “neocolonialismo paradójal”, en el que, a través de la Doctrina Monroe y el panamericanismo, América Latina se había vuelto un “feudo colonial” de los Estados Unidos (Ugarte, 1922a: x, 82), Haya de la Torre (1935: 31, 167) consideró que Indoamérica era “una sola región colonial o semicolonial”, es decir, “una dependencia del sistema capitalista mundial... cuyos centros comando se hallan en los países más avanzados de Europa, en Estados Unidos y ahora, también en Japón”. Ahora bien, dentro de la región, y a efectos de organizar la lucha antiimperialista, había que distinguir, como ya planteó en el Congreso de Bruselas, cuatro grandes sectores, que, a diferencia de los imaginarios geopolíticos norteamericanos del momento, incluía una categoría específica para Brasil:

²⁶ “El grado de civilización, de capacidad económica, de eficacia activa de los países se mide por su aptitud para transformar los productos de la tierra. Los que solo exportan materias primas son, en realidad, pueblos coloniales. Los que exportan objetos manufacturados son países preeminentes” (Ugarte, 1922b: 155).

²⁷ En conexión con el etapismo, Haya de la Torre señala también otro concepto que le sitúa entre los pioneros del desarrollo: “el carácter dual de nuestra economía que el imperialismo escinde en dos intensidades, dos ritmos, dos modos de producción –la nacional retrasada y la imperialista acelerada–, y la fundamental diferencia entre nuestra «primera etapa capitalista», importada por el imperialismo, y «la última etapa» que comienzan a confrontar los países de más avanzada economía” (Haya de la Torre, 1935: 41). Esta división hace parte de las etapas que Friedrich Engels tomó de Henry Morgan (salvajismo, barbarie, civilización), y que, según Haya de la Torre, coexistían en Indoamérica reproduciéndose en “relativo equilibrio” al interior de la mayor parte de los países de la región (Haya de la Torre, 1935: 239).

El primer sector es “el sector del Caribe”: México, Centroamérica, Panamá y las Antillas, donde se unen los intereses directos de expansión económica y los indirectos de estrategia militar, construcción de canales interoceánicos y bases navales de defensa para Estados Unidos y de contralor y ataque para Sudamérica. En este sector del imperialismo ha pasado ya el periodo de la concesión, del tratado de la acción diplomática, y ha entrado en el de acción agresiva, de la amenaza o de la violencia, desembarco de tropas (Cuba, Santo Domingo, Haití, Nicaragua, Honduras, Panamá y México son ejemplos históricos de esta forma culminante del imperialismo yanqui en ese sector).

El segundo sector “es el sector de las Repúblicas bolivarianas”: Venezuela, Colombia, Ecuador, el Perú, Bolivia, donde la acción imperialista se halla aún en el periodo del empréstito, de la concesión, del tratado, interviniendo veladamente en la marcha de la política interior, alentando los despotismos y convirtiéndolos, mediante el apoyo financiero, en agentes del imperialismo en esos países.

El tercer sector lo constituyen los países donde las condiciones económicas han producido mayor desarrollo nacional, donde el Estado es aún más definido y estable “instrumento de opresión de una clase social sobre otra” y donde los proletariados son más organizados y más numerosos: “sector de Chile y los países del Plata”. En esas Repúblicas, campos de mayor influencia del imperialismo británico y donde el capitalismo industrial ha llegado a su mayor grado de avance en América Latina, la acción del imperialismo yanqui es de más definido aspecto financiero, bancario, de crédito industrial y agrícola, formación de grandes compañías, acción más que ligada directamente con el Estado mismo, con la clase dominante que la normalidad del Estado asegura y garantiza.

El cuarto sector: “sector de Brasil”, que, con excepción de Chile, es el país latinoamericano donde Estados Unidos tiene mayores inversiones..., país que, por sus peculiares condiciones económicas, políticas y sociales, presenta una fisonomía característica en su desenvolvimiento y es el vasto campo de los imperialismos más fuertes (Haya de la Torre, 1935: 151).

Como antes había hecho Ugarte al referirse al peligro del “latinoamericanismo parcial que obligaría a la nación aislada a desarrollar una política hostil”²⁸ y Vasconcelos con su libro *Bolivarismo y Monroísmo: temas iberoamericanos* (1934), la mención a Brasil del peruano no era un asunto geopo-

²⁸ “Pueblo de otro origen y otro idioma, limítrofe por su extensión con todas las repúblicas sudamericanas, el Brasil debe ser retenido en el seno de nuestro núcleo y tratado como hermano dentro de la gran familia” (Ugarte, 1923: 337).

lítico menor. Brasil fue el único de los grandes países latinoamericanos que había seguido a Estados Unidos en su declaración de guerra a Alemania en 1917 y, durante la década de 1920, Estados Unidos desplazó a Gran Bretaña como principal socio comercial y de inversiones de Brasil (Bethell, 2012).

A pesar de los intentos de acercamiento de la Alemania nazi, Brasil se convirtió durante la Segunda Guerra Mundial en el aliado estratégico más importante en América Latina de Estados Unidos: proporcionó las bases del Nordeste para la guerra en el Norte de África, suministró caucho y otros minerales fundamentales para el esfuerzo de guerra, y envió la Fuerza Expedicionaria Brasileña (en la que estuvieron los futuros generales de la Sorbona, Silva y Matos) con más de 25.000 soldados para sumarse a la campaña de liberación de Italia, convirtiéndose así en el único país de América Latina que participó en la Segunda Guerra Mundial (Bethell, 2012; Kelly, 2016).

Después de la Segunda Guerra Mundial, el panamericanismo –un término que denota la realidad geográfica del Hemisferio occidental como panregión conformada longitudinalmente de Norte a Sur– se transmutó en interamericanismo. El nuevo vocablo, que Estados Unidos ya había puesto en circulación durante la Segunda Guerra Mundial para borrar el rastro racista del panamericanismo, adquirió mayor relevancia con la firma en 1947 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948, quedando el nombre de Unión Panamericana para la secretaría general del nuevo organismo denominado también Sistema Interamericano (Ardao, 2006). En todo caso, el interamericanismo, como el panamericanismo, seguía siendo heredero de la Doctrina Monroe y como aquella tenía el mismo objetivo geopolítico: mantener a América Latina como reserva estratégica para los Estados Unidos (Cohen, 2015). El latinoamericanismo –el proceso histórico de aspiración a una integración regional o nacionalidad, que desde el punto de vista oficial había sido un “concepto sumergido”–, adquirió rango institucional con la creación en 1948 de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de Naciones Unidas (Ardao, 2006: 168). Como recuerda Helio Jaguaribe (2007), la CEPAL, bajo el mandato de Raúl Prebisch y el aporte intelectual de Celso Furtado, promovió un proyecto de integración Latinoamericana. Este proyecto encontró un apoyo fundamental en Felipe Herrera, que luego sería presidente del Banco Interamericano de Desarrollo y, por cierto, figura clave en la acuñación del término Cooperación Sur-Sur (Domínguez, 2020a). Tras la Comisión Económica para América Latina y el Caribe llegaría la Comisión de Coordinación Económica Latinoamericana (CECLA) en

1969 y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en 1975 (Domínguez, 2017). Para entonces, la idea de América Latina había ido arraigando entre la intelectualidad brasileña, que, a causa de la dictadura iniciada con el golpe de 1964, despertó desde el exilio a la realidad de América Latina, como habría de confesar el propio Fernando Henrique Cardoso cuando llegó a Santiago de Chile “acogido” en el entorno de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Bethell, 2012).

2.3. Geopolítica, geoeconomía y autonomía: el aporte de Helio Jaguaribe desde Brasil

Dentro de ese grupo de exiliados se encontraba el cientista social Helio Jaguaribe (1923-2018), que emigró a Estados Unidos tras condenar el golpe, pese a su amistad personal con el presidente Castelo Branco (Jaguaribe, 2006a). Jaguaribe era hijo de un general, cartógrafo y geógrafo, así que su preocupación por las cuestiones geopolíticas venía de familia. Jaguaribe dio cobertura ideológica al integracionismo autónomo como proyecto geopolítico desde mediados de la década de 1950 hasta la presidencia de Lula da Silva, cuyo proyecto para hacer de Brasil una potencia capaz de “disciplinar el sistema de globalización y orientarlo para la emancipación de Brasil y la América del Sur” apoyó sin reservas (Jaguaribe, 2006a: 923; Haag, 2009). Al final de su dilatada trayectoria, Jaguaribe reafirmó la continuidad de su pensamiento con el antiimperialismo de primera hora al destacar las diferencias culturales entre los Estados Unidos y Brasil, que remiten a las instituciones y la propia concepción del Estado, solo que en la más pura tradición weberiana: mientras los países de cultura protestante tenían tendencia a una “afirmación ética más nítida, porque el protestantismo es una opción ética”, los países de cultura católica tenían tendencia a la “crisis ética”, porque “el catolicismo es una opción ideológica, no una ética”; mientras los países anglosajones eran impulsados por la iniciativa privada, “en los países latinos y germánicos” la iniciativa correspondía al Estado, “de modo que nosotros, como país latino, tenemos que reconocer la necesidad de un liderazgo activo del Estado sin perjuicio de la máxima apertura a la iniciativa privada” (cfr. Haag, 2009: 13, 15). Para entonces, Jaguaribe era ya un activo defensor del neodesarrollismo (donde el Estado disciplina el proceso de globalización), una estrategia que estaban aplicando “victoriosamente” China e India y que, si se construía “un sólido sistema sudamericano de desarrollo”, Brasil y toda

América del Sur podían replicar logrando de este modo su “emancipación” (Jaguaribe, 2006a: 923).

Jaguaribe, que en su juventud había sido trotskista, heredó la visión frentista y estatalista que, por encima de las agrias disputas internas, unió el pensamiento de Trotsky y Haya de la Torre (Melgar, 2004). Jaguaribe lideró en 1953 la creación del Instituto Brasileiro de Economía, Sociología y Política; para dar continuidad a esta iniciativa intentó convertirlo en una institución pública, que, concebida inicialmente con mucha ambición (a imitación del Colegio de Francia y del Colegio de México), se concretó, tras el suicidio de Getulio Vargas, en el más modesto pero muy influyente Instituto Superior de Estudios Brasileños. Fundado en 1955 por orden del presidente interino Café Filho, el instituto llegó en un momento en que el que se buscaba el restablecimiento de relaciones comerciales con la República Popular de China y los países del Bloque del Este (Jaguaribe, 2004; Domingos, 2008). La nueva institución diseñada por Jaguaribe, que se reservó la presidencia del consejo asesor, pretendía incorporar algunos elementos fundamentales del legado marxista al positivismo weberiano (Jaguaribe, 2004; 2006a) y desde ella se generó la ideología reformista del proyecto nacional-desarrollista, alineado con las posiciones de la CEPAL, durante la presidencia de Juscelino Kubitschek: un esfuerzo planificado de industrialización (basado en la inversión en infraestructuras y la puesta en marcha de un sector de bienes de producción para la sustitución de importaciones sin dejar de exportar bienes primarios) y articulado con la integración regional, pero que, en vez de esperar este proceso, lo facilitaría y estimularía (Jaguaribe, 2006a; Bresser-Pereira, 2010; Ferreira, 2017).

En ese contexto, Jaguaribe (1958: 357-358) consideró que un acuerdo Brasil-Argentina constituía “un imperativo estratégico elemental para ambos países y para el sistema latinoamericano en conjunto”, que debía orientarse hacia el no alineamiento. De llevarse a cabo esa asociación:

la economía latinoamericana, fortalecida por la autodeterminación política conquistada por la región, pasaría a valer su peso específico, liberada de la hipoteca política que hoy le impone un pesado coeficiente de desvalorización. Además de ese efecto inmediato, una alianza brasileño-argentina conduciría a la participación de Chile y de Uruguay, con la probable adhesión de Paraguay y de Bolivia, componiendo un sólido eje de solidaridad sudamericana, en torno a la cual se organizaría la tercera posición [no alineamiento] latinoamericana” (Jaguaribe, 1958: 359).

Ello tenía, además, un componente geopolítico y geoeconómico añadido en términos de seguridad, pues, “formado ese sistema central económico-político”, la política exterior pasaría a coordinarse conjuntamente y la “seguridad colectiva” se apoyaría en lo propios recursos de América del Sur, “con exclusión de cualesquiera potencias extranjeras” (Jaguaribe, 1958: 369). El sistema sudamericano de seguridad colectiva debía “equiparse con armas balístico-nucleares, de producción propia o de cualquier procedencia, de suerte que pudiera imponer, incluso militarmente, el acatamiento de su neutralidad”; y también debía sustentarse “sobre una cooperación económica más amplia, previendo, de acuerdo a las condiciones de cada país dentro del área, cierta especialización económica que asegure una mayor productividad y fortaleza del intercambio comercial entre los países sudamericanos” (Jaguaribe, 1958: 370).

En la polémica entre entreguistas (militares de la Escuela Superior de Guerra o *esguianos* “cosmopolitas”, como los denominó Jaguaribe) y nacionalistas (*isebianos*) que se produjo al final del mandato de Kubitschek, Jaguaribe planteó una posición intermedia, muy cercana a la propia actuación del gobierno con la Operación Panamericana. En 1956, Jaguaribe había defendido la planificación para el desarrollo nacional, que se concretó en el ambicioso Programa de Metas de Kubitschek (cincuenta años de progreso en cinco años de gobierno) y que, ante la insuficiencia de la inversión nacional, se pretendió impulsar con fondos públicos y privados de cooperación (Jaguaribe, 2001; 2004; 2006a; Souza e Silva, 2007; Pfeffer, 2017). De hecho, la controversia entre esguianos e isebianos provocó una investigación reservada enviada al presidente Kubitschek por el Estado Mayor y el Servicio Federal de Información, con la participación del entonces brigadier Travassos. En ella se acusó a Jaguaribe de atacar el imperialismo norteamericano y el colonialismo europeo y defender la “tercera posición” (el neutralismo) mediante el estrechamiento de las relaciones con los países subdesarrollados y la adhesión a los principios de la Conferencia de Bandung, en detrimento de los compromisos adquiridos por Brasil con el Sistema Interamericano (Ferreira, 2017). En realidad, Jaguaribe simpatizaba con la Operación Panamericana del presidente, que, además de superar el debate entre cosmopolitas y nacionalistas, trataba de sustituir en política exterior el alineamiento pasivo con Estados Unidos por una posición afirmativa (germen de la política exterior independiente) que movilizara internamente al país (bajo el mandato de Kubitschek se creó el SUDENE (la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste), que después iba a dirigir Celso Furtado) y lograra el apoyo de los demás países latinoamericanos, para reclamar a Washington

un “Plan Marshall para América Latina” dentro de las líneas de cooperación regional preconizadas por la CEPAL (Jaguaribe, 2001: 467).

Jaguaribe abandonó el instituto en 1959 por diferencias con la nueva dirección ejecutiva que, merced a una maniobra interna, había logrado cambiar la línea oficial del centro girándolo hacia un nacionalismo extremo respecto a la inversión extranjera (Jaguaribe, 2004; Haag, 2009). Según Jaguaribe, lo que se necesitaba, en cambio, era, de acuerdo a la doctrina keynesiana de la CEPAL, incentivar dicha inversión por el Estado para que complementase la insuficiente inversión nacional, incluso en el sector del petróleo, donde se debatía entonces si Petrobras, creada en 1953 por el gobierno de Getulio Vargas, tenía que seguir actuando en régimen de monopolio (Jaguaribe, 1958; 2006a).

Tras su exilio en Estados Unidos, donde profesó como invitado en Harvard, Stanford y el MIT, Jaguaribe regresó a Brasil en 1969 y fundó un nuevo centro, el Instituto de Estudios Políticos y Sociales, al frente del cual permanecería hasta 2003 (Jaguaribe, 2006a; Haag, 2009). Con el prestigio que le dio su paso por las universidades de élite de los Estados Unidos, participó en el debate sobre la dependencia desde posiciones asimilables a la versión estructuralista de esta teoría (las mantenidas por Celso Furtado y Osvaldo Sunkel), de tendencia reformista. Esto se puede comprobar en el capítulo del libro colectivo en el que participó y que contenía también una contribución de su compatriota Theotônio dos Santos, identificado entonces como el líder de la corriente marxista del dependentismo, de tendencia revolucionaria (Seabra, 2019). El aporte de Jaguaribe fue la construcción de un modelo autónomo para el desarrollo e integración de Latinoamérica que denominó MADIAL, en el que se amplían sus propuestas de 1958 sobre la articulación Brasil-Argentina. La originalidad del MADIAL fue justamente reivindicar el concepto de autonomía para el desarrollo económico y la integración regional, dos procesos “cuyas decisiones relevantes serían tomadas, tanto en el aspecto político como en los aspectos económico, cultural y social, por autores y agencias latinoamericanos, basados en sus propios intereses, conforme a su propia perspectiva y a través de sus libres decisiones” (Jaguaribe, 1969: 24). Pero también, la autonomía se refería al propio modelo, que no era una réplica de los modelos de desarrollo prevalecientes (el “neoliberal” y el “comunista”), lo que preparaba el terreno para la defensa del neutralismo sobre bases económicas. Además, el modelo distinguía entre América Latina como proyecto histórico y como “realidad económica, política y social capaz de convertirse en un sistema que funcione”, y que, en este último sentido

restringido, solo incluía los países “viables” de la región, “destacando por su importancia estratégica... los tres grandes: Argentina, Brasil y México” (Jaguaribe, 1969: 25).

Para lograr los objetivos cruzados del desarrollo y la integración, el MADIAL partía de un diagnóstico de situación en el que se destacan entre otras características, el estancamiento y la marginalidad (derivados de los problemas estructurales identificados por la CEPAL) y la desnacionalización. Esta última tiene tres dimensiones: económica (la transferencia del control de los sectores estratégicos a las multinacionales norteamericanas), cultural (la dependencia científico-tenológica) y político-militar (derivada de la hegemonía de Estados Unidos). Según Jaguaribe (1969: 34), la desnacionalización político-militar era “el fenómeno más relevante y significativo de la presente crisis latinoamericana”, presentando dos caras: la apropiación del poder político por las fuerzas armadas, y “la asimilación de esas fuerzas armadas por el sistema de defensa nacional norteamericano” a partir de la “ideología del anticomunismo” de finales de la década de 1940 (Jaguaribe, 1969: 34-35). Esta ideología había sido la base del sistema de formación militar latinoamericano (las escuelas superiores de guerra diseñadas por Washington, que proporcionó los textos para la formación de oficiales) por el cual se confundió la seguridad nacional de cada país con la de Estados Unidos. Sin embargo, los objetivos económicos, políticos y militares de Estados Unidos no coincidían necesariamente “con los objetivos de desarrollo de los países periféricos y, mucho menos, con el fortalecimiento del poder nacional y de la capacidad de la defensa nacional de éstos” (Jaguaribe, 1969: 37). Además, la permanencia de “la visión estratégica concebida a partir de los intereses nacionales de Estados Unidos” para el mundo del inicio de la Guerra Fría, que era la que tenía la dictadura brasileña del general esguiano Castelo Branco (y su sucesor, Artur da Costa e Silva, hermano de Golbery, el general geopolítico), había quedado obsoleta en el período de la distensión tras la crisis de los misiles, una fase internacional de creciente “multipolaridad” y “equilibrio precario” (Jaguaribe, 1969: 34-35, 44).

La multipolaridad de fines de la década de 1960 era el resultado de una “nueva estratificación mundial” compuesta por tres tipos de países: i) los que tenían asegurada su “viabilidad autónoma” (Estados Unidos, la Unión Soviética, China y “con reservas” Japón, la Comunidad Económica Europea y los países anglosajones de la Commonwealth); ii) “los que continúan disponiendo de bastantes posibilidades de alcanzar y, eventualmente, de expandir, individual o colectivamente, aquellas condiciones mínimas que

aseguren la viabilidad autónoma” (India, América Latina, el Mundo Árabe, y eventualmente Pakistán e Indonesia); y iii) “los que disponen de muy poca posibilidad de alcanzar un desarrollo autónomo viable, individual o colectivamente” (Centroamérica y el Caribe y el resto de países de África y Asia) (Jaguaribe, 1969: 44-45).

Las dos últimas categorías, que agrupaban a todos los “países subdesarrollados”, tenían siete alternativas básicas para sus gobiernos, de las que solo las cuatro primeras permitían alcanzar diferentes niveles de desarrollo: i) “desarrollo autónomo, fundamentalmente por medio de transacciones”; 2) “desarrollo autónomo, por vía revolucionaria”; iii) desarrollo “por incorporación” a uno de bloques; iv) “desarrollo dependiente”; v) “dependencia satelizante o neocolonial” que únicamente garantizaba “la conservación de los privilegios de la élite dominante”; vi) “dependencia *quisling*, con el apoyo pretoriano de minorías locales privilegiadas”; y vii) “dependencia coercitiva, por la mera ocupación militar de la potencia dominante” (Jaguaribe 1969: 45).

En ese contexto, la salida de la crisis latinoamericana según la aplicación de la teoría de la resolución de conflictos pasaba por tres situaciones: dos de “inestabilidad inmanente” (dependencia o revolución) y una de “estabilidad relativa” (autonomía) (Jaguaribe, 1969: 39). Jaguaribe consideró que había plazos adquisitivos y prescriptivos para llevar a cabo la resolución de conflictos: la autonomía podía ser alcanzable en un plazo de no más de 30 años (una generación en el sentido biológico y dos en el sociológico), pero, a medida que se acercase dicho plazo, el dilema entre dependencia o revolución existente de 1968-1969 volvería a reproducirse. La recomendación de Jaguaribe era optar por la alternativa de la estabilidad relativa (autonomía) en su variante más desarrollada: la “autonomía transaccional” (Jaguaribe, 1969: 45). Ello permitiría recuperar el proyecto de desarrollo económico y democracia, frente a “la tendencia objetiva del proceso histórico” que había conducido a América Latina a la “dependencia satelizante”²⁹ por la aplicación del modelo económico “neoliberal” y al “colonialfascismo” político con el apoyo clave del *establishment* empresarial y militar de los Estados Unidos (Jaguaribe, 1969: 26, 46, 50). Y también evitaría que la “dialéctica de la dependencia” desembocase en una revolución difícilmente viable,

²⁹ A los países de América Central y del Caribe (junto con Paraguay, los “países no viables de América Latina”), la “situación geopolítica” los abocaba a la dependencia *quisling* o de “colonialpretorianismo”, mientras que en Ecuador y Bolivia la situación era de “precaria viabilidad” (Jaguaribe, 1969: 50, 71-72).

tras el aprendizaje de la lección cubana por parte de Estados Unidos³⁰ y las condiciones geopolíticas de la región que, salvo “simultaneidad y dispersión de las guerras revolucionarias”, hacían poco factibles la otra alternativa revolucionaria (el modelo de revolución china): al contrario que en la guerra de liberación nacional china, Estados Unidos estaría dispuesto a cargar con los costos de una intervención preventiva dentro de su área de hegemonía por las facilidades logísticas y el escaso riesgo de contra-intervención o resistencia soviética (Jaguaribe, 1969: 64).

Un desarrollo e integración autónomos, que garantizaran “la seguridad nacional y regional”, esto es, “la maximización de la endogenia del desenvolvimiento y de la viabilidad regionales”, no serían factibles sin una “*integración latinoamericana que supusiese la inicial adhesión de todos los países*”, por lo que había que contemplar “condiciones compensatorias” para los países más pequeños y para los de menor nivel de desarrollo relativo: además de crear un mercado único para la producción propia, se necesitaba “un gran fondo de recursos humanos, tecnológicos, naturales y financieros” (Jaguaribe, 1969: 66, 69; cursivas en el original). Y para que “la maximización de la endogenia del desenvolvimiento” se tradujera “en la seguridad de la viabilidad independiente de la región” era necesario también desarrollar la industria militar propia, como condición *sine qua non* (Jaguaribe, 1969: 69-70).

Jaguaribe examina las condiciones de posibilidad para la implantación del modelo autónomo, que consideraba solo aplicable a México y a los países de América del Sur (excluidos Paraguay, Bolivia y Ecuador). Para ello, había que crear Estados desarrollistas en diferentes combinaciones de “capitalismo de Estado” (para los países más adelantados) y “socialismo desarrollista” (para los menos avanzados). En todo caso, planteó que solo Brasil, “en virtud de sus dimensiones continentales”, podría emprender aisladamente su desarrollo autónomo, aunque lo ideal sería que el gigante sudamericano (México no, por su posición excéntrica) iniciara el proceso de integración

³⁰ “Actualmente, los servicios norteamericanos de seguridad, a pesar de la debilidad de sus conceptos e instrumentos analíticos —la teoría subversiva de las revoluciones y el modelo de la contrainsurgencia—, aprendieron las necesarias lecciones pragmáticas del caso cubano para capacitarse a actuar en la práctica, *como si hubieran comprendido que, en las condiciones de América Latina, todos los movimientos populares que conquistaren revolucionariamente el poder, sean cuales fueren sus propósitos y su ideología, terminarán, de hecho, implantando un régimen de tipo socialista desarrollista*” (Jaguaribe, 1969: 62; cursivas en el original).

para detonar un “sistema regional restringido” formado por “el eje Argentina-Brasil, incorporando tan pronto como fuera posible, a Chile y Uruguay” (Jaguaribe, 1969: 72-73). Finalmente, el autor analizó los cuadros apropiados para impulsar esta ideología (en el sentido de movilización para el cambio del *statu quo*) de la “autonomía desarrollista”, que deberían salir de parte de la burguesía empresarial, la clase media técnica y administrativa y la *intelligentsia* revolucionaria compuesta por las “vanguardias militares y universitarias”, de las que deberían surgir los nuevos liderazgos (Jaguaribe, 1969: 75). De este modo, Jaguaribe rehabilitó la vieja interpretación isebiana nacional-burguesa y de alianza de clases para el desarrollo nacional (compartida también por la CEPAL y el Partido Comunista de Brasil), frente a la opción revolucionaria de la teoría marxista de la dependencia y al cosmopolitismo (disfrazado de análisis marxista) de la versión de la dependencia asociada de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, quienes propusieron una apertura sin restricciones al capital extranjero (Domingos, 2008; Bresser-Pereira, 2010).

Diez años más tarde, el período que Jaguaribe había considerado como de deliberación para optar entre dependencia, revolución o autonomía, el contexto internacional parecía haber madurado favoreciendo esta última tras la reconducción de la acción colectiva de los países en desarrollo (el Nuevo Orden Económico Internacional y la Carta de Derechos y Deberes de los Estados) hacia el Diálogo Norte-Sur controlado por los países desarrollados³¹. En ese momento, la estratificación internacional se había simplificado en cuatro niveles de países que iban desde la autonomía a la dependencia: i) los países con “primacía general” gracias a su devastadora capacidad nuclear (Estados Unidos y la Unión Soviética); ii) los países con “primacía regional”, que disponían de medios para garantizar la inexpugnabilidad de su territorio (China) y alcanzar una “autonomía general”; iii) los países con “autonomía regional” (la Comunidad Económica Europea, Japón, Irán, Brasil) o “sectorial” (Arabia Saudí, Venezuela), “potencias medias autónomas” con capacidad para imponer severas penalidades a eventuales agresores dentro de su región o en razón de determinadas ventajas; y iv) países dependientes de aquellos que están dotados de primacía general o regional y, en algunos casos, de las “potencias medias autónomas” (Jaguaribe,

³¹ Caber recordar que Jaguaribe fue un miembro activo del Foro del Tercer Mundo, un organismo que ejerció como *think tank* informal para el G77 (Domínguez, 2019).

1979: 92-93). Para acceder a la autonomía general era necesario disponer en primer lugar de dos requisitos de carácter “habilitatorio”, de ahí que Jaguaribe los denominase también “requisitos estructurales”: la “viabilidad nacional”, cada vez más exigente en cuanto a la masa crítica necesaria desde el punto de vista tecnológico y empresarial; y la “permisibilidad internacional” (Jaguaribe, 1979: 95-96), un concepto plenamente geopolítico:

Se refiere fundamentalmente a la medida en que, dada la situación geopolítica de un país y sus relaciones internacionales, este país disponga de condiciones para neutralizar el riesgo proveniente de terceros países, dotados de suficiente capacidad para ejercer sobre él formas eficaces de coacción. Estas condiciones podrían ser puramente internas —como el desarrollo de una apropiada capacidad económico-militar—, o también externas, como el establecimiento de convenientes alianzas defensivas (Jaguaribe, 1979: 97).

Junto a estos requisitos habilitatorios la autonomía general también precisaba otros de “carácter ejercitatorio” o de “orden funcional” (Jaguaribe 1979: 98), que podían ser alterados “por esfuerzos internos de los países periféricos, o por modificaciones en el comportamiento intrainperial de los países céntricos”, en concreto, “la autonomía técnico-empresarial” o, alternativamente, la disponibilidad de una relación intrainperial con términos de intercambio que no fueran desfavorables merced a “identificaciones de orden étnico-cultural” (Jaguaribe, 1979: 97-98, 128). Dado que esto último, a diferencia de la Commonwealth resultaba inviable en la relación de Estados Unidos con América Latina, la “asimetría centro-periferia” era una situación que tanto las élites como las masas norteamericanas estaban interesadas en preservar (Jaguaribe, 1979: 101). Por tanto, se necesitaba analizar las alternativas de los países de América Latina dentro de la dimensión intrainperial, teniendo en cuenta las restricciones de soberanía que Estados Unidos imponía a los países insertados en su esfera de influencia para atender a dos tipos de necesidades de defensa interna y productivas. En el primer caso, había que incluir no solo los aspectos militares, sino también “los demás elementos esenciales para la mantención de una apropiada capacidad bélica, tanto en términos económico-tecnológicos como geopolíticos, sociopolíticos y otros” (Jaguaribe, 1979: 119). En el segundo caso, Estados Unidos buscaba “la preservación del acceso a las materias primas y otros insumos esenciales” y el control de “los mercados externos para los productos americanos, tanto en el sentido de asegurarles una demanda

complementaria de la doméstica cuanto, sobre todo, para atender las crecientes exigencias de la balanza de pagos, en el sentido de generar suficiente capacidad de pago externo” (Jaguaribe, 1979: 120). En tales condiciones Estados Unidos no debía optar por soluciones etnocéntricas (la maximización de ventajas y expoliación de la periferia fundada en la superioridad de fuerzas) y tampoco resultaba viable ya el “culturalismo céntrico de carácter envolvente” para cooptar élites (las políticas de cooperación interamericanas del período de la Buena Vecindad y luego de la Alianza para el Progreso). Por tanto, la gestión intraimperial debía basarse en una nueva opción de tipo “ecuménico” (en 1969 Jaguaribe la había denominado “comunitaria”), una alternativa de “deliberada autolimitación en el tiempo y en el espacio, de la condición céntrica”, que, a diferencia de los anteriores, era un “modelo ideal” que no había tenido nunca “efectiva aplicación histórica” (Jaguaribe, 1979: 121-122). En todo caso, se trataba de una “alternativa democrática”, con la que el centro propiciaría “la creación de subcentros en las diversas regiones del sistema” a fin de distribuir “crecientes responsabilidades”, lo que incrementaría “en las periferias la extensión y grado de consenso y apoyo al sistema” (Jaguaribe, 1979: 122).

Con la liquidación de la agenda del Nuevo Orden Económico Internacional y el cierre del Diálogo Norte-Sur por medio de la crisis inducida de la deuda (Domínguez, 2019), Jaguaribe publicó un nuevo trabajo, producto del encargo de coordinar el proyecto Brasil 2000 para el presidente José Sarney (Haag, 2009) en que volvió a reclamar la autonomía. Para entonces había que tener en cuenta una nueva tipología de países en desarrollo, que Jaguaribe enmarcaba ya dentro de la “problemática Norte-Sur”:

- 1) El caso de los países que no poseen los medios internos para promover su desarrollo y dependen de la ayuda internacional para lograr tal propósito; 2) el caso de los países cuyo contexto geopolítico es hostil al desarrollo autónomo; y 3) el caso de los países que, por sí mismos y por sus relaciones internacionales, son capaces de emprender serios esfuerzos autónomos de desarrollo (Jaguaribe, 1988: 431).

En un entorno internacional desfavorable que les privaba de “suficiente permisibilidad internacional”, la mayor parte de los países del Tercer Mundo estaban afectados por la “insuficiente viabilidad nacional”, tal como ocurría con los de “América Central” que, a excepción de Costa Rica, estaban controlados históricamente por “élites disfuncionales” (Jaguaribe, 1988: 431). Solo unos pocos países estaban en condiciones de emprender una serie de

desarrollos autónomos: “los más grandes, con amplios recursos naturales y humanos y mercados internos” que les proporcionaran “espacio para su crecimiento, como el Brasil, China e India”, tal y como había planteado Matos; y aquellos de “tamaño intermedio” con suficiente base exportadora para apoyar su proceso inicial de desarrollo, como Argentina y Venezuela (Jaguaribe, 1988: 432). En este contexto, el principal problema para lograr la autonomía era la persistencia de la relación “estructuralmente desequilibrada” entre Norte y Sur, derivada de “la desigualdad estructural de los términos de intercambio impuesta por la superioridad tecnológica preexistente de los países centrales”, que debía corregirse por medio de la cooperación internacional, tal y como postulaban los informes Tinbergen y Brandt (Jaguaribe, 1988: 436). Además, era necesario que la deuda externa, que expresaba “las consecuencias de la desigualdad de los términos de intercambio”, fuera convertida en “una especie de gran Plan Marshall, a fin de reorientar el equilibrio entre los dos hemisferios”: una donación para la mayoría de los países y la reestructuración para “los mejor dotados”, convirtiendo la deuda impagable a corto plazo en un “préstamo a largo plazo, a una tasa de interés real no mayor de 2%, que era la tasa prevaleciente en el momento de contraer la deuda” (Jaguaribe, 1988: 436-437). Jaguaribe, que se hacía eco de este modo de las resoluciones de la Conferencia Económica Latinoamericana (Declaración de Quito) y la Conferencia Regional Sur-Sur de Cartagena de Indias, celebradas ambas en 1984, sentenció que el desequilibrio occidental no debía ser ni sería una característica permanente del mundo; simplemente era “una construcción imperial, que, como las anteriores, no durará para siempre” (Jaguaribe, 1988: 438).

Esta predicción empezó a materializarse a partir de 2001 con los atentados del 11 de septiembre y la incorporación de China a la OMC, aunque el declinismo, como tópico académico, se instalaría en el segundo lustro de la década del 2000, tras las certeras predicciones de Giovanni Arrighi (1994) y las primeras constataciones de Emanuel Todd (2002). En ese contexto, Jaguaribe afirmó que a Estados Unidos le faltaban ya las condiciones para ejercer la “unipolaridad efectiva” por factores de debilidad interna y por la posibilidad de formación de “coaliciones antihegemónicas” a cargo de países como China, India, Rusia, Irán e Irak (Jaguaribe, 2003: 1, 3). En ese club de los países capaces de resistir la supremacía norteamericana, el segundo nivel de la nueva estratificación tripartita mundial del poder también podría entrar Brasil si consolidaba el Mercosur y lo expandía al resto de América del Sur, saliendo de esa manera del nivel inferior de los “países condicionados

o dependientes”, que, en el caso de América Latina, serían todos aquellos que aceptasen la propuesta del ALCA por parte de Estados Unidos (Jaguaribe, 2003: 10). El Área de Libre Comercio de las Américas fue lanzada en la Primera Cumbre de las Américas (Miami, 1994) por Estados Unidos, después de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de la América del Norte, que Jaguaribe contempló como un duro golpe a la integración latinoamericana.³² El ALCA fue el resultado de la multilateralización de la Iniciativa de las Américas de 1990, con la que Estados Unidos retomó el proyecto de la I Conferencia Internacional de Estados Americanos del siglo anterior. Para Jaguaribe, la consolidación y expansión del Mercosur era de una importancia política considerablemente mayor que su importancia comercial: podía convertirse en el instrumento para mejorar la capacidad de negociación internacional que Brasil aisladamente no conseguiría, y, como el resto de sus miembros y socios potenciales, sería absorbido por el ALCA, perpetuando el estatus de dependencia. Si Brasil aspiraba a “preservar su autonomía en la escena internacional” debía fortificar su alianza estratégica con Argentina en el Mercosur y desarrollar un “sistema alternativo para proteger sus intereses” que pasaba por dos elementos: i) “la cooperación económico-tecnológica con otros países continentales del mundo”, como China, India y Rusia; y ii) “la negociación de un acuerdo amplio de negociación con la Unión Europea”, cuyos países habían logrado preservar su “identidad y destino histórico” gracias a la integración (Jaguaribe, 2003: 22; 2007: 331). En el mundo multipolar venidero en proceso de formación, el Mercosur ampliado proporcionaría a los países de América del Sur “la protección durante suficiente tiempo para adquirir la competitividad internacional” y, con respecto al régimen internacional de estratificación de poder, “el acceso al nivel de resistencia, creando un margen satisfactorio de autonomía regional” (Jaguaribe, 2003: 22-23). En definitiva, el Mercosur contribuiría a crear “un orden mundial racional y razonable”, una “civilización planetaria” basada en la *Pax Universalis* (Jaguaribe, 2003: 16, 24).

³² Aunque Jaguaribe consideró que la adhesión de México al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá impedía de hecho el proyecto de integración económica y política latinoamericana (Jaguaribe, 2007), más adelante apostó por recuperar a México a partir de la idea del “regional-desarrollismo” basada en la alianza estratégica de Brasil y Argentina “y ciertamente de México, que es un socio fundamental para ese proceso” (cfr. Haag, 2009: 14).

Tras el rechazo del proyecto del ALCA en 2005, Jaguaribe siguió apostando por consolidar la alianza estratégica Argentina-Brasil, ampliada a un liderazgo tripartito con la incorporación de Venezuela al Mercosur, lo que permitiría impulsar la tarea prioritaria de movilizar recursos financieros para asegurar la ejecución de un programa de interconexión de infraestructuras sudamericano, para lo cual era indispensable la creación del “Banco Sudamericano de Desarrollo” (Jaguaribe, 2007: 334), el viejo proyecto del Banco Latinoamericano para el Tercer Mundo, que, como base de la cooperación Sur-Sur, había propuesto cuarenta años antes Felipe Herrera (Domínguez, 2020a). Y también, después de más de cuatro décadas de que el chileno reclamase la creación de una Organización de Estados Latinoamericanos para el proyecto de integración regional denominado Comunidad de Estados Latinoamericanos (CELAC), Jaguaribe (2006b) saludó la posibilidad de consolidar una Comunidad Sudamericana de Naciones, que, a partir de la tríada Argentina-Brasil-Venezuela, se convirtiera en un interlocutor mundial independiente al nivel de la Unión Europea o de países como China e India. Ante los desafíos planetarios provocados por el calentamiento global, el emergente bipolarismo Estados Unidos-China, el agravamiento de las asimetrías Norte-Sur y la inviabilidad de extender la civilización industrial ante la futura escasez de minerales estratégicos, esta Comunidad:

disponiendo de una amplia gama de recursos energéticos, hídricos y minerales, tendrá la posibilidad de subsistir en gran medida con sus propios recursos y condiciones favorables, por un lado, para protegerlos incomparablemente mejor de lo que cualquiera de los países miembros podría hacer de forma aislada, y, por otro lado, para negociar la importación de los recursos de que carezca (Jaguaribe, 2006b: 322).

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

La reflexión teórica e histórica precedente ha mostrado que el pensamiento geopolítico fue anterior al uso de los términos geopolítica y geoconomía y tuvo una proyección universal, que, en el caso de América Latina y el Caribe, fue constitutiva hasta del propio imaginario regional. América Latina fue un término acuñado desde la geopolítica y para la geopolítica, atrapado entre la realidad geográfica del Hemisferio occidental y su ideología del panamericanismo, y la construcción histórica de la latinoamericanidad como proyecto regional autónomo, también ideológico, pero como horizonte

utópico movilizador para cambiar el *statu quo* de lo que se identificó, ya antes de la Primera Guerra Mundial, como situación de dependencia.

En efecto, el alumbramiento del vocablo América Latina echó raíces en un debate geopolítico antiimperialista de oposición a los dos principales proyectos imperiales de control de la región durante la segunda mitad del siglo XIX: el europeo y el norteamericano, que es el que acabó imponiéndose por razones geográficas de “inescapable vecindad” (Borón, 2014: 89) más o menos inmediatas. Estados Unidos fue, junto con Alemania, la gran potencia emergente de fines del siglo XIX en la competencia inter-imperialista, de modo que allí también se desarrollaron tempranamente las ideas telúricas (poder continental o continentalismo) y talasocráticas (poder naval o navalismo), que, aunadas a la noción orgánica del Estado (incluyendo su proceso de desarrollo económico y sus valores propios como parte de sus instituciones informales), resultaron características de la geopolítica clásica. El aporte del capítulo revela que los conceptos de la geopolítica clásica y su variante geoeconómica de primera generación siguen siendo fundamentales (ahora rescatados y debidamente actualizados por la cuarta generación de estudios geoeconómicos) para entender la relación triangular actual de América Latina con Estados Unidos y China.

En particular, de la revisión de la extensa literatura sobre geopolítica y geoconomía destaca el concepto de *Nareland* (Solberg, 2012), un espacio en el que tiene lugar la disputa por los recursos naturales entre las grandes potencias, que puede discurrir en términos geopolíticos (mediante el uso geoestratégico del poder político por medios diplomáticos o militares, las D de Diplomacia y Defensa) o geoeconómicos (mediante el uso geoestratégico del poder económico a través del control sobre los mercados, los recursos financieros, naturales y tecnológicos y las reglas de los regímenes que estructuran el orden económico internacional, esto es, la D de Desarrollo).

La condición de *Nareland* sigue siendo una de las principales justificaciones para la integración económica regional, una aspiración largamente acariciada por el antiimperialismo cultural, político e institucional que caracterizó sucesivamente el pensamiento geopolítico (el de los tres autores estudiados en la segunda parte del capítulo), como alternativa al proyecto subalterno del panamericanismo avanzado desde Estados Unidos a partir de la producción del imaginario geopolítico de América Latina. La otra América se configuró desde el “Coloso del Norte” como una región fragmentada en diversas geografías, pero unificada por su inferioridad racial e institucional. En este punto, el pensamiento geopolítico clásico norteamericano

y la teoría de la modernización asociada a los Estudios Latinoamericanos posteriores a la Segunda Guerra Mundial como vehículo ideológico para la promoción del interamericanismo tuvieron una continuidad esencial. Por cierto, tal continuidad llega hasta nuestros días con las versiones extremas generadas desde el pensamiento económico anglosajón en torno al debate de la nueva economía institucionalista entre fatalistas (los que consideran que los bloqueos al desarrollo, relativos a la influencia negativa del clima, la geografía, la historia o la cultura sobre las instituciones, son inmodificables) y optimistas (los que consideran que simplemente se necesita voluntad política para adoptar las instituciones correctas como variables exógenas), unidos ambos por la misma creencia sobre la superioridad de las instituciones (¿y de la raza?) anglosajonas (Chang, 2011; 2018; Domínguez, 2021).

Para Estados Unidos, América Latina, como parte del Hemisferio occidental, se convirtió en un área sujeta a control y apropiación de acuerdo a una lógica espacial de círculos concéntricos por la que el patio trasero de Spykman (1942), derivado del Mediterráneo Americano de Semple (1903), se debía ir ampliando hacia la Zona Intermedia comprendida entre Ecuador y la desembocadura del Amazonas de la cartografía militar del Cuarto de Esfera, con la aspiración de integrar toda la otra América, especialmente los esquivos países ABC, en la Defensa Hemisférica. Este objetivo final, que no se modificó desde las primeras nociones de la Doctrina Monroe y del Destino Manifiesto hasta la actualidad, es mantener a América Latina, desde México hasta la Patagonia, como reserva estratégica para los Estados Unidos, máxime ahora que la transición energética y hacia la electromovilidad para la lucha contra el cambio climático van a revalorizar el *Nareland* integrado por las nuevas venezuelas: los países latinoamericanos ricos en litio, níquel o cobre, como Cuba, México, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil, Argentina y Chile (Ray y Barbosa, 2020; Domínguez, 2021; Klare, 2021).

Desde el complejo integracionista latinoamericano, el pensamiento de Ugarte, Haya de la Torre y Jaguaribe, representativo respectivamente de tres períodos muy diferentes del antiimperialismo —el anterior a la Primera Guerra Mundial, el de entreguerras, y el del auge y declive de la hegemonía norteamericana— compartió la visión geopolítica común dominada por el imaginario que propiamente se denominaría luego desarrollista: la integración regional (Estados Unidos del Sur, Indoamérica o Mercosur) como condición para lograr los proyectos nacionales de desarrollo económico independiente mediante la consolidación de una industria naciente que cambiara las ventajas comparativas regionales desde la exportación de materias primas

a la de productos manufacturados; la centralidad de Brasil para el éxito de la integración sudamericana, sin cuya participación (el latinoamericanismo parcial de Ugarte) la industrialización resultaría truncada; la aspiración a una integración de toda la región a partir de la irradiación del núcleo original de países viables (el eje Brasil-Argentina-Chile o “sistema regional restringido” de Jaguaribe) que en una división subregional construida como espejo de las cartografías geopolíticas norteamericanas acabara incluyendo a México; la importancia otorgada a las infraestructuras y las comunicaciones (con el asunto clave de la internacionalización del Canal de Panamá destacado ya por Haya de la Torre) para lograr la integración regional y promover el desarrollo; y la necesidad de construir un bloque de poder alternativo (una revolución democrático-burguesa), a fin de sustituir a las élites extractivas subalternas del imperialismo pero disfuncionales para lograr el anhelado desarrollo.

Estos tres autores aportaron, además, todo el instrumental conceptual propio de la geopolítica clásica y de la geopolítica alternativa, aunque, con la excepción de Jaguaribe, no usaran el término geopolítica. Tanto Haya de la Torre como el mismo Ugarte desplegaron el repertorio de las idas desarrollistas, que luego se pondrían en circulación durante de la segunda mitad del siglo XX, con la participación de Jaguaribe como traductor político de los conceptos económicos de la CEPAL. Así, Ugarte analizó la realidad latinoamericana a partir de conceptos clásicos como balance de poder (“balanza de intereses que se anulan”), *soft balancing* (“equilibrio de influencias”) y choque de civilizaciones (los “mundos irreductibles” a un lado y otro de la frontera de Estados Unidos con México o “límite entre dos civilizaciones”), y habló directamente de “dependencia”, de “países satélites” latinoamericanos en desarrollo desigual motivado por la exportación de materias primas, de la necesidad de proteger mercados en el propio continente para la industrialización y liberarse del “vasallaje del consumo” de productos extranjeros, y de un proyecto de “autonomía” (integración regional) para el desarrollo (“la prosperidad interior y la independencia nacional”), que implicaba sustituir a las “élites temerosas y egoístas” mediante un nuevo tipo de Estado, que anticipa la variante desarrollista. Por su parte, Haya de la Torre sistematizó todo lo anterior con una actualización de la terminología que le convierte en un verdadero pionero del desarrollismo y la geopolítica marxista: “capitalismo de Estado”, “nacionalismo económico”, “industrialización”, etapismo, estructura de exportación reveladora de nivel de desarrollo, “dualismo” económico (que anticipa el concepto de heterogeneidad estructural), o “dependencia del sistema capitalista mundial de los centros comando”.

Finalmente, Jaguaribe, que sustituyó los ecos ratzelianos de Ugarte por los planteamientos culturalistas de Weber para legitimar el Estado desarrollista, sistematizó los conceptos de autonomía y viabilidad de los países. Habló de “dependencia satelizante”, “endogenia del desarrollo”, “permisibilidad internacional” y “potencias medias autónomas”. Como su contemporáneo Matos, intuyó la noción de país emergente, apeló a la cooperación económico-tecnológica con China y la negociación con la Unión Europea para lograr el balance de poder, y defendió la protección las industrias nacientes para cambiar ventajas comparativas. Por último, anticipó el concepto geoeconómico de *Nareland* y la centralidad del mismo para organizar “la viabilidad regional”, a partir de un Banco Sudamericano de Desarrollo (que es el proyecto que detonó el término Cooperación Sur-Sur) y de la interconexión de infraestructuras (que es la apuesta de la cooperación china para la transformación estructural), todo ello articulado en un multilateralismo defensivo (representado ahora por la CELAC y el Grupo de Puebla) que permitiera consolidar la autonomía de América Latina para su desarrollo.

REFERENCIAS

- Agnew, John (2004). *Geopolitics. Re-visioning world politics*. Londres: Routledge, Second Edition.
- _____(2011). Capitalism, Territory and “Marxist Geopolitics”. *Geopolitics*, 16(1): 230-233.
- Aguiar, João Catraio (2018). Tradición, agonía y consenso en la Geopolítica brasileña entre 1930 y 1964. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 9(1): 87-111.
- Anselmo, R.C. Martins de Souza y Bray, S. Carlo (2002). Geografia e geopolítica na formação nacional brasileira: Everardo Adolpho Backheuser. En L. Helene de O. Gerardi e I. Alves Mendes (orgs.). *Do Natural, do Social e de suas Interações: visões geográficas*. Rioclaro: UNESP/AGETEO, 109-119.
- Ardao, Arturo (2006). Panamericanismo y latinoamericanismo. En Leopoldo Zea (coord.), *América Latina en sus ideas*. México: Siglo XXI editores, 157-171.
- Arndt, H.W. (1981). Economic Development: A Semantic History. *Economic Development and Cultural Change*, 29(3): 457-466.
- Arrighi, Giovanni (1994). *The Long Twentieth Century. Money, Power, and the Origins of Our Times*. Londres: Verso.
- Arrighi, Giovanni y Silver, Beverly (1999). Conclusion. En Giovanni Arrighi y Beverly J. Silver (eds.), *Chaos and Governance in the Modern World System*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 271-289.

- Baracuhy, Braz (2019). Geo-economics as a dimension of grand strategy: notes on the concept and its evolution. En Mikael Wigell, Sören Scholvin and Mika Aaltola (eds.), *Geo-Economics and Power Politics in the 21st Century. The Revival of Economic Statecraft*. Londres: Routledge, 14-27.
- Bergel, Martín (2011). El anti-norteamericanismo en América Latina (1898-1930). Apuntes para una historia intelectual. *Nueva Sociedad*, 236: 152-167.
- Betancur-Díaz, Ana M. (2020). De la geopolítica clásica a la geopolítica crítica: perspectivas de análisis para fenómenos del espacio y del poder en América Latina. *Forum. Revista del Departamento de Ciencia Política*, 17: 126-149.
- Bethell, Leslie (2012). Brasil y “América Latina”. *Prismas. Revista de Historia Intelectual*, 16(1): 53-78.
- Black, Jeremy (2016). *Geopolitics and the Quest for Dominance*. Bloomington: Indiana University Press.
- Blackwill, Robert D. y Harris, Jennifer M. (2016). *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge Mas.: Harvard University Press.
- Borón, Atilio A. (2014). *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. Buenos Aires: Luxemburg.
- Bresser-Pereira, L. Carlos (2010). As três interpretações da dependencia. *Perspectivas*, 38: 17-48.
- Briones, Álvaro (1975). Neofascismo y nacionalismo en América Latina. *Comercio Exterior*, 25(7): 739-748.
- Bruckmann, Mónica (2011). *Recursos naturales y la Geopolítica de la Integración Sudamericana*. Mountain View: Creative Commons.
- Cabrera, Lester (2018). La construcción de la geopolítica en Suramérica: puntos de encuentro y desencuentro de una disciplina relegada. *Análisis Político*, 94: 175-192.
- _____(2020). Geopolítica crítica: alcances, límites y aportes para los estudios internacionales en Sudamérica. *Foro Internacional*, 50(1): 61-95.
- Cairo, Heriberto, Bringel, Breno y Ríos, Jerónimo (2020). Geopolítica externa del regionalismo latinoamericano: nuevas configuraciones en el orden mundial contemporáneo. *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*, 11(19): 77-99.
- Callinicos, Alex (2016). Marxism: and the Very Idea of Critical Political Economy. En Alan Cafruny, Leila S. Talani y Gonzalo Pozo (eds.), *The Palgrave Handbook of Critical International Political Economy*. Londres: Palgrave MacMillan, 49-66.
- Chang, Ha-Joon (2011). Institutions and economic development: theory, policy and history. *Journal of Institutional Economics*, 7(4): 473-498.
- _____(2018). The rise and fall(?) of the ABP (Anything But Policy) discourse in development economics. En Dastidar, A.G., Malhotra, R., & Suneja, V. (Eds.). (2018). *Economic Theory and Policy amidst Global Discontent: Essays in Honour of Deepak Nayyar*. Routledge India, 61-77. <https://doi.org/10.4324/9781351137584>
- Chapman, Bert (2011). *Geopolitics. A Guide to the Issues*. Santa Barbara, Praeger.
- Child, John (1979a). Geopolitical Thinking in Latin America. *Latin American Research Review*, 14(2): 89-111.

- ____ (1979b). From “Color” to “Rainbow”: U.S. Strategic Planning for Latin America, 1919-1945. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 21(2): 233-259.
- Cohen, Saul B. (2015). *Geopolitics. The Geography of International Relations*. Lanham, Rowan & Littlefield, Third Edition.
- Colás, Alejandro y Pozo, Gonzalo (2011). The Value of Territory: Towards a Marxist Geopolitics. *Geopolitics*, 16(1): 211-220.
- Cormick, Silvina (2013). De líder del antiimperialismo latinoamericano a “figurón”: una relectura de la condición marginal de Manuel Ugarte en los años treinta. *Estudios de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas*, 15(1): 49-63.
- Costa, Wanderley M. da y Théry, Hervé (2012). Quatre-vingts ans de géopolitique au Brésil: de la géographie militaire à une pensée stratégique nationale. *Hérodote. Revue de géographie et de géopolitique*, 146-147(3): 253-276.
- Coutau-Bégarie, Hervé (1990). Géopolitique théorique et géopolitique appliquée en Amérique latine. *Hérodote. Revue de géographie et de géopolitique*, 57: 160-179.
- Croguennec-Massol, Gabrielle (2018). Una canal para Nicaragua: el proyecto de Luis Napoleón Bonaparte. En Josef Opatrný (coord.), *Caribe Hispano y Europa. Siglos XIX y XX. Dos siglos de relaciones*. Praga: Editorial Karolinum, 211-219.
- Cunhai, Guo (2018). La construcción de la imagen de China en América Latina en el siglo XXI. En Wu Baiyi (ed.), *Pensamiento social chino sobre América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 291-314.
- Desai, Radhika (2013). *Geopolitical Economy. After US Hegemony and Globalization and Empire*. Londres: Pluto Press.
- Dodds, Klaus (2007). *Geopolitics. A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Domínguez, Rafael (2017). La Alianza para el Progreso. Aportes para una teoría crítica de la cooperación. En Rafael Domínguez y Gustavo Rodríguez Albor (eds.), *Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica*. Barranquilla: Editorial Uniautónoma, 105-161.
- ____ (2019). La constelación del Sur: la Cooperación Sur-Sur en el cuarenta aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires. En Rafael Domínguez, Giuseppe Lo Brutto y Javier Surasky (eds.), *La constelación del Sur: lecturas histórico-críticas de la Cooperación Sur-Sur*. Puebla: BUAP y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, 13-131.
- ____ (2020a). Cooperación internacional en países de renta media. Perspectiva histórica latinoamericana para una Cooperación Sur-Sur renovada. En Denisse Grandas y Claudia Moreno (coords.), *Cooperación internacional en América Latina en clave de paz y desarrollo*. Bogotá: Editorial Neogranadina, 33-88.
- ____ (2020b). Crisis orgánica, dependencia y neofascismo periférico en América Latina. Ensayo de presentación e interpretación. *Bajo el Volcán*, 2(3): 9-75.
- ____ (2021). América Latina y la maldición de los recursos: el debate en la larga duración. *El Trimestre Económico*, 351: 769-806.

- Domingos, C.S. Machado (2008). Nacionalismo no Brasil: o papel dos intelectuais do ISEB. *Revista Intellectus*, 7(1): 1-30.
- Douzet, Frédéric y Kaplan, David H. (2012). La géopolitique dans le monde anglo-américain. *Hérodote. Revue de géographie et de géopolitique*, 146-147(3): 237-252.
- Du, Debin *et al.* (2016). Twenty-five years of progress in geopolitics research: Efforts from China's geographers. *Journal of Geographical Sciences*, 26(8): 1223-1242.
- Ferreira, T.S. Henriques (2017). Intelectuais e política externa: o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e a política externa independente (PEI). *Revista de Estudos Internacionais*, 8(3): 118-131.
- Flint, Colin (2006). *Introduction to Geopolitics*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Fornillo, Bruno (2015). Centralidad y permanencia del pensamiento geopolítico en la historia reciente de Sudamérica (1944-2015). *Estudios Sociales del Estado*, 1(2): 118-148.
- Frank, Andre G. (1998). *ReORIENT. Global Economy in the Asian Age*. Berkeley: University of California Press.
- Freres Jr., João (2008). *La historia del concepto "Latin America" en los Estados Unidos de América*. Santander: Ediciones de la Universidad de Cantabria.
- Garay, Cristián (2019). Ramón Cañas Montalva (1896-1977). Consejero geopolítico de las administraciones radicales en Chile, 1938-1952. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 14(2): 83-106.
- García, Manuel A. (2014). De la "Patria Grande" a la "Madre Patria": Manuel Ugarte y el hispanoamericanismo español (1900-1930). *Revista de Indias*, 74(261): 591-622.
- Gerig, Malfred (2021). El retorno de la Trampa de Tucídides: la Gran Estrategia de Estados Unidos y China frente a la disputa hegemónica desde la perspectiva de la economía política los sistemas-mundo. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 12(1): 99-122.
- Gobat, Michel (2013). The Invention of Latin America: A Transnational History of Anti-Imperialism, Democracy, and Race. *American Historical Review*, 118(5): 1345-1375.
- Guerra, Sergio y Maldonado, Alejo (2000). Raíces históricas de la integración latinoamericana. En Carolina Crisorio *et al.*, *Historia y perspectiva de la integración de Latinoamérica*. San Nicolás de Hidalgo: Asociación por la Unidad de Nuestra América / Universidad Michoacana, 31-84.
- Gupta, Anirudha (1997). Issues in South Asia: Geopolitics or Geoeconomics. *International Studies*, 34(1): 15-24.
- Guzzini, Stefano (2011). Marxist Geopolitics: Still a Missed Rendez-Vous? *Geopolitics*, 16(1): 226-229.
- Haag, Carlos (2009). Helio Jaguaribe. Um otimista de curto prazo. *Pesquisa FAPESP*, 160: 11-15
- Hastedt, Glenn (2004). *Encyclopedia of American Foreign Policy*. Nueva York: Facts of File Inc.

- Haya de la Torre, Víctor R. ([1935] 2010). *El antiimperialismo y el APRA*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Hirschman, Albert O. (1980). *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Berkeley: University of California Press.
- Hodge, Eduardo (2013). La defensa continental de América Latina en el pensamiento de Manuel Ugarte y Víctor R. Haya de la Torre (1900-1945). *Latino-america: revista de estudios latinoamericanos*, 52(1): 139-164.
- Hu, Wei *et al.* (2020). Analysis of the Development Level of Geo-Economic Relations between China and Countries along the Belt and Road. *Sustainability*, 12(3), 816.
- Jaguaribe, Helio ([1958] 2013). *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão.
- ____ ([1969] 2017). Dependencia y autonomía en América Latina. En Helio Jaguaribe *et al.*, *La dependencia político-económica de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 23-80.
- ____ (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, 12(46): 91-130.
- ____ (1988). La relación Norte-Sur. *Estudios Internacionales*, 21(84): 425-438.
- ____ (2001). O governo Kubitschek. En Helio Jaguaribe, *Brasil, mundo e homem na atualidade. Estudos diversos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, 463-475.
- ____ (2003). General Introduction. En Helio Jaguaribe y Álvaro de Vasconcelos (eds.), *The European Union, Mercosul and the New World Order*. Londres: Frank Cass, 1-25.
- ____ (2004). O ISEB e o desenvolvimento nacional. En Helio Jaguaribe, *Brasil, mundo e homem na atualidade. Estudos diversos*. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2008, 541-552.
- ____ (2006a). Depoimento sobre o ISEB. En Helio Jaguaribe, *Brasil, mundo e homem na atualidade. Estudos diversos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, 917-936.
- ____ (2006b). Brasil-Argentina, a indispensável aliança. En Helio Jaguaribe, *Brasil, mundo e homem na atualidade. Estudos diversos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, 315-324.
- ____ (2007). Ibero-América como proceso histórico-cultural e como projeto político. En Helio Jaguaribe, *Brasil, mundo e homem na atualidade. Estudos diversos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, 325-334.
- Johnson, Emory R. (1893). Inland Waterways: Their Relation to Transportation. *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 4(5, suplmento): 133-146.
- ____ (1896). The Nicaragua Canal and the economic development of the United States. *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 7(1): 38-48.

- Kai, Wang y Jianjun, Ni (2019). An Approach for Building a High-Quality Belt and Road. *Contemporary International Relations*, 29(6): 87-106.
- Keasbey, Lindely M. (1896a). *The Nicaragua Canal and Monroe Doctrine. A political history of Isthmus transit, with special reference to the Nicaragua Canal project and the attitude of the United States thereto*. Nueva York: G.P. Putnam's Sons.
- ____ (1896b). The Nicaragua Canal and the Monroe doctrine. *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 7(1): 1-31.
- ____ (1899). The urgent need of interoceanic communication. *Political Science Quarterly*, 14(4): 594-605.
- ____ (1901a). The study of economic geography. *Political Science Quarterly*, 16(1): 79-95.
- ____ (1901b). Principles of economic geography. *Political Science Quarterly*, 16(3): 476-485.
- Kelly, Philip L. (1984). Geopolitical Themes in the Writings of General Carlos de Meira Matos of Brazil. *Journal of Latin American Studies*, 16(2): 439-461.
- ____ (2016). *Classical Geopolitics. A New Analytical Model*. Stanford: Stanford University Press.
- Kennedy, Paul (1987). *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. Nueva York: Vintage Books.
- Keohane, Robert O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Klare, Michael (2021). Lithium, Cobalt, and Rare Earths. The Post-Petroleum Resource Race and What to Make of It, <https://tomdispatch.com/lithium-cobalt-and-rare-earths/>.
- Kumar, Praveen (2020). A Geopolitical Study of the Indo-Pacific through the Theories of Ancient East and Modern West. *The Journal of Society and Media*, 4(1): 91-132.
- Lacoste, Yves ([1997] 2009). Géopolitique, économie et nation. *Géoeconomie*, 50: 39-44.
- ____ (2012). La géographie, la géopolitique et le raisonnement géographique. *Hérodote. Revue de géographie et de géopolitique*, 146-147(3): 14-44.
- Latham, Andrew (2007). The Confucian Continuities of Chinese Geopolitical Discourse. *Macalister International*, 18: 243-251.
- Lorot, Pascal ([1997] 2009). De la géopolitique à la géoeconomie. *Géoeconomie*, 50: 9-19.
- ____ (2001). La géoeconomie, nouvelle grammaire des rivalités internationales. *L'information géographique*, 65(1): 43-52.
- Luttwak, Edward N. (1990). From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce. *The National Interest*, 20: 17-23.
- ____ (1993). *The Endangered American Dream. How to Stop the United States from Becoming a Third-World Country and How to Win the Geo-economic Struggle for Industrial Supremacy*. Nueva York: Simon and Schuster.

- _____. (2012). *The Rise of China Vs. The Logic of Strategy*. Cambridge Mass: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Mackinder, Harlford J. (1904). The geographical pivot of history. *The Geographical Journal*, 170(4): 298-321.
- Mahan, Alfred T. ([1897] 1917). *The interest of America in sea power, present and future*. Boston: Little, Brown and Co.
- _____. (1900). *The Problem of Asia and Its Effect upon International Policies*. Boston: Little, Brown and Co.
- Mamalakis, Markos (1978). The New International Economic Order: Centerpiece Venezuela. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 20(3): 265-295.
- Marinello, Juan, Achúgar, Hugo y Vitier, Cintio (2005). *José Martí. Nuestra América*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho.
- Marini, R. Mauro (1969). *Subdesarrollo y revolución*. México: Siglo XXI.
- _____. (1977). La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo. *Cuadernos Políticos*, 12: 20-39.
- Martins, M.A. Fávaro y Martin, A. Roberto (2018). O retorno da geopolítica e a atualidade de Ratzel: notas sobre um debate brasileiro. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, 51: 119-139.
- Martyanov, Andrei (2021). *Disintegration. Indicators of the coming American collapse*. Piedmont: Clarity Press Inc.
- Mateo y Sousa, Eligio (1994). De la geopolítica a la geoconomía. *Comercio Exterior*, 42(10): 974-978.
- Melgar, Ricardo (2004). El populismo indoamericano: entre Haya de la Torre y Trotsky. *Cuadernos Americanos*, 103: 150-165.
- Miller, J.W. (1896). The advantages of the Nicaragua route. *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 7(1): 32-37.
- Moisio, Sami (2018). Towards Geopolitical Analysis of Geoeconomic Processes. *Globalizations*, 21(1): 22-29.
- Nascimento, L.E. Felício do (2016). *O Ocidente como ideal, propósito e programa: a ESG e a geopolítica do Brasil de Golbery do Couto e Silva* (Tesis de Maestría). Universidad Federal do Rio Grande do Norte, Brasil.
- Nolte, Delef y Wehner, Leslie E. (2016). Geopolitics in Latin America, Old and New. En David R. Mares y Arie M. Kacowicz (eds.), *Routledge Handbook of Latin American Security*. Londres: Routledge, 33-43.
- Nye, Joshep S. (1968). Comparative Regional Integration: Concept and Measurement. *International Organization*, 22(4): 855-880.
- Ó Tuathail, Gearóid O. (1996). *Critical Geopolitics. The Politics of Writing Global Space*. Londres: Routledge.
- _____. (1998). Thinking critically about geopolitics. En Gearóid O. Ó Tuathail, Simon Dalby y Paul Routledge (eds.), *The Geopolitics Reader*, Londres: Routledge, 1-12.

- Padula, Raphael y Fiori, J. Luís (2019). Geopolítica e Desenvolvimento em Petty, Hamilton e List. *Revista de Economia Política*, 39(2): 236-252.
- Parisot, James (2015). Expanding *Geopolitical Economy*: A Critique of the Theory of Successive Hegemonies. *Research in Political Economy*, 30A: 155-174.
- Pfeffer, R. Somberg (2017). Os discursos de Juscelino Kubitschek sobre a Operação Pan-americana e a construção de uma identidade americana. *Caderno de Relações Internacionais* 8(15): 123-149.
- Piñeyro, José L. (1994). Geopolítica y seguridad nacional en América Latina: Visión histórica y teórico-política. *Sociológica*, 9(25).
- Pita, Alexandra (2018). El capítulo faltante. La Unión Latino Americana entre 1926 y 1927. *Cuadernos de Historia. Serie economía y sociedad*, 21: 77-107.
- Quijada, Mónica (1998). Sobre el origen y difusión del nombre “América Latina” (o una variación heterodoxa en torno al tema de la construcción social de la verdad). *Revista de Indias*, 58(214): 595-616.
- Ray, Rebecca y Barbosa, P.E. Batista (2020). *China-Latin American Economic Bulletin. 2020 Edition*. Boston: Boston University Global Development Center.
- Richards, Edward D. (1962). Louis Napoleon and Central America. *The Journal of Modern History*, 34(2): 178-184.
- Roberts, Susan M. (2016). Neoliberal geopolitics. En Simon Springer, Kean Birch y Julie MacLeavy (eds.), *The Handbook of Neoliberalism*. Nueva York: Routledge, 433-443.
- Rodrigues, B. Salgado y Martins, C. Eduardo (2015). Por una geopolítica latinoamericana. *Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano*, 30: 1-4.
- Salvatore, Ricardo D. (2006). *Imágenes de un imperio. Estados Unidos y las formas de representación de América Latina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Sarthou, Nerina (2011). Las revistas científicas de Ciencias Sociales: un acercamiento a la legitimación en el campo científico de las relaciones internacionales en Argentina (1958-1990). *Revista Brasileira de História da Ciência*, 5(2): 296-314.
- Scarfi, Juan P. (2013). La emergencia de un imaginario latinoamericanista y antiestadounidense del orden hemisférico: de la Unión Panamericana a la Unión Latinoamericana (1880-1913). *Revista Complutense de Historia de América*, 39: 81-104.
- Scholvin, Sören y Wigell, Mikael (2019). Geo-economic power politics. An introduction. En Mikael Wigell, Sören Scholvin and Mika Aaltola (eds.), *Geo-Economics and Power Politics in the 21st Century. The Revival of Economic Statecraft*. Londres: Routledge, 1-13.
- Seabra, Raphael L. (2019). Do *dependantismo* à teoria marxista da dependencia: uma síntese crítica desta transição. *Revista Sociedade e Estado*, 34(1): 261-283.
- Semple, Ellen C. (1903). *American history and its geographic conditions*. Boston: Houghton Mifflin.
- Shichor, Yitzhak (2018). China's Belt and Road Initiative Revisited. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 4(1): 39-53.

- Shoujun, Cui y Zheng, Zhang (2018). China y la infraestructura en América Latina desde la perspectiva de la diplomacia económica. En Wu Baiyi (ed.), *Pensamiento social chino sobre América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 261-289.
- Shoup, Laurence H. (2021). The Council of Foreign Relations, the Biden Team, and Key Policy Outcomes. *Monthly Review*, 73(1), <https://monthlyreview.org/2021/05/01/the-council-on-foreign-relations-the-biden-team-and-key-policy-outcomes/>.
- Solberg, Klaus (2012). *Geoeconomics*. Londres: Ventus Publishing Aps.
- Song, Tao *et al.* (2016). Progress in international geopolitical Research from 1996 to 2015. *Journal of Geographical Sciences*, 26(4): 497-512.
- Souza e Silva, C. Araujo (2007). Reforma política e desenvolvimento em Hélio Jaguaribe. *Intellèctus*, 6(2): 1-19.
- Sparke, Matthew (2018). Geoeconomics, Globalisation and the Limits of Economic Strategy in Statecraft: A Response to Vihma. *Globalizations*, 21(1): 30-37.
- Spykman, Nicholas J. (1942). *America's Strategy in World Politics. The United States and the Balance of Power*. Nueva York: Harcourt, Brace and Co.
- Tambs, Lewis A. (1970). Latin American Geopolitics: A Basic Bibliography. *Revista Geográfica*, 73: 71-105.
- Thorntorn, Christy (2018). A Mexican International Economic Order? Tracing the Hidden Roots of the Charter of Economic Rights and Duties of States. *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, 9(3): 389-421.
- Todd, Emanuel (2002). *Après l'empire. Essai sur la décomposition du système américain*. París, Gallimard.
- Tokatlian, Juan G. (2012). Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate. *Desarrollo Económico*, 51(204): 475-492.
- Tripolone, Gerardo (2015). Segundo Storni, el mar y la desespacialización de la política. *Geopolitica(s)*, 6(1): 137-152.
- Turner, Frederick J. (1894). The Significance of the Frontier in American History. *Annual Report of the American Historical Association for the year 1893*, Washington: Government Printing Office, 197-227.
- Ugarte, Manuel (19 oct. 1901a). El peligro yanqui. *El País*, <https://constitucion-web.blogspot.com/2010/11/el-peligro-yanqui-manuel-ugarte-1901.html>.
- ____ (9 nov. 1901b). La defensa latina. *El País*, <http://www.amersur.org/PolInt/Ugarte.htm>.
- ____ (1911). *El porvenir de la América latina. La raza. La integridad territorial y moral. La organización interior*. Valencia: F. Sempere y Cía. Editores.
- ____ (1922a). *Mi campaña hispanoamericana*. Barcelona: Editorial Cervantes.
- ____ ([1922b] 2010). *La patria grande*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- ____ (1923). *El destino de un Continente*. Madrid: Mundo Latino.
- Vasconcelos da Silva, A. Conceição (2013). Golbery e a modernidade brasileira. *Intellèctus*, 12(2): 1-11.

- Vihma, Antto (2018). Geoeconomic Analysis and the Limits of Critical Geopolitics: A New Engagement with Edward Luttwak. *Geopolitics*, 23(1): 1-21.
- Von Chrismar, Julio C. (1979). Algunas definiciones y alcance de la geopolítica. *Seguridad Nacional*, 14: 7-20.
- ____ (1983). Vigencia de las leyes geopolíticas y sus aplicaciones en la seguridad nacional. *Política y Geoestrategia*, 28: 39-61.
- ____ (1984). Fundamentos geopolíticos de la política exterior de Brasil. *Política y Geoestrategia*, 33: 59-92.
- ____ (1993). Las recientes y actuales alteraciones de la situación política mundial: una visión desde la geopolítica. *Política y Estrategia*, 57: 63-76.
- Ye, Emily T. (2016). Introduction: The geoeconomics and geopolitics of Chinese development and investment in Asia. *Eurasian Geography and Economics*, 57(3): 275-285.
- Zhao, Tingyang (2019). *Redefining A Philosophy for World Governance*. Singapur: Foreign Language Teaching and Research Press y Palgrave MacMillan.
- Zhexin, Zhang (2018). The Belt and Road Initiative. China's New Geopolitical Strategy? *China Quarterly of International Strategic Studies*, 4(3): 327-343.

LA GEOPOLÍTICA DE MÉXICO EN EL MARCO DE LA NUEVA RUTA DE LA SEDA DEL SIGLO XXI

ADA CELSA CABRERA GARCÍA¹
EDUARDO CRIVELLI MINUTTI²

INTRODUCCIÓN

A partir de 2020, México asumió la presidencia de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en un contexto en el que, desde 2018, el gobierno chino invitó a los países que conforman este bloque de integración regional a sumarse a la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda del Siglo XXI, también conocida como *The Belt and Road Initiative*. Llama la atención que el gobierno mexicano haya expresado sus intenciones de revitalizar las relaciones con China, pero sin entrar en dicha iniciativa, lo que refleja las tensiones propias de la geopolítica latinoamericana y caribeña, al no dejar de considerar la importancia geoestratégica de la presencia china en la región, pero sin abandonar sus vínculos históricos con los Estados Unidos.

Consideramos que esas tensiones se deben a que la región se encuentra en disputa dentro de una geopolítica global condicionada por el actual contexto de “caos sistémico” (Arrighi y Silver, 1999) en el que el sistema interestatal occidental coexiste con uno que se ve surgir en el Asia oriental encabezado por China. Por tal motivo, analizar las relaciones entre México y China puede ayudar a entender, por un lado, la geopolítica latinoamericana-

¹ Profesora-Investigadora de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México, Nivel I. Miembro del Grupo en Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo. E-mail: adacelsa.cabrera@correo.buap.mx.

² Egresado del Doctorado en Sociología del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vélaz Pliego” y Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. Secretario de la Coordinación del Grupo en Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo. E-mail: eduardo.crivelli@correo.buap.mx.

na y, por el otro, el papel mexicano en la región a partir de su relación con Estados Unidos y con China.

El objetivo de este capítulo es reflexionar sobre el rol de México en la geopolítica latinoamericana y caribeña en el panorama regional que abre *The Belt and Road Initiative*, tomando en cuenta el lugar privilegiado que en distintos sentidos posee el territorio mexicano. En la primera parte del capítulo, se ubica el contexto desde el cual leemos a México en la geopolítica global, para lo que se hace alusión al actual momento de “caos sistémico” de la economía mundial. La segunda parte del capítulo está destinada al análisis de la nueva geopolítica latinoamericana a partir de la presidencia mexicana de la CELAC. En el tercer y cuarto apartado, se analizan respectivamente las relaciones entre China y México, y la geopolítica mexicana en el marco de *The Belt and Road Initiative*. Finalmente, se presentan algunas consideraciones finales.

I. MÉXICO EN EL CONTEXTO DE “CAOS SISTÉMICO”

La discusión sobre el rol de los países latinoamericanos en la geopolítica global es ampliamente relevante, especialmente si consideramos que la región de América Latina y el Caribe se encuentra en una disputa ampliamente condicionada por la contraversia que Giovanni Arrighi y Beverly Silver vislumbraban, al analizar el contexto de crisis de la economía capitalista, sobre un potencial “cambiante equilibrio de poder entre Estados, y en particular, si es o no probable que surja un nuevo estado hegemónico” (Arrighi y Silver, 1999: 11). Ambos autores proponían, ya desde finales del siglo pasado, que una de las posibilidades ante la crisis global del capitalismo iniciada en la década de los setenta era que el sistema interestatal de la segunda posguerra podría coexistir con un nuevo sistema interestatal en gestación, colocando a la economía mundial en un momento considerado de “caos sistémico” (Arrighi y Silver, 1999). Precisamente, se retoma esta categoría del andamiaje teórico-metodológico de Arrighi para leer e interpretar la complejidad en que se desenvuelven las relaciones de poder en condiciones históricas particulares, especialmente a escala interestatal. A partir de ello, se plantea que la economía mundial se encuentra en un momento en el que el sistema interestatal occidental coexiste con otro que toma una forma cada vez más acabada, y que se presenta como alternativo, bajo el liderazgo de China. A

partir de ello, buscamos ubicar el lugar que México juega en la geopolítica global.

Si bien las dinámicas promovidas por las instituciones del sistema inter-estatal de occidente, que encabezan los Estados Unidos con el apoyo de la Unión Europea, son aún predominantes, se observan tensiones que cuestionan la vigencia del liderazgo norteamericano absoluto. La principal, es que si bien China no ha renunciado a participar de las instituciones de occidente, ella misma se presenta como el país líder de un conjunto de instituciones financieras, comerciales y diplomáticas con rasgos y esquemas propios que en muchos aspectos se distinguen de las de occidente.

Sobre ello, es significativa la discusión que Annamaria Vitale (2020) recoge en su texto sobre *La anomalía del ascenso chino en la lectura de Giovanni Arrighi* al observar que ante la estrategia implementada por los Estados Unidos en la década de los noventa del siglo XX denominada “Proyecto para un Nuevo Siglo Americano”, cuyo objetivo era el de amortiguar y desalentar el surgimiento de posibles adversarios, especialmente el representado por China, este último “apunta a otra opción estratégica para las relaciones internacionales: la de un ascenso pacífico (*peaceful rise*), atribuido al carácter de una política exterior basada en los cinco principios de convivencia pacífica. Se teje una historia sobre esto que se refiere a la relación (y a la diferencia específica) de Oriente y Occidente” (Vitale, 2020: 69), lo que podría considerarse parte de la “anomalía” del ascenso chino. Por otro lado y desde la perspectiva de la propia autora, “la referencia continua al espíritu de Bandung no solo tiene la intención de cuestionar los supuestos sobre los cuales la hegemonía occidental se ha reproducido históricamente, sino también decretar la necesidad de poner fin a las relaciones que han definido su funcionamiento, para la creación de un nuevo orden político y económico adecuado para un mundo ya poscolonial caracterizado por la interdependencia y la diversidad” (Vitale 2020: 72).

Como ejemplo de lo anterior, se observa que desde China se ha impulsado la construcción de instituciones que se presentan como fuentes de financiamiento alternativo a las que tradicionalmente existen en occidente. De acuerdo con Gallagher (2018), “China”, como fuente de financiamiento, ha tomado el rol de ser el banco de desarrollo más grande del mundo, a través de organizaciones internacionales financieras y políticas, como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y la Agencia Estatal de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Para enfatizar lo anterior, se retoma la existencia de similitudes y diferencias en términos de la condi-

cionalidad de los préstamos entre el Banco Mundial y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura observadas por Zhu (2021). En ambos casos, el autor menciona que los bancos toman en cuenta las necesidades del prestatario y piden condiciones medioambientales y sociales al otorgar préstamos. Por otro lado, las diferencias que él mismo apunta tienen que ver con que el Banco Mundial puede financiar el proyecto de cualquier país miembro siempre y cuando sea parte de una estrategia de desarrollo negociada entre el banco y el prestatario; por su parte, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura financia exclusivamente proyectos de infraestructura que no impliquen una estrategia de desarrollo conjunta, por lo que no interfieren en la política de los países en desarrollo a los que se destina el financiamiento (Zhu, 2021).

En el actual contexto de pandemia, se han dado situaciones de particular relevancia para hablar, al mismo tiempo: de la participación de China en las instituciones interestatles de posguerra; de las tensiones que experimenta el liderazgo estadounidense dentro de las mismas; y de la estrategia de fomento de instituciones alternativas a las occidentales lideradas por China. El nuevo coronavirus se convirtió en el “último campo de batalla entre Estados Unidos y China” (Gil, 18 marzo 2020): durante abril del año 2020, llamó la atención el anuncio de China sobre la donación de 30 millones de dólares a la Organización Mundial de la Salud (OMS) para la lucha contra la Covid-19 e intentar paliar así la retirada de Estados Unidos, que decidió unos días antes suspender su aporte financiero a dicho organismo argumentando que este había tomado posiciones demasiado favorables a Pekín. En otro momento, se notó también el aumento en las tensiones ante la amenaza de una guerra comercial basada en la imposición de aranceles a partir de las acusaciones mutuas entre Estados Unidos y China sobre el supuesto origen del virus. La investigación para encontrar la vacuna contra el coronavirus SARS-COV-2 también se volvió, durante cierto tiempo, un terreno de disputa.

A nivel general, podemos decir que la pandemia ha acelerado el papel de China en los esquemas de la globalización neoliberal al mantener su contacto con las instituciones de ese proyecto político-económico, sin que por ello estas últimas se vean fortalecidas (Lo Brutto y Vadell, 2020). Al mismo tiempo, ha mostrado el fortalecimiento del entramado institucional chino en su construcción de una globalización con características chinas (Dussel-Petters, 2018) en la cual *The Belt and Road Initiative* representa la estrategia principal.

En el caso de América Latina y el Caribe, el escenario regional se ha reorganizado a partir de un mayor acercamiento de China y, al mismo tiem-

po, del debilitamiento de las relaciones entre Estados Unidos y varios países latinoamericanos. México, sin embargo, mantiene mayor cercanía en términos comerciales con su vecino del norte, pero, desde la Presidencia pro-tempore de la CELAC, podría acercarse de manera más abierta con China, pues este organismo multilateral sigue siendo uno de los canales de comunicación preferidos por el gobierno chino en la región. Bajo esta última consideración, México se encontraría más cercano a lo que Gallagher (2016) denomina *China Triangle*, en una estructura donde los vértices son China y Estados Unidos con los que fomentaría relaciones políticas y comerciales interactuando simultáneamente con ambos actores y sin tener que escoger entre uno u otro.

2. MÉXICO Y LA CELAC EN LA NUEVA GEOPOLÍTICA REGIONAL

De acuerdo con Carlos Closa, el regionalismo debe comprenderse como la tendencia integradora mediante la cual los gobiernos de una región cooperan, dirigiendo sus procesos económicos, políticos y sociales sin perder su autonomía, pero contrayendo compromisos formales, con el fin de alcanzar objetivos colectivos que no podrían conseguir individualmente por falta de recursos y capacidades (Closa, 2016: 1). Ante ello, cabe decir que desde el siglo XIX, los países latinoamericanos y caribeños habrían ensayado diversas formas de regionalismo, el cual, en un primer momento fue de tipo cerrado o defensivo³, consolidado con la tendencia hacia las políticas de industrialización por sustitución de importaciones, que vio sus límites en la década de 1990, para dar paso a un “nuevo regionalismo”, de tipo “abierto”, que priorizaba el intercambio comercial como elemento central de las tendencias integradoras y de cooperación entre los países de la región, tal y como habría sido el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Tratado

³ Los orígenes primigenios del regionalismo latinoamericano se pueden trazar desde el Congreso de Panamá, convocado por el libertador Bolívar en 1826 que soñaba con unir a los antiguos virreinos hispanoamericanos en una confederación de nuevos Estados o, bien, a la sombra de la Doctrina Monroe en la Unión de las Repúblicas Americanas de 1910, remplazada por la Organización de Estados Latinoamericanos en 1948.

de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)⁴ (Serbin, Martínez y Ramanzini, 2012: 11).

Sin embargo, las nuevas articulaciones latinoamericanas y caribeñas del siglo XXI, que surgieron en los límites de la globalización neoliberal dieron un giro más político que económico a los procesos de integración regional y por eso, fueron puestos bajo la rúbrica del regionalismo posneoliberal por Pedro Motta y Sandra Ríos (2007), así como de Antonio Sanahuja (2008), o, bien fueron vistos por Pia Riggirozzi y Diana Tussie (2012) como parte de una fase de regionalismo *post-hegemónico*. En este panorama destacó la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) de 2004, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) de 2008, y la CELAC de 2011. Lo que tuvieron en común esos mecanismos de integración, fue que buscaron recuperar autoridad regional en materia de políticas públicas y, en algunos casos, incluso lograr formas de protección social.

No obstante, durante la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012), México asumió el liderazgo para conformar junto con Chile, Colombia, y Perú la Alianza del Pacífico en 2011, como un nuevo mecanismo de integración profunda para fortalecer las relaciones de estos países con la floreciente región del Asia-Pacífico, poniendo nuevamente el comercio al servicio de la integración (Prado y Velázquez, 2017). Esto fue así, porque los países que conformaron esta iniciativa también compartían gobiernos de corte neoliberal y tratados de libre comercio con los Estados Unidos, con lo que parecían revalidar la idea del regionalismo abierto en competencia con el bloque del MERCOSUR liderado por Brasil y otras iniciativas de corte más progresista como el ALBA-TCP o la UNASUR.

Por eso, como heredera del Grupo de Río, la CELAC parecía ser el ejemplo más avanzado de este regionalismo *post-hegemónico*, al integrar, sin importar su perfil político, a los 33 Estados latinoamericanos y caribeños con la exclusión deliberada de los Estados Unidos, Canadá o alguna otra potencia extra-regional. En efecto, la CELAC se constituyó oficialmente en la I Cumbre de Caracas, en 2011, como un foro de diálogo y concertación

⁴ Ese nuevo regionalismo surgió, en gran medida, como consecuencia de la crisis de la deuda y los compromisos financieros de los países latinoamericanos y caribeños con los Estados Unidos y los organismos financieros internacionales, lo cual terminó alineando a la región en las políticas del “Consenso de Washington”, impulsando a la agenda económica regional.

política entre los países de esta región. Un año después, se llevó a cabo la I Cumbre CELAC-Unión Europea, celebrada en Santiago de Chile en 2012 donde, por primera vez, la región de América Latina y el Caribe tuvo representación y una voz unificada en diálogo con un actor extrarregional. En su II Cumbre celebrada en La Habana en 2013, los países miembros otorgaron significativamente la presidencia pro-tempore de la CELAC a Cuba, que obtuvo así el respaldo de la región luego del embargo que mantenía desde la década de 1960.

Luego, se realizó el I Foro CELAC-China, celebrado en Beijín, en 2015, refundando el compromiso estratégico con el país asiático, en un intento de diversificar las relaciones políticas de la región latinoamericana y caribeña. Asimismo, también se llevó a cabo la II Cumbre CELAC-UE, celebrada en Bélgica en 2015, con el propósito de fortalecer las relaciones birregionales. Ese mismo año, en Costa Rica se desarrolló la III Cumbre de la CELAC, que aplaudió el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Cuba y los Estados Unidos, y se celebró el acercamiento regional con China. En la IV Cumbre de la CELAC realizada en Quito en 2016, se miró hacia la seguridad alimentaria, el narcotráfico, la migración, el desarrollo energético y el medio ambiente (Lo Brutto y Crivelli. 2017: 130).

No obstante, la V Cumbre, realizada en Punta Cana de 2017, dejó mucho que desear, ya que no se pronunció sobre las polémicas declaraciones de Donald Trump, en contra de los latinoamericanos, particularmente ante intención de construir un muro en la frontera con México. A partir de abril de ese mismo año, el tema de la crisis venezolana comenzó a dividir a los gobiernos de la región, que dejaron de lado los foros regionales, para regresar a la órbita de los Estados Unidos, en la Organización de los Estados Americanos, donde se trató de abrir el diálogo entre el gobierno de Nicolás Maduro y su oposición. Todo ello se da en un complejo escenario en el que la disminución del precio del petróleo y de otros *commodities*, desde 2015, orilló a la mayoría de los países de esta región a recortar su gasto social, lo cual terminó por dar fin a aquellos gobiernos que mantenían políticas y tendencias más progresistas, como en Argentina, Brasil o Ecuador, y sometiendo al ruido de sables a gobiernos como el de Bolivia, además de dificultar el sostenimiento de los gobiernos de Maduro en Venezuela y de Ortega en Nicaragua, entre otros.

Al mismo tiempo, los países miembros de la Alianza del Pacífico no tardaron en perfilarse para participar del *Trans Pacific Partnership*, que habría de ser el acuerdo de libre comercio más grande del mundo, impulsado

por el gobierno de Barack Obama, aunque luego quedó sin rumbo cuando Donald Trump sorprendió a la diplomacia regional retirando a los Estados Unidos de dicho tratado en 2017. Sin embargo, ello daba cuenta del intento de coordinación política de los nuevos gobiernos liberales de la región, tal y como se notó en 2017, cuando se conformó el Grupo de Lima, con Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, y de México, bajo la presidencia de Enrique Peña Nieto (2012-2018), cuyo propósito fue cuestionar el orden institucional en Venezuela, exigiendo la liberación de los presos políticos y la celebración de elecciones libres en aquel país (SRE-México, 21 may. 2018). A este grupo también se sumó Bolivia durante el gobierno golpista de Janine Áñez.

Todo ello, llevó a la parálisis de las iniciativas regionales lanzadas desde la izquierda, sobre todo la ALBA-TCP, que dependía en gran medida del impulso económico-petrolero de Venezuela, lo cual tuvo eco en otros procesos regionalistas, tal y como ocurrió con la suspensión de la cumbre de CELAC-Unión Europea de 2017, y la VI cumbre de la CELAC programada para enero de 2018, cuyas sede habría de ser la ciudad de Caracas, que en ese momento estaba convulsionada por distintas protestas ciudadanas. Lo único que se desarrolló en este contexto fue el II Foro CELAC-China en Santiago de Chile en 2018, en donde Beijing lanzó la invitación a los países que conforman esta iniciativa regional, para ser parte de *The Belt and Road Initiative*, con miras a profundizar la cooperación y complementariedad entre ambas partes.

Finalmente, también se llevaron a cabo una II Reunión Ministerial CELAC-Unión Europea, celebrada en Bruselas en 2018, que culminó con una declaración política para hacer frente a los desafíos globales en torno al multilateralismo, el cambio climático, las drogas y las migraciones. Pero las Cumbres de la CELAC dejaron de celebrarse durante la presidencia pro tempore de El Salvador (2018) y de Bolivia (2019), por el tema de Venezuela que mantenía dividida a la región.

Este escenario, trastocó las bases de la idea de un regionalismo *post-hegemónico*, sobre todo cuando los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Perú, Colombia y más tarde Ecuador, optaron por retirarse de la UNASUR y, en su lugar, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú en 2019 impulsaron el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), como una nueva forma de articulación regional, promovida desde los gobiernos de derecha de aquellos países. A este escenario también debe sumarse la renegociación del tratado de libre comercio entre Estados

Unidos, México y Canadá (T-MEC), bajo la presidencia de Peña Nieto, y el intento de Macri y Bolsonaro por desafiar la estructura del MERCOSUR, al iniciar negociaciones para firmar tratados de libre comercio bilaterales con los estadounidenses, o con la Unión Europea, como pretendían Brasil y Uruguay.

En realidad, Kevin Casas (2016) advierte que todo ello habría dado pie a un momento de parálisis en los procesos de integración regional, sobre todo el ALBA-TCP, la UNASUR, la PROSUR, y, posiblemente, encaminándose hacia esa dirección también vaya la Alianza del Pacífico. No obstante, para Daniele Benzi y Marco Narea (2018), las visiones apocalípticas de la integración latinoamericana, quizá se hayan envalentonado por la crisis de los gobiernos “progresistas” y los esquemas regionales que parieron. Por eso, Vadell asegura que, en realidad, el regionalismo latinoamericano y caribeño que se fue desarrollando lejos de los intereses estadounidenses, no puede desligarse del aumento de la presencia de China en la región. De ahí que, la coexistencia de perspectivas optimistas y de visiones más escépticas del proceso regional, que remiten, más bien, a expectativas, anhelos y modelos que, como el europeo, acaban surgiendo como variables intervinientes que, en muchos casos, se asemejan más a “jaulas conceptuales” que a herramientas teóricas adecuadas para comprender casos diferentes del regionalismo (Vadell 2018: 14).

Por eso, la CELAC bien podría verse en la continuidad de las viejas agendas regionales que también pretendieron lograr mayores grados de soberanía política, económica e incluso de las visiones de futuro y modelos de desarrollo basados en la recuperación de un legado histórico y civilizatorio. De ahí que, más allá del regionalismo *post-hegemónico*, quizá se deba pensar un punto de transición hacia una nueva hegemonía mundial, que reordenaría el modo en el que el sistema funciona y se reproduce (Arrighi y Silver, 1999). En este panorama, el repliegue comunitario y la fuerza misma de la CELAC derivan, en gran medida, de su experiencia de acercamiento con China que, por el momento, parece ser la única potencia capaz de asumir el liderazgo global, frente a la hegemonía mundial de los Estados Unidos (Crivelli y Lo Brutto 2021). Esto es así porque, a pesar de tener una actitud pragmática, interesándose más en mantener las relaciones económicas que por interferir en los asuntos políticos, China ha preferido la interlocución de la CELAC para establecer relaciones con la región.

Así, la victoria de Andrés Manuel López Obrador en 2018 en México y el regreso del peronismo en Argentina con Alberto Fernández en 2019 con-

vergieron de cierto modo en mantener un discurso en línea con el progresismo latinoamericano de la década anterior. De hecho, el presidente Fernández retiró a Argentina del Grupo de Lima y el presidente López Obrador ha mostrado una tendencia conciliadora en la diplomacia regional. Ello deja entre ver un nuevo eje entre México y Argentina que mira a proyectarse hacia los espacios regionales como la CELAC, renovando las expectativas y el optimismo de reconstruir la integración latinoamericana y caribeña, entroncando con el proyecto de nuevo orden mundial al que apunta China.

Ello supone una clara tensión para México, pues con la firma del T-MEC en 2018, el gobierno mexicano se comprometió a adoptar una definición más estricta del acero y del aluminio en las reglas de origen automotriz, para evitar la incorporación como propias de esas materias primas procedentes de otros países, por ejemplo, de China (Cfr. Chelminsky, Scherer y Armijo de la Garza, 2018). De ahí que, la Secretaria de Economía de México, Graciela Márquez, haya declarado que México habría de buscar más comercio con China, pero sin formar parte de *The Belt and Road Initiative* (Cfr. EFE, 2019). A pesar de ello, al asumir la presidencia pro-tempore de la CELAC en 2020, el gobierno de México reiteró su compromiso para promover a este mecanismo de integración regional como un espacio en el que se maximicen las coincidencias entre los países de la región, más allá de sus divergencias, para proyectarlas en el plano internacional y fortalecer la posición de América Latina y el Caribe en el mundo (Cfr. SRE-México, 04 feb. 2020).

Para ello, México presentó un novedoso plan de trabajo ante la CELAC dividido en tres rubros: (i) académico y científico; (ii) comercial, económico y financiero; y (iii) diálogo político, que a su vez se dividía en 14 áreas de trabajo⁵, con el fin de buscar la cooperación para el desarrollo de las sociedades latinoamericanas y caribeñas. Sin embargo, a escasos meses de asumir la presidencia de la CELAC, la crisis sanitaria por la pandemia de Covid-19 obligó a reestructurar ese plan de trabajo original, tomando nuevas medidas

⁵ Las áreas de trabajo son: cooperación espacial y aeronáutica; gestión integral de riesgos por desastres; ciencia y tecnología para las sociedades; primer encuentro de CELAC rectores; y monitoreo sobre la resistencia a los antimicrobianos, para el primer rubro. Compras consolidadas en común; acción turística común; y gestión sustentable de los recursos oceánicos, para el segundo rubro. Metodología CELAC contra la corrupción; Foro Ministerial CELAC-China; agenda AGONU; órgano de gobernabilidad; premios CELAC contra la desigualdad y la pobreza; concertación política regional e intervenciones conjuntas en los foros multilaterales, para el tercer rubro (CELAC, 2020).

de cooperación y de diálogo político, en el marco de la difusión de conocimiento y experiencias, para frenar los contagios del coronavirus y mitigar la crisis económica entre los países de la región.

Es por ello por lo que, seis meses después de asumir la presidencia pro-tempore de la CELAC, en el marco de la XX Reunión de Cancilleres de este mecanismo de integración, se acordó por unanimidad de los representantes de los países miembro que México continuaría con ese cargo para el año 2021 (SRE-México, 12 ene. 2021). De esta forma, México volvió a definir el plan de trabajo de la CELAC para 2021, esta vez con la definición de diversas líneas de acción en torno a seis ejes transversales que son: (i) la reactivación económica regional tras la pandemia; (ii) la relación con socios extra regionales; (iii) medio ambiente y cambio climático; (iv) igualdad, género y diversidad; (v) innovación; e (vi) integración latinoamericana y caribeña⁶. En este panorama se comprende la compleja relación de México, en la nueva relación triangular que se está tejiendo entre Estados Unidos, China y la región de América Latina y el Caribe.

3. LAS RELACIONES ENTRE CHINA Y MÉXICO

El aumento de la presencia de China en América Latina y el Caribe en lo que va del siglo XXI, ha sido demasiado grande como para pasar desapercibido, pues las relaciones diplomáticas, comerciales y financieras entre ambas partes han mostrado, desde entonces, un cambio substancial. En particular, Sudamérica vio un auge exportador ante la expansión de las relaciones comerciales y la demanda de recursos naturales de China. Al mismo tiempo, las exportaciones de productos a bajo costo en algunos países latinoamericanos y caribeños también han significado un beneficio para ambas partes. En suma, se puede decir que, por lo menos en términos económicos, el intercambio comercial entre China y América Latina y el Caribe se ha interpretado como una situación en la que ambas partes han salido ganando.

⁶ El plan de trabajo delinea otras áreas de acción que son: cooperación aeroespacial, estrategia CELAC para la gestión integral de riesgos por desastres; encuentro latinoamericano y caribeño de educación; agenda contra la corrupción; impulso de ciencia, tecnología e innovación para la inclusión social; fortalecimiento de la estructura y mejora del funcionamiento del organismo, y promoción de la memoria histórica y del patrimonio cultural.

Cabe mencionar, que las iniciativas de China hacia América Latina y el Caribe han estado enmarcadas en la publicación de dos “libros blancos” (de 2008 y 2016), así como el marco de cooperación “1+3+6”, que consta de un plan: el Plan de Cooperación 2015-2019 en el marco del Foro CELAC-China, más tres fuerzas propulsoras: el comercio, la inversión y la cooperación financiera, a lo que se suman seis campos clave de la cooperación, que incluyen: energía y recursos, obras de infraestructura, manufactura e innovación científico-técnica. Esta estrategia se concretó en los Planes de Trabajo del Foro CELAC-China de 2015-2019 y 2019-2021 con cientos de propuestas específicas de cooperación de largo plazo sobre el intercambio cultural y académico, temas políticos bilaterales y multilaterales, cooperación en comercio, inversión, ciencia y tecnología, en materia ambiental, turismo, energía e infraestructura, con propuestas para la transferencia de tecnología y la creación de parques de alta tecnología y de Zonas Económicas Especiales en América Latina y el Caribe, así como en sectores (aeroespacial, de la información y comunicación) con fondos y financiamiento específicos (Dussel, 10 ene. 2020).

En este panorama, Lin y Wang (2017) notan que todas esas formas de acuerdos y diálogo político resultan fundamentales para los países en desarrollo que tienen la necesidad de generar un mercado competitivo para las industrias en desarrollo, de acuerdo con las ventajas comparativas de cada país y un Estado desarrollista facilitador de mejorar su infraestructura dura y blanda que la modernización industrial requiere. Esto quiere decir que la infraestructura dura o tangible (*hard*), como las carreteras, puentes o puertos, etc., y la infraestructura “blanda” o “suave” (*soft*) que es aquello intangible, como el ambiente financiero y legal para la implementación de las inversiones, son igualmente necesarios para facilitar las transacciones de producción y de mercado, permitiendo que la economía llegue a su frontera de posibilidades de producción al reducir los costos de transacción, lo cual fomenta el desarrollo económico (Lin y Wang, 2017: 25).

De hecho, Lin (2010) explica que China estaría desarrollando una Nueva Economía Estructural, que deja atrás los antiguos enfoques de economía estructural basados en sustitución de importaciones, que afectaban negativamente a la competitividad de varias cadenas de valor, ya que no hacían más que prohibir las importaciones y aumentar los aranceles. La idea de una Nueva Economía Estructural surge como una propuesta teórico-práctica que, más bien, opta por reformular las políticas comerciales con la gradual liberalización del comercio, pero en cuya transición el Estado

considere proporcionar cierta protección temporal a las industrias que no son consistentes con la ventaja comparativa de los países (Lin, 2010: 242).

Estas ideas se basan en la experiencia y el resultado de la transformación socioeconómica que, desde finales de la década de 1970, fueron convirtiendo a China y el Asia oriental en el centro de la economía-mundo capitalista, sobre todo al proporcionar una plataforma efectiva de producción y exportación insertada en eslabones decisivos de las cadenas mundiales de manufacturas, de mano de obra y de capital. De acuerdo con, Alice Amsden, (2003), ello habría sido así debido al proceso de desarrollo postindustrial que desde la década de 1980 permitió a los países del Asia oriental el dominio de la tecnología aprendiendo y asimilando tecnología importada. De esta forma, esa región se convirtió en líder de la innovación en la industrialización tardía que, además de los poderes tradicionales como Japón o Corea del Sur, también ha fomentado el crecimiento de China, del Sudeste asiático e incluso, en menor medida, de la India.

El economista Kaname Akamatsu (1962) había observado que la región del Asia oriental había seguido un patrón de desarrollo que asemejaba la estructura de “los gansos voladores”, es decir, un modelo en el que la división internacional del trabajo se basa en una ventaja comparativa dinámica, en el que las economías regionales se alinean en forma de “V” invertida, donde el proceso de graduación en desarrollo, va reasignando las industrias más intensivas en mano de obra hacia otros países menos desarrollados, donde la inversión en infraestructuras habría de permitir capturar esa ventana de oportunidad por las ventajas de una mano de obra más barata, generando empleos, reduciendo la pobreza y ayudando a los países del Sur global a desarrollarse como lo hizo China desde el último cuarto del siglo XX.

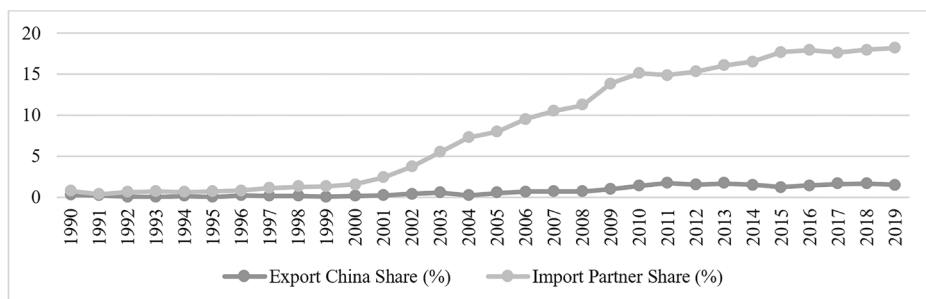
Basado en estas premisas, el modelo de la Nueva Economía Estructural, como el que propone Lin (2012) y Lin y Wang (2017), se presenta como una opción novedosa que podría llevar a la transformación estructural de los países de América Latina y el Caribe, a partir del uso estratégico de los recursos limitados del gobierno, concentrando el respaldo en ciertas industrias que tengan probabilidades de ofrecer una ventaja comparativa, logrando así los máximos niveles de competitividad. El problema con ello, tal y como ha denunciado Ha-Joon Chang (2003) es que la sumisión a las ventajas comparativas podría ser un lujo que sólo los países líderes en tecnología y comercialización pueden permitirse (Chang, 2003: 3).

Así que, como se observa en el siguiente gráfico, el dinamismo económico y comercial de China ha tenido impacto notorio en México, sobre

todo en cuestiones de comercio e inversiones bilaterales, aunque en clara desventaja para el país latinoamericano. Esto es así porque la alta competitividad de la economía china ha ocasionado un déficit comercial en México, sin que este país latinoamericano haya logrado proponer una agenda económica que le permita sortear los efectos de dicha desventaja. De hecho, las economías de México y China han demostrado ser más competitivas que complementarias, pues según datos de la OCDE, ambos países comparten un perfil productivo similar, sobre todo en las manufacturas intensivas de mano de obra, como los artículos de piel o calzado y la confección textil, además de participar en los sectores de autopartes, electrónicos y aeronáutica.

Gráfico 1

Porcentaje de participación de las exportaciones desde México hacia China y de las importaciones provenientes de China hacia México con respecto del total, 1990-2019.



Fuente: Elaboración propia con datos del WITS-World Bank (2018).

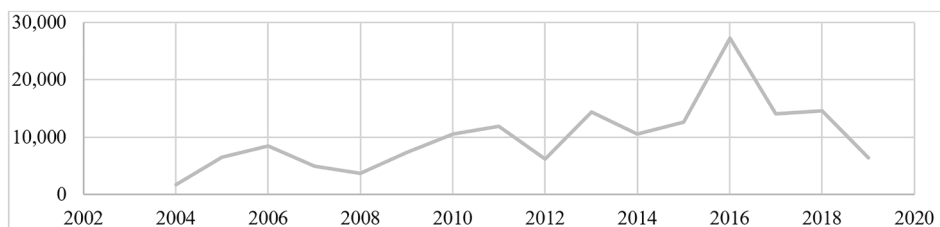
En estas condiciones, China desplazó a México como segundo proveedor de los Estados Unidos desde 2003, lo cual no solo ha sido producto del gran dinamismo de la economía china, sino resultado de las reformas estructurales y legales neoliberales que México sufrió durante la década de 1990, que, en realidad, debilitaron, en gran medida, los eslabones iniciales de sus cadenas de producción. No obstante, de acuerdo con López y Rodil, se puede decir que, la irrupción de China en el comercio de México, Chile, Costa Rica y Perú es independiente de la existencia o no de tratados de libre comercio, pues, un aspecto destacable es el comportamiento dual que presenta China desde la óptica del saldo comercial en sus relaciones con estos países. Así, el

superávit comercial con México se relaciona con el tamaño del mercado y su posición estratégica en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que lo convierte en un importante destinatario de las exportaciones manufactureras chinas, además de operar a modo de triangulación con Estados Unidos. En el caso de los países que mantienen tratados comerciales firmados con China, es decir, Chile, Costa Rica y Perú, el déficit comercial se explica fundamentalmente por una estrategia de acceso a abundantes fuentes de insumos, sobre todo de minerales, por parte del país asiático (López y Rodil, 2019: 161-162).

En general, se puede decir que la exposición comercial a China es significativa para el crecimiento de los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, una ralentización inesperada de China tendría el potencial de afectar negativamente a las economías de la región. Un cambio drástico en los precios de las materias primas, que siguen a menudo la evolución de la actividad económica china, tiene el potencial de afectar significativamente al grupo de países latinoamericanos y caribeños más expuestos a la producción de estos bienes (Timini y Sánchez-Albornoz, 2019: 7).

De hecho, cuando entre 2013 y 2016, las exportaciones latinoamericanas y caribeñas hacia China cayeron en un 25% tras el fin del “superrico de las materias primas” de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) reveló una tendencia en la que el periodo comprendido entre 2014 y 2020 habría sido el de menor crecimiento económico en la región en los últimos 40 años. En este panorama, ni si quiera la recuperación de las exportaciones en 2017 gracias al aumento en los precios del petróleo y otras materias primas y desviación del comercio ganancias para exportadores regionales selectos debido al crecimiento de las tensiones entre los Estados Unidos y China, mejoró la tasa de crecimiento promedio de las economías regionales, que en 2019 habría sido de 0.1% y las proyecciones para 2020 esperaban una expansión promedio de apenas 1.3% (CEPAL, 2019). A pesar de que las inversiones de China podrían variar en la región, dependiendo de la estrategia que persiga china en el 2021 y posterior a la pandemia de Covid-19. La inversión extranjera directa de China procedente no parece tener efectos directos significativos sobre el crecimiento de la región. En el siguiente gráfico se muestran los flujos de inversión extranjera directa de China a la región.

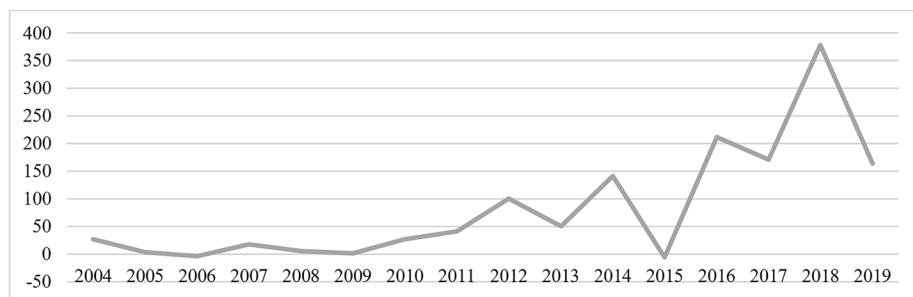
Gráfico 2
Inversión extranjera directa de China a América Latina y el Caribe,
2004-2019 (millones de dólares).



Fuente: Elaboración propia con información de la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China y Monitor de la OFDI en América Latina y el Caribe, 2019.

De acuerdo con el Monitor de flujos de inversión extranjera directa de China en América Latina y el Caribe, que coordina Enrique Dussel (2020), se estima que en el periodo que va del año 2000 a 2019 se realizaron 437 transacciones de flujos de inversión extranjera directa entre China y América Latina y el Caribe. Solo Argentina y Brasil representaron el 50.22 % del monto de esos flujos y 56.06% del empleo generado en la región a partir de ello. Desde 2017, también se aprecia un creciente dinamismo por parte de Chile, México y Perú que recibieron el 69.60 % de los flujos de inversión extranjera directa china en 2019. En particular, destacan el caso de Perú, con un flujo de US\$ 4.890 millones en tan solo dos transacciones y el caso mexicano, que, por el contrario, con seis transacciones, representa un coeficiente por transacción muy inferior, de apenas US\$ 142 millones. Chile se ha convertido en el destino más relevante de estos flujos desde China durante 2017-2019, con el 31.10 % de la inversión extranjera directa regional, seguida de Perú con el 21.60 %, Brasil, con el 17.94% y México con el 11.59 % (Cfr. Dussel, 2020: 7). A continuación, se observan los datos para el caso de México en el siguiente gráfico.

**Gráfico 3. Inversión extranjera directa China- México, 2004-2019
(millones de dólares).**



Fuente: Elaboración propia con información de la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China y Monitor de la OFDI en América Latina y el Caribe, 2019.

Cabe decir, que, tal y como sugiere la idea de la Nueva Economía Estructural, las inversiones chinas en la región han sido complementadas por préstamos y financiamiento necesarios para llevar a cabo los proyectos de infraestructura. Las empresas encargadas de estos proyectos generalmente son paraestatales chinas, por lo que el receptor último del dinero el Estado chino, lo que permite fijar tasas de interés mucho más competitivas que los prestamistas tradicionales (Casas, 02. feb. 2015). De esta forma, China ha ido aumentando el financiamiento de las economías de la región estimándose un monto de US\$ 141.000 millones entre 2004 y 2016⁷. Los principales países de la región que han recibido el financiamiento chino tienen la particularidad de contar con importantes yacimientos de hidrocarburos, por lo que en algunos de los acuerdos se incluyó como contrapartida el compromiso de venta de productos petroleros dentro de las condiciones de los préstamos conferidos. La distribución de estos préstamos por países receptores en el periodo mencionado muestra que el 93% de los montos totales fueron otorgados a cuatro países que son Venezuela con el 44%, Brasil con el 26%, Ecuador con el 12% y Argentina con el 11% (CEPAL, 2018: 22). No obstante, como se observa en las siguientes tablas, México se encuentra ente los

⁷ El Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China son las instituciones estatales que desde 2005 proveen casi todo el financiamiento chino para el desarrollo en la región. El Banco de Desarrollo de China ha participado en el 80% de los préstamos a América Latina y el Caribe en el período 2005-2016.

países que han recibido menos préstamos de China, aunque los montos son más elevados, comparados con los de los otros países.

Cuadro 1.
Flujos financieros de China a América Latina y el Caribe provenientes de la Banca Institucional

POLICY BANKS: China Development Bank (CDB) and China Export-Import Bank (Ex-Im Bank)		
País	Número de préstamos	Monto total de los préstamos
Venezuela	17	US\$ 62.2 B
Brasil	12	US\$ 29.7 B
Ecuador	15	US\$ 18.4 B
Argentina	12	US\$ 17.1 B
Bolivia	10	US\$ 3.4 B
Jamaica	11	US\$ 2.1 B
México	1	US\$ 1.0 B
República Dominicana	1	US\$ 600 M
Suriname	4	US\$ 580 M
Costa Rica	1	US\$ 395 M
Trinidad y Tobago	2	US\$ 374 M
Cuba	3	US\$ 240 M
Guyana	3	US\$ 214 M
Barbados	1	US\$ 170 M
Antigua y Barbuda	2	US\$ 128 M
Bahamas	2	US\$ 99 M
Granada	1	US\$ 66 M
Perú	1	US\$ 50 M

Fuente: Elaboración propia con datos de Gallagher y Myers (2020)

Tabla 2.
Préstamos de la Banca Comercial de China
con destino a América Latina y el Caribe

COMERCIAL BANKS: Industrial and Commercial Bank of China (ICBC), Bank of China (BOC), China Construction Bank (CCB), Bank of Communications (BoCom), and Agricultural Bank of China (ABC)	
País	Número de préstamos
Argentina	16
Brasil	8
Chile	4
Ecuador	3
Perú	3
Colombia	3
Venezuela	1
Honduras	1
México	1

Fuente: Elaboración propia con datos de Gallagher y Myers (2020)

En general, la enorme deuda de países de América Latina y el Caribe con China aumenta en la medida en la que también aumentan los proyectos chinos en la región. Por eso, Maristella Svampa y Ariel Slipak (2015), criticaron que el reforzamiento de las relaciones estratégicas de América Latina con China habría llevado al paso del Consenso de las *Commodities* al Consenso de Beijing, lo que, parafraseando a Arrighi (1994) se traduce en la competencia interestatal latinoamericana por el capital chino en busca de inversión. En esta línea, Alvarez (2020), explica que, desde comienzos del siglo XXI, China habría utilizado su potencial productivo y de consumo, y el peso de su inversión extranjera directa, para incrementar la influencia política sobre la región bajo una retórica de cooperación, pero con una activa diplomacia bilateral que garantiza las asimetrías de poder para abastecerse de recursos estratégicos. Por tanto, desde esta perspectiva, se destaca que esos procesos

no están exentos de tensiones dado que estos procesos excluyen a los individuos y sus actividades, siendo esta una nueva forma de despojo en la región y esto es un proceso en el cual los capitales y empresas chinas parecen desempeñar un rol destacado. En particular, Sudamérica ha atravesado un proceso de reordenamiento vertical del territorio, donde las prioridades son la construcción de una red de infraestructura que articule las zonas que tienen recursos estratégicos con las que tienen terminales portuarias y puntos estratégicos que permiten la circulación de los flujos en los sentidos que demande la geopolítica del capital (Álvarez, 2020: 2692).

Asimismo, los procesos mineros de China en América Latina y el Caribe han generado mucha polémica debido a que además de aportar a la acumulación de los países núcleo a partir de la explotación de los recursos de los países periferia, también generan daños contra la naturaleza y los derechos humanos de las regiones donde las compañías mineras trabajan. Algunos autores como Francisco Javier Valderrey y Daniel Lemus piensan que esto se debe a las diferencias culturales de las empresas chinas, las cuales no entienden al Estado de bienestar y sin importar sus acciones siempre se han visto apoyadas por su gobierno. Sin embargo, las prácticas de las mineras chinas no son muy diferentes a las que otros países como Canadá, o los Estados Unidos, es así como se puede concluir que continúan con el neoextractivismo que ha afectado a América Latina y el Caribe durante las últimas décadas. Es por esto por lo que se menciona a los gobiernos de la región como gran parte del problema, junto con las mineras (Valderrey y Lemus, 2019: 403). Esta tendencia podría seguir, pues de acuerdo con datos del Banco Interamericano de Desarrollo, en los próximos 20 años los países latinoamericanos y caribeños invertirán cerca de US\$ 2, 000 millones en transporte y energía, siendo de los principales destinos de la inversión China que, a su vez, buscará llegar a las economías más grandes y así garantizar que tendrá participación en ese crecimiento (Koop, 2019).

No obstante, Jorge Alberto López y Óscar Rodil, han señalado que, en realidad, la tendencia de la presencia china en América Latina y el Caribe ha mostrado un predominio de un patrón de comercio interindustrial basado en gran medida en ventajas comparativas tradicionales, lo cual sugiere la irrupción de una nueva versión del comercio Sur-Sur, donde China opera como centro exportador de manufacturas e importador de materias primas y productos basados en recursos naturales. Los resultados econométricos confirman un efecto positivo y significativo del tamaño de la economía (López y Rodil, 2019: 162-163). Sin embargo, la situación geopolítica de México

dificulta sus posibilidades de responder oportunamente a los a la dinámica de China en la región, para articular e instrumentar un posicionamiento más beneficioso de acuerdo con su interés nacional, lo cual queda cada vez más en evidencia en la medida que avanza *The Belt and Road Initiative* en la región, tal y como se muestra en el apartado que se presenta a continuación.

4. LA GEOPOLÍTICA DE MÉXICO EN EL MARCO DE *THE BELT AND ROAD INITIATIVE*

De acuerdo con Eric Hobsbawm, el último cuarto del siglo XX se habría caracterizado por ser un periodo en el que el mundo perdió su rumbo, deslizándose hacia la inestabilidad y la crisis. Sin embargo, hasta la década de 1980 no se percibía con claridad hasta qué punto estaban minados los cimientos de la llamada edad de oro del capitalismo mundial. Fue hasta que la Unión Soviética y la Europa oriental, del “socialismo real” colapsaron por completo cuando se percibió la naturaleza de esa crisis, que había pasado desapercibida al principio, pero que había comenzado a minar desde adentro al “Segundo Mundo”, es decir, de aquellas “economías de planificación centralizada”, sobre todo dentro de la enorme área soviética en la que había distritos o repúblicas y regiones ricas en recursos naturales y sociales que atrajeron grandes inversiones, y zonas que fueron abandonadas a sus propias y míseras posibilidades. En suma, de una forma u otra, la mayor parte de lo que había sido el “Segundo Mundo” se había asimilado a la situación del Tercero, creando así las condiciones para una nueva división internacional del trabajo (Hobsbawm, 2019 [1995]: 403-404, 423).

En realidad, esta situación de política mundial entroncó con un tema de economía política, ante la enorme diferencia entre los salarios de los países más industrializados y los subdesarrollados, que fue animando a algunas empresas multinacionales a promover una nueva división internacional del trabajo, estableciéndose y reclutando mano de obra a menor costo fuera de los países de origen (Föbel, Henrichs y Kreye, 1980 [1977]: 52). Así, esa nueva división del trabajo a escala mundial fue especializando a los antiguos países del llamado Primer Mundo, que, en adelante, habrían de ser calificados como parte del Norte global, caracterizado por llevar a cabo procesos de trabajo altamente calificado y mejor remunerado para suministrar servicios avanzados y tecnología para el mercado mundial, mientras que, el resto de países, del Segundo y del Tercer Mundo, pasaron a conformar el Sur global,

cada vez más pobre, oferente de materias primas y proveedor de trabajo poco calificado y de bajos salarios para la industria global.

De esta forma se trastocaba la visión de Mao Tsé Tung sobre los tres mundos, en el cual Estados Unidos y la Unión Soviética habían sido las potencias, Europa el segundo mundo, mientras que China pertenecía al tercer mundo junto a África, América Latina y el Caribe y Asia continental. De acuerdo con Kari Polanyi-Levitt, si bien China podría competir con el Norte Global en términos de su tamaño, como país en desarrollo, relativamente pobre y humillado por el imperialismo occidental del siglo XIX, esta potencia asiática se define a sí misma como parte del Sur Global (Polanyi-Levitt, 2018 [2013]: 285). De ahí que el papel de China en la política mundial y en la economía mundo capitalista sea complejo y, en ocasiones incluso contradictorio, ya que, si bien este país asiático es punta de lanza en muchas áreas, al mismo tiempo es un país en desarrollo y dependiente en otras.

Por eso, no es de sorprender, que las inversiones previstas en la *The Belt and Road Initiative* se hayan estructurado alrededor del antiguo Tercer Mundo, si bien el camino sirve en última instancia para proveer a los mercados del viejo Segundo Mundo. En consecuencia, *The Belt and Road Initiative* tiene como perspectiva moldear el comercio y las finanzas de un modo más equilibrado, bajo el liderazgo de China, lo cual ha abierto el debate sobre las relaciones comerciales entabladas entre el gigante asiático y los países que componen dicha iniciativa, sobre todo en temas relacionados con la participación del capital humano, los recursos naturales y el verdadero efecto que habrá con esta relación entre las partes (Vaca y Zhan, 2018: 1).

Todo ello se explica por el cambio sustancial en el interior de China, pero sobre todo en su política exterior, que durante el mandato tanto de Hu Jintao y actualmente de Xi Jinping, básicamente dejó atrás la política de bajo perfil de los “XXIV caracteres”⁸ de Den Xiaoping, para impulsar la China líder en la arquitectura económica y política global. En particular, Xi Jinping ha buscado trazar una nueva línea para China bajo la idea del “sueño chino”, entendido como la construcción de una “sociedad modes-

⁸ La política de los “XXIV caracteres” de Den Xiaoping que esbozaban la gran estrategia de China en sus relaciones exteriores. Estos “XXIV caracteres” se pueden condensar en seis recomendaciones que son (i) observar los eventos mundiales con calma; (ii) mantenerse firme; (iii) enfrentar las dificultades con confianza; (iv) mantener un perfil bajo; (v) nunca asumir liderazgo y nunca tomar la acción.

tamente acomodada”, un país “rico y poderoso” y un pueblo “dinámico y feliz” (Parra: 2016: 4). Por eso, Cabrera y Lo Brutto (2019) sugieren que el actual momento de crisis de la economía mundial, con el debilitamiento del orden establecido bajo la hegemonía de los Estados Unidos, ha dejado entrever el surgimiento y la coexistencia de un nuevo orden interestatal en el que China va ganando terreno como líder (Cabrera y Lo Brutto, 2019: 61). No obstante, si bien la llegada de China a la región de América Latina y el Caribe, ha tenido un impacto económico, ambiental, social y cultural, sobre todo en la producción de materias primas requeridas para su floreciente economía, quizá todavía es temprano para realizar comparaciones entre China los Estados Unidos en el siglo XX o incluso Gran Bretaña del siglo XIX (Sanguinetti, 2019)

De acuerdo con Javier Vadell y María Francesca Staiano (2020), China se estaría moviendo en los intersticios de la crisis del multilateralismo y la globalización neoliberal, sobre todo porque *The Belt and Road Initiative*, surgió como un proyecto de infraestructura de gran escala para conectar Asia, Europa y África con el fin de impulsar el crecimiento económico y la cooperación internacional⁹. Según Hongying Wang (2019) China estaría impulsando un nuevo modelo de financiamiento, basado en un minilateralismo, lo cual se da a partir de la reunión de un subgrupo de países dentro o fuera de una institución multilateral para resolver un problema, sobre todo cuando la institución multilateral no puede llegar a acuerdos entre sus miembros. Esto estaría minando los esquemas multilaterales tradicionales del orden establecido por los Estados Unidos desde la segunda posguerra.

De hecho, para Vadell y Lo Brutto (2020), *The Belt and Road Initiative*, representa un proyecto de interconectividad y de cooperación que surgió como una iniciativa regional, pero que hoy se expande como un proyecto global sin precedentes, construyendo una institucionalidad internacional multilateral, que desafía los modelos bilaterales preferidos por la hegemonía de los Estados Unidos y de la élite corporativa transnacional. De ahí que

⁹ Esta iniciativa está dividida en dos componentes, primero la “Franja económica de la ruta de la seda” (*Silk Road Economic Belt*), que es una serie de rutas terrestres que conectan a China con Europa y, en segundo lugar, “la ruta marítima de la seda del siglo XXI” (*21st Century Maritime Silk Road*), que reorganiza las rutas marítimas que interconectan a China, el Sudeste Asiático, el Sur de Asia y el Océano Índico con África oriental hasta llegar al mar Mediterráneo (Cfr. Vadell y Staiano, 2020: 140).

incluso podría hablarse de un modelo de globalización con características chinas que cuestiona el modelo de globalización vigente, en sus recetas de ajuste estructural impulsadas por el Consenso de Washington, pero recuperando también elementos del modelo de globalización neoliberal, en un esquema que promueve el libre flujo global de capital, de bienes y de tecnología. En este escenario, para Kirk Semple (2020), los esfuerzos de China en la región son parte de su estrategia global para forjar profundos lazos económicos y relaciones diplomáticas fuertes en todo el mundo, en parte a través de la construcción de megaproyectos de infraestructura bajo esa ambiciosa iniciativa. En particular, la región de América Latina y el Caribe es importante y estratégica en logística, banca y comercio, pero también por ser geográficamente muy cercana a Estados Unidos.

En realidad, para Esteban Zottele, *The Belt and Road Initiative* estaría proponiendo un cambio de paradigma en las relaciones internacionales, con nuevos desafíos no solo para China, sino también para todos los países participantes, al integrar el deseo de una “comunidad de destino compartido” que exige a las organizaciones involucradas mayor comprensión de los actores de la cultura nacional, que influyen en los procesos de toma de decisiones, así como el intercambio de personas que se va generando en diversos ámbitos, entre empresas, gobiernos, medios de prensa, universidades, centros de investigación e incluso hasta a nivel turístico. Por eso, se prevé la materialización de nuevas formas de administración que permitan mayor entendimiento cultural, permitiendo así que los proyectos transnacionales se desarrollen de manera activa y efectiva (Zottele, 2020).

Cabe decir que, al inicio, la región de América Latina y el Caribe quedó fuera del mapa oficial de la iniciativa, pero en los últimos meses varios países de la región se han sumado a la misma mediante memorandos de entendimiento. El gobierno chino hizo extensiva la invitación oficial a los países de América Latina y el Caribe para sumarse a *The Belt and Road Initiative* en 2018, a través de la CELAC. En este panorama, do Nascimento, y Bruckmann consideran que la *The Belt and Road Initiative* genera una oportunidad para tomar diferentes estrategias a los países de la CELAC, dando la oportunidad de negociaciones fructíferas y en bloque con una potencia emergente, que debe ser aprovechada por América Latina y el Caribe, esto con el fin de diversificar su comercio (do Nascimento, y Bruckmann, 2019). En el siguiente mapa se muestran las regiones originales contempladas en dicha iniciativa.

Mapa 1

Regiones originalmente contempladas en The Belt and Road Initiative



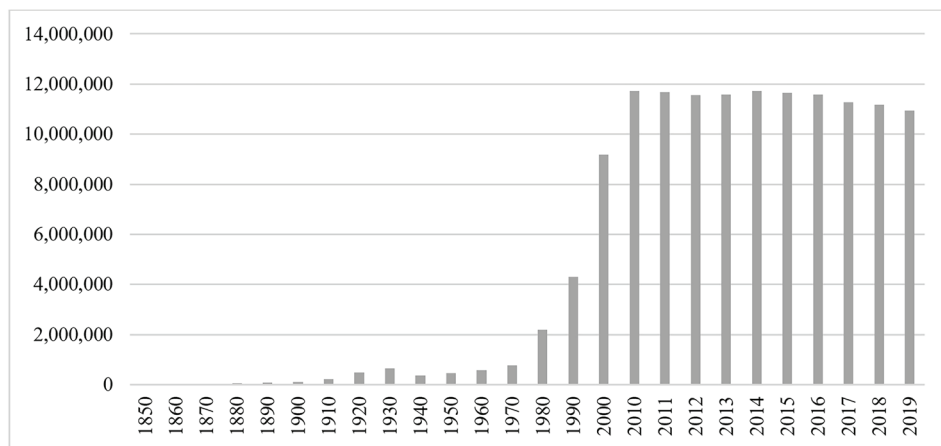
Fuente: Ortega (2015).

Por la Ruta Marítima *The Belt and Road Initiative* abarcaría también a América Latina y el Caribe, con algunos de los macroproyectos financiados con capital chino, como la plataforma de la isla de Cuba, a modo de base naval, y los proyectos de comunicación del Gran Canal de Nicaragua, el ferrocarril bioceánico Brasil-Perú y el túnel Argentina-Chile (Domínguez, 2018: 56). Hasta el momento 19 países de la región firmaron memorándums de entendimiento para hacerlo, no obstante, ninguno de los tres más grandes lo ha hecho, es decir, México, Argentina y Brasil que siguen fuera de esta iniciativa. Para Ricardo Barrios, la importancia de “quién queda adentro” y “quién queda fuera” de *The Belt and Road Initiative* no tendría mucha importancia, sobre todo porque las actividades de China en América Latina y el Caribe han sido desde hace tiempo del mismo estilo, es decir, como la financiación y el desarrollo de la infraestructura, lo cual es el objetivo de la iniciativa china (Barrios, 09 jul. 2018).

Sin embargo, esto puede ser distinto para México, ya que no ha despegado su mirada geopolítica de los Estados Unidos, pues sigue estrechamente ligado en el ámbito comercial, financiera, laboral, ecológica y de seguridad.

Por lo que está lejos de fortalecerse una agenda con China en la que se recojan y lleven a la ejecución los elementos positivos para México como “complementariedad financiera como solución al problema de la asimetría comercial; estrategia de impulso a la relación económica con China; diálogo político a todos los niveles de gobierno y de organizaciones partidistas; cooperación cultural y entre los medios de información” (Anguiano, 2018: 156). Es comprensible que México preste mayor atención a los Estados Unidos, pues no solo existe una significativa presencia económica estadounidense en México, sino que los lazos culturales entre ambos países son muy fuertes. La División de Población de las Naciones Unidas estimó que en 2019 habían 11.8 millones de personas mexicanas que vivían en un país distinto a México, 97.4% de ellas residían en Estados Unidos, lo que sitúa la migración entre ambos países como una de las más importantes en el mundo (Fundación BBVA Bancomer y CONAPO, 2020). En el siguiente gráfico se muestra el número de migrantes mexicanos en los Estados Unidos:

Gráfico 4
Migración México-Estados Unidos, 1850-2019



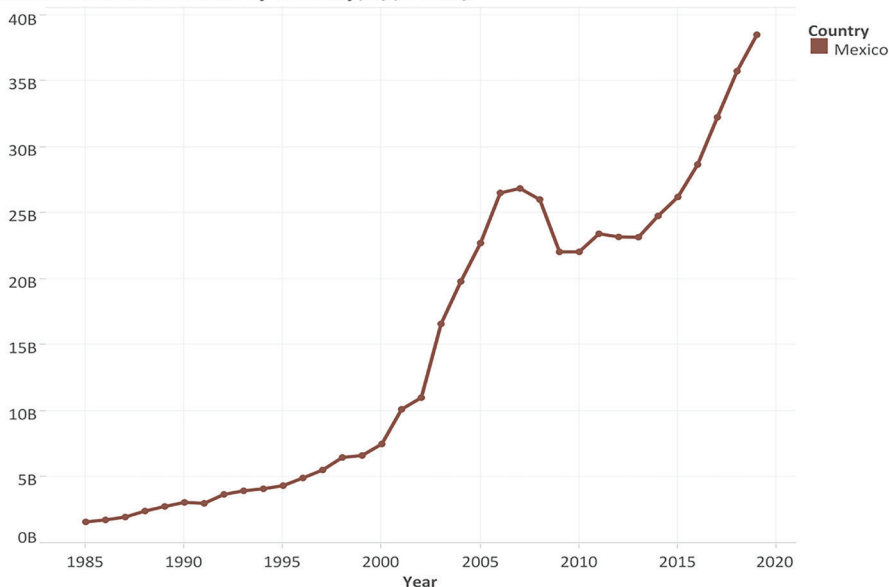
Fuente: Elaboración propia con datos del Migration Policy Institute (2021).

Una situación que deriva de esta relación migratoria es la importancia que las remesas poseen para la economía mexicana. En 2019, las remesas a México llegaron a un máximo histórico al alcanzar US\$ 36 mil millones, lo que representó un crecimiento de 7.0% a tasa anual. La gran mayoría de las re-

mesas provinieron de Estados Unidos (94.6%), se enviaron vía transferencia electrónica (98.5%) y fueron recibidas mediante instituciones no bancarias (74.9%) (Fundación BBVA Bancomer y CONAPO, 2020)

Grafico 5
Datos remesas enviadas a México desde Estados Unidos, 1970-2019

Annual Remittance Flows by Country, 1970-2019



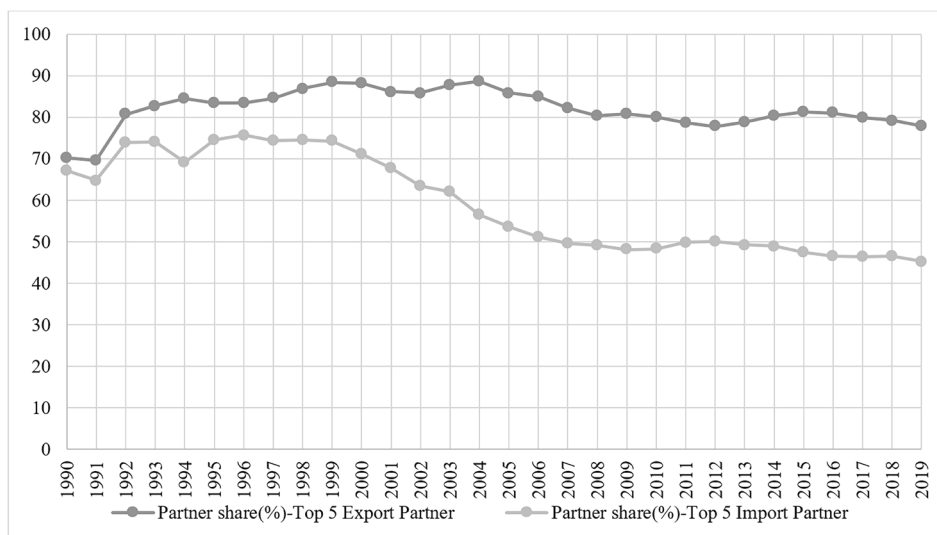
Fuente: Migration Policy Institute (2021).

Cabe decir que presidente Donald Trump aprovechó esta situación para lanzar múltiples ataques y chantajes a México sobre todo en la firma del T-MEC. En general, la política comercial de la estrategia proteccionista que adoptó el gobierno de Trump, está en relación con asegurar una sólida base industrial en Estados Unidos, para impedir el desarrollo de rivales que desafíen su supremacía, siendo fundamental en este sentido la batalla por la tecnología, las empresas estratégicas, el control del acceso a los recursos naturales, y utilizar la negociación comercial bilateral para conseguir objetivos políticos-estratégicos, geopolíticos y/o geoeconómicos. En otras palabras, el proteccionismo de los Estados Unidos impacta directamente a América Latina y el Caribe, como negociación del T-MEC o las obligadas negociaciones bilaterales que solo be-

nefician a los Estados Unidos. Sin embargo, hay varios aspectos que le pueden jugar en su contra, como lo es las negociaciones de “palos sin zanahorias” o el proteccionismo que va en contra de las ideas neoliberales que han adquirido otras naciones, esto sin contar los cambios políticos vividos en muchos países de la región, que le suman a los sentimientos antiestadounidenses de América Latina y el Caribe, haciendo más sencilla la tarea de inserción de China (Merino, 2019: 96). El presidente John Biden parece seguir en esta misma línea, aunque de manera mucho más sutil.

Gráfico 6

Porcentaje de participación de las exportaciones desde México hacia los Estados Unidos y de las importaciones provenientes de los Estados Unidos hacia México con respecto del total, 1990-2019.



Fuente: Elaboración propia con datos del WITS-World Bank (2018).

Es evidente que México está lejos de desligarse de los Estados Unidos. En realidad, toda América Latina y el Caribe está en esa situación, como bien señala Kevin Ghallagher, pero China se ha vuelto un actor cada vez más importante en la región, sobre todo al aumentar considerablemente su peso político y ayudando a muchas economías latinoamericanas y caribeñas a recuperarse de la crisis financiera mundial de 2008-2009 ya que, mientras que los estadounidenses y los europeos luchaban por recuperarse de dicha crisis, el

comercio y la inversión latinoamericanos con esos socios disminuyeron y el país asiático llenó el vacío en la región (Ghallagher:2016: 2). De ahí que para México también resulte indispensable estrechar sus relaciones estratégicas y de largo plazo con China, que se está convirtiendo en el centro de la economía-mundo capitalista, con una nueva propuesta de orden mundial. De acuerdo con Domínguez (2018), China está en condiciones de situarse, a partir de la *The Belt and Road Initiative*, como el nuevo líder de un régimen internacional de cooperación Sur-Sur, recuperando los principios ideológicos de solidaridad y de cooperación económica de la Conferencia Afroasiática de Bandung de 1955.

De esta forma, para Lin y Wang, China avanza en la construcción del andamiaje para el desarrollo de una Nueva Economía Estructural, al dejar en claro que la inversión y el comercio son el eje sobre el cual se debe mover la cooperación para el desarrollo, los cuales han comprobado ser herramientas más efectivas para la reducción de la pobreza y la disminución de la igualdad. Esto ha sido acompañado por la ideología China de la ayuda mutua en relación con su experiencia de crecimiento a los países con los que coopera, ofreciéndoles la metodología en las cuales ellos se han especializado (Lin y Wang, 2017: 7). Por ello, no es de sorprenderse que, desde 2016, China se haya convertido en segundo socio comercial de América Latina y el Caribe, consolidándose como el principal socio comercial de Brasil, Chile y Perú y el segundo en importancia para México, Argentina y Venezuela. Pero a diferencia de los Estados Unidos y otras potencias europeas, este país asiático se ha insertado en la región como un actor pragmático, mostrando mayor interés en las relaciones económicas y comerciales que en los aspectos políticos internos.

Esto quiere decir que, a pesar de la distancia, la relación que la región de América Latina y el Caribe mantiene con China podría considerarse como muy buena gracias a los proyectos de desarrollo chino en la región. Sin embargo, quizá hasta el momento, la diplomacia del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador parece haber adoptado un perfil más pragmático, que no despega el dedo del renglón estadounidense, tratando de evitar un vuelco abrupto hacia China. En el largo plazo ello podría significar la pérdida de oportunidad para aprovechar el potencial económico y financiero de China, cuyas consecuencias colaterales podrían medirse en la disminución en temas turísticos y culturales, transferencia de tecnología y los intercambios de expertos o académicos.

Las pocas inversiones chinas en proyectos de infraestructura materializadas en México se han realizado con cautela, manteniéndose a niveles muy bajos, sobre todo luego de que para finales de 2014 se cancelaran dos grandes proyectos: el Dragon Mart, en Cancún, y el tren de alta velocidad entre la Ciudad de México y Querétaro (CEPAL, 2016: 47). Todo ello, deja entrever las tensiones de la geopolítica mexicana con los Estados Unidos, sobre todo porque altos funcionarios estadounidenses han declarado explícitamente que las actividades chinas en México no son bienvenidas. De hecho, para los dos megaproyectos planeados por el gobierno López Obrador, que son la refinería Dos Bocas en Tabasco, con la que se pretende dar mayor valor agregado al petróleo mexicano, para cuidar la balanza comercial e impulsar el desarrollo económico y social del Sureste del país, y el Tren Maya, un nuevo servicio de transporte férreo que pretende interconectar las principales ciudades y zonas turísticas de la península de Yucatán, no contemplan inversiones chinas.

En este sentido, cabe decir que las empresas encargadas de construir la refinería son Fluor Enterprises, ICA Fluor, Samsung Engineering, Asociados Constructores DBNR, Kellogg Brown and Root y Constructora Hostotipaquillo. De estas empresas, cinco son extranjeras de origen estadounidense, italiano, escocés y surcoreano, mientras que ICA Flour es la única mexicana. En los concursos de licitación se privilegió la participación de mexicanas, lo que permitió el incremento de sus capacidades a través de asociaciones, destacando que el grado de integración nacional está por encima del 50 % (González, 29. jul. 2019). La mayor parte de la ruta pasará por derechos de vía ya existentes, como vías férreas, carreteras y tendidos eléctricos y tendrá 15 estaciones. Para este proyecto, se requieren de entre MXN\$ 120.000 y 150.000 millones, provenientes de fuentes públicas, privadas y sociales. El proyecto del Tren Maya contará con fondos financieros de los Estados Unidos, donde despertó interés de Black Rock y Goldman Sachs, el banco privado Credit Suisse se unió al grupo de inversionistas interesados. Banorte, BBVA y Santander, también mostraron interés en el proyecto (Nieto, 9. ago 2019).

A ello podría sumarse la cancelación del en 2018 del proyecto de infraestructura Chicoasén II en Chiapas, estimado en más de US\$ 300 millones, que habría de tener como su principal cliente a la Comisión Federal de Electricidad, siendo su proveedor la empresa china Sinohydro. Hasta el momento, la Comisión Federal de Electricidad, la Cancillería y la Embajada de China en México no han propuesto una solución. Recientemente la Cor-

te de Arbitraje Internacional de Londres emitió el laudo arbitral o sentencia final a la demanda de privados contra la Comisión Federal de Electricidad, que se verá obligada a pagar US\$ 200 millones, como reparación de daños ante las pérdidas que les ocasionó la imposibilidad de construir la hidroeléctrica Chicoasén II, en Chiapas (García, 02 jul. 2020). Este panorama se vuelve todavía más complejo en el marco de la pandemia de Covid-19, aunque que ha paralizado, en cierta medida, el desarrollo de estos proyectos de infraestructura.

Sin embargo, México aprovechó la presidencia pro-tempore de la CELAC, para convocar a dos Encuentros de Especialistas CELAC para el Monitoreo de la Covid-19 (febrero y marzo 2020) con virólogos de la región con el objetivo de actualizar información sobre el coronavirus y emprender un frente común ante el virus, además de llevar a cabo la Reunión Ministerial Virtual sobre Asuntos de Salud para la Atención y el Seguimiento de la Pandemia de Covid-19 en América Latina y el Caribe, que contó con la participación de cancilleres, ministros y representantes de salud de 30 países de la CELAC, así como la colaboración de otras organizaciones internacionales, de Iberoamérica y de China, que reafirmaron en conjunto el compromiso de la región con la vigilancia epidemiológica permanente del coronavirus (Guadarrama y González, 16 abr. 2020). En suma, se puede decir que, de una u otra forma, la presidencia de México en la CELAC durante 2020 y 2021 reflejará las iniciativas y estrategias del gobierno de López Obrador en América Latina y el Caribe.

CONSIDERACIONES FINALES

La pandemia de COVID-19 ha acelerado el papel de China en los esquemas de la globalización neoliberal al mantener su contacto con las instituciones de ese proyecto político-económico, sin que por ello estas últimas se vean fortalecidas, mostrando el robustecimiento del entramado institucional del dragón asiático en su construcción de una globalización con características chinas. En este panorama se comprende también la compleja relación de México, en la nueva relación triangular que se está tejiendo entre Estados Unidos, China y la región de América Latina y el Caribe. El país azteca, sin embargo, mantiene mayor cercanía en términos comerciales con su vecino del norte, pero, desde la Presidencia pro-tempore de la CELAC, parece acercarse de manera más abierta con China.

Es evidente que México está lejos de desligarse de los Estados Unidos. En realidad, toda América Latina y el Caribe está en esa situación. Sin embargo, China se ha vuelto un actor cada vez más importante en la región, sobre todo al aumentar considerablemente su peso político y ayudando a muchas economías latinoamericanas y caribeñas a recuperarse de la crisis financiera mundial de 2008.

Es importante para México estrechar sus relaciones estratégicas y de largo plazo con China, que está disputando ser el centro de la economía-mundo capitalista, con una nueva propuesta de orden mundial que, a partir de la *The Belt and Road Initiative*, se proyecta también como el nuevo líder de un régimen internacional de cooperación Sur-Sur.

Finalmente, la presidencia de México en la CELAC durante 2020 y 2021 permitiría, por un lado, entender como México, a través de este mecanismo, pretende acercarse con mayor fuerza a *The Belt and Road Initiative* y, por otro lado, estas iniciativas y estrategias del gobierno de López Obrador en América Latina y el Caribe podrían darle un nuevo rumbo a la geopolítica mexicana en un contexto regional latinoamericano, en un marco de disputa cada vez más fuerte e intensa entre los Estados Unidos y China, y, en una situación de caos sistémico.

REFERENCIAS

- Akamatsu, Kaname (1962). A historical pattern of economic growth in developing countries. *Journal of Developing Economies*, 1(1), 3-25.
- Álvarez, Álvaro (2020). China y América del Sur: El Consenso de Beijing y las redes materiales del extractivismo. *Izquierdas*, 49, 2684-2709.
- Amsden, Alice H. (2003). *The Rise of "The Reast". Challenges to the West form late Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Anguiano, Eugenio (2019). Las vinculaciones de México con China y Estados Unidos. *Economía UNAM*, 16(46), 144-156.
- Arrighi, Giovanni y Silver Beverly J. (2001 [1999]). *Caos y orden sistémico en el sistema-mundo moderno*, Madrid: Akal.
- Barrios, Ricardo (09 jul. 2018). La iniciativa china Una Franja Una Ruta llega a América Latina. *Dialogo Chino*, <https://dialogochino.net/es/comercio-y-inversiones-es/11326-la-iniciativa-china-una-franja-una-ruta-llega-a-america-latina/>.
- Benzi, Daniele y Narea, Marco (2018). El regionalismo latinoamericano más allá de los "pos", el fin de ciclo y los fantasmas globales. *Nueva Sociedad*, 275, 106-120.
- Botto, Mercedes (2015). *La integración regional en América Latina: quo vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada*. Eudeba.

- Casas, Alba (02. feb. 2015). Los préstamos de China en América Latina crecieron 22,000, millones. Los principales receptores son Venezuela, Brasil, Argentina y Ecuador. *El País*, https://elpais.com/economia/2015/02/27/actualidad/1425072766_388301.html
- Casas, Kevin (2016). Perspectivas del sistema interamericano. En Bonilla, Adrián.; Sáenz, Stella. y Morales, María Fernanda (eds.), *Iberoamérica y el nuevo regionalismo, Tomo II*. San José: FLACSO, 167-174.
- Chang, Ha-Joon (2003). *Introduction*. En Ha-Joon (ed.), *Globalization, Economic Development and the Role of The State*. Third World Network-Zed Books, 3-15
- Cheminsky Aliza, Carrasco Inés, y Armijo de la Garza Jorge O. (2018). *Compendio del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)*. Senado de la República-Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bósquez.
- Closa Carlos (2016). Governance structures and processes in integration organizations, Formalization of institutional credible commitments for governance. En: Closa Carlos, Casini. Lorenzo (coords). *Comparative Regional Integration, Governance and Legal Models*. United Kindom: Cambridge University Press, 1-153.
- Comisión Económica de América Latina y el Caribe [CEPAL] (2016). *Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China, oportunidades y desafíos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- ____ (2018). *Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China*. Santiago: Naciones Unidas.
- ____ (2019). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2019*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños [CELAC] (2020). México Plan de trabajo 2020 Propuesta de áreas de trabajo. *Presidencia Pro Tempore- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, <https://ppt-celac.org/plan-de-trabajo>
- Crivelli, Eduardo y Lo Brutto Giuseppe (2021). La CELAC más allá del regionalismo post-hegemónico. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 10(1): 240-257.
- do Nascimento, Luca. G. y Bruckmann, Mónica E. (2019). Las relaciones contemporáneas China-América Latina. *Mundo e Desenvolvimento*, 1(2), 194-210.
- Domínguez, Rafael, (2018a). Hacia un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur: últimos avances sobre el monitoreo y la evaluación. *Estado abierto*, 2(2): 49-107.
- Dussel, Enrique (01 ene. 2020) La nueva relación triangular entre Estados Unidos, China y América Latina, el caso de México. *Henrich Böll Stiftung* <https://mx.boell.org/es/2020/01/10/la-nueva-relacion-triangular-entre-estados-unidos-china-y-america-latina-el-caso-de>
- EFE (7 de noviembre de 2019) México busca más comercio con China, pero sin entrar en la Nueva Ruta de la Seda. *Agencia EFE*. <https://www.efc.com/efe/usa/mexico/mexico-busca-mas-comercio-con-china-pero-sin-entrar-en-la-nueva-ruta-de-seda/50000100-4105133>

- Fröbel, Folker; Heinrichs, Jürgen y Kreye, Otto (1980 [1977]). *La nueva división internacional del trabajo. Paro estructural en los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo*. México: Siglo XXI.
- Fundación BBVA Bancomer y CONAPO (2020). *Anuario de Migración y Remesas México 2020*. México.
- Gallagher, Kevin P. (2018) China's Role As The World's Development Bank Cannot Be Ignored, NPR.
- (2016). *The China Triangle. Latin America's China Boom and the Fate of Washington Consensus*. Nueva York: Oxford University Press.
- Gallagher, Kevin P. y Margaret Myers (2020) *China-Latin America Finance Database*, Washington: Inter-American Dialogue [https://www.thedialogue.org/map_list/].
- García, Karol (02 jul. 2020). Corte de Londres falla contra la CFE por cancelación de hidroeléctrica Chicoasén II. *El Economista*, <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Corte-de-Londres-falla-contr-la-CFE-por-cancelacion-de-hidroelectrica-Chicoasen-II-20200702-0105.html>.
- Gil, T. (18 marzo 2020) Coronavirus: cómo el virus se volvió parte de la “guerra” política entre EE.UU. y China, *BBC News Mundo*.
- González, Nayeli (29. jul. 2019). Gana ICA, Samsung y Kellogg Brown, iniciará construcción de Dos Bocas. *Excelsior*, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/gana-ica-samsung-y-kellogg-brown-iniciara-construccion-de-dos-bocas/1326910>.
- Guadarrama, Efraín y González, Helietta (16 abr. 2020). CELAC: la unidad regional ante la crisis del COVID-19. *Foreign Affairs Latinoamérica*, <http://revistafal.com/celac-la-unidad-regional-ante-la-crisis-del-covid-19/>
- Hobsbawm, Eric, J. (2019 [1995]). *Historia del siglo XX, 1914-1991*. México: Crítica.
- Koop, Fermín (25 abr. 2019). La Franja y la Ruta, la nueva cara de China en América Latina. *Dialogo Chino*, <https://dialogochino.net/es/infraestructuras/26121-la-franja-y-la-ruta-la-nueva-cara-de-china-en-america-latina/>
- Lin, Justin Yifu (2012). *New Structural Economics, A Framework for Rethinking Development and Policy*. Washington D.C. World Bank.
- Lin, Justin Yifu y Wang, Yan (2017). *Going Beyond Aid, Development, Cooperation for Structural Transformation*, United Kingdom: Cambridge Press University.
- Lo Brutto, Giuseppe y Crivelli Eduardo (2017). La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en la reconfiguración de la integración regional post-hegemónica. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 1(4), 126-136.
- Lo Brutto, Giuseppe y Vadell Javier A. (2020). Desglobalización en América Latina frente a la expansión global de China. En Lo Brutto, Giuseppe, y Domínguez, Rafael (coords.), *Desglobalización y análisis del sistema de cooperación internacional desde una perspectiva crítica*, México: ICSyH/BUAP-UC, 161-188.

- López, Jorge A., y Rodil, Óscar. (2019). La inserción comercial de China en Latinoamérica. *Investigación económica*, 78(310), 137-167.
- Merino, Gabriel E. (2019). Guerra comercial y América Latina. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 134, 67-98.
- Migration Policy Institute (2021). U.S. Immigration Trends. Consulta: 14 de junio de 2021. <https://www.migrationpolicy.org/mpi-en-espanol>
- Motta Pedro y Ríos Sandra P. (2007). O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. [Serie Comercio Internacional, 82] Santiago CEPAL.
- Nieto, Francisco (9. ago 2019). ONU da aval al Tren Maya. *El Heraldo*, <https://heraldodemexico.com.mx/pais/la-onu-da-aval-al-tren-maya/>
- Vaca, Sabino y Zhan, Zou (2018) (eds). *China, América Latina y la geopolítica de la Nueva Ruta de la Seda*, Buenos Aires: UNLA.
- Prado, Juan Pablo y Velázquez, Rafael (2017). La Alianza del Pacífico: comercio y cooperación al servicio de la integración. En Prado, Juan Pablo; Velázquez, Rafael y Ochoa, Luis (eds). *La Alianza del Pacífico, nuevo mecanismo de cooperación e integración latinoamericano*. AMEI-Fundación Konrad Adenauer, 63-86.
- Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China y Monitor de la OFDI en América Latina y el Caribe (2020). *América Latina y el Caribe: flujos y acervos de OFDI china (2004-2019)*.
- Riggirozzi Pia y Tussie Diana (eds.) (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. New York: Springer.
- Sanahuja, José A. (2008). Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, 11-54.
- Serbin, Andres; Martínez, Layendi y Ramanzini, Haroldo (2012). El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 9, 7-18.
- Secretaría de Relaciones Exteriores de México [SRE-México] (21 may. 2018). Declaración del Grupo de Lima. *Gobierno de México*, <https://www.gob.mx/sre/prensa/declaracion-del-grupo-de-lima>.
- ____ (04 feb. 2020). STS Forum- Latin America and the Caribbean High-Level Conference. *Gobierno de México*. <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/sts-forum-latin-america-and-the-caribbean-high-level>
- ____ (12 ene 2021). México preside la 30° Reunión de Coordinaciones Nacionales de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. *Gobierno de México*, <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-preside-la-30-reunion-de-coordinaciones-nacionales-de-la-comunidad-de-estados-latinoamericanos-y-caribenos?state=published>.

- Semple, Kirk (09 nov. 2020). China extiende su alcance en el Caribe y descoloca a Estados Unidos. *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/es/2020/11/09/espanol/america-latina/influencia-china-caribe.html>.
- Timini, Jacopo y Sánchez-Albornoz, Ayman El-Dahrawy. (2019). El impacto de China sobre América Latina: los canales comerciales y de inversión extranjera directa. *Boletín Económico Banco de España*, 2, 1-9.
- Vadell, Javier A. (2018). El Foro China-Celac y el nuevo regionalismo multipolar: desafíos para la cooperación Sur-Sur. *Carta Internacional*, 13(1):6-37.
- Vadell, Javier y Staiano, Francesca M. (2020). China en los intersticios de la crisis del multilateralismo y la globalización neoliberal: La Franja y la Ruta en Europa y el caso italiano. *Araucaria*, 45(22), 433-455.
- Valderrey Francisco. J. y Lemus, Daniel L. (2019). Minería, movimientos sociales y la expansión de China en América Latina. *Desafíos*, 31(2), 375-410.
- Vitale, Annamaria (2020) La anomalía del ascenso chino en la lectura de Giovanni Arrighi. En Caria, Sara, y Giunta, Isabella (coords.) *Pasado y presente de la cooperación internacional: una perspectiva crítica desde las teorías del sistema mundo*. Ecuador: IAEN, 59-91.
- World Integrated Trade Solutions [WITS-World Bank] (2018). Latin America & Caribbean Trade Summary 2018 Data. *wits.worldbank.org*, Retrieved from: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/LCN/Year/LTST/Summary>
- Zhu, Meng (2021). La condicionalidad de los préstamos del Banco Mundial y del Banco Asiático de Inversión en infraestructura. Tesis de máster. Universidad de Barcelona. Dipòsit Digital de la Universitat de Barcelona <http://hdl.handle.net/2445/178806>
- Zottele, Esteban (2020). China y América Latina: liderazgo organizacional intercultural en la búsqueda de la “comunidad de destino compartido”. *Orientando*, 19(10), 1-20.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CHINA CON LOS PAÍSES DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

CARLOS CERDA DUEÑAS¹
DANIEL LEMUS-DELGADO²

INTRODUCCIÓN

El ascenso de la República Popular China³ está reconfigurando el escenario internacional (Gongwu y Yongnian, 2008), lo cual es evidente en las estructuras del sistema internacional en el que la presencia de China es un hecho incuestionable (Lee, Chan y Chan, 2012).

En el contexto de la política exterior china, una piedra angular ha sido la irrenunciable defensa del principio de “Una sola China” que, en la práctica, se ha traducido en el hecho de que Taiwán es considerada una provincia rebelde que algún día volverá al redil chino (Dittmer 2005). Bajo esta lógica, el gobierno chino ha implementado como parte de su política exterior una campaña para aislar diplomáticamente a Taiwán (Bush, 2005; Cho y Ahn, 2017).

¹ Doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Es profesor investigador de la Escuela de Ciencias Sociales y del Gobierno del Tecnológico de Monterrey, México. Pertenecer al Sistema Nacional de Investigadores, México (Nivel I). Profesor visitante en la Universidad de San Carlos de Guatemala. Sus líneas de investigación son Cooperación Internacional para el Desarrollo y Política Exterior de México. Correo electrónico: carlos.cerda@tec.mx.

² Doctor en Relaciones Internacionales Transpacíficas. Se desempeña como profesor investigador de la Escuela de Ciencias Sociales y del Gobierno del Tecnológico de Monterrey, México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, México (Nivel II). Ha sido Visiting Scholar en la Universidad de Fudan, China. Entre sus líneas de investigación se encuentra la Cooperación Internacional para el Desarrollo como elemento de la Política Exterior. Correo electrónico: dlemus@tec.mx.

³ De aquí en adelante nos referimos en el texto a la República Popular China como China y a la República China como Taiwán.

En el caso de América Latina y el Caribe, el “factor de Taiwán”, entendido como la estrategia para aislar a este país, es una parte fundamental de sus intereses (Teng, 2007), por lo que, en esta región, al igual que en otras regiones del mundo, la Cooperación Internacional para el Desarrollo de China se ha empleado también “como moneda de cambio” para aislar cada vez más a Taiwán en el escenario internacional y es que, más allá de las nobles intenciones que se pretenden conseguir a través de la cooperación internacional, ésta, innegablemente, es un instrumento de política exterior (Leal Farías, 2018). En consecuencia, los modelos y prácticas de la Cooperación Internacional para el Desarrollo están condicionados por los intereses y aspiraciones de los países donantes, los cuales deciden sobre cómo y bajo qué circunstancias brindan su ayuda a diversos países del sistema internacional (Simplicio, 2011), por lo tanto, una manera en que el gobierno chino ha empleado la Cooperación Internacional para el Desarrollo ha sido no solamente para proponer una visión distinta sobre el desarrollo, sino como un medio para alcanzar sus objetivos políticos concretos.

Así, la creciente expansión económica de China le ha permitido ser competitivo en el juego de la diplomacia del dólar; dado el creciente peso de la economía china, todos los aliados de Taiwán en el hemisferio occidental están bajo continua presión para formalizar sus lazos con Beijing (Erikson y Chen, 2008). En consecuencia, la cooperación que China y Taiwán despliegan en la región no han sido ajena a las dinámicas derivadas de una competencia por el reconocimiento internacional (Lemus-Delgado, 2017).

Taiwán también ha empleado la cooperación como un instrumento para mantener el reconocimiento internacional por parte de un número cada vez más reducido de aliados diplomáticos (Erikson y Chen, 2007). Concretamente, Centroamérica ha sido una zona particularmente beneficiada por la ayuda exterior taiwanesa debido a esta circunstancia (Rodríguez, 2013). Así, en la región centroamericana un factor determinante en la decisión que toman sus gobernantes sobre si mantener relaciones diplomáticas con China o Taiwán es la ayuda exterior que los países receptores puedan obtener (Rodríguez, 2013). Sin embargo, las perspectivas de acercamiento político y económico chino hacia la región centroamericana aún son frágiles debido a la todavía sólida presencia diplomática de Taiwán con varias naciones (Granados y Rodríguez, 2020).

En el contexto de la pugna por el reconocimiento internacional y su relación con la Cooperación Internacional para el Desarrollo, el presente capítulo analiza las prácticas de la Cooperación Internacional para el Desarrollo

llo china en el entorno de los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana, organismo regional en el cual todos los países fundadores, así como los países que posteriormente se han incorporado, reconocían a Taiwán como un Estado soberano del sistema internacional, factor que le convirtió en un observador extrarregional y socio para la cooperación, estatus que conserva hasta el presente. Sin embargo, actualmente solo la mitad de los ocho países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana reconocen a Taiwán: -Belice, Guatemala, Honduras y Nicaragua-, mientras que los demás países han decidido reconocer a China –Costa Rica, Panamá, República Dominicana y El Salvador–, lo que plantea los interrogantes sobre la posibilidad de Taiwán para mantener su presencia en el organismo y sobre el presunto interés que pueda tener China para desplazarle del mismo.

Bajo el enfoque teórico de Richard Lebow (2008) relativo al papel que desempeña el honor para explicar las razones por las cuales las élites burocráticas diseñan e implementan la política exterior de sus Estados, más allá de los beneficios materiales concretos que puedan obtener, este capítulo asume que uno de los factores que moldea la Cooperación Internacional para el Desarrollo china son aquellos intereses que, si bien no pretenden alcanzar beneficios materiales, cumplen un papel significativo al cubrir otro tipo de aspiraciones relacionadas con aspectos culturales vinculados a la civilización china.

Con la intención de analizar teóricamente las prácticas chinas de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en el entorno de los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana, este artículo está organizado en las siguientes secciones. En la primera se discuten los principios de la propuesta teórica de Richard Lebow sobre la relación entre cultura, aspiraciones inmateriales y reconocimiento internacional, asimismo, se analizan las bases en que se fundamenta el honor como un motor importante del actuar de China en el escenario internacional. Enseguida, se presentan los orígenes, las características del Sistema de la Integración Centroamericana y la presencia de China en la mitad de los miembros de este organismo regional en correlación a la de Taiwán en la región. En un siguiente apartado, se exponen las prácticas de cooperación china con respecto a los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana que le reconocen y; finalmente, se expone, en apartado conclusivo, la forma en que las prácticas de cooperación de China con los países que son miembros del mencionado Sistema son parte de una estrategia de política exterior para sumar aliados a través del reconocimiento internacional como un reflejo de las aspiraciones inmateriales chinas que tienen en el honor un elemento clave.

I. CHINA, HONOR Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Los enfoques teóricos tradicionales que explican la Cooperación Internacional para el Desarrollo han privilegiado una interpretación que destaca la importancia de los beneficios materiales que los donantes obtienen cuando ponen en marcha sus programas de cooperación internacional. Sin embargo, minimizar estos motivos solamente a la obtención de beneficios materiales sería reducir notablemente la complejidad del ser humano y sus motivaciones detrás de las acciones que asume respecto lo correcto, lo bueno y lo deseable, incluyendo cuándo y cómo brindar ayuda para el desarrollo. En este sentido, al analizar la manera en que intereses no materiales influyen en las prácticas de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, la propuesta teórica de Richard Lebow (2008) ofrece una visión fresca que ayuda a comprender mejor las posibles motivaciones que China despliega hacia los países del Sistema de la Integración Centroamericana que le reconocen.

Bajo la influencia de un enfoque teórico constructivista, Lebow (2018) propone una aproximación que tiene en cuenta aspiraciones no materiales como parte fundamental de los intereses que los líderes de los Estados persiguen a través de la política exterior. Lebow sugiere que el deseo, la razón y “el espíritu” son las tres fuerzas motrices de la acción humana, las cuales cubren las necesidades universales de todo ser humano. El miedo, que las grandes teorías de las relaciones internacionales -especialmente el realismo- han enfatizado, más que ser un motivo es una condición especial que se genera cuando la razón falla lo suficiente para contener al deseo o al espíritu. Cada motivo tiene una “lógica” asociada, la cual impulsa enfoques específicos para la cooperación, para el conflicto o para asumir riesgos.

Un aspecto central de la propuesta de Lebow es lo que él denomina “espíritu”, que se refiere al concepto *thumos*, ese antiguo sentimiento aristocrático griego de orgullo por uno mismo y del estatus que uno ocupa en la sociedad. Este sentimiento se puede equiparar, en el mundo moderno, a lo que hoy se denomina “la necesidad humana de autoestima” y a “el honor” que influyen, o incluso, a menudo dan forma al comportamiento político (Lebow, 2008: 35)⁴.

⁴ Para Lebow, evidentemente las instituciones y los Estados no tienen psique ni emociones. Sin embargo, las personas que las componen y las dirigen lo hacen. A menudo proyectan sus necesidades psicológicas en sus unidades políticas y se sienten mejor consigo mismos cuando esas unidades obtienen victorias o se desempeñan bien.

Lebow sostiene que el espíritu y su vínculo a conceptos relacionados como el honor, la identidad y el prestigio, han sido “subteorizados en las grandes tradiciones teóricas de la política internacional” (Lebow, 2008: 60). En su análisis, el espíritu se filtra hacia arriba, desde el nivel individual hasta el nivel estatal, regional e internacional, para tener un impacto en el mundo real de la política internacional⁵. Asimismo, Lebow propone que la directriz principal de la búsqueda de supervivencia de los Estados, junto con la búsqueda del interés propio racional, que aparece tan fuertemente arraigado en la teoría realista, en la práctica, a menudo está subordinada a la voluntad de los actores. Esta voluntad es principalmente impulsada por “el espíritu”. Este hecho se refleja, por ejemplo, en las decisiones que asumen los hacedores de la política exterior por arriesgarse, o incluso sacrificarse a sí mismos o las unidades políticas que representan, en circunstancias no racionales, reflejando la búsqueda por alcanzar la autoestima basada en el honor (Lebow, 2008: 19).

La propuesta de Lebow describe sus tres mundos de tipo ideal, cada uno impulsado por el espíritu, el deseo y la razón. Lebow admite que la mayoría de los mundos reales participan, en el mejor de los casos, de una mezcla de los tres motivos y que las composiciones individuales afectan las tendencias hacia la cooperación, el conflicto y la adopción de riesgos. A lo largo de la historia, los órdenes políticos se han basado en diferentes combinaciones de estos impulsos para lograr una paz estable. Sin embargo, cuando la razón pierde el control sobre el deseo y/o el espíritu, el conjunto de reglas y normas en las que se mueve el juego de la política internacional se derrumba y conduce a la anarquía que da paso a un estado de guerra endémica basada en el miedo. Por otra parte, en los mundos basados en el espíritu los Estados aceptan el riesgo en extremo, incluso, en situaciones en las que tanto las ganancias como la evitación de pérdidas pudieran ser racionalmente inadmisibles.

Lebow propone que las transformaciones en el escenario internacional impulsadas por las potencias emergentes, como hoy es el caso de China, tienen su origen en su búsqueda por ser aceptados como grandes poderes. A corto y mediano plazo, estas potencias son agresivas, y de hecho pueden

⁵ De acuerdo con su orientación constructivista, Lebow considera que el discurso de las relaciones internacionales es constitutivo del sistema internacional en lugar de ser simplemente ‘la cortina de humo de la cultura y la ideología’ que debe penetrar ‘para llegar a las realidades políticas, económicas y militares que son entendido para ofuscar’ (2008: 16).

permanecer así un tiempo después de haber alcanzado el estatus de gran potencia, especialmente si previamente fueron condenadas al ostracismo o humilladas por las grandes potencias. Asimismo, Lebow modifica la comprensión convencional de la teoría de la transición de poder cuando propone que las potencias en ascenso están motivadas por algo más que el deseo y lo que los hegemones en declive se mueven más que por el miedo solamente; de hecho, ambos tipos de Estados están bajo la influencia de “el espíritu”. Esto es evidente en las estrategias que emplean las potencias emergentes para afirmar su estatus -emulación de la hegemonía o su posición en “estados rebeldes”-, así como en las adaptaciones que las potencias hegemónicas suelen intentar hacer con las potencias emergentes. Finalmente, la mayoría de las veces, las guerras de las potencias en ascenso no están destinadas tanto a derrocar o cambiar el sistema existente, sino más bien a ayudarlas a “unirse al club” de las grandes potencias.

Si bien la expansión de la Cooperación Internacional para el Desarrollo china en América Latina tiene múltiples facetas y se ha explicado desde distintas perspectivas, nosotros sugerimos que, con respecto a los países del Sistema de la Integración Centroamericana, un elemento fundamental a considerar es el honor. La cuestión del honor se manifiesta en la búsqueda por aislar internacionalmente a Taiwán por más irracional que pueda parecer. Como Lebow apunta: “el honor se refiere al deseo aparentemente universal de sobresalir entre los compañeros” (2008: 5). Aislar a Taiwán es un primer paso para recuperar un territorio que ha sido proclamado como parte integral de China cumpliendo así la aspiración de ser vista como una nación poderosa que reintegra bajo la misma soberanía a todos los territorios chinos⁶.

⁶ La pertenencia de Taiwán a China es relativamente reciente y se basa en una interpretación particular del pasado. Antes del siglo XVII, Taiwán era un territorio autónomo, aunque no existía una autoridad central de gobierno. Posteriormente, fue una colonia de los Países Bajos durante unos 40 años y posteriormente, volvió a ser independiente durante unas dos décadas. China obtuvo el control de la isla a fines del siglo XVII y gobernó Taiwán durante unos dos siglos. Japón adquirió Taiwán en 1895 después de la primera guerra sino-japonesa y se convirtió en una colonia hasta el año de 1945 tras la derrota de Japón en la Segunda Guerra Mundial. Con el triunfo del comunismo en 1949, las fuerzas nacionalistas derrotadas establecieron en Taiwán la sede del gobierno, lo que nuevamente resultó en la separación de Taiwán de China. En los años siguientes, la República de China reclamó jurisdicción sobre

En efecto, el honor es un elemento clave en el diseño e implementación de la política exterior china -y con ello las prácticas de la Cooperación Internacional para el Desarrollo- respecto a la cuestión de Taiwán. Básicamente, el hecho de que el honor desempeña un rol importante se debe a la idealización del pasado de la civilización china; el hecho de que China más que ser un Estado nación es un Estado civilización; a la evocación del siglo XIX y el intervencionismo de las potencias extranjeras como el siglo de la humillación para China; al fomento del orgullo nacional como forma para mantener el prestigio del comunismo en China y al actual proyecto del Presidente Xi respecto a la idea del rejuvenecimiento de la nación china. La conjunción de estos elementos se expresa en la aparente irracionalidad de utilizar la Cooperación Internacional para el Desarrollo con los países del Sistema de la Integración Centroamericana para aislar aún más a Taiwán. En una visión histórica de larga duración, recuperar Taiwán -que pasa primero por el proceso de aislarla internacionalmente- es una forma de re-presentar -traer al presente- un idealizado pasado chino que se vincula fuertemente con la idea del honor, una manera de recuperar el honor, de “salvar la cara”⁷.

Otro elemento vinculado al honor es la singularidad del pasado chino que el Partido Comunista ha heredado: una civilización en que cimienta sólidas estructuras sociales y políticas. Basada en la idea que, durante más de cuatro mil años de continuidad histórica, la principal característica de la cultura china “no es que iluminó o asimiló a sus vecinos con su destacada civilización...lo que es verdaderamente digno de orgullo en la cultura china es su capacidad para acoger, acomodar y absorber elementos de otras culturas” (Hsu, 2006: 5). Bajo esta óptica, el actual Estado chino se proclama como continuador y heredero legítimo de ese gran pasado, sin ser necesariamente un Estado nación sino un Estado civilización. Como ha advertido Martin:

China continental y Taiwán, aunque a principios de la década de 1990 el gobierno de Taiwán retiró este reclamo a China (Manthorpe, 2009).

⁷ Como lo ha advertido Tam (2020) el concepto de “cara” es muy importante en cualquier comunidad china. Es un concepto cultural de otorgar respeto a los demás, muy a menudo a alguien de alto nivel social o alguien de mayor rango en una familia o empresa. El acto de dar cara a alguien indica respeto u honor para el destinatario, ya sea para reconocer favorablemente quiénes son o sus logros. En este sentido el reconocer que Taiwán pertenece a China es una manera de reconocer, de dar honor, al Estado chino y por ende a su dirigencia.

La mayor parte de lo que China es hoy -sus relaciones sociales y sus costumbres, su forma de ser, su sentido de superioridad, su creencia en el Estado, su compromiso con la equidad- son producto de la civilización china y no de su reciente encarnación como Estado nación (2009: 417).

Finalmente, debe hacerse mención de la interpretación de la experiencia histórica traumática de China en el siglo XIX cuando las potencias europeas forzaron la apertura comercial y la modernización económica. En última instancia, esto significó caos social, debilitamiento de los valores tradicionales confucionistas y la caída de la última dinastía china, la Qing (Fairbank, 1987). El choque entre dos sistemas de orden mundial -el chino y el occidental- significó un duro golpe al orgullo chino basado en su concepción de superioridad y desde entonces China tuvo que luchar para conseguir una nueva identidad que conciliara los valores que habían marcado su grandeza con las nuevas realidades (Kissinger, 2012). En consecuencia, China fue obligado a firmar tratados desiguales y sufrió la pérdida de territorio debido a la debilidad estructural que experimentó al momento de enfrentar los desafíos de la superioridad tecnológica y orden mundial diferente impuestos por las potencias europeas (Fenby, 2013). Cuando China, por la fuerza, se convirtió en un Estado normal, perdió “su autoridad moral histórica única”, pasando a ser otro país más acosado por los invasores (Kissinger, 2012: 83). Este pasado “ha moldeado y guiado la memoria colectiva de China” (Stevens, 2021: 46).

El nacionalismo ha sido una pieza clave para comprender la política exterior china. Como lo ha demostrado Zhu (2001), la influencia del nacionalismo chino desde los primeros cincuenta años del triunfo del comunismo fue determinada consistentemente por una interacción entre la necesidad de preservar la independencia nacional y la búsqueda por promover el desarrollo a través de la apertura económica. Cuando los vínculos económicos extranjeros contradecían el objetivo de la independencia nacional, China se volvió un Estado aislado y agresivo. Sin embargo, cuando la apertura económica apoyó el objetivo de la integridad nacional, China moderó su comportamiento internacional. Desde entonces, la política exterior depende de la manera en que se equilibra la preocupación por buscar preservar la independencia nacional con la preocupación por el desarrollo económico a través de un entorno internacional favorable a los intereses chinos. Es posible suponer que, en la medida en que China emerge como una potencia y es más autosuficiente, el nacionalismo, profundamente vinculado con los

sentimientos de orgullo nacional y prestigio, alentados por una cuestión de honor, tienen una mayor influencia en las decisiones chinas sobre política exterior en el caso de la cuestión taiwanesa.

Por último, un elemento más que vincula las prácticas de la Cooperación Internacional para el Desarrollo con el factor del honor es la visión de la quinta generación de líderes comunistas encabezada por Xi Jinping. En los albores de su liderazgo en el año 2012, Xi propuso el “sueño de China” como su visión para la dirección futura del país. El “sueño de China” de Xi es el “gran rejuvenecimiento de la nación china”, que significa “lograr un país rico y poderoso, la revitalización de la nación y la felicidad de la gente” (Callahan, 2015). Al igual que Mao⁸, Xi clama como un elemento central de la política exterior una profunda noción histórica de restauración haciendo eco de gran parte de la misma retórica utilizada durante los 170 años de lucha para “rejuvenecer la nación china” en busca de “riqueza” y poder” (Stevens, 2021). Así, Xi ha defendido un “nuevo tipo de relaciones de poder importantes” -centradas en la igualdad o multipolaridad-, la “cooperación de beneficio mutuo” y la centralidad de la soberanía y la integridad territorial. Todos estos elementos que pueden ser interpretados desde la perspectiva del honor conforme a lo que Lebow sugiere.

2. EL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA ENTRE LA FIDELIDAD A TAIWÁN Y EL ACOSO DE CHINA

El 14 de octubre de 1951, en el marco de una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, se suscribió la Carta de San Salvador, la cual dio origen a la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Este organismo regional tenía como objetivo fortalecer los vínculos que unían a los países miembros, además de afianzar y mantener la convivencia fraterna de esa región, asegurar la solución pacífica de cualquier conflicto que pudiese surgir, buscar solución conjunta a sus problemas comunes y promover su

⁸ Al invocar los peligros endógenos y exógenos de China, Mao expuso las condiciones fundamentales para las relaciones con la nueva República. Afirmó que “[su gobierno estaba] dispuesto a establecer relaciones diplomáticas con cualquier gobierno extranjero que esté dispuesto a observar los principios de igualdad, beneficio y respeto mutuo a la soberanía y la integridad territorial” (Stevens, 2021: 46).

desarrollo económico, social y cultural “mediante la acción cooperativa y solidaria” (ODECA, 1951)⁹.

El 13 de diciembre de 1991, en el marco de la XI Reunión de Presidentes Centroamericanos, se firmó el Protocolo de Tegucigalpa como un nuevo marco jurídico-político. En la firma de este instrumento también participó Panamá que, no obstante, haber sido invitado expresamente en el texto de la Carta de 1962, no concretó su adhesión hasta la firma de este protocolo el cual se impulsó por la necesidad de “actualizar el marco jurídico de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)”. El objetivo fundamental de la organización era alcanzar la integración de Centroamérica impulsando la paz, la libertad, la democracia y el desarrollo (Protocolo de Tegucigalpa, 1991). Con este instrumento jurídico, la Organización de Estados Centroamericanos dejó su lugar al Sistema de la Integración Centroamericana.

Es importante señalar que el Sistema de la Integración Centroamericana surgió de manera posterior a la firma de los Acuerdos de Paz de Esquipulas, una vez que se superaron las dinámicas de mundo bipolar que en la década de 1980 habían agudizado la situación convulsiva en la región, sacudida por la violencia y los conflictos armados a gran escala, sobre todo en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Adicionalmente, la historia de esta organización está íntimamente relacionada como un medio para superar las crisis y los desastres naturales comunes en la región (Parthenay, 2021: 394).

El Protocolo de Tegucigalpa dispuso que dicho instrumento quedaba abierto a la adhesión de Belice, que también podría negociar un acuerdo de asociación o vinculación, lo cual se concretó mediante el Instrumento de Adhesión que firmó este país el 27 de noviembre de 2000. Posteriormente, el 10 de diciembre de 2003, se suscribió el Acuerdo de Asociación entre el Sistema de la Integración Centroamericana y la República Dominicana. El Acuerdo estableció, entre otras cosas, que la República Dominicana cumplía con criterios básicos de vinculación al Sistema de la Integración Centroamericana y que existía una aspiración firme de ambas partes para lograr la integración total de la República Dominicana al Sistema, cuando las condiciones así lo permitieran¹⁰.

⁹ Este instrumento fue derogado por la Nueva Carta de San Salvador, suscrita en Panamá en 1962.

¹⁰ No es este el único foro regional en el que la República Dominicana participa como entidad centroamericana, otro es el Proyecto Mesoamérica, el Parlacen (Parlamento Centroamericano) y es parte del CAFTA, el Tratado de Libre Co-

Cuando se estableció el Sistema de la Integración Centroamericana, Taiwán era reconocido por las cinco naciones fundadoras. Los dos países que se adhirieron con posterioridad también mantenían relaciones diplomáticas con Taiwán. Este hecho fortaleció “unpreciado bloque contiguo donde no era casual que este grupo de países también representara un baluarte de apoyo a los Estados Unidos en el hemisferio occidental” (Erikson y Chen, 2007). Así, Taiwán se convirtió en uno de los principales socios en materia de cooperación del Sistema de la Integración Centroamericana considerando que alrededor de 70% del presupuesto de la organización procede de donantes extranjeros, entre ellos, Taiwán.

A pesar de que el Sistema de la Integración Centroamericana no tiene mucha presencia en el aparador internacional, este organismo sí se encuentra muy arraigado entre los países miembros, particularmente los del Istmo¹¹, por ende, el Sistema ha emergido como un foro atractivo para la confrontación diplomática sino-taiwanesa. Taiwán había llevado un liderazgo y presencia indiscutibles que perduró sin cuestionamiento alguno hasta el año 2007 cuando Costa Rica reconoció a China. Desde entonces, otros tres países han seguido los mismos pasos. Actualmente, los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana reconocen por mitad a cada una de las partes, pero pervive la presencia taiwanesa como observador y socio para la cooperación, con la consecuente ausencia china.

Taiwán en el Sistema de la Integración Centroamericana es un “Socio del Desarrollo para Centroamérica”. Desde 1991, han celebrado 16 Comisiones Mixtas y hasta 2019, habían ejecutado 113 proyectos de cooperación siendo el segundo cooperante directo, por lo que se le considera el principal socio en apoyo financiero para el fortalecimiento institucional del Sistema.

Como ya se señaló, China está ausente del Sistema por la presencia oficial de Taiwán “y mientras haya reconocimiento diplomático de cuatro naciones centroamericanas a Taipéi, será imposible la participación de Beijing por decisión propia” (Granados y Rodríguez, 2020: 18). Por otra parte, es un hecho que China tiene ya muy consolidada su presencia en la región

mercio entre Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana suscrito en agosto de 2004. El Banco Mundial tiene una Dirección para Centroamérica y la República Dominicana.

¹¹ A pesar de sus nobles intenciones, el SICA no ha estado exento de fuertes críticas “por su inacción, inercia e incluso inutilidad”. Irónicamente, la crisis de la Covid-19 ha revitalizado a este organismo regional (Parthenay, 2021).

a través de sus vínculos con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y los recursos con los que cuenta China pueden ser mucho mayores que los recursos taiwaneses canalizados por el Banco Centroamericano de Integración Económica que se pueden asignar directamente (Granados y Rodríguez, 2020: 19-20). Hoy en día, la ayuda china, los préstamos y las inversiones en África y América Latina y el Caribe superan con creces a los concedidos por el Banco Mundial y el FMI (Vadell, Lo Brutto y Cunha, 2020)

Sin embargo, el inamovible propósito de afianzar el principio de “Una sola China” implica el desplazamiento de Taiwán del organismo. Se ha señalado (Mulakala y Ji, 2021) que gran parte de la cooperación Sur-Sur china sigue siendo bilateral mientras que el multilateralismo para China es más bien estratégico y el Sistema de la Integración Centroamericana emerge como un escenario propicio para dicha premisa y, es importante notar que, en la convergencia de la cooperación sino-taiwanesa en la región se rompe el paradigma de que la proximidad geográfica ha sido un determinante importante de la dirección de la mayoría de los flujos bilaterales de cooperación para el desarrollo del Sur. Este enfoque regional está motivado principalmente por las similitudes y oportunidades de idioma y culturales para mejorar el comercio (Chahoud, 2008) y es que, como se abordó anteriormente, la presencia de la cooperación china y taiwanesa en la región está motivada por la disputa sobre los reconocimientos:

Básicamente, hay una motivación política. La importancia económica de Centroamérica no es tan grande como la que tiene el mercado brasileño o el argentino o el cobre chileno. La cuestión política tiene que ver con el asunto de Taiwán. El interés de la República Popular China en Centroamérica es un interés político y para ganar espacio a Taiwán en esa batalla planteada a nivel internacional y diplomático que es como una competencia, con promesas de comercio y ayudas al desarrollo, para enfrentar la presencia de Taiwán (Urcuyo, 2009: 33).

Beijing ha mantenido una política sostenida de aislar diplomáticamente a Taiwán, la mayoría de las veces prometiendo grandes sumas de ayuda a los menguantes aliados de este último (Erikson y Chen, 2008). Zhang (2018) afirma que la competencia por el reconocimiento diplomático ha impulsado los programas de ayuda de China y Taiwán en el Pacífico y que la ayuda se ha utilizado como una herramienta para que ambas partes obtengan este apoyo. América Latina no es ajena a este supuesto y muy particularmente

Centroamérica que ha sido escenario de la competencia por los reconocimientos y, ante el hecho de que varias naciones siguen apoyando al actual gobierno de la presidenta taiwanesa Tsai Ing-wen, China mantiene la estrategia de buscar estos reconocimientos (Granados y Rodríguez, 2020).

Ahora bien, el estilo y los conductos de la cooperación, así como el uso de fondos de ayuda como herramienta diplomática, ha sido entrelazado con un cultivo intencional de conexiones personales entre diplomáticos taiwaneses y funcionarios locales.

En palabras de un observador parafraseando una expresión china, el gobierno taiwanés es consciente de la necesidad de “calentar las brasas antes de iniciar el fuego”, e identifica cuidadosamente jóvenes burócratas y oficiales militares al principio de sus carreras públicas que es probable que se conviertan en actores influyentes en el futuro (Erikson y Chen, 2008: 73-74).

Los aliados de Taiwán han sido cultivados por Taipéi mediante la permanente “diplomacia del dólar” y visitas de alto nivel. En enero de 2017, la recientemente reelecta presidenta taiwanesa, Tsai Ing-wen, realizó una visita a Centroamérica por El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua. Posteriormente, en agosto de 2018, visitó Belice tras asistir a la investidura del presidente de Paraguay. Esta denominada diplomacia del dólar de Taiwán en la región ha tomado la forma de elevados empréstitos y asistencia no reembolsable (Granados y Rodríguez, 2020). Taiwán tiene predilección por las ayudas en efectivo y que cada país construya sus obras (Estrategia de Negocios, 2011). Este hecho se ha convertido en una fuente potencial de corrupción¹².

Por otra parte, la cooperación china puede ser potencialmente más cuantiosa, pero la taiwanesa es más focalizada. Además, en Centroamérica, Taiwán tiene más experiencia en la zona y puede materializarse sin ningún tipo de limitación por parte de Estados Unidos (Rodríguez, 2013). Es decir, no generara conflictos y eventuales sanciones consecuencia como sí sucede con la creciente presencia de China en la región.

¹² Sí se han generado frecuentes denuncias de malversación de fondos por parte de los gobiernos receptores. Legisladores de la oposición en Taiwán llamaron repetidamente para el fin de la “diplomacia de las chequeras” y la “compra” de alianzas en luz de estas revelaciones [de corrupción] (Erikson y Chen, 2008: 79).

La cooperación china en general, de acuerdo con el discurso oficial, destaca que sus programas de ayuda se desarrollan con sinceridad y sin ninguna condicionalidad (Vadell, Lo Brutto y Cunha, 2020). Al proporcionar asistencia extranjera, China se adhiere a los principios de no imponer condiciones políticas, no interferir en los asuntos internos de los países receptores y respetar el derecho a elegir sus propios caminos y modelos de desarrollo. Los principios básicos que China defiende al prestar asistencia extranjera son el respeto mutuo, la igualdad generando beneficios mutuos basados en una relación ganar-ganar (República Popular China 2014 en Vadell, Lo Brutto y Cunha)¹³.

Se ha afirmado que, más allá del discurso, en realidad “la práctica china no es tan diferente en esta arena como se cree a menudo”. (Lightfoot, 2011: 717). No es nuevo que China utilice la cooperación al desarrollo con fines políticos. Se ha afirmado que China utilizó ayuda para comprar apoyo de los países africanos para reemplazar a Taiwán en las Naciones Unidas en 1971 (Dreher y Fuchs, 2015: 991) Esta práctica se repitió después del incidente de la Plaza de Tiananmen en 1989 cuando China buscó activamente apoyo diplomático y aumentó sustancialmente su ayuda, en particular a los países africanos, en forma rápida y comparativamente barata con la que Beijing recompensaría a los países que estuvieran a su lado durante la crisis de 1989. Además, China reforzó su “diplomacia de las chequeras” en respuesta a la transición democrática de Taiwán a finales de la década de 1980 (Dreher y Fuchs, 2015: 992-993). Así: “La cooperación china busca tener un efecto

¹³ En el Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe de 2016, el gobierno chino estableció que el principio de Una sola China es una importante base política para China al desarrollar sus relaciones con los diversos países del mundo; que aprecia que la abrumadora mayoría de los países de América Latina y el Caribe observa escrupulosamente ese dicho principio y apoya la gran causa de la reunificación nacional de China. También explicita que China está dispuesta a ahondar junto con los países latinoamericanos y caribeños la cooperación Sur-Sur, a promover aún más el intercambio y la cooperación entre China y América Latina y el Caribe en el ámbito del desarrollo social como el bienestar y la asistencia sociales, compartir experiencias en política social y estar dispuesta a proporcionar apoyo y asistencia, dentro de sus posibilidades, a los países latinoamericanos y caribeños en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En este sentido, un factor político importante que impulsa las decisiones de asignación de ayuda de China es que el país receptor sostenga la adhesión a la política de “Una sola China”.

de demostración hacia los otros países para ir rompiendo las lealtades de los países con Taiwán” (Urcuyo, 2009: 34).

Es importante señalar que, en 2018, el gobierno chino creó la Agencia de Cooperación para el Desarrollo Internacional, en el entorno del Consejo de Estado y en la cual el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene una mayor voz para elaborar el programa de cooperación de China. Es decir, las consideraciones diplomáticas tendrán más peso cuando los funcionarios chinos decidan sobre la cooperación para el desarrollo y, en este sentido, la influencia de los embajadores chinos en el gasto en ayuda también podría aumentar. El Libro Blanco sobre Cooperación, emitido en enero de 2021, señala que China ha seguido aumentando constantemente la escala de su cooperación internacional para el desarrollo, dando alta prioridad a los países menos adelantados de Asia y África y a los países en desarrollo que participan en la Iniciativa La Franja y la Ruta. En el caso de los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana que mantienen lazos con China, los cuatro han suscrito el Memorándum de Entendimiento para incorporarse a la Iniciativa.

Es un hecho incontrovertible que la mayor parte de la ayuda de China y Taiwán va a sus aliados diplomáticos, pero ambos proporcionan una cantidad limitada de ayuda a los países sin vínculos diplomáticos, pues el enamoramiento de alguna forma debe comenzar (Zhang, 2018).

3. LOS PAÍSES DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA DEL LADO CHINO

Como se señaló anteriormente, de los ocho países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana, cuatro reconocen a Taiwán y cuatro a China. En 2007, Costa Rica fue el primer país que se alejó de Taiwán para establecer relaciones diplomáticas con China. Según un exembajador chino en América Latina:

en el Ministerio de Asuntos Exteriores chino se pensaba que la ruptura de San José con Taipéi tendría un efecto dominó y que eventualmente el resto de países de la región intentarían seguir ese mismo camino en unas condiciones más favorables para Pekín (Rodríguez, 2013: 525).

Si bien ha progresado esta premisa, este ha sido un proceso relativamente lento, pero, al parecer, efectivo.

3.1 Costa Rica

Entre 2000 y 2005 Taiwán fue el mayor donante bilateral de ayuda no reembolsable a Costa Rica con 59,5 millones de dólares en donaciones y el segundo mayor en reembolsable con 281,6 millones (Rodríguez, 2013). Entre los proyectos más destacados y quizá la obra más emblemática de esta relación es el Puente de la Amistad de una longitud de 1,6 kilómetros sobre el río Tempisque, uno de los principales de Costa Rica y que fue bautizado con este nombre como referencia a las buenas relaciones entre ambos países, pero que ahora medios y algunos costarricenses denominan Puente de la Traición. No obstante, el atractivo flujo de cooperación taiwanesa, el entonces presidente de Costa Rica, Óscar Arias, anunció el 1 de junio de 2007, que su país establecía relaciones diplomáticas con China y las rompía con Taiwán tras más de sesenta años de vinculación. Señaló que era una importante decisión “seriamente meditada y que reajusta nuestras relaciones diplomáticas a nuestra realidad contemporánea” (El Mundo, 2007), que se trataba de un acto de realismo elemental y un despertar a un contexto global, además de reconocer a China como una de las economías más fuertes e importantes del mundo. El ministro de Asuntos Exteriores de Taiwán, James Huang, presentó su dimisión ante la prensa en Taipéi, tras confirmar la ruptura de lazos diplomáticos con Costa Rica en favor de China.

La cooperación fue uno de los temas de la agenda en las negociaciones para el establecimiento de relaciones diplomáticas entre Beijing y San José: “desde el primer acercamiento oficial entre ambos países, estuvo claro que el tema de la cooperación sería medular en la relación bilateral”, así lo señalaría Antonio Burgués, primer embajador costarricense en China (Rodríguez, 2013: 523). Evidentemente, lo más llamativo de la cooperación china a Costa Rica fue el nuevo Estadio Nacional en San José con capacidad para 35.000 personas, cuyo valor cercano a los 100 millones de dólares fue aportado íntegramente por China, que también puso ingenieros y operarios para la construcción de la obra que hasta la fecha muestra la leyenda “Donado por China”. También China adquirió 300 millones de dólares de la deuda costarricense, donó además una flota de 200 vehículos para la policía y 4,6 millones de dólares para proyectos de asistencia que no tenían un destino claramente definido. Además, China apoyó, con financiamiento a largo plazo y con bajos intereses, la construcción de una carretera entre la zona norte y el Caribe. Específicamente para San José, se acordó un paquete de

1,5 millones de dólares para transformar unas cuerdas en un barrio chino, así como la donación de computadoras para escuelas primarias y el envío de profesores para la enseñanza del idioma mandarín.

En septiembre de 2017 visitó la capital costarricense el canciller chino Wang Yi, con el propósito de refrendar el interés por avanzar en proyectos de infraestructura, por lo que se firmó un acuerdo de cooperación que ascendió a 15 millones de dólares. Otros proyectos de inversión incluyeron la ampliación de carreteras, la modernización del estadio nacional y la construcción de un sistema de suministro de agua potable para la zona Cañas-Bebadero (Granados y Rodríguez, 2020). En 2020, la Embajada de China en Costa Rica entregó vehículos y equipos que incluían 100 motocicletas. El embajador de China en Costa Rica, Tang Heng, explicó que la donación forma parte de una “extensa lista de proyectos de cooperación bilateral que han emprendido China y Costa Rica tras el establecimiento de relaciones diplomáticas en junio de 2007” (Xinhua, 2021).

Con motivo de la crisis sanitaria generada por la pandemia del COVID-19, China donó una cantidad importante de kits de pruebas para detectar la enfermedad, insumos médicos como mascarillas quirúrgicas, kits adicionales de pruebas y cinco máquinas de presión positiva continua de las vías respiratorias, miles de batas de protección descartables, respiradores N95 para uso médico, mascarillas quirúrgicas, lentes de seguridad para uso médico, guantes descartables para cirugía estériles, y botas de seguridad para uso médico.

3.2 Panamá

El 13 de junio de 2017, el gobierno panameño emitió un comunicado donde informaba que “A la luz de los intereses y el deseo de ambos pueblos, la República de Panamá y la República Popular China deciden otorgarse, a partir de la fecha de suscripción del comunicado, el reconocimiento mutuo y establecer relaciones diplomáticas” (MIRE, 2017). Desde luego, el mismo documento explicitaba que Panamá reconocía la existencia de “Una sola China”, que el Gobierno de la República Popular China es el único Gobierno legítimo que representa a toda China y que Taiwán forma parte inalienable del territorio chino. Asimismo, se dejaba constancia de que rompía sus relaciones con Taiwán, comprometiéndose a dejar toda relación o contacto oficial con Taiwán.

En diciembre de 2018, el presidente Xi Jinping realizó su primera Visita de Estado a Panamá que sirvió de marco para la firma de un Acuerdo Marco de Cooperación en Ciencia, Tecnología e Innovación entre los gobiernos de Panamá y China. Los proyectos han estado dirigidos al fortalecimiento de capacidades institucionales, seguridad ciudadana y educación. Entre ellas, la adquisición de tecnología innovadora para el proyecto Colón Ciudad Segura, la edificación del Centro Educativo de Formación Integral Ciudad Esperanza, así como la capacitación de servidores públicos en distintos ámbitos. El estudio de factibilidad de un tren entre Panamá-David, también es parte de los proyectos de cooperación entre Panamá y China.

La polémica al interior del país sobre el reconocimiento internacional a China llevó a que la embajada china tuviera que salir a hacer ciertas aclaraciones mediante un comunicado emitido a finales de 2019. En este se precisaba que: “Ante ciertas publicaciones periodísticas panameñas en días recientes, referentes a supuestas ‘coimas chinas’ destinadas a ‘comprar’ la decisión panameña de establecer relaciones diplomáticas con China”, la embajada, además de “lamentar la falta de profesionalismo y de respeto elemental a la realidad de los hechos de susodichas publicaciones”, señalaba que es una práctica internacional común la realización de proyectos de cooperación no reembolsable entre países amigos. En este sentido, se especificaba que China y Panamá no tenía por qué ser excepción. Una vez establecidas sus relaciones diplomáticas, ambos gobiernos, como es lógico, también procedieron a abrir una agenda bilateral en este ámbito y que, en algo más de dos años de relaciones diplomáticas chino-panameñas, se habían registrado importantes avances en la cooperación no reembolsable entre los dos países (Embajada, 2019).

3.3 República Dominicana

Según el Ministro de Relaciones Exteriores de la República Dominicana, Miguel Vargas (2018), sostuvo con su homólogo chino un primer encuentro el 12 de septiembre de 2017, en el cual se dialogó sobre el fortalecimiento de las relaciones entre ambos países. Las conversaciones continuaron en el escenario de la Segunda Reunión Ministerial del Foro CELAC-China, celebrada en Santiago de Chile en enero de 2018, donde el canciller Miguel Vargas expresó que “debemos felicitar a la República Popular China por su solidaridad con los países en desarrollo, por su política de cooperación y por su gran interés en nuestra región” (MINREX, 2018). Un par de meses después, el 30 de abril de 2018, se anunció el establecimiento de relaciones diplomáticas.

El 21 de septiembre de 2018, el Ministro de Relaciones Exteriores Wang Yi sostuvo conversaciones con el Ministro de Relaciones Exteriores de la República Dominicana Miguel Vargas en Santo Domingo. El Canciller chino señaló que

China aprecia el hecho de que la parte dominicana haya cumplido sus compromisos para establecer relaciones diplomáticas a través de acciones concretas. Solo al adherirse siempre al principio de una sola China, China y la República Dominicana pueden construir y acumular suficiente confianza mutua, y pueden sentar una base política sólida para el desarrollo de las relaciones bilaterales y construir un rascacielos de cooperación mutuamente beneficiosa (MFA, 2018).

Yi resaltó que el fortalecimiento de la cooperación China, además de aportar mayor bienestar al pueblo dominicano, contribuirá al desarrollo del país e inyectará un renovado dinamismo a la cooperación entre la nación asiática y América Latina, en conjunto, mencionando también que el interés de aprovechar la oportunidad que supone la construcción conjunta de la iniciativa de La Franja y La Ruta para impulsar la cooperación en diversos campos en suelo dominicano (Polanco, 2018).

El Gobierno de la República Dominicana y China firmaron, en marzo de 2021, el segundo acuerdo de cooperación económica y técnica. Según un comunicado de prensa, el convenio fue suscrito por el ministro de Economía dominicano, Miguel Ceara Hatton, y el embajador de China, Zhang Run, por un monto no reembolsable, de doscientos millones de yuanes destinados a financiar futuros proyectos que serían acordados entre ambas partes (Diario Libre, 2021). Desde el establecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países, China brindó asistencia a la parte dominicana con la donación de 40 camiones, actualización del sistema 9-1-1, asistencia en efectivo de emergencia para la lucha contra la sequía, la ayuda alimentaria a las provincias fronterizas, a través del Programa Mundial de Alimentos y la donación de motocicletas a las fuerzas militares. Además, China donó materiales antiepidémicos y equipos médicos para la lucha contra la COVID-19.

3.4 El Salvador

El 20 de agosto de 2018, el entonces presidente de El Salvador, Salvador Sánchez Cerén, anunció que su país establecía lazos diplomáticos con China, informando también que, como resultado de este acercamiento, se había

recibido una cantidad de asistencia no reembolsable a ser utilizada en la construcción de un nuevo estadio nacional de fútbol, una nueva biblioteca nacional y una planta potabilizadora de agua, entre otros proyectos. China había buscado acercamientos durante la licitación del Puerto de la Unión en 2009, proyecto que las últimas cuatro administraciones salvadoreñas habían buscado, sin éxito, su concesión a un operador con experiencia internacional en la materia, pero siempre con el interés de empresas chinas para operar la administración portuaria. El otorgamiento de la concesión no prosperó.

La noticia del reconocimiento se dio en cadena nacional señalando el presidente en turno que estaba convencido de que era un paso en la dirección correcta, en correspondencia a los principios del derecho internacional, las relaciones internacionales y las tendencias inevitables de los tiempos. Sin embargo, esta decisión se tomó en periodo electoral y fue denunciado abiertamente por los opositores, entre ellos Nayib Bukele que a la postre fue electo presidente y quien declaró, reiteradamente, que podría revertir la decisión y restablecer vínculos con Taiwán. Al tomar posesión del cargo, Bukele siguió especulando sobre el tema hasta que la cuestión que quedó completamente finiquitada cuando, en diciembre de 2019, el presidente de El Salvador visitó China. En este contexto, por Twitter, Bukele (2019) anunció: “El Presidente Xi Jinping acaba de otorgar a El Salvador una gigantesca cooperación no reembolsable, gestionada enteramente por nuestro Gobierno”. La cooperación incluía el apoyo para la construcción de un Estadio Nacional nuevo, moderno y de gran capacidad; la construcción de una nueva Biblioteca Nacional; la construcción de una gran planta potabilizadora de agua, para acabar con la escasez de agua en toda el Área Metropolitana de San Salvador; la creación de un sistema de distribución de agua potable y saneamiento de aguas negras del circuito de playas de Surf City; la construcción de todo el circuito de calles peatonales, aceras, parques, malecones, cableado eléctrico subterráneo, a lo largo del circuito de playas de Surf City; la recuperación y restauración del sitio arqueológico Joya de Cerén. Además, se acordaron nueve convenios de cooperación adicional en agricultura, turismo, cultura, deportes, comercio y asistencia técnica.

El gobierno de Estados Unidos, durante la administración Trump se mantuvo firme en su negativa de asignar fondos de ayuda a la región debido los flujos migratorios y la pasividad alegada de que los gobiernos involucrados no actuaban para su detención. Granados y Rodríguez (2020) han sugerido que este hecho podría orillar a varias naciones centroamericanas aliadas

de Taiwán, a reconsiderar una mayor ayuda económica china a cambio de reconocimiento diplomático.

CONSIDERACIONES FINALES

A partir de la exploración que se ha realizado en este capítulo sobre las características de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de China con los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana, se corrobora que la cooperación ha sido empleada como un instrumento concreto para aislar cada vez más a Taiwán. El gobierno chino ha llevado a cabo una ofensiva en la que, otorgando cooperación, los países centroamericanos son invitados a reconocer a China en lugar de Taiwán bajo el principio de “Una sola China”.

En este sentido, esta práctica no es exclusiva de China. Taiwán también la ha empleado durante décadas de manera consistente en los países de la región. En su momento, la cooperación taiwanesa fue empleada en volúmenes cuantiosos y, en ocasiones, bajo mecanismos que no exigían ni la transparencia ni la garantía de la devolución de los recursos. Adicionalmente, a la constante cooperación bilateral, Taiwán se convirtió en un socio para el desarrollo del Sistema de la Integración Centroamericana, promoviendo, financiando y ejecutando proyectos en el marco del organismo regional lo que debe considerarse como uno de los pocos espacios en el escenario internacional en los que hoy Taiwán tiene presencia como Estado y en el cual no hay presencia de China.

El modelo chino, basado en el principio de no intervención, promueve una cooperación “a la medida” en la que no necesariamente se analiza la viabilidad de la cooperación o su efectividad. Más bien, China se ha aproximado a la región prometiendo “dulces”, que en su momento fueron considerados como “envenenados” por una funcionaria del gobierno estadounidense, es decir, se trata de una cooperación que cumple ciertos deseos de las élites gobernantes de los países centroamericanos, aunque a veces eso no empate con las necesidades propias de la cooperación. Ejemplo de lo anterior son las donaciones y el apoyo para construir estadios o rediseñar espacios urbanos sin que esto signifique realmente un mecanismo para impulsar el desarrollo de los países receptores. Al parecer, el dilema de los países miembros de Sistema de la Integración Centroamericana es elegir el modelo de

cooperación y los recursos puestos sobre la mesa que satisfagan mejor sus intereses, es decir, entre lo que ha ofrecido Taiwán o lo que promete China.

Si se toma en cuenta que la pérdida del reconocimiento internacional por parte de Taiwán no debilita su economía, no genera una crisis institucional a su interior, no lo coloca en una posición más débil en cuanto a sus capacidades defensivas ante posibles agresiones chinas, ni significa menoscabo de su relevancia internacional, la respuesta lógica sería que la aproximación china a la región por medio de la cooperación es un sin sentido. Sin embargo, la respuesta hay que encontrarla más allá de un simple cálculo racional. Como lo propone Richard Lebow (2008), las razones detrás de las decisiones de los Estados van más allá de una lógica racional incluyendo elementos no materiales que responden a aspiraciones profundas, “espirituales”. En este caso, es más una cuestión de honor.

China ha hecho todo lo posible por que la comunidad internacional reconozca el principio de “Una sola China”. La aceptación de este principio es un símbolo sobre la recuperación de su estatus internacional. Como potencia emergente que es, el obtener el reconocimiento internacional del grupo de pequeños países que aún no reconocen a China como la legítima representante política del mundo sínico -incluyendo Taiwán-, refleja su búsqueda por ser aceptada como una potencia mundial y la cooperación para el desarrollo es una herramienta que le ayuda a lograr este objetivo.

REFERENCIAS

- Bukele, Nayib [@nayibbukele]. (3 dic. 2019). El Presidente Xi Jinping acaba de otorgar a El Salvador una gigantesca cooperación no reembolsable, gestionada enteramente por nuestro Gobierno [Tweet] Twitter. <https://twitter.com/nayibbukele/status/1201844734831910913>
- Bush, Richard C. (2005). *Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Callahan, William A. (2015) History, Tradition and the China Dream: socialist modernization in the World of Great Harmony. *Journal of Contemporary China*, 24(96): 983-1001.
- Chahoud, Tatiana (2008). Financing for Development Series: Southern Non-DAC Actors in Development Cooperation. *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*, 13: 1-4.
- Cho, Young Chul, y Ahn, Mun Suk (2017). Taiwan's international visibility in the twenty-first century: A suggestive note. *International Journal*, 72(1): 79-90.

- Diario Libre (22 mar. 2021). República Dominicana y China firman segundo acuerdo de cooperación económica y técnica, <https://www.diariolibre.com/economia/republica-dominicana-y-china-firman-segundo-acuerdo-de-cooperacion-economica-y-tecnica-GB25173674>
- Dittmer, Lowell (2005). Taiwan's Aim-Inhibited Quest for Identity and the China Factor. *Journal of Asian and African Studies*, 40(1-2): 71-90.
- Dreher, Axel y Fuchs, Andreas (2015). Rogue aid? An empirical analysis of China's aid allocation. *Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'économie*, 3(48): 988-1023.
- El Mundo (7 jun. 2007). Costa Rica establece relaciones con China y 'rompe' con Taiwán tras 60 años, <https://www.elmundo.es/elmundo/2007/06/07/internacional/1181174880.html>
- Embajada de la República Popular China en la República de Panamá (30 de nov. 2019). Declaración de la Embajada China, <http://pa.china-embassy.org/esp/sgxx/t1720404.htm>
- Erikson, Daniel P. y Chen, Janice (2007). China, Taiwan, and the Battle for Latin America. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 31(2): 69-89.
- Estrategia y Negocios (23 sep. 2011). Cooperación china en Costa Rica es un grifo abierto, <https://www.estrategiaynegocios.net/centroamericaymundo/centro-america/costarica/470229-330/cooperacion-china-en-costa-rica-es-un-grifo-abierto>
- Fairbank, John King (1987). *The Great Chinese Revolution: 1800-1985*. Nueva York: Harper & Row Publisher.
- Fenby, Jonathan (2013). *History of Modern China: The Fall and Rise of a Great Power. 1850 to the Present*. New York: Penguin Books.
- Gongwu, Wang y Yongnian, Zhen (2008). Introduction. En W. Gongwu y Z. Yongnian (Eds.), *China and the New International Order*, New York: Routledge, 1-17.
- Granados, Ulises y Rodríguez, Xóchitl Antonia (2020). Avance de China en Centroamérica: Oportunidades y obstáculos. *Working Paper Series de REDCAEM*, (14): 4-28.
- Hsu, Cho-yun. (2006). *China: A New Cultural History*. Columbia: Columbia University Press.
- Kissinger, Henry (2012). *China*. Barcelona: Debate.
- Leal Farías, Déborah (2018). *Aid and Technical Cooperation as a Foreign Policy Tool for Emerging Donors: The Case of Brazil*. Londres: Routledge.
- Lee, Pak, Chan, Gerald, y Chan, Lai-Ha (2012). China in Darfur: Humanitarian rule-maker or rule-taker? *Review of International Studies*, 38(2): 423-444.
- Lebow, Richard Ned (2008). *A Cultural Theory of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lemus-Delgado, Daniel (2017). *La Ayuda Oficial al Desarrollo de Taiwán en América Latina a la sombra de China: Entre la identidad nacional y el reco-*

- nocimiento internacional. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 4(2): 51-67.
- Manning, Richard (2006). Will Emerging Donors Change the Face of International Co-operation? *Development Policy Review*, 4(24): 371-385.
- Manthorpe, Jonathan (2009). *Forbidden Nation: A History of Taiwan*. Nueva York: Palgrave McMillan.
- Martin, Jacques (2009). *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*. New York: Penguin Books.
- Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China [MFA] (2016). Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe. Beijing: Author.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá [MIRE] (2017). Comunicado Conjunto entre la República de Panamá y la República Popular China sobre el establecimiento de Relaciones Diplomáticas, <https://mire.gob.pa/images/PDF/documentos%20y%20formularios/Acuerdoschina/COMUNICADO%20CONJUNTO%20PANAMA%20CHINA.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. República Dominicana [MINREX] (2018). Memoria. Gestión 2017-2018. Miguel Vargas. Ministro de Relaciones Exteriores. Santo Domingo: Editora Corripio.
- Mulakala, Anthea y Ji, Hongbo (2021). Insights on China's 2021 white paper on international development cooperation. Development Policy Centre, <https://devpolicy.org/insights-on-chinas-2021-white-paper-on-international-development-cooperation-20210125-2/>
- Organización de Estados Centroamericanos [ODECA] (1951). Carta de San Salvador, https://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=cart_991_4_13062005.htm
- Parthenay, Kevin (abr.-jun. 2021). Aliarse (regionalmente) contra la Covid-19: SICA y CARICOM. *Foro Internacional*, 2(LXI): 387-425.
- Polanco, Martín (22 sep. 2018). La cooperación china aportará más bienestar al pueblo dominicano. *El Caribe*, <https://www.elcaribe.com.do/panorama/pais/la-cooperacion-china-aportara-mas-bienestar-al-pueblo-dominicano/>
- Ray, Rebecca; Albright, Zara y Wang, Kehan (2021). *China-Latin America Economic Bulletin*. Global Development Policy Center. Boston: Boston University.
- Rodríguez, Mario Esteban (2013). ¿China o Taiwán?: Las paradojas de Costa Rica y Nicaragua (2006-2008). *Revista de Ciencia Política*, 33(2): 513-532.
- Sistema de la Integración Centroamericana [SICA] (1991). Protocolo de Tegucigalpa, https://www.sica.int/documentos/protocolo-de-tegucigalpa-a-la-carta-de-la-organizacion-de-estados-centroamericanos-odeca_1_116823.html
- Stevens, Friso (2021) China's long march to national rejuvenation: toward a Neo-Imperial order in East Asia? *Asian Security*, 17(1): 46-63.

- Simplicio, Francisco (2011). South-South development cooperation: A contemporary perspective. En R. Modi (Ed.), *South-South cooperation. Africa on the centerstage*, New York: Palgrave Macmillan, 19-41.
- State Council Information Office (2021). *China's International Development Cooperation in the New Era*. Beijing: Author.
- Tam, Luisa (14 mar. 2020). The importance of saving face in Chinese communities cannot be underestimated - put on a mask and respect those around you. *South China Morning Post*, <https://www.scmp.com/news/hong-kong/society/article/3075033/importance-saving-face-chinese-communities-cannot-be>
- Teng, Chung-chian (2007). Hegemony or Partnership: China's Strategic and Diplomacy Toward Latin America. En J. Eisenman, E. Heginbotham y D. Mitchell (Ed.), *China and the Development World*, Nueva York: M.E. Sharpe, 84-112.
- Urcuyo, Constantino (2009). El Contexto de las Relaciones con China. En Marta Trejos Montero (Ed.), *Relaciones China- Costa Rica Una referencia para Centroamérica*, San José: Asociación Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano Sostenible, 27-36.
- Vadell, Javier; Lo Brutto, Giuseppe. y Cunha, Alexandre César (2020). The Chinese South-South development cooperation: an assessment of its structural transformation. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 63(2): 1-22. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202000201>
- Xinhuanet, (23 feb. 2021). China dona a Costa Rica vehículos y equipo de protección para la Policía, http://spanish.xinhuanet.com/2021-02/23/c_139760951.htm
- ____ (2020). Comparing China's and Taiwan's aid to the Pacific. Development Policy Centre, <https://devpolicy.org/comparing-chinas-and-taiwans-aid-to-the-pacific-20200120/>
- Zhang, Denghua (2018). Diplomacy will have more weight in China's foreign aid program. Development Policy Centre, <https://devpolicy.org/diplomacy-more-weight-chinas-foreign-aid-program-20180502/>
- Zhu, Tianbiao (2001). Nationalism and Chinese Foreign Policy. *China Review*, 1(1): 1-2

ANÁLISIS DE LAS RELACIONES CHINA-COLOMBIA EN EL ACTUAL CONTEXTO GEOPOLÍTICO LATINOAMERICANO

GIUSEPPE LO BRUTTO¹
GUSTAVO RODRIGUEZ ALBOR²

INTRODUCCIÓN

Una de las principales críticas al sistema internacional de ayuda al desarrollo dirigida a los países de bajos ingresos es la condicionalidad con que esta se brinda y la dependencia que genera en los receptores (Sogge 2002; 2015; Hout, 2018). Esto último ha influido en políticas y ajustes económicos que han minado u obstruido el desarrollo en los países receptores. En este sentido, la cooperación Sur-Sur ha sido catalogada como una forma de cooperación que disminuye los efectos de la condicionalidad, en la medida en que se produce de una manera más horizontal. En los últimos años, América Latina y el Caribe ha recibido cada vez más ayuda Sur-Sur por parte de

¹ Doctor en Economía Política del Desarrollo. Director del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vélaz Pliego” de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México y Profesor-investigador titular del Posgrado en Sociología en ese mismo instituto. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Coordinador del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo. Correo electrónico: giuse-lobby@msn.com.

² Doctor en Ciencias Sociales y Profesor-investigador de la Universidad Autónoma del Caribe, Colombia. Experto en materia de cooperación Sur-Sur, migraciones internacionales y desarrollo. Secretario Técnico de la Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional. Miembro del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo Correo electrónico: gustavo.rodriguez51@uac.edu.co.

China³ en un contexto de apoyos que el gigante asiático ha entregado a las regiones más pobres del mundo primando, según Hongbo, “la igualdad y el beneficio mutuo”, y en donde las relaciones diplomáticas o “poder blando” ha sido el marco de la política de ayuda de este país asiático a sus receptores (Hongbo, 2017: 282).

Sin embargo, a pesar de ese crecimiento significativo que los negocios y las relaciones de cooperación entre China y América Latina y el Caribe han tenido desde el inicio del siglo XXI, algunos países de la región como Colombia han mantenido una iniciativa política discursiva de unas relaciones preferenciales con los Estados Unidos, mostrándose como uno de los mejores aliados del país norteamericano en la región en los últimos 30 años. Cabe decir que, a partir de 2016, han aumentado de manera acelerada las relaciones políticas y económicas con el gigante asiático, al punto que China se ha convertido en el segundo socio comercial y económico más importante de Colombia. No obstante, esta cada vez mayor relación es pasada por alto o al menos no incluida en el discurso oficial de la política internacional colombiana.

Ante ello, el propósito de este trabajo es realizar un análisis de la evolución incremental de las relaciones económicas e incluso, políticas, de China en Colombia en los últimos veinte años reconfigurándose un nuevo marco geopolítico en este país latinoamericano. La hipótesis de este capítulo es que existe un incremento sostenido y significativo de la actividad comercial, económica y política de China en Colombia que ha reconfigurado gradualmente la geopolítica de las relaciones entre las dos naciones, muy a pesar de que el discurso político oficial mantenga la posición de que Colombia es el mejor aliado de los Estados Unidos en América Latina y el Caribe.

El presente trabajo es abordado teóricamente a partir de la Economía Política Internacional y la metodología del estudio es empírica, tomando información documental de fuentes primarias (bases de datos e Informes oficiales de los gobiernos de Colombia y China, así como de otra docu-

³ Señalamos también que la recién disminución en el financiamiento de China en América Latina y el Caribe también se debe a que otras fuentes de financiamiento, como los fondos regionales, han adquirido mayor relevancia en los últimos años, pero podría volver a aumentar si se aprueban proyectos integrados a la iniciativa china *The Belt and Road Initiative* en esta región. En este mismo sentido, mencionamos que, aunque China continúa comprometida diplomáticamente, los funcionarios chinos se han vuelto cada vez más cautelosos con las condiciones de los préstamos a Venezuela (Myers y Gallagher, 2018).

mentación sobre Latinoamérica y el Caribe) y secundaria (bibliografía de Colombia y China) y del análisis estadístico sobre la cooperación china en la región latinoamericana y caribeña, con especial énfasis en Colombia en los últimos 20 años. La primera parte del capítulo se centrará en la presencia china en la región latinoamericana en el siglo XXI. La segunda parte de este trabajo analizará las relaciones China-Colombia en el marco de la cooperación Sur-Sur. Y, finalmente, en la última parte del capítulo nos centraremos en el análisis geopolítico de América Latina y el Caribe a partir de esta nueva y cada vez mayor relación de Colombia con el gigante asiático.

I. LA PRESENCIA CHINA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL SIGLO XXI

El sistema de ayuda ha estado en constante desarrollo y transformación a partir de su creación después de la Segunda Guerra Mundial (Zhou, 2017: 52). En ese contexto, hubo muchas escuelas de pensamiento sobre el tema de la ayuda exterior, que básicamente se resumen en dos: una que surge desde la perspectiva económica, principalmente desde la teoría de la economía del desarrollo y, la segunda, que se fundamenta en la perspectiva de la ciencia política internacional, centrando su análisis en la naturaleza de la ayuda como herramienta de política exterior (Zhou, 2007: 4). Sin embargo, fueron los cambios en la teoría económica dominante los que influyeron directamente en la conceptualización de la Ayuda Oficial al Desarrollo⁴.

En este sentido, no cabe duda de que, con el comienzo del siglo XXI, la ayuda china ha significado un cambio tanto conceptual como práctico en el ámbito de la cooperación internacional en general, y de la cooperación Sur-

⁴ La Ayuda Oficial al Desarrollo se define como flujos que son dirigidos a países y/o a instituciones multilaterales de desarrollo que figuran en la lista de países receptores del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y que son proporcionados por organismos oficiales, incluidos gobiernos estatales y locales, cuyas transacciones se administran bajo el supuesto de promover el desarrollo y el bienestar económicos de los países en desarrollo y son de carácter concesional, llevando un elemento de donación de al menos el 25% (OECD, 2008:1). Es importante señalar que dentro del sistema Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico a partir del 2018 se introdujo el concepto de *Total Official Support For Sustainability Development* (TOSSD) cuya pretensión es de considerarse como una nueva medida estadística internacional con el objetivo de medir recursos externos (Lo Brutto, 2017: 68).

Sur⁵ en particular. Esto quiere decir que China se ha interesado en hacer cooperación con algunos países considerados como “subdesarrollados”, con quienes trabaja de forma complementaria y sustancial para trazar nuevos senderos hacia el desarrollo, intentando, tal como señala O’Keef (2007), hacer un contrapeso al sistema tradicional de ayuda.

Por ello, desde finales del siglo XX, la motivación de China fue la adquisición de recursos naturales y energéticos, indispensables para satisfacer su mercado interno y su expansión global, pero a cambio los países del Sur recibieron atractivos préstamos que podrían inscribirse dentro de un esquema de “cooperación” económica más que de “ayuda” definido en las lógicas de las instituciones hegemónicas tradicionales. De esta manera, los líderes chinos vieron la prioridad para el siglo XXI de establecer redes de cooperación con países considerados estratégicos con quienes ha fijado distintos acuerdos y compromisos puntuales (Olguín, 201: 589).

China se ha convertido en “la principal influencia mundial de la arquitectura internacional del desarrollo” (Carey y Xiaoyun, 2016) a través de sus bancos de desarrollo (China Development Bank y Chines Exim Bank) y diversos fondos, y de los cuatro grandes bancos públicos comerciales chinos (Agricultural Bank of China, Bank of China, China Construction Bank, Industrial and Commercial Bank of China), que en 2015 tenían una cartera exterior de US\$ 250.000 millones. En otras palabras, el nuevo papel de China, durante el siglo XXI, surge como alternativa en un período de tensiones experimentadas por el sistema de ayuda. Por lo menos así pareció expresarlo el presidente Xi Jinping en su discurso en Davos, en enero de 2017⁶, al sostener que China se ve como líder para continuar la integración

⁵ Para caracterizar a la cooperación Sur-Sur de China, le estamos dando en este trabajo un entendimiento autónomo en contraste al subalterno del Comité de Ayuda al Desarrollo. Esto caracteriza a la cooperación Sur-Sur en términos monetarios (directa o indirectamente) e incorpora la coherencia de políticas de los acuerdos de cooperación económica, que deben diseñarse para mutuo beneficio de las partes y sobre la base de la no condicionalidad y el respeto de la soberanía nacional. Estos acuerdos incluyen paquetes integrados de ayuda, comercio e inversión en capital financiero (financiación del desarrollo en la terminología china y *development compacts* en la terminología india), capital natural (facilidades petroleras en la terminología venezolana), o humano (solidaridad internacional o comercio compensado en la terminología cubana).

⁶ Parece importante señalar este paso del discurso del presidente Xi: China no sólo es un beneficiario de la globalización económica, sino que aún más es un contribuyente. El rápido desarrollo económico de China ha proporcionado un gran im-

de la economía mundial en un momento en que el apoyo de los países más ricos está disminuyendo (Suman, 2017). Esto influye, sin duda, en las actuales dinámicas de la ayuda en una nueva globalización con cada vez más características chinas.

Este escenario caracteriza un cambio en la hegemonía y en la forma de acumulación global en que las grandes empresas transnacionales, que organizan la producción de mercancías a escala planetaria, encontraron conveniente la migración de numerosos procesos fabriles hacia la región de Asia-Pacífico (Slipak, 2014), contribuyendo al fortalecimiento del capitalismo global en el que China ha llegado a ser uno de los principales promotores, fortaleciendo además, el espacio regional asiático que desde hace cuatro décadas había visto en Japón su principal impulsor. Tal como señalan Panitch y Gindin (2015: 432), la “puerta abierta” de China a principios de siglo XXI fue tan completamente diferente a la de un siglo atrás porque esta vez el capital global entró por invitación. China se erige como el nuevo hegemón y por ello se destaca también como oferente de ayuda internacional siendo, de acuerdo con Zhou (2017), el único país que ofrece ayuda internacional cuando se encuentra con una buena parte de su población en pobreza extrema.

En ese sentido, retomando a Panitch y Gindin (2015), parece importante señalar, lo que apuntan estos dos autores críticos al papel hegemónico del gigante asiático con respecto a los Estados Unidos, en cuanto a los niveles de desigualdad presentes en China:

Las transformaciones en China rebajaron los niveles de pobreza, pero previsible y espectacularmente también aumentaron la desigualdad. La justificación oficial de “dejar que algunos se hagan ricos primero, de manera que otros lo puedan hacer después”, supervisó el cambio de China desde una de las sociedades más igualitarias del mundo a una de las más desiguales (Panitch y Gindin, 2015: 440).

Ello sugiere que la política de ayuda china se dirige a las necesidades de los países en desarrollo, respetando las demandas de estos últimos, compartiendo

pulso sostenido al mundo, aportándole estabilidad y crecimiento. El desarrollo de China, junto al de un gran número de otros países, ha proporcionado un desarrollo económico global más equilibrado. Nuestro país ha obtenido un gran éxito en los proyectos destinados a la reducción de la pobreza que han conseguido un crecimiento económico global más abierto. El progreso sostenido en la reforma y apertura de China ha aportado un considerable vigor al desarrollo de la economía mundial (Xiuanet, 2017: 9).

los mismos objetivos económicos en general, mejorando las mismas dinámicas de la cooperación, siendo su propia experiencia de desarrollo un camino a seguir para los demás países menos desarrollados. El problema con ello es que la afinidad política es vital para instaurar un diálogo fácil entre gobiernos, y la inauguración de relaciones comerciales consistentes habitualmente se aborda con iniciativas diplomáticas que intentan robustecer los lazos de cooperación y colocar en contacto a los empresarios y negociantes para estudiar coyunturas de negocios. Por eso, es importante no perder de vista que, por ejemplo, como se verá más adelante, a pesar de que Colombia comenzó las relaciones diplomáticas con China desde la década de 1980, únicamente hasta abril de 2005 se legalizaron los nacientes acuerdos de cooperación entre ambas naciones, después de la visita del presidente Álvaro Uribe y su equipo de gobierno al país asiático (Cfr. Ahcar y Osorio 2008: 138).

No obstante, si bien los acercamientos diplomáticos entre China y Colombia siguen siendo poco evidentes, cabe decir que, en general, la diplomacia china parece estar rompiendo con la forma tradicional de la ayuda occidental; su métrica, sus pilares y su gramática. Esto es así porque el gobierno chino ofrece ayuda al desarrollo sin las restricciones habituales de la ayuda occidental⁷. Aquí, es importante señalar que la ayuda del Comité de Ayuda al Desarrollo siempre fue condicionada a cambios de políticas

⁷ La primera diferencia es que la ayuda de China no impone condicionalidades, mientras que el Comité de Ayuda al Desarrollo y sus organismos financieros internacionales sí lo hacen por medio de la cláusula de garantía soberana (en caso de quiebra, los servicios de la deuda adquirida por créditos del Banco Mundial y los Bancos Regionales de Desarrollo tienen prioridad sobre cualquier otra línea de gasto público, lo que obliga a su recorte). En China, tanto el *China Development Bank* como el *Chinese Exim Bank* exigen garantía soberana, pero con la flexibilidad de la devolución de los créditos en especie se eluden las condicionalidades sobre el gasto público. Además, si el país deudor no garantiza los proyectos, China dispone de cuatro grandes bancos comerciales que cubren el riesgo acudiendo desde 2001 a la *China Export and Credit Insurance Corporation*. La segunda diferencia es que la ayuda de China está atada por contrato a la compra de bienes y servicios de una determinada empresa de ese país, que ejecuta el proyecto en un plazo bastante corto y con pocos costes de transacción, con la posibilidad de pagar en especie (esto es, sin repercusión en la balanza de pagos). El Comité de Ayuda al Desarrollo, en cambio, impone una licitación internacional que será ganada indefectiblemente por una empresa o consorcio de empresas de sus miembros, proceso que presenta altos costes de transacción y una mayor demora temporal (hasta siete años para los proyectos del Banco Mundial), y solo permite el reembolso en divisas fuertes, con la consiguiente repercusión negativa en la balanza de pagos.

económicas (recortes del gasto público y liberalizaciones) y reformas institucionales (privatizaciones, ahora disfrazadas de alianzas público-privadas, y desregulaciones para la creación de entornos amigables a la Inversión Extranjera Directa- irresponsable y sin controles fiscales).

Estos cambios son desfavorables para el desarrollo como transformación estructural y remiten a dos diferencias fundamentales entre la ayuda de China y la del Comité de Ayuda al Desarrollo, que ahora pretende purificarse para converger con China como muestra el *Total Official Support For Sustainability Development* (TOSSD), el recurso al *Blending* y la *Build Act* de 2018 para la reorganización de varias agencias de cooperación y USAID integrándolas en la nueva *International Development Finance Corporation* de los Estados Unidos, a fin de contrarrestar al *Asian Infrastructure Investment Bank* y el *New Development Bank*. En otras palabras, el crecimiento de la participación de China en las relaciones internacionales ha sido gradual, intensificándose sobre todo a partir de este nuevo siglo. Una mirada más amplia muestra que la ayuda exterior de la República Popular de China ascendió a RMB\$ 256.290 millones en más de seis décadas (unos US\$ 39,300 millones) (1950-2009)⁸ (Zhou, 2017).

En un principio China se habría interesado en apoyar a sus “hermanos” socialistas, pero desde hace algún tiempo los chinos también habrían entendido que la ayuda al desarrollo puede ser una estrategia para conquistar mercados y maximizar sus ganancias (Wan, 2018). De ahí que, actualmente estén abiertos los debates sobre la relación de dependencia que podría causar la ayuda y cooperación de China con algunos de sus socios. Este tema es, efectivamente, el que ha suscitado mayor debate.⁹ En este sentido, Harris

⁸ De acuerdo con el libro blanco en el tema de ayuda externa china publicado en 2011.

⁹ Dado que China se graduará en desarrollo en 2022 (cosa que cambiará todas las reglas de juego internacionales) el gran debate que queda para el juicio futuro de la historia es saber si la diferencia entre la retórica del Comité de Ayuda al Desarrollo (que se basó en la idea capitalista de ayudar a los que se ayudan a sí mismos) y la realidad (de hacerlos más dependientes retirándoles la escalera), va a repetirse en el caso chino. O habrá que creerse la apelación al pensamiento de Confucio que hacen Lin y Wang (2017) para defender el modelo chino de cooperación para la transformación estructural basándose en que “quien desea desarrollarse procura ayudar a que se desarrollen otros”. Dicho en términos de la teoría del Estado desarrollista, cuyo balance acaba de publicar el gran Robert H. Wade (2018), el perfil del nuevo Nuevo Orden Económico Internacional liderado por China dependerá de la respuesta a este dilema.

(2015) señala que la “sinofobia”, podría explicar la incertidumbre que genera China en América Latina y el Caribe tanto por el desconocimiento sobre su cultura como por la influencia de artículos académicos y periodísticos que critican la formas de proceder del gigante asiático.

Desde la tradicional perspectiva del Comité de Ayuda al Desarrollo, que separa la ayuda del comercio, la preocupación de muchos especialistas gira en torno a pensar que, al asignar a los países latinoamericanos un rol de subordinación en la producción de materias primas, China se ha ido consolidando como un exportador de productos manufacturados que tienen mayor valor agregado, generando cierta dependencia económica de los países de la región, que, por el contrario, han tenido relativamente poco éxito en la comercialización de sus manufacturas en este país asiático (Lin y Wang, 2017: 91-93).

Por lo tanto, los países latinoamericanos y caribeños se verían afectados por los cambios de la economía china, aunque Kevin Gallagher (2016) considera que la región de América Latina y el Caribe debería aprovechar las oportunidades que se presentan, combinando y aprovechando las relaciones tanto con los Estados Unidos como con China, mirando hacia ambos en una visión más amplia en la búsqueda de sus beneficios.

Carol Wise y Victoria Chon Ching (2017) señalan que China ha tenido que internacionalizar su estrategia de desarrollo para compensar su grave déficit de recursos naturales y alimentar a la población nacional más grande del mundo y, en este contexto, el acercamiento con América Latina y el Caribe ha sido solo una parte de la estrategia del gigante asiático. Por otra parte, las autoras señalan que la entrada de China en la región permite identificar tres escenarios¹⁰ de economía política: (i) amenaza, (ii) integra-

¹⁰ En un primer escenario los autores señalan el ascenso de China en la región latinoamericana puede ser una amenaza a la seguridad de los Estados Unidos; en un segundo escenario prevén una integración más estrecha entre el gigante asiático y la región latinoamericana identificando a su vez tres situaciones de economía política que se refieren al rol de los distintos países latinoamericanos. La primera se centra en la institucionalización de las relaciones con China con Costa Rica, Chile y Perú, a través de Tratados de Libre Comercio por separado; la segunda pone en evidencia como este recurso institucional afecta a Argentina y Brasil; y, la tercera ve a México en desventaja competitiva con respecto al gigante asiático. Finalmente, en cuanto al tercer escenario, los autores mencionan el éxito de las economías de los tres países que hicieron tratados de libre comercio con China.

ción y (iii) éxito que se han acentuado dentro de aquellos países que han tenido los lazos económicos más fuertes con China.

Sin embargo, en lo que respecta a los factores de economía política, la firma de alianzas comerciales entre las naciones afines establece uno de los más eficaces mecanismos para fortificar los vínculos comerciales y fomentar el comercio. En este aspecto, sale a flote, por ejemplo, la ausencia de un pacto comercial entre Colombia y China, lo cual podría ser un elemento para comprender la restricción del comercio con entre ambas partes, mientras que la firma de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos o con el MERCOSUR, se muestra como un componente que intervendría efectivamente en las relaciones comerciales colombianas (*Cfr.* Ahcar y Osorio, 2008: 138).

No obstante, Zhang y Smith (2017) enfatizan cómo el entramado de actores en el sistema de ayuda china bajo Xi Jinping, se encuentra en un Estado de crecimiento y continuará siendo moldeado por la competencia interna entre una amplia gama de actores. Hasta abril de 2018, con la constitución de la *State Agency for Development and International Cooperation*, la principal agencia de ayuda china había sido el Ministerio de Comercio de China, una agencia de implementación con una independencia limitada. Y, aunque China no ha contado hasta 2018 con una agencia de ayuda central, si ha contado desde 2008 con un mecanismo de enlace interinstitucional, el cual se elevó a mecanismo de coordinación en 2011. El presidente del Ministerio de Comercio, el vicepresidente del Ministerio de Asuntos Exteriores, el vicepresidente del Ministerio de Finanzas, así como el *Chinese Exim Bank* y el *Bank of China*, han sido en realidad los protagonistas de este complejo sistema de ayuda.

Por otro lado, el Departamento de Ayuda Extranjera¹¹ ha sido la organización encargada por el Ministerio de Comercio de China de gestionar la

¹¹ El Departamento de Ayuda Extranjera cuenta con alrededor de 70 funcionarios especializados en ayuda externa, agrupados en 14 divisiones y una oficina general. Mientras el Departamento de Ayuda Extranjera y el Departamento de Comercio Internacional y Asuntos Económicos supervisan proyectos de ayuda a nivel de políticas, el Ministerio de Comercio tiene tres agencias de ayuda para compartir la carga de trabajo. Una vez que el Departamento de Ayuda Extranjera ha completado los procedimientos internos para aprobar un proyecto, se dirige a la Oficina Ejecutiva de Cooperación Económica Internacional. Esta oficina, establecida en 2003, es responsable del diseño del proyecto, la firma de contratos de implementación con los países receptores, la precalificación del contratista, la licitación, el acuerdo

ayuda. Sus responsabilidades incluyen la redacción de políticas de ayuda, reglamentaciones y planes, incluyendo el plan anual y los planes nacionales. También aprueba y gestiona proyectos de ayuda (Zhang y Smith, 2017).

Aquí, cabe mencionar que, la ayuda al desarrollo habría supuesto para el gobierno chino una importante herramienta de política exterior, sobre todo para asegurarse el apoyo político internacional. Sin embargo, la ayuda tradicional en forma de subvención habría jugado un papel comparativamente pequeño en este proceso, sobre todo si se compara con los proyectos comerciales y el otorgamiento de créditos que China ha ido implementado en distintas regiones del mundo. De acuerdo con Wan (2018), Ello es debido a que desde la perspectiva hegemónica occidental la ayuda al desarrollo se entiende a partir de subsidios y créditos baratos, pero China trata el tema desde un punto de vista más amplio y flexible en el que confluyen el comercio, las inversiones y la financiación.

interno con el contratista exitoso, la gestión del proyecto y la aceptación formal del proyecto. Además, el Centro Internacional de Intercambios Económicos y Técnicos de China y la Academia para los Negocios Internacionales, establecidos en 1983 y 1980, respectivamente, fueron designados por el Ministerio de Comercio de China en 2008 como agencias de gestión de la ayuda exterior. El Centro Internacional de Intercambios Económicos y Técnicos gestiona donaciones en especie, mientras que la Academia para los Negocios Internacionales gestiona la formación de estudiantes extranjeros y extranjereros. Además, el Ministerio de Asuntos Exteriores es el órgano constitucional de las relaciones exteriores de China, encargado de construir relaciones exteriores positivas y de apoyar el desarrollo y la estabilidad nacionales. El Ministerio de Asuntos Exteriores es un participante importante en la toma de decisiones de la ayuda exterior china, aunque su influencia es a menudo minimizada. Así mismo el Ministerio de Asuntos Exteriores tiene ‘poder de veto’ en torno a sobre si la ayuda sirve a los intereses de la política exterior de China, particularmente en relación con Taiwán, un factor importante detrás del tamaño y la dirección de las ayudas chinas. Por otro lado, el Ministerio de Hacienda elabora y gestiona el presupuesto nacional de China. El plan de ayuda elaborado por el Ministerio de Comercio debe ser aceptado por el Ministerio de Hacienda e integrado en el presupuesto. Después de la aprobación, el Ministerio de Hacienda asigna fondos de ayuda que serán desembolsados por los ministerios de China. Como el Ministerio de Finanzas es el guardián de los fondos, las propuestas de proyectos de ayuda extranjera deben ser distribuidas al Ministerio de Hacienda para su aprobación. En cuanto a la financiación directa de la ayuda china, el Ministerio de Asuntos Exteriores cubre la diferencia entre el tipo de interés comercial y el tipo de interés en condiciones concesionarias de los préstamos en condiciones favorables de China Exim Bank (Zhang y Smith, 2017).

2. LAS RELACIONES CHINA-COLOMBIA EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

En la actualidad China parece representar el centro de una histórica transformación del moderno sistema mundial y la dinámica de su cooperación en la región de América Latina y el Caribe, constituye un elemento importante de análisis en cuanto a la reorientación de este país asiático o de los países latinoamericanos y caribeños hacia la cooperación Sur-Sur (Cfr. Lo Brutto y Crivelli, 2019: 207). Por esa razón, China es un socio estratégico en la política de atracción de inversiones y para el acercamiento estratégico de Colombia, no solo con la región del Asia Pacífico, sino en el resto Sur global. Es evidente que, Colombia y China están en distintas fases de desarrollo, por lo que la estructura del producto y la dotación de factores son muy desiguales, aunque de acuerdo con Lin y Wang (2017) ello permitir cierta relación complementaria.

Haciendo un esfuerzo en caracterizar las etapas del papel de China en el sistema de ayuda internacional se podrían identificar *grosso modo* seis momentos principales. El primero de ellos, (1950-1969) estuvo caracterizado por una fuerte política ideológica basada en la idea de la autosuficiencia y el mutuo beneficio, fundamentada en los 8 principios que el gobierno chino lanzó en 1964 para la ayuda económica¹² y asistencia técnica hacia los demás países (State Council-PRCh, 2011). Un segundo momento (1970-1978), estuvo basado en la política de liderar el tercer mundo en línea con la estrategia de Mao Zedong, en la que China también ofrecía asistencia financiera hacia América Latina y el Caribe. El tercer momento (1979-1989), luego de la muerte de Mao y con la llegada de Deng Xiaoping, abre nueva era de la política de ayuda de China, que se inserta en la gradual apertura de su economía, fomentando la cooperación Sur-Sur bajo los principios de equidad,

¹² *Grosso modo* podríamos describirlos en: igualdad y beneficio mutuo; la no imposición de condiciones; alivianar la carga de los países receptores de ayuda; autosuficiencia y desarrollo independiente; proyectos con menos inversión y más eficientes; calidad en los equipos; apropiación por parte de los países beneficiarios de las técnicas implementadas por la ayuda china; la prohibición de disfrutar de incentivos especiales por parte del personal chino. Desde su implementación, estos ocho principios se convirtieron en las políticas directrices de la ayuda exterior de la República Popular China. A estos 8 se añadirán más tarde, con el auspicio del entonces primer ministro Zhou Enlai, otros 3: internacionalismo; verdad de los hechos; métodos en la ayuda y en la cooperación.

mutuo beneficio, eficacia y desarrollo común. La cuarta etapa (1990-1995) se caracterizó por una búsqueda de un mayor apoyo diplomático sentando las bases para la futura estrategia de ayuda china que se distinguirá por la fuerte relación entre ayuda, inversiones y comercio (Dreher y Fuchs, 2011).

No obstante, el quinto momento (1996-2005) se fundamentó en el cambio radical de la política de ayuda china con respecto a los periodos anteriores, caracterizándose ahora por una multiplicidad de maneras de financiar la asistencia a los demás países en desarrollo. Finalmente, el sexto momento (2006-a la fecha) se caracteriza por la nueva estrategia de cooperación china que, en cuanto a América Latina y el Caribe, se sustenta en la publicación de los dos “Libros Blancos” sobre América Latina y el Caribe; el primero en 2008 y el último en 2016. Tanto el nuevo libro blanco de 2016, como los foros de China con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Foro China-CELAC), darían mayor presencia al dragón asiático en la región latinoamericana¹³.

A la luz de estas consideraciones, cabe decir que, el inicio de la relación entre Colombia y la República Popular China puede rastrearse en febrero de 1980, en el periodo presidencial de Turbay Ayala (1978-1982) cuando el gobierno colombiano apoyó el reconocimiento de “Una sola China” y a Taiwán como sección exclusiva de ese país (Borda y Paz, 2012). A partir de ese momento, Colombia y China han sostenido una interrelación de tipo principalmente económico, sobre todo porque el inicio formal de las relaciones diplomáticas entre ambos países empezó más o menos paralelamente con la apertura comercial de China, aunque esa apertura no concordó con la de Colombia, lo que manifiesta en esencia la razón del intercambio comercial que no progresó sino hasta 1991, bajo el gobierno de César Gaviria (1990-1994), cuyo mandato inició y dirigió el proceso de apertura económica de ese país latinoamericano.

Luego la relación bilateral entre Colombia y China se hizo más significativa durante el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010), que promovió un acercamiento comercial con el país asiático. Más tarde el presidente Juan Manuel Santos (2007-2018) suscribió su país a la Alianza del Pacífico, junto con México, Perú y Chile, países que, además de compartir frontera en el

¹³ Nos parece importante señalar también en cuanto a América Latina y el Caribe, la cooperación militar que ha tenido China con la región que podría clasificarse en humanitaria, mantenimiento de la paz, intercambios militares, ventas y donaciones de armas, y transferencias de tecnología (Marcella, 2012).

litoral del Océano Pacífico, también mantenían tratados de libre comercio con los Estados Unidos, por lo que dicha alianza significó para Colombia un acercamiento estratégico al Asia-Pacífico sin perturbar su vínculo con Estados Unidos (*Cfr.* Ortiz, Gonzáles y Sánchez, 2014: 40). En general, los gobiernos colombianos parecen haber sido insistentes en su labor de apertura y reciprocidad comercial con China, aunque siempre a la sombra de los Estados Unidos. El gobierno chino reconoció los esfuerzos colombianos para ampliar su economía, lo cual aprobó una alianza sobre la creación de consulados en sus territorios, como sucedió en Barranquilla.

Por eso, Ahcar y Osorio (2008) decían que las relaciones comerciales entre Colombia y China responden a una cadena de factores de índole económico, político, cultural, legal e institucional, que aportan a su mayor o menor funcionamiento. Algunos de estos factores, al ser de tipo general, son habituales a las relaciones comerciales entre cualquier conjunto de países del mundo; otros, al ser de tipo específico, atañen al contexto especial de las relaciones bilaterales entre Colombia y China. Así se comprende que, las discrepancias entre los regímenes estatales de Colombia y China podrían estar en el foco de los factores que obstaculizan el comercio con el gigante asiático, aunque esta circunstancia no parece aquejar excesivamente las relaciones comerciales de China con otras naciones como Estados Unidos.

No obstante, los gobiernos de Colombia y el de China, siempre han tenido el deseo de establecer las relaciones amistosas y profundizar en la cooperación. El interés de ambas naciones por afianzar dicha cooperación para desarrollar, diversificar y consolidar las relaciones económicas ha quedado de manifiesto, a través de un esquema de cooperación más amplia y permanente para el beneficio mutuo, concretado en el tiempo, con la firma de acuerdos de cooperación económica y técnica en diversos ámbitos, y la implementación de proyectos y programas en diferentes sectores, tal y como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 1. Tratados entre Colombia y China (1981-2019)¹⁴

Tipo del tratado entre la Republica de Colombia y la República Popular de China	Lugar de adopción	Fecha de adopción	Vigente*
Tratado sobre el traslado de personas condenadas	Beijín	31/07/2019	No
Convenio de cooperación económica y técnica	Bogotá	26/11/2013	Sí
Convenio de cooperación económica y técnica	Beijing	09/05/2012	Sí
Convenio en materia de prevención del hurto excavación clandestina e importación y exportación ilícitas de bienes culturales	Beijing	09/05/2012	Sí
Convenio de cooperación económica y técnica	Bogotá	23/04/2012	Sí
Convenio de cooperación económica y técnica	Bogotá	26/12/2011	Sí
Convenio de cooperación económica y técnica	Bogotá	28/12/2010	Sí
Convenio de cooperación económica y técnica	Bogotá	19/11/2010	Sí
Convenio de cooperación económica y técnica	Bogotá	16/02/2009	Sí
Acuerdo bilateral para la promoción y protección de inversiones	Lima	22/11/2008	Sí
Convenio de cooperación económica y técnica	Bogotá	01/06/2007	Sí
Convenio sobre cooperación en sanidad animal y cuarentena	Beijing	06/04/2005	No
Convenio de cooperación económica y técnica (línea de crédito de 30.000.000 de yuanes de renminbi)	Beijing	06/04/2005	Sí
Convenio sobre cooperación fitosanitaria	Beijín	06/04/2005	Sí

¹⁴ La información y el contenido de los tratados está disponible en el sitio web de la Cancillería del Gobierno de Colombia: <http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/Site-Pages/BuscadorTratados.aspx?Estado=232&Tipo=B>

Tipo del tratado entre la Republica de Colombia y la República Popular de China	Lugar de adopción	Fecha de adopción	Vigente*
Convenio de cooperación económica y técnica (línea de crédito de 20.000.000 de yuanes de renminbi)	Beijing	06/04/2005	Sí
Canje de notas sobre donación de instrumentos musicales y equipos de cómputo (China a Colombia)	Bogotá	10/05/2004	Sí
Convenio de cooperación económica y técnica sobre una donación otorgada (China a Colombia)	Bogotá	27/04/2004	Sí
Canje de notas que constituyen un acuerdo por el cual china envía al municipio de Valledupar (Colombia) una misión de cooperación técnica de cultivo de bambú y de tejido de bambú	Bogotá	14/07/2003	Sí
Canje de notas que constituyen un acuerdo relacionado con una donación de equipos de computación (China a Colombia)	Bogotá	21/10/2002	Sí
Canje de notas que constituyen un acuerdo sobre la “donación de 10 millones de yuanes de renminbi destinada al suministro de bienes en general o a la ejecución de proyecto”	Beijing	05/06/2001	Sí
Canje de notas que constituye un acuerdo sobre las “funciones consulares en la región administrativa en macao”	Bogotá	17/12/1999	Sí
Acuerdo mediante canje de notas relacionado con una donación de 10.000.000.00 de yuanes de renminbi (China a Colombia)	Bogotá	14/05/1999	Sí
Tratado sobre asistencia judicial en materia penal	Beijing	14/05/1999	Sí
canje de notas que constituye un acuerdo sobre donación de 5 millones de yuanes de renminbi destinada a proporcionar módulos y computadoras para las zonas afectadas por el terremoto	Beijing	14/05/1999	Sí

Tipo del tratado entre la Republica de Colombia y la República Popular de China	Lugar de adopción	Fecha de adopción	Vigente*
Canje de notas que constituye un acuerdo sobre la “donación de 5 millones de yuanes de renminbi destinada al suministro de bienes en general o a la ejecución de proyectos acordados por ambos gobiernos”	Bogotá	17/09/1998	Sí
Memorando de entendimiento sobre cooperación en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y delitos conexos.	Bogotá	17/09/1998	Sí
Canje de notas que constituye un acuerdo sobre el proyecto “bambú cerámica y porcelana”	Bogotá	31/08/1998	Sí
Canje de notas que constituyen un acuerdo sobre el proyecto “plan de prevención y protección contra incendios forestales de Colombia”	Bogotá	21/10/1997	Sí
Canje de notas que constituye un acuerdo sobre la “donación de 5 millones de yuanes de renminbi destinada al suministro de bienes en general o a la ejecución de proyecto”	Bogotá	14/05/1997	Sí
canje de notas que constituye un acuerdo relacionado con la donación de 10.000.000 de yuanes renminbi	Bogotá	09/11/1995	Sí
Canje de notas que constituyen un acuerdo sobre las complementaciones al acuerdo binacional sobre exención de visado a los titulares de pasaportes diplomáticos	Beijing	14/10/1991	Sí
Convenio entre sobre una línea de crédito facilitada por el gobierno de china al gobierno de Colombia	Bogotá	20/09/1990	Sí
Canje de notas que constituyen un acuerdo sobre cancelación de una donación de 1 millón de yuanes de renminbi (China a Colombia)	Bogotá	20/09/1990	Sí

Tipo del tratado entre la Republica de Colombia y la República Popular de China	Lugar de adopción	Fecha de adopción	Vigente*
Acuerdo complementario al convenio de cooperación científica y técnica entre relativo al estudio de factibilidad para producir briquetas de carbón en Colombia	Beijín	16/09/1987	Sí
Canje de notas que constituye un acuerdo referente a la exención de visas a los titulares de pasaportes diplomáticos	Beijing	16/09/1987	Sí
Convenio de cooperación económica	Bogotá	29/10/1985	Sí
Convenio de cooperación científica y técnica	Beijín	23/12/1981	Sí
Convenio cultural	Beijín	01/10/1981	Sí
Convenio comercial	Beijing	17/07/1981	Sí

*Vigente a 2021

Fuente: elaboración propia con base en MRE-Colombia (2021).

Al observar este listado, es evidente que la cooperación científica y técnica ha sido una de las herramientas más importantes para generar confianza y amistad entre Colombia y China, a través del intercambio de conocimiento y el desarrollo de capacidades, donde las partes se comprometen a estimular la cooperación económica estable entre las corporaciones, empresas u organizaciones de ambos países sobre la base de igualdad y el beneficio mutuo; dando preferencia al desarrollo agroindustrial, de la construcción, de infraestructura, la producción, la cultura y la educación. Así, dichos acuerdos se traducen en comercio y financiamiento que promueve la inversión china en la agroindustria y la infraestructura colombiana para abastecer a la floreciente economía china¹⁵.

Actualmente, China se posiciona como el segundo socio comercial de Colombia, tanto como destino de las exportaciones colombianas, como origen de sus importaciones, además de ser posiciona como un importante inversionista para el país latinoamericano. Los dos países cuentan con ins-

¹⁵ Colombia y China también tienen firmados otros acuerdos subsidiarios en temas específicos. Por medio de donaciones, cursos, seminarios, comités conjuntos, comisiones mixtas y visitas, ambos países establecen ambiciosos proyectos para compartir prácticas y desarrollar capacidades.

trumentos bilaterales para fortalecer el comercio y la inversión, como un Acuerdo Comercial (1981) que contempla la realización de una Comisión Mixta Comercial, y un Acuerdo para la Protección y Promoción Recíproca de Inversiones (2008). Esto quiere decir que las relaciones bilaterales entre China y Colombia, que cuentan con un poco más de cuatro décadas de existencia, han tenido un visible impulso en años recientes. Ese hecho ha llegado a ser caracterizado por el actual gobierno colombiano como un “relanzamiento” de los vínculos con el país asiático, en un contexto en el que Colombia ha mantenido relaciones históricamente preferentes con los Estados Unidos.

Además, el gigante asiático ha venido ampliando su influencia a través de programas económicos y de desarrollo —como *The Belt and Road Initiative*¹⁶— posicionando a América Latina y el Caribe como segunda región en importancia en el destino de los flujos de inversión china. Este proceso de expansión de la presencia del país asiático se ha potenciado en el marco de la crisis financiera iniciada en 2008 y con el repliegue de los Estados Unidos, en su papel de liderazgo mundial. Actualmente China es considerada como el principal socio comercial de países como Brasil, Chile y Perú, mostrando a la vez una creciente integración económica en Colombia que tradicionalmente no era vista por China como un socio potencial.

La estrategia de cooperación china es reforzada a través de *The Belt and Road Initiative*, lanzada en 2013 como una estrategia basada en la idea del *win-win* y del impulso a una nueva globalización con liderazgo chino, destinada a cambiar la globalización actual y a darle a China un rol predominante en las relaciones políticas y económicas globales. En la segunda reunión ministerial del Foro China-CELAC de 2018 el gobierno chino invitó a los gobiernos latinoamericanos y caribeños a sumarse a *The Belt and Road Initiative*, pues desde un inicio la región de América Latina y el Caribe habría sido considerada una “extensión natural” de la Ruta Marítima de la Seda contemplada en dicha iniciativa (Myers y Barrios 2018).

En este panorama, Zhang (2019) señala que, *The Belt and Road Initiative* ha expandido y evolucionado significativamente, incorporando una amplia gama de países, proyectos e ideas, cambiando su enfoque hacia un crecimiento de calidad; y aunque América Latina y el Caribe se están in-

¹⁶ Consiste en una estrategia de desarrollo de infraestructura global adoptada por el gobierno chino desde 2013 para invertir en unos 70 países y organizaciones internacionales. Solo en la última década China ha provisto más de \$140 mil millones en préstamos a América Latina y el Caribe.

corporando relativamente tarde a este proyecto, no deben ser considerados como “simples jugadores periféricos”. En este sentido, el mismo autor, enfatiza en que la región tiene mucho que ganar, pero también mucho que perder, porque si bien *The Belt and Road Initiative* puede generar una mayor conectividad y flujos de comercio e inversión, los países de la región también deben evaluar y mitigar con precisión los posibles riesgos, tales como, las implicaciones fiscales y la presión competitiva sobre las empresas locales. Por lo tanto, se vislumbra un inminente retraso en el desarrollo económico regional, especialmente si otras partes del mundo tienen más éxito en equilibrar las oportunidades y los riesgos de *The Belt and Road Initiative*.

En este contexto, la nueva situación que viven los países latinoamericanos y caribeños en los ámbitos económico, político y social nos proporciona una realidad importante para observar el desarrollo de la región, pronosticar su futuro y acelerar la cooperación entre China y América Latina, tal como ha comentado Yuan Dongzhen, editor del libro amarillo¹⁷. Podríamos considerar esta última fase, como el “segundo despertar del Sur” (Amin, 2004), que se aceleró a partir de la cooperación entre la asociación económica-comercia de Brasil, Rusia, India China y Sudáfrica (los BRICS) (I Cumbre BRIC, 2009) y la decisión de China de levantar un nuevo régimen internacional de cooperación Sur-Sur con la creación del *Asian Infrastructure Investment Bank*, para la financiación de esa misma iniciativa en 2014, y el lanzamiento del *New Development Bank* o el Banco de Desarrollo de los BRICS. Este “resurgimiento de la cooperación Sur-Sur” (Gosovic, 2016) ha permitido recuperar el entendimiento autónomo de esta cooperación entre países emergentes y en desarrollo.

¹⁷ Este texto reflexiona sobre situaciones generales y específicas en el proceso de desarrollo de los principales países de la región, centrándose en los problemas teóricos y prácticos fundamentales de sus nexos con China. Asimismo, el informe señala que la cooperación económica y comercial entre China y América Latina y el Caribe ha logrado nuevos avances desde 2018. En medio de la crisis económica mundial y regional y la transformación de la economía del país asiático, el volumen del comercio bilateral ha estado rondando los US\$ 260 mil millones desde 2014. En 2018, el volumen del comercio entre China y América Latina y el Caribe batió por primera vez el récord de US\$ 300.000 millones (US\$ 307.400 millones), para un aumento del 18,9 % en relación con el año anterior. A la vez, las exportaciones chinas hacia América Latina y el Caribe aumentaron un 13,7 % en comparación con 2017, alcanzando los \$US148.800 millones, mientras las importaciones crecieron hasta US\$ 158.600 millones, un alza interanual del 24,1%. Según el análisis del libro amarillo, la cooperación internacional entre ambas partes para la construcción conjunta de *The Belt and Road Initiative* ha logrado nuevos avances (Xinhuanet, 2019).

Es en este escenario en el que Domínguez (2018) ha sugerido la hipótesis predictiva de que China estaría construyendo un régimen internacional de cooperación alternativo al del Comité de Ayuda al Desarrollo y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico que tradicionalmente se ha sustentado en tres pilares. El primero de ellos, es la institucionalidad financiero-política basada en dos organizaciones internacionales: el Grupo del Banco Mundial, de membresía universal, y el club del Comité de Ayuda al Desarrollo, que reúne a los países más ricos del mundo. El segundo pilar es la definición del instrumento financiero de carácter concesional, es decir la Ayuda Oficial para el Desarrollo, que pese a sus “buenas intenciones” históricamente ha escondido una relación de dependencia crediticia, y que incluye cooperación técnica casi siempre atada. El tercer pilar es la estructura de monitoreo y evaluación de dicho instrumento, al que luego se sumaría el pilar comercial, para evaluar también la coherencia de políticas (Domínguez, 2018: 42).

Como bien señala Domínguez (2018), el nuevo régimen internacional de cooperación Sur-Sur liderado por China se estaría gestando en torno a un primer pilar basado en organizaciones internacionales financieras y políticas, como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y la recién creada Agencia Estatal de Cooperación Internacional para el Desarrollo¹⁸. Un segundo pilar sería la financiación ampliada del desarrollo que comprende comercio e inversión. El tercer pilar partiría de un nuevo sistema de monitoreo y evaluación. Con ello China aseguraría la construcción de un régimen internacional de cooperación alternativo al del Comité de Ayuda al Desarrollo¹⁹, con el que reconfiguraría a su favor el equilibrio de fuerzas en el proceso de transición hegemónica. La construcción de un nuevo régimen

¹⁸ Creada en abril de 2018.

¹⁹ Es importante señalar que, frente a este entendimiento y práctica de la cooperación Sur-Sur autónoma, tal como hemos caracterizado a la ayuda china a lo largo de este trabajo, el Comité de Ayuda al Desarrollo desplegó toda su batería institucional e ideacional para disputar este entendimiento autónomo de la cooperación Sur-Sur, lo que ha dado lugar a una proliferación agotadora de eventos fútiles: de los 820 foros internacionales significativos sobre cooperación Sur-Sur convocados desde 1945 hasta principios de 2019, el 88% tuvieron lugar a partir de 2000. En medio de todo esto, Naciones Unidas, a través de su Oficina su para la cooperación Sur-Sur, creada en 2012, ha intentado buscar una síntesis entre el entendimiento autónomo del espíritu de Bandung y la interpretación inclusiva (e históricamente acrítica) del espíritu del Plan de Acción de Buenos Aires, que finalmente es la que ha acabado asumiendo como posición oficial.

internacional alternativo al del Comité de Ayuda al Desarrollo, y, por tanto, un cambio de régimen, tienen grandes posibilidades de éxito debido a la creciente fortaleza de China como potencia ascendente en términos económicos, militares, culturales y de liderazgo político (Domínguez, 2018: 38).

De esta manera, el estudio de la política de ayuda china permite comprender como este país asiático ha lidiado con los cambios en la situación internacional y con las exigencias de su propia política exterior, marcando como pautas el ofrecimiento de una ayuda sin condiciones, con el propósito de mejorar el desarrollo, en los términos del beneficio y del desarrollo común, manteniéndose al corriente con los tiempos y llevando a cabo las reformas y las innovaciones necesarias. De ahí que para los fines de este trabajo será importante, además de considerar el rol de la ayuda china durante las últimas seis décadas, centrar la atención en la última de esas fases enfocada en la autoridad que el gigante asiático despliega actualmente en la política y en la economía global, cuyos efectos son particularmente relevantes para la región latinoamericana y caribeña, objeto de análisis en este estudio.

El manifiesto interés de Colombia por invertir en infraestructura y energía ha sido foco de atención de parte de inversores chinos —solo en 2012 se celebraron entre ambos países cuatro convenios de cooperación asociados con la explotación de hidrocarburos— pero el interés de unas relaciones más estables y genuinas no se ha limitado a aspectos económicos. La importancia de la cultura para el estrechamiento de lazos ha propiciado que actualmente existan en Colombia tres Institutos Confucio con el propósito de promover la cultura y el idioma chinos. Estos procesos de integración han avanzado visiblemente a lo largo de años, a la sombra de una fuerte influencia estadounidense sobre Colombia.

3. LA GEOPOLÍTICA DE LA RELACIÓN COLOMBIA-CHINA

La cuantificación de la ayuda china es uno de los grandes retos dentro de los estudios del desarrollo dada la poca disponibilidad de datos oficiales y la manera diferente de entender la ayuda por parte del gigante asiático que no clasifica la Ayuda Oficial al Desarrollo con los mismos criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo.

En este campo el estudio más destacado es el de Dreher, Axel, *et al* (2017) en el cual se presenta un nuevo conjunto de datos de financiamiento oficial, que incluye ayuda extranjera y otras formas de financiamiento estatal

convencional y no concesional, desde China a 138 países entre 2000 y 2014, con el objetivo de estimar los efectos del crecimiento económico promedio de la ayuda china comparando el desempeño del gigante asiático con otras tres fuentes prominentes de financiamiento para el desarrollo: el Banco Mundial, los Estados Unidos y los donantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-Comité de Ayuda al Desarrollo en su conjunto. Algunos autores (Ray *et al.*, 2017, Garzón, 2018) enfatizan el aumento de la presencia China en América Latina y el Caribe con un impacto negativo en el medio ambiente como resultado de la falta de directrices políticas para los *Outflows of Foreign Direct Investments* de China y sus empresas, pero también por debilidades institucionales en la región (Dussel, 2019: 107).

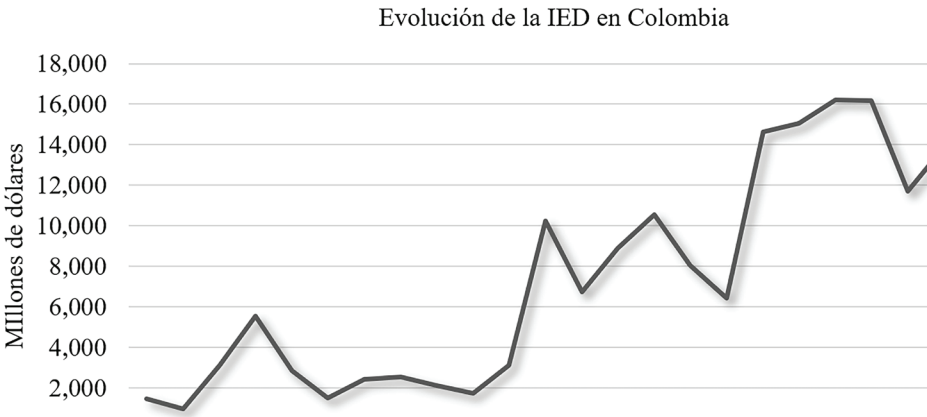
Como bien se ha mencionado, China opera con una idea de “ayuda” con comercio e inversiones que es muy diferente a la que tiene el Comité de Ayuda al Desarrollo. Aunque visto de manera inversa, para los chinos la “ayuda” tradicional representa una limosna de carácter unilateral y pese a que China no posea como tal una política de ayuda exterior, lo que deja al aire una posibilidad de definirla puntualmente, ello no imposibilita a que lo chinos tomen en cuenta la ayuda al exterior, plasmando los rubros en los que otorga ayuda en sus “Libros Blancos” (Crivelli y Lo Brutto, 2018: 135). Por eso Justin Yifu Lin y Yan Wang (2017) han sostenido que sería inútil hacer una comparación entre la Ayuda Oficial al Desarrollo y la lógica de la ayuda china, sobre todo porque esta última va más allá incluso de los principios de la cooperación Sur-Sur, apoyándose más bien en acciones donde China se presenta como un instructor capacitando al receptor e identificando las ventajas comparativas de cada país en un desarrollo gradual (Lin y Wang, 2017: 91-93). Además del dialogo político y los acuerdos comerciales y los financiamientos otorgados a los diferentes países latinoamericanos, le otorgan a la región un lugar importante en los planes del gigante asiático.

3.1. Los Flujos De Inversión Extranjera Directa (IED) en Colombia

La inversión extranjera directa (IED) en Colombia experimentó un notorio crecimiento a partir de 2002 durante los gobiernos de Álvaro Uribe y posteriormente Juan Manuel Santos, quienes la promovieron activamente²⁰ (figura 1).

²⁰ Se presume, no obstante, que parte de estos flujos también resultarían de la repatriación de capitales provenientes de paraísos fiscales

Gráfico 1
Evolución de la Inversión Extranjera Directa en Colombia



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco de la República de Colombia

Entre sus principales inversores extranjeros, Colombia cuenta en primer lugar con Estados Unidos (20,3%), seguido por Panamá (12,2%) España (11,3%), Reino Unido (10,7%), Suiza (6,1%), Bermudas (4,2%) y Canadá (3,5%). En este contexto, China no se ubica aún entre los principales países de origen de la IED en Colombia —actualmente ocupa la posición 31 entre los inversores— pero sus operaciones han aumentado considerablemente en este país. Evidencia de ello es que, en los últimos cuatro años la presencia de empresas chinas se ha cuadruplicado en Colombia, pasando de 20 a unas 80 empresas (ProColombia, 2021). Asimismo, China registró un flujo de inversión extranjera directa acumulado en Colombia de US\$297,6, lo que equivaldría a un crecimiento de 1317% durante el periodo 2000-2020 (tabla 2).

Tabla 2
Flujo de Inversión Extranjera Directa desde China a Colombia

Flujo de inversión directa desde China (2000-2020)	
Año	IED total
2000	4,5
2001	0,7
2002	0,6

Flujo de inversión directa desde China (2000-2020)	
2003	3,9
2004	1,7
2005	2,1
2006	7,9
2007	1,7
2008	-1,4
2009	-3,3
2010	0,7
2011	23,2
2012	34,6
2013	8,7
2014	34,9
2015	3,3
2016	55,7
2017	32,1
2018	31,4
2019	-9,3
2020	63,8
Acumulado	297,6

Fuente: DTIE - Banco de la República de Colombia (2021)

Recientemente, empresas chinas han incursionado en algunos de los proyectos más importantes de infraestructura de transporte en Colombia. Específicamente el consorcio *Harbour Engineering Company Limited (Chec)* y *Xi'An Metro Company Limited* obtuvo un contrato por 12 mil millones de dólares para la construcción del sistema de metro de Bogotá, con capacidad para generar miles de puestos de trabajo. Además, empresas chinas trabajan actualmente en la construcción de una carretera 4G que conectará a la ciudad de Medellín con la costa atlántica colombiana, reduciendo el tiempo de viaje en ese trayecto al menos en cinco horas (Vásquez, 13 ene 2020).

Así, las empresas estatales y privadas chinas han ido aumentando y diversificando gradualmente su influencia financiera en Colombia. Aunque el abanico de inversiones es variado en cuanto los sectores de interés (tabla 3), es notoria la participación acumulada en el sector de comunicaciones entre

los años 2007 y 2019. La tabla 3 muestra algunos ejemplos de IED china en Colombia²¹ y cómo esta se ha extendido a distintas regiones del país.

Tabla 3
Inversiones Chinas en Colombia

Año	Inversor	Ciudad de destino	Sector	Clúster	Inversión (mill. US\$)	Empleos creados
2019	Trina Solar Energy Espana	Puerto Gaitán	Energía renovable	Tecnología ambiental	7,3	1
2019	Didi Chixing	Bogotá	Software y servicios de TI	Transporte y almacenaje	1,3	17
2019	Ingram Micro/HNA Group)	Bogotá	Máquinas y equipos comerciales	Tecnología ambiental	8,1	47
2019	Huawei Technologies	Bogotá	Comunicaciones	Tic y electrónicos	0,3	50
2018	Huawei Technologies	Medellín	Comunicaciones	Tic y electrónicos	7,5	49
2018	Huawei Technologies	Cali	Comunicaciones	Tic y electrónicos	7,5	49
2017	Huawei Technologies	Bogotá	Comunicaciones	Tic y electrónicos	87,8	314
2016	Hytera Comunicaciones	Bogotá	Comunicaciones	Tic y electrónicos	11,2	16
2016	Inspur (Langchao)	Bogotá	Máquinas y equipos comerciales	Tic y electrónicos	20	151
2015	Eagle Kingdom Technologies	Bogotá	Comunicaciones	Agronegocios	11,2	16
2014	Proficol Andina/ChemChina	B/quilla	Productos químicos	Agronegocios	1	2

²¹ Vásquez (13 ene. 2020) aclara que la Identificación de la IED presenta limitaciones debido a que muchas empresas chinas “hacen sus operaciones a través de Hong Kong, Macao, otros centros financieros, o subsidiarias. Aun así, los datos muestran la transformación del escenario mundial y el fortalecimiento de nuevas industrias”

Año	Inversor	Ciudad de destino	Sector	Clúster	Inversión (mill. US\$)	Empleos creados
2012	TP-Link Technologies	ND	Comunicaciones	Tic y electrónicos	3,9	23
2011	Tiens	ND	Farmacéuticos	Ciencias de la vida	4,2	40
2011	Orofino Gold	Medellín	Metales	Ciencias físicas	9,8	37
2010	Beiqi Foton Motor	ND	Automotor	Equipos de transporte	4	400
2010	Huawei Technologies	Medellín	Comunicaciones	Tic y electrónicos	67,8	370
2009	ZTE	Bogotá	Comunicaciones	Tic y electrónicos	4	13
2008	Yapu	ND	Productos de madera	Madera, ropa, p. relac	10	350
2007	Cosco	B/quilla	Transporte y almacenaje	Transporte y almacenaje	15,3	11
2007	Ample Auto	ND	Automotor	Equipos de transporte	24,5	227
				Total:	306,7	2183

Fuente: Urrego (09 mar. 2020)

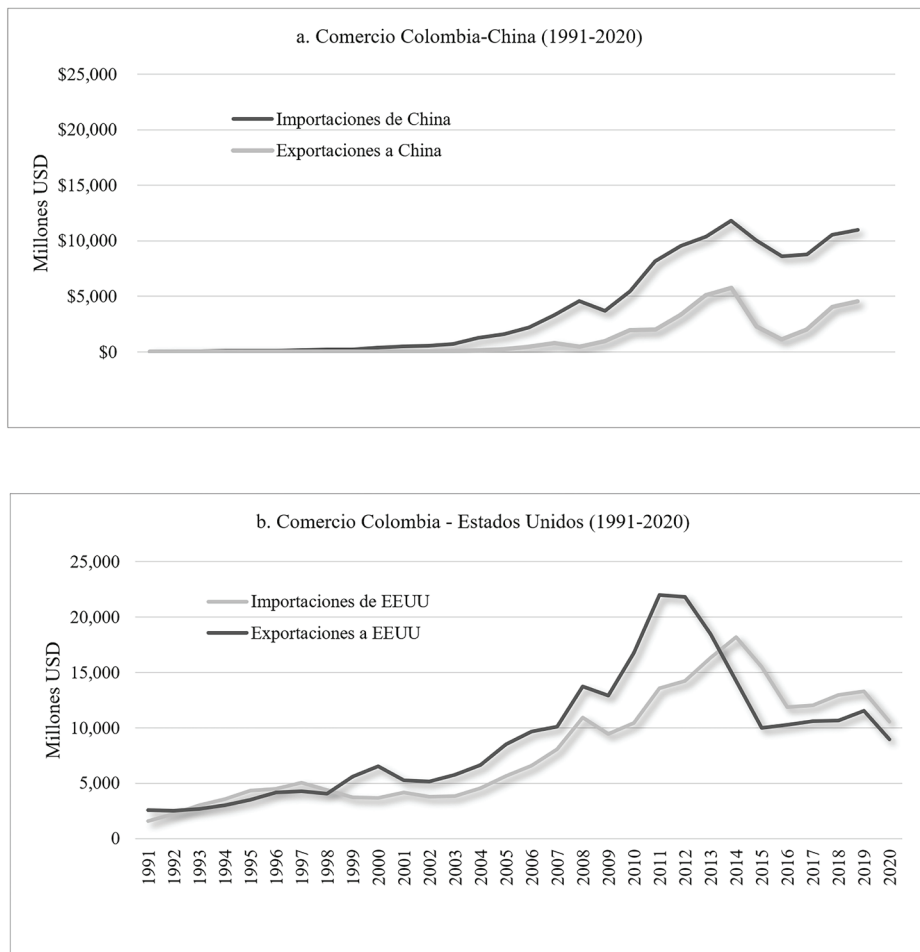
3.2. El comercio exterior colombiano

Ya sea como una fuente de financiación o como un mercado con grandes oportunidades de negocio derivadas del crecimiento económico, China implica objetivos de gran interés para la agenda colombiana (Velosa, 10 jun. 2020).

Con el nuevo milenio inició un crecimiento acelerado de los intercambios comerciales con China (figura 2a), sin embargo, el tema amerita ciertas consideraciones puntuales, pues claramente desde el punto de vista de la balanza comercial colombiana el intercambio con los Estados Unidos plantea un panorama general mucho más favorable (figura 2b) que con China (figura 2a); implicando esta última un escenario continuo de déficit durante el período observado.

Gráfico 2

Comercio de Colombia con China y los Estados Unidos (1991-2020)

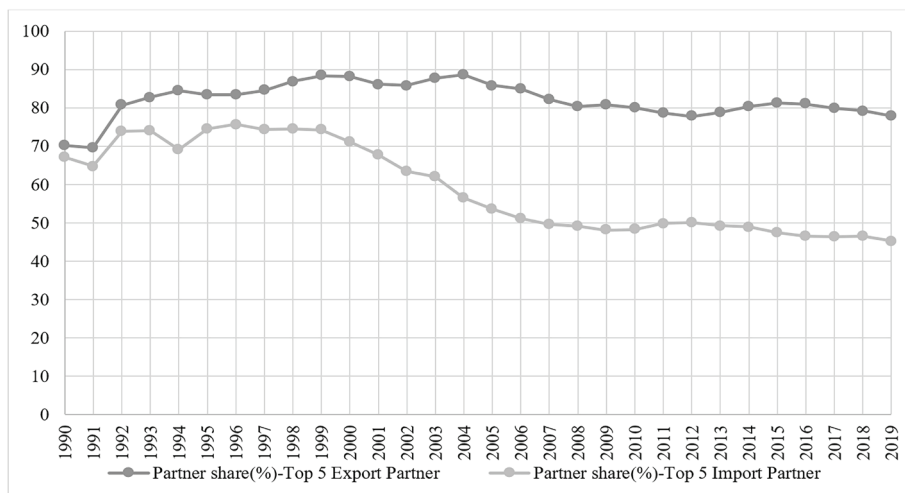


Fuente: elaboración propia con base en datos de Mincomercio (2021).

Por otra parte, la composición de las exportaciones colombianas se caracteriza por una alta incidencia de productos primarios; sin embargo, la evolución porcentual de su participación plantea escenarios relativamente contrapuestos entre China y los Estados Unidos (Velosa, 10 jun. 2020). Durante la última década, la exportación de productos primarios a China muestra una tendencia creciente, mientras que con los Estados Unidos la exporta-

ción de estos productos marca una participación relativamente decreciente y potencialmente favorable (Gráfico 3).

Gráfico 3
Participación de productos primarios en las exportaciones colombianas



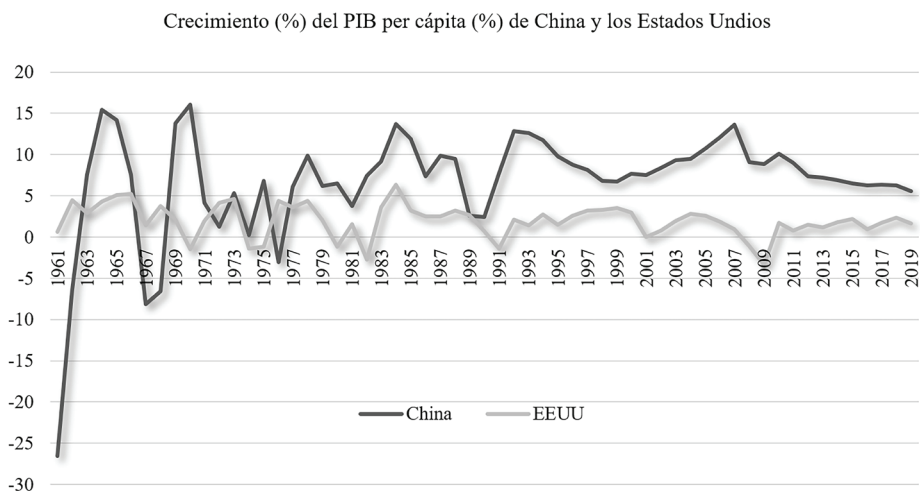
Fuente: elaboración propia con base en datos de Mincomercio (2021)

De modo que la disparidad en las tendencias de la composición de las exportaciones colombianas –primarización de la economía en las relaciones con China y diversificación de la economía en las relaciones con los Estados Unidos– aunada a las condiciones generalmente opuestas de la balanza comercial colombiana con respecto a ambos países –déficit continuo con China y superávit alternante con los Estados Unidos– permiten suponer que las condiciones comerciales para unas relaciones preferentes con el país asiático están aún distantes, puestas en contexto.

A pesar de lo anterior, la dinámica de indicadores como el PIB per cápita chino durante las últimas décadas (Gráfico 4), da claros indicios sobre hacia donde parece inclinarse la balanza del poder. Además, las relaciones entre Colombia y sus países vecinos no han sido las más favorables en el pasado reciente, en buena medida por su subordinación a los Estados Unidos., que ya no ejercen con la misma solvencia su papel

hegemónico²². Todo esto parece haber sido entendido a nivel a la política exterior colombiana.

Gráfico 4 Crecimiento del PIB per cápita de China y los Estados Unidos



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial

3.3. Cooperación internacional

La creación del Foro China-CELAC en 2014 estableció un importante marco de relaciones de cooperación entre el país asiático y países de América Latina y el Caribe. El marco de funcionamiento 1+3+6 recibió su denominación de un planteamiento integrado por un programa, tres motores y seis ejes; donde el comercio, la inversión y la cooperación financiera fungen como motores, y los ejes están representados por los frentes productivos de construcción de infraestructura, energía, manufactura, recursos naturales, agricultura, tecnología informática e innovación en tecnología (Tabla 4). Este marco, a su vez, se apoya en cinco principios:

²² Colombia es en la actualidad el único país suramericano para el que los Estados Unidos siguen siendo su principal país de origen de importaciones y destino de exportaciones (Vásquez, 13 ene. 2020).

- La lógica de ganar-ganar en el frente económico.
- Aprendizaje mutuo en la esfera cultural.
- Sinceridad y confianza en las relaciones políticas.
- Proximidad y coordinación en asuntos internacionales.
- Sinergia en las relaciones de cooperación.

De ahí, más explícitamente, se estructuró el Plan de Cooperación China-CELAC 2015-2019, organizado en catorce capítulos. Los primeros trece establecieron las temáticas y objetivos de las relaciones y, el último, la implementación del plan.

Tabla 4
Ejes y compromisos del Plan de Cooperación China-CELAC 2015-2019

Ejes	Compromisos generales
Política y seguridad	Lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, ciberseguridad.
Asuntos internacionales	Fortalecimiento del diálogo multilateral, cambio climático y desarrollo sostenible.
Agrícola	Modernización tecnológica
Educación y capacitación	Otorgamiento de becas y plazas para capacitación
Energía y recursos naturales	Cooperación energética y minera, industrialización, inversión en el sector eléctrico
Infraestructura y transporte	Financiación de proyectos de infraestructura de transporte y comunicaciones.

Fuente: elaboración propia

Parte del registro de evidencias de los compromisos en el eje de educación y capacitación señala que:

China otorgará, entre 2015 y 2019, un número de 6.000 becas gubernamentales, 6.000 plazas para recibir capacitación en China y 400 de maestrías profesionales. Asimismo, se lanza el programa de capacitación ‘Puente Hacia el Futuro’, con el que se busca formar a 1.000 jóvenes líderes de China y América Latina y el Caribe en los próximos diez años (Pérez, Castro, Pérez, Echavarría y Evan, 2016: 102).

Asimismo, en el campo del comercio, la inversión y las finanzas:

China busca incrementar el comercio bilateral a USD 500 mil millones, y elevar el stock de las inversiones a por lo menos USD 250 mil millones en los próximos diez años, con especial énfasis en áreas de alta tecnología y la producción de bienes de valor agregado (Pérez *et al.*, 2016: 103).

En particular, la cooperación en forma de préstamos brindada por China se distancia del desarrollado por instituciones tradicionales en lo que atañe al intervencionismo, en la medida en que la cooperación China se orienta en el marco de los cinco principios de coexistencia pacífica. Sin embargo, los riesgos asociados son paliados a través de ciertas condiciones como la compra de bienes originarios de China y algunas condiciones de tipo político, como la postura pública de los socios frente a Taiwán, el Tíbet, y el uso de mano de obra proveniente del Gigante Asiático (Pérez *et al.*, 2016; Gallagher, Irwin y Kolesli, 2013).

3.4. Consideraciones sobre la Política Exterior colombiana

En el documento *Misión de la Política Exterior Colombiana* (Bell *et al.*, 2010) se alude categóricamente al proceso histórico de aislamiento en el que el país se veía imbuído debido a los antecedentes del conflicto armado, las implicaciones del narcotráfico y las relaciones bilaterales con los Estados Unidos derivadas de esas problemáticas de seguridad:

Los costos que conlleva el rumbo que ha tomado la política exterior han contribuido a profundizar el tradicional aislamiento de Colombia frente a lo que pasa en el mundo. La concentración en resolver los problemas de seguridad ha hecho que el país no esté aprovechando oportunamente las posibilidades que ofrecen los profundos cambios que está viviendo el escenario internacional (Bell *et al.*, 2010: 7).

Asimismo, se reconoce la pérdida gradual de vigencia del papel hegemónico de los Estados Unidos, y el visible surgimiento de nuevas dinámicas de poder en medio de procesos de crisis institucional:

La erosión paulatina de la hegemonía estadounidense se da en medio de un debilitamiento de las instituciones multilaterales, lo que genera inquietud dada la naturaleza de la coyuntura. La transición del sistema internacional y los problemas que enfrenta sugieren que la vía para abordarlos es la de los organismos multilaterales, justo en

momentos en que ellos lucen anquilosados frente a las necesidades de la agenda global (Bell *et al.*, 2010: 7).

Más explícitamente el documento también señala los cambios que se dan a nivel global en términos de una redistribución estructural del poder, con Asia y el Pacífico como regiones de interés para Colombia, dada su precaria posición política en esos nuevos escenarios:

El escenario internacional está atravesando una etapa de profundos cambios estructurales, algunos de los cuales son de especial importancia para Colombia. El desarrollo de procesos económicos, políticos y sociales en Asia está significando una redistribución del poder de Occidente a Oriente. Más que un fenómeno coyuntural, este proceso tiene carácter estructural y una muestra de sus implicaciones son las estimaciones que sugieren que en el año 2040 las economías asiáticas representarán dos terceras partes de la producción y el ingreso mundiales. Esta perspectiva pone de presente los riesgos que conlleva la debilidad diplomática del país en Asia y el Pacífico (Bell *et al.*, 2010: 8).

Así las cosas, la Misión determinó como parte de una nueva política exterior y en función de la creciente relevancia asiática, diversificar sus relaciones internacionales, orientándose a la profundización de vínculos con los poderes internacionales en ascenso:

En respuesta al paulatino aumento del poder relativo de otros países en el sistema internacional, especialmente de los países asiáticos, el gobierno colombiano debe construir una relación menos exclusiva con Estados Unidos. En aras de una inserción más diversificada al sistema internacional, Colombia deberá reconocer que los espacios de poder que ha liberado Estados Unidos pueden ser ocupados por otros países con los cuales es fundamental concebir e implementar una política de acercamiento y entendimiento de largo plazo (Bell *et al.*, 2010: 50).

Como parte de esas orientaciones, el gobierno colombiano enfocó su atención particularmente en China como potencial socio estratégico:

El gobierno colombiano, con el presidente a la cabeza, debe buscar una relación de mayor profundidad y calidad con China, que además de tener un obvio valor intrínseco, contribuirá a lubricar otras opciones de acercamiento con distintos países del Asia-Pacífico (Bell *et al.*, 2010: 69).

De ahí derivó la promoción de un conjunto de acciones diplomáticas y económicas, partiendo de esfuerzos por romper el déficit de información entre

las dos naciones, con la difusión de información sobre los avances colombianos a nivel de su economía y aspectos de seguridad. Otro aspecto relevante fue la necesidad prevista por Colombia en el sentido de avanzar en acuerdos comerciales que sirvieran como marco para la protección de las inversiones chinas. Además, se estimó necesario concretar acciones de integración cultural a través de la promoción de centros de estudio y de pensamiento sobre Asia y el Pacífico en Colombia. En otras palabras, la integración entre China y Colombia, a excepción de la dimensión económica, avanza con pasos lentos bajo la aún determinante influencia estadounidense y las complejas relaciones de Colombia en la región.

CONSIDERACIONES FINALES

La sistemática y visible apuesta de China por ampliar y profundizar su influencia global, ha estado sustentada en procesos internos de cambio estructural a largo plazo. Podría afirmarse que la confluencia generada entre esos procesos en continua evolución, y la crisis hegemónica del régimen de los Estados Unidos en la economía y en la política a nivel global (Arrighi, 1983; Domínguez, 2018), son los motores de un rediseño en la arquitectura de las relaciones internacionales liderada por China (Lo Brutto y Crivelli, 2019). De varias maneras, no obstante, este rediseño también podría ser interpretado en los países de América Latina y el Caribe como un retorno a los fundamentos y principios de la cooperación, desdibujados durante décadas por el accionar sustancialmente vertical y autoritario de los países del Norte. Así, la elevada credibilidad estratégica de China en lo que va del siglo XXI, se ve cada vez más consolidada a nivel global, constituyendo un nuevo y alternativo régimen de cooperación internacional, capaz de hacer competencia al representado en el Comité de Ayuda al Desarrollo (Domínguez, 2018).

En este nuevo escenario, América Latina y el Caribe han estado en el centro de los análisis en cuanto a su relación con el gigante asiático y, ante todo, en torno al debate sobre si esta relación ha generado o no dependencia. Aunque dicha región no es una de las centrales en cuanto al proyecto de *The Belt and Road Initiative*, los países latinoamericanos y caribeños están obteniendo un espacio cada vez más importante en la estrategia global china. Más allá de las reflexiones alrededor de estos debates, lo cierto es que los pilares en el que se ha sustentado la política exterior de la República Popular China han sido el diálogo político, los acuerdos comerciales y la

financiación, y en ese sentido la cooperación china se ha basado en comercio e inversión, créditos y ayuda. Mientras que, por otro lado, es irónico que la asistencia para el desarrollo, que se ha inspirado en la crisis percibida en el desarrollo, haya y sigue mostrando signos de crisis durante la mayor parte de su existencia (Hout 2018).

Consecuentemente, en un contexto de crisis hegemónica de los Estados Unidos, el ascenso de China como nueva potencia reguladora de la economía global revela la transformación de organizaciones internacionales y nacionales e incluso del sistema interestatal y con ello de la propia definición y objetivos del desarrollo, así como de las estructuras de gobernanza de este campo de las relaciones internacionales; en definitiva —como bien afirma Domínguez (2018, 63)— estamos ante “un cambio del régimen internacional de cooperación en toda regla”. Es por eso por lo que, en este texto se han abordado y puesto de relieve algunas de las controversias que surgen de observar el despliegue de la autoridad china en las dinámicas de la cooperación Sur-Sur a partir de la segunda década del siglo XXI.

Todo ello abre un espacio de tensiones, sobre todo luego de que el presidente estadounidense Joe Biden parece tratar de unir a Occidente para hacer frente a China, tal y como lo demostró la reciente reunión del Grupo de los 7 (G7) —conformado por los Estados Unidos Reino Unido, Canadá, Francia, Alemania, Italia y Japón— que acordó lanzar la iniciativa “*Build Back Better for the world*”, como respuesta a las necesidades de infraestructuras en los países de ingresos medios y bajos, en concreto del Caribe, África y el Indopacífico. Dicho de otro modo, el G7 busca generar una alternativa al proyecto chino de *The Belt and Road Initiative*, (La Política Onlie, 13 de junio, 2021). En este panorama, resalta la histórica y estrecha dependencia de Colombia con respecto a los Estados Unidos, ya que en casi todos los niveles de sus relaciones ha matizado no solo los avances en los procesos de desarrollo del país latinoamericano, sino las relaciones diplomáticas con sus vecinos en la región de América Latina y el Caribe y su inserción al nuevo escenario de las dinámicas de la economía y del poder a escala global.

A la vista de las muchas oportunidades y amenazas que plantea la transición hacia un nuevo orden internacional, sucesivos gobiernos colombianos han buscado ampliar y profundizar —sobre todo durante las dos últimas décadas— relaciones con China, en procura de constituirla como un relevante socio estratégico, a la vez que han mantenido una férrea subordinación a los estadounidenses, bajo el tradicional discurso que establece a Colombia como “el mejor amigo de los Estados Unidos. en Latinoamérica”.

Este hecho no deja de evidenciar cierto grado de paradoja debido al reconocido antagonismo entre el Gigante Asiático y los Estados Unidos.

Tras la reciente suscripción de múltiples acuerdos y tratados entre China y Colombia, no dejan de escucharse algunas voces de alarma por las eventuales consecuencias que, en la opinión de algunos sectores, pudieran acarrear para Colombia el enfriamiento de las relaciones con los Estados Unidos. A la vez, desde otras orillas se celebra el acercamiento con China, casi como el preludio de una potencial y quizá no muy lejana emancipación del yugo norteamericano. A instancias de esta breve revisión, la evidencia indica que esa “nueva era” de las relaciones entre Bogotá y Pekín siguen concentradas en la esfera comercial, que da forma a la política exterior colombiana, y es altamente probable que se prologue en contexto de la crisis económica derivada de la emergencia sanitaria.

Así, el ascenso de China y las manifiestas necesidades de desarrollo colombianas, aunados al ocaso de la hegemonía norteamericana parecen no dejar a futuro un significativo margen de duda sobre el escalamiento de los vínculos entre China y Colombia. Sin embargo, parece haber cierto nivel de consenso entre expertos en cuanto a que los aspectos idiosincrásicos de ese proceso sí que arrojan dudas sobre cuán profunda pudiera llegar a ser esta “nueva amistad”. No sería sensato desconocer los aspectos comunes de la identidad cultural —y su papel determinante— que arraigan la “vieja amistad” entre Colombia y los Estados Unidos. En ese orden, también resulta difícil imaginar incluso en largo plazo, que China pudiera —por ejemplo— concretar avances con Colombia en materia de cooperación y presencia militar capaces de reconfigurar el *statu quo* establecido por los Estados Unidos. en este país.

Al parecer, la retórica que promueve la diplomacia colombiana no contempla el estrechamiento de relaciones con ambos centros de poder como eventos mutuamente excluyentes. Esta tesis, sin duda, será puesta a prueba en los próximos años.

REFERENCIAS

- Ahcar, Jaime R., y Osorio, Emma (2008). Incrementando las relaciones comerciales entre Colombia y China. *Estudios Gerenciales*, 24(109), 127-165.
- Amin, Samir (2004). *The Liberal Virus. Permanent War and the Americanization of the World*. New York: Monthly Review Press.
- Arrighi Giovanni (1983) La crisis de hegemonía. En Samir Amin, Giovanni Arrighi, André Gunder Frank and Immanuel Wallerstein (eds.) *Dinámica de la crisis global*. México: Siglo XXI, 61-118.
- Banco Mundial (2021). Datos de libre acceso del Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/>
- Banco de la República de Colombia (2021). Estadísticas Banrep. Flujo de Inversión Extranjera Directa en Colombia. *Banco de la República*, https://totoro.banrep.gov.co/estadisticas-economicas/faces/pages/resultado_busqueda.xhtml
- Bell, Gustavo; Borda, Sandra; Gómez, Hernando. J.; Ramírez, Sandra; Reina, Mauricio; Reyes, Camilo y Tokatlán, Juan G. (2010). *Misión de Política Exterior de Colombia [Informe Final]*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia; Fedesarrollo-BID-CAF. <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/228>
- Barrios, Ricardo, Huang, Ruiyang Zox Izabella and Zeng Bob (2018). La inversión de China en el desarrollo de infraestructura en América Latina y el Caribe. *The Dialogue*, <https://www.thedialogue.org/blogs/2018/12/la-inversion-de-china-en-el-desarrollo-de-infraestructura-en-alc-cinco-cosas-que-deberias-saber/>
- Borda, Sandra. y Paz, María (2012). Relaciones bilaterales China y Colombia: 1990-2010. *Colombia Internacional*, 75, 83-129.
- Carey, Richard and Xiaoyun, Li (2016). China's Comprehensive Strategic and Cooperative Partnership with Africa, *IDS Policy Briefing*, 111.
- China's Agency for Development and International Cooperation (2018). Measures for the Administration of Foreign Aid. *China aid blog*, <http://china-aid-blog.com/2018/11/20/cidca-issues-measures-for-the-administration-offoreign-aid-draft/>.
- Crivelli, Eduardo y Lo Brutto, Giuseppe (2018). La cooperación china en América Latina ¿hacia una nueva economía estructural? *Carta Internacional*, 2(13), 123-146.
- Domínguez, Rafael (2017). En los pliegues de la historia: Cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe. *Estudios internacionales*, 2(4), 57-78.
- ____ (2018). Hacia un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur: últimos avances sobre el monitoreo y la evaluación. *Estado abierto*, 2(2): 49-107.
- Dreher, Axel, Fuchs, Andreas, Parks, Bradley, Strange, Austin M y Tierney Michael J (2017). Aid, China, and growth: Evidence from a new global development

- finance dataset. *AidData Working Paper 46*, Williamsburg: AidData at William & Mary.
- Dreher, Axel and Fuchs, Andreas. (2011). Rogue aid? The determinants of China's aid allocation. *Discussion Papers 93 Courant Research Centre: Poverty, Equity and Growth*
- Dussel, Enrique (2019). China's OFDI in Latin America and the Caribbean (2000-2018). Debates and general tendencies. En Dussel, Enrique (ed.) *China's Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean. Conditions and challenges*. México: UNAM, 105-120.
- Gallagher, Kevin P. (2016). *The China triangle: Latin America's China boom and the fate of the Washington consensus*. United Kingdom: Oxford University Press.
- Gallagher, Kevin P. y Myers, Margaret (2017) *China-Latin America Finance Database*. Washington: Inter-American Dialogue.
- Garzón, Paulina (2018) *Handbook on Chinese Environmental and Social Guidelines for Foreign Loans and Investments*. Washington, D.C.: China- Latin America Sustainable Investments Initiative.
- Global China Data. (2014). AidData's Global Chinese Official Finance Dataset, 2000-2014, Version 1.0', *Aiddata*, <https://www.aiddata.org/data/chinese-global-official-finance-dataset>.
- Gosovic, Branislav (2016). The resurgence of South-South cooperation. *Third World Quarterly*, 37(4), 733-743.
- Harris, Richard L (2015). China's Relations with the Latin American and Caribbean Countries: A Peaceful Panda Bear instead of a Roaring Dragon. *Latin American Perspectives*, 42 (6), 153-190.
- Harris, Richard L and Arias, Armando A (2016) 'China's South-South Cooperation with Latin American and the Caribbean', *Journal of Development Society* 32:4, 508-556.
- Hongbo, Sun (2017) 'China's Aid to Latin America and the Caribbean Region', in Hong Zhou (ed.) *Chinas Foreign Aid, 60 Years in Retrospect* (Singapore: Social Sciences Academic Press and Springer), 281-324.
- Hout, Wil. (2019) 'The Permanent Crisis of Development Aid', in Bob Jessop, and Karim Knio, (eds) *The Pedagogy of Economic, Political and Social Crises: Dynamics, Construals, and Lessons*, (Abingdon: Routledge), 229-243.
- La Política Online (13 de junio, 2021). Xi Jinping respondió al G7: "El multilateralismo genuino no es de pequeños círculos". *La Política Online*, <https://www.lapoliticaonline.com.mx/nota/136843-xi-jinping-respundio-al-g7-el-multilateralismo-genuino-no-es-de-pequenos-circulos/>
- Lin, Justin. Y and Wang, Yan (2017) *Going Beyond Aid, Development, Cooperation for Structural Transformation* (United Kingdom: Cambridge Press University).
- Lo Brutto, Giuseppe (2017) 'A propósito de la Cooperación Internacional y del desarrollo: Una visión más realista', in Rafael Domínguez, and Gustavo, Rodríguez (eds.) *Historia de la cooperación internacional desde una perspectiva crítica* (Barranquillas: Uniautonónoma; ICSyH/BUAP- RIACI), 57-79.

- Lo Brutto, Giuseppe y Crivelli, Eduardo (2019). Las relaciones de China con América Latina frente al cambio político latinoamericano. En Rafael Domínguez, Giuseppe Lo Brutto, y Javier Surasky (eds.) *La constelación del Sur: lecturas histórico críticas de la Cooperación Sur-Sur*. México: BUAP-UC. 207-238.
- Marcella, Gabriel (2012). China's Military Activity in Latin America, *Americas Quarterly*. <https://www.americasquarterly.org/Marcella>.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia [Minicomercio] (2021). Estadísticas de comercio exterior de Colombia. *República de Colombia*, <https://www.mincit.gov.co/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/comercio-exterior-de-colombia>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia [MRE-Colombia] (2021). Tratados bilaterales. *Ministerio de Relaciones Exteriores* <http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/SitePages/BuscadorTratados.aspx?Estado=232&Tipo=B>
- Myers, Margaret and Barrios, Ricardo (2018). Latinoamérica no es parte de la ruta de la seda. ¿Y qué? *Sino Latam Forum* http://www.sinolatamforum.com/opiniones_detalle/0-m151-764/latinoamerica-no-es-parte-de-la-franja-y-la-ruta-y-que.
- Myers, Margaret and Gallagher, Kevin P (2018). Chinese development finance “down but not out” *The Global Americans*, <http://theglobalamericans.org/2018/03/chinese-development-finance-not-latin-america/>.
- O’Keefe, Joseph (2007). Aid-From consensus to competition? *Session VI Global Impact Philanthropy Changing Development*, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2012/04/2007okeefe.pdf>.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2018). QWIDS, Query Wizard for International Development Statistics, 2000-2014.
- OECD, <https://stats.oecd.org/qwids/#?x=2&y=6&f=3:51,4:1,1:1,5:3,7:1&q=3:51+4:1+1:1+5:3+7:1+2:262,240,241,242,243,244,245,246,249,248,247,250,251,231+6:2000,2001,2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009,2010,2011,2012,2013,2014>
- ____ (2008) Es AOD? *OECD*, <http://www.oecd.org/dac/stats/Es%20AOD%20>.
- Olguín, Perla M. (2011). El compromiso de China con el desarrollo del tercer mundo: el caso Angola’, *Estudios de Asia y África*, 46 (3), 589-649.
- Panitch, Leo y Gindin, Sam (2015). *The Making of Global Capitalism. The Political Economy of the American Empire*. Madrid: Akal.
- Parra, Agueda (2016). XIII Plan Quinquenal de China: desafíos geopolíticos para la gobernanza mundial. *Documento Opinión Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 96/2016, 1-15.
- Ray, Rebecca, Gallagher, Kevin P, López, Andrés y Sanborn, Cynthia. (2017). *China and Sustainable Development in Latin America: The Social and Environmental Dimension*. London: Anthem Press.
- Ruiz-Camacho, Paula (2019). Cooperación Sur-Sur entre China y América Latina. Una relación en construcción. *Working Paper Series Eje Geopolítica y Geoestrategia, REDCAEM*, México.

- Slipak, Ariel (2014). La expansión de China en el Cono Sur: horadando la integración intra-industrial argentino-brasilera. *Documento de Trabajo*.
- Sogge, David (2002). *Dar y Tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?* Barcelona: Icaria.
- Sogge, David (2015). *Los donantes se ayudan a sí mismo*. Madrid: Cuadernos 2015 y más..
- Suman, Bery (2017). Engagement in a Time of Turbulence, *Global Policy*, <http://www.globalpolicyjournal.com/blog/21/07/2017/engagement-time-turbulence>
- State Council Information Office of the People's Republic of China [State Council-PRCh] (2011). *China's Foreign Aid whitepaper*. Beijing: People's Publishing House.
- Urrego, Carolina (09 mar. 2020). La gran apuesta de China en Colombia. *Razón Pública*, <https://razonpublica.com/la-gran-apuesta-china-colombia/>
- Vásquez, Cristóbal (13 ene. 2020). Colombia's new friendship with China worries the U.S. *Portafolio*, <https://blogs.portafolio.co/sinnorte/2020/01/13/colombias-new-friendship-with-china-worries-the-u-s/>
- Velosa, Eduardo (10 jun. 2020). China: Atrapada en la Política Exterior de Colombia. *Henrich Böll Stiftung*, <https://co.boell.org/es/2020/06/10/china-atrapada-en-la-politica-exterior-de-colombia>
- Wade, Robert H (2018). The developmental state: dead or alive? *Development and Change*, 49(2), 518-546.
- Wise, Carol y Chonn Ching, Victoria (2018). Conceptualizing China-Latin America relations in the twenty-first century: the boom, the bust, and the aftermath. *The Pacific Review*, (31)5, 553-572.
- Wan, Fang (2018). China y su singular ayuda al desarrollo. *Deutsche Welle*, <https://www.dw.com/es/china-y-su-singular-ayuda-al-desarrollo/a-43747587>.
- Xinuanet (2017). Discurso del Presidente Xi Jinping en la Ceremonia de Apertura de la Conferencia Anual de 2017 del Foro Económico Global. *Xinuanet.com* file:///C:/Users/edoar/Downloads/1491907057XiJinping-ForoGlobalEconomico-2017-espanol__1_.pdf
- ____ (2019). Publican en China libro amarillo sobre desarrollo de América Latina y el Caribe. *Xinhuanet.com*, http://spanish.xinhuanet.com/2019-11/25/c_138582463.htm > accessed 25 Novemer 2019.
- Zhang, Denghua y Smith, Graeme (2017). China's foreign aid system: structure, agencies, and identities. *Third World Quarterly*, 38(10), 2330-2346.
- Zhang, Pepe (2019). Belt and Road in Latin America: A regional game changer? *Atlantic Council*, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/belt-and-road-in-latin-america-a-regional-game-changer/>
- Zhou, Hong. (2017). China's Foreign Aid Policy and Mechanisms. En Zhou, Hong., (ed.), *China's Foreign Aid. 60 Years in Retrospect*. Singapore: Springer, 281-324.
- Zhou, Hong, Zhang, Jun, y Zhang, Min. (2007). *Foreign aid in China*. Singapore: Springe.

CHINA Y LA PERIFERIA SURAMERICANA: ENTRE LA ILUSIÓN DESARROLLISTA Y LA EXPANSIÓN CAPITALISTA. LOS CASOS DE ECUADOR Y BOLIVIA

XIMENA ZAPATA¹

DANIELE BENZI²

INTRODUCCIÓN

El ascenso de China ha sido interpretado como un fenómeno que tiene el potencial de transformar el paradigma neoliberal de desarrollo económico y los vínculos Norte-Sur hacia patrones de inserción y relacionamiento más soberanos y equilibrados para los países periféricos. Analizando los casos de Ecuador y Bolivia, este capítulo tiene como objetivo discutir críticamente dichas interpretaciones, examinar las implicaciones del ‘milagro chino’ en el ámbito de estos países y contextualizarlas en el marco más amplio de las dinámicas del capitalismo contemporáneo concebido como sistema mundial.

Revisitando las tesis elaboradas por Giovanni Arrighi (Arrighi, 1990; Arrighi y Drangel, 1986) sobre el desarrollo de la semiperiferia, argumentamos que el resurgimiento económico de China y su política exterior de no interferencia y respeto mutuo, ha creado en el imaginario de las elites políticas y económicas progresistas de las naciones suramericanas una nueva ‘ilusión desarrollista’, es decir, la idea de que sería posible, por un lado, alcanzar el ‘desarrollo nacional’ implementando un modelo que combina

¹ Candidata a doctora en el German Institute for Global and Area Studies y la Universität Hamburg. Maestra en Relaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador. Correo electrónico: ximena.zapata@giga-hamburg.de.

² Doctor en Ciencia, Tecnología y Sociedad por la Universidad de Calabria, Italia. Profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador. Miembro del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo. Correo electrónico: danielebenzi@hotmail.com.

modernización, industrialización y redistribución social; y, por otro lado, utilizar estratégicamente la ‘carta Sur-Sur china’ para lograr dichos objetivos en el marco de un incipiente orden global multipolar.

Nuestra tesis es que, si bien la irrupción de China abrió perspectivas a los gobiernos progresistas suramericanos para ensayar políticas alternativas a la ortodoxia neoliberal, las administraciones de Correa y Morales encontraron límites sustanciales a sus aspiraciones de autonomía y desarrollo nacional con redistribución social, precisamente a raíz de las presiones contradictorias propias de la lógica de la expansión capitalista en la periferia latinoamericana: sometimiento de los territorios a la competencia transnacional, explotación, y presión sobre el Estado como agente facilitador de la acumulación por desposesión (Harvey, 2006). Enmarcamos estas dinámicas siguiendo el modelo de Arrighi y Silver (1999) sobre las transiciones hegemónicas en el capitalismo histórico e interpretamos el contexto global actual como un periodo de paulatino quiebre de la hegemonía mundial estadounidense a una situación de ‘caos sistémico’.

Este capítulo tiene cuatro partes. En la primera, revisitamos el concepto de ‘ilusión desarrollista’ en el marco de los efectos que la industrialización de China tuvo entre 2002 y 2013 en el mercado mundial de las commodities. Luego esbozamos los que a nuestra manera de ver configuran los elementos característicos de la ‘ilusión desarrollista’ suramericana contemporánea. En la tercera parte, comparamos las políticas de desarrollo de Ecuador y Bolivia, sus relaciones ‘Sur-Sur’ con China y el carácter estratégico que éstas adquirieron durante los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales. En particular, analizamos los proyectos de inversión en los sectores de la minería, hidrocarburos y construcción, y los mecanismos estatales empleados en ambos gobiernos para facilitar la expansión del capital chino. En las conclusiones, reflexionamos acerca de las tensiones que surgieron del intento de hacer realidad la ‘ilusión desarrollista’ en la periferia suramericana y las dificultades que plantea un socio como China para materializarla.

I. LA ILUSIÓN DESARROLLISTA REVISITADA

Desde sus inicios como perspectiva original en las ciencias sociales, los teóricos del moderno sistema mundial han sostenido que el ‘desarrollo nacional’ de un país no es más que una ilusión en el marco de la economía-mundo capitalista (Arrighi, 1990; Wallerstein, 1988, 2001). A diferencia de las teo-

rías de la modernización, liberales o marxistas, así como del sinnúmero de variantes y alternativas avanzadas en el campo de la economía política del desarrollo, la existencia de una jerarquía internacional relativamente estable entre zonas centrales, periféricas y semiperiféricas expresa una de las hipótesis inaugurales y clave de esta corriente (Wallerstein, 1974)³.

Sobre esta base, desde finales de la década de los '80, Arrighi elaboró una serie de artículos que se volverían muy influyentes para explicar tres fenómenos ligados a las dinámicas históricas del capitalismo, a saber: la relativa estabilidad de la estratificación de la economía mundial y la permanencia de las desigualdades sociales; los casos de ascenso o 'catch up' de unas pocas naciones; y, por último, la permanente búsqueda del 'desarrollo' por parte de las demás y, específicamente, de los estratos más bajos de la jerarquía (Arrighi, 1990, 1991; Arrighi y Drangel, 1986).

Arrighi (1990), en particular, elaboró el concepto de 'ilusión desarrollista' en un contexto de expansión industrial de la semiperiferia y desindustrialización en ciertas áreas del centro durante el periodo 1950-1975 y, sobre todo, después de la crisis global de la década de 1970. El sistema mundial actual se encuentra en una fase distinta a aquella analizada por el autor; sin embargo, el núcleo duro del concepto resulta aún idóneo para interpretar algunos de los efectos desencadenados mundialmente por el 'milagro económico' encarnado esta vez por China en las narrativas contemporáneas sobre el 'desarrollo' y en el imaginario de las elites y otros sectores sociales de países y regiones periféricas como América Latina.

La 'ilusión desarrollista' se define como la idea o narrativa generalizada de que es posible para las zonas y unidades políticas situadas fuera del centro alcanzar los estándares de riqueza y bienestar fijados por Occidente. En la carrera por el 'desarrollo', algunas naciones lograron cambios económicos y sociales sustanciales. Sin embargo, las diferencias entre grupos de países no mudaron significativamente, más bien permanecieron relativamente constantes a nivel mundial. En dos estudios que tienen como foco de análisis los períodos de 1938 a 1988 y de 1960 a 1999, Arrighi (1991, 2002b) muestra que a pesar de los intentos persistentes, la mayoría de naciones y regiones

³ La división axial del sistema mundial en tres estratos ha sido también una de las temáticas más estudiadas y debatidas dentro de este enfoque, a veces con importantes discrepancias y periódicas propuestas de operacionalización y redefinición entre las cuales habría que incluir las del propio Arrighi que revisamos a continuación. Sobre este tema ver el aporte de Karataşlı (2017).

del mundo no lograron ‘desarrollarse’, es decir, no lograron elevar de forma consistente el PIB per cápita de sus poblaciones, ni subir en la jerarquía económica mundial, inclusive cuando alcanzaron cierto nivel de industrialización, tasas significativas de urbanización y mejoras en algunos indicadores socioeconómicos. La sola excepción significativa que se tornaría el foco de atención privilegiado del sociólogo italiano sería, no por casualidad, el Este Asiático (Arrighi, 2007; Arrighi, Hamashita, y Selden, 2003).

Arrighi nota que mientras el Este asiático ascendía primero de forma paulatina y luego vertiginosa, así de espectacular y dramático sería el proceso de ‘movilidad descendente’ que a partir de los años ’80 experimentaron Europa Oriental, África Subsahariana y América Latina. En este sentido, las dinámicas globales de ascenso y declive ocurridas en los últimos cuarenta años en el marco de la ‘contrarrevolución del capital’ y de la ‘extraña muerte’ del Tercer Mundo, es decir, de los principales pilares de la contraofensiva estadounidense para restablecer su hegemonía mundial minada durante la crisis global de los ’70 (Silver y Arrighi, 2001), serían muestra fehaciente de un sistema basado en un tipo oligárquico de riqueza que no puede generalizarse (Arrighi, 1991:204).

El hecho curioso es que, a pesar del rotundo fracaso de la inmensa mayoría de países en la carrera por el ‘desarrollo’, la validez del imaginario desarrollista raramente fue cuestionada y la idea de que es posible alcanzar el ‘desarrollo nacional’ persistió después de la década de 1980. Ingredientes y recetas cambiaron, por supuesto, acordes en ese momento a las restricciones impuestas por la disciplina fiscal neoliberal (léase ajuste estructural), y al nuevo mantra de la ‘inserción exitosa’ en la ‘fábrica mundial’ (léase ‘globalización’ más ‘buen gobierno institucional’). Sin embargo, con la excepción de algunas disidencias significativas en el campo intelectual, por lo general la fe en el ‘desarrollo’ persistió (Rist, 1997; Sachs, 1992).

La ‘ilusión desarrollista’ se sustenta en varios equívocos. Aquí conviene señalar dos. El primero se refiere a la sistemática equiparación entre desarrollo e industrialización. Esta idea no solo ha sido apoyada por las teorías de la modernización, sino también reproducida por algunos enfoques heterodoxos y de la dependencia y ampliamente generalizada hasta la actualidad tras el fracaso del recetario neoliberal (Arrighi, 2002a; Arrighi, Silver, y Brewer, 2003). El segundo, guarda relación con la excesiva atención que instituciones gubernamentales, organismos internacionales y academia otorgan a casos individuales de ascenso cada vez que emerge un supuesto ‘milagro económico’.

La identificación de ‘desarrollo’ con industrialización, o a su vez, del ‘subdesarrollo’ con la falta de industrialización, resulta problemática en la visión de Arrighi. El hecho de que en las décadas de los ‘60 y ‘70 los países de ingresos medios y bajos pertenecientes a la semiperiferia y periferia vieran un incremento en sus tasas de industrialización, y que los países de altos ingresos empezaran a desindustrializarse, desafió el binomio desarrollo/industrialización. De acuerdo con cálculos de Arrighi y Silver, el nivel de producción manufacturera de las naciones con altos ingresos (medido como porcentaje del PIB industrial) descendió en promedio del 27% a inicios de la década de 1960 al 22% a inicios de los ‘80; en los países con ingresos medios, pasó del 17% al 20% y subió del 11% al 15% en los países de ingresos bajos. Sin embargo, la relativa convergencia en los niveles de industrialización entre las tres clases de ingresos altos, medios y bajos no se tradujo en una reducción general de la brecha entre ellas (Arrighi, 2002a: 76, 77; Arrighi y Silver, 2000). Lo que sucedió en estas décadas, explica Arrighi, es la periferalización de las actividades industriales, es decir, la pérdida del estatus previo que en una determinada época de auge aseguró altos réditos a ciertos sectores líderes en la industria (Arrighi, 1990: 24). Sin embargo, los esfuerzos por parte de actores económicos y políticos para dedicarse a las actividades que en un momento dado fueron consideradas como ‘centrales’, produce mayor competencia, lo cual con el paso de tiempo convierte a estas mismas actividades en semiperiféricas y finalmente periféricas. En palabras de Arrighi y Drangel:

En la década de 1940, las actividades industriales (o al menos muchas de ellas) eran de hecho actividades centrales. En la década de 1950, atraídos por las ‘espectaculares recompensas’ asociadas a tales actividades, los actores políticos y económicos de la periferia y la semiperiferia se lanzaron a la industrialización. Al principio, obtuvieron algunos beneficios e indujeron a otros a seguir su ejemplo. Sin embargo, en la década de 1970, las actividades industriales se volvieron cada vez más superpobladas, de modo que no solo desaparecieron las espectaculares recompensas, sino que incluso los beneficios más pequeños cosechados por los primeros en llegar se convirtieron progresivamente en las pérdidas generalizadas de la década de 1980 (Arrighi y Drangel, 1986: 56, TdA).

En síntesis, la industrialización que experimentaron la semiperiferia y periferia hasta la década de 1970 y, en algunos casos, hasta toda la década siguiente, se convirtió en un medio para la acentuación de la jerarquía de

la economía mundial y no para su reversión (Arrighi, 1990: 24). En este sentido, “la ilusión desarrollista se perpetúa porque, a pesar de todo esto, los Estados-nación todavía se hallan en la misma posición relativa de explotación. Debido a que la capacidad de lograr un desarrollo a largo plazo para todos, o incluso para la mayoría de los Estados-nación, es imposible en un sistema económico global basado en la explotación y la exclusión [...], la idea desarrollista es una falacia lógica, una ilusión” (Korzeniewicz, 2017; Pasciuti y Payne, 2018: 51).

El segundo equívoco implícito en la ‘ilusión desarrollista’ consiste en interpretar supuestos casos individuales de ascenso en la jerarquía económica global como experiencias generalizables. Desde esta perspectiva, hablar de ‘milagro económico’ resulta pernicioso porque oscurece el bagaje histórico, el conjunto de procesos cíclicos y de larga duración, el contexto y coyunturas particulares que viabilizaron determinadas trayectorias de desempeño económico de un número extremadamente limitado de naciones. Además, al considerar períodos cortos de tiempo (alrededor de 20 años), los estudios de desarrollo y la literatura neoinstitucionalista, en particular, tienden a confundir con progreso económico generalizado casos de ascenso económico como Japón, Corea del Sur o Italia, e incluso falsos ‘milagros’ como el brasileño del período 1969-1973 (cuyas tasas de crecimiento fueron entre 9,8% y 14%), y experiencias de prosperidad temporal como en los casos de Chile, México, Argentina o Sudáfrica. En realidad, es posible interpretar la generalidad de estos movimientos como simples repuntes en el marco de oscilaciones pendulares más amplias, que a la larga parecieran devolver la mayoría de países a su estado anterior de 40 o 50 años atrás (Arrighi, 1990: 22).

En otras palabras, una vez que, braudelíamente, el ‘polvo’ se ha asentado, se torna evidente que los casos de avance económico duradero resultan ser excepciones y la idea de que son muchas o solo varias las naciones que avanzan hacia el ‘desarrollo’, nuevamente, una ilusión (Ibidem). En este sentido, en base a Hirsch (1976), Arrighi (1990: 16) observa que los intentos de alcanzar la meta codiciada que persiguen individualmente Estado tras Estado, no constituyen oportunidades equivalentes para el avance de la totalidad de naciones o regiones del estrato periférico y semiperiférico en su conjunto. Dicho de otro modo, la suma de intentos individuales no equivale al avance de la totalidad.

En esta línea, los casos de crecimiento económico sorprendente y relativamente perdurable con redistribución más o menos significativa de la riqueza – Japón, Singapur, Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y más recién-

temente Malaysia, China y Vietnam, ente otros países del Este Asiático – constituyen ejemplos singulares de ‘movilidad ascendente’, que a la par han dejado casi intacta la jerarquía global de la riqueza. Adicionalmente, estos casos difícilmente parecieran responder a dinámicas de éxito individuales. Más bien, en una perspectiva histórico mundial de larga duración, resulta más productivo su análisis en conjunto, es decir, como una ‘región mundial’, que a lo largo de distintas temporalidades históricas – larga (500 años), intermedia (150 años) y corta (50 años) – ha pasado por variados procesos de regionalización y desregionalización en el marco de una lenta integración a la economía política global del capitalismo europeo y luego occidental (Arrighi, 2007; Arrighi, Hamashita, *et al.*, 2003)⁴.

Esbozados los aspectos conceptuales en torno a la ‘ilusión desarrollista’, nos referimos ahora al significado que esta noción adquiere en el marco de la relación entre el ascenso chino contemporáneo y el quiebre hegemónico estadounidense, hecho visible y acelerado a partir de la triple ruptura de: 2001, con el giro belicista neoconservador tras el 11-S y el ingreso de China en la OMC; 2003, con la invasión de Irak; y 2008, con la crisis financiera global (Benzi y Narea, 2021).

Nuestra tesis es que, desde inicios de siglo, el resurgimiento de Asia oriental y de China en particular, junto con el rápido crecimiento de otras grandes ‘economías emergentes’ en contraposición al estancamiento de las economías occidentales (incluyendo a Japón), trajo con fuerza de vuelta la ‘ilusión desarrollista’ en el imaginario de muchos gobiernos y elites de países semiperiféricos y periféricos. En el marco de un supuesto ‘milagro chino’, la ‘ilusión desarrollista’ consiste ahora en la idea de que sería nuevamente posible escalar la jerarquía global de la riqueza y acortar la distancia con los países del Norte gracias a las oportunidades económicas y comerciales que ofrece el gigante asiático, a su política exterior de no interferencia y respeto mutuo, y a un panorama geopolítico percibido como de reequilibrio global en comparación con la alineación y sumisión que prevalecieron durante la *belle époque* del neoliberalismo y la breve etapa de unipolarismo estadounidense después de la Guerra Fría.

La ‘ilusión desarrollista’ tiene hondas raíces intelectuales y políticas entre varios sectores de la izquierda, sobre todo aquellos cuya trayectoria está vinculada al nacionalismo revolucionario tercermundista de las décadas de

⁴ Sobre el concepto de ‘región mundial’ ver Arrighi, Hamashita y Selden (2003:4-10). Véase también Lewis y Wigen (1997: cap. 6).

1960 y 1970. En este sentido, la intensificación del crecimiento económico de China y su empoderamiento político, a menudo han sido recibidos como un fenómeno con el potencial de traer cambios trascendentales en las relaciones Norte-Sur. El propio Arrighi suscribió este argumento en su último trabajo, aunque a partir de unas tesis tan sugerentes como controversiales sobre el desarrollo económico ('no capitalista') del gigante asiático (Arrighi, 2007; Arrighi y Zhang, 2011). Bajo un renovado espíritu de cooperación Sur-Sur al estilo Bandung, se vislumbra a China como un potencial líder global en la transición hegemónica en curso, con las capacidades (y la voluntad) de acomodar las demandas de los países periféricos y semiperiféricos en un nuevo esquema de gobernanza mundial 'posoccidental'.

Por supuesto, el discurso enarbolado por los dirigentes de la República Popular y proyectos monumentales como la *Belt and Road Initiative* alientan y alimentan esas interpretaciones. La trayectoria histórica de desarrollo de China y su política de no intervención en asuntos internos resulta también muy atractiva para los países periféricos. Su imagen dual como potencia en ascenso capaz de desafiar la hegemonía occidental y como un país con un pasado periférico que supo sortear el intervencionismo extranjero para poner en marcha un modelo de desarrollo autónomo y heterodoxo no solo alimentó el entusiasmo desarrollista de la izquierda, sino que ha contribuido al descrédito de las recetas neoliberales. Adicionalmente, la transformación del ideal chino maoísta del tercermundismo emancipador ha sido reemplazado por una nueva narrativa centrada únicamente en el no intervencionismo y respeto a la soberanía estatal. A pesar de ciertas ambigüedades de este nuevo discurso, se trata indudablemente de una poderosa y eficaz arma de política exterior. La falta de condicionalidades explícitas o la imposición de agendas supuestamente democratizadoras, así como el pragmatismo económico que por lo general prima por sobre las consideraciones de tipo político e ideológico, son factores que permitieron a varios sectores de la izquierda pregonar el carácter no solo alternativo, sino también progresista del relacionamiento bilateral con China.

Ahora bien, nuestra posición tiende a coincidir con estas lecturas solo de manera parcial y no encontramos respaldos empíricos sólidos como para compartir diagnósticos tan optimistas. La correlación que se manifestó a comienzos de siglo entre la irrupción de China en el mercado mundial y el boom de las commodities con los ensayos autonómicos de algunas naciones, particularmente en América del Sur, no representa necesariamente el síntoma de un escenario global renovado propicio para el 'desarrollo' del 'resto'.

Al revés, en línea con el Arrighi de la ‘ilusión desarrollista’, más bien se podría avanzar la hipótesis contraria, esto es, que las nuevas condiciones en la economía política global del capitalismo “no constituyen oportunidades equivalentes para el avance de la totalidad de naciones o regiones del estrato periférico y semiperiférico en su conjunto” (Arrighi, 1990: 16). Una vez más, dicho de otro modo, “la suma de intentos individuales no equivale al avance de la totalidad” (Ibidem).

Lo que sí se puede sostener razonablemente, en cambio, es que el ‘efecto China’ en el mercado mundial de las commodities, directa e indirectamente liberó de manera momentánea a varios gobiernos del Sur de las ataduras a las que el régimen global neoliberal los tenía supeditados en materia de política económica y de desarrollo. En efecto, como señala Jepson en su estudio sobre el tema:

Una China en ascenso desbarató y alteró la dinámica de los mercados mundiales para una variedad de recursos extractivos, lo que a su vez propició las condiciones globales para que los exportadores de estos productos tuvieran los medios para escapar de las restricciones neoliberales en favor de sus propias agendas de desarrollo definidas a nivel nacional (Jepson, 2020: 49, TdA).

China amplió los márgenes potenciales de autonomía para un número considerable de naciones cuyos gobiernos estaban ansiosos de romper, o simplemente mitigar, los rigores del ‘modelo’.

En la visión de Jepson, “la autonomía política abarca la autoridad formal *de jure* de los Estados para implementar las políticas deseadas”, libres de presiones y condicionalidades por parte de las IFIs, acreedores y donantes (Ibidem:51). En este sentido, el crecimiento chino afectó significativamente la lógica de la autonomía periférica en relación con las décadas anteriores al influenciar, vía demanda, las dinámicas del mercado mundial de varias commodities. Por esta razón, la nueva ‘ilusión desarrollista’ no se limitó a la atracción que el ‘modelo asiático’ o el enfoque alternativo chino pudo producir en las concepciones del ‘desarrollo’. Se alimentó de una realidad de relativa pero sustancial prosperidad económica, que si bien fue efímera porque se limitó al periodo de 2003 a 2013, produjo un efecto de contraste muy palpable con el pasado neoliberal.

De acuerdo con el modelo de las transiciones hegemónicas de Arrighi y Silver (1999), se podría añadir que históricamente ha sido sobre todo durante las fases de ‘caos sistémico’ cuando las demandas e intereses de Esta-

dos, naciones y grupos subalternos que el orden en declive no había logrado incorporar o materializar dentro de su espectro hegemónico, tienen más posibilidades de ser acomodadas en el nuevo orden aún incipiente. Este aspecto resulta crucial para pensar en una perspectiva neogramsciana el concepto de hegemonía mundial (Arrighi, 1994, 2007; Arrighi y Silver, 1999). Sin embargo, de ello no se deriva automáticamente que esas demandas serán satisfechas, ni que todos los postulantes tengan las mismas condiciones o capacidades para empujarlas, o que, por último, emerja necesariamente un nuevo orden hegemónico tras un periodo más o menos prolongado de caos y desorden.

Frente a la incertidumbre actual, lo que se puede afirmar con verosimilitud es que la reconfiguración global en curso contiene al menos dos elementos que nos remiten a un patrón de recurrencia observable en las crisis del capitalismo y a las modalidades con las que se busca salir de ellas. Se trata, en última instancia, de la expansión e incorporación de nuevos territorios a la acumulación de capital o, como diría Harvey (2003), de la intensificación de los fenómenos de ‘acumulación por desposesión’, y del surgimiento de nuevos centros geográficos de acumulación vía producción y comercio a raíz, entre otros factores, de la transferencia de capitales en exceso que buscan empleos más rentables.

Si bien la nueva ‘ilusión desarrollista’ latinoamericana apuntó hacia esta última dirección, es muy posible que el ‘efecto China’, aun involuntariamente, haya intensificado la primera.

2. CHINA Y LA AUTONOMÍA EN LA PERIFERIA SURAMERICANA

En el contexto latinoamericano, el optimismo por el ascenso mundial de China fue compartido por destacados estudiosos de la teoría de la dependencia como Theotônio Dos Santos y otros exponentes de la izquierda marxista y neomarxista. Su lectura les ha llevado a afirmar que el gigante asiático no solo ofrecería a los países de la región un inimaginable margen de autonomía política, sino también la ‘oportunidad histórica’ de desarrollar tecnología endógena para llevar a cabo procesos de industrialización y así superar la condición histórica de dependencia (Bruckmann y Dos Santos, 2015; Lin y Wang, 2016). Hasta el académico decolonial Walter Mignolo (2012) ubicó el ascenso de China en el marco de los procesos actuales de desoccidentalización y distribución racial de conocimiento.

El boom de las materias primas fue de gran relevancia especialmente para los países de América del Sur, sobre todo considerando que se produjo en un contexto de gran presión social y deslegitimación política e institucional ante el fracaso de los experimentos neoliberales. Resulta casi inimaginable concebir los intentos de los gobiernos progresistas sudamericanos de trascender las constricciones de política económica ortodoxa y buscar implementar sus propios modelos nacionales de desarrollo, de no haber sido por la combinación de estas dos circunstancias cuya manifestación y dinámica se presentó primeramente en un nivel sistémico. Por un lado, el paulatino desgaste del neoliberalismo como patrón de acumulación y gobernanza global y, por el otro, las nuevas dinámicas que la demanda china introdujo en los mercados mundiales de commodities. Ambos factores son imprescindibles para explicar los ensayos autonómicos ‘posneoliberales’. En este contexto se fue plasmando en América Latina una nueva ‘ilusión desarrollista’.

La ‘ilusión desarrollista’ en el marco del auge de la demanda china de commodities extraídas en la región, resultó en la puesta en marcha por parte de varios gobiernos de modelos híbridos que conceptualmente podrían situarse en algún punto intermedio entre el neoestructuralismo de raigambre cepalina y las herencias del neoliberalismo. Se recuperó el neoestructuralismo como alternativa para reemplazar el ‘fundamentalismo de mercado’ y humanizar el ‘capitalismo salvaje’ a partir de cierta fascinación por los ‘milagros asiáticos’. Sin embargo, además de otros elementos, no solo se heredó, sino que se profundizó la centralidad del régimen de acumulación extractivista petrolero, minero y agro-exportador.

Como resultado, las políticas de desarrollo adoptadas por los gobiernos progresistas sudamericanos fueron de corte neodesarrollista, como en Brasil y Argentina, y ‘extractivistas con redistribución’ (Jepson, 2020), como se evidencia en Venezuela, y en los dos casos aquí tratados, Bolivia y Ecuador. Al margen de las diferencias, derivadas de estructuras sociales y productivas muy distintas, resulta curioso que aunque la modernización industrial haya sido el discurso enarbolado por estos gobiernos, y hasta cierto punto uno de los objetivos compartidos de estos modelos, el factor que hizo posible repensar las estrategias de desarrollo ‘posneoliberales’ fue precisamente la posibilidad de financiarlas mediante la profundización del régimen de acumulación basado en la explotación de recursos naturales no renovables y en el agronegocio.

El incremento de la renta aseguró a los países latinoamericanos altas tasas de crecimiento económico y superávits fiscal durante una década. Además, las ganancias capturadas les permitió reorientar cuantiosos recursos en el combate a la pobreza y en menor medida a la desigualdad, revirtiendo temporalmente el repunte evidenciado en el período del Consenso de Washington (Gallagher, 2016: 146). Los beneficios de esta inusual coyuntura se tradujeron en un discurso triunfalista por parte de los gobiernos progresistas respecto a un supuesto modelo o ‘vía latinoamericana’. Si en 2009 las exportaciones de la región se contrajeron como efecto de la crisis financiera global, no fue así para aquellas dirigidas a China que, por el contrario, aumentaron en medio de la recesión. Aunque lo anterior implicó una mayor concentración de las exportaciones de commodities, la ‘carta China’ demostró ser muy beneficiosa en el corto plazo, un verdadero salvavidas cuando la comparamos con aquellos países carentes de materias primas de valor para el mercado chino. La evolución de las exportaciones latinoamericanas al gigante asiático mostró un extraordinario dinamismo que ayudó a la región a superar más rápidamente la crisis de 2008 (Locatelli, 2011: 94; Ocampo, 2017: 63).

La rápida recuperación reforzó la narrativa optimista de la izquierda progresista respecto a la eficacia de sus políticas que les habría permitido salir airoso del impacto de la crisis a contracorriente de las tendencias adversas que experimentaba el mundo ‘desarrollado’. Visto en retrospectiva, la tesis de un supuesto desacople latinoamericano no fue más que una ficción (Ocampo, 2008: 10). Sin embargo, dada la continuación del boom en una segunda fase de 2008 a 2013, la ‘ilusión desarrollista’ basada en la convicción de un destino próspero ligado a China siguió tomando fuerza, aunque con matices.

Es sintomático que con el fin del boom de las commodities, fue tomando cuerpo la narrativa de que América Latina no supo aprovechar la ‘carta china’, a pesar de que el auge a comienzo de siglo fue el más largo y lucrativo en la historia de la región. Gallagher (2016: 146, 147, TdA) menciona por ejemplo que “[l]as inversiones de capital en América Latina durante el Consenso de Washington fueron de apenas un 18,8% anual, pero solo aumentaron al 19,6% durante el auge de China a pesar del mayor crecimiento y los ingresos percibidos por los gobiernos”. Desde esta mirada, la falta de inversión en capital productivo, industria, innovación, competitividad y generación de empleos estables fueron muestras de un mal uso de la oportunidad que trajo el boom chino. Más a la izquierda, Mónica Bruckmann

(2015) también observó que América Latina no estaría sabiendo aprovechar las oportunidades ofrecidas por China. No obstante, desde una perspectiva de economía política global la imagen que emerge es otra.

Mapa 1. Sistema de Producción Sinocéntrico



Fuente y elaboración: Hung (2015: 81)

De acuerdo con la representación de Hung, desde la década de 1990 hasta 2014 aproximadamente, la industrialización de China y su paulatino ascenso como centro y articulador regional en el Este asiático, insertó a América Latina de manera cada vez pronunciada como proveedora de materias primas dentro de un esquema productivo, comercial y financiero de alcance global. Desde esta mirada, los márgenes de los países de la región para aprovechar la ‘carta china’ – como oportunidad de “romper la relación de dependencia que marcó su inserción en el sistema mundial” (Bruckmann, 2014:4) en pos de la industrialización, ‘autónoma’ o subalterna, en lugar de un proceso de desindustrialización y nueva periferización como está ocurriendo – no se ven tan lineales, mecánicos o como resultado de políticas económicas y de desarrollo ‘acertadas’, como parecerían sugerir esos autores.

Desde el anuncio de Xi Jinping en 2014 acerca de la entrada de China a una etapa de crecimiento moderado o ‘nueva normalidad’ y de transformación hacia una economía basada en el consumo interno, la ‘ilusión desarrollista’ en la periferia latinoamericana tomó un nuevo giro. Gallagher, por

ejemplo, se refirió a una ‘segunda oportunidad’ para el sector manufacturero de América Latina, a condición de “implementar las políticas adecuadas para capturar las ganancias inesperadas del crecimiento del desarrollo impulsado por las materias primas e invertir los ingresos en la diversificación económica, la competitividad exportadora, la inclusión social y la protección ambiental” (Gallagher, 2016: 192, TdA).

Si bien no se puede excluir de antemano la existencia de esa ‘segunda oportunidad’, lo único cierto que podemos registrar hasta este momento es que la intensificación del caos sistémico a nivel global no está repercutiendo positivamente en las oportunidades de ‘desarrollo’ para la periferia latinoamericana.

3. ECUADOR Y BOLIVIA: EXTRACTIVISMO REDISTRIBUTIVO Y EL EFECTO CHINA

Tras décadas de seguimiento de las recomendaciones del Consenso de Washington, las administraciones de Morales y Correa cambiaron de forma radical el sentido de la política en sus países. Se puede asegurar que fue en el marco de la consolidación inicial de estos regímenes cuando la cuestión del ‘desarrollo’ fue ampliamente revisada y debatida por diversos sectores de la sociedad, quizás como nunca en la historia de estos países. No solo resulta novedoso que los intentos de construcción de un Estado Plurinacional en Bolivia bajo el ‘Vivir Bien’ (VB) y el ‘Buen Vivir’ (BV) en Ecuador hayan surgido desde la periferia, sino también que las propias corrientes sobre el ‘desarrollo sostenible’, ‘eco-desarrollo’ o ‘desarrollo verde’ – consideradas en su momento como las nociones más avanzadas en el ámbito de los estudios del desarrollo – se hayan visto rebasadas desde el plano ideacional y de la acción por estas propuestas alternativas de convivencia de corte comunitario e indígena (Acosta, 2015: 303; Gudynas y Acosta, 2011).

A pesar de las diferencias en las visiones estatales en torno al Buen Vivir – en Bolivia éstas remitieron a un sentido de comunidad e identidad mientras que en Ecuador se encaminaron hacia la discusión ecologista, de las políticas públicas y economía solidaria – en ambos casos, en la esfera estatal, se tornaron en un simple reemplazo burocrático de la palabra ‘desarrollo’ (Vega, 2019: 63, 64).

En consonancia con la discusión teórica de la anterior sección, la ‘ilusión desarrollista’ en los casos de los gobiernos de Morales y Correa se reflejó

en la convicción de que era posible revertir el patrón de desarrollo histórico dependiente de Bolivia y Ecuador mediante un mayor control del Estado en la explotación de los recursos naturales y la implementación de políticas sociales redistributivas, es decir, a través de un modelo extractivista redistributivo. También fue evidente en otros aspectos: la fascinación de ambos gobiernos por el ‘milagro asiático’ y la convicción de que era posible emular una trayectoria similar adaptada a la naturaleza andina-amazónica de sus países; la implementación de megaproyectos de infraestructura moderna que no se tradujeron en transformaciones productivas sino que terminaron facilitando la expansión geográfica de viejos y nuevos capitales; y la percepción de éxito de ‘la vía ecuatoriana y boliviana’ pregonada en pleno boom de las materias primas.

Enfatizamos estos aspectos sin desconocer que durante las administraciones de Morales y Correa hubo avances sustanciales en términos de reformas políticas y sociales que constituyeron intentos reales de quiebre con el modelo neoliberal y no simples fantasías retóricas. Sin embargo, estos períodos de crecimiento económico, estabilidad política y mejoras sociales resultaron efímeros y ligados sobre todo a condiciones externas favorables y a un contexto histórico particular de incremento de los precios de las materias primas. En este sentido, la ‘variable’ China jugó un papel fundamental en dos planos.

Por un lado, la coincidencia de intereses, el carácter alternativo y el componente ‘Sur-Sur’ de los nexos políticos y económicos entre China y ambos países andinos dio paso a una retórica conjunta en torno al ‘desarrollo’. Con ella, el gigante asiático pasaba a representar para los gobiernos de Morales y Correa un aliado y socio estratégico que – a diferencia de las potencias tradicionales – ha sido corresponsable en sus esfuerzos desarrollistas, y a la vez el gobierno chino se presentaba como un socio con voluntad política para contribuir a la consecución de dichas metas. Por otro lado, la demanda global de China de petróleo, minerales y metales y su capacidad para afectar el mercado de estas materias primas fue un factor que de forma ‘indirecta’ pero concluyente proveyó a Ecuador y Bolivia – precisamente dada su condición de exportadores de dichos productos primarios – la base material que les permitió alejarse temporalmente de los constreñimientos neoliberales e impulsar sus propios proyectos de ‘desarrollo nacional’ (Jepson, 2020:49).

Antes de adentrarnos en el análisis del impacto de China en las trayectorias de ‘desarrollo’ de Bolivia y Ecuador desde ambos planos, se hace nece-

sario un breve análisis comparativo de la ideología en torno al ‘desarrollo’ y el carácter estratégico que China revistió para estos países andinos.

La orientación de las políticas económicas de los gobiernos de Correa y Morales fue desde bien iniciados sus mandatos una traducción restringida de los principios del Sumak Kawsay y Sumak Qamaña (García, 2013:188). Las concepciones estatales respecto al ‘desarrollo’ fueron más bien el producto de una mezcla ecléctica y contradictoria de elementos teóricos que combinaron el neoestructuralismo latinoamericano, multiculturalismo indígena, enfoque de capacidades de Sen (sobre todo en el caso ecuatoriano), componentes de la socialdemocracia y neodesarrollismo. En su conjunto, dichas concepciones privilegiaron la competitividad sistémica –crecimiento económico e inversión social– por sobre los objetivos emancipatorios derivados de los procesos constituyentes (García, 2013:105; Vega, 2019:111). Asimismo, el proyecto desarrollista de los estados periféricos boliviano y ecuatoriano se basó en la asociación errática que entendía al desarrollo como industrialización y en la convicción de que cierta industrialización de los recursos naturales puede prosperar en el marco geopolítico de distanciamiento sudamericano con Washington y acercamiento estratégico con China. Esto se reflejó sobre todo en las metas fuertemente publicitadas a nivel nacional por ambos gobiernos bajo el slogan ‘transformación de la matriz productiva’ y en su renovada política exterior proclamada como antiimperialista.

Tanto en Bolivia como en Ecuador, el ‘desarrollo’ fue concebido desde una visión gradualista, es decir, como un proceso lineal de mediano y largo alcance, con fases y plazos determinados⁵. La primera fase fue pensada como un período de transición en el que se asumió la dependencia y explotación de los bienes primarios para sostener la economía y hacer posible la redistribución social. La ideología estatal sobre el ‘desarrollo’ en Ecuador y Bolivia tuvo en común la paradójica promesa del respeto a la Madre Tierra y la apropiación efectiva nacional-estatal de los recursos naturales sin despojo para una fase de industrialización posterior, que, al calor del aumento de los precios de las materias primas, continuó aplazándose y nunca llegó a consolidarse.

Otro de los elementos que caracterizó a los proyectos económicos de Morales y Correa fue su carácter programático y ciertos componentes neo-

⁵ El PNBV de Ecuador 2009-2013 establece cuatro fases de desarrollo que en conjunto podrían durar 20 años o más. Para el exvicepresidente boliviano Álvaro García Linera, el proceso podría demorar en su país décadas e incluso siglos, “dependiendo del nivel de lucha de los pobres” (Vega, 2019:118).

desarrollistas reflejados en su fascinación por las experiencias de éxito económico de los países asiáticos y el reciente ‘milagro chino’. Esto fue sobre todo manifiesto en el caso de Ecuador donde se realizaron esfuerzos por seguir metódicamente la receta de desarrollo asiático con asistencia técnica de Corea del Sur. El diseño y operación misma de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) fue concebida tomando en cuenta la experiencia de los países del Este asiático.

Fue en base a los intercambios con Corea del Sur (cinco proyectos entre 2011 y 2018) y la admiración por los encadenamientos públicos-privados de complejos y parques industriales de este país que Ecuador se propuso construir una sociedad moderna asentada en el desarrollo de actividades generadoras de valor agregado e industrias en sectores estratégicos como la petroquímica, bioenergía y biocombustibles, metalmecánica, biomedicina, farmacéutica y genéricos, bioquímica, hardware y software, y servicios ambientales (De la Torre, 2013: 34; SENPLADES, 2009: 96); y emprender proyectos insignia⁶ del así llamado ‘biosocialismo’⁷ (Wilson y Bayón, 2017: 58).

En el caso de Bolivia, la planificación estatal en torno al desarrollo llegó a definirse de forma menos programática que en Ecuador, aunque sí con metas a largo plazo. Si bien la admiración por la trayectoria de desarrollo de China, el legado comunista, sus avances en términos de innovación y modernización y reducción de la pobreza fueron aspectos siempre resaltados por Morales, en el ámbito de la planificación al desarrollo, el gobierno no llegó a delinear concretamente estrategias o sectores específicos más allá de un cúmulo amplio de áreas consideradas como estratégicas⁸.

Es importante mencionar que el paradigma de desarrollo ecuatoriano y boliviano fue de una transición gradual del ‘modelo extractivista’ basado en

⁶ René Ramírez, uno de los principales autores intelectuales de esta corriente neodesarrollista a la ‘ecuatoriana’, se refirió a la lógica de estos proyectos: “...mientras la utopía de la derecha es construir paraísos fiscales, para la izquierda la disputa tiene que ser la construcción de paraísos del bioconocimiento abierto para el buen vivir” (Ramírez, 2015).

⁷ Estos proyectos son: la Universidad Amazónica Ikiam como centro para la generación de bioconocimiento y Yachay ciudad del conocimiento cuyo objetivo fue crear un complejo tecnológico y científico inspirado en la Zona de Desarrollo Económico de Incheon, diseñado por la empresa surcoreana IFEZ, con financiamiento del Eximbank de China y con cuatro empresas chinas a cargo de las obras.

⁸ Ver, por ejemplo, la Agenda Patriótica 2025 (Estado Plurinacional de Bolivia, 2013:18, 19).

la explotación de recursos finitos como los hidrocarburos y minerales hacia la exploración de nuevos ejes de acumulación centrados en el aprovechamiento de recursos ‘infinitos’ derivados de la naturaleza biodiversa, cultural, inmaterial y plurinacional de los países. Sobre todo, en el caso ecuatoriano se fijaron ciertos lineamientos acerca de una economía post-petrolera (Wilson y Bayón, 2017: 57).

Mientras que en Ecuador la fase final del proyecto desarrollista tuvo como objetivo la consolidación del ‘biosocialismo’ como modelo económico exportador de bioconocimientos y servicios turísticos, de forma similar, la Bolivia del 2025 fue pensada como un centro de innovación tecnológica para la industrialización de recursos estratégicos como el gas, litio, minerales y tierras raras y la transformación de alimentos nutritivos, medicinales, bosques y recursos de la biodiversidad fusionando conocimientos locales, ancestrales y modernos para el consumo masivo (Estado Plurinacional de Bolivia, 2013: 25).

Estas concepciones alrededor del ‘desarrollo’ – que profundizan la mercantilización del medio ambiente – podrían considerarse quizás como una vertiente neodesarrollista desde la especificidad de Bolivia y Ecuador en cuanto países con abundantes recursos y una identidad andina, indígena y amazónica. A pesar de ello y más allá de las metas utópicas de desarrollo que en teoría los gobiernos de Morales y Correa pudieron imaginar en el corto, mediano y largo plazo, consideramos que más que un neodesarrollismo al ‘estilo andino’, la tipificación ‘extractivismo redistributivo’ de Jepson (2020) captura de forma más precisa y sintética la trayectoria económica, política y de desarrollo de ambos países.

Claramente hubo diferencias entre ambas trayectorias. El enfoque tecnocrático y expansión del centralismo del Estado en Ecuador contrasta con la experiencia de Bolivia e incluso con la de Venezuela donde se incentivó la participación popular y se asignaron fondos a actores locales (Escobar, 2010:22; Jepson, 2020:129). Por otro lado, las políticas macroeconómicas adoptadas para el manejo del boom y el desempeño económico disímil a partir del estallido de la crisis de 2008 y sobre todo después de 2011 también marcaron algunas divergencias, como se verá más adelante.

A pesar de estos contrastes, el modelo extractivista redistributivo que caracteriza la trayectoria político-económica de Bolivia y Ecuador comparte varios elementos en común: la fuerte base popular y procesos constituyentes que dotaron de amplia legitimidad a los gobiernos, priorización de la expansión de la frontera extractivista por sobre el desarrollo de la industria

doméstica, mayor regulación del Estado sobre todo en los sectores estratégicos incluyendo la estatización de recursos naturales y la maximización de la renta minera e hidrocarburífera, y la apuesta programática por la redistribución del ingreso y políticas sociales (Jepson, 2020: VI).

Si se consideran los objetivos macro de los gobiernos ecuatoriano y boliviano de la primera fase del desarrollo— recuperación del rol del Estado en los sectores estratégicos y políticas de redistribución social — el balance es sin duda positivo. Lo que parece a primera vista irónico es que fueron precisamente las ventajas económicas del boom de las materias primas las que alentaron a los gobiernos andinos a renegociar los términos de los contratos con empresas petroleras y mineras y establecer políticas tributarias para exprimir hasta la última gota de la renta proveniente de la extracción de petróleo, gas y minerales.

Históricamente el ciclo del precio del petróleo ha determinado el grado de participación del Estado en la renta económica de los hidrocarburos (Arroyo y Cossío, 2015: 24) y es en este marco que China entró en juego. Su impacto, en la trayectoria de desarrollo de Ecuador y Bolivia, se percibió en una primera instancia en el plano macroeconómico más que en el político.

3.1 El carácter estratégico de las relaciones China-Bolivia-Ecuador

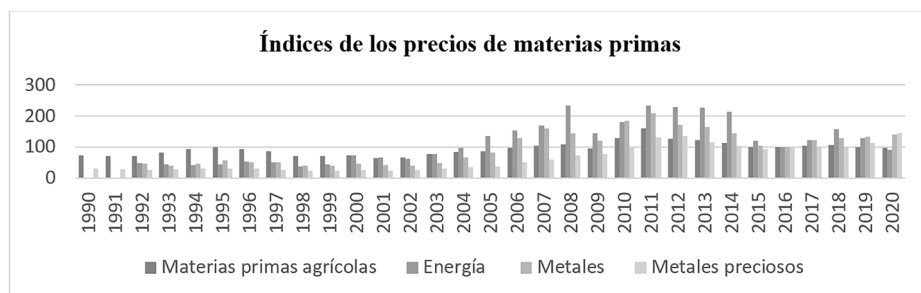
Las limitaciones de recursos que China comenzó a experimentar a fines de la década de 1990 tuvieron efectos importantes precisamente en el mercado de varios productos básicos que han ocupado históricamente un lugar destacado en las exportaciones de Ecuador, petróleo, y Bolivia petróleo, gas natural y metales. Como varios estudios han confirmado, la demanda global de China es especialmente significativa en el caso de los metales e hidrocarburos (FMI, 2006; Jenkins, 2011; Streifel, 2006). China representa casi la mitad del consumo mundial de la mayoría de los metales y se ha convertido en el principal consumidor e importador de metales básicos⁹. En el sector de los hidrocarburos, en las últimas cuatro décadas, el consumo de petróleo de China ha aumentado constantemente al punto que en 2002 desplazó a

⁹ En 2017, China absorbió el 56% de la demanda mundial de hierro, 50% de cobre, 49% de zinc, 48% de estaño, 46% de acero, 41% de plomo, 27,1% de oro y 20% de plata superando con creces los niveles de consumo de Estados Unidos y Europa, según diversas fuentes: World Metal Statistics, U.S. Department of the Interior, U.S. Geological Survey, ICSG, World Steel Association.

Japón como el segundo mayor consumidor del mundo¹⁰. En el mercado del gas natural, la demanda de China también ha crecido desde finales de la década de los '90¹¹.

En 2005 y 2006, años en los que Morales y Correa fueron electos como presidentes respectivamente, las condiciones externas tanto económicas como políticas fueron propicias para que los mandatarios se encuentren en una posición más fuerte que la de sus predecesores para rechazar la receta neoliberal. Entre 1998 y 2008, los precios de los hidrocarburos¹² aumentaron en un 528% y en el caso de los metales, desde 1998 hasta el pico de precios en 2011, los precios crecieron en un 410%. Esto hace que el reciente auge de las materias primas no tenga precedentes en términos de magnitud, especialmente para estos dos grupos de recursos.

Gráfico 1
Índices históricos de los precios de materias primas 1990-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de Primary Commodity Price System (PCPS)

A este contexto favorable se sumó una política exterior más asertiva de China con América Latina que se vio reflejada en el establecimiento de asociaciones estratégicas (Venezuela 2001, México 2003, Argentina 2004, Perú

¹⁰ En 2018, China representó el 14% del consumo mundial de petróleo y solo fue superada por Estados Unidos (20%). Desde 2016, China ha sido el primer importador mundial de petróleo crudo.

¹¹ En 2018, su consumo de gas representó el 7,4% de la demanda mundial, solo por detrás de Rusia y Estados Unidos que históricamente han sido los dos principales consumidores de este recurso (BP plc, 2019).

¹² Se toma en cuenta el índice energético elaborado por el FMI que incluye los precios de crudo, gas natural, carbón y propano.

2008), la gira del entonces presidente chino Hu Jintao por varios países de América Latina en 2008 y la publicación del primer Libro Blanco de China sobre América Latina en 2008.

Para Ecuador y Bolivia el desembarco de China en América Latina revistió una importancia estratégica dada la coincidencia de sus intereses en cuanto a política exterior y multilateral. La diversificación de aliados políticos, socios comerciales e inversionistas con una mirada estratégica en las economías emergentes fueron objetivos prioritarios en su relacionamiento internacional en pos de una mayor independencia de los dictámenes de Washington. En particular, los lineamientos políticos y económicos de ambos gobiernos hacia China consideraron desde bien iniciados los períodos presidenciales la ventana de oportunidad que el país asiático estaba abriendo a los países primario-exportadores para satisfacer su acelerado consumo de recursos naturales.

Para Bolivia, la ‘oportunidad’ que presentaba la demanda ‘inusitada’ de materias primas por parte de centros económicos más allá de Estados Unidos y Europa fue considerada muy tempranamente en el PNVB de 2006 (Ministerio de Planificación del Desarrollo de Bolivia, 2006:91, 92). En el caso de Ecuador, el recién posesionado presidente expresó su deseo de impulsar la relación con China principalmente en los sectores petrolero y agrícola en el marco de la visita oficial a su homólogo Hu Jintao en China en 2007.¹³ En el caso de Bolivia, China fue uno de los países que el recién electo Evo Morales visitó antes de empezar su mandato en 2006¹⁴.

China, por su parte, como con el resto de los países latinoamericanos, remarcó en sus pronunciamientos oficiales el carácter complementario, de cooperación Sur-Sur y respeto mutuo de su relación con Bolivia y Ecuador, aunque sin alinearse a ningún objetivo político de tipo ‘tercermundista’, ‘emancipador’ o ‘antiimperialista’. Al momento de publicar el primer libro

¹³ En ese mismo año, Ecuador y China suscribieron 14 convenios bilaterales en los sectores geológico y minero, hidrocarburífero, agrícola y ambiental. Correa también difundió el ‘modelo ecuatoriano de desarrollo’ y su concepción del ‘Socialismo del Siglo XXI’ en la Academia China de Ciencias Sociales (El Universo, 2007).

¹⁴ Morales se reunió por cinco ocasiones más con Xi Jinping en 2011, 2013, 2014, 2015 y 2018. En su primera visita, el expresidente declaró que China es para el pueblo boliviano un ‘aliado político e ideológico’ y declaró su simpatía por la filosofía política de Mao. Además, invitaba al gobierno y ‘las empresas prestigiosas y fuertes’ de China a invertir en el sector de los hidrocarburos y en proyectos de exploración, explotación de gas, y construcción de refinerías (La Jornada, 2006).

blanco, China consideraba que los países latinoamericanos se encontraban en ‘fases similares de desarrollo’ respecto a su propia trayectoria y recalcó su apoyo a las naciones latinoamericanas en su búsqueda activa del desarrollo ‘ajustado a sus realidades nacionales’ (FMPRC, 2008).

Un aspecto importante en las relaciones diplomáticas de Bolivia y Ecuador con China fue la elevación de su carácter estratégico. En el caso de Ecuador, la asociación estratégica acordada en 2015 con China devino en una Asociación Estratégica Integral – condición compartida con Perú, Argentina, México, Chile y Brasil – en el marco de la primera visita oficial de un presidente chino (Xi Jinping) a Ecuador en 2016. Al igual que en el texto de 2015, en la nueva asociación las partes se comprometen a fortalecer la cooperación en las áreas tradicionales de cooperación –minería, hidrocarburos, construcción– y se añaden las áreas priorizadas por Ecuador en su Plan de Desarrollo 2013-2017 que incluyen la petroquímica, construcción naval, metalurgia, fabricación de papel, en consonancia con las metas para el cambio de la matriz productiva (SENPLADES, 2013:15). Se insiste además en fortalecer la cooperación para la construcción de la Refinería del Pacífico, abandonada por la inicial contraparte venezolana, como ‘pilar fundamental para el desarrollo petroquímico ecuatoriano y regional’ y para la implementación de proyectos emblemáticos como Yachay y Prometeo¹⁵.

Bolivia mantiene con China una Asociación Estratégica desde 2018 y en ese mismo año también se firmó el Memorando de Entendimiento sobre la Iniciativa de la Ruta de la Seda. En la declaración conjunta firmada como parte de la visita de Morales a China en ese año, China y Bolivia se comprometen a intensificar la cooperación en áreas tradicionales como la minería, infraestructura y se enfatiza sobre todo en ampliarla a otras áreas como el gas natural, metalurgia, siderurgia, industrialización del litio, manufactura e industria aeroespacial y energías alternativas. Lo que en el caso de Bolivia se subraya, a diferencia de Ecuador, es el impulso de proyectos para el desarrollo de la agricultura y ganadería agroindustrial para la exportación al mercado chino. Cabe mencionar además que uno de los proyectos más impulsados por el gobierno de Bolivia fue el Corredor Ferroviario Bioceánico,

¹⁵ ‘Prometeo’ fue un proyecto emblemático del gobierno de Correa que tuvo como objetivo “[...] fortalecer la investigación, la docencia y la transferencia de conocimientos en temas especializados, a través de la vinculación a instituciones de acogida de talento humano, ecuatoriano o extranjero, de alto nivel académico residente en el exterior.” (SENESCYT, s.f.)

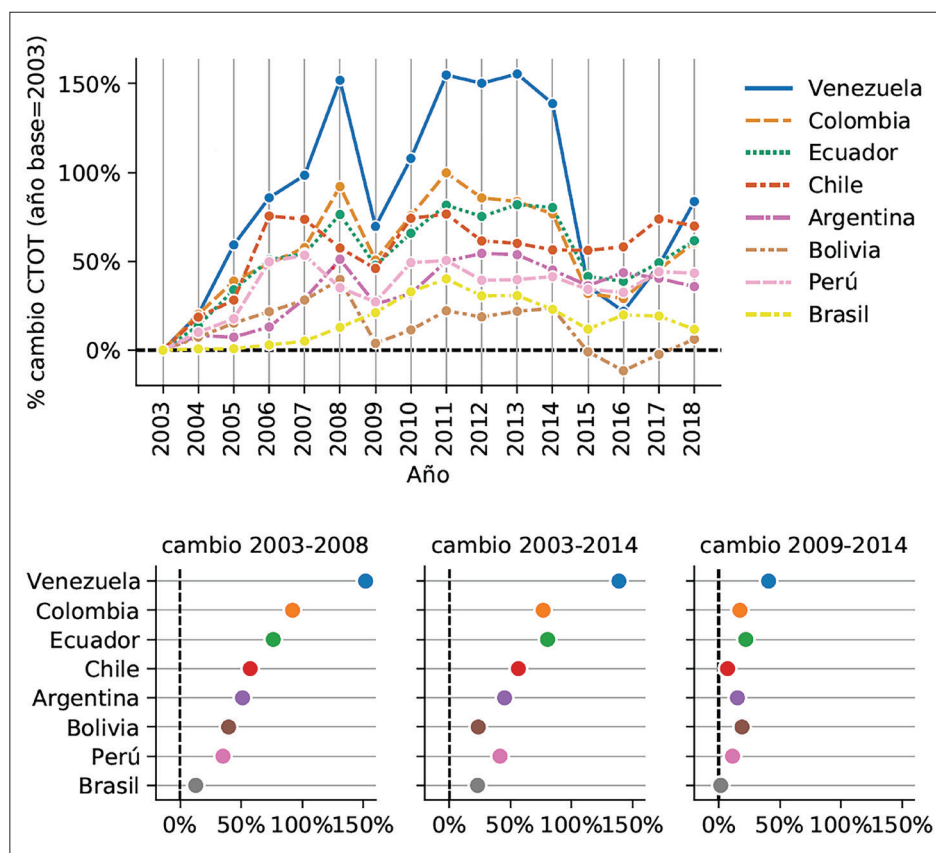
megaobra de infraestructura planteada en el marco de la iniciativa regional IIRSA que uniría las costas del Atlántico y Pacífico de Sudamérica a través de redes terrestres. Si bien ya se había mencionado el interés en que China financie la construcción del Corredor Ferroviario Bioceánico en la visita oficial de Morales a China en 2013, esta vez esta obra se inscribe en el marco de la iniciativa de la Ruta de la Seda, para ‘impulsar la interconexión y el desarrollo económico entre América del Sur y Asia.’ (Estado Plurinacional de Bolivia y República Popular China, 2018).

3.2 China como base material de la ‘ilusión desarrollista’

A pesar del acercamiento político e incremento de los precios de los hidrocarburos y minerales desde inicios de siglo, los flujos comerciales, de inversión y financiamiento entre China, Bolivia y Ecuador permanecieron débiles hasta 2008¹⁶. Fue la irrupción de China vía demanda en los precios de los hidrocarburos y metales el factor determinante y más disruptivo que hizo que ambos países andinos se ubicaran entre los países latinoamericanos más beneficiados del boom de las commodities. Evidencia de ello fue el importante aumento de sus términos de intercambio, que en el caso de Ecuador se incrementó en un 76% en 2008 con respecto a 2003, mientras que en Bolivia el porcentaje llegó al 40%.

¹⁶ En 2008, las exportaciones de Bolivia a China representaron apenas el 2% del total (puesto 10 respecto a otros socios comerciales) y 3.5% en el caso de las exportaciones ecuatorianas en 2008 (puesto 7). En ambos países, la Unión Europea ha sido desplazada como mercado de importaciones. Hasta el 2008, de acuerdo con la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, China habría invertido (OFDI) apenas US\$ 22 millones en Bolivia y US\$ 1725 millones en Ecuador.

Gráfico 2
Evolución de los términos de intercambio de las materias primas (CTOT)



Fuente: Elaboración propia a partir de Gruss y Kebhaj (2019).

Una implicación importante derivada de la mejora de los precios y los términos de intercambio en el ámbito de la política nacional en Ecuador y Bolivia fue la determinación de los gobiernos de Correa y Morales de modificar los sistemas fiscales para las actividades de exploración y explotación pasando de un sistema de concesión a uno contractual¹⁷.

¹⁷ Este último se caracteriza por la apropiación del Estado de la producción, recaudación de regalías e impuestos y la participación de empresas estatales con el sector privado en las ganancias (Arroyo y Cossío, 2015: 24).

En Ecuador, desde bien iniciado el mandato de Correa, el objetivo inmediato del gobierno en el sector de los hidrocarburos fue la modificación del marco jurídico para permitir al Estado incrementar su participación en la renta petrolera. En 2007, el gobierno decretó que el 99% de las ganancias extraordinarias derivadas de la venta del petróleo vayan al Estado y el 1% a las compañías (Ruiz e Iturralde, 2013: 59). Además, el Estado amplió su margen de autonomía fiscal al eliminar todos los fondos petroleros independientes con el fin de hacer fluir los ingresos de las ganancias petroleras directamente hacia la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional controlada por el Estado (Chávez, 2016:149), mientras que en 2010 se cambió la modalidad contractual y se pasó de contratos de participación a contratos de servicios (Acosta, 2011: 99)¹⁸. La relativa confrontación con el capital transnacional, la renegociación de la deuda y de contratos petroleros generaron un alto ingreso del presupuesto público. Sin embargo, las continuas rectificaciones en la política petrolera – reducción de la participación en ingresos extraordinarios del 99% al 70% y la flexibilización de las condiciones contractuales – señalan, como menciona Villavicencio (2014: 272), la ausencia de una política petrolera de mediano y largo plazo.

En el caso de Bolivia, mientras los precios de los hidrocarburos estuvieron bajos, el sector petrolero estuvo regido por un régimen de concesión con limitada participación estatal. Con la llegada de Morales a la presidencia en un contexto de precios altos, se aprobó la nueva Ley de Hidrocarburos N° 3058, ‘misión encomendada por el pueblo mediante referéndum’, cuyo objetivo fue la ‘recuperación de la propiedad de los hidrocarburos’ por parte de la empresa estatal YPFB en representación el Estado (Chávez, 2013: 4). Más que una nacionalización de los hidrocarburos, como promocionó el gobierno, se dio una estatización de la propiedad de las acciones y cambios en las modalidades contractuales (por ejemplo, con contratos de servicios). Adicionalmente, se introdujeron impuestos sobre las ganancias para

¹⁸ Como resultado del proceso de renegociación con las compañías petroleras, empresas como Petrobras (Brasil), EDC (Estados Unidos), Canadá Grande (Corea) y la empresa estatal China National Petroleum (China) se retiraron del país, mientras que otras aceptaron los nuevos términos incluyendo Repsol (España), SINCEC-ENAP (Chile) y las empresas chinas privadas Andes Petroleum y PetroOriental porque consideraron que los costos de salida serían muy altos y la implementación efectiva de los nuevos contratos tomaría algún tiempo (Acosta, 2011: 99, 103; Economist Intelligence Unit, 2008: 11)

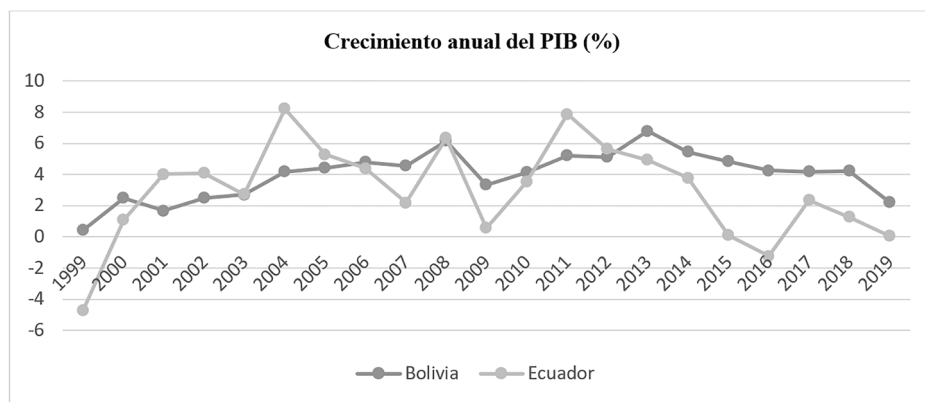
las compañías petroleras como el Impuesto Directo a los Hidrocarburos del 32%, regalías del 18% y pago de patentes. No obstante, a pesar de la renegociación de 44 contratos de concesión, las empresas extranjeras, especialmente Repsol y Petrobras, mantuvieron un rol prominente en el sector del gas (Katz, 2017:267).

En materia de minería, la falta de acuerdos respecto a una nueva ley entre el gobierno, los mineros asalariados y las cooperativas mineras se extendió por 7 años a partir de 2007. En este período, la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) optó por renegociar los contratos con las empresas extranjeras, como lo mencionó el presidente de la minera estatal COMIBOL Héctor Córdova, para ‘ganar tiempo e ingresos económicos’ en una coyuntura de enorme alza de los precios de los metales que debía ser ‘aprovechada’ (Quiroga, 2012). A pesar de que con la Ley de Minería y Metalurgia de 2014 la COMIBOL empieza a tener un mayor control sobre los recursos mineros y se limita la potestad de las cooperativas mineras de celebrar contratos directamente con empresas privadas, el trato preferencial del gobierno con las cooperativas mineras ha llevado a la presencia de empresas extranjeras incluidas chinas y colombianas e individuos que operan en asociación con cooperativas mineras, bajo dudosa legalidad (Mercado, 2018; Zapata, 2019:273, 274).

A pesar de las limitaciones de los ajustes de los gobiernos de Morales y Correa en los sectores de los hidrocarburos y minería, claramente éstos representaron una desviación de las políticas neoliberales que, como menciona Jepson (2020: 121), habrían sido imposibles bajo las condiciones regionales y globales de la década de los '90, aún si las fuerzas internas hubieran sido favorables.

Entre 2003 y 2014, la tasa de crecimiento promedio del PIB en Ecuador fue del 4,6%, más del doble comparado con el período precedente (1992-2002) que llegó al 2,2%, y en Bolivia fue del 4,7% durante el boom, comparado con el 3,3% de los anteriores once años.

Gráfico 3
Crecimiento anual del PIB (%) 1999-2019 Ecuador-Bolivia



Fuente: Elaboración propia con base en Arroyo y Cossío (2015: 35).

Asimismo, los países sudamericanos que más capturaron renta proveniente de recursos naturales durante el período 2003-2014, fueron Venezuela (21,5%), seguido de Ecuador (14,3%), Chile (10,7%) y Bolivia (10,5%).

Tabla 1
Renta proveniente de recursos naturales (% PIB)

País	1980-2000	2003-2008	2009-2014	2003-2014	2015-2019
Argentina	2,5	5,3	3,2	4,3	1,5
Bolivia	4,6	11,0	10,0	10,5	4,5
Brasil	2,1	3,7	3,5	3,6	3,0
Chile	6,6	12,1	9,4	10,7	4,1
Colombia	4,0	6,6	7,1	6,8	4,0
Ecuador	8,6	15,8	12,7	14,3	5,7
Perú	6,2	9,4	9,3	9,4	4,4
Venezuela	18,6	27,4	15,6	21,5	-

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial (2021)

En términos históricos, estas cifras son significativas considerando que, para Ecuador, la renta de recursos naturales en 2003-2014 casi se duplicó con respecto a las dos décadas anteriores (1980-2000), mientras que para Bolivia pasó del 4,6% al 10,5%.

Otro indicador que denota la importancia del sector de los hidrocarburos es el porcentaje de los ingresos fiscales por la producción de hidrocarburos en proporción al ingreso general. Después de Venezuela (47,8%), Ecuador fue el segundo país sudamericano que más ingresos percibió por la producción de hidrocarburos, 33,5%, entre 2004 y 2009, mientras que en Bolivia éstos alcanzaron el 28,9% de los ingresos totales.

Tabla 2
Ingresos fiscales por la producción de hidrocarburos como % del ingreso general del gobierno

País	2000- 2003	2004- 2009	2010- 2014
Argentina	9,2	7,4	4,8
Bolivia	11,9	28,9	32,9
Brasil	2,3	3,5	3,1
Colombia	6	10,1	14,7
Ecuador	30	33,5	39,6
México	19,8	33,4	32,8
Perú	3	4,9	6,3
Venezuela	48	47,8	40,1

Fuente: Elaboración propia con base en Arroyo y Cossío /2015: 35)

El boom de los precios de las materias primas fue interrumpido en 2008-2009, precisamente en el punto más álgido de la crisis financiera. Como consecuencia de la crisis, la reducción de los precios del petróleo y de las remesas, la economía ecuatoriana creció un 0,5% en 2009 (aunque superior al promedio regional), muy por debajo del 6,3% que alcanzó en 2008. En Bolivia, la caída fue menos drástica y alcanzó el 3,3% en 2009, en comparación al 6,1% en 2008.

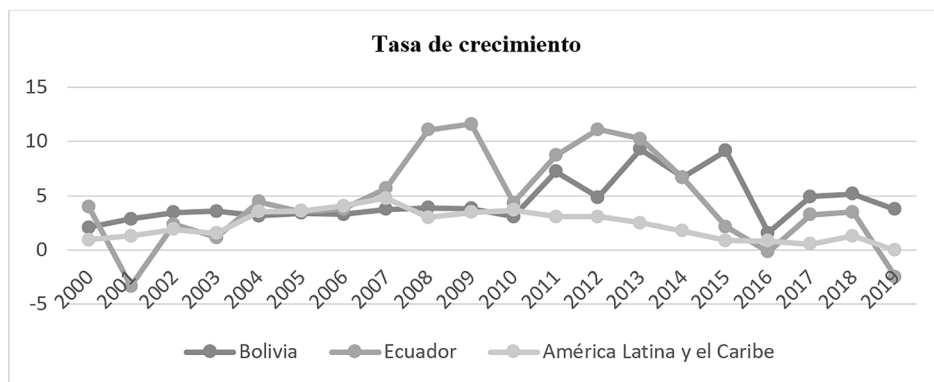
De acuerdo con Ocampo (2017: 62, 63), la demanda de China fue el factor esencial que explicó la reanudación del boom hasta 2014 y la rápida

recuperación tras la crisis de 2008. En el período postcrisis financiera 2009-2014, los términos de intercambio de Ecuador y Bolivia siguieron siendo positivos y estos países continuaron capturando un importante porcentaje de la renta de recursos naturales: Ecuador 12,7% en promedio y Bolivia 10% entre 2009 y 2014 (tabla 1). Asimismo, resulta interesante que apenas pasada la crisis, entre 2010 y 2014, los ingresos por hidrocarburos en Ecuador y Bolivia fueron incluso mayores que en el período de mayor incremento de los precios del petróleo (ver tabla 2). Esto a la vez se tradujo en Bolivia en un crecimiento promedio del PIB del 5% entre 2009 y 2014 y 4,3% en Ecuador, mientras que en el mismo período Estados Unidos creció apenas en un 1,3% y Europa registró tasas de decrecimiento por debajo del 0%.

Todos estos indicadores son muestra de que, durante el período del boom, los gobiernos de Ecuador y Bolivia vieron incrementada su base material y que de forma indirecta pero irruptora China influyó en estas dinámicas. Lo que diferenció a los gobiernos ecuatoriano y boliviano de las administraciones que les precedieron (que también se vieron beneficiadas por la mejora de los precios de las materias primas), y de las de sus vecinos regionales (Colombia y Perú, sobre todo), fue la introducción programática de políticas de redistribución social.

El carácter redistributivo del modelo en Bolivia se reflejó en la canalización de parte de los ingresos hacia programas como el Bono de Transferencia condicionada Juancito Pinto (dirigido a estudiantes de primaria), 'Renta Dignidad' (tercera edad), Juana Azurduy (mujeres embarazadas), subsidios a la población más pobre y transferencias a municipalidades. El destino del 50% de los fondos recaudados por el cobro de patentes por exploración y explotación de hidrocarburos fueron transferidos a los municipios que tienen concesiones petroleras, mientras que el Ministerio de Desarrollo Sostenible capta el 50% restante para financiar proyectos de inversión en los departamentos productores (Chávez, 2013: 7). En Ecuador, la asistencia financiera por parte del Estado incluyó pensiones de jubilación y seguridad social (20% del total de subsidios en 2010), el Bono de Desarrollo Humano, principal programa de transferencia monetaria condicional dirigido a la población más pobre (15% del total de subsidios en 2010), subsidios a la electricidad para personas mayores, subsidios a insumos agrícolas (urea), el programa Joaquín Gallegos Lara para personas con discapacidad, entre otros (Alarcón, 2021: 162, 163). En consonancia con la literatura sobre el estado rentista, el boom vino acompañado de un incremento importante del gasto gubernamental (ver gráfico 4).

Gráfico 4
Tasa de crecimiento anual del gasto gubernamental (%) 2000-2019



Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial (2021)

Asimismo, de acuerdo con la CEPAL, mientras que el gasto social¹⁹ promedio de Ecuador entre 2000 y 2006 llegó al 3,8% del PIB, en el período 2007-2017, éste fue del 8%. En Bolivia, esta cifra llegó al 11,9% entre 2007 y 2017. Varios estudios coinciden en que en ambos países hubo grandes avances en cuanto a reducción de la pobreza, desigualdad y mejoras en el nivel de vida²⁰. Sin embargo, para ambos casos, las cifras revelan que estas tendencias positivas empezaron a estancarse a partir de 2014 e incluso a revertirse en 2016 como resultado de la crisis económica (Banco Mundial, 2020: 25, 26; Burchardt, Domínguez, Larrea, y Peters, 2016: 143, 155).

La mejora temporal de los indicadores sociales, el clima de estabilidad política y los altos índices de aceptación de las gestiones de Correa y Morales contrastaron ciertamente con el pasado neoliberal de deterioro económico, político y social. Son además muestra de que la ‘ilusión desarrollista’ en

¹⁹ Ver la base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe de la CEPAL disponible en: <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises>

²⁰ De acuerdo con un estudio del Banco Mundial (2020: 25), la pobreza en Bolivia se redujo del 66,4% en 2000 al 34,6% en 2018 (más de 30 puntos porcentuales) y el índice de desigualdad Gini – pasó de 0,62 en 2000 a 0,432 en 2018. En Ecuador, la pobreza disminuyó del 52,2% en 1999, al 38,3% en 2006 y al 25,8% en 2014 (INEC y Banco Mundial, 2016: 22), mientras la CEPAL estima que el índice Gini se redujo de 0,513 en 2002 a 0,447 en 2014.

ambos países se asentó sobre una base tangible de prosperidad económica y mejoras sociales que beneficiaron a buena parte de la población. Sin embargo, las alusiones y promoción que ambos gobiernos hicieron, a nivel nacional e incluso internacional, respecto a un supuesto modelo exitoso a la ecuatoriana o boliviana simplemente no tienen cabida.

La idea publicitada por parte del gobierno ecuatoriano respecto al ‘milagro ecuatoriano’ o a Ecuador ‘jaguar latinoamericano’ a punto de saltar como los ‘tigres asiáticos’ y del gobierno boliviano que sugirió que su modelo económico ‘resiste hasta los shocks externos más extremos como la caída de los precios del petróleo, minerales y otros productos agrícolas’ (Morales, 2019), no pasan de ser ilusiones o ‘falsos milagros’ que se revelaron como tales apenas unos años después de pasado el boom. En línea con nuestra aproximación teórica, se puede asegurar que las mejoras en el ámbito económico y social fueron simples repuntes en el marco de un más amplio movimiento pendular que están devolviendo no solo a estos países andinos sino a la región entera a su estado anterior, a una trayectoria de década perdida.

En medio de los así llamados ‘milagros’, el modelo extractivista redistribuidor supuso la dependencia de las exportaciones de Ecuador y Bolivia en un número contado de materias primas.

Tabla 3. Exportaciones de recursos naturales (% del total)

	Hidrocarburos					Metales y minerales				
	1990- 2002	2003- 2014	2003- 2008	2009- 2014	2015- 2017	1990- 2002	2003- 2014	2003- 2008	2009- 2014	2015- 2017
Bolivia	14,1	48,1	44,1	49,7	36,6	32,6	25,2	22,4	27,9	36,1
Ecuador	27,1	47,6	46,3	48,3	32,5	1,2	2,0	1,5	2,4	4,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Observatory of Economic Complexity (2020)

Mientras que entre 1990 y 2002, las exportaciones de gas natural y petróleo representaron el 14,1% del total de las exportaciones de Bolivia al mundo, éstas se vieron fuertemente incrementadas entre 2003 y 2014 alcanzando el 48,1%. En Ecuador, se observa un patrón similar en los hidrocarburos que pasaron a representar del 27,1% del total de las exportaciones entre 1990 y 2002 al 47,6% entre 2003 y 2014. La incursión de Ecuador en el sector de

la minería comenzó también a reflejarse en las exportaciones de minerales y metales que pasaron del 1,2% entre 1990 y 2002 al 4% entre 2015 y 2017.

Una gran diferencia que marcó la trayectoria económica de ambos países andinos fue el mejor manejo macroeconómico y la implementación prudente de medidas fiscales y monetarias contra-cíclicas por parte del gobierno boliviano a pesar de los efectos pro-cíclicos del boom (Christensen, 2016: 86). Estas permitieron a Bolivia asegurar un balance positivo en la cuenta corriente y de capital durante todo el período del boom 2003-2014 y la acumulación de reservas internacionales que, en sus picos más altos, 2008 y 2011, llegaron a cifras históricas (US\$ 2374 y US\$ 2160 millones respectivamente). El aumento de reservas fiscales sirvió al país de colchón financiero para mantener tasas de crecimiento envidiables (en promedio 4% entre 2015 y 2019) para el resto de los países latinoamericanos. Además, Bolivia empezó a registrar déficits en sus cuentas y reservas internacionales solo a partir de 2015.

Las mayores dificultades económicas que experimentó Ecuador luego de la crisis financiera y el alza del riesgo crediticio del país luego de que Correa declaró parte de la deuda como ilegítima, permite entender en parte las razones por las que los vínculos financieros de China han sido más fuertes y complejos con Ecuador que con Bolivia. De acuerdo con the Dialogue²¹, Ecuador es el tercer país que más créditos ha recibido de China, mientras que Bolivia el quinto.

Son cuatro puntos que nos interesa resaltar en el ámbito de los préstamos con China. Primero, el esquema de créditos chinos atados a la venta anticipada de petróleo ecuatoriano²² no tiene paralelo en Bolivia. No existen relaciones comerciales de venta de gas entre Bolivia y China, a pesar del anuncio de Morales en 2018 de su interés de construir un gasoducto hacia el puerto peruano de Ilo y una planta para exportar gas licuado natural a China en el 'mediano plazo' (OFEP, s. f.). Adicionalmente, las tasas de interés de los préstamos adquiridos de Bolivia con China (entre el 2 y 3%) y los plazos de pago (entre 15 y 21 años) son mucho más convenientes que los de Ecuador. De acuerdo con Zapata (2019:286), en el caso de los préstamos para la construcción de carreteras, los préstamos de Bolivia con el Eximbank han resultado incluso más favorables en comparación con los recibidos de la CAF.

²¹ Disponible en: https://www.thedialogue.org/map_list/

²² Entre 2009 y 2016, Ecuador estableció ocho acuerdos de este tipo, cuatro con Petrochina, dos con UNIPPEC (subsidiaria de SINOPEC) y dos con PTT Tailandia con tasas de interés entre el 6,97 y el 7,5% y con una máxima vigencia hasta el 2024.

Segundo, las dificultades económicas de Ecuador luego de la crisis, los déficits en sus cuentas a partir de 2009 y la falta de credibilidad de Ecuador en el mercado crediticio²³ fueron factores que impulsaron al país andino a adquirir préstamos con China para ganar liquidez, financiar proyectos emblemáticos de inversión y cubrir el financiamiento de los presupuestos generales del Estado de 2013 y 2015 y el Plan Anual de Inversiones de 2015. A esto se suman por lo menos cuatro préstamos de libre disponibilidad en 2010, 2011, 2015 y 2016. Si bien los acuerdos de préstamos por petróleo tuvieron como objetivo comercial la maximización de oportunidades de ingreso en el mercado del petróleo y la venta regular, éstos también estuvieron subordinados al objetivo más urgente de obtener liquidez, como explica Chávez (2016: 131).

En el caso de Bolivia, no hay constancia de que los préstamos de China hayan sido utilizados para financiar directamente el presupuesto estatal. En el período del boom 2003-2014, éstos fueron de apenas US\$ 526 millones. Los más significativos se adquirieron en 2010 para el lanzamiento del satélite Tupac Katari (US\$ 251,1) y la compra de helicópteros en 2011 (US\$ 108,7). En contraste, en el mismo período, los préstamos de Ecuador con China ya alcanzaban los US\$ 10776 millones. La relación financiera entre China y Bolivia empezó a cobrar relevancia a partir de 2015, lo cual coincide con la caída de los precios del petróleo y el registro, por primera vez en el país, de un saldo negativo en su cuenta corriente y de capital. Entre 2011 y 2018, los préstamos alcanzaron los US\$ 1570 millones, es decir más del doble que en el período 2003-2014 y fueron utilizados para financiar proyectos de seguridad ciudadana y obras consideradas como estratégicas por el gobierno²⁴.

Tercero, la relación financiera de Ecuador con China ha alcanzado un mayor nivel de relevancia y riesgo de dependencia en comparación con la que mantiene Bolivia. En 2017 – año en que finalizó el mandato de Correa – el saldo de la deuda con China llegó a los US\$ 7547 millones, es decir,

²³ El gobierno de Correa declaró parte de la deuda externa como ‘ilegal’ e ‘ilegítima’ después de llevar a cabo los procesos de autoría integral del crédito público de 2008 y decidió dar mayor prioridad al gasto social que al pago de la misma. Esto significó un alza del riesgo crediticio del Ecuador, lo cual dificultó su acceso a fuentes tradicionales de financiamiento externo (Zapata, Castro, y Benzi, 2018: 247, 248).

²⁴ Es el caso del proyecto siderúrgico Mutún, la carretera Rurrenabaque-Riberalta, el tramo El Sillar y las carreteras El Espino-Charagua-Boyubie.

alrededor del 23% del total de deuda externa y el 44% del PIB, mientras que a 2019, para Bolivia el saldo fue de US\$1045 millones, que representan el 9,2% del total de la deuda externa. A pesar de que para ambos países China es el principal acreedor bilateral, en Ecuador la relación financiera con China está en otro plano. Dado el importante endeudamiento y el contexto recesivo de 2020, el gobierno de Moreno inició procesos de reprogramación de los pagos con Eximbank, CDB y tenedores de bonos. Tras el fracaso de estos procesos, el gobierno firmó un acuerdo con el FMI en 2020 para acceder a US\$ 6500 millones hasta 2022 condicionado a ajustes estructurales. Además, se dio una muy controversial negociación de un préstamo de US\$ 3500 millones con la Corporación Financiera de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (DFC) para que de acuerdo con el gobierno de Trump el país andino ‘haga frente a su deuda con China’ a cambio de excluir a las compañías chinas de su red de telecomunicaciones. Esto es una muestra que denota el carácter de pugna que podrían adoptar las relaciones de Ecuador, China y Estados Unidos y que es menos obvia en el caso de Bolivia, por lo menos en ámbito financiero.

Para el caso ecuatoriano, se puede entonces afirmar que, junto con los beneficios del incremento de la renta de los hidrocarburos derivados de la influencia indirecta de China durante el boom, la base material de las administraciones de Correa también vino de forma directa de préstamos que trajeron gran liquidez y aliviaron las dificultades económicas. La implementación de proyectos emblemáticos – planteados de acuerdo con su propia planificación nacional y financiados con recursos propios, fuentes no tradicionales y con menor preponderancia de fuentes financieras tradicionales– fue en gran medida posible gracias a este contexto de gran afluencia de recursos.

3.3 Las huellas de China en la expansión extractiva de Bolivia y Ecuador

La ‘ilusión desarrollista’ en las administraciones de Morales y Correa fue también evidente en la promoción de un entramado de proyectos modernizadores que trajeron consigo la promesa del desarrollo y estuvieron vinculados a la industrialización de recursos naturales no renovables y a la construcción de mega obras de infraestructura en el ámbito de la energía y transporte. El elemento común de estos proyectos es que estuvieron asocia-

dos de una u otra forma al objetivo amplio de ambos gobiernos de integrar a sus respectivos territorios a circuitos transnacionales de capital.

Identificamos por lo menos cuatro mecanismos utilizados por los gobiernos de Correa y Morales para facilitar la llegada y expansión de capital chino: la recuperación de antiguos proyectos de infraestructura planteados en época neoliberal y que en el contexto postneoliberal fueron reanudados apelando a un sentido de ‘nacionalismo de recursos naturales’ y ‘justicia social’; la incursión en nuevas actividades económicas (minería en Ecuador, y en Bolivia el agronegocio de la soya, carne y quinua) impulsadas por la demanda directa de China y por su efecto global en los precios de estas materias primas; y la flexibilización de los procesos para la adjudicación de contratos con empresas chinas.

En Bolivia, los proyectos desarrollistas fueron desde la industrialización de hidrocarburos (proyecto petroquímico Bulo-Bulo y el proyecto siderúrgico Mutún), la explotación e industrialización del litio en los salares de Coipasa, Uyuni y Pastos Grandes, trenes de alta velocidad y carreteras e incluso el ingreso del país en la era espacial. En el caso de Ecuador, parte de los proyectos emblemáticos incluyó: la construcción de hidroeléctricas, la industrialización de los hidrocarburos con la construcción de la refinera del Pacífico y el proyecto hacia un Ecuador minero. Tanto en Bolivia como en Ecuador, estos proyectos trajeron consigo la formación de nuevas subjetividades alrededor de símbolos de corte nacionalista. El uso de categorías como ‘cambio de matriz productiva y energética’, ‘sectores estratégicos’, ‘recuperación de la patria’, ‘interés nacional’ justificaron la apuesta por emprender procesos de modernización e industrialización. Por el contrario, quien estuvo en contra de dichas metas –grupos ambientalistas e indígenas– fue catalogado como ‘antipatriota’ (García, 2019: 24).

En particular, el gobierno de Morales rescató del olvido varios proyectos que durante los anteriores gobiernos neoliberales quedaron estancados por falta de financiamiento, algunos vinculados con la iniciativa regional IIRSA²⁵. En el ámbito de la infraestructura de transporte, se destaca por ejemplo el Corredor Ferroviario Bioceánico como parte de IIRSA que tiene como objetivo unir las costas del Atlántico y Pacífico de Sudamérica por medio de una red terrestre de 3755 kilómetros de largo conectando el

²⁵ De los 10 ejes establecidos en IIRSA, cinco pasan por Bolivia y 323 proyectos están total o parcialmente localizados en Bolivia (Martínez, 2013: 7).

puerto de Santos en Brasil e Ilo en Perú y atravesando Bolivia. El interés del gobierno de Morales para avanzar en este proyecto y la insistencia de que el corredor pase por Bolivia se entiende a partir de la mediterraneidad del país y la desventaja logística que ésta representa para el transporte de productos bolivianos a los mercados asiáticos.

Para promocionar este proyecto, que incluye la construcción de tramos, redes de carreteras y corredores, el gobierno de Morales remarcó la ‘cualidad geopolítica’ de Bolivia y su ubicación geográfica en el centro de Sudamérica que permitiría hacer de Bolivia una ‘gran plataforma logística’ que conecte el Atlántico y el Pacífico. De los países involucrados en esta megaobra, el gobierno boliviano fue el más activo en la búsqueda de financiamiento para la realización de estudios técnicos de preinversión y logística. A pesar de sus activas gestiones, con China no se ha ido más allá de expresiones de interés por parte del Banco de Desarrollo de China de financiar parte de esta megaobra.²⁶ Aunque el Ferrocarril Bioceánico está lejos de ser una realidad, la sola idea de un ferrocarril bioceánico sudamericano despierta un interés estratégico no solo de capitales chinos sino también europeos (Alemania y Suiza) que no desean quedarse al margen de este gran proyecto (BBC, 2016).

En el caso de Ecuador, fue la construcción del corredor Manta-Manaus (parte de IIRSA) el proyecto en el ámbito del transporte y logística que revistió mayor importancia para el gobierno de Correa. Justificado bajo la misma lógica del gobierno boliviano – gran inversión, menos tiempo y menos costos de transporte en comparación con las rutas de comercio existentes como el Canal de Panamá – Ecuador invirtió alrededor de US\$ 1000 millones para cumplir con el objetivo del proyecto: 810 kilómetros de carreteras nuevas o mejoradas, la construcción de los puertos de Manta y Providencia, una zona de libre comercio en Manta, tres aeropuertos en las ciudades de Manta, Latacunga y Tena, y el dragado el río Napo para la navegación de grandes embarcaciones. El objetivo estuvo enmarcado como parte de la ‘transformación de la matriz productiva’ y consistió en “[i]ntegrar a Ecuador en los circuitos transnacionales de capital, mediante la apertura

²⁶ Hasta el 2020, no se ha logrado una visión conjunta de los países involucrados respecto al ferrocarril. La administración de Bolsonaro no estaría interesada en la conexión con Perú y Bolivia sino más bien con Chile para el transporte de sus productos a los mercados asiáticos.

de un canal de alta velocidad para la circulación acelerada de commodities entre Asia Oriental y Brasil” (Wilson y Bayón, 2017: 6).

A pesar de que la mayor parte de estas obras se concluyeron²⁷, Wilson y Bayón (2017: 12) describen a este proyecto, de acuerdo con la teoría de David Harvey, como un ejemplo típico de un ‘spatial fix’ fallido. El fracaso en el funcionamiento del puerto de Manta, la inviabilidad de navegación del río Napo como vía fluvial comercial, la práctica paralización de los aeropuertos de Latacunga²⁸ y Napo se han traducido en la ausencia del comercio global que pase por el corredor. Los autores señalan que, hasta la fecha, ni un solo contenedor ha hecho el viaje de Manta a Manaus. A pesar del fracaso, y esto es lo irónico, parte de la infraestructura construida alrededor del eje ecuatoriano Manta-Manaus (por ejemplo, la carretera Providencia) ha sido usada para otros fines no planeados inicialmente, principalmente para la expansión de la frontera petrolera, en particular la construcción del Bloque Petrolero 43 o Bloque ITT. Es decir, un proyecto enmarcado en los objetivos del ‘cambio de la matriz productiva’ finalmente terminó coadyuvando en la expansión de la frontera extractiva petrolera (Ibidem: 13).

En materia energética, los gobiernos ecuatoriano y boliviano desempolvieron antiguos proyectos hidroeléctricos que nunca terminaron de concretarse en el siglo pasado. Bajo el lema ‘Bolivia Centro Energético de Sudamérica’, el gobierno de Morales se propuso, nada menos que, convertir la energía eléctrica en el tercer ramo de exportación después de los hidrocarburos y la minería a través de la construcción de varios proyectos hidroeléctricos.²⁹ China, a través de sus bancos y/o empresas, ha estado involucrada en todos estos proyectos. Por ejemplo, la hidroeléctrica San José I fue construida por Sinohydro, la más grande empresa constructora de represas en el mundo y que entró en operación en 2018. El resto de los proyectos han recibido

²⁷ Con excepción del dragado del Río Napo y el fracaso en el desarrollo total del Puerto de Manta.

²⁸ Ahora el aeropuerto de Latacunga sirve como ruta de escape de ecuatorianos migrantes a México para cumplir el ‘sueño americano’ en el contexto de la crisis económica en Ecuador y pandemia.

²⁹ Las obras más emblemáticas incluyen Cachuela Esperanza como parte del complejo Hidroeléctrico del Río Madera del Eje Perú-Brasil-Bolivia de IIRSA, la hidroeléctrica Rositas como parte del Complejo Río Grande, el complejo Chepete- El Bala sobre el río Beni, y los proyectos Ivirizu, Misicuni y San José. Más allá de satisfacer las necesidades internas de energía, la mirada siempre estuvo puesta en los mercados regionales, especialmente Brasil, Argentina y Paraguay.

expresiones de interés y ofrecimiento de financiamiento por parte del Banco de China Eximbank y de construcción por parte de empresas estatales chinas como Three Gorges Corporation y China International Water & Electric (CWE) pero no han llegado a concretarse o han sufrido retrasos.

La fiebre de las hidroeléctricas también llegó a Ecuador. Al contrario de Bolivia, los proyectos hidroeléctricos fueron en un inicio esencialmente pensados para superar el desabastecimiento eléctrico de 2009-2010 y dejar de importar electricidad desde los países vecinos. Por lo menos hubo nueve proyectos hidroeléctricos considerados de alta prioridad que fueron inaugurados a partir de 2016, ocho de ellos financiados por bancos chinos como el Eximbank y el BCD de China y contruidos por empresas como Sinohydro, CWE, China National Electric Engineering (CNEEC) y China Gezhouba.

En cuanto a la meta de industrialización de recursos naturales, uno de los proyectos emblema de Bolivia es la industrialización del litio. A pesar de que desde hace ya más de una década se lo viene promocionando (ideado sin embargo desde la década de los '70), éste no ha pasado más allá de la fase piloto y no se ha materializado hasta la fecha principalmente debido a las limitadas capacidades tecnológicas de Bolivia y la dificultad de concretar inversiones extranjeras. Dada la creciente importancia de este metal para la producción de baterías eléctricas y la impresionante cantidad de este recurso que posee Bolivia (21 millones de toneladas métricas certificadas), el gobierno ha suscrito convenios con países europeos como Alemania y Rusia y asiáticos como China, Corea del Sur, Irán y Japón para la explotación de litio (Seoane, 2016: 282). Bolivia mantuvo un acuerdo con la compañía china Citic Guoan que desde el 2012 investigó las posibilidades de obtener carbonato de litio y en 2019, a través de la estatal Yacimientos de Litio Boliviano (YLB), firmó un acuerdo para la constitución de una empresa mixta con el consorcio chino Xinjiang TBEA Group-Baocheng para la industrialización de litio en los salares de Coipasa y Pastos Grandes (Xinhua, 2019).

Otro mecanismo utilizado por los gobiernos andinos para facilitar la llegada de capitales chinos ha sido la incursión en nuevas actividades extractivistas. En Ecuador, la diversificación de inversionistas es clara en el sector minero donde los capitales de origen norteamericano (especialmente canadienses) han tenido que renunciar progresivamente a la hegemonía de la cual gozaron en el país y en la región en las últimas décadas para, en palabras de Sacher, “compartir las oportunidades de reajustes espacio-temporales que ofrecen territorios remotos como la Cordillera del Cóndor” (Sacher, 2017: 198). De los cinco proyectos mineros catalogados por el gobierno de Co-

rea como estratégicos, tres (Mirador, Río Blanco y Panantza-San Carlos) han sido concesionados a las empresas chinas Ecuacorriente S.A, Junefield y China Explorcobres S.A para la explotación de cobre, oro y plata.

En el caso de Bolivia, el gobierno de Morales dio un gran impulso a la exploración de petróleo, por primera vez, en áreas protegidas y de la Amazonía boliviana. De particular importancia es la incursión de la empresa china GPG Bolivia en actividades exploratorias en Nueva Esperanza, territorio amazónico donde incluso se habría registrado la presencia de pueblos no contactados. Según Campanini, la frontera petrolera en Bolivia se ha expandido de 24 millones de hectáreas en 2012 a 31 millones de hectáreas en 2016 (Guidi, 2016).

En el mercado del agronegocio, Bolivia ha incursionado de manera más decidida que Ecuador en respuesta a los nuevos patrones de demanda de alimentos de China. La exportación de carne boliviana a China ya es una realidad desde 2019 cuando luego de varias gestiones gubernamentales el país andino logró la apertura del mercado chino para este producto. En la actualidad, China es para Bolivia el principal mercado de exportación de carne bovina acaparando alrededor del 80% del total de las ventas. A finales de 2018, Bolivia también incursionó en la exportación de quinua a China a través del puerto peruano de Ilo³⁰. En cuanto al mercado de la soya, la firma del convenio con China para su exportación en 2018 quedó frustrada por la naturaleza transgénica de la soya boliviana. A pesar de ello, la superficie cultivada de soya se ha acelerado enormemente en Bolivia por sobre productos de la canasta básica. Además, parte de las exportaciones del grano se han dirigido a Brasil que lo hace para cumplir con sus compromisos de venta a China (Estado Plurinacional de Bolivia, 2019: 15).

Finalmente, la flexibilización de los procesos para la adjudicación de contratos con empresas chinas se refleja tanto en Ecuador como en Bolivia. En el caso de Bolivia, Molina señala que empresas estratégicas como la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Yacimientos Petrolíferos Boli-

³⁰ Las perspectivas en el mercado de la quinua son competitivas para Bolivia considerando que China, a través de sus cien compañías registradas, produce localmente al menos seis variedades de quinua y derivados ver Yang, et al., (2019). En Bolivia, son quince las empresas autorizadas para la exportación de quinua al mercado chino y la esperanza por ahora para volverse más competitivos en el país asiático es el posicionamiento de una variedad premium de quinua – la quinua real orgánica – que se produce únicamente en Oruro y Potosí.

vianos (YPF) y la Empresa Siderúrgica Mutún han elaborado reglamentos propios que permiten la contratación directa de empresas chinas. Asimismo, con la modalidad de contratación ‘llave en mano’, el gobierno boliviano ha otorgado a las empresas chinas atribuciones para llevar a cabo toda la cadena de actividades: estudios de pre-inversión, factibilidad, construcción, equipamiento e implementación de proyectos. Esto ha facilitado la entrada de más de 100 empresas chinas en territorio boliviano (Molina, 2016: 8-11).

En Ecuador, la mayor parte de los principales proveedores del Estado ecuatoriano durante entre 2015 y 2017 fueron empresas de origen chino con las cuales se han celebrado contrataciones directas, es decir, sin una puja de ofertas. Como en el caso de Bolivia, durante la administración de Correa se recurrió a la emisión de decretos ejecutivos que permitieron la firma de acuerdos de carácter confidencial entre agencias estatales de alto rango y empresas chinas (Chavez, 2016: 129).

CONSIDERACIONES FINALES

El análisis comparativo de las trayectorias de desarrollo de Bolivia y Ecuador nos permite resaltar la importancia que en ellas tuvo el desembarco económico y político de China tanto en el plano ideacional como material. Por un lado, los conceptos de ‘ilusión desarrollista’ y ‘extractivismo redistributivo’ han resultado útiles para caracterizar la lógica de las políticas nacionales de desarrollo de ambos países en un contexto global en el que las posibilidades de autonomía política para la periferia sudamericana se vieron incrementadas. Por el otro, el análisis de la influencia de China en el mercado global de las materias primas ha permitido establecer los vínculos entre dicha irrupción y la mejora de las capacidades de los gobiernos andinos de maximizar la renta proveniente de las actividades extractivas y de canalizar recursos para la implementación de políticas y programas sociales de corte redistributivo.

De ahí resulta que a pesar de que los nexos directos bilaterales de Ecuador y Bolivia con China en materia de comercio e inversiones no fueron así de sustanciales si se los compara con los de sus pares regionales, la irrupción global de China en los precios vía demanda fue un factor determinante que ubicó a estos países andinos entre los países latinoamericanos que más se beneficiaron de la renta económica derivada del boom. Esto, sumado a la inyección directa de préstamos por parte del gobierno y bancos chinos para la implementación de obras de infraestructura y en el caso de Ecuador

incluso para la cobertura de déficits presupuestarios, contribuyó aún más al ensanchamiento temporal de la base material sobre la cual descansó la ‘ilusión desarrollista’ de estos gobiernos.

Los ajustes en la política económica en los sectores de los hidrocarburos y minería resultaron acertadamente en el fortalecimiento del papel del Estado y se tradujeron en una mejora en los términos de relacionamiento del Estado frente al capital transnacional; sin embargo, éstos se introdujeron con una visión en extremo coyuntural y en línea con las dinámicas de los boom de las materias primas, por lo cual, no implicaron cambios profundos en pos de los objetivos más amplios como la industrialización o el ‘cambio de matriz productiva’.

La narrativa ‘Sur-Sur’ que atravesó las relaciones políticas, de financiamiento e inversión entre China y los gobiernos progresistas sudamericanos, sin duda representó un discurso alternativo que reforzó la crítica generalizada al modelo neoliberal. A pesar de ello, el carácter de las relaciones ‘Sur-Sur’ y de los proyectos nacionales de desarrollo ‘post neoliberales’ entró en permanente conflicto en el marco más amplio de las relaciones entre capital, estado y sociedad. Dado el carácter exportador de las economías ecuatoriana y boliviana, la demanda de productos básicos por parte de los mercados internacionales – en particular del mercado asiático, fue el motor principal que explicó no solo el impulso de estos gobiernos de gran parte de sus megaproyectos emblemáticos, sino también el origen mismo de los actuales procesos de acumulación por desposesión que se registran en el territorio (Latorre, Farrell, y Martínez-Alier, 2015: 62). El incremento de los conflictos socioambientales ligados a las dinámicas de despojo y defensa de territorios sacrificados con fines extractivistas, y las disputas por el control y distribución de los ingresos capturados en los mercados mundiales, son manifestaciones claras de las tensiones existentes entre un estado capitalista periférico en su rol de garante, interventor y acumulador; los capitales transnacionales; y los actores societales en los territorios opuestos a las visiones estatales modernizadoras.

Las tensiones derivadas del intento de los países periféricos de hacer realidad la ‘ilusión desarrollista’ y los efectos políticos y económicos de una China cada vez más asertiva son evidentes. En este sentido, nos parece que las tesis acerca del carácter ilusorio de los intentos generalizados de ‘movilidad ascendente’ o ‘catch up’ se están repitiendo en el contexto del ‘milagro asiático’. Es posible inclusive que este último esté conduciendo a la acen- tuación del carácter estructuralmente polarizado del sistema mundial y no

a su atenuación. Sin embargo, en la fase de ‘caos sistémico’ en la cual nos encontramos, quizás sea demasiado apresurado llegar a una conclusión tan pesimista.

REFERENCIAS

- Acosta, Alberto (2011). La reforma a la ley de hidrocarburos y la renegociación de los contratos petroleros. *La Tendencia*, (Marzo/Abril), 95-103.
- Acosta, Alberto (2015). El Buen Vivir como alternativa al desarrollo. Algunas reflexiones económicas y no tan económicas. *Política y sociedad*, 52(2), 299-330.
- Alarcón, Pedro (2021). *The Ecuadorian Oil Era. Nature, Rent, and the State* (Nomos., Vol. 40). Germany: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Arrighi, Giovanni (1990). The Developmentalist Illusion: A Reconceptualization of the Semiperiphery. En Martin W.G (Ed.), *Semiperipheral States in the World-Economy* (pp. 11-42). Westport: Greenwood Press.
- Arrighi, Giovanni (1991). *World income inequalities and the future of socialism*. State University of New York at Binghamton: Fernand Braudel Center for the Study of Economies, Historical Systems, and Civilizations.
- Arrighi, Giovanni (1994). *The long twentieth century: Money, power, and the origins of our times*. verso.
- Arrighi, Giovanni (2002a). Global inequalities and the legacy of dependency theory. *Radical Philosophy Review*, 5(1/2), 75-85.
- Arrighi, Giovanni (2002b). The African Crisis. *New left review*, 15, 5.
- Arrighi, Giovanni (2007). *Adam Smith in Beijing: Lineages of the twenty-first century*. Verso books.
- Arrighi, Giovanni, y Drangel, Jessica (1986). The stratification of the world-economy: an exploration of the semiperipheral zone. *Review (Fernand Braudel Center)*, 10(1), 9-74.
- Arrighi, Giovanni, Hamashita, Takeshi, y Selden, Mark (2003). *The resurgence of East Asia: 500, 150 and 50 year perspectives*. USA, Canada: RoutledgeCurzon.
- Arrighi, Giovanni, y Silver, Beverly (1999). *Chaos and governance in the modern world system* (Vol. 10). U of Minnesota Press.
- Arrighi, Giovanni, y Silver, Beverly (2000). Global Inequalities and “Actually Existing Capitalism”. En *conference ‘Ethics and Globalization’, Yale University* (Vol. 31).
- Arrighi, Giovanni, Silver, Beverly J., y Brewer, Benjamin D. (2003). Industrial convergence, globalization, and the persistence of the North-South divide. *Studies in comparative international development*, 38(1), 3-31.
- Arrighi, Giovanni, y Zhang, Lu (2011). Beyond the Washington consensus: a new Bandung? *Globalization and beyond: New examinations of global power and its alternatives*, 25-57.

- Arroyo, Andrés, y Cossío, Fernando (2015). *Impacto fiscal de la volatilidad del precio del petróleo en América Latina y el Caribe: estudio sobre las causas y las consecuencias de la caída de los precios del petróleo y análisis de opciones de política para encaminar sus impactos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Mundial (2020). *¿Cómo reimpulsar la reducción de la pobreza y la desigualdad en Bolivia? Oportunidades para eliminar fuentes de vulnerabilidad y construir resiliencia*. Washington, D.C.
- BBC (18 ene. 2016). Los intentos de Europa por subirse al tren bioceánico que China quiere construir entre Brasil y Perú. *BBC News Mundo*. Recuperado el 28 de julio de 2021 de: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160115_economia_tren_bioceanico_brasil_peru_bolivia_lf
- Benzi, Daniele, y Narea, Marco (2021). UNASUR salud: experiencias y debates al final de un ciclo. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 27.
- BP plc (2019). *BP statistical review of world energy statistical review of world* (No. 68). Reino Unido: BP plc.
- Bruckmann, Monica (16 dic. 2015). “América Latina desaprovecha una oportunidad histórica de desarrollar una relación estratégica de largo plazo con China”. Recuperado de: <https://www.pvp.org.uy/2015/12/16/monica-bruckmann-america-latina-desaprovecha-una-oportunidad-historica-de-desarrollar-una-relacion-estrategica-de-largo-plazo-con-china/>
- Bruckmann, Monica, y Dos Santos, Theotonio (2015). Por una agenda estratégica de América Latina. *América Latina en movimiento*, 504, 1-8.
- Burchardt, Hans-Jürgen, Domínguez, Rafael, Larrea, Carlos, y Peters, Stefan (2016). *Nada dura para siempre Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*. Quito-Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar, Universität Kassel, Unidad de Información Socioambiental, International Center for Development and Decent Work (ICDD).
- Chávez, Gonzalo (2013). *Ingresos fiscales por explotación de hidrocarburos en Bolivia* (No. IDB-PB-199) (p. 49). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Chavez, Nashira (2016). *Energy relations and oil politics between China and Latin America: The case of Ecuador*. Tesis doctoral. University of Miami.
- Christensen, Steen Fryba (2016). China's Impact on Latin American Development: A Comparative Study of Bolivia and Venezuela. *Journal of China and International Relations*, 73-103.
- De la Torre, Carlos (2013). El tecnopopulismo de Rafael Correa? Es compatible el carisma con la tecnocracia? *Latin American Research Review*, 24-43.
- Economist Intelligence Unit (2008). *Country Report Ecuador*. Reino Unido.
- El Universo (20 nov. 2007). China y Ecuador firman acuerdos de cooperación bilateral. *El Universo*. Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/2007/11/20/0001/8/EFB160CAF7B64B80BCC346A3999AFA13.html>
- Escobar, Arturo (2010). Latin America at a crossroads: Alternative modernizations, post-liberalism, or post-development? *Cultural studies*, 24(1), 1-65.

- Estado Plurinacional de Bolivia (2013). *Agenda Patriótica 2025*. Ministerio de Comunicación.
- Estado Plurinacional de Bolivia, Evo (2019). *Agenda del Biocentenario 13 Pilares Fundamentales para Vivir Bien*. Ministerio de Comunicación del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Estado Plurinacional de Bolivia, y República Popular China Declaración conjunta entre China y Bolivia sobre el establecimiento de la asociación estratégica (2018). Recuperado de: http://spanish.xinhuanet.com/2018-06/19/c_137265648.htm
- FMI (2006). *Financial systems and economic cycles*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China FMPRC (2008). Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe. Recuperado de: <https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t521035.shtml>
- Gallagher, Kevin P. (2016). *The China triangle: Latin America's China boom and the fate of the Washington consensus*. Oxford University Press.
- García, Álvaro (2019). Discurso del Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Álvaro García Linera. Trinidad, Beni: Ministerio de Comunicación del Estado Plurinacional de Bolivia. Recuperado de: <https://www.comunicacion.gob.bo/sites/default/files/media/publicaciones/6%20DE%20AGOSTO%20VALE%20redes.pdf>
- García, Santiago (2013). *Sumak kawsay o buen vivir como alternativa al desarrollo en Ecuador. Aplicación y resultados en el gobierno de Rafael Correa (2007-2011)*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Gruss, Bertrand, y Kebhaj, Suhaib (2019). *Commodity terms of trade: A new database*. International Monetary Fund.
- Gudynas, Eduardo, y Acosta, Alberto (2011). El buen vivir más allá del desarrollo. *Revista Quehacer*, (181), 70-83.
- Guidi, Ruxandra (24 feb. 2016). Acelera aún más la exploración petrolera en la Amazonía boliviana. *Noticias ambientales*. Recuperado el 28 de mayo de 2021 de: <https://es.mongabay.com/2016/02/acelera-aun-mas-la-exploracion-petrolera-en-la-amazonia-boliviana/>
- Harvey, David (2003). *The new imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, David (2006). *Spaces of global capitalism*. Verso.
- Hirsch, Fred (1976). *Social limits to growth* (Mass.: Harvard University Press.). Cambridge: Harvard University Press.
- Hung, Ho-fung (2015). *The China boom: Why China will not rule the world*. Columbia University Press.
- Jenkins, Rhys Owen (2011). The “China effect” on commodity prices and Latin American export earnings. *Cepal Review*, 103(April), 73-87.
- Jepson, Nicholas (2020). *In China's Wake: How the Commodity Boom Transformed Development Strategies in the Global South*. Columbia University Press.

- Karataşlı, Şahan Savaş (2017). The Capitalist World-Economy in the Longue Durée: Changing Modes of the Global Distribution of Wealth, 1500–2008. *Sociology of Development*, 3(2), 163–196.
- Katz, Claudio (2017). *Neoliberalismo, neodesarrollismo, socialismo*. Buenos Aires: Batalla de ideas.
- Korzeniewicz, Roberto Patricio (2017). *The World-system as unit of analysis: past contributions and future advances*. Routledge.
- La Jornada (1 oct. 2006). China, «aliado ideológico y político del pueblo boliviano»: Evo Morales. Recuperado el 17 de abril de 2021 de: <https://www.jornada.com.mx/2006/01/10/index.php?section=mundo&article=027n1mun>
- Latorre, Sara, Farrell, Katharine N., y Martínez-Alier, Joan (2015). The commodification of nature and socio-environmental resistance in Ecuador: An inventory of accumulation by dispossession cases, 1980–2013. *Ecological Economics*, 116, 58–69.
- Lewis, Martin W., y Wigen, Kären (1997). *The myth of continents*. University of California Press.
- Lin, Justin Yifu, y Wang, Yan (2016). *Going beyond aid: development cooperation for structural transformation*. Cambridge University Press.
- Locatelli, Niccolò (2011). *China in Latin America: political and economic implications of Beijing's involvement in the region*. Universal-Publishers.
- Martínez, Paola (2013). Bolivia frente a la IIRSA- COSIPLAN ¿Entre el extractivismo y la integración? CLACSO-Buenos Aires. Recuperado de: Doc. de trabajo / Informes
- Mercado, Jimena (7 ene. 2018). Reportaje Nueva fiebre del oro: la explotación ilegal entre dragones chinos y cooperativas. *Agencia Fides (ANF)*. Recuperado de: <https://social.shorthand.com/noticiasfides/jyiI5AETKi/reportaje-nueva-fiebre-del-oro-la-explotacion-ilegal-entre-dragones-chinos-y-cooperativas>
- Ministerio de Planificación del Desarrollo de Bolivia (2006). El Plan Nacional de Desarrollo. 'Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien', 2006–2011. Ministerio de Planificación La Paz.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y Banco Mundial (2016). *Reporte de Pobreza por Consumo Ecuador 2006-2014*. Quito-Ecuador: INEC, Banco Mundial.
- Molina, Silvia (2016). *La presencia china en Bolivia: ¿Por qué el interés en una de las economías más pequeñas de la región?* (No. 15). La Paz, Bolivia: CEDLA.
- Morales, Evo (2019). Novena Reunión Anual de Inversiones - Emiratos Árabes Unidos - 2019. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.bo/webmre/discurso/3254>
- Ocampo, José Antonio (2008). The impact of the global financial crisis on Latin America. *Cepal Review*.
- Ocampo, José Antonio (2017). Commodity-led Development in Latin America. En *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin Ameri-*

- ca. Leiden, The Netherlands: Brill | Nijhoff. Recuperado de: https://brill.com/view/book/edcoll/9789004351677/B9789004351677_005.xml
- Oficina Técnica para el Fortalecimiento de la Empresa Pública OFEP (s. f.). Bolivia proyecta exportar gas natural a China por Ilo. Recuperado el 26 de julio de 2021 de: <https://www.ofep.gob.bo/index.php/comunicacion/noticiasplataforma/item/557-bolivia-proyecta-exportar-gas-natural-a-china-por-ilo>
- Pasciuti, Daniel S., y Payne, Corey R. (2018). Illusion in Crisis? World-Economic and Zonal Volatility, 1975-2013. *The World-System as Unit of Analysis: Past Contributions and Future Advances*, New York: Routledge, 50-64.
- Quiroga, Carlos (7 mayo 2012). Bolivia acelera nacionalización de proyectos mineros. *Reuters*. Recuperado de: <https://www.reuters.com/article/oesbs-bolivia-mineria-idESMAE8460AU20120507>
- Ramírez, René (2015). *La disputa política por el sentido del (bio) conocimiento*. Presentado en Redes de bioconocimiento: una alternativa para el desarrollo. FLACSO-Ecuador, Quito.
- Rist, Gilbert (1997). *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*. London & New York: Zed Books.
- Ruiz, Miguel, e Iturralde, Pablo (2013). La alquimia de la riqueza. Estado, petróleo y patrón de acumulación en Ecuador. *CDES, Quito*.
- Sacher, William (2017). *Ofensiva megaminera china en los Andes: acumulación por desposesión en el Ecuador de la "Revolución Ciudadana"*. Abya Yala.
- Sachs, Wolfgang (1992). *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. Zed Books.
- SENESCYT (s. f.). Proyecto Prometeo Descripción. Recuperado de: https://www.instituto-camoes.pt/images/images_divulgacao/proyecto_prometeo.pdf
- SENPLADES (2009). Plan nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Quito: SENPLADES, 14.
- SENPLADES (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017* (p. 602). Quito-Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Seoane, Alfredo (2016). *Industrialización tardía y progreso técnico*. La Paz: CIDES-Plural.
- Silver, Beverly, y Arrighi, Giovanni (2001). Workers north and south. *Socialist Register*, 37.
- Streifel, Shane (2006). Impact of China and India on global commodity markets: focus on metals and minerals and petroleum. *Development Prospects Group/World Bank, UU World Investment Report*.
- Vega, Silvia (2019). *Las economías solidaria y comunitaria en Ecuador y Bolivia: una apuesta fallida*. Flacso Ecuador, Abya-yala.
- Villavicencio, Arturo (2014). Un cambio neodesarrollista de la matriz energética. Lecturas críticas. En Juan Cuvi (Ed.), *La restauración conservadora del correísmo* (Primera edición., pp. 267-287). Quito-Ecuador: Arcoiris Producción Gráfica Quito.

- Wallerstein, Immanuel (1974). Dependence in an interdependent world: the limited possibilities of transformation within the capitalist world economy. *African Studies Review*, 1-26.
- Wallerstein, Immanuel (1988). Typology of crises in the world-system. *Review (Fernand Braudel Center)*, 11(4), 581-598.
- Wallerstein, Immanuel (2001). *Unthinking social science: The limits of nineteenth-century paradigms*. Temple University Press.
- Wilson, Japhy, y Bayón, Manuel (2017). The nature of post-neoliberalism: Building bio-socialism in the Ecuadorian Amazon. *Geoforum*, 81, 55-65.
- Xinhua (21 ago. 2019). Bolivia y China crean empresa mixta para industrializar salares de Pastos Grandes y Coipasa. Recuperado el 28 de julio de 2021 de: http://spanish.xinhuanet.com/2019-08/21/c_138325593.htm
- Xiu-shi, Yang, Pei-you, Qin, Hui-min, Guo, y Gui-xing, Ren (2019). Quinoa industry development in China. *International Journal of Agriculture and Natural Resources*, 46(2), 208-219.
- Zapata, Adriana (2019). China's financing to Bolivia. Evolution, Characteristics and Perspectives.,. En Enrique Dussel (Ed.), *China's financing in Latin america and the Caribbean* (pp. 271-293). Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Zapata, Ximena, Castro, Diana, y Benzi, Daniele (2018). Las relaciones sino-ecuatorianas en la época de la "revolución ciudadana". *Enfoques Multidisciplinarios (REDCAEM)*, 5, 4-27.

LA CRÍTICA DE LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE BRASIL Y CHINA EN EL SIGLO XXI

ELSA SOUSA KRAYCHETE¹
ANDRÉ PIRES BATISTA COELHO²

INTRODUCCIÓN

La composición de la balanza comercial Brasil-China en las dos primeras décadas del siglo XXI resulta de factores relacionados con la dinámica interna de cada país, así como de cada uno de ellos insertado internacionalmente. La década de 1970 es notable para ambos países en estas dos dimensiones. La crisis internacional del capitalismo, iniciada en la misma década tiene distintas reflexiones en Brasil y China, pero delimita un contexto común en el que los dos países redefinirán sus estrategias.

La participación del país asiático en la cadena comercial brasileña en 2000 representó el 2% del total, representando el 34% del total en 2020. En el período, el arancel de exportación brasileño sufrió modificaciones, especializándose en productos agrícolas y extractivos, en detrimento de la

¹ Profesor del Instituto de Humanidades, Artes y Ciencias Profesor Milton Santos de la Universidad Federal de Bahía/Brasil, trabajando en los Programas de Posgrado en Relaciones Internacionales y Administración. Coordina el Laboratorio de Análisis Política Mundial - LabMundo/UFBa. Es autora de publicaciones sobre los temas de desarrollo y cooperación internacional para el desarrollo. Es una de las organizadoras del Diccionario Temático para el Desarrollo y la Temática Social. São Paulo: Anna Blume (1ª edición 2013 y 2ª edición ampliada, en 2020), sello finalista del Premio Jabuti 2014 y organizado Brasil-África: cooperación e inversiones. Feira de Santana: EDUFS, 2019.

² Doctorado en Administración en el Centro de Postgrado en Administración (NPGA) de la Universidad Federal de Bahía/Brasil. Magíster en Relaciones Internacionales del Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales del Instituto de Humanidades, Artes y Ciencias Profesor Milton Santos de la Universidad Federal de Bahía. Investigador del Laboratorio de Análisis Político Mundial - LabMundo/UFBa.

participación de productos industriales. Los productos originados en la industria de transformación, que en 2000 correspondieron al 38%, en 2020 representaron sólo el 22% del total, mientras que la proporción de productos agrícolas y extractivos aumentó del 60% al 78% del total.

En la agenda importadora brasileña predominan los productos de la industria manufacturera, siempre superiores al 92%, con una creciente diversificación del arancel. Este texto sostiene que el desempeño de la balanza comercial Brasil-China tiene raíces históricas. Refleja cómo Brasil respondió a la crisis estructural de la economía brasileña, a las políticas que adoptó en la crisis de la deuda externa y para combatir la inflación, entre los años 1970 y 1990.

Por otro lado, está la implementación en China de reformas industrializadoras con la atracción de inversiones productivas externas. Estrategia que combinaba la formación de parques industriales de empresas multinacionales y la transferencia tecnológica a empresas nacionales, con el propósito de profundizar la red industrial y ampliar la participación en el comercio mundial.

La investigación está respaldada por datos del Ministerio de Industria y Comercio de Brasil, extraídos del portal responsivo COMEX STAT³, que proporciona electrónicamente, de conformidad con la ley de acceso a la información⁴, datos estadísticos del sector exterior brasileño y tiene como referencia teórica la economía política del desarrollo.

Los datos fueron recolectados de la fuente primaria, extraídos del portal COMEX STAT de tres filtros preseleccionados, aplicados tanto para la extracción de datos de importación como de exportación, de 2000 a 2020 anualmente en dólares FOB corrientes.

El primero de estos filtros fue por país, en este caso China fue seleccionado, el segundo por la clase de la ISIC (Clasificación Internacional de la Clasificación Industrial)⁵ sección (Agricultura, Extractiva, Industria de Transformación y Otros Productos) y el tercero por la Clase DETAIL ISIC (tipos de productos). El filtro por CIU (Clasificación Internacional Industrial Normalizada) fue elegido porque coincide con la clasificación de actividad económica de la CNAE (Clasificación Nacional de Actividad Económica - IBGE), además de ser utilizado internacionalmente para clasificar las actividades productivas.

³ <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home> : consultado el 01/05/2021

⁴ Ley N° 12.527 de 18 de noviembre de 2011

⁵ Internacional Industrial Estándar clasificación

Para la presentación de los resultados, se excluyeron los datos de la CIIU detallando la sección “otros productos”, ya que no presentaron, tanto en exportaciones como en importaciones, significación superior al 1% en todo el período estudiado. Para la representatividad de la balanza comercial Brasil-China, también se extrajo información de la balanza comercial de Brasil con el resto del mundo. Las subdivisiones presentadas son espejos de la base extraídos del portal COMEX STAT. Los gráficos y tablas se elaboraron respetando los valores absolutos presentados en las consultas.

Este capítulo se divide en cuatro secciones, incluyendo la introducción. En la siguiente sección, se presentará un repaso histórico del contexto internacional en el que Brasil y China redefinirán sus estrategias, además de los impactos de la crisis en Brasil y China, así como las respuestas implementadas por cada uno de los países. En el tercer apartado se presentan y analizan los datos seleccionados de la balanza comercial Brasil-China entre los años 2000 y 2020. En la última sección, las se presentan las exposiciones finales.

I. LA INSERCIÓN DE BRASIL Y CHINA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL A PARTIR DE CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTEXTO INTERNACIONAL

A lo largo de la década de 1970, las señales de que el patrón de producción y consumo consagrado en la era posterior a la Segunda Guerra Mundial encontró sus límites se hicieron explícitos. Se produce en los países centrales del capitalismo una caída generalizada en la tasa de beneficio. Inicialmente, la reducción de la rentabilidad se manifestó en segmentos productivos específicos, instalando una ocurrencia sectorial basada en la reducción de los costos de producción, a través de la innovación tecnológica y la reducción de salarios (Hirsch, 2010). Tal medida no ha detenido la crisis en cada país, que se convirtió en una competencia interestatal, exponiendo una relativa pérdida de hegemonía de los Estados Unidos, con el surgimiento de Alemania y Japón como fuertes competidores. Entre 1960 y 1976, la productividad laboral creció un 289% en Japón, un 145% en Alemania y un 57% en Estados Unidos (Souza, 1987: 45). Para terminar, los salarios por hora pagados a los trabajadores estadounidenses- hasta la década de 1970 - eran más altos que los pagados en las dos naciones competidoras. Las empresas alemanas y japonesas han ganado porciones importantes del mercado internacional gracias a sus ventajas competitivas.

Sin romper las leyes del sistema que mantiene el “núcleo orgánico” de la economía mundial, parte de la liquidez de capital buscó, a través de la expansión geográfica, que los países periféricos evitaran devaluaciones aceleradas (Harvey, 2001). La tasa de crecimiento anual de las inversiones directas de los Estados Unidos en Europa disminuyó de un promedio del 17% entre 1959-1966 a un promedio del 12% en 1966-1972 (Rico, 1978:47). En la dirección de los países en desarrollo, la tasa media de crecimiento de la inversión pasó del 8,2% entre 1968 y 1979 al 12,6% entre 1971-1975 (CEPAL, 1977: 19). El movimiento de capitales tanto de Alemania como de Japón también evolucionó en la misma dirección: en Alemania, la tasa de inversiones extranjeras entre 1968 y 1970 fue del 17,5%, mientras que entre 1971 y 1975 fue del 21,8%; en Japón aumentó del 19,5% al 26,3% en el mismo período (CEPAL, 1977: 19).

Países como Brasil y México en América Latina, así como Corea del Sur y el territorio de Taiwán, en Asia oriental, destacaron entre los receptores de estos capitales, ya sea para invertir en infraestructura o directamente en producción.

Si tomamos el ejemplo de Brasil, de interés directo de este texto, este movimiento contribuyó, en los marcos del modelo de sustitución de importaciones, a ampliar internamente la matriz de producción con la expansión de los sectores de bienes intermedios y bienes duraderos y consumo, así como a establecer la infraestructura que satisfaría el movimiento de mercancías, tanto en el mercado interno como para el mercado mundial. El objetivo era completar internamente todo el ciclo de valorización y acumulación de capital, un paso que resultó inviable, dadas las limitaciones financieras, a partir de la segunda mitad de la década de 1970, y las dificultades para mantenerse al día con los avances tecnológicos.

Como expresión de esta crisis, la regulación internacional en sus formas institucionales derivadas de los resultados de la Segunda Guerra Mundial comenzó a ser cuestionada y a exigir innovaciones. Aunque la arquitectura institucional no ha sido desmantelada formalmente, se ha reformulado para buscar una nueva armonía entre el capital y sus instituciones. Según Oliveira: “El capital busca autorreferenciarse sin las restricciones de la planificación pública [...]”. (1999:137). Sin negar la importancia de la acción estatal en su conjunto, sino su centralidad, los defensores de las organizaciones internacionales abogan por la pérdida de la centralidad de la acción estatal y la eficacia de las políticas nacionales.

En el centro del cuestionamiento está el papel desempeñado por el Estado interviniente y protector de los mercados nacionales al asumir la

posición de garante del derecho a la propiedad y la apertura de sus mercados de productos básicos y financieros. Así, sin dismantelar formalmente la arquitectura institucional de la regulación mundial, en sus intersticios se formulan las directrices basadas en ideas neoliberales y se propaga el fin de los estados nacionales y el surgimiento de una economía sin fronteras, anunciando un nuevo mito: la globalización fundacional del nuevo orden.

Para Fiori (2001: 21), el anuncio de la globalización del nuevo orden tendría tres pilares: las transformaciones materiales de la expansión capitalista, expresadas en los avances tecnológicos y las fuerzas del mercado; la mundialización sería universal y conduciría a la homogeneización; la globalización conduciría a la inevitable reducción pacífica de la acción del Estado (Fiori, 2001: 21).

Como se ha señalado, el nuevo orden estaría comandado por “leyes” objetivas e irrefutables sin la injerencia desarmante de la política. Por el contrario, lo que sucedió fue que entre las fuerzas motrices estaban, primero, las Organizaciones de Bretton Woods, seguidas por los gobiernos de orientación neoliberal, que llegaron al poder después de la desarticulación del pacto keynesiano.

La crisis iniciada a principios de la década de 1970 cuestionó y demandó una nueva regulación. Entre el inicio de la crisis y la actualidad se han ensayado muchos caminos. El acuerdo interestatal concertado después de la Segunda Guerra Mundial no mostró ni pudo regular el mundo en transición.

Aunque la arquitectura institucional interestatal de la regulación haya sido mantenida, se han buscado nuevos arreglos institucionales. Paralelamente a las reuniones presidenciales o de ministros del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y sus agencias, se abre una nueva modalidad de cumbres, que se conocen como el G5, el G7/8 y el G20. En tenues equilibrios, debido a los requisitos de coyuntura, en cada reunión, se definen e indican estrategias para un desempeño más o menos concertado. Yen tenues equilibrios, las organizaciones informales actúan ahora con acciones más cercanas a las viejas organizaciones, ahora más desfasadas, pero siempre persiguiendo el mantenimiento del orden.

La primera iniciativa para construir acuerdos institucionales en el exterior, pero sin competir con las organizaciones internacionales, fue el llamado del presidente de Francia en 1973 para que las cinco principales economías capitalistas –Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Italia y

Japón— celebraran una reunión privada para discutir cuestiones económicas, especialmente monetarias, en respuesta al fin del patrón oro-dólar.

El arreglo que parecía responder a una emergencia demostró ser duradero: se organizó como G5 en la década de 1970, se convirtió en G7/8, entre los años 1980 y 1990, y se ha celebrado con reuniones periódicas hasta la fecha. Es dentro de este acuerdo, en el paso de 1990 a 2000, donde se establece la constitución del G20. Siempre buscando directrices para la gobernanza global, varios temas integraron —e integran— la agenda de las cumbres.

A grandes rasgos, desde Ramos (2013), a lo largo de las décadas entre 1970 y 1990, el tema predominante en la agenda de las cumbres fueron las emergencias macroeconómicas, especialmente las monetarias y el aumento de la inflación, que presentaba una amenaza inmediata para las potencias, pero con repercusiones en la economía mundial. A partir de la década de 1980, la liberación del comercio se convirtió en parte de la agenda entre los temas más recurrentes en este tipo de reuniones en la cumbre.

En el período 1990, el debate y las deliberaciones derivadas de este programa, en muchos aspectos, dieron base a las negociaciones de la Ronda Uruguay ya la constitución de la Organización Mundial del Comercio. Las cuestiones geopolíticas en el desenlace de la Guerra Fría con el fin de la URSS y las tensiones en Oriente Próximo también marcaron la agenda; la evidencia de las dificultades derivadas del modelo neoliberal -aumento de la pobreza, enfermedades endémicas y la deuda externa que marcó la cuestión del desarrollo.

Los cambios en la economía mundial con el surgimiento económico de algunos países, así como las constantes crisis tanto en los países periféricos, como en los países centrales, han llevado a la creación de canales más amplios para la construcción de consensos regulatorios. En 1999, el G20 se constituyó como un foro deliberativo permanente, que, si bien estaba vinculado a la crisis asiática, estaba respaldado por los cambios en la economía mundial (Ramos, 2013). La creación del G20 se guió por la idea de establecer un foro más representativo, con el apoyo de los llamados países emergentes, pero eso fue deliberativo y funcionó sobre la base del consenso.

El desempeño económico de algunos países del Sur del Ecuador creó un ambiente propicio para que los “emergentes” tomaran iniciativas conjuntas, con mayor independencia de las potencias tradicionales, y constituir foros y coaliciones permanentes para buscar alternativas globales al orden establecido. En este contexto, se crearon organizaciones como el Foro de Diálogo entre India, Brasil y Sudáfrica (IBAS) y la agrupación que reúne

a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS), entre otras, que buscan cooperar entre sí y presentar propuestas como la reforma del sistema financiero internacional y proyectos de desarrollo para interferir en el orden global (Vasconcelos, 2020).

Las geografías del circuito de capital son distintas, al igual que las temporalidades de su salida al mundo. Brasil, en la crisis que comenzó en la década de 1970, se integró más en los circuitos internacionales de capital, sufriendo más directamente sus consecuencias, mientras tanto, China estaba tomando medidas para reestructurar su sistema productivo y salir del aislamiento al que estaba sometido a partir de 1949.

De las opciones para responder a las dificultades puestas en la crisis post-general del capitalismo, en la ya lejana década de 1970, muchas quedan como desafíos e involucran diferentes caminos y resultados, como se verá en el siguiente apartado del análisis de las trayectorias de Brasil y China.

1.1. Ajuste estructural en la economía brasileña frente a las crisis y la inserción internacional

La década de 1990 deja entre sus principales marcas en la economía brasileña la apertura comercial y financiera. El debate sobre la apertura de la economía del país había estado en vigor desde el decenio de 1970, pero alimentó controversias relacionadas con el agotamiento de la industrialización mediante la sustitución de las importaciones y la consiguiente exposición de la industria brasileña a la competencia internacional.

Tres cuestiones se presentaron como referencias fundamentales y necesarias para redefiniciones estratégicas:

1. Actualización del parque industrial. Desde principios de la década de 1980, la industria brasileña había completado internamente el montaje de los sectores básicos en los estándares tecnológicos fordistas. El agotamiento de este ciclo industrializador requirió de una innovación tecnológica en sintonía con los estándares de la Tercera Revolución Industrial, un paso inalcanzable dada la indisponibilidad interna de estas tecnologías, que aún están restringidas a sectores específicos y concentradas en los países desarrollados.

2. Financiación del desarrollo. Después de más de 30 años de financiar el desarrollo basado en el trípode de capital nacional del estado, el capital privado nacional y el capital externo mostraron sus límites. La crisis fiscal reveló que el Estado ya no podía permanecer como el financiador general de la economía. El capital extranjero, desde la coyuntura de la restricción hasta

la liquidez internacional, pasando por la manipulación de la tasa de interés, ha recorrido el camino de la repatriación de capitales. Como importador de capital, Brasil se convierte en exportador. El capital privado nacional, la parte más débil a lo largo del ciclo de industrialización, incapaz de dar saltos impulsores, comienza a ensayar la migración al sector financiero y, en menor medida, a invertir en la modernización del sector agrícola.

3. Deuda exterior. La entrada en la década de 1980 trajo consigo las elevaciones unilaterales las tasas de interés en los países centrales, permitidas después de la disolución del sistema Bretton Woods, y activadas después de las crisis del petróleo, agravaron la inestabilidad histórica de la balanza de pagos y, internamente, trajeron problemas que causaron aumentos en la tasa de inflación. En 1997, el monto total de la deuda externa del Brasil -deuda pública agregada a la deuda privada con garantía estatal- fue de US\$ 31.200 millones, más que el quinquenio de 1976, que ascendió a US\$ 5.200 millones.

Las salidas para honrar el servicio de la deuda ascendieron a 6.300 millones de dólares, frente a los 8.200 millones de dólares entrantes de créditos a corto y mediano plazo (CEPAL, 1997: 217). Este perfil de deuda ya anunciaba la profundización de la crisis en la próxima década. La deuda externa es uno de los orígenes de la incapacidad brasileña para seguir su proceso de industrialización que siguió los nuevos estándares tecnológicos que se anunciaron. La inestabilidad institucional y macroeconómica también tiene entre sus causas el aumento de la deuda externa que se agrava con cambios en las reglas de pago.

El pacto entre las élites, la base social del período de desarrollo enfrentó dilemas, pero tampoco pudo redefinirse estratégicamente a lo largo de la década de 1980. A lo largo de la década, ya se insinúan los discursos que “[...] proponen someter la complejidad de la crisis a la sabiduría del mercado que, fuera de su idealización ideológica, ya está completamente oligopolizada interna e internacionalmente” (Fiori, 1995). La disputa entre la posibilidad de reorganizar la economía favoreciendo el mercado interno o la apertura se resolvió con la elección de Fernando Collor, defensor de la apertura sin trabas, quien compitió con Luís Inácio Lula da Silva, que abogó por una apertura lenta asociada a la defensa del mercado interno. La opción electoral apoyaba la adhesión a la conducción de la economía a los principios del neoliberalismo, ya bien esbozados en el Consenso de Washington.

El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la desregulación de los mercados internacionales ha dado lastre para reducir los aranceles de importación y eliminar las barreras no arancelarias. El arancel

nominal medio de importación en 1990 fue del 40%, después de sucesivas liberaciones a mediados del decenio, se redujo al 13 por ciento (Ministerio de Hacienda, 1994: 20). La apertura del mercado dio paso a la reestructuración de la matriz productiva brasileña, pero sin el apoyo de las condiciones sistémicas de competitividad: tecnológicas, de infraestructura y macroeconómicas estables. Los intentos de integración productiva propagados por el Programa de Competitividad Industrial (PCI) y el Programa Brasileño de Calidad y Productividad (PBQP), guiados por los conceptos de productividad y competitividad, no lograron resultados capaces de promover cambios en el marco general suficientes para asegurar la competitividad internacional de la industria. La industria brasileña seguía siendo liderada por los sectores metalmecánico y químico, mientras que, a nivel internacional, la dinámica comenzó a ser guiada por los sectores liderados por las nuevas tecnologías: microelectrónica, tecnología de la información, telecomunicaciones, automatización y biotecnología. También se inician las investigaciones sobre nuevos materiales y energías renovables.

La armonía con los ideales del neoliberalismo es aún más explícita con el lanzamiento del Programa Nacional de Desnacionalización con parte integral de las reformas económicas del gobierno. Entre 1991 y 2001 se privatizaron 68 empresas, que afectaban a todo el sector del acero y las telecomunicaciones y a partes de los sectores de la energía, la química y la petroquímica.

Aunque se dieron grandes pasos en la apertura de los mercados, la inestabilidad interna continuó. Incluso con los recortes del gobierno, las tasas de inflación se mantuvieron altas. En 1993, por iniciativa del Ministerio de Economía, comandado por Fernando Henrique Cardoso, quien al año siguiente fue elegido Presidente de la República, se implementó el Plan de Estabilización Económica, el Plan Real, como se le conoció. El Plan incluía un conjunto de medidas encaminadas a: reducir el gasto público, aumentar los ingresos fiscales, mejorar el programa de privatización, saneamiento de los bancos federales y un control estricto de los bancos públicos en las unidades de la federación. El objetivo general era reanudar el crecimiento y la caída de la inflación.

La implementación del Plan Real sólo fue posible después de la firma por parte de Brasil del Plan de Renegociación de la Deuda Externa de los Países Latinoamericanos, conocido como el Plan Brady. El Plan propuso descuento y recompra de la deuda externa de los países de la región, con negociaciones encabezadas por los Estados Unidos, en rondas de acuerdos

bilaterales. Las negociaciones comenzaron en 1989, pero Brasil no ratificó el acuerdo hasta abril de 1994, dos meses antes de que el Plan Real entrara en vigor (Terra, 1999: 304).

La tasa de inflación disminuyó, pero el crecimiento sostenido siguió siendo un desafío. La vulnerabilidad externa, característica histórica de la economía brasileña, siguió con la presentación de los déficits de cuenta corriente después de la implementación del Plan Real. En 1994, año en que se implementó el Plan, el déficit fue de US\$ 1,6 mil millones, a US\$ 33 mil millones, de acuerdo con el Banco Central de Brasil. La apreciación de la nueva moneda, el Real, principal pilar para contener la inflación, combinada con la apertura de los mercados, favoreció el aumento de las importaciones, sin que las exportaciones fueran en la misma dirección (Medeiros y Serrano, 2001).

El flujo de inversiones extranjeras incluso después del récord de bajas tasas de inflación, siempre señalado como una inestabilidad que dificultaba la atracción de nuevo capital en forma de inversiones, tardó en responder positivamente. Sólo ha crecido desde 1996, registrando un flujo de inversión de US\$ 10,8 mil millones, hasta alcanzarlos US\$ 32,8 mil millones en el año 2000 (UNCTAD, 2000). La entrada de capital se dirigió principalmente a la adquisición de empresas existentes y no a la expansión de empresas o montaje de otras nuevas. En lugar de expandir la economía, lo que sucedió fue un cambio en los activos de las empresas brasileñas.

La baja tasa de crecimiento del PIB industrial, asociada al mantenimiento durante un largo período del tipo de cambio valorado, que ya alimentaba los déficits comerciales, se ve agravada por la crisis de liquidez internacional de 1998 y lleva al Gobierno a promover el cambio del régimen cambiario en enero de 1999. Hasta esta fecha, la moneda brasileña cotizaba como par con el dólar. Los continuos déficits en cuenta corriente llevaron al gobierno a implementar acciones destinadas a generar balanzas de comercio exterior. El camino elegido fue aumentar las exportaciones de los sectores primarios. En este contexto, la agricultura agroindustrial, un gran productor de granos, viene a tener especial atención. Según Delgado (2010: 4), las actividades políticas se están practicando como: inversión en infraestructura; investigación dirigida a la *Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária* (Embrapa) para actuar de manera sincronizada con las multinacionales agroindustriales; regulación laxa del sistema de propiedad de “tierras dependiendo” y aquellas que no cumplen con la función social; reforma del sistema de crédito agrícola.

Por otra parte, ya a principios de la década de 2000, ya eran evidentes los signos del aumento de la demanda mundial de productos básicos agrícolas (soja, maíz, azúcar, carne de vacuno aves de corral y pulpa de madera) y productos minerales. El crecimiento de la economía china es en gran medida responsable del aumento de la demanda externa. La armonía entre la política internamente practicada de promoción del agronegocio con el comportamiento de la demanda en el mercado internacional determina que los productos ya listados tendrán proyección en la agenda exportadora a partir de la década de 2000.

La posición del Brasil entre los mayores exportadores de productos agrícolas se debe a la conexión entre la acumulación de capital y el sector rural basada en políticas articuladas por el Estado y tiene raíces históricas iniciadas en las estrategias de diversificación de la economía en respuesta a la crisis de la década de 1970, conocida como modernización de la agricultura (Santos, 2016). La evolución de la agricultura brasileña a partir de entonces puede expresarse en los siguientes indicadores para los años 1975 y 2010: producción de granos (millones de toneladas) - 39.400 a 149.255; área de cosecha de granos a 1.000 ha.) - 32.900 a 47.416; número de tractores de -338.615 a 815.057; consumo de fertilizantes (1,000 ton.) - 2,190 a 10,772 (Conab (2014) Apud. Chaddad (2017)). La tasa de crecimiento promedio de la producción agrícola anual entre 1971 y 2010 fue de 3,78% y entre 2001 y 2010 correspondió a 4,36% (Estimativa de Fuglie et. l.2012, apud. Chaddad, 2017). El hecho de que Brasil haya recurrido a los agonegocios ha impulsado el aumento de la producción del sector, por lo que este aumento de la producción es una estrategia y no un evento repentino. En la crisis de la deuda externa de principios de la década de 1980, recuerda Delgado (2010), en el contexto de la crisis de liquidez que llevó a la fuerte pérdida de reservas de divisas, la agroindustria también fue conducida a cumplir el papel de equilibrar la balanza comercial.

La modernización de la agricultura no se desvinculó del sector industrial, ni como proveedor de materiales ni como demanda de materias primas. Sin embargo, la producción brasileña de productos químicos nunca satisfizo la demanda. A partir de 2016, las importaciones de plaguicidas y otros agroquímicos están creciendo, saltando del puesto 26 de la agenda al puesto 16° en 2020.

En el período que comenzó en 2003, con la llegada del gobierno del *Partido dos Trabalhadores*, la estabilidad macroeconómica fue la preocupación inicial, ya que se vio sacudida por el aumento de la deuda pública y la

depreciación del Real que presionaron las tasas de inflación. Completa la tabla el bajo stock de reservas internacionales (parte considerable comprometida con el Fondo Monetario Internacional). En relación con las políticas centradas en el sector externo de la economía, en las diversas coyunturas, las características generales fueron: evitar una apreciación excesiva de la moneda y la equiparación de la tasa de interés a las practicadas en el mercado internacional. Sólo a partir de 2004, la economía comienza a mostrar signos de mejora con el aumento de las inversiones, la aplicación de la política industrial que contiene la definición de “contenido nacional”, que tenía en el sector petrolero el buque insignia. Esta directriz ha tenido un impacto en la producción del sector naval brasileño con el aumento de la oferta nacional, fijando a Brasil productos suficientemente autosuficientes de este sector durante muchos años. Con el abandono de esta política, la importación de barcos y estructuras flotantes volcó a la agenda de importación a partir de 2014 (figura 5). La expansión de las inversiones en infraestructura, especialmente desde 2007, con el lanzamiento del Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC) aumentó significativamente.

La balanza comercial entre 2002 y 2005 aumentó 2,5 veces, saltando de US\$ 13 mil millones a US\$ 45 mil millones (tabla 1). Desde 2007, los precios de los productos minerales y agrícolas han sido elevados en el mercado internacional, lo que ha contribuido a un mejor desempeño del sector exterior de la economía. Los resultados de la balanza comercial y la entrada de capital externo como inversiones entre 2006 y 2008, resultaron en un aumento significativo de las reservas internacionales. El stock de reservas de divisas aumentó de US\$ 54 mil millones a fines de 2005 a US\$ 207 mil millones a fines de 2008 (Barbosa, 2007: 79). El desempeño del sector externo no sólo evitó la crisis en el frente internacional, sino que permitió internamente el aumento de la tasa de inversión: 17,1% del PIB en 2005; 19,4% en 2008; 20,5% en 2010 (Saad y Morais, 2018: 157).

La competitividad de los productos agrícolas y minerales brasileños en el mercado internacional ha ido en aumento desde el decenio de 1990. El boom mundial de las *commodities*, según Saad y Morais (2018), sin ir acompañado de propuestas para una política industrial más audaz, agravaron el proceso de desindustrialización. Este desequilibrio sectorial marca la agenda exportadora brasileña con una creciente presencia de productos minerales y agrícolas.

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta en el análisis del sector externo de la economía en este siglo fue la activa diplomacia brasileña, espe-

cialmente durante el mandato del presidente Lula, de acercamiento con los países en desarrollo, diversificando y expandiendo socios comerciales. Las articulaciones para activar las relaciones con los países vecinos, a través del MERCOSUR, así como promover articulaciones como IBAS (India, Brasil y África del Sur) y BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), no son de menor importancia.

1.2. Los cambios estratégicos de China en su inserción internacional

China entra en la década de 1980 en una situación diferente en Brasil. Durante la edad de oro del capitalismo, el país asiático perteneció al bloque comunista, pero no se alineó con la Unión Soviética. La revolución de 1949 llevó a los capitalistas del *Kuomintang* a la isla de Formosa, pero el final de la guerra civil fue solo el comienzo de una larga lista de conflictos que impregnaron la trayectoria de reconstrucción del país entre las décadas de 1950 y 1970, destacando la Guerra del Cuerno entre 1950 y 1953, los conflictos fronterizos con la India a lo largo de 1963 y la participación en la guerra de Vietnam, entre 1955 y 1979 (Nogueira, 2019). Esta situación, de constante eminencia de guerra, forjó la planificación económica militar de los líderes del partido Comunista. La búsqueda de la modernización, a través de la industrialización, fue identificada como la única manera de recuperar la soberanía en medio del teatro de operaciones que fue el este de Asia durante la Guerra Fría.

Además, en 1960, China rompió relaciones con la Unión Soviética, que, alineada con los embargos de los países capitalistas, la colocó en una situación de aislamiento internacional, teniendo así que recalibrar toda lógica de planificación económica y productiva en el marco de la economía socialista. El aislamiento no permitió la especialización; se suponía que las comunas y las ciudades producían todo lo que consumían, desde alimentos hasta armamento. Seguidos planes económicos de industrialización forzada fallaron en ese período, como el Gran Salto adelante (1958-1960). El aislamiento provocó crisis internas de abastecimiento, y puso al país al borde de una nueva convulsión social, en el período que se conoció como Revolución Cultural (1966 a 1976).

Este período turbulento marcó rasgos constitutivos en la sociedad china, que se reflejaron significativamente en la planificación de su inserción internacional en las décadas siguientes. En este sentido, es importante apor-

tar tres rasgos que repercuten incluso en sus relaciones comerciales con Brasil en los tiempos contemporáneos.

La primera, vinculada a la seguridad alimentaria de su población. El período de gran hambruna (1958-1961) marca una cicatriz en la sociedad china. Desde entonces, sus líderes han estado priorizando la planificación (corto, mediano y largo plazo) del suministro de alimentos de su población, la más grande del mundo, con 1,41 billones de habitantes en 2020, aproximadamente 1/6 de la población⁶ mundial. La migración de la población contingente del campo a las ciudades, que se produjo con mayor intensidad a partir de la década de 1990 (Wilkinson *et al*, 2013) aumentó la demanda de alimentos, de manera desproporcionada en relación con la capacidad productiva interna del país, que, a pesar de ser el cuarto más grande del mundo en extensión territorial (Sólo Rusia, Canadá y Estados Unidos son más grandes o equivalentes), tiene relativamente pocas áreas agrícolas (25% más pequeñas que las áreas agrícolas de los Estados Unidos, por ejemplo)⁷, aunque hubo un gran avance en la tasa de crecimiento anual de la producción entre 1971 y 2010 (4,54%) entre 2001 y 2010 (3,46%) (FAO, apud. Chaddad, 2017). En ese sentido, la transformación estructural de las fuerzas productivas en China fortaleció la necesidad de continuas importaciones de alimentos, evidenciado en el registro consecutivo de las importaciones en su balanza comercial con Brasil en el siglo XXI (Ilustración 2). A pesar de los continuos esfuerzos del gobierno central, reducir la brecha de productividad urbano-rural sigue siendo un desafío para el país asiático.

En cuanto al segundo rasgo, la economía de guerra de la época promovió una industrialización forzada, que dejó como legado las industrias básicas (especialmente la industria siderúrgica) y una cultura de desarrollo interno de la fuerza de trabajo (sobre todo de habilidades industriales por parte de la fuerza de trabajo y de cuadros técnicos, de calificación forzada, llevada a cabo a través del “aprender haciendo”, pero que más tarde jugaron un papel decisivo para la implementación de otras industrias). El suministro de la industria con sede en China con materias primas extractivas (ejemplo, mineral de hierro), como se muestra en la Figura 2, es la punta de lanza de las relaciones comerciales de Brasil con China en el siglo XXI.

⁶ <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2021/05/11/china-afirma-que-sua-populacao-aumentou-para-1411-bilhao-em-2020.ghtml>

⁷ <https://blogs.canalrural.com.br/embrapasoja/2018/12/06/china-grande-consumidora-e-produtora-de-alimentos/>

Y como tercer rasgo, la planificación estratégica nacional-desarrollista, tradición de los inicios de la revolución de 1949, que reestructuró el aparato estatal y que tiene como raíz el Imperio de los Meio, después del siglo de humillación experimentado desde la Primera Guerra del Opio (Souza, 2018). Esta tradición abarca tanto el mantenimiento de los planes quinquenales y las políticas de expansión internacional, así como la nueva ruta de la seda, y se refleja en la inserción internacional de las empresas multinacionales chinas, incluso en el territorio brasileño, como se identifica en la sección tres (3) de este capítulo.

A partir de 1978, China entra en un nuevo ciclo de reformas y apertura, promovido por el ascenso de Deng Xiaoping y sus cuatro modernizaciones⁸, que alteran gradualmente el sistema⁹ económico chino a través de la implementación de mecanismos de mercado. China es parte de la globalización en un entorno internacional ya desregulado, buscando el acercamiento con los países capitalistas y apuntando a la modernización de sus estructuras productivas.

Sin restricciones externas (no hubo deuda externa), China comienza a adoptar políticas para atraer inversiones extranjeras directas ya en la década de 1980, ofreciendo un marco institucional que protegía su mercado interno (manteniendo el control fundamental de la cuenta de capital – hasta hoy cerrada), al tiempo que integraba las cadenas de valor globales generadas a partir de la nueva división internacional del trabajo, asintiendo con la creación de zonas económicas especiales en la región costera y la implementación de la *joint venture law*, de 1979.

Medeiros (2006) identifica cómo el Estado chino ha sido capaz de afirmarse como un centro cíclico regional, el doble polo, integrándose a la base de producción de los países asiáticos y dirigiendo la planta interna a la acción de exportación a los países de Europa y los Estados Unidos. Para ello, China utilizó, al principio, capital extranjero y una política cambiaria de devaluación del yuan para expandir sus exportaciones, principalmente a los Estados Unidos¹⁰. Y en un segundo momento, después de la crisis de 1997,

⁸ El retorno de las relaciones diplomáticas con los Estados Unidos es digno de mención, así como Zedung, mejorado con El viaje de Nixon a China en 1971, y el traslado del escaño de la ONU de Taiwán a la república china en el mismo año.

⁹ Recomendado por Zhou Enlai desde 1964, diplomático y Primeiro-Mdel gobierno de Mao, uno de los pocos cuadros del PCC que no fueron purgados durante el Revolución Cultural. Estas reformas tenían como objetivo impulsar y modernizar los sectores de la agricultura, la industria, la defensa y la ciencia y la tecnología.

¹⁰ El Yuan se ha devaluado agresivamente por China en 1994. El precio de la moneda china salta de 5,81 a 8,71 dólares a finales del año 1993 a 1994. fuente: <https://fred>.

los chinos utilizaron su mercado interior, y una sólida balanza de pagos, para mantener el flujo interno de la inversión.

La integración china en foros internacionales, como la Organización Mundial del Comercio, y su expansión internacional, con exportaciones de capital a países africanos y latinoamericanos, todo en la primera década del siglo XXI, son ejemplos del amplio conjunto de políticas promovidas por el gobierno chino bajo la estrategia *going global*, oficial en 2001, aún bajo Jiang Zemin, que ya estaban dirigidas a apoyar la internacionalización de las empresas nacionales chinas.

En este sentido, destacamos la formación de los BRICS en ¹¹2006, encabezados por el Estado chino. La cumbre de los BRICS. La cumbre de los BRICS se ha celebrado anualmente desde 2009, y tiene como principal realización la formación del Nuevo Banco de Desarrollo, el Banco de los BRICS, con sede en Shanghai, China. Al mismo tiempo, se destacan las relaciones bilaterales de China con Brasil, con visitas diplomáticas entre los presidentes Luis Inácio Lula da Silva y Hu Jintao en 2004 (Junqueira, 2020).

En este período, comienza el aumento de las exportaciones de productos de China al resto del mundo, incluido Brasil. Como veremos, en la balanza comercial Brasil-China, el país asiático, al inicio de este proceso, exportó productos producidos a gran escala, estandarizados y sin diferencial de marca, como juguetes y juegos de plástico genéricos que fueron amasados en los mercados mundiales y en Brasil en la década de 1990. La excepción a este estándar de producción ya era practicada por las empresas multinacionales instaladas en el país.

A principios de este siglo, el estándar tecnológico de las empresas chinas ya está modificado y ya compuesto por conglomerados intensivos en tecnología de vanguardia, como en el sector de las telecomunicaciones y la tecnología de la información. Cabe señalar que el desarrollo de estas empresas tecnológicas chinas tuvo lugar, en gran medida, a partir de la formación de asociaciones con empresas multinacionales japonesas, estadounidenses y europeas, que ya estaban instaladas en China, especialmente en la Zonas Económicas Especiales (ZEE). La formación obligatoria de *joint ventures* (empresas conjuntas) con empresas nacionales permitió la apropiación de *know-how* (conocimientos técnicos) de transferencias de tecnología para el

stlouisfed.org/series/DEXCHUS

¹¹ <https://www.ipea.gov.br/forumbrics/pt-BR/conheca-os-brics.html>

desarrollo de empresas nacionales chinas. Lenovo es un caso ejemplar de este estándar de desarrollo (Coelho, 2020).

Esta dinámica se refleja en la agenda de importaciones de Brasil y China en el siglo XXI en la que se verificó el predominio de las importaciones de productos relacionados con las telecomunicaciones y la tecnología de la información, que tienen un alto valor agregado y refuerzan la lógica de la relación centro-periferia entre los dos países.

2. BALANZA COMERCIAL ENTRE BRASIL Y CHINA ENTRE 2000 Y 2020

En las dos primeras décadas de este siglo, Brasil y China intensificaron sus relaciones comerciales. La corriente del comercio (suma de exportaciones e importaciones) entre los dos países, en el año 2000, no alcanzó el 2% de los valores registrados en la balanza comercial brasileña, pero diez años después, China ya representaba, en términos nominales, el 15% del valor móvil, un aumento del 707% en la balanza comercial brasileña y del 2.345% en la cadena comercial.

Y en 2020, el 39% de todas las exportaciones de Brasil se destinaron al país asiático y el 27% de las importaciones realizadas por Brasil provinieron de China, un aumento del 230% de la representatividad en la balanza comercial y el 81% del flujo comercial entre los dos países en relación con 2010.

Múltiples factores influyeron en esta evolución, como se ve a lo largo del texto; la tabla 1 presenta datos sobre la balanza comercial de Brasil y la participación en la balanza comercial brasileña, evidenciando la evolución anual de esos datos.

Algunas consideraciones iniciales son relevantes acerca de estos datos consolidados. Nótese que la balanza comercial entre los dos países solo se convierte en superávit para Brasil, desde 2009, debido principalmente al aumento de las exportaciones.

En 2020, el superávit comercial con China de US\$ 34 mil millones representó el 72% del resultado de toda la balanza comercial de Brasil con el resto del mundo (US\$ 47.000 millones), lo que demuestra un alto nivel de concentración, o dependencia, en relación con la generación de monedas internacionales, dentro del ámbito de la balanza de pagos brasileña.

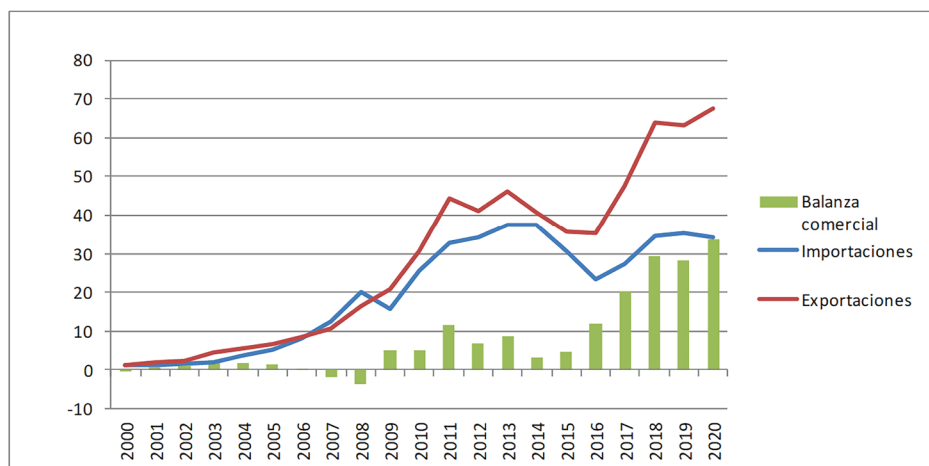
Tabla 1
Balanza comercial, participación de China, entre 2000 y 2020. Ymiles
de millones de dólares a precios corrientes (FOB)

Año	Balanza comercial brasileña				Balanza comercial Brasil- China				% de participación de China en la balanza comercial brasileña		
	Import	Export	Balance	Flujo comercial	Import	Export	Balance	Flujo comercial	Part Import	Part Export	Part Flujo comercial
2000	56	55	-1	111	1	1	0	2	2	2	2
2001	55	58	3	114	1	2	1	3	2	3	3
2002	47	60	13	107	2	3	1	4	3	4	4
2003	48	73	25	121	2	5	2	7	4	6	6
2004	63	96	34	159	4	5	2	9	6	6	6
2005	73	119	45	192	5	7	1	12	7	6	6
2006	91	138	47	229	8	8	0	16	9	6	7
2007	120	161	40	281	13	11	-2	23	10	7	8
2008	173	198	25	371	20	17	-4	37	12	8	10
2009	128	153	25	281	16	21	5	37	12	14	13
2010	182	202	20	384	26	31	5	56	14	15	15
2011	226	256	30	482	33	44	12	77	14	17	16
2012	223	242	19	466	34	41	7	75	15	17	16
2013	240	242	2	482	37	46	9	83	16	19	17
2014	229	225	-4	454	37	41	3	78	16	18	17
2015	171	191	20	362	31	36	5	66	18	19	18
2016	138	185	48	323	23	35	12	58	17	19	18
2017	151	218	67	368	27	47	20	75	18	22	20
2018	181	239	58	420	35	64	29	99	19	27	23
2019	177	225	48	403	35	63	28	99	20	28	24
2020	127	174	47	301	34	68	34	102	27	39	34

Fuente: Comexstat, 2021. Elaboración propia.

Es posible observar dos movimientos de contracción del comercio brasileño actual con el resto del mundo, el primero entre 2014 y 2017 y el segundo entre 2019 y 2020, reflejando crisis en Brasil. Los impactos de estas crisis se reflejaron en las importaciones brasileñas de productos chinos, pero no en las exportaciones. También hay un fuerte impacto del precio del dólar frente al real. La devaluación de la moneda brasileña repercutió en los términos de cambio entre los dos países (mayor restricción a las importaciones por el efecto del tipo de cambio), ya que el precio de la moneda china (Yuan) frente al dólar se mantuvo razonablemente estable en el mismo período¹². Para 2020, también se deben tener en cuenta los impactos de la pandemia de Covid-19, que ha reducido el comercio en todo el mundo. Esta información se puede ver en la ilustración 1¹³.

Gráfico 1
Balanza comercial Brasil-China de 2000 a 2020.
En billones de dólares en precios corrientes (FOB)



Fuente: Comexstat, 2021. Elaboración propia.

¹² Se vendió un dólar a 3,32 reales el 12/2017, 4,03 reales el 12/2019 y 5,43 reales el 05/2020. Entre el 12/2017 y el 05/2020 hubo una devaluación del real del 64% frente al dólar. fuente: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/historicocotacoes>

¹³ Un dólar se vendió a 6,57 yuanes el 12/2017, 6,96 yuanes el 12/2019 y 7,06 yuanes el 05/2020. Entre el 12/2017 y el 05/2020 se produjo una devaluación del yuan del 7% frente al dólar. Fuente: <https://fred.stlouisfed.org/series/DEXCHUS>

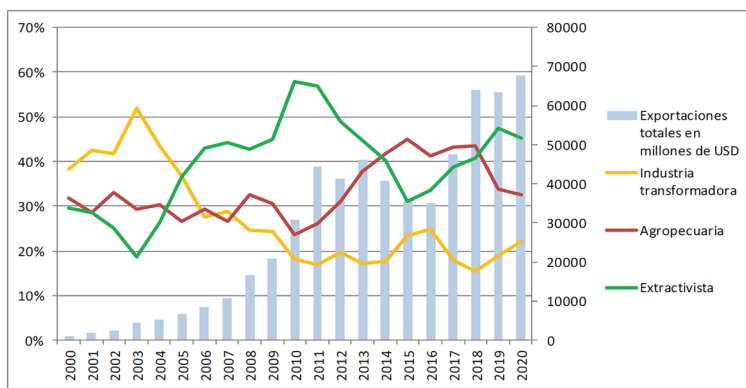
1.1. La pauta de exportaciones de Brasil para a China

Un análisis más profundo de la balanza comercial Brasil-China en los primeros veinte años del siglo XXI nos permite hacer algunas inferencias, además del notorio crecimiento de las relaciones comerciales. Hubo cambios significativos en la composición del arancel de exportación de Brasil a China. Los productos de la industria manufacturera pierden relevancia, al mismo tiempo que hay un aumento en la exportación de productos primarios, con menor valor agregado, lo que refleja la pérdida de competitividad de las empresas industriales brasileñas y la intensificación de los intercambios desiguales entre los países.

La característica más llamativa de la agenda exportadora brasileña a China es la evolución de los productos primarios, aunque hasta 2003, la participación de los productos de la industria manufacturera alcanzó la marca del 52%. El predominio de los productos primarios en el arancel de exportación se produjo con el aumento de las exportaciones de productos extractivos (sobre todo mineral de hierro) en 2006, cuando ahora representa el 40% del total exportado. Al año siguiente, los productos agropecuarios también superaron el valor exportado de los productos industriales. Desde 2006, la suma de las representaciones de los productos extractivos y agropecuarios nunca ha sido inferior al 70% de la composición total del arancel de exportación. En 2018, en su apogeo, esos productos, representaron el 84% de las exportaciones brasileñas a China.

Gráfico 2

Exportaciones totales y participación por sector productivo de las exportaciones brasileñas a China, entre 2000 y 2020. En millones de dólares



Fuente: Comexstat, 2021. Elaboración propia.

Observada desde Brasil, la composición de la agenda refleja el fortalecimiento de la agricultura (carne y granos, especialmente) dirigida al mercado mundial y revela la reprimarización de las exportaciones brasileñas, mientras que es evidente que China cumple con sus estrategias para la adquisición de materiales industriales y materias primas que no tiene internamente y la garantía de la seguridad alimentaria de su población. La ligera disminución del valor de las exportaciones entre 2019 y 2020 está asociada a las variaciones cambiarias a las que ya nos hemos referido.

Desagregado el arancel de exportación, con productos que representan más del 2% en el valor de las exportaciones, su examen revela baja heterogeneidad de la mezcla de productos exportados, que no sólo persiste, sino que se reduce durante el período analizado, con lo que se puede observar en la tabla 2.

Tabla 2
Posición de los productos en la agenda exportadora Brasil-China en años seleccionados: representación de productos que conforman hasta el 2% de la agenda anual

Posición en la cesta	Producto	Participación en la cesta (%)
2000		
1	Cultivo de cereales (excepto arroz), legumbres y semillas oleaginosas	31
2	Minería de hierro	25
3	Pulpa, papel y cartón	6
4	Productos de tabaco	4
5	Hierro y acero básicos	3
6	Aeronaves y maquinaria relacionada	3
7	Extracción de petróleo crudo	3
8	Aceites y grasas vegetales y animales	3
9	Aserrado y cepillado de madera	3
10	Plástico y caucho sintético en formas primarias	3
11	Curtidos y prendas de cuero	2
2005		
1	Minería de hierro	26

2	Cultivo de cereales (excepto arroz), legumbres y semillas oleaginosas	25
3	Extracción de petróleo crudo	8
4	Hierro y acero básico	8
5	Pulpa, papel y cartón	4
6	Curtidos y prendas de cuero	4
7	Productos de tabaco	4
8	Aceites y grasas vegetales y animales	3
9	Aserrado y cepillado de madera	2
2010		
1	Minería de hierro	43
2	Cultivo de cereales (excepto arroz), legumbres y semillas oleaginosas	23
3	Extracción de petróleo crudo	13
4	Pulpa, papel y cartón	4
5	Aceites y grasas vegetales y animales	3
2015		
1	Cultivo de cereales (excepto arroz), legumbres y semillas oleaginosas	44
2	Minería de hierro	18
3	Extracción de petróleo crudo	12
4	Pulpa, papel y cartón	6
5	Procesamiento y conservación de la carne	3
6	Azúcar	2
7	Metales preciosos y otros metales no ferrosos	2
2020		
1	Cultivo de cereales (excepto arroz), legumbres y semillas oleaginosas	31
2	Minería de hierro	27
3	Extracción de petróleo crudo	17
4	Procesamiento y conservación de la carne	10
5	Pulpa, papel y cartón	4
6	Hierro y acero básico	3

Fuente: Comexstat, 2021. Elaboración propia.

Las primeras cinco colocaciones del año 2020 reflejan la reprimarización del arancel de exportación (soja, mineral de hierro, petróleo crudo, carnes procesadas y pulpa y papel), productos de baja complejidad tecnológica¹⁴, y por lo tanto tienen menor valor agregado. Sólo dos artículos, el mineral de hierro y los cereales (sobre todo la soja), representan más del 50% del arancel de exportación brasileño a China, durante todo el período examinado. En 2020 representaron el 58% de las exportaciones al país asiático.

Destacamos la evolución de las exportaciones de crudo, con un crecimiento gradual en el tiempo, cuya evolución está vinculada al desempeño del sector del petróleo y el gas en Brasil. El descubrimiento de petróleo pre-sal, anunciado por Petrobras en 2006, y los cambios en las políticas internas de la compañía¹⁵, acatado desde 2015, tienen una alta influencia, así como la participación directa de empresas chinas en el sector de la exploración en Brasil, como *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC) y *China National Oil and Gas Exploration and Development Company Ltd* (CNODC), que incluso cerraron, en consorcio con Petrobras, bloques de exploración en la mega-subasta de pre-sal realizada en 2019¹⁶.

En cuanto a la pérdida de relevancia de los productos, destacan tres: el primero, las exportaciones de plásticos y cauchos sintéticos; el segundo, el curtido y la ropa de cuero, ambas partes de la industria manufacturera, aunque también pocas intensivas en tecnología; la tercera exportación de aviones, un nicho tecnológico brasileño representado por Embraer S.A. En este caso, las exportaciones ni siquiera se encuentran entre las 30 primeras posiciones de 2018, lo que refleja el desarrollo de la industria de la aviación en China, especialmente después de la entrada en operación de COMAC ARJ21-700¹⁷ en 2015.

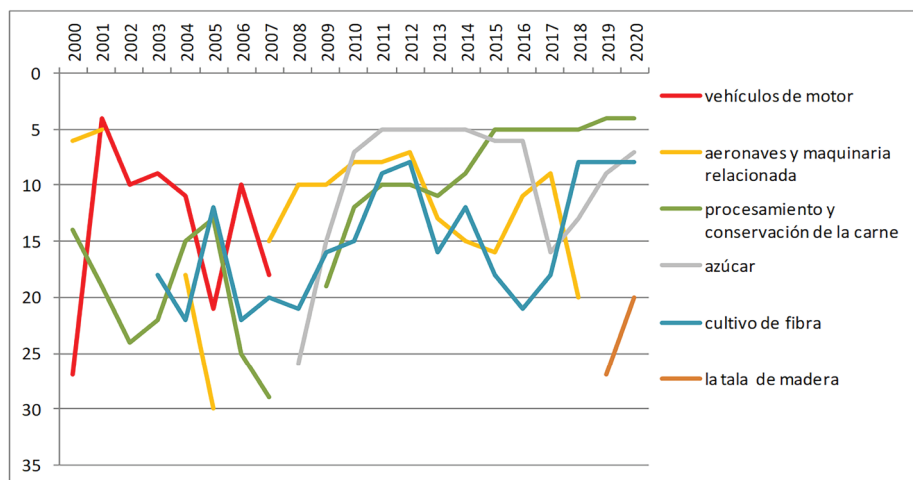
¹⁴ Como se destaca en la metodología, los tres últimos, aunque no son muy intensivos en tecnología, se consideran en la clasificación ciu como la industria manufacturera.

¹⁵ <https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/petrobras-descobre-pre-sal-em-2006-inicia-nova-era-do-ouro-negro-no-brasil-22014518>: consultado el 30/04/2021

¹⁶ <https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2019/11/11/o-que-explica-o-interesse-da-china-em-investir-no-petroleo-brasileiro.htm>: consultado el 05/05/2021

¹⁷ <https://www.airway.com.br/primeiro-jato-comercial-chines-entra-em-operacao/> : consultado el 30/04/2021

Gráfico 3
Evolución de la posición de productos seleccionados en el
sistema de exportación de Brasil con China entre 2000 y 2020



Fuente: Comexstat, 2021. Elaboración propia.

Significativa es la reducción de la relevancia de la exportación de vehículos de motor en la agenda, un ítem intensivo en tecnología con alto valor agregado, que fue el 4º producto más exportado por Brasil a China en 2001, pero a partir de 2007, ni siquiera figura entre los 30 productos más grandes exportados al país asiático. Esta evidencia también refuerza el argumento de la reprimarización de la agenda exportadora brasileña.

Dos aspectos destacados relacionados con el agronegocio son el aumento de las exportaciones de carnes procesadas y azúcar, sobre todo desde 2009 y 2008, respectivamente. Este comportamiento refleja el aumento del poder adquisitivo de la clase media china y su consecuente selectividad en el consumo diario. Las carnes procesadas alcanzaron el 4º lugar en 2020 y el azúcar alcanza el 7º lugar en 2020.

Finalmente, identificamos la mayor relevancia de exportar dos ítems que sirven como insumos para industrias con capacidad de producción instalada relativa en Brasil, el primero, los cultivos de fibras, sobre todo algodón y fibras sintéticas (en posiciones intermedias desde 2003, alcanzando el 8º lugar en 2018 y permaneciendo en él hasta 2020), y productos relacionados con la explotación de madera *in natura*, cuya primera aparición entre

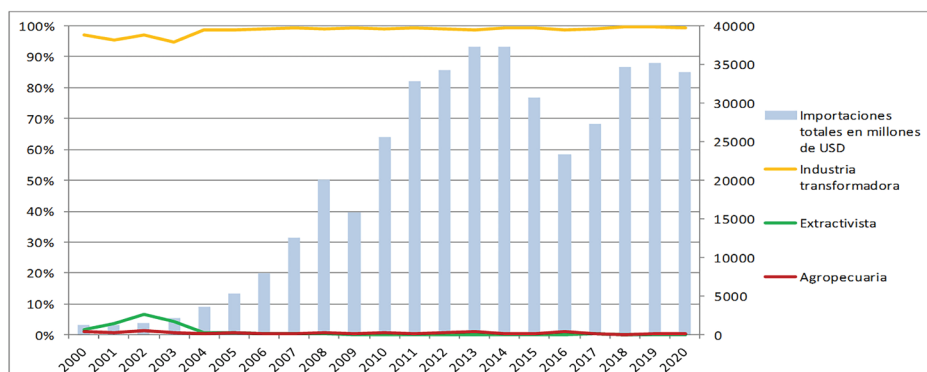
los 30 artículos más grandes exportados ocurrió en 2019, y ya aparecen en el lugar 20 en el año 2020.

3.2. Arancel de importación de Brasil con China

Las importaciones brasileñas de productos chinos mostraron un crecimiento significativo desde principios del siglo XXI. Sin embargo, la composición del arancel de importación no presenta cambios significativos, ya que los productos de la industria de transformación representan más del 92% del arancel de importación durante todo el período, según consta en la ilustración 4.

Gráfico 4

Participación por sectores en las importaciones brasileñas totales procedentes de China. En millones de dólares, y de 2000 a 2020



Fuente: Comexstat, 2021. Elaboración propia.

En el breve periodo comprendido entre 2000 y 2003, se ha producido un ligero crecimiento en el sector extractivista, que se debió a la importación de carbón. Este período coincide con la crisis energética experimentada en Brasil a principios del siglo XXI.

También destacamos la heterogeneidad de la agenda de productos importados, que se fue diversificando a lo largo del período, como podemos ver en la tabla 3.

Tabla 3
Posición de los productos con más del 2% en la agenda de importación de Brasil-China en años seleccionados

Posición en la cesta	Producto	Participación en la cesta (%)
2000		
1	Productos químicos básicos	8
2	Ordenadores y equipos periféricos	6
3	Electrónica de consumo	6
4	Componentes y placas electrónicas	4
5	Productos del horno de coque	3
2005		
1	Electrónica de consumo	17
2	Ordenadores y equipos periféricos	9
3	Productos químicos básicos	8
4	Componentes y placas electrónicas	7
5	Equipo de comunicación	5
6	Instrumentos ópticos y equipos fotográficos	5
7	Tejido textil	3
8	Productos del horno de coque	3
9	Motores eléctricos, generadores, transformadores y aparatos de distribución y control de electricidad	3
10	Otros equipos eléctricos	2
2010		
1	Ordenadores y equipos periféricos	9
2	Electrónica de consumo	8
3	Equipos de comunicación	6
4	Componentes y placas electrónicas	6
5	Productos químicos básicos	6
6	Hierro y acero básicos	6
7	Otras máquinas de uso general	3

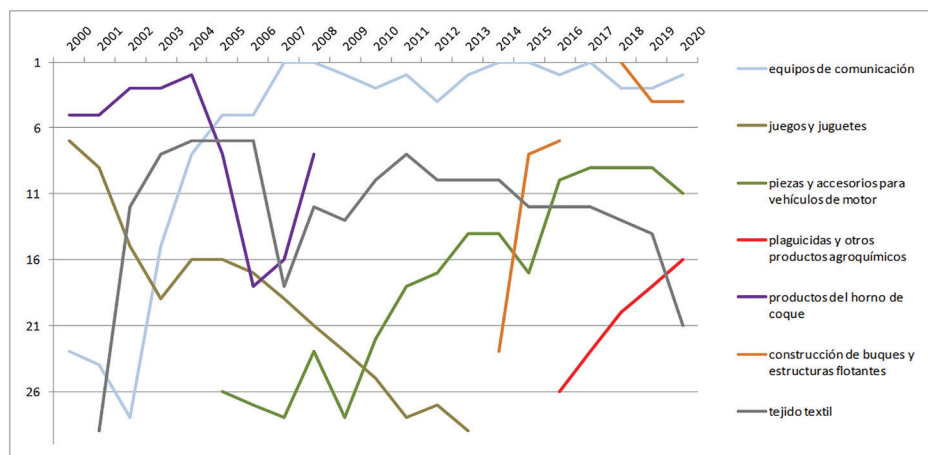
Posición en la cesta	Producto	Participación en la cesta (%)
8	Motores eléctricos, generadores, transformadores y aparatos de distribución y control de electricidad	3
9	Ropa, que no sea de piel	3
10	Tejido textil	2
11	Otros equipos eléctricos	2
12	Instrumentos ópticos y equipos fotográficos	2
2015		
1	Equipos de comunicación	8
2	Productos químicos básicos	7
3	Electrónica de consumo	6
4	Ordenadores y equipos periféricos	5
5	Ropa, que no sea de piel	5
6	Hierro y acero básicos	4
7	Componentes y placas electrónicas	4
8	Construcción de buques y estructuras flotantes	3
9	Motores eléctricos, generadores, transformadores y aparatos de distribución y control de electricidad	3
10	Otros equipos eléctricos	3
11	Otras máquinas de uso general	2
12	Tejido textil	2
13	Aparatos electrodomésticos	2
14	Abonos y compuestos nitrogenados	2

Fuente: Comexstat, 2021. Elaboración propia.

Desde 2007 se produjo un aumento más marcado de las importaciones de productos electrónicos y de telecomunicaciones, lo que refleja tanto la menor capacidad de producción brasileña de artículos de mayor valor añadido como el aumento de la competitividad de los productos chinos.

Gráfico 5

Evolución de la posición de productos seleccionados en el área de importación de Brasil con China entre 2000 y 2020



Fuente: Comexstat, 2021. Elaboración propia.

La importación de productos para la generación de electricidad está directamente relacionada con la entrada china de este mercado en Brasil, destacando la victoria del consorcio formado por *State Grid* con Eletrobrás¹⁸, en la subasta de líneas de transmisión de la planta de Belo Monte, en 2014. El sector eléctrico estatal chino opera en Brasil desde 2010, y en 2017 compró la Piratininga Force and Light Company (CPFL),¹⁹ que posee el 14% de su participación en el mercado nacional de distribución de electricidad en Brasil. Específicamente en este tema (motores eléctricos, generadores, transformadores y dispositivos de distribución y control de energía eléctrica), destacamos su ocurrencia en la agenda exportadora Brasil-China, entre 2001 y 2017, pero en posiciones intermedias, este ítem pierde relevancia en las exportaciones de 2018. El cambio de comportamiento, de vendedor a comprador, de un artículo de alto valor agregado, refuerza nuestras inferencias sobre la reprimarización de la agenda exportadora de Brasil.

¹⁸ <https://oglobo.globo.com/economia/consorcio-formado-por-chineses-pela-elektrobras-vence-leilao-de-transmissao-de-belo-monte-11531977> : consultado el 30/04/2021

¹⁹ <https://www.cpfl.com.br/institucional/stategrid/Paginas/default.aspx> : consultado el 07/05/2021

El comportamiento de las importaciones de algunos productos seleccionados llama la atención, debido a la pérdida o ganancia de relevancia en la agenda en su conjunto. En el gráfico 5, a continuación, identificamos la variación en la posición de determinados temas de la agenda de importación, sobre la base de sus respectivas representaciones en relación con los importes en dólares movidos año tras año:

Destaca la evolución de la posición en la agenda de importación de equipos de comunicación, pasando de la vigesimoséptima posición al primer puesto ya en 2007. El aumento de las importaciones de pesticidas y productos agroquímicos que comienzan a aparecer en las primeras posiciones es solo a partir de 2017, pero que en 2020 ya aparecen en decimosexta posición. Esta evolución es emblemática, ya que tales artículos son ingredientes utilizados en el sector agroindustrial.

Otros temas que ganan relevancia en la agenda de importación son las piezas y accesorios para vehículos (avanzan del puesto 27 en 2005 al 11 en 2020) y la construcción de buques y estructuras flotantes (primera aparición en 2014, en 23° posición, alcanza la primera posición en 2018, en 2020 aún destaca en 4° lugar). El comportamiento de este último ítem merece una apreciación más detallada: aparece en la agenda exportadora de Brasil a China, en los años 2004 y 2015, indicando una tendencia de cambio en los flujos: de exportador, Brasil se convierte en importador, de un ítem de alto valor agregado.

Finalmente, identificamos la pérdida de representatividad y los rubros con menor valor agregado, como los juegos y juguetes (en los primeros lugares entre 2000 y 2007, pierden relevancia desde 2008), y los productos de horno de coque (insumos de la industria siderúrgica), que aparecieron en el 5° lugar en el año 2000 y, a partir de 2008, deja de estar entre las treinta primeras colocaciones de la agenda de importación. Destacamos el aumento en la relevancia de la agenda de importación, especialmente en los últimos cinco años de productos de la industria de la transformación: química fina, fármacos, fertilizantes y electrónicos.

CONSIDERACIONES FINALES

Este texto argumenta que la composición de la balanza comercial de Brasil con China tiene raíces históricas, vinculadas a las trayectorias que han estado ocurriendo desde la crisis estructural del capitalismo, en la década de

1970 hasta la actualidad. Buscamos proporcionar evidencia de que cada uno de los dos países redefinió los medios para ordenar sus economías internamente, así como la mejor manera de entrar en el contexto mundial. Brasil, en ese momento con su economía más integrada con el sistema internacional, se vio fuertemente afectado por la disminución de los flujos financieros externos, con consecuencias negativas para su desarrollo, especialmente en el sector industrial. Esta restricción financiera dificultaba la ampliación de las cadenas productivas existentes y el avance en la implementación de otras nuevas, en un momento de salto tecnológico. Los gobernantes optaron por aumentar las inversiones en la modernización de la agricultura, sin reforzar la integración de la demanda de insumos agroquímicos con la producción industrial nacional. Desde el principio, el mercado exterior fue el destino de su producción. La reducción de la liquidez internacional también se diseñó en la economía brasileña en forma de “la crisis de la deuda externa”. La persistencia de altas tasas de inflación durante dos décadas también es parte de este escenario.

Las respuestas de Brasil a la crisis se produjeron, casi a través de sucesivos planes para combatir la inflación y renegociaciones de la deuda externa, a lo largo de casi todo el período. Estos planes se inspiraron en proposiciones neoliberales de ajustes estructurales de organizaciones interestatales internacionales comandadas por potencias tradicionales. Ni siquiera las pruebas de fortalecimiento del mercado interior y promoción de políticas para la reanudación de la industria, entre los años de los gobiernos del *Partido dos Trabalhadores*, fueron capaces de impulsar la integración productiva interna, ni de revertir el ciclo de integración internacional pasiva.

China, libre de restricciones internacionales en el momento del estallido de la crisis, y guiada por el propósito de promover la modernización de su sistema industrial más allá de la industria básica, pudo atraer inversiones extranjeras con un estricto control de las autoridades monetarias internas. Este país asiático promovió la expansión de su sistema de producción industrial con la implementación de conglomerados industriales intensivos en tecnología de punta, como las telecomunicaciones y la tecnología de la información.

En este proceso, China, por un lado, buscó un mercado internacional de suministro de materias primas y energía para trasladar su sistema productivo y alimentario a fin de garantizar la seguridad alimentaria de su población. Por otro lado, el mercado exterior absorbe su excedente de bienes, cada vez más compuesto por productos de alto valor agregado.

Dadas las diferentes trayectorias y sus respectivos resultados, es posible concluir, a partir del análisis del equilibrio de Brasil con China, durante el período estudiado, que Brasil profundizó su dependencia estructural de la inserción en la división internacional del trabajo. Si al comienzo del período todavía estaban entre los productos exportados bienes de la industria de procesamiento, con cierta diversificación y complejidad, entonces la agenda se especializa en la exportación de productos agrícolas y minerales. Las importaciones, por su parte, también fueron especializadas, pero por concentración en productos manufacturados de mayor valor agregado. Por lo tanto, la balanza comercial positiva a favor de Brasil debe ser interpretada no sólo por la perspectiva contable, sino a través del prisma de sus efectos de mediano y largo plazo para el desarrollo del país.

REFERENCIAS

- Coelho, André Pires Batista (2020). Estado desenvolvimentista e fomento às tecnologias de informação e comunicação: Análise do direcionamento de Brasil e China no contexto internacional de globalização e neoliberalismo. (Tesis de Maestría). Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (1977). *Estudios económicos para América Latina*. Naciones Unidas: Santiago de Chile.
- Costa Pella, Antonio. F. (2019). Relações comerciais entre Brasil e China a partir dos anos 2000: Uma análise do conteúdo tecnológico. *Revista de Estudos Sociais*, 21(42): 138-160.
- Fiori, José Luís (2001). *O Brasil no espaço*. Petrópolis: Editora Vozes.
- _____(1995). *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight.
- Harvey, David (2010 [2001]). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Anna Blume.
- Hirsch, Joachim (2010). *Teoria materialista do Estado*. Rio de Janeiro: Revan.
- IPEA (2021). *China: Importações dos principais subsetores do agronegócio e o market share brasileiro* [Nota técnica] IPEA, 26.
- Jerkins, Rhys. (2015). Is Chinese Competition Causing Deindustrialization in Brazil?. *Latin American Perspectives*, 42(6): 42-63.
- Junqueira, Emerson Maciel (2020). *A posição brasileira na política going global da China (2000-2018)* (Tesis de Maestría). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

- Marques, Tomas y Campos, Reinaldo (2020). Uma análise do comércio bilateral Brasil-China: A deterioração dos termos de troca e o caso da Soja. *Revista Tempo do Mundo*, (24): 379-402.
- Medeiros, Carlos A. y Cintra, Maria Rita. V. (2015). Impacto da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos. *Brazilian Journal of Political Economy*, 35(1): 28-42.
- Medeiros, Carlos A. (1998). Globalização e a inserção diferenciada da Ásia e da América Latina. En Maria Tavares y Jose Fiori (orgs.) *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes.
- ____ (2006). A China como um duplo polo na Economia Mundial e a Recentralização da Economia Asiática. *Revista de Economia Política*, 26(3): 381-400.
- Nogueira, Isabela (2018). Estado e Capital em uma China com classes. *Revista de Economia Contemporânea*, 22(1): 1-23.
- ____ (2019) Acumulação, Distribuição e Estratégia sob Mao: Legados do maoísmo para o desenvolvimento da China. *Carta Internacional*, 14(2): 27-51
- Oliveira, Nelson (1999). Neocorporatismo e Estado: a construção do espaço de dominação setorial. *Organização e Sociedade*, 15(6): 135-147.
- Ramos, Leonardo César S. (2015). *Hegemonia, revolução passiva e globalização: o sistema G7/8*. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas.
- Rico, Carlos (1978). Interdependencia y trilateralismo: origenes de una estratégia. *Cuadernos Semestrales CIDE* (2):1-2.
- Souza, Antonio Renildo de Almeida (2018). *Estado e Capital na China*. Salvador: Edufba.
- De Souza, Nilson. A (1987). *A nova ordem econômica internacional*. São Paulo: Global.
- Terra. Maria Cristina Trindade (1999). A renegociação da dívida brasileira de 1994: uma cura para a dívida pendente. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 29(3): 297-314.
- Vasconcelos, Jonnas (2020). *Agenda regulatória dos BRICS*. Belo Horizonte: Dialética.
- Wilkinson, John; Wesz, Junior, y Valdemar, João (2013). Underlying issues in the emergence of China and Brazil as major global players in the new South-South trade and investment axis: *International Journal of Technology Management & Sustainable Development*, (12): 245-260.

REORIENT AMÉRICA LATINA: LAS NUEVAS RUTAS DEL DESPOJO VAN HACIA CHINA. EL CASO DE BRASIL Y DE LA MINERA TRANSNACIONAL VALE

DARIO CLEMENTE¹

INTRODUCCIÓN

Al finalizar el siglo pasado, André Gunder Frank (1997) nos dejó un pronóstico concluyente: el eje de la economía global estaba volviendo ahí donde había pertenecido históricamente: a Oriente; y, así, se abría una nueva era asiática. Más de dos décadas después, la afirmación de Asia, en general, y de China, en particular, en tanto polo productivo mundial y frontera de la acumulación capitalista parece confirmar la esencia de ese vaticinio. Para América Latina, el aumento exponencial de la demanda asiática de bienes primarios para su transformación en insumos industriales, que se ha observado a partir de inicio de siglo, ha tenido efectos disímiles. Por un lado, como parte del más amplio “boom de las *commodities*”, ha permitido a los países de la región lograr una rápida recuperación económica tras los experimentos fallidos de neoliberalismo político y económico durante la década de 1990, generando superávits comerciales récord y aumentos de las reservas de divisas extranjeras “fuertes” (Vadell, 2011; 2014). Por el otro, se ha observado una profundización de la tradicional especialización de la región en la explotación de recursos naturales, así como de procesos de reprimarización, desindustrialización de la economía y el redireccionamiento

¹ Doctor en Ciencias Sociales, Instituto de América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires/CONICET. Profesor en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: dclemente.cbta@gmail.com

de las exportaciones de esas *commodities* hacia China (Katz, 2016; Svampa y Slipak, 2015).

Este fenómeno ha sido estudiado a través del análisis de la balanza comercial y de la matriz productiva de los distintos países de la región. En este capítulo, en cambio, proponemos abordarlo desde el caso particular de una empresa trasnacional, la minera brasileña Vale, ya que la trayectoria histórica de esta firma ilustra la evolución de las relaciones de dependencia de la economía más grande de la región y permite enfocar la restructuración de fondo de la relación centro-periferia que ha implicado, para América Latina, la fase global reciente. En efecto, el caso de Vale nos permite ocuparnos de dos de los rasgos principales de este viraje —o reorientación— en la inserción periférica y subordinada de Brasil y de la región en la economía mundial: la profundización de los procesos de desindustrialización y reprimarización económica ya activos y el establecimiento de nuevas relaciones de dependencia con el continente asiático. Con respecto a lo primero, se puede decir que la minería ha sido, históricamente, emblema de la dependencia de América Latina, desde la explotación colonial de Potosí hasta la consolidación del más moderno capitalismo extractivista que atañe a toda la región (Machado Aráoz 2017; Peregalli 2020; Svampa 2013). No es meramente un dato simbólico, entonces que, como veremos, Vale haya sido creada con financiamientos estadounidenses para proveer mineral de hierro a las potencias aliadas durante la Segunda Guerra Mundial, y que su desarrollo sucesivo haya estado caracterizado por una escasa elaboración industrial del producto, así como por el mantenimiento de un modelo centrado en la extracción y exportación del mineral sin transformar. La reagudización de este rasgo histórico de la región se entrelaza con la nueva centralidad china: mientras que desde su creación hasta la década de 1990 la casi totalidad de la producción de Vale era exportada a los países centrales, en los últimos veinte años esta empresa ha desarrollado una estrategia y una red logística global orientada a servir principalmente el mercado chino.

Así, en la primera parte de este texto reconstruimos brevemente el lugar de la emergencia de China como potencia mundial en el mapa de las relaciones centro-periferia, proponiendo una lectura donde este fenómeno es parte central de una recuperación crítica de la Teoría de la Dependencia y contribuye a comprender las nuevas relaciones de dependencia que caracterizan la inserción internacional de América Latina, en general, y de Brasil, en particular, en la fase reciente de mundialización del capitalismo. En la segunda parte, mostramos cómo el desarrollo de la industria minera

en Brasil se ha definido históricamente por relaciones de dependencia, por su función de provisión de insumos para las industrias de los países centrales y el escaso aprovechamiento local y cómo, en ese sentido, la trayectoria de internacionalización y expansión de Vale no ha impedido la consolidación de un modelo fundado en la extracción y exportación en bruto de unos pocos minerales clave.

En la tercera parte explicamos cómo esta tendencia se acentuó en las últimas dos décadas, reforzada por la creciente rentabilidad del comercio de estos minerales y por el aumento exponencial de la demanda asiática, hasta el punto de transformarse, para Vale, en una verdadera opción estratégica que, a pesar de los efectos reprimarizadores sobre la economía brasileña, apuesta todo a una competencia internacional a la baja, que gira alrededor del abaratamiento de los costos de extracción y de transporte para servir de forma prioritaria al mercado chino. Finalmente, en la cuarta y última parte nos concentramos sobre los efectos de esta reorientación estratégica de Vale sobre la sociedad brasileña a la hora de fomentar un desarrollo en sentido integral. En este sentido, mostramos de qué modo, a pesar de la importancia de sus actividades para la balanza comercial de Brasil, la trayectoria exitosa de Vale diverge crecientemente de los efectos negativos que estas tienen en términos económicos, sociales y medioambientales a nivel doméstico.

1. NUEVO SIGLO, NUEVAS RELACIONES DE DEPENDENCIA PARA AMÉRICA LATINA

Con la publicación de *ReORIENT: Global Economy in the Asian Age* en 1997, el economista y sociólogo alemán André Gunder Frank no solo anunciaba la apertura de una nueva era asiática, sino que completaba otro, poderoso, viraje en su perspectiva teórica. Tras haber declarado el ocaso de la Teoría de la Dependencia en la década de 1970 y haber abrazado la visión global que ofrecía la teoría del Sistema Mundo, en el ocaso del siglo pasado procedía a abandonar también este último campo, por considerarlo “eurocéntrico” en sus premisas conceptuales y en conclusiones empíricas (Katz, 2018). Ambas metamorfosis (auto) críticas tuvieron un punto en común: la atribución de una gran relevancia al fenómeno de la expansión económica del Sudeste Asiático y, sucesivamente, a la agresiva emergencia de China. Así, en la nueva perspectiva de Gunder Frank, el retorno de Oriente a su histórico lugar de centro de la economía mundial invalidaba, no solo el modelo

metrópoli-satélite que proponía la Teoría de la Dependencia, con su estructura tan anclada al lugar central de Occidente, sino también los cimientos mismos de la conceptualización de la dependencia y de la reproducción perpetua del subdesarrollo en las periferias del capitalismo (Katz, 2018).

No obstante, desde entonces otros autores han propuesto una recuperación crítica de los tópicos centrales de la Teoría de la Dependencia fundada, entre otros aspectos, sobre el ascenso económico y político mundial de China, considerado como eje central de la nueva realidad global y no como campana fúnebre para un enfoque que, en su conjunto, tanto ha ayudado en la comprensión de la inserción internacional de América Latina. Desde la caracterización de China como “imperio en formación” (Katz, 2018) hasta la recuperación del concepto de Marini (1969) de subimperialismo (Féliz, 2019; Bond, 2015), el rasgo común a estas interpretaciones –las cuales se colocan explícitamente en la senda de la Teoría Marxista de la Dependencia– es el reconocimiento de la transformación del gigante asiático en una potencia mundial, muy lejos ya de pertenecer a la periferia “dependiente”. El núcleo de esta caracterización, por cierto, se encuentra en la nueva capacidad -renovada, en el planteo de Gunder Frank- de China de retener buena parte del excedente de valor producido, limitando el histórico drenaje de capitales hacia Occidente (Katz, 2021a, 2021b). Corolario necesario de este fenómeno es que el desarrollo del capitalismo chino se apoyó, en esta fase, en nuevos mecanismos de transferencia de plusvalía, extracción de renta y drenaje de capitales que han favorecido al país asiático. Es decir, nuevas relaciones de dependencia, que China establece no solo con su periferia asiática, sino con otros países en África y América Latina (Katz, 2021a). En efecto, siempre preocupados por el devenir de América Latina, estos autores (Katz, 2018; Féliz, 2019; Bond, 2015) relevan cómo la emergencia de China se da en el marco de la consolidación de la mundialización del capital como tendencia histórica, y horizonte político y de investigación ineludible para una renovada Teoría de la Dependencia.

De este modo, desde la década de 1970 las modalidades de conformación de un mercado mundial estructurado alrededor del protagonismo del capital financiero, la internacionalización productiva y la liberalización comercial han modificado profundamente las condiciones de la inserción periférica de América Latina en la economía global. En particular, el crecimiento del intercambio comercial con los países asiáticos que se ha dado en los últimos años ha contribuido a establecer nuevas relaciones de dependencia fundadas alrededor de la gravitación de las exportaciones de *commodities*

naturales, la cual, a su vez, ha impulsado procesos de reprimarización económica en toda la región. En efecto, por un lado, el aumento exponencial de la demanda asiática de bienes primarios para su transformación en insumos industriales —como parte del más amplio “boom de las *commodities*” a nivel global— ha permitido a los países latinoamericanos, a partir del nuevo milenio, lograr una rápida recuperación económica tras las sucesivas crisis de finales de siglo, generando superávits comerciales récord y aumentos de las reservas de divisas extranjeras “fuertes” (Vadell, 2011, 2014). Por el otro, ha producido una profundización de la tradicional especialización de la región en la explotación de recursos naturales, así como de procesos de desindustrialización de la economía y el redireccionamiento de las exportaciones de esas *commodities* hacia China (Katz, 2016; Svampa y Slipak, 2015).

Cabe destacar que esta nueva relación económica con China se da en el marco del desarrollo de las llamadas Cadenas Globales de Valor (CGV), las cuales, según el último informe especializado del Banco Mundial (2021), ya serían responsables por el 50% del comercio mundial. Es importante aclarar que el concepto de cadena de valor ha sido empleado por el mainstream económico para representar no solo la expansión global de la actividad de las empresas transnacionales, basada en una búsqueda de rentabilidad exacerbada y fundada sobre la expansión geográfica, sino, sobre todo, la organización de sus operaciones a través de modelos de subcontratación y deslocalización de la producción. En efecto, la progresiva internacionalización de los procesos productivos habilitada por las mejoras tecnológicas y de transporte (Milberg, 2007) ha permitido que estos se llevaran crecientemente a cabo a través de la realización de diferentes tareas -necesarias a la producción final de un bien o servicio- allí donde su costo sea más bajo en el mundo (Carneiro, 2015: 7 en Santarcangelo *et al.*, 2017). Desde que cada tarea sería responsable por agregar parte del valor total de los bienes producidos, la secuencia de estas, toma el nombre de Cadena Global de Valor (Milberg y Winkler, 2013). Así, la extensión sin precedentes de estas redes productivas globales ha hecho que, en los últimos años, el comercio de insumos intermedios en el mundo haya crecido mucho más que el de productos acabados o servicios (Milberg, Jiang y Gereffi, 2014).

En particular, entre 1992 y 2006, los países en desarrollo expandieron su cuota de comercio de bienes intermediarios manufacturados del 25,5% al 35,2% del total mundial (Sturgeon y Memedović, 2011). Sin embargo, en este grupo, Brasil solo representaría el 1% del total, después de países como China (8,6%), México (2,4%), Malasia (1,7%) e India (1,3%) (Mi-

roudot y Ragoussis, 2009). En este sentido, la literatura mainstream sobre desarrollo advierte que las economías más prósperas serían las que logran incorporar en su industria tareas productivas más complejas –por ende, con mayor valor agregado– e importar los insumos menos elaborados –con menor valor agregado–, es decir, aumentar la especialización vertical de su industria, o el contenido importado de sus exportaciones, y lograr un upgrade industrial (Milberg, Jiang y Gereffi, 2014; Santarcángelo *et al.*, 2017). Ahora bien, la experiencia concreta de los países menos industrializados a la hora de insertarse en las Cadenas Globales de Valor ha sido variada y se ha visto limitada por determinantes estructurales, tales como la elevada elasticidad de las importaciones, vinculada a la debilidad de la producción local; la dependencia tecnológica y la extranjerización de la industria nacional –lo que implica una descapitalización constante bajo la forma de remisión de utilidades y pago de patentes–; la debilidad de la divisa nacional y el alto costo de financiación de su deuda pública; las enormes dificultades en “escalar” el valor agregado localmente, entre otros. Lo anterior pone en entredicho la teoría y las recomendaciones de instituciones internacionales como el Banco Mundial, y pone nuevamente en la mesa la cuestión del desarrollo en sentido integral: “la alternativa no es ‘muchas o pocas inserciones en las Cadenas Globales de Valor’ y el desafío sigue siendo evitar aquellas formas de inserción internacional que impulsen un crecimiento empobrecedor y excluyente” (Santarcángelo *et al.*, 2017: 124).

En este marco, la principal economía latinoamericana, Brasil, viene buscando mejorar su inserción en las Cadenas Globales de Valor que se orientan hacia China. Sin embargo, el país sudamericano parece compartir el destino de muchas economías que se incorporan a las Cadenas desde una posición de desarrollo industrial relativo: en ausencia de un salto suficiente en el contenido tecnológico y de valor agregado de los insumos producidos, el aumento parcial de la participación en las cadenas provoca la reducción del perfil productivo y una especialización regresiva (Santarcángelo, Schteingart y Porta, 2017). Así, mientras que las exportaciones agroindustriales de Brasil crecieron en la primera década de 2000 a un ritmo récord (FIESP, 2016), las exportaciones de manufacturas se redujeron en cantidad y alcance geográfico. Lo anterior se confirma especialmente cuando se observa la evolución del comercio de Brasil con China y con Sudamérica. Mientras que en los últimos veinte años Brasil pasó a importar productos con creciente contenido tecnológico desde China (Milberg, Jiang y Gereffi, 2014), sus manufacturas de mayor valor agregado siguen siendo destinadas principal-

mente a la región Sudamericana y a otras zonas periféricas, con contadas excepciones, mientras que sus exportaciones a China son principalmente *commodities* (Slipak, 2014). Además, China —que al estar ejecutando un enorme upgrade a escala global (Kaplinsky, 2010) se ha transformado en un gran comprador de productos primarios, cuyo procesamiento mantiene generalmente en su control— aplica tarifas arancelarias a los productos elaborados de Brasil, que son menores en el caso de los insumos básicos (Milberg, Jiang y Gereffi, 2014). El principal entre estos es el poroto de soja, pero la misma política proteccionista se aplica a productos como el cuero, metales, acero, pulpa y papel (Jenkins y de Freitas Barbosa, 2012). Lo mismo ha acontecido con todos los países de la región, los cuales partían, además, de un desarrollo industrial menor (Slipak y Ghiotto, 2019). En este sentido, las Cadenas Globales de Valor que desde Brasil se orientan hacia China se caracterizan —en su mayoría— por una concentración de las tareas productivas con mayor valor agregado en ese país, mientras que el país sudamericano se especializaría crecientemente en la provisión de insumos.

Este fenómeno ha sido estudiado a través del análisis de la balanza comercial y de la matriz productiva de los distintos países de la región. Sin embargo, aquí proponemos abordarlo desde el caso particular de una empresa transnacional —local, la minera brasileña Vale, ya que la trayectoria histórica de esta empresa ilustra la evolución de las relaciones de dependencia de la economía más grande de la región y permite enfocar la restructuración de fondo de la relación centro-periferia que ha implicado, para América Latina, la fase global reciente. En efecto, el caso de Vale nos permite ocuparnos de dos de los rasgos principales de este viraje —o reorientación— en la inserción periférica y subordinada de Brasil y de la región en la economía mundial: la profundización de los procesos de desindustrialización y reprimarización económica ya activos y el establecimiento de nuevas relaciones de dependencia con el continente asiático.

2. EL MINERAL DE HIERRO EN BRASIL: UNA HISTORIA DE DEPENDENCIA

La minera Vale fue fundada por el gobierno brasileño de Getulio Vargas como empresa bajo control estatal en 1942, con el nombre de Companhia Vale do Rio Doce, así llamada por la localidad homónima ubicada en el Estado de Minas Gerais, un área rica en minerales. Junto con la Compan-

hía Siderúrgica Nacional (CSN, 1941), se creó en base a un acuerdo entre los gobiernos de Brasil y de Estados Unidos para proveer insumos para el esfuerzo bélico de los aliados durante la Segunda Guerra Mundial (Vale, 2012). A pesar de operar también con otros minerales y elementos, desde sus inicios Vale concentró sus actividades en el mineral de hierro, producido en cantidades muy superiores a la necesidad de la endeble industria metalúrgica local. Así las exportaciones brasileñas de este mineral se orientaban casi completamente a Estados Unidos y Europa, y ya por la década de 1950 la empresa era responsable del 80% del total de las mismas (Vale, 2012).

En las décadas siguientes, Vale se convirtió en la primera productora y exportadora mundial de mineral de hierro, insumo fundamental para la producción de acero, a menudo a través de su transformación en pellets, unas bolitas de mineral que, bajo esta presentación, pueden ser mejor aprovechadas en el proceso productivo en altos hornos industriales. Esto se dio, en particular, a partir del descubrimiento en la década de 1960 de los yacimientos de Carajás, en el Estado de Pará, que se estima contienen las reservas de mineral de hierro más grandes del mundo, con 18.000 millones de toneladas y una superficie de 900.000 kilómetros cuadrados (Musacchio y Lazzarini, 2014). Estos depósitos, explotados por medio de minas a cielo abierto, contienen, además, un mineral de calidad muy superior a la media, lo cual los convirtió de inmediato en un activo estratégico fundamental para que Vale se destacara de sus competidoras.

Es interesante observar cómo en sus inicios la industria minera mundial era dominada por capitales originarios de los países centrales —Gran Bretaña, en particular—. Sin embargo, a lo largo del siglo XX las operaciones de extracción se fueron trasladando paulatinamente desde Europa y Estados Unidos hacia la periferia, concentrándose en Sudamérica, África y, más recientemente, Asia. La misma Vale, al nacer incorporó dos compañías estadounidenses. En este sentido, el éxito de Vale se encuentra estrechamente vinculado a la gran disponibilidad de minerales en el territorio brasileño. En particular, Brasil posee reservas de cerca de 70 minerales (Dalpian y Chieza, 2015), y el 11,7% de las reservas mundiales de mineral de hierro, ubicándose solo después de Australia y delante de Rusia y China, lo que convierte a Brasil en el segundo mayor país en producción mundial del mineral (13,4%), después de Australia y delante de China (Statista.com, 2020). Esto se refleja en la importancia de este mineral dentro del conjunto de las exportaciones mineras brasileñas: en 2014, el 77,7% de estas correspondía al mineral de hierro (Dalpian y Chieza, 2015). Además, el mineral de hierro ocupa un lugar pri-

vilegiado dentro de las exportaciones brasileñas en su conjunto. Si en el año 2000 el hierro representaba el 5,53% de las exportaciones totales del país en términos monetarios (siendo Japón el primer comprador), en 2006 este porcentaje subía al 6,49%, y el hierro se convertía, así, en el primer producto de exportación, con China desplazando a Japón como primer comprador. A finales del período 2001-2008 el mineral de hierro constituía el 8,36% del total de las exportaciones, cantidad que en los años siguiente escaló hasta el 8,66% en 2009; el 14,32% en 2010 y el 16,33% en 2011. De este último total, casi la mitad (7,73%) se exportaba a China (Vale, 2012).

Sin embargo, en las décadas siguientes a su creación, Vale empezó también a diversificar paulatinamente sus actividades, realizando *joint ventures* con capitales internacionales y adquiriendo subsidiarias en el área de bauxita, aluminio, alúmina, manganeso, fosfato, fertilizantes, pulpa, papel y titanio. En efecto, la empresa fue fundada con el objetivo explícito de hacer de ella una empresa transnacional brasileña líder global en los sectores emergentes y estratégicos de la minería y la siderurgia, y a tal fin su internacionalización fue impulsada desde sus inicios, buscando asegurar mercados compradores para la producción local (Sposito y Santos, 2012). En este sentido, Vale protagonizó una trayectoria expansiva que la llevó a asociarse con empresas italianas, japonesas, españolas y coreanas por medio de las *joint ventures* Itabasco, Nibrasco, Hispanobras y Kobrasco, consolidando, desde la década de 1970, su lugar como segunda mayor empresa de Brasil por ventas y la mayor compañía de logística del país.

Finalmente, al comienzo del nuevo siglo Vale se focalizó en la conquista de competidoras internacionales, adquiriendo las canadienses Canico Resources (2005) e Inco (2006), así como a sus minas de níquel, además de la australiana Amci Holdings Company (2007), cuyos yacimientos le permitieron expandir la producción de carbón metalúrgico (coking coal), uno de los pocos minerales necesarios para la siderurgia de los que Brasil carece y que importa en su totalidad. Al mismo tiempo, la creciente centralidad de China en las actividades de la empresa se expresaba no solo a través del establecimiento de dos *joint ventures* en ese país en 2004, sino también por medio del aumento de la competencia entre empresas brasileñas y empresas chinas en África y Sudamérica, con el objetivo de asegurar la explotación de los recursos que el gigante asiático demanda en gran cantidad. Asimismo, la enorme red infraestructural que Vale llegó a desarrollar en Brasil no es empleada solo para transportar minerales o acero, sino también otros productos de exportación, al punto que las entradas asociadas al transporte

intermodal doméstico representan un ingreso fundamental para la empresa (García, 2012). En particular, el transporte de productos agrícolas como el poroto y el aceite de soja –pero también combustibles y fertilizantes– es particularmente rentable.

Sin embargo, la estrategia de integración vertical de Vale –es decir, la adquisición e implantación de unidades productivas “para adelante” (comercialización, distribución) y “para atrás” (materias primas, suministros) en la cadena de valor propia de su sector– no fue más allá de la extracción y transporte del mineral, y se quedó trunca al momento de desarrollar encadenamientos productivos locales en el campo de la siderurgia. En efecto, tal como afirma Cerqueira, frente al poderoso auge de los *commodities* de exportación, “la empresa ha priorizado el segmento de extracción mineral en desmedro de promover una ampliación de la transformación del acero en bienes de uso específico para la industria, lo cual ciertamente significaría una producción de mayor valor agregado” (2014: 81). Es interesante notar, al respecto, cómo el propio Ministerio de Industria, Desarrollo y Comercio Exterior de Brasil (MDIC) reconoce la existencia de esta “preferencia” de las empresas brasileñas por el negocio más rentable de la exportación de *commodities* mineras por sobre de los desarrollos siderúrgicos, lo cual afecta la inversión doméstica (MIDC, 2008). En este sentido, tal como señala Cerqueira (2014), la Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) lanzada en 2008 por el gobierno brasileño parte del presupuesto que el sector siderúrgico cuenta con una sobreproducción de casi el 100% con respecto al consumo interno, y se propone fomentar la competitividad por medio de mejoras logísticas, flexibilización de las normas ambientales y reducciones tributarias, pero, sobre todo, impulsando la expansión internacional de las empresas brasileñas y los encadenamientos productivos locales con empresas transnacionales extranjeras que exporten “productos siderúrgicos de mayor valor agregado” (MIDC, 2008). En efecto, esta realidad se refleja en la trayectoria de expansión de Vale. En los primeros años de este siglo, Vale se deshizo de todas las participaciones que tenía en grandes grupos del sector siderúrgico en Brasil: Eletrosiderúrgica Brasileira S.A. (Sibra) y Companhia Paulista de Ferro-Ligas (CPFL) en 2003, Açominas y Csn en 2000, CST en 2004, Gerdau, Nova Era Silicon y Siderar en 2006, Usiminas entre 2006 y 2009 (Vale, 2012). A raíz de esto, Vale mantiene en el país –al igual que otros gigantes del segmento siderúrgico como Votorantim y Gerdau– solamente la producción de acero semiacabado, el cual es sucesivamente exportado o procesado en Brasil por parte de empresas transnacionales extranjeras

y utilizado principalmente en la industria automovilística y aeronáutica, mientras que su producción de planos de acero laminado y ductos de acero se reduce a la subsidiaria CSI en Estados Unidos (Cerqueira, 2014). En este sentido, un aspecto particularmente interesante de este proceso es que contradice abiertamente la estrategia industrial del gobierno brasileño. En efecto, Vale se había beneficiado de las primeras privatizaciones de empresas siderúrgicas durante la década de 1990, cuando el gobierno había orientado la venta de acciones de estas hacia la minera estatal para fortalecer su posición como principal productora nacional de mineral de hierro (57% del mercado) (García, 2012). Sin embargo, en los primeros años de este siglo la venta de estas participaciones y de otras *joint ventures* siderúrgicas adquiridas en el tiempo limitaba el potencial de transformación industrial de Vale y repriminaba su especialización en la mera extracción del mineral.

Como veremos en el próximo apartado, el pasaje paulatino de una estrategia de diversificación de minerales producidos y de ampliación de las áreas geográficas en las cuales Vale operaba a nivel mundial hacia una estrategia que se concentra, más bien, en la extracción y exportación de unos pocos minerales clave (reforzando un modelo que se remonta a la creación misma de la empresa) se vincula directamente con la creciente rentabilidad del comercio de estos minerales, por un lado, y con el enorme crecimiento de la demanda asiática, por el otro.

3. REORIENT, O LA REPRIMARIZACIÓN COMO OPCIÓN ESTRATÉGICA

El gran aumento de las exportaciones de *commodities* naturales a China durante la primera década de este siglo incluyó también el sector minero. Pues a pesar de ser uno de los primeros productores mundiales de varios minerales (Cerqueira, 2014), China no cuenta con producción suficiente como para atender la demanda interna de materiales tales como cemento, hierro, acero ni aluminio, elementos estratégicos para la industria pesada. Así, para 2010 China representaba ya el 59% de la demanda global de hierro, el 37% de níquel y el 38% de aluminio (Cerqueira, 2014). Este espectacular aumento de la demanda asiática se reflejó directamente en los precios de estos metales, que entre el año 2000 y 2008 crecieron, en promedio, un 700%, potenciando la rentabilidad de las exportaciones de los minerales en bruto por encima de su transformación (Musacchio y Lazzarini, 2014). En efecto,

desde 2006, Brasil representa el principal proveedor de mineral de hierro de China (Vale, 2012), país que compra más de dos terceras partes de todo el mineral de hierro transportado por barco en el mundo, y que se ubica como el principal importador de minerales brasileños (Schvartsman, 2018).

La gravitación del mercado asiático en las exportaciones brasileñas se reflejó directamente en las actividades y los ingresos de Vale: si en 2004 el 11,7% de los ingresos totales de la empresa venían de China (Vale, 2005), este último porcentaje escaló al 38% en 2009 y, tras una sutil baja, alcanzó el 46,9% hacia 2019 (Vale, 2020b). Al mismo tiempo, en 2005 el 22,4% de las exportaciones de mineral de hierro de Vale tuvieron a China como destino, mientras que en 2010 ese porcentaje era ya del 42,9% (Vale, 2012), subiendo al 46,79% en 2013 (Dalpian y Chieza, 2015). De forma vinculada, Vale logró negociar eficazmente varias subas en el precio del mineral de hierro con la china Baosteel, que había suplantado la japonesa Nippon Steel como formadora internacional de precios (García, 2012).

Sin embargo, al cerrarse la primera década de este siglo la demanda asiática empezó a frenarse, y la vertiginosa escalada de precios de las *commodities* observada en los años anteriores se detuvo. A partir de 2009, se registró una caída en el precio del mineral de hierro a nivel mundial, lo que hizo depreciar las acciones de Vale en un 75% en los dos años siguientes. En este escenario se produjo un evento que puso de manifiesto el desencuentro entre el éxito internacional de Vale y los objetivos de política industrial del gobierno del Partido dos Trabalhadores (PT). A raíz del anuncio de Vale en 2009 sobre despidos en Brasil y la compra de nuevas embarcaciones de carga a empresas coreanas y japonesas, en lugar que construir las en astillero brasileños, se intensificó la presión del gobierno brasileño para que el CEO Roger Agnelli fuera remplazado, lo cual se terminaría concretando en 2011. El PT pretendía que la empresa minera invirtiera en la construcción de nuevas plantas siderúrgicas en Brasil, aumentando el porcentaje de elaboración del mineral antes de su exportación a los mercados asiáticos. No obstante, la agresiva estrategia de direccionamiento hacia China solo se intensificó.

En efecto, a pesar de la baja relativa de los precios internacionales y en la demanda china, la exportación de minerales sin procesar seguía constituyendo una actividad muy rentable para Vale y los mercados asiáticos un horizonte irremplazable. Empero, en su esfuerzo para penetrar ulteriormente el mercado chino, la empresa brasileña tenía que sortear la competencia de las mineras australianas, país con el cual China mantiene una afianzada relación comercial. En efecto, la competencia por el principal mercado asiático con el país

oceánico explica la estrategia global que Vale emprendió a partir de la segunda década de este siglo: el desarrollo de una red logística de alcance mundial. Para suplir a las largas distancias que la separan de China y abaratar su producto para hacerlo competitivo con el australiano, Vale fue estableciendo bases de exportación en Omán (el complejo SOHAR, operado por Vale Omán), Malasia (Teluk Rubiah), Indonesia, Mozambique y Filipinas.

Al mismo tiempo, Vale empezó a encomendar la construcción de barcos cargueros gigantes (VALEMAX), que permiten transportar el equivalente de 11.150 camiones y reducen las emisiones contaminantes entre un 35% y un 41% por tonelada (Vale, 2020a). Significativamente, las VALEMAX, actualmente unas 67 unidades, son frecuentemente llamadas también CHINAMAX, haciendo alusión a su uso preferencial para servir el mercado del país asiático y sus puertos. Es importante notar, al respecto, que hay pocos puertos en el mundo capaces de recibir estas embarcaciones, y es por eso que la empresa brasileña, más allá de haber firmado acuerdos para la utilización de dieciséis puertos en China, ha desarrollado bases, o “minas virtuales” (Musacchio y Lazzarini, 2014), ubicadas en el mar abierto o en islas, elegidas por su posición estratégica. Estas bases sirven para realizar el traslado del mineral desde las enormes VALEMAX a barcos de menor porte que sucesivamente zarpan para puertos de dimensiones reducidas que se encuentran en la región. También —como es el caso del complejo SOHAR— Vale aprovecha estas bases para procesar el mineral o mezclarlo con otras variedades para adaptar el producto a los requerimientos de clientes de diferentes perfil y tamaño (Hellenic Shipping News, 2017). Según Agnelli, el uso de estas embarcaciones significa lograr una ventaja competitiva por sobre de las otras empresas transnacionales que exportan a China, bajando de forma notable los costos de transporte del mineral brasileño —de calidad muy alta y menor precio— y habilitando su preparación final para la venta en sitios más cercanos a los mercados consumidores. En palabras del entonces director ejecutivo de la sección de mineral de hierro y estrategia de Vale José Carlos Martins, en 2011:

A largo plazo, dependeremos crecientemente del mercado asiático, entonces tenemos que ser eficientes en los envíos. Para darles una idea de los números, el costo de entrega de una tonelada métrica de mineral a Asia es de, aproximadamente, 50 dólares. De esta suma, menos de 10 dólares corresponden al costo de extracción, y el resto al costo logístico. Si no tenés una estrategia logística adecuada, perdés la competitividad de tu negocio (Vale, 2012: 370, traducción propia).

De todas formas, a pesar de las expectativas del gobierno brasileño acerca de la posibilidad de realizar las VALEMAX que la empresa precisaba en astilleros nacionales, Vale comisionó su construcción a empresas extranjeras (chinas y coreanas), argumentando que Brasil no disponía de la tecnología adecuada y que el costo final por barco hubiera sido doble (Musacchio y Lazzarini, 2014). Aparentemente, el saldo de la pulseada entre Agnelli y el Partido dos Trabalhadores fue favorable a este último, ya que el CEO fue remplazado por Murilo Ferreira, ex ejecutivo de la minera del cual se esperaba una alineación con los objetivos estratégicos del gobierno (Musacchio y Lazzarini, 2014). Sin embargo, la sucesión de CEOs no modificó la opción estratégica de Vale por el comercio con oriente con bajo procesamiento de los minerales en Brasil, ni la elección de construir las VALEMAX en el exterior.

Al contrario, Vale redobló la apuesta por el mineral de hierro, por sobre de otros activos. En 2016 empezó la producción en el complejo S11D o “Eliezer Batista” en Canaã dos Carajás, área en el norte de Brasil, única en el mundo por la calidad de su mineral de hierro y el bajo precio de extracción. Esta nueva mina, que fue realizada después de 15 años de estudios y recibió financiamientos públicos para su construcción, promete aumentar la producción en el Estado de Pará a 230 millones de toneladas de mineral de hierro por año gracias a un innovador sistema de cintas transportadoras en lugar de camiones para el transporte interno, cuenta también con un circuito vinculado de logística que comprende una sucursal ferroviaria, la expansión del Ferrocarril de Carajás (EFC) y de la Terminal Marítima de Ponta da Madeira en São Luís (Mining Press, 2016). Este nuevo emprendimiento permitió a Vale dotarse de la mina de hierro más productiva y barata del mundo, cuyo producto, además, se pretende mezclar en las “minas virtuales” que la empresa posee en Asia con el mineral extraído en otro Estado de Brasil, Minas Gerais, para aumentar el valor de esas exportaciones (Brewer, 2016). Esta decisión marca la necesidad de reducir no solo los costos de transporte, sino también los costos de extracción al fin de mantener la competitividad internacional, en el marco de una gran fluctuación de los precios de los minerales. Paradójicamente, el aumento de la producción de mineral de hierro en Carajás tendría un efecto negativo sobre el precio internacional, pero la empresa considera que, a largo plazo, el desarrollo de S11D la va a colocar en una posición única frente a sus competidoras en la carrera para proveer a la industria asiática con mineral de alta calidad y bajo precio, aumentando su cuota de mercado. A tal fin, Vale planea transferir también parte de su

producción de las minas de Minas Gerais a las nuevas minas del complejo S11D (Brewer, 2016).

De esta forma, después de haber abandonado, en las últimas dos décadas, la mayor parte de sus desarrollos industriales y de transformación del producto –y tras haber realizado operaciones de desinversión en yacimientos de minerales menos estratégicos– en los últimos años Vale ha reorientado aún más su estrategia global hacia la extracción y exportación de mineral de hierro –y, en menor medida, de níquel– en bruto, organizando su red logística para asegurar, de forma prioritaria, los envíos a Asia y competir con otras empresas transnacionales mineras sobre la base de un precio de venta lo más barato posible. Sin embargo, hay que subrayar que esta competencia internacional a la baja se inserta en un esfuerzo organizado de China para orientar su industria hacia tareas productivas más avanzadas. En este sentido, los beneficios obtenidos por el aumento de las exportaciones mineras brasileñas hacia el país asiático deben encuadrarse en el marco de una estrategia de upgrade industrial que apunta a deslocalizar en otros países la producción de insumos básicos y su impacto socioambiental. Así, por ejemplo, el repunte en el precio internacional del mineral de hierro que se ha registrado a partir de 2015 se debe –en consonancia con otras industrias, como la carne– no solo al repunte de la demanda China vinculado al aumento de consumo, sino también a una baja productiva doméstica dictada por razones ambientales y de control de la producción (Schvartsman, 2018; Wright, 2004, 2007).

4. VALE Y BRASIL, TRAYECTORIAS DIVERGENTES

En el caso de Vale, el éxito de la empresa en términos financieros y productivos, fundado en una inserción subordinada en la Cadena de Valor de los minerales y en la orientación estratégica hacia el mercado chino, chocan crecientemente con sus efectos sobre la economía y la sociedad brasileña, delineando dos trayectorias divergentes. En efecto, a pesar de su importancia para la balanza comercial del país, la actividad de la minera brasileña redundante en la “exportación” de puestos de trabajo, en la escasa participación en la creación de trabajo y en el fomento de encadenamientos productivos locales, en una baja recaudación tributaria, en evasión fiscal de vario tipo y en un grave saldo socioambiental para Brasil.

En efecto, el “ciclo de las commodities”, no fue positivo para Vale solo desde un punto de vista productivo: después de la privatización de la empresa en 1997 la minera registró resultados financieros sin antecedentes, cuadruplicando su valor de mercado entre 2001 y 2004 y multiplicándolo por ocho -8- para 2007 (Vale, 2012). Además, en julio de 2005 fue la primera empresa brasileña en obtener una calificación de grado de inversión (Moody's), antes incluso que los bonos de la deuda pública de Brasil, lo que le garantiza el acceso al capital extranjero en condiciones muy competitivas. A la vez, la trayectoria de financiarización y extranjerización de la empresa se reflejaba también en el armado de una red global de subsidiarias ubicadas en “paraísos fiscales” (Castro, 2012; Vale, 2002, 2005). Aunque Vale realice operaciones productivas en terceros países a través de estas filiales, otro uso habría sido la evasión fiscal lisa y llana. En efecto, si bien la jurisdicción brasileña prevé la tasación de las ganancias realizadas por las filiales y subsidiarias de una empresa brasileña ubicadas en el extranjero (Dalpian y Chieza, 2015), Vale habría logrado un descuento fiscal de, al menos, 3.000 millones de dólares por medio de la transferencia irregular de beneficios realizados en varios países a su sede en Suiza, Vale International SA (Castro, 2012). El mecanismo adoptado para evadir impuestos es común en el relacionamiento entre las casas matrices de las empresas transnacionales y sus subsidiarias: la declaración de precios de transferencias subestimados o inflados. Así, Castro (2012) demuestra que Vale utiliza su unidad en Suiza para adquirir mineral de hierro en Brasil a precio inferior y direccionarlo sucesivamente a precio de mercado a su destino final, en general China. Adoptada de forma sistemática, la subestimación del valor de las exportaciones brasileñas de minerales produjo pérdidas fiscales por una media de 5.000 millones de dólares por año en el período 2010-2012 (Dalpian y Chieza, 2015).

Además, las actividades de Vale tienen un pobre impacto en la recaudación tributaria en Brasil. En efecto, la estructura de tributación del sector minero hace que Vale aporte al Estado montos muy menores que otras empresas transnacionales brasileñas. Por ejemplo, sumando las compensaciones financieras o royalties –que varían de 1% al 3% según el mineral– en el año 2008, Petrobras tributó un monto ochenta veces mayor que Vale, aunque las utilidades netas de las dos empresas fueran similares (Dalpian y Chieza, 2015). Según Pinto (2014), Vale exportó 97 millones de toneladas de mineral de hierro de Carajás en 2011, tributando solo 30 millones de dólares, es decir un 0,15% del facturado. En particular, las exenciones para los exportadores producirían distorsiones de ser aplicadas a las materias primas básicas,

más aún cuando se trata del mineral de hierro producido en Carajás, cuya calidad le otorga competitividad en el mercado global sin recurrir a incentivos fiscales. Es más, estos beneficios solo redundarían en una “exportación” de puestos de trabajo, de la envergadura de 680.000 en el solo año 2008 (Castro, 2012). Según el propio Ministerio de Minas y Energía:

Por cada empleo en la extracción del mineral, de cuatro a cinco puestos de trabajo directos son generados en las cadenas de transformación del mineral “para adelante”. La exportación de minerales brutos genera, proporcionalmente, menos empleos y renta, dejando al país más vulnerable ante las fluctuaciones de los precios internacionales. La consecuencia más directa es la exportación de empleos y oportunidades en potencial para otros países (Plano Nacional da Mineração, citado en Castro, 2012: 7).

No hay que olvidar, además, el considerable saldo socioambiental que las actividades de Vale tienen en Brasil, y que produjeron en los últimos años dos de los peores desastres ambientales de la historia brasileña. En el primer caso, el 5 noviembre de 2015, los muros de contención de dos represas ubicadas en el municipio de Mariana cedieron, destruyendo el pueblo de Bento Rodrigues, lo que causó 19 muertos y 15 desaparecidos. Las represas, que habían sido construidas para depositar los desechos de hierro de varias minas de la región, eran propiedad de la compañía Samarco Mineração S.A., una *joint venture* entre Vale y la empresa BHP Billiton, y se encontraban en evaluación por haber llegado al límite de su capacidad de contención. Con su rotura, el lodo tóxico contaminó los valles adyacentes y el Rio Doce, que daba su nombre a la empresa, en lo que es considerado el peor desastre ambiental de la historia de Brasil (Diario Valor Econômico, 2015). Cuatro años después, el 25 de enero de 2019, otro dique con aguas residuales de propiedad de Vale se rompió en Brumadinho, a 100 km de Mariana. Esta vez, el agua y el barro tóxico arrasaron con el comedor de la empresa en horario de almuerzo, causando 250 muertos y 20 desaparecidos, antes de seguir su recorrido hacia los pueblos cercanos y hacia el río Paraopeba, causando un impacto incluso superior al incidente anterior (Armendáriz, 2019). A raíz de estos desastres ambientales, Vale recibió multas por decenas de millones de dólares y varias de sus minas en la región fueron paralizadas por los entes regulatorios brasileños (Bnamerica, 2020; Romero, 2020; Salchenski, 2020).

CONSIDERACIONES FINALES

En este texto hemos buscado argumentar cómo el análisis de la trayectoria reciente de la minera brasileña Vale permite mostrar dos rasgos centrales de las nuevas relaciones de dependencia que la actual fase de mundialización del capital impone a América Latina: la profundización de la tradicional especialización en la explotación de recursos naturales, la reprimarización económica y la desindustrialización, por un lado, y el redireccionamiento de las exportaciones de esas *commodities* hacia China, por el otro. Tomando como referencia el caso brasileño, hemos evidenciado cómo la evolución de la actividad de una empresa transnacional local como la minera Vale condensa la progresión de estas relaciones de dependencia. Si, en efecto, la minería, en general, y la extracción y exportación de mineral de hierro, en particular, siempre fueron emblema de la dependencia de América Latina, por su función de provisión de insumos a las industrias desarrolladas de los países centrales y el escaso aprovechamiento local, el abandono paulatino en los últimos años de proyectos de transformación productiva del mineral por parte de la empresa —así como la desinversión en otros minerales no estratégicos— ha desnudado aún más el efecto reprimarizador de la actividad de Vale sobre la economía brasileña.

Además, la opción estratégica por la exportación del mineral en bruto hacia China, compitiendo con otras empresas transnacionales mineras exclusivamente sobre la base de bajos costos de extracción y transporte, y la renuncia a apostar por encadenamientos productivos locales o innovaciones tecnológicas, ha contribuido a conformar una situación en la cual, como hemos visto, la trayectoria exitosa de Vale diverge crecientemente de los efectos negativos que tiene sobre la sociedad brasileña, en términos de fomentar un desarrollo en sentido integral. A la escasa participación en la creación de trabajo y en el fomento de encadenamientos productivos locales típicos de la actividad minera en Brasil se sumaron en las últimas décadas la “exportación” de puestos de trabajo vinculada a la desindustrialización de sus actividades, la baja recaudación tributaria debida a la ausencia de pasajes ulteriores de transformación del producto, el aumento de la evasión fiscal y el impacto socioambiental de la actividad extractiva a lo ancho y lo largo del país.

Asimismo, el caso de Vale nos permite ver hasta qué punto ha sido exagerada la insistencia en el nuevo protagonismo de empresas transnacionales de Sudáfrica, Rusia, China, India y Brasil, entre otros países, cuya emergencia supondría, además, otra mella en la visión centro-periferia de la Teoría de la Dependencia, porque demostraría que cualquier periferia puede, en ciertas

condiciones, volverse centro. Así, el análisis de la experiencia concreta de una de las principales empresas transnacionales brasileñas muestra, en primer lugar, que la relevancia atribuida por numerosos analistas a las empresas globales de Brasil es engañosa, al menos con respecto a la equiparación con las pujantes firmas del continente asiático, verdadero centro “emergente” de concentración productiva y acumulación de capitales a nivel mundial. Al mismo tiempo, este capítulo puso en evidencia que los supuestos efectos benéficos de la expansión internacional de estas empresas son, cuanto menos, materia de debate. En efecto, el carácter dependiente de la vinculación de Vale y de Brasil con China en el comercio de minerales ha quedado ilustrado por la redición de la dinámica clásica de exportación de productos básicos sin transformar, que apuesta –en un mercado muy fluctuante– a lograr, principalmente, un precio de venta competitivo. Este carácter también se expresa en el hecho de que Vale y Brasil han entrado a formar parte, de forma subalterna, de un esfuerzo organizado de China para orientar su industria hacia tareas productivas más avanzadas y deslocalizar la producción de insumos básicos, junto con su saldo social y ambiental.

REFERENCIAS

- Armendáriz, Alberto (26 ene. 2019). Se rompió el dique de una mina en Brasil: confirman 9 muertos y 413 desaparecidos. *La Nación*, <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/se-rompio-el-dique-de-una-mina-en-brasil-confirman-9-muertos-y-unos-300-desaparecidos-nid2214409>.
- Banco Mundial (2021). World Development Report 2020. Trading for Development in the Age of Global Value Chains, <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2020>.
- Bnamericas (2020). Vale y Procuraduría General brasileña suscriben acuerdo sobre multas por Brumadinho, <https://www.bnamericas.com/es/noticias/vale-y-procuraduria-general-brasilena-suscriben-acuerdo-sobre-multas-por-brumadinho>.
- Bond, Patrick (2015). BRICS and the sub-imperial location. En Patrick Bond y Ana García (orgs), *BRICS An Anti-Capitalist Critique*, London: Pluto Press, 24-32.
- Bossi, Dário, Gazzinelli Gustavo, Kato Karina, y Milanez Bruno (2009). A face agressiva da Vale. En Instituto Rosa Luxemburg Stiftung *et al.* (coords), *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*, São Paulo: Expressão Popular, 159-75.
- Brewer, Reuben Gregg (18 jun. 2016). Vale Sends an Iron Warning to the World. *Fox Business*, <https://www.foxbusiness.com/markets/vale-sends-an-iron-warning-to-the-world>.

- Castro, Ana (15 dic. 2012). Quem lucra com a Vale? *Revista ihu*, <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/516462-quem-lucra-com-a-vale>.
- Carqueira, Daniela Franco (2014). *A Integração do Brasil com os países da América do Sul (2003-2010): o IED brasileiro, a IIRSA e a consolidação da dependência* (Tesis de doctorado). Universidade Federal Fluminense, Brasil.
- Dalpian, Henrique y Chieza Rosa Ângela (2015). Minería y tributación en brasil. *Informe Eurodad*, <https://eurodad.org/files/pdf/574d59d516cb6.pdf>.
- Diario Valor Econômico (16 nov. 2015). Sobe para 11 o número de mortos na tragédia de Mariana, <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2015/11/16/sobe-para-11-o-numero-de-mortos-na-tragedia-de-mariana.ghtml>.
- Féliz, Mariano (2019). *El tiempo que nos tocó. Dependencia, crisis y luchas sociales en la Argentina reciente*. Buenos Aires: El colectivo.
- Frank, Andre Gunder (1997). *ReOrient. Global Economy in the Asian Age*. Berkeley: University of California Press.
- García, Ana Saggiore (2012). *A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo* (Tesis de Doctorado). Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil.
- Hellenic Shipping News (18 abr. 2017). Vale – Mining giant logistics, <https://www.hellenicshippingnews.com/vale-mining-giant-logistics/>.
- Hopkins, Terence y Wallerstein Immanuel (1986). Commodity chains in the world-economy prior to 1800. *Review*, 10(1): 157-70.
- Investing (29 oct. 2020). Vale SA Overview, <https://es.investing.com/equities/vale-s.a.--americ>.
- Jenkins, Rhys y de Freitas Barbosa Alexandre (2012). Fear for Manufacturing-China and the Future of Industry in Brazil and Latin America. *China Q*, 209(59): 59-81.
- Kaplinsky, Raphael (2010). *The role of standards in global value chains*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Katz, Claudio (2016). *Neoliberalismo, neodesarrollismo, socialismo*. Buenos Aires: Batalla de ideas.
- ____ (2018). *La teoría de la dependencia, cincuenta años después*. Buenos Aires: Batalla de ideas.
- ____ (25 may. 2021a). China: Tan distante de imperialismo como del Sur Global. *La Haine*, <https://katz.lahaine.org/>. <https://katz.lahaine.org/china-tan-distante-de-imperialismo-como/>.
- ____ (25 may. 2021b). Estados Unidos y China: una puja entre potencias disimiles. *La Haine*, katz.lahaine.org. <https://katz.lahaine.org/estados-unidos-y-china-una-puja/>
- Koop, Fermín (24 abr. 2017). China pisa fuerte en el sector minero de Argentina. *Dialogo Chino*, <https://dialogochino.net/es/actividades-extractivas-es/8935-china-pisa-fuerte-en-el-sector-minero-de-argentina/>.

- Machado Araújo, Horacio (2017). Potosí y los orígenes del extractivismo. *Voces en el Fénix* 60(8): 36-43.
- Marini, Rui Mauro (1969). *Subdesarrollo y Revolución*. México: Siglo XXI Editores.
- Ministerio de Industria, Desarrollo y Comercio Exterior de Brasil [MIDC] (2008). Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=3253#PDP>.
- Milberg, William, Jiang, Xiao y Gereffi, Gary (2014). *Industrial policy in the era of vertically specialized industrialization*. Geneva: International Labour Organization and United Nations Conference on Trade and Development.
- Milberg, William (2007). *Export Processing Zones, Industrial Upgrading and Economic Development*. Geneva: International Labour Organization and United Nations Conference on Trade and Development.
- Milberg, William y Winkler, Deborah (2013). *Outsourcing economics: global value chains in capitalist development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mining Press (19 dic. 2016). Hierro, Debuta supermina de Vale y habrá más stocks. *Portal Minero*, <https://www.portalminero.com/pages/viewpage.action?pageId=123109778>.
- Miroudot, Sébastien y Ragoussis, Alexandros (2009). Vertical trade, trade costs and FDI. OECD Trade Policy Papers (89). Paris: OECD Publishing, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/222111384154.pdf?expires=1624408413&id=id&accname=guest&checksum=DCC452A90441053982237A53FA192F3C>
- Musacchio, Aldo y Lazzarini, Sérgio (2014). *Reinventando o capitalismo de Estado. O Leviatã nos Negócios: Brasil e outros países*. São Paulo: Portfolio Penguin.
- Peregalli, Alessandro (2020). *Iirsa: entre integración regional y racionalidad logística* (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Pinto, Lúcio Flávio (1 ene. 2014). Vale paga ninharia de imposto. E o Pará, nem quer saber disso? *Jornal Pessoal*, <https://www.sindjus-al.org.br/2014/01/vale-paga-ninharia-de-imposto-e-o-para-nem-quer-saber-disso/>.
- Santarcángelo, Juan, Schteingart, Daniel y Porta, Fernando (2017). Cadenas Globales de Valor: una mirada crítica a una nueva forma de pensar el desarrollo. *Cuadernos de Economía Crítica*, (7): 99-129.
- Schvartsman, Fabio (2018). Vale: ready for the new steel making era. FT *Commodities Americas Summit*. Vale, <http://www.vale.com/EN/aboutvale/news/Pages/vale-pronta-nova-era-producao-aco-afirma-fabio-schvartsman.aspx>
- Slipak, Ariel (2014). América Latina y China: ¿Cooperación Sur-Sur o ‘Consenso de Beijing’? *Nueva Sociedad*, (250).
- Slipak, Ariel y Ghiotto, Luciana (2019). América Latina en la Nueva Ruta de la Seda; El rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa (inter) hegemónica. *Cuadernos de Estudios Latinoamericanos*, 4(7).
- Statista (22 oct. 2020). World reserves of iron ore as of 2019, by country (in million metric tons) 2019, <https://www.statista.com/statistics/267381/world->

- reserves-of-iron-ore-by-country/#:~:text=Leading iron ore producing countries,the world's total iron exports.
- Sturgeon, Timothy y Memedović, Olga (2011). *Mapping global value chains: Intermediate goods trade and structural change in the world economy*. Vienna: United Nations Industrial Development Organization.
- Svampa, Maristella (2013). «Consenso de los *Commodities*» y lenguajes de valoración en América Latina». Nueva sociedad (244).
- Svampa, Maristella y Slipak, Ariel (2015). China en América Latina: Del Consenso de los *Commodities* al Consenso de Beijing. *Revista Ensamble*, 2(3): 34-63.
- Vadell, Javier (2011). A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do consenso do pacífico. *Revista de Sociologia e Política*, (1): 19-40.
- ____ (2014). Las implicaciones políticas de la relación China-América Latina: el Consenso Asiático como red de poder global y el caso brasileño. *Comentario Internacional*, 14: 135-161.
- Vale (2005). SEC report, <https://sec.report/Document/0000950123-05-014127/>
- ____ (2012). Vale – Our History. *Vale*, <http://www.vale.com/EN/aboutvale/book-our-history/Pages/default.aspx>.
- ____ (2020a). Initiatives-Valemax. *Vale*, <http://www.vale.com/EN/initiatives/innovation/valemax/Pages/default.aspx>.
- ____ (2020b). Vale's performance in 2019. *Vale*, http://www.vale.com/EN/investors/information-market/Press-Releases/ReleaseDocuments/Vale_IFRS_4Q19i.pdf.
- Wright, Tim (2004). The Political Economy of Coal Mine Disasters in China: 'Your Rice Bowl or Your Life'. *The China Quarterly*, (179): 629-46.
- ____ (2007). State Capacity in Contemporary China: 'closing the pits and reducing coal production'. *Journal of Contemporary China*, 51(16): 173-94.

GEPOLÍTICA Y GEOECONOMÍA DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR: CHINA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

RAFAEL DOMÍNGUEZ MARTÍN¹

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene dos objetivos. El primero es reconstruir la historia de la cooperación Sur-Sur, tomando en consideración los factores de orden geopolítico y geoeconómico estructurantes de las distintas fases que atraviesa esta cooperación económica entre países en desarrollo. El segundo objetivo es analizar la influencia de tales factores en la evolución de la cooperación de China con América Latina y el Caribe (en adelante América Latina), que empezó a enmarcarse como cooperación Sur-Sur a raíz del fracaso de la Conferencia Internacional de Cooperación y Desarrollo celebrada en Cancún (México) en 1981, con la que se clausuró abruptamente el Diálogo Norte Sur (Domínguez, 2019).

La pertinencia de relacionar la geopolítica y su componente de geoeconomía con la cooperación Sur-Sur se justifica por la posibilidad de fertilización cruzada de los diferentes cuerpos de literatura que abordan esas temáticas tan amplias a partir de dos elementos. El primero es la doble condición de teoría (estructura analítica) y práctica (geoestrategia) que tienen tanto la geopolítica y la geoeconomía como la cooperación Sur-Sur. El segundo elemento es la propia consideración de los factores geopolíticos y geoeconómicos como articuladores de las distintas fases que atravesó la cooperación Sur-Sur como práctica y que tienen su reflejo en la dilatada historia de la cooperación de China con América Latina.

¹ Doctor en Historia Económica. Catedrático de Historia Económica e Instituciones Económicas del Departamento de Economía de la Universidad de Cantabria y Profesor del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca. Es Director del Grupo de Investigación en Desarrollo Humano y Cooperación Internacional (Catedra COI-BA) y Coordinador del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo. E-mail: domingur@unican.es

La hipótesis principal de trabajo es que los factores geopolíticos y geoeconómicos se han ido alternando y complementándose a lo largo de la historia de la cooperación china con América Latina, en función de los intereses de la política exterior de la República Popular en cada momento, sin que se puedan establecer, sobre todo desde la incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001, una nítida diferenciación entre ambos. A pesar de que el gigante asiático tiene un posicionamiento regional desde 2008 (renovado en 2016), se parte de la hipótesis subordinada de que su cooperación con los países latinoamericanos y caribeños está dominada por un enfoque bilateral y, por tanto, el peso relativo que adquieren los factores geopolíticos y geoeconómicos –que además resultan muy difícil de diferenciar analíticamente– es específico de cada uno de los contextos nacionales y subregionales latinoamericanos.

El marco teórico para abordar la investigación se fundamenta en la economía geopolítica tributaria de las teorías marxistas del imperialismo y la geografía crítica, que ponen el énfasis en la materialidad de las naciones, el papel del Estado y el desarrollo desigual y combinado (Desai, 2013), que, junto con la recuperación del acervo de pensamiento geopolítico Latinoamericano, se revisan en el capítulo 1 de este libro (Geopolítica y geoeconomía: perspectiva histórica y del complejo integracionista latinoamericano). Para el estudio de la cooperación china, como parte de la cooperación Sur-Sur, se triangula teóricamente a partir de la economía política internacional (en sus vertientes estructuralista, dependientista y de sistema-mundo), la geografía crítica y las variantes chinas del realismo (incluido el realismo moral) en las relaciones internacionales, que, junto con el idealismo cultural, tienen su propia tradición distintiva de pensamiento geopolítico y geoeconómico, con la particularidad de que, a diferencia del conflicto y la competencia que dominan la tradición occidental, pone el énfasis en la cooperación y la armonía.

La metodología del trabajo se basa en el análisis crítico de información documental primaria y secundaria procedente de China, América Latina, Estados Unidos y Europa, y también se exploran las principales estadísticas oficiales de la cooperación china en la región (que incluyen comercio, inversión y ayuda) en las cuatro últimas décadas. El método histórico-estructural sirve para dar coherencia al conjunto del material revisado.

La estructura del ensayo se divide en tres partes. En la primera, se analiza la evolución de la cooperación Sur-Sur en clave de sus determinantes geopolíticos y geoeconómicos. En la segunda parte se ordena la cooperación entre China y la región latinoamericana y caribeña en sus sucesivas fases (hasta

1980, de Cancún al ingreso en la Organización Mundial del Comercio, el salto adelante del siglo XXI y la Nueva Ruta de la Seda ampliada), en función del peso que adquieren los factores geopolíticos y geoeconómicos. En la tercera parte se aplican los principales conceptos geopolíticos (y geoeconómicos) a la realidad regional actual de América Latina en su relación triangular con China y Estados Unidos. El trabajo cierra con las principales conclusiones.

I. TRANSVERSALIDADES GEOPOLÍTICAS Y GEOECONÓMICAS EN LA COOPERACIÓN SUR-SUR

La consideración de los factores geopolíticos y geoeconómicos como estructurantes de las distintas fases que atravesó la cooperación Sur-Sur permite reconstruir, por un lado, la práctica de la acción colectiva de los países periféricos a partir de sus dos principales organizaciones (el Movimiento de los No Alineados y el G77) y, por el otro, los lineamientos de política exterior de la República Popular de China y la propia historia de la cooperación de China con América Latina. En este primer apartado, se abordará la historia de la acción colectiva que está en la esencia de la cooperación Sur-Sur autónoma, y que nada tiene que ver con las lógicas de la cooperación técnica entre países en desarrollo, propias del marco vigilado por los países desarrollados dentro Naciones Unidas².

En 1977, el chileno Felipe Herrera, ex presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, sugirió denominar “Cooperación Sur-Sur [a] aquella que se produce entre los países del «Tercer Mundo» y cuyas principales características eran la “cooperación horizontal” y el elevado componente financiero y de transferencia tecnológica (cfr. Domínguez, 2020a: 21). Herrera había sido el candidato del presidente Salvador Allende para el puesto de la Secretaría General de Naciones Unidas, y para ello contó con el apoyo de la recién incorporada República Popular de China, a cuyo presidente Mao Zedong y su teoría de los tres mundos se debe la proliferación del concepto Tercer Mundo,

² Como señaló en su momento el intelectual marroquí Mahdi Elmandjra, “en las instituciones internacionales que han sido establecidas por el Norte de acuerdo a las normas del Norte, los debates sobre la Cooperación Sur-Sur están inevitablemente condicionados por un marco que no siempre es conducente a cuestionamientos serios ni al pensamiento franco y crítico” (Elmandjra, 1983: 52). Desde entonces hasta las Conferencias de cooperación Sur-Sur de Nairobi (2009) y Buenos Aires (2019), organizadas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, esa ha sido la penosa realidad de lo que algunos estudiosos hacen pasar por legítima cooperación Sur-Sur. Sobre estos aspectos véase Domínguez (2019; 2020a; 2020b).

utilizado en la definición de Herrera (Domínguez, 2019). Siguiendo la tradición de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, el economista chileno destacó el carácter tanto interregional como regional de la cooperación Sur-Sur, llamando a crear un “Banco Latinoamericano para el Tercer Mundo” que, a modo de Exim Bank multilateral, promoviera el comercio Sur-Sur, con el apoyo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), un ambicioso organismo creado en 1975 para la integración regional autónoma promovido por Venezuela y México (cfr. Domínguez, 2020a: 21-22), a medio camino entre lo que Juan Carlos Puig (1980: 152-153) denominó “autonomía heterodoxa” (que aceptaba el liderazgo de Estados Unidos “en cuestiones realmente cruciales”) y “autonomía secesionista” (la que involucraba “el desafío global”, al admitir en el caso del SELA la membresía de Cuba).

La Cooperación Sur-Sur no solo tuvo inicialmente esa doble escala interregional y regional (Mei, 1982; Ciceljz, 1983; Lazslo, 1983), sino también una motivación principal, la autosuficiencia (*self-reliance*), un término de inspiración maoísta que buscaba “fortalecer las capacidades autónomas para la fijación de objetivos y la toma e implementación de decisiones en todas las áreas de una sociedad en desarrollo”, lo que precisaba cambiar “los patrones de interacción entre el Norte y el Sur y las estructuras desiguales de las relaciones internacionales que resultan de ellas” (Sauvant, 1983: 34)³. En su expresión colectiva, como “una estrategia de desarrollo” de los países del Tercer Mundo “orientada contra la dominación, la explotación y la división internacional desigual del trabajo” impuesta por los países desarrollados (Fuks, 1983: 427), la autosuficiencia se convirtió en el objetivo instrumental para alcanzar el desarrollo (como transformación estructural) por parte de las dos principales organizaciones que protagonizaron las acciones internacionales de los países de la periferia, resignificados en la década de 1970 como Tercer Mundo y en las siguientes como países del Sur (Domínguez, 2019).

³ Galtung (1981) analizó la autosuficiencia como una estrategia para resistir la formación de una estructura centro-periferia basada en la penetración, fragmentación y marginalización de los países del Tercer Mundo por los países desarrollados, lo que implicaba respectivamente el control de los recursos (incluida la propia autoconfianza psico-sociológica), la creación de instituciones de cooperación y la satisfacción de las necesidades básicas por parte de los países en desarrollo. Para una revisión del concepto *self-reliance* véase el exhaustivo trabajo de Fuks (1983).

Tales acciones fueron de dos tipos: las acciones directas de carácter geopolítico, que promovió el Movimiento de los No Alineados como “poder compensatorio del Tercer Mundo” (de Silva, 1983: 76) y “voz política del Sur” (Lang, 1989: 25); y las acciones indirectas o de negociación geoeconómica a cargo del G77 dentro de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) (Sauvant, 1983; Lang, 1989; Gosovic, 2018; Domínguez, 2019). Ambas organizaciones convergieron en la década de 1970 en el impulso a la cooperación económica (incluyendo la cooperación técnica) entre países en desarrollo como materialización de la autosuficiencia colectiva, y fue en ese momento cuando algunos *think tanks* promotores del otro desarrollo o desarrollo alternativo empezaron a usar el término “Cooperación Sur-Sur” (IFDA, 1978: 36). En 1980, el propio Fidel Castro también habló de una “Cooperación Sur-Sur insuficiente” en su discurso de apertura al II Congreso de Economistas del Tercer Mundo (cfr. Domínguez, 2019: 49).

En todo caso, la cooperación económica fue el término que describió el concepto de cooperación Sur-Sur antes de que este nuevo lema entrara en circulación en la década de 1980, ante el fracaso de la agenda del Nuevo Orden Económico Internacional, la abrupta clausura del Diálogo Norte-Sur y la subsecuente paralización de las Negociaciones Globales devueltas al marco de Naciones Unidas. En ese contexto, la cooperación económica entre países en desarrollo pasó rápidamente de considerarse la estrategia principal para la realización del Nuevo Orden Económico Internacional (Karandawella, 1979) a una opción *second best* (Singer, 1983: 324).

En 1981 participaban en el Movimiento de los No Alineados diez países latinoamericanos (Cuba, el primero que se había incorporado, Argentina, Perú, Ecuador, Bolivia, Panamá, Nicaragua, Belice, Jamaica y Trinidad y Tobago), otros ocho, tras el abandono de Chile en 1973, asistían como observadores (Brasil, Uruguay, Colombia, Venezuela, México, Costa Rica, El Salvador y República Dominicana), y varios organismos de integración latinoamericana atendían a las conferencias como invitados (la CEPAL, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe –SELA– y la Organización Latinoamericana de Energía) (Sauvant, 1983).

El Movimiento de los No Alineados, surgido del bloque afroasiático de la Conferencia de Bandung (1955)⁴, se involucró desde sus inicios en

⁴ Los dos bloques de Bandung tomaron cuerpo previamente a partir de un proceso que empezó en 1927 con el I Congreso Internacional contra la Opresión Colonial y el Imperialismo de Bruselas, y siguió con el V Congreso Panafricano de Manchester

la cooperación geoeconómica entre sus miembros a partir de varias actividades *ad hoc*, pero de alto nivel. Así, la I Conferencia del Movimiento (Belgrado, 1961) instó a convocar una reunión internacional sobre asuntos geoeconómicos: la Conferencia sobre Problemas del Desarrollo Económico de El Cairo (1962) contó con la asistencia de ocho países latinoamericanos (Cuba, México, Brasil y Bolivia, como miembros, y Chile, Uruguay, Ecuador, y Venezuela, como observadores) y de Raúl Prebisch en calidad de representante personal del Secretario General de Naciones Unidas; en la declaración final se apeló a que Naciones Unidas convocase una Conferencia Económica Mundial, que finalmente se concretaría en la UNCTAD de la que Prebisch sería primer Secretario General (Castellanos, 1984; Domínguez, 2016; Gosovic, 2018). En la III Conferencia del Movimiento (Lusaka, 1970) se introdujo el término *self-reliance*, que, como cooperación económica entre países en desarrollo, se convirtió en el objetivo principal de los No Alineados. En la IV Conferencia (Argel, 1973), los No Alineados se dotaron de un Programa de Cooperación Económica en las áreas de comercio, industria, transporte, tecnología, financiación y asuntos monetarios (que se ampliaría después a las de agricultura y alimentación, materias primas, pesca, energía, turismo, empleo, salud, educación, vivienda, mujer y seguridad); se propuso la creación de un Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Económico y Social; y se programó la celebración de una Conferencia de los Países en Desarrollo sobre Materias Primas, que se celebraría en Dakar en 1975, como continuación de la iniciativa de El Cairo 1962. En la Conferencia de Ministros de Exteriores (Lima, 1975) se decidió crear un Centro de Información de los Países No Alineados sobre Empresas Transnacionales en la Habana, establecer un Fondo Especial para la Financiación de Existencias Reguladas de Materias Primas y Productos Primarios, y organizar un Consejo de Asociación de Países en Desarrollo Productores y Exportadores de Materias Primas. Y en la V Conferencia del Movimiento (Colombo, 1976) se renovó el Programa de Cooperación Económica con la inclusión, entre otras propuestas, de la creación de un Banco del Tercer Mundo para financiar el

(1945), la Conferencia de Relaciones Asiáticas de Nueva Delhi (1947), la Cumbre India-China sobre el Tibet de la que salieron los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica formulados por Zhou Enlai en 1953, y la Conferencia de las Cinco Naciones (India, Pakistán, Ceylán, Birmania e Indonesia) de 1954, en la que se decidió convocar finalmente la conferencia de líderes de Asia y África para el año siguiente (Lang, 1989; Domínguez, 2018; 2019).

comercio Sur-Sur y la puesta en marcha de un Sistema de Investigación e Información propio (Martner, 1980; Sauvant, 1983; de Silva, 1983).

En suma, el Movimiento de los No Alineados, que en su inicio se planteó una acción directa de carácter geopolítico, acabó apoyando los objetivos de cooperación geoeconómica llevados a cabo por el G77 mediante negociaciones en la UNCTAD. Pero, a su vez, la integración de Cuba al G77 en 1971 y, sobre todo, la incorporación de China a Naciones Unidas en 1971 y al Grupo A (bloque regional afroasiático) de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en 1972 convirtió al G77, como cristalización geopolítica de los países del Tercer Mundo, en el órgano para la negociación colectiva del Nuevo Orden Económico Internacional en el sistema de Naciones Unidas; pero también en el Fondo Monetario Internacional (Grupo de los 24) y el Banco Mundial, en la Conferencia de Cooperación Económica Internacional de París (1975-1977), conocida como Diálogo Norte-Sur (Grupo de los 19), y su versión devaluada de Cancún 1981⁵, que, a diferencia de la anterior, sí contó con la asistencia de China, tras el restablecimiento de sus relaciones diplomáticas con Estados Unidos en 1979 (Sauvant, 1983; Lang, 1989; Domínguez, 2019).

En el ínterin, el Comité sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo del G77, como “brazo económico” del Tercer Mundo (Lang, 1989: 31), organizó, “fuera de la estructura de Naciones Unidas” (Sauvant, 1983: 71), las Conferencias de Alto Nivel de Cooperación Económica entre Países en Desarrollo de México (1976) y Caracas (1980); y la IV Reunión Ministerial del G77 aprobó en 1979 el Programa de Arusha para la Autosuficiencia Colectiva y el Marco para Negociaciones, visto retrospectivamente desde China como el arranque de “una nueva era de la cooperación Sur-Sur” (Hexing, 1985: 16). En Caracas se adoptó un ambicioso Programa de Acción para las áreas de comercio, tecnología, alimentación y agricultura, energía, materias primas, financiación, industrialización y cooperación técnica; en lo relativo a la financiación, el Programa de Acción retomó la propuesta de creación del Banco de los Países en Desarrollo, que se había

⁵ Al término de la I UNCTAD, firmaron la adhesión al G77 21 países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile Uruguay, Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Guatemala y México) y caribeños (República Dominicana, Haití, Jamaica y Trinidad y Tobago). Para 1981 ya se habían añadido otros 9 (Cuba, Antigua y Barbuda, Bahamas, Dominica, Granada, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Belize y Guyana). Ver Sauvant (1983: 53).

lanzado en México y ratificado en Arusha, así como la puesta en marcha de bancos comerciales de desarrollo interregionales y regionales y una Facilidad para el Aseguramiento del Crédito a la Exportación (Sauvant, 1983; Avramovič, 1983; Domínguez, 2019).

El fracaso de la Conferencia de Cooperación Económica Internacional de Cancún en 1981 y el bloqueo de las Negociaciones Globales por Estados Unidos (que pretendía condicionarlas al filtro previo de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio –GATT–) mandó un mensaje contundente a los países en desarrollo: “la única manera de salir del apuro en que se encontraban era la «autosuficiencia colectiva»” a través de la Cooperación Sur-Sur (Saksena, 1985: 204). La literatura que empezó a usar el término cooperación Sur-Sur insistió claramente en este punto.

El fracaso en la implementación del Programa de Acción del Nuevo Orden Económico Internacional y la paralización del lanzamiento de las Negociaciones Globales ha llevado a un creciente énfasis en la cooperación regional e interregional entre países en desarrollo, generalmente referida como cooperación Sur-Sur. Esta aproximación a la “autosuficiencia colectiva” es vista, no como una alternativa a la necesidad de reestructurar el orden económico existente, o como un sustituto de la cooperación Norte-Sur, sino como una opción *second best* abierta a los países en desarrollo es su esfuerzo por restañar el deterioro de su posición económica global y las consecuencias del fracaso para acomodar sus intereses en el sistema global (Saksena, 1985: 199).

Esta “cooperación económica Sur-Sur” ya no era tanto el movimiento de autosuficiencia colectiva al que aspiraban algunos teóricos para la desconexión del Tercer Mundo de la economía capitalista internacional (especialmente Samir Amin) (Domínguez, 2020c), como un intento de crear una fuerza autónoma de crecimiento económico, en la que los “jugadores clave” serían China e India, con el acompañamiento de otros como Brasil, Nigeria, México, Filipinas, Tailandia y Corea del Sur (Helleiner, 1985: 279, 283). Durante las décadas de 1980 y 1990, esta cooperación económica Sur-Sur –a pesar de que se resistió a ser domesticada y reducida a la cooperación técnica entre países en desarrollo promovida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo controlado por los países desarrollados– se encontró con numerosos obstáculos. Además de la debilidad económica relativa que tenían China e India al inicio de ese período (Domínguez, 2018), cabe señalar tres elementos de carácter institucional que contribuyeron a fragilizar la cooperación económica Sur-Sur. El primero fue la oposición frontal

de Estados Unidos y los países del G7 a la cooperación Sur-Sur autónoma; desde algunos centros de pensamiento neoliberal, como la Fundación Heritage, que proporcionaron la munición al gobierno del presidente Ronald Reagan para torpedear las Negociaciones Globales, se propuso marginalizar la UNCTAD, considerada como un instrumento al servicio del G77. En 1996, el G7 discutió el desmantelamiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y cuestionó la pertinencia misma de las comisiones económicas regionales, en particular de la CEPAL (Gosovic, 2018). El segundo de los obstáculos fue la herencia colonial que había provocado la consolidación de una división internacional del trabajo centro-periferia y la consiguiente brecha tecnológica sostenida en los regímenes internacionales monetario, financiero, comercial y de ayuda que beneficiaban sistemáticamente a los *first comers*: a los países del Norte y a sus empresas transnacionales (Saksena, 1985; Helleiner, 1985). Por último, el tercer y no menor obstáculo fue la falta de infraestructuras de comunicación y financiación para promover el comercio Sur-Sur, lo que recomendaba empezar a intensificar la cooperación Sur-Sur por la cooperación regional y, en concreto, por la cooperación financiera para la renegociación conjunta de la deuda externa, la armonización de la legislación sobre la inversión directa extranjera y la operativa de las transnacionales y la coordinación de los programas de recepción de la ayuda internacional (Saksena, 1985).

Por supuesto, la cooperación financiera también precisaba la creación del Banco del Sur, una idea que el Comité de Cooperación Económica del G77 intentó mantener viva después de Cancún, a partir de un diseño en el que la nueva institución estaría dotada de un capital inicial de US\$ 20.000 millones, que tendría especial atención a las necesidades de los países menos desarrollados (Briones, 1984). China apoyó la idea con entusiasmo, una vez que aceptó el término Sur en detrimento del Tercer Mundo después de 1981, aunque sin dejar de relacionar la cooperación Sur-Sur con la aspiración al Nuevo Orden Económico Internacional. Tal fue la posición oficial en el Diálogo Sur-Sur celebrado en Delhi en 1982 y sobre todo en la I Conferencia Sur-Sur de Beijing, que tuvo lugar bajo el patrocinio de la Academia China de Ciencias Sociales en 1983. En ese evento, el primer ministro Zhao Ziyang estableció los cuatro principios de la cooperación económica para la promoción de la cooperación Sur-Sur. Y en las conclusiones de la Conferencia se recordó la alta prioridad del proyecto de creación del Banco de los Países en Desarrollo que sirviera para financiar programas de esta-

bilización de materias primas, proyectos extractivos de recursos naturales, esfuerzos de diversificación de exportaciones y esquemas de aseguramiento de reservas (Ramphal y Xiang, 1983).

En Beijing se tomó el acuerdo de realizar dos conferencias regionales intermedias a celebrarse en Zimbaue y Colombia hasta que tuviera lugar la II Conferencia Sur-Sur programada para 1986 en Malasia. En la correspondiente al capítulo latinoamericano, denominada Conferencia Regional Sur-Sur, que se llevó a cabo en Cartagena de Indias en 1984, se hizo un nuevo llamamiento a la creación del Banco del Sur (Domínguez, 2019). Para entonces, sin embargo, Arabia Saudí manifestó su oposición a aportar capitales al proyecto y detrás de ella otros 106 países del G77 dejaron en suspenso su adhesión (Briones, 1984). Así que en la II Conferencia Sur-Sur, celebrada en Kuala Lumpur en 1986, se consideró que el Banco del Tercer Mundo ya no era una idea práctica. Sin embargo, el proyecto volvió de nuevo a la agenda cuando la Comisión del Sur, que salió en germen de esa última reunión para constituirse en 1987, evacuó su informe final tres años después (Domínguez, 2019). Aunque fuera un proyecto para “el largo plazo” que debía ser examinado de acuerdo a una valoración realista, lo cierto es que “un Banco que podría inicialmente financiar el comercio y al final proveer de financiación para el desarrollo” se había vuelto para entonces una “necesidad imperiosa” (South Commission, 1990: 165, 171). De ahí la coherencia del presidente Hugo Chávez cuando en la XV Cumbre del G15 celebrada en Jakarta en 2001⁶, recordó la importancia del Informe de la Comisión del Sur y de algunas de sus recomendaciones, en particular, la creación del Banco del Sur (Gosovic, 2018).

El resto de la historia de la Cooperación Sur-Sur autónoma es ya mejor conocida. El Comité de Cooperación Económica del G77 siguió manteniendo reuniones anuales hasta 1988, que se fueron espaciando después (1993, 1996 y 2001); organizó en Bali (1998) la última Conferencia de Alto

⁶ El G15 surgió después de la IX Conferencia del Movimiento de los No Alineados (Belgrado, 1989) como una iniciativa del presidente de Perú y máximo dirigente entonces de la Internacional Socialista, Alán García. El G15 quedó integrado por Argelia, Argentina, Egipto, India, Indonesia, Jamaica, Malasia, Nigeria, Perú, Yugoslavia, Senegal, Venezuela y Zimbaue, más dos observadores del Movimiento de los No Alineados, México y Brasil. El G15 celebró cumbres anuales –hasta justamente la de Jakarta– para tratar los temas de la deuda externa, comercio multilateral, transferencia tecnológica y financiación internacional (Domínguez, 2019).

Nivel sobre Cooperación Económica, y, a partir de 2000, adoptó la terminología de Conferencias del Sur (La Habana 2000 y Doha 2005) con una nueva Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur (Marrakech 2003) entre medias, en un contexto donde el resurgimiento de la cooperación Sur-Sur fue impulsada por China en clave geoeconómica hasta que el lanzamiento en 2013 del proyecto One Belt One Road introdujo de nuevo el componente geopolítico. Fue a partir de este resurgimiento de la cooperación Sur-Sur autónoma, con China como principal actor de cooperación, cuando los países desarrollados se empezaron a tomar en serio la cooperación Sur-Sur y procedieron a minimizarla como cooperación técnica a través de la cooperación triangular de acuerdo al espíritu de Buenos Aires (Domínguez, 2018; 2019; 2020b). Por eso, después de que el G77 reclamara la conveniencia de organización de una Conferencia Internacional sobre Cooperación Sur-Sur en 1994 (que la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó para celebrarse en 1996, veinte años después de la Conferencia de México) se demoraron quince años hasta dar el visto bueno para Nairobi 2009 y luego se alistaron para su reedición inocua (y totalmente contraria al espíritu de la cooperación Sur-Sur autónoma) como PABA+40 en Buenos Aires 2019 (Gosovic, 2018; Domínguez, 2019).

Pero, esta vez, los intentos de neutralizar al Sur Global a través de Naciones Unidas fracasaron debido a la alta prioridad otorgada por China a la cooperación Sur-Sur. De hecho, tras el estallido de la crisis financiera internacional, la Asamblea General de Naciones aprobó en diciembre de 2008 (resolución 62/224) retomar “los principios enunciados en la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional y el Programa de Acción sobre el establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional”; en 2009 inició la cooperación entre los BRIC; y en 2013 Xi Jinping anunció la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Fondo de la Ruta de la Seda para la financiación de la Belt and Road Initiative, que entrarían en funcionamiento tres años después junto con el Nuevo Banco de Desarrollo de BRICS (cfr. Domínguez 2020b: 31-32). En 2014, Xi Jinping anunció en la Conferencia del 60 Aniversario de los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica que China estaba ya “involucrada activamente en la construcción del sistema internacional contemporáneo” y citó la Nueva Ruta de la Seda como ejemplo de la voluntad de “intensificar la cooperación Sur-Sur” (Jinping, 2014). Así es como la predicción del economista marroquí Mahdi Elmandjra (1983: 52) en los albores de la

cooperación Sur-Sur (“el Norte se tomará al Sur en serio... cuando el Sur se tome en serio a sí mismo”) se hizo realidad gracias a China.

2. GEOPOLÍTICA Y GEOECONOMÍA DE LA COOPERACIÓN DE CHINA EN AMÉRICA LATINA

La geopolítica, en sus tres modalidades –formal o académica, aplicada o de política exterior, y popular o de representación mediática que responde a determinadas mentalidades o ideologías sobre el poder internacional (Dodds, 2007; Black, 2016)– estuvo presente desde el primer momento en la cooperación de China con América Latina. Pero de un modo hartamente más complejo que los estereotipos ideológicos del discurso geopolítico prevaleciente en los países occidentales. Buena muestra de ello es la voz “China en América Latina” del glosario de uno de los manuales que supuestamente pretenden mejorar “la comprensión de los temas históricos, contemporáneos, y del emergente desarrollo internacional diplomático, económico, ambiental y de seguridad” (Chapman, 2011: 5).

Los esfuerzos de China para aumentar su ayuda económica e influencia en los países de América Latina, con el fin de garantizar el acceso a recursos como el petróleo y el gas natural. La ayuda china a estos países no contiene disposiciones sobre derechos humanos u otras de transparencia características de otros programas de ayuda económica de Estados Unidos u otros países occidentales. Esta ayuda puede eventualmente suponer la presencia de militares e inteligencia china en estos países (Chapman, 2011: 233-234).

Para que la geopolítica sea efectivamente la ciencia histórica que reclama para sí, necesita mucho más rigor que estas descripciones superficiales. A su vez, a la hora de valorar los elementos geopolíticos y geoeconómicos de la cooperación de China con América Latina hay que tener en cuenta, para la periodización propuesta, la recomendación de Sparke (2018: 33): “es un error ofrecer una transición cronológica simple en la que la geoconomía reemplaza a la geopolítica como tipo de estrategia dominante en la era de la globalización impulsada por el mercado”. Ciertamente, hasta el ingreso de China en Naciones Unidas en 1971, la dominante de la cooperación china en la región fue geopolítica (la lucha contra el imperialismo), para luego irse geoconomizando, primero en la década de 1970 con el apoyo al Nuevo Orden Económico Internacional en las negociaciones de la UNCTAD y después de Cancún con la apuesta por la cooperación Sur-Sur, que se re-

dobló tras la entrada en la OMC hasta culminar en la relación estratégica integral entre China y la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC), con el elemento común del apoyo mutuo al desarrollo nacional independiente (Ronglin, 2016; Hongbo, 2017). Sin embargo, desde el lanzamiento en 2013 de la Nueva Ruta de la Seda y la inclusión en 2017 de los países de América Latina como extensión natural de la misma, los elementos geopolíticos volvieron a cobrar cada vez más fuerza en el contexto de la competición estratégica en lo que Estados Unidos considera su esfera de influencia.

2.1. Antes de Cancún: de la geopolítica a la geoeconomización de la cooperación china

La historia de la cooperación de China con América Latina ya dispone de algunos recuentos preliminares (Ronglin, 2016; Copper, 2016; Hongbo, 2017; Zheng, Sun y Yue, 2019). Este acervo, junto con la literatura contemporánea, permite reconstruir las distintas fases de la cooperación china en la región, que se subordinan a las de la política exterior de China a nivel mundial y a sus intereses geoestratégicos en América Latina. Latinoamérica fue la última área del mundo con la que la nueva República Popular de China estableció relaciones diplomáticas. Las razones de ese retraso se pueden resumir en tres: la impronta geopolítica de Estados Unidos, que tenía prohibido a los países latinoamericanos y caribeños el establecimiento de relaciones con China continental; la interferencia de Taiwán; y el relativamente alto nivel de desarrollo económico de los principales países latinoamericanos en comparación con los de Asia y África (Ratcliff, 1972; Ronglin, 2016; Copper, 2016; Hongbo, 2017, Zheng, Sun y Yue, 2019).

Antes del inicio de relaciones diplomáticas con Cuba en 1960, el anti-imperialismo dominó el enfoque principalmente geopolítico de la mirada de China sobre América Latina, que se limitó a tomar nota de los movimientos armados contra los gobiernos reaccionarios en países como Colombia, Brasil y finalmente Cuba. La influencia de China sobre los Partidos Comunistas latinoamericanos en la década de 1950 se canalizó a través del ejemplo de la reforma agraria china, recogida ya en la propuesta de la Central Obrera Boliviana de 1953 como modelo para las discusiones de la comisión que, al efecto, había propuesto el presidente Víctor Paz Estenssoro, el único que China consideraba progresista en ese momento dominado por las políticas del frente unido (Alba, 1961).

Para la política exterior con América Latina, el primer ministro Zhou Enlai estableció entonces como directriz el desarrollo de la diplomacia no gubernamental basada en los intercambios artístico-culturales y económico-comerciales, resultado de las cuales fueron las visitas de más de 1.200 personalidades latinoamericanas procedentes de 19 países de la región a China entre 1950 y 1959 (Zheng, Sun y Yue, 2019). Al final de la década, China ya contaba con algunos aliados en el campo de la intelectualidad y de la alta política, fruto de esas invitaciones con las que pretendía lograr, a través de la diplomacia de los pueblos y las Asociaciones Culturales (como la Chile-China, que data de 1952), la colaboración de embajadores de buena voluntad que apoyaran la admisión de la República Popular a Naciones Unidas (Alba, 1961; Rafcliff, 1972). En 1959, después del triunfo de la Revolución Cubana, que según Zhou Enlai abrió una brecha “en el patio trasero de los Estados Unidos” (cfr. Hongbo, 2017; 285), China extendió invitaciones a más de 400 personalidades latinoamericanas y el presidente Mao recibió a varias delegaciones con representantes de Chile, Brasil, Uruguay, Argentina, Venezuela, México y la propia Cuba, en cuya capital abrió sede ese mismo año la agencia oficial de noticias de China, Xinhua, para distribuir Prensa Latina (la agencia del nuevo gobierno revolucionario de Fidel Castro) y también empezó a distribuirse la revista *China Reconstruye* editada en Montevideo y la Habana (Alba, 1961; Hongbo, 2017). En 1960 ya se habían fundado once Asociaciones de Amistad China-América Latina en otros tantos países de la región, destacando las de Chile (presidida por Salvador Allende), Argentina, Brasil, Venezuela y México, y para 1963 Xinhua tenía delegaciones en al menos una docena de países latinoamericanos (Ratliff, 1972; Copper, 2016, Domínguez, 2019). En el ínterin, en 1961, se creó el Instituto de Estudios Latinoamericanos del Partido Comunista Chino (Mora, 1999).

En el primer lustro de la década de 1960, Cuba fue el único país de América Latina que recibió cooperación china. Beijing acordó la compra de azúcar a Cuba a fines de 1959 y un año después se firmó el primer acuerdo comercial preferencial y de cooperación para cinco años. De los más de 100.000 chinos que había a principios de la década de 1960 en América Latina, 30.000 residían en Cuba cuando el gobierno de Fidel Castro rompió relaciones diplomáticas con Taiwán so pretexto del apoyo de Taipéi a los contrarrevolucionarios: la Habana se convirtió así en el primer gobierno de la región en reconocer a la República Popular. Durante la visita del Che Guevara a China a fines de 1960, el gobierno de Pekín ofreció un

préstamo sin interés pagadero a siete años por valor de US\$ 60 millones y amplió el acuerdo comercial y de cooperación firmado a mediados de 1960, que incluyó la compra de azúcar a precio superior al del mercado mundial y la transferencia de tecnología y equipamientos agrícolas, energéticos industriales y de comunicaciones. En 1961, el presidente de Cuba, Osvaldo Dorticós, realizó la primera visita de un jefe de Estado de América Latina a China. En 1963, después de que Estados Unidos intensificara el bloqueo a la isla y esta sufriera un fuerte huracán, China redobló la ayuda alimentaria y humanitaria y en 1964 se firmó un nuevo acuerdo comercial preferencial y de cooperación, que fue acompañado por un nuevo crédito sin interés por US\$ 40 millones, fruto de la conversión en liquidez de los superávits comerciales de China con Cuba. Sin embargo, debido al cisma sino-soviético y la apuesta de Cuba por la URSS (cuya ayuda a la isla para mediados de la década de 1960 superaba los US\$ 400 millones), el período de luna de miel entre Pekín y la Habana terminó abruptamente a partir de 1966, cuando Cuba se abstuvo de invitar a los grupos prochinos a la Conferencia de la Solidaridad Tricontinental, y las relaciones se deterioraron hasta el punto de cesar el intercambio comercial (Ratliff, 1972; Garza, 1973; Copper, 2016; Hongbo, 2017; Domínguez, 2019).

Durante el período de la Revolución Cultural (1966-1976), se intensificaron las relaciones de cooperación mediante la “diplomacia de los pueblos”, y los partidos marxistas-leninistas alineados con China contra la Unión Soviética —que se habían formado desde 1963 en Chile, Argentina, Brasil, Paraguay, Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador y México— mostraron su apoyo ideológico a la lucha armada, aunque solo hubo algunos brotes de guerrilla maoísta en Colombia y Bolivia (Ratliff, 1972; Garza, 1973; Mora, 1999; Hongbo, 2017), porque lo definitorio de la política exterior acabó siendo el primero de los giros pragmáticos de la diplomacia china. Este giro, contemporáneo del auge y caída de la Revolución Cultural, estuvo marcado tres hitos: la incorporación, en sustitución de Taiwán, de la República Popular a Naciones Unidas (1971), que contó en América Latina con el apoyo de Chile, Perú, Ecuador, Guyana, México, Cuba y Trinidad y Tobago; la incorporación también al Grupo A de la II UNCTAD celebrada en Santiago de Chile en 1972; y, tras la histórica visita del presidente Richard Nixon y su secretario de Estado Henry Kissinger en ese año, el establecimiento de relaciones diplomáticas con Estados Unidos en 1979, después de que oficialmente China iniciara su política de reforma y apertura al exterior en 1978. En esa década China también estableció relaciones

diplomáticas con Chile (1970), Perú (1971), México, Argentina, Guyana y Jamaica (1972), y Trinidad y Tobago, Venezuela y Brasil (1974), y reanudó las relaciones comerciales y de cooperación con Cuba (Ratliff, 1972; Garza, 1973; Hongbo, 2017; Flint y Xiaotong, 2019). La presencia de China en la Asamblea General, en la UNCTAD y sobre todo en el Consejo de Seguridad con derecho de veto, reforzó la auto-identificación y la solidaridad de la República Popular con las aspiraciones del Tercer Mundo y se multiplicaron las visitas de alto nivel de mandatarios latinoamericanos a China y de delegaciones ministeriales chinas a la región, aunque ni el presidente ni el primer ministro de China visitaron ningún país latinoamericano. El apoyo de China a la agenda del Nuevo Orden Económico Internacional y la Carta de Derechos y Deberes de los Estados, enmarcada dentro de la teoría maoísta de los Tres Mundos de 1974, geoeconomizó el enfoque geopolítico dado a las relaciones de cooperación durante los primeros años de la Revolución Cultural (Ratliff, 1972; Garza, 1973; Mora, 1999; Hongbo, 2017).

Este primer pico diplomático de China en América Latina de la década de 1970 sirvió para ganar aliados en la política de “Una sola China”, pero las consideraciones geoeconómicas establecidas en los acuerdos de comercio preferencial y cooperación a favor del desarrollo mutuo prevalecieron por ambas partes. Además, China utilizó su cooperación técnica y su ayuda humanitaria para ir ganando nuevos reconocimientos diplomáticos en el futuro, en una política que llega hasta la actualidad: así, firmó acuerdos sobre cooperación técnica con Surinam y Barbados, y la Cruz Roja China envió ayuda humanitaria a los países de Centroamérica, como ya había sucedido en el caso de Perú con anterioridad al establecimiento de relaciones. El gobierno nacional-revolucionario del general Juan Velasco Alvarado firmó luego del inicio de las relaciones diplomáticas un acuerdo de comercio preferencial y de cooperación, apoyado con un préstamo sin interés pagadero a veinte años por valor de US\$ 40 millones, que superó con creces los US\$ 28 millones de la ayuda soviética. Por su parte, Chile fue otro de los países que recibió más cooperación de China que de la URSS tras la victoria del Frente Popular en 1970 y el establecimiento de relaciones diplomáticas con China. Pero también Chile constituyó el mayor ejemplo de geoeconomía al servicio de los objetivos geopolíticos estratégicos de la República Popular, que eran independientes de sus alineamientos ideológicos. El presidente Salvador Allende visitó tres veces China, firmó varios acuerdos de comercio preferencial y cooperación, y Chile recibió ayuda humanitaria de la Cruz Roja China y un préstamo sin interés pagadero a veinte años por valor de

US\$ 70 millones. Pero, tras el golpe de Estado de 1973, China, que tenía ya créditos a favor con el país por valor de US\$ 100 millones, no rompió relaciones con el régimen de Augusto Pinochet, apelando a los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica, lo mismo que sucedió después del golpe de 1976 en Argentina (Mora, 1999; Copper, 2016; Hongbo, 2017; Zheng, Sun y Yue, 2019).

2.2. De Cancún al ingreso de China en la OMC: la dominante geoeconómica

Previo al arranque de la Conferencia de Cooperación Internacional de Cancún (1981), la revista oficial de política exterior de la República Popular, la *Beijing Review*, alabó la diplomacia independiente de México (que presidía el Comité de Cooperación Económica del G77), sus facilidades petroleras en asociación con Venezuela para apoyar económicamente y estabilizar políticamente a los países de Centroamérica y el Caribe, y la iniciativa mexicana para retomar el Diálogo Norte-Sur, al que China, ahora ya en plena apertura al exterior desde 1978, se había decidido sumar (Weicheng, 1981). Unos días antes del evento de Cancún, el primer ministro Zhao Ziyang declaró a la televisión mexicana que los intereses fundamentales de China y los países de América Latina eran los mismos, y en su intervención en la Conferencia situó el tema de la cooperación económica internacional para el desarrollo en el centro de su discurso, siguiendo las directrices Deng Xiaoping: sin desarrollo no habría paz. El desarrollo solo se alcanzaría mediante la reestructuración del orden económico internacional siguiendo los principios de Bandung y los que venían inspirando la cooperación económica de China: igualdad y mutuo beneficio, respeto de la soberanía nacional de los países en desarrollo y no interferencia en sus asuntos internos ni control sobre sus salvaguardas económicas, y aceptación de lo que años más tarde el Comité de Ayuda al Desarrollo denominaría principio de apropiación: “los países en desarrollo están en su derecho de adoptar las estrategias de desarrollo adecuadas a sus propias condiciones” (Ziyang, 1981: 14).

Al término de la Conferencia quedó claro que la pretensión de hacer pasar la cooperación Norte-Sur por los principios de lo que enseguida China denominaría cooperación Sur-Sur no era viable ante la actitud hostil de Estados Unidos y el Reino Unido, así que la República Popular optó por impulsar la cooperación Sur-Sur como medio para forzar las Negociaciones Globales (Mei, 1982). En el discurso de apertura de la I Conferencia Sur-

Sur “Estrategias de Desarrollo, Negociación y Cooperación”, celebrada en Beijing en 1983, el primer ministro Zhao Ziyang reafirmó la línea oficial que China mantenía desde Cancún: ante la oposición de las superpotencias a reestructurar el orden económico internacional, los países en desarrollo debían estrechar su cooperación Sur-Sur para forzar las Negociaciones Globales y, mientras tanto, China ofrecía su cooperación económica y técnica probada en África a los demás países del Tercer Mundo, incluidos los de América Latina (Ziyang, 1983). En ese sentido, la doctrina de la Conferencia de Beijing fue la que mantenía China: que la cooperación Sur-Sur no era un sustituto de la Norte-Sur, sino una palanca para forzar una relación más justa y equilibrada entre ambas partes (Ramphal y Xiang, 1983).

En las décadas de 1980 y 1990, el concepto de cooperación Sur-Sur operó como marco de las relaciones diplomáticas en América Latina, que fueron promovidas por los acuerdos comerciales y de cooperación económica mediante ayuda; Deng Xiaoping, con su apuesta por la paz y el desarrollo, contempló la cooperación Sur-Sur como una tendencia global a través de la que China podría aumentar su influencia económica y política internacional (Yu, 2015; Flint y Xiaotong, 2019). Entre 1980 y 1988, China estableció sucesivamente relaciones diplomáticas con Ecuador y Colombia (1980), Antigua y Barbuda (1983), Bolivia, Granada y Nicaragua (1985), Belize (1987) y Uruguay (1988)⁷; y diez jefes de Estado (entre ellos los presidentes de Argentina, Brasil, México, Ecuador, Nicaragua y Guyana) y seis primeros ministros latinoamericanos y caribeños visitaron China (Liangyou, 1990; Mora, 1999; Zheng, Sun y Yue, 2019). Este segundo pico en las relaciones con los países latinoamericanos redujo el espacio diplomático de Taiwán en América Latina y permitió convertir la relación con la región, a decir de Deng Xiaping, en un “ejemplo de Cooperación Sur-Sur” (cfr. Hongbo, 2017: 297; Zheng, Sun y Yue, 2019). En 1984, el ministro de Asuntos Exteriores, Wu Xuequian visitó México, Venezuela, Argentina y Brasil y un año después el primer ministro Zhao Ziyang hizo otra gira por Colombia, Brasil, Argentina y Venezuela, donde reafirmó la tradicional línea de la cooperación china a favor de la paz y la amistad, el apoyo mutuo, la igualdad y el mutuo beneficio y el desarrollo común (Mora, 1999; Hongbo, 2017).

⁷ Belize y Nicaragua suspendieron relaciones con China en 1989 y 1990 respectivamente y China suspendió relaciones con Granada en 1989 después de que el nuevo régimen reconociera a Taiwán.

El carácter selectivo de estas visitas de Estado se puede explicar por el papel que desempeñaban estos países en el G77: Colombia detentaba la presidencia del Comité sobre Negociaciones Multilaterales de Comercio, Brasil la del Grupo de Trabajo sobre Transferencia de Tecnología y también la del Grupo de Prácticas Comerciales Restrictivas, y Venezuela presidía el Comité sobre Materias Primas, mientras que Argentina participaba en diez de los catorce comités y grupos de trabajo del G77 (Sauvant, 1983). Con Brasil y Argentina se firmaron acuerdos de cooperación nuclear y específicamente con Brasil un acuerdo aeroespacial para la producción conjunta de satélites. Este último acuerdo, junto con la venta de misiles a Argentina, Brasil y Chile, fueron los escasos elementos de cooperación geopolítica de la década (Mora, 1999).

El interés de los países de América Latina por estrechar los vínculos con China se basó en la necesidad de diversificación de las relaciones económicas, aunque durante las décadas de 1980 y 1990 la región mantuvo una balanza comercial permanentemente deficitaria con China en un período en que el comercio total entre ambas partes pasó de poco más de US\$ 1.300 millones en 1980 a US\$ 12.000 millones en 2000 (Mora, 1999: 99; Piccone, 2016: 4). En esa expansión, que para China fue más rápida que con otras regiones del mundo en desarrollo (de acuerdo a la misma estrategia de diversificación comercial geográfica), fue clave la creación de la China United Trading Company, fundada en Panamá en 1984, para impulsar la relaciones económicas y comerciales a través del Canal (Mora, 1999).

Después de los sucesos de Tiananmén de 1989, el Instituto de Estudios Latinoamericanos recomendó intensificar las relaciones económicas y políticas con América Latina en el marco de la cooperación Sur-Sur para evitar el aislamiento internacional de la República Popular, y en particular las tensiones con Estados Unidos y Europa, y contrarrestar de paso la influencia de la diplomacia de la chequera de Taiwán, que buscó explotar los sucesos de Tiananmén a su favor en Centroamérica y el Caribe, donde se situaban entonces 14 de los 29 países que todavía tenían relaciones diplomáticas con Taipéi. Fruto de la política de “Una sola China”, Bahamas y Santa Lucía reconocieron a China y rompieron relaciones con Taiwán en 1997 (Mora, 1999).

En 1990, el presidente Yang Shangkun realizó una gira por México, Uruguay, Brasil, Argentina y Chile. Fue la primera visita de ese rango en la historia de las relaciones diplomáticas con América Latina. En México, el mandatario chino estableció los principios que habrían de regir las relaciones con la región: amistad y cooperación con todos los países (incluyendo

aquellos que todavía no tenían relaciones diplomáticas con China) a partir de los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica; expansión del comercio y de la cooperación económica y técnica sobre las bases de igualdad y mutuo beneficio; respeto mutuo de las respectivas tradiciones y valores; y apoyo al establecimiento de un nuevo orden político y económico internacional (Mora, 1999). Un año después se celebró en Beijing la Conferencia de los Países en Desarrollo sobre Medio Ambiente y Desarrollo (preparatoria de la Cumbre de Naciones Unidas prevista para el año siguiente en Río de Janeiro) en la que China consiguió aprobar el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, con el apoyo de los 41 países participantes, entre los que se encontraban Chile, Argentina, Perú, Colombia, Venezuela México y Cuba⁸.

En 1993, el nuevo presidente Jiang Zemin visitó Cuba, Brasil y México; en Brasil, con cuyo gobierno firmó el primer acuerdo de asociación estratégica (Zheng, Sun y Yue, 2019), Jiang hizo una propuesta de cuatro puntos para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional basado en la tradicional doctrina china de política exterior: democratización de las relaciones internacionales sobre la base de la igualdad y el mutuo beneficio entre los países, con independencia de su tamaño o nivel de desarrollo; derecho de cada país a elegir “su propio sistema social, modelo económico, y vía al desarrollo de acuerdo a sus condiciones nacionales” y derecho al “efectivo control sobre sus propios recursos y desarrollo”; mejora del diálogo y la cooperación Norte-Sur, de modo que los países desarrollados respeten los intereses de los países en desarrollo y no establezcan condiciones políticas para su ayuda; y cooperación Sur-Sur para el mutuo desarrollo⁹. En 1995, el primer ministro Li Peng visitó México, Cuba y Perú, y un año después Brasil, Chile y Venezuela para reforzar las áreas prioritarias de la cooperación china en los ámbitos comercial, empresarial, de aprovechamiento conjunto de recursos naturales e intercambios en ciencia y tecnología (Mora, 1999).

Entre 1991 y 1995, doce jefes de Estado y de gobierno y varias delegaciones a nivel ministerial procedentes de otros tantos países de América Latina (Jamaica, Bolivia, Chile, México, Brasil, Dominica, Uruguay, Guyana, Perú, Ecuador, Surinam, Argentina, Cuba y Brasil) visitaron China,

⁸ “Beijing Declaration on Environment, Development”, *Beijing Review*, 34(27), 1991: 9-13.

⁹ “Beijing Declaration on Environment, Development”, *Beijing Review*, 34(27), 1991: 9-13.

con Perú y Chile manteniendo una elevada intensidad: Alberto Fujimori, presidente de Perú, realizó tres visitas de Estado a Beijing en 1991, 1994 y 1995, y los presidentes de Chile Patricio Alwyn y Eduardo Frei Ruiz-Tagle comparecieron en la capital china en 1992 y 1995. El pragmatismo de China quedó patente con las acogidas a los presidentes neoliberales de México (Carlos Salinas de Gortari en 1993), Perú (Fujimori), Argentina (Carlos Saul Menem en 1995) y Brasil (Fernando Henrique Cardoso en 1995), a la vez que también recibió al primer ministro socialista de Jamaica (Michael Manley en 1991) y al presidente de Cuba (Fidel Castro en 1995). Para esa fecha, las relaciones con la Habana, tradicionalmente enturbiadas por la disputa chino-soviética, tomaron un nuevo impulso que culminó con el acuerdo sobre operaciones de inteligencia conjunta (para integrar comunicaciones y compartir información satelital) de 1999, lo que confirmaría el carácter de Estado asimétrico (poder de segundo orden que desafía el *statu quo*) que Cuba tuvo desde el principio para China, y, por tanto, la dominante geopolítica de su cooperación con la isla (Copper, 2016), frente a lo que opinan algunos expertos sin la debida perspectiva histórica (Piccone, 2016). En paralelo, China apoyó el ingreso de México, Perú y Chile en el Foro de Cooperación Asia-Pacífico, mientras sus socios latinoamericanos favorecieron, a su vez, la incorporación de China a la OMC (Mora, 1999).

En el plano multilateral, China aplicó en este período la doctrina de la diplomacia incremental de Deng Xiaoping practicando el bajo perfil: en 1990, la República Popular se convirtió en socio de diálogo con el Grupo de Río; en 1991 se vinculó como observador al Banco Interamericano de Desarrollo y en 1993 a la Asociación Latinoamericana de Integración; en 1997 inició los mecanismos de diálogo y consulta con Mercosur; en 1998 se integró como accionista en el Banco de Desarrollo del Caribe y se asoció como contraparte al SELA; y en 2000 comenzó el diálogo como socio político y de cooperación con la Comunidad Andina de Naciones (Domínguez, 2017b; Leger, Turzi y Tzili-Apango, 2018).

2.3. El salto adelante del siglo XXI

El año 2001 marcó el inicio del “salto adelante” en la relación de China con América Latina (Zheng, Sun y Yue, 2019: 8). Tres factores explican la intensificación de la cooperación geoeconómica de China con la región: i) los atentados del 11 de septiembre y su efecto de distracción geopolítica posterior, que dejó un vacío para la penetración de China en el espacio ocupado hasta entonces

por Estados Unidos; ii) la incorporación de China a la OMC, a partir de la cual se produjo un incremento espectacular de la relación comercial entre la potencia emergente y América Latina¹⁰; y iii) la política de *Going out / Going global* adoptado oficialmente en el X Plan Quinquenal de 2001-2005 (Domínguez, 2017b; Hongbo, 2017; Barton y Rehner, 2018; Zheng, Sun y Yue, 2019; Bernal-Meza, 2000b).

Gracias a esta política de internacionalización, China expandió su inversión extranjera directa (cerca de US\$ 407.000 millones acumulados hasta 2018), acompañada con una generosa corriente de financiación oficial para el desarrollo (US\$ 137.000 millones para el mismo período) a fin de compensar el mencionado déficit comercial, incluyendo elevadas partidas de ayuda al desarrollo vía créditos preferenciales y ayuda humanitaria y asistencia técnica por medio de donaciones a gobiernos y organismos multilaterales, entre ellos la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco de Desarrollo del Caribe o el Banco Interamericano de Desarrollo. China se convirtió en el segundo gran socio comercial de América Latina (como destino del 12,5% de las exportaciones y origen del 18,2% de las importaciones para el promedio 2018-2019), pero a costa de un gigantesco déficit comercial latinoamericano¹¹ y de la reprimarización de su estructura exportadora¹²; y la región fue la segunda plaza de la inversión extranjera directa de China (con más del 20% del total) después de Asia (Constante, 2020; Zhen, 2020; Tuo y Yu, 2020; Sullivan y Lum, 2020; CEPAL, 2021: 127-128).

¹⁰ El comercio total pasó de los US\$ 12.000 millones de 2000 a los más de US\$ 315.000 de 2019, en la ruta hacia los US\$ 500.000 prevista para 2025; y la suma de las exportaciones e importaciones pasó del 0,7% del PIB regional al 7% entre 2000 y 2020 (CEPAL, 2021: 127-128; Ray, Albright y Wang, 2021: 7).

¹¹ China considera que el cálculo del déficit está inflado por la aplicación de reglas de origen a China de productos que proceden de Hong Kong o Panamá y que, en realidad, son productos que pertenecen a la categoría de comercio de intermediación. Así, en 2010, México calculó un déficit en la balanza comercial de mercancías con China de US\$ 51.200 millones, mientras China lo estimó en US\$ 18.400 millones (Shixue, 2015: 148). Por otro lado, según los últimos datos disponibles, el 80% del déficit comercial de China con América Latina corresponde a México, mientras que Brasil, Venezuela, Chile y Perú mantienen superávit (Domínguez, 2020a: 70).

¹² Entre 2015 y 2019, el 70% de las exportaciones de América Latina a China fueron soja y otras oleaginosas (26,6%), petróleo crudo (16,2%), mineral de cobre y concentrados (14,6%), mineral de hierro y concentrado (10,1%) y cobre refinado (8,5%) (Ray, Albright y Wang, 2021: 10).

Además de lo anterior, también hay ciertos elementos de agencia latinoamericana (si bien inerciales) y estructurales (geopolíticos) que permitieron el rápido avance de la República Popular en el patio trasero de los Estados Unidos en los frentes económico, diplomático y de seguridad durante esos años: entre los primeros, destacan la complementariedad de las dos economías y la compatibilidad de intereses que se reflejó en el intercambio de productos primarios por bienes de capital y manufacturas (Bernal-Meza, 2020b). Todo ello en un contexto geopolítico en que Washington se creyó su propia ideología (la teoría de Fukuyama del fin de la historia) de que la modernización económica de China induciría cambios institucionales que podrían permitir a las multinacionales norteamericanas apropiarse a precio de saldo de los inmensos recursos del país y los activos del sector estatal de la economía para que China se integrase de manera subordinada en la economía global (Dunford y Qi, 2020).

En 2001, el presidente Jiang Zemin realizó su segunda visita a la región después de ocho años: Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Cuba y Venezuela fueron los países de interés. Y en 2002 visitó México antes de terminar su mandato de once años. Su sucesor, el presidente Hu Jintao, creador de la doctrina del desarrollo pacífico de China¹³, hizo la primera de las cuatro visitas a la región durante sus ocho años de mandato con Argentina, Brasil, Chile y Cuba como destinos en 2004; y en las otras tres visitó México en 2005, Costa Rica, Cuba y Perú en 2008, y Brasil, Venezuela y Chile en 2010. El siguiente presidente de China, Xi Jinping (que como vicepresidente había estado en 2009 en México, Jamaica, Colombia, Venezuela y Brasil), realizó la primera de sus cinco visitas hasta el momento como nuevo líder máximo a la región, con destino México, Costa Rica y Trinidad y Tobago en 2013; y en las otras cuatro pasó por Argentina, Brasil, Venezuela y Cuba en 2014; Ecuador, Perú y Chile en 2016; Argentina y Panamá en 2018; y Brasil en 2019.

En los tres primeros lustros del siglo XXI, China firmó nuevos acuerdos de asociación estratégica con Venezuela (2001), México (2003), Argentina

¹³ Este concepto fue propuesto en 2004 por el pensador y actual director del China Institute for Innovation and Development Strategy, en términos de “ascenso pacífico al estatus de gran potencia”, pero de inmediato fue rebajado por el Partido Comunista al “desarrollo pacífico” a secas para describir que el crecimiento económico de China se utilizaría para el desarrollo interno y no para la expansión militar, dentro del orden mundial existente y en cooperación con el Sur Global (Luttwak, 2012).

(2004), Perú (2008), Chile (2012), elevó a asociación estratégica integral¹⁴ los acuerdos con Brasil (2012), México y Perú (2013), Argentina y Venezuela (2014) y firmó nuevos acuerdos de asociación estratégica con Costa Rica y Bolivia (2015) y Uruguay (2016), transformó en asociación estratégica integral la relación con Bolivia (2016) y estableció directamente otra asociación estratégica integral con Ecuador (2016). China cerró tratados de libre comercio con Chile (2005) —el primero de todos los que firmó a nivel mundial—, Perú (2009) y Costa Rica (2010) y actualizó el tratado con Chile en 2019. Estableció en 2009 acuerdos de canje de divisas (*swap arrangements*) con Argentina (renovados en 2014 y 2018), en 2013 con Brasil y en 2015 con Chile y Surinam. En 2004, China consiguió el reconocimiento como economía de mercado por parte de Brasil, Argentina, Chile, Perú y Venezuela y se integró como observador permanente de la OEA y la CEPAL. En 2005 celebró el I Foro de Cooperación Económica y Comercial China-Caribe, dotado con una línea de financiación preferencial de más de US\$ 600 millones. El cerco de China a Taiwán — pese al tropiezo de la vuelta de Santa Lucía en 2007 al redil de Taipéi— continuó con el envío de efectivos policiales a Haití en 2004 para reforzar la misión de paz de Naciones Unidas, el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Granada (2005) y el inicio de la relación con Costa Rica (2007), Panamá (2017), República Dominicana y El Salvador (2018) (Koleski, 2011; Shixue, 2015; Piccone, 2016; Domínguez, 2017b; Hongbo, 2017; Zheng, Sun y Yue, 2019; Laufer, 2020; Actis y Malacalza, 2021).

Para fomentar y fortalecer las oportunidades comerciales y de inversión que se intensificaron a partir de su ingreso en la OMC y especialmente con el reconocimiento como economía de mercado por Brasil, Argentina, Chile, Perú y Venezuela, en 2007 se celebró la I Cumbre Empresarial China-América Latina (CECAL) en Santiago de Chile, evento que se ha repetido con periodicidad anual alterna hasta alcanzar trece ediciones desde entonces (Harbin-Heilongjiang 2008, Bogotá-Colombia 2009, Chengdu-Sichuan 2010, Lima-Perú 2011, Hangzhou-Zhejiang 2012, San José-Costa Rica

¹⁴ Según el entonces primer ministro Wen Jiabao este tipo de acuerdo integral indica que la relación bilateral cubre todas las áreas a diferentes niveles, es estratégico porque la cooperación se concibe como una relación estable a largo plazo (a pesar de las diferencias de ideología y sistema social o de las posibles influencias externas), y es una asociación porque se basa en el respeto, beneficio y confianza mutuos y en el principio de ganar-ganar o mutuo beneficio (Shixue, 2015).

2013, Chansha-Hunan 2014, Guadalajara-México 2015, Tangshan-Hebei 2016, Punta del Este-Uruguay 2017, Zhuhai-Cantón 2018, y Ciudad de Panamá-Panamá 2019).

En 2008 se publicó el primer *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe*, definida como cooperación estratégica sobre la base de la doctrina de la igualdad y el mutuo beneficio característica de la Cooperación Sur-Sur y el principio de “Una sola China”. En 2009, China se convirtió en accionista del Banco Interamericano de Desarrollo. En 2013, se integró como observador en la Alianza del Pacífico y un año después Xi Jinping propuso a la CELAC una asociación estratégica integral en la I Conferencia de Líderes de China y América Latina y el Caribe. En 2015, China envolvió finalmente todas estas actividades de cooperación en un esquema de diálogo político de máximo nivel, análogo al que mantiene con la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN) desde 1996 (elevado a la categoría estratégica en 2003) y con África desde 2000 (lo mismo en 2005): el Foro de Cooperación China-CELAC, cuya primera reunión tuvo lugar a principios de ese año en Beijing. Catalogado directamente como “asociación de cooperación integral”, el Foro China-CELAC aprobó el Programa de Cooperación China-Estados Latinoamericanos y Caribeños (2015-2019), al que quedó incorporada la CECAL en el sub-foro de ámbitos especializados, junto con los de los Ministros de Agricultura, Cooperación en Infraestructura, Innovación Científico-Tecnológica, Intercambio de Centros de Estudio, Partidos Políticos, Líderes, Políticos Jóvenes y Amistad entre Sociedades Civiles. Aunque la Nueva Ruta de la Seda no se incluyó como parte del Programa de Cooperación 2015-2019, Bolivia, Perú, Ecuador, Chile y Argentina expresaron su temprano interés por participar (Myers, 2018). El II Foro China-CELAC, celebrado en Santiago de Chile en 2018, acordó actualizar el Programa de Cooperación a lo largo de 2021, tomando nota de la presentación que hizo China sobre las posibilidades de la Belt and Road Initiative (Oviedo, 2015; Domínguez, 2017b; 2018; Fornes y Mendes, 2018; Zheng, Sun y Yue, 2019; Sullivan y Lum, 2020). Y el III Foro China-CELAC, que se celebrará en Beijing este 2021, tendrá puesto el foco en la Nueva Ruta de la Seda, coincidiendo con la celebración ese mismo año del III Foro de Cooperación Internacional de la Belt and Road Initiative, cuya primera edición se puede considerar la fecha de nacimiento del nuevo régimen internacional de cooperación Sur-Sur liderado por China (Domínguez, 2020b).

2.4. El giro geopolítico de la Nueva Ruta de la Seda ampliada

Entre las dos cumbres celebradas en Beijing de este foro se publicó el nuevo Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe (2016), que refleja el deseo de China de situarse en la centralidad geoestratégica y geoeconómica de la nueva globalización con características chinas, de acuerdo a la política exterior asertiva de “lucha por el éxito”, que el presidente Xi Jinping lanzó en 2013 con el buque insignia de la nueva diplomacia de gran potencia: la Franja de la Ruta Económica de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI, (Domínguez, 2017b; Flint y Xiaotong, 2019).

El diseño de este proyecto tuvo su centro en la Peking University, con Wang Jisi, decano de la Facultad de Estudios Internacionales, y Justin Yifu Lin, director del China Center for Economic Research (y actual director de Institute of South-South Cooperation and Development). El primero, teórico realista y continentalista expansivo, se encargó de los elementos geopolíticos y geoestratégicos, mientras el segundo, creador de la Nueva Economía Estructural, de los geoeconómicos (la cooperación para la transformación estructural centrada en la inversión en infraestructuras) (Zheng, 2020; Domínguez, 2020b). En términos puramente geopolíticos, la propuesta de Wang Jisi tiene como antecedente los trabajos de Ye Xiaowen de principios de los 2000, que encontraron poco eco por el predominio entonces de la escuela navalista liderada por Zhang Wenmu. Esta situación cambió en la década siguiente cuando la crisis financiera internacional y la crisis de la deuda soberana de la Unión Europea fueron leídas en China como el declive relativo de los poderes occidentales, la oportunidad para la apertura al oeste (incluida en el XII Plan Quinquenal de 2011-2015) y, en definitiva, el momento de cambiar el bajo perfil por uno más asertivo para la transformación de China en una gran potencia (Luttwak, 2012; Zheng, 2020; Flint y Xiaotong, 2019).

A enero de 2021, y pese a que la CELAC no se adhirió a la Belt and Road Initiative, 19 países latinoamericanos ya habían suscrito acuerdos de cooperación en el marco de la Nueva Ruta de la Seda¹⁵ y desde 2018 funciona el Mecanismo de Cooperación Financiera para el Desarrollo China-

¹⁵ Cuba, Barbados, Jamaica, Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Trinidad y Tobago, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Venezuela, Guyana, Surinam, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile, Uruguay y República Dominicana. Véase <https://green-bri.org/countries-of-the-belt-and-road-initiative-bri/>. A estos hay que añadir la Repú-

América Latina, un acuerdo entre el Banco de Desarrollo de China y los bancos de desarrollo de Argentina, Perú, Colombia, Ecuador, Panamá y México, que constituye la plataforma de financiación de grandes proyectos que China contempla en el marco de la Nueva Ruta de la Seda con participación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura en alianza con el Banco Interamericano de Desarrollo (Mendez, 2019; Zhang y Yu, 2020).

China, como Estados Unidos, combina características continentales y marítimas (Cohen, 2015), así que posee los dos elementos que la tradición geopolítica realista ha considerado como clave del dominio internacional: el *heartland* de Mackinder y el *rimland* de Spykman (Black, 2016; Du *et al.*, 2016). De ahí que la Franja de la Ruta Económica de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI se pueda considerar un proyecto geopolítico con mayor o menor componente geoeconómico según los distintos analistas, que responde a intereses estratégicos de la política exterior de China pero también a la demanda de los potenciales socios, a fin de conformar una nueva globalización con el yuan como moneda de reserva internacional (Ye, 2016; Du *et al.*, 2016; Astarita y Damiani, 2016; Leverett y Bingbing, 2017; Cai, 2018; Beeson, 2018; Xia, 2018; Fan, 2018; Yilmaz y Liu, 2018; Zhou y Esteban, 2018; An y Zhu, 2018; Shichor, 2018; Mengzi, 2019; He y Feng, 2019; Hu *et al.*, 2020; Laufer, 2020; Zheng, 2020). En este sentido, la ampliación de la Nueva Ruta de la Seda hacia América Latina, como extensión natural de la misma, oficializada en el I Foro de Cooperación Internacional de la Belt and Road Initiative en 2017 (Domínguez, 2017b; Myers, 2018), sitúa a la región en la competencia estratégica entre las dos grandes potencias y sus correspondientes esferas geoestratégicas, condicionadas, en ambos casos, por los elementos de continentalidad y acceso marítimo (Cohen, 2015).

América Latina y el Caribe, como región geopolítica en su conjunto (basada en la contigüidad espacial y las interacciones económicas, políticas y militares de los 33 países que la conforman), y en su tres grandes componentes geopolíticos (Mesoamérica y el Caribe, la Zona Intermedia de América del Sur y el Cono Sur), se ha convertido en un enorme *shatterbelt*, un área estratégica que aúna dos niveles de conflicto: la rivalidad estratégica entre dos grandes potencias externas, que pugnan por incluirla en sus respectivas esferas geoestratégicas, y la división interna entre países (Cohen, 2015; Ke-

blica Dominicana: véase el memorándum de entendimiento al respecto en https://www.chinaenamericalatina.info/wp-content/uploads/2019/07/franja_y_ruta.pdf

lly, 2016). Dicha competencia abarca todos los campos y especialmente se observa en las políticas de cooperación internacional de ambos contendientes (Domínguez, 2020b; Morris, 2020; Xue 2020), con la Nueva Ruta de la Seda, que abarca no solo la ruta marítima y la continental, sino también la ciberespacial, en el punto de mira de Estados Unidos, donde la “mentalidad de la Guerra Fría y del juego de suma cero”, como la denominó Xi Jinping (2021) en su última intervención en Davos, parece haber colonizado hasta las terminales académicas (Shattuck, 2019) y los *think tanks* más abiertos hasta ahora al diálogo con China¹⁶.

Durante las presidencias de George W. Bush y de Barack Obama el creciente involucramiento de China en América Latina se contempló en general de una manera positiva (Sullivan y Lum, 2020) y autores como Kevin P. Gallagher (2016) teorizaron la posibilidad de una relación triangular virtuosa. A nivel institucional, entre 2006 y 2015 hubo siete consultas bilaterales (el Diálogo China-Estados Unidos sobre Asuntos Latinoamericanos) del Director para América Latina y el Caribe de la Cancillería de China con el Subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio occidental (Oviedo, 2015; Sullivan y Lum, 2020). Los informes anuales de la US-China Economic and Security Review Commission confirman esa impresión¹⁷, salvo algunas menciones durante el segundo mandato de Bush al “mercantilismo” y el “patrón neocolonialista” de China en la región (USCC, 2005: 169) y al apoyo de Beijing al régimen de Hugo Chávez que restaba a China credibilidad como “*stakeholder*

¹⁶ Representativo de este giro es el informe de Morris (2020) para el Center for Global Development, un *think tank* de orientación demócrata, en el que se plantea la doctrina de las tres C, que asume gran parte del legado de la administración de Trump: así, la novedad de la cooperación con China en los temas de pandemia y cambio climático es opacada por la confrontación y la competencia con Beijing en la financiación del desarrollo, a la que se considera implícitamente como un ejemplo ofensivo de “financiación depredadora” a la Luttwak (1993: 309). Análogamente, en el trabajo de Myers y Ray (2021) del Boston University Global Development Policy Center para el *think tank* de la OEA (responsable con anterioridad de la narrativa virtuosa entre Estados Unidos, China y América Latina), se constata con alivio que el acumulado del crédito del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo entre 2005 y 2019 en América Latina superó al de la banca de desarrollo de China.

¹⁷ Esta Comisión fue creada por el Congreso de Estados Unidos en 2000, con “el mandato legislativo de monitorear, investigar y presentar al Congreso un informe anual sobre las implicaciones de seguridad nacional de la relación comercial y económica bilateral entre los Estados Unidos y la República Popular China”. Véase <https://www.uscc.gov/>.

responsable” (USCC, 2006: 72). En 2013, el Secretario de Estado John Kerry afirmó en la OEA que la era de la Doctrina Monroe había terminado; y un año después el presidente Obama anunció la normalización de relaciones con Cuba que inició en 2015 (Shixue, 2016; Zhou y Yue, 2019).

Sin embargo, a partir de 2015 el énfasis cambió y la obsesión por contener a China (Blackwill y Tellis, 2015) se tornó ya en abierta hostilidad con la presidencia de Donald Trump, en la que la presencia de la República Popular en América Latina se acabó describiendo como una agresión económica y una influencia política maligna en la Estrategia para el hemisferio occidental de 2020 (Sullivan *et al.*, 2020). Por su parte, desde el Congreso, también se elevó el tono, en correspondencia con el discurso geopolítico popular que venía fraguándose desde años atrás en el Legislativo, los medios y parte de la academia sobre la amenaza china (Shixue, 2016). Sin embargo, el unilateralismo de Trump, la guerra comercial abierta por Estados Unidos y la oposición frontal a la Belt and Road Initiative y al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (y en este punto no hubo diferencia entre Trump y Obama), abrieron el espacio para una mayor expansión de China en la región, especialmente en aquellos países que tradicionalmente se alinearon con Washington, como Chile, Perú Colombia o México (Ellis, 2018; Wigell y Soliz, 2019). Pese a las declaraciones oficiales de Beijing de que “China no tiene consideraciones geopolíticas en la cooperación con los países de América Latina y el Caribe” (Zhen, 2020)¹⁸, el Congreso contempló la Nueva Ruta de la Seda y su brazo financiero como instrumentos “para la expansión geopolítica de China” que llegaría hasta América Latina (USCC, 2018: 274). La presencia creciente de China fue vista como una “amenaza a los intereses de Estados Unidos en la región” (USCC, 2019: 98), y se acusó a China de utilizar el Foro China-CELAC como parte de una estrategia para “fomentar un orden sinocéntrico a través de instituciones alternativas”, que “burlan a las instituciones multilaterales establecidas y promueven su visión alternativa de las normas de gobernanza global” (USCC, 2020: 95).

¹⁸ Desde la academia china también se incide en el mismo punto. Aunque pueda tener un “potencial geopolítico” se considera que el objetivo último de la Belt and Road Initiative, como “estrategia de cooperación internacional”, es promover el desarrollo mutuo, a partir de los principios de libre asociación, consultas negociadas y no exclusión, considerándose que, a diferencia de Estados Unidos con el Plan Marshall, China no pretende crear un bloque económico ni imponer cambios institucionales a los países participantes (Zhixin, 2018: 332).

Finalmente, el Departamento de Estado, en el último año de la presidencia terminal de Trump, adoptó la retórica trasnochada de la Guerra Fría (incluida la cita al famoso artículo sobre el telegrama largo de George Kennan) para denunciar la supuesta pretensión de China de convertirse en el centro hegemónico de un nuevo orden mundial, lo que obligaría a Estados Unidos a entrar en “una nueva era de competición de las grandes potencias” (Bertkowitz, 2020: 4). En este documento de la Oficina de Planificación de Políticas, que parece un viaje en el tiempo al macartismo, se describe la Nueva Ruta de la Seda como “un programa de desarrollo depredador y diplomacia de trampa de deuda (*debt-trap diplomacy*)”, mientras se alerta sobre la “influencia geopolítica de China en el patio trasero de América”, como parte de un plan nacional-comunista “para dominar los asuntos mundiales”, que es como desde Washington descifran el lema de Xi Jinping sobre “la comunidad de destino común de la humanidad” (Bertkowitz, 2020: 12, 24, 27)¹⁹.

Desde varios *think tanks*, además, se insiste en los últimos años en las ambiciones geopolíticas de China en América Latina, puesto que la intensificación de las relaciones no se limita a los temas comerciales y de inversión, sino que incluye elementos culturales (la red de Institutos Confucio)²⁰, políticos (las visitas a China de jóvenes líderes y las relaciones del Partido Comunista con los partidos políticos latinoamericanos de todo el espectro), intercambios y diálogos académicos institucionalizados entre think tanks de China y América Latina, y cooperación en seguridad, elementos todos ellos encuadrados en el objetivo de ganar aliados para los objetivos generales de la política exterior china (incluido el aislamiento de Taiwán) y también ganar influencia geopolítica en una región sujeta a la esfera de influencia de Estados Unidos (Piccone, 2016; Koleski y Blivas, 2018; Zhou y Ye, 2019; Ellis, 2020).

Durante la presidencia de Obama el consenso de los analistas era que China estaba siguiendo una gran estrategia para terminar con la primacía de Estados Unidos en Asia y que la misma era “primordialmente económica

¹⁹ Nótese que la traducción del mandarín es “comunidad de futuro común de la humanidad”, pero en Estados Unidos prefieren usar el término *destino*, lo que revela el discurso de lo reprimido. La frase original del presidente Xi fue constitucionalizada en 2018.

²⁰ En total 40, a febrero de 2021: con un instituto por país en Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Trinidad y Tobago, Costa Rica, El Salvador, Cuba, Venezuela, Guyana, Ecuador y Bolivia, tres por país en Chile, Argentina y Colombia, cinco en México, cuatro en Perú y 11 en Brasil. Ver <https://www.digmandarin.com/confucius-institutes-around-the-world.html>.

y no militar” (Blackwill y Harris, 2016: 256). Con Trump, sin embargo, se escuchó a los que decían lo que se quería oír: en América Latina se detectaron movimientos geopolíticos de calado militar con la intensificación de la cooperación entre el Ejército Popular de Liberación y los países de la región para facilitar el objetivo “mercantilista” de la Belt and Road Initiative, que no era otro que “transferir la riqueza desde la periferia global al centro chino” (Ellis, 2020: 1-2). Dicha cooperación no se basaba solo en la donación o venta de armas y equipos militares, sino también en la compartición de tecnología, los intercambios institucionales (incluidos ejercicios militares conjuntos) y actividades de formación, que permitían recoger inteligencia y podrían apoyar futuras operaciones del Ejército de Liberación Popular en la región (Koleski y Blivas, 2018). Al término del mandato de Trump, el reconocimiento de que Estados Unidos ya no tenía la primacía en Asia indujo una lectura de que el reforzamiento del poder nacional de China era una “amenaza para los intereses nacionales de Estados Unidos a largo plazo” y, específicamente, se consideró que si China “dominara Asia podría socavar los lazos entre Estados Unidos y México para distraer a Estados Unidos de sus intereses nacionales en Asia y a nivel global. Una China que dominase Asia alteraría los valores, reglas y prácticas de los principales sistemas internacionales para desventaja de Estados Unidos, comenzando con el comercio mundial” (Blackwill, 2020: 12, 15). La conexión geoeconómica sitúa así a América Latina en el tablero de la geopolítica global.

3. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, UNA GEOGRAFÍA SATURADA DE GEOPOLÍTICA

En ese contexto, la geografía de América Latina y el Caribe, de Sur a Norte, aparece en la actualidad completamente saturada de geopolítica, con el elemento espacial –el territorio constituido por sus componentes físicos de localización, posición, tamaño, forma perimetral, topografía, recursos y líneas de comunicación– volviendo a la centralidad de las relaciones internacionales de poder entre Estados. América del Sur, subregión geopolíticamente independiente por su aislamiento estratégico (nunca fue invadida) y, junto con África Subsahariana, secularmente marginal dentro de la estructura del poder mundial, dejó de ser considerada periférica por Estados Unidos gracias a la competencia de China por la riqueza de sus recursos minerales y

agrícolas, que hicieron de esta área un nuevo *Nareland*²¹, y por sus mercados (Cohen, 2015). Ello se comprueba en el rápido avance de China como principal socio comercial, primero como destino de las exportaciones y luego como origen de las importaciones de América del Sur (Anexos 1 y 2). Si se toma como referencia del ejercicio del “poder estructural”²² la dependencia de los ingresos por exportación (Wade 2020: 10), China empezó a ejercer ese poder a partir de 2007 en Chile, de 2009 en Brasil, de 2011 en Perú y de 2013 en Uruguay. Esto significa que China adquirió la capacidad estratégica para interferir en la estructura y el patrón geopolítico de América del Sur.

La estructura y patrón geopolítico de América del Sur se basa en tres características: la asimetría de poder (Brasil frente al resto); la existencia de cuatro *buffer states* (Ecuador, Bolivia, Paraguay y Uruguay), estados más pequeños que sirven para absorber conflictos entre los más grandes, asumiendo pérdidas territoriales; y el juego de poder del tablero geopolítico (*checkerboard*) de Brasil, Chile, Perú y Argentina en el que los *buffer states* ejecutan posiciones entre esos actores (Kelly, 2016). América del Sur está directamente afectada por la firma en 2020 del tratado de libre comercio dentro del Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), que agrupa a China, Japón, Australia, Nueva Zelanda y los diez países de la ASEAN. Ello explicaría el anuncio de Brasil (que a diferencia de México, Perú y Chile no hace parte del TPP11) del inicio de negociaciones para la firma de un tratado de libre comercio con China (lo que, por cierto, pone de nuevo en el punto de mira geoestratégico el proyecto de ferrocarril bioceánico entre Brasil, Chile y Perú, pasando por Bolivia, propuesto por Xi Jinping en su gira por la región en 2013), las visitas de Jair Bolsonaro

²¹ El *Nareland* es un acrónimo a partir de Natural Resource Lands, propuesto por Solberg (2012: 56), por analogía con el *heartland* (poder continental) de Mackinder y el *rimland* (poder naval) de Sypkman. Se trata de un espacio rico en recursos naturales en el que las grandes potencias compiten en términos geopolíticos (por medios diplomáticos o militares) y geoeconómicos (a través del control sobre los mercados, los recursos financieros, naturales y tecnológicos y las reglas de los regímenes que estructuran el orden económico internacional).

²² El poder estructural es “el poder de decidir cómo se harán las cosas, el poder de configurar los marcos dentro de los cuales los Estados se relacionan entre sí, se relacionan con personas o se relacionan con empresas corporativas” (Strange, 1988: 25). Para mayores precisiones véase May (1996).

(y del presidente Colombia, Ivan Duque) a Beijing en 2019²³, la política del “derecho a ser autónomo” expresada por Chile a través de su presidente Sebastián Piñera, único jefe de Estado latinoamericano que asistió al II Foro de Cooperación Internacional de la Belt and Road Initiative en 2019 y que ese mismo año renovó su tratado de libre comercio con China (Zhen, 2020; Ríos, 2020)²⁴. China, por tanto, puede jugar fuerte en el tablero sudamericano porque cuenta con poder estructural sobre tres grandes actores (Brasil, Chile y Perú) y un *buffer state* (Uruguay) a través del canal comercial, y como prestamista en última instancia de Argentina, con quien suscribió préstamos por US\$ de 17.100 millones entre 2007 y 2019, y Ecuador con préstamos por US\$ de 18.200 millones entre 2010 y 2018, a través del canal financiero-crediticio²⁵. Este último país ingresó como miembro pleno en el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura en 2019, mientras que Brasil y Uruguay lo hicieron en 2020²⁶. En 2020 Ecuador y Venezuela consiguieron renegociar parte de sus deudas con los bancos de desarrollo chinos (Ecuador por US\$ 861 millones, Venezuela por US\$

²³ En la encuesta global que realiza el Pew Center, la opinión favorable sobre China en Brasil fue aumentando desde el 52% en 2010 hasta el 65% en 2013, con tendencia descendente a partir de entonces hasta el suelo del 49% de 2018 para situarse en el 51% en 2019, un punto por debajo de los datos de 2010. En el caso de Colombia los datos disponibles indican un aumento desde el 38% en 2014 al 43% en 2017. Véase <https://www.pewresearch.org/global/database/indicator/24>.

²⁴ Chile es, junto con Perú, el país de América Latina donde tradicionalmente resulta más alta la opinión favorable sobre China (62% en 2007), que alcanzó su pico en 2015 (66%), aunque cayó fuertemente en 2017 (51%). Los datos de Perú fueron del 56% en 2007, 60% en 2015 y 61% en 2017.

²⁵ Ver el dato en https://www.thedialogue.org/map_list/. El poder estructural de China en Argentina se puede observar a través de las presiones para “la aceptación de grandes proyectos (o su re-confirmación cuando corren riesgo de ser suspendidos o reconsiderados) con participación de empresas estatales o privadas chinas, a través del mecanismo del «default cruzado», por el cual se establece en los contratos que la anulación, suspensión o cambio de alguno de los proyectos en estudio o ejecución en un país puede dar lugar a la «caída» de todos los otros convenios en curso, incluidos los financieros como los intercambios de monedas (swaps). Con este mecanismo se presionó a la Argentina a aceptar la realización por corporaciones chinas y sus socios locales de dos grandes represas en la provincia sureña de Santa Cruz cuando el gobierno de Mauricio Macri planteó la modificación de algunos aspectos contractuales” (Laufer, 2020: 27-28).

²⁶ Véase <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>.

3.000 millones)²⁷, y antes de las últimas elecciones presidenciales Quito estaban negociando nuevos préstamos por valor de US 1.000 millones con el China Development Bank y US\$ 1.400 millones con el Industrial and Commercial Bank of China (Ray, Albright y Wang, 2021). Y en el caso de Argentina se volieron a activar las negociaciones para poner en marcha un paquete de inversiones directas de China en 15 grandes proyectos de infraestructura y energía por valor de US\$ 30.000 millones.

Al norte de la Zona Intermedia, se dibuja una Mesoamérica (coincidente con el Mediterráneo Americano)²⁸ que se ha movido históricamente desde la esfera de influencia de los Estados Unidos (por su localización y riqueza de recursos naturales y humanos) a la condición de *shatterbelt* desde la Revolución Cubana y, sobre todo, desde el avance de China en Centroamérica y el Caribe en el siglo XXI. Se trata de una auténtica zona puente (aquella que favorece la entrada desde fuera de países con intereses financieros, sobre recursos o de seguridad), en la que se sitúan varios *choke points* (pasos y canales marítimos cuyas localizaciones tienen impacto sobre una superficie continental o marítima extendida), especialmente el Canal de Panamá (Kelly, 2016). Tras abandonar el proyecto de Nicaragua en 2018, China, que es el segundo país por origen y destino de los cargamentos que atraviesan el Canal, participó en su ampliación y la construcción de dos puertos profundos a cada lado del istmo, que actualmente son operados por una empresa china (Koleski y Bliver, 2018). Por otro lado, en Centroamérica y el Caribe, en donde la penetración comercial de China ha sido tan rápida como profunda en los últimos años (Anexos 3 y 4), están ocho países (además de Paraguay) de los 14 que siguen reconociendo a Taiwán (Piccone, 2016; Sullivan y Lum, 2020), de modo que la cooperación en

²⁷ Ver <https://www.sais-cari.org/debt-relief> y Ray, Albright y Wang (2021).

²⁸ Este término fue acuñado por la geógrafa Ellen Churchill Semple (1903: 396), para referirse al área del Caribe, América Central, México y la Costa Caribe de América del Sur. Más tarde Nicholas J. Spykman, que dejó clara la pertenencia de Colombia y Venezuela a este concepto, lo describió como una “zona de tránsito”, que, además de su condición estratégica desde la apertura del Canal de Panamá en 1914, representaba también para Estados Unidos “una zona de materia prima tropical, prácticamente en su patio trasero”, en el que se podían producir “muchos de los artículos ahora importados desde los trópicos asiáticos y africanos” (Spykman, 1942: 48) y sobre todo, un depósito de reservas de petróleo (las existentes en México, Colombia, Venezuela y Trinidad) que convertían esta subregión en “el área de mayor producción petrolera del mundo” (Spykman, 1942: 281).

esta subregión tiene un componente más geopolítico (y por tanto precisa más ayuda) que la cooperación con América del Sur, inclinada netamente hacia los asuntos geoeconómicos que se resuelven en términos de comercio e inversión (Hongbo, 2017). En todo caso, dada la hipersensibilidad de Estados Unidos, la relación de China con Cuba no es oficialmente de asociación estratégica y se mantiene muy centrada en los asuntos económicos (Oviedo, 2015; Piccone, 2016), si bien otros autores insisten en que China trata de establecer un pivote caribeño para contrarrestar la política de Estados Unidos en Asia (Copper, 2016). En cambio, la cooperación con Venezuela, que mantiene créditos acumulados entre 2007 y 2016 por valor de US\$ 62.200 millones con China²⁹, es de abierto desafío, reforzado gracias a la colaboración con Rusia (Ríos, 2020; Actis y Malacalza, 2021)³⁰, ante la presión injerencista de Estados Unidos y la actitud contraria o dubitativa de la oposición al pago de la deuda (Brun, 2020). En todo caso, cabe señalar que desde el inicio de la pandemia de COVID-19, de los US\$ 215 millones donados por China a los países de América Latina, más de la mitad fueron para Venezuela y Cuba (Ray, Albright y Wang, 2021).

Estados Unidos utiliza a América Latina como retaguardia defensiva en el Gran Juego que tiene lugar en Asia-Pacífico y tanto Mesoamérica y el Caribe como la Zona Intermedia se consideran estratégicas, pero en un sentido negativo, ya que el vacío de poder en alguno de los Estados que las integran (o el cambio en la orientación política, caso reciente de México) se contempla desde Estados Unidos como un peligro por la formación de nuevos *shatterbelts* promovidos desde China (Kelly, 2016). Esto remite al falso debate entre quienes defienden la desatención norteamericana sobre la región –supuestamente derivada de su irrelevancia estratégica– y quienes afirman el alto valor geopolítico de América Latina para los intereses de Washington.

Entre estos últimos, Atilio Borón (2014) ha cuestionado el relato oficial estadounidense de la irrelevancia con argumentos históricos y geopolíticos. La región fue la destinataria de la doctrina geopolítica original de Estados Unidos (Doctrina Monroe) y sus sucesivas actualizaciones (Destino Mani-

²⁹ Ver el dato en https://www.thedialogue.org/map_list/.

³⁰ En marzo de 2019, a través del portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores, Geng Shuang, China avisó a Estados Unidos de que seguiría apoyando la estabilidad del gobierno legítimo de Venezuela: “América Latina no pertenece a ningún país y no es el patio trasero de nadie”. Véase <https://actualidad.rt.com/actualidad/309734-china-america-latina-pertenecer-ningun-pais>.

fiesto, Corolario Roosevelt, Buena Vecindad, Consenso de Washington); el primer tratado defensivo de la Guerra Fría que firmó Estados Unidos fue el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (1947), anterior en tres años a la Organización del Tratado del Atlántico Norte; y el Comando Sur se organizó en 1963, veinte años antes que el Comando Central con jurisdicción en el Norte de África, Oriente Medio, Asia Central y Sur de Asia, y un año después se puso en marcha la Escuela de las Américas con base en Panamá, heredera del Instituto del Hemisferio occidental para la Cooperación en Seguridad, que el Ejército de Estados Unidos había fundado en 1946 en la Zona del Canal. América Latina sería para Estados Unidos “la región más importante del planeta” en razón de “su valor estratégico, por su impacto regional y por su extraordinaria dotación de recursos naturales” (Borón, 2014: 25-26). Después del fracaso de la Alianza para el Progreso, América Latina fue sometida por la potencia hegemónica a una “militarización de las relaciones hemisféricas” y, por su condición de “retaguardia militar de crucial importancia” –que explicaría la omnipresencia de bases militares norteamericanas en los países de la región, 72 según el recuento aproximado–, la cooperación internacional de Washington con América Latina se fue tornando en un elenco de diversas “variantes del Plan Colombia” (Borón, 2014: 94-95, 276).

Aunque todo ello es expresivo de una situación real de dependencia y del poder estructural que ejerce Estados Unidos sobre la región en materia de seguridad (May, 1996), no es menos cierto que la tradicional falta de atención (en términos de prioridades de política exterior) de Washington sobre América Latina es un hecho, salvo el episodio de latinoamericanización de la Guerra Fría provocado por la Revolución Cubana –que detonó la Alianza para el Progreso– y la crisis de los misiles (Domínguez, 2017a). Hirschman (1980) explicó en su momento esta paradoja dependencia/desatención en términos de juego geopolítico de gran potencia, pero también vio en ello una posibilidad de mayor espacio de política para la autonomía de los países dependientes:

Un país cuyo comercio o inversión están dominados por vínculos con un país grande y rico es probable que, en algún momento, dedique su atención a esta situación incómoda con un solo propósito concentrado e intente aflojar o cortar estos lazos. Pero el gran país rico, que carga sólo una pequeña parte de sus relaciones económicas internacionales con el país que domina normalmente, está preocupado por sus *otros* intereses vitales, por ejemplo, por sus relaciones con

los otros grandes poderes. De ahí que nuestra disparidad económica básica genere una disparidad de *atención*, o al menos de atención de alto nivel para usar el lenguaje burocrático, y esta disparidad favorece ahora al país dependiente: es probable que ese país persiga escapar de la dominación más activa y enérgicamente de lo que el país dominante trabajará para prevenir que este escape (Hirschman, 1980: ix; cursivas en el original).

Tras reconocer las numerosas intervenciones abiertas y encubiertas de Estados Unidos en América Latina, desde las primeras en México, el Caribe y América Central, hasta las “más recientes de Guatemala, Cuba, República Dominicana y Chile”, Hirschman redondeó su argumento sobre la paradoja de la dependencia/desatención del siguiente modo:

a causa de la disparidad de atención, los países dependientes están en una posición favorable para utilizar el margen de maniobra que tienen y podrían ser capaces de ampliar este margen: dentro de los límites que a menudo son inciertos y cambian constantemente, es improbable que el país dominante ponga la atención y haga el esfuerzo necesario para contrarrestar o controlar efectivamente el esfuerzo para lograr un mayor grado de autonomía de los países dependientes (Hirschman, 1980: xi).

Más tarde, la teoría del regionalismo hegemónico (Katzstein, 2007) vino a completar esta interpretación. Estados Unidos nunca permitió crear un orden regional en América Latina a través de Estados centrales. Ello se debió a la cercanía geográfica, al bajo interés que Estados Unidos mostró por América Latina al considerarla dentro su zona de seguridad y a la falta de un Estado central previo en América del Sur sobre el que apoyarse, que hiciese la función de Alemania en Europa o Japón en Asia. Esta escasa voluntad política de Estados Unidos para promover un Estado central –pese a los esfuerzos del subimperialismo brasileño con su “cooperación antagónica” (Marini, 1969: 87) o la propuesta de creación de un “subcentro” imperial de Jaguaribe (1979: 122)–, junto con la presencia de Estados débiles, generó una “región porosa” a la influencia del hegemón, pero que también por ello podía tentar la intervención de *outsiders* (Katzenstein, 2007: 396). Hirschman (1980: xi) había señalado que “la asimetría inicial y las relaciones de dependencia se basan en la economía, mientras la contra-tendencia se basa en cierto tipo de reacción política que entra en juego”. En tal sentido, la escalada de China en su relación estratégica con América Latina fue, sin duda, parte de ese mecanismo de *soft balancing* reivindicado por los teóricos anti-

imperialistas latinoamericanos (Jaguaribe, 2006) y, ya en la segunda década del siglo XXI, la región pasó a tener “la más alta importancia estratégica para China en el Gran Juego de la geopolítica” (Fornes y Mendes, 2018: 3).

Esto explicaría la enorme presión externa de Estados Unidos que llevó a la paralización del proyecto financiado por el Banco de Desarrollo de China de Canal de Nicaragua en 2018. Análogamente se podría entender también la interrupción en 2019 de las negociaciones para el tratado de libre comercio entre China y Panamá y del proyecto de tren de alta velocidad entre ciudad de Panamá y la frontera con Costa Rica (que incorporaba la idea de extender la línea hasta México). En el mismo orden de cosas estaría el empeño, intensificado desde 2016, de quebrar el régimen bolivariano de Venezuela, la salida de Brasil de la CELAC en 2020, la contraoferta al Gobierno de Ecuador para que renuncie a los nuevos créditos de China a cambio de un préstamo de US\$ 3.500 millones a cargo de la US International Development Financial Corporation, o el intento de bloquear mediante el artículo 32 del Tratado México-Estados Unidos-Canadá, que entró en vigor en 2020, un tratado de libre comercio entre China y México por no ser considerada aquella economía de mercado en Estados Unidos.

Por su parte, y al margen de la elección de la CELAC como interlocutor, que en todo caso supone el reconocimiento por China del latinoamericanismo opuesto al interamericanismo de la Organización de los Estados Americanos y el Grupo de Lima patrocinado por Estados Unidos, la República Popular mantiene un diálogo bilateral autónomo con todos los grandes países de la región: con Argentina, Brasil y México en el G20; con Chile, México y Perú en el Foro de Cooperación Económico Asia-Pacífico; con Brasil a través de los BRICS; y con México, Perú, Colombia y Chile a través de la Alianza del Pacífico. Con la Nueva Ruta de la Seda ampliada a América Latina, China tiene la pretensión de reorientar, a través de los grandes proyectos de infraestructura (los corredores bioceánicos ferroviarios, terrestres y marítimos), los flujos comerciales de Sudamérica hacia el Pacífico (Wigell y Soliz, 2019). Y, en definitiva, la penetración de China en América Latina y el Caribe, predominantemente comercial e inversora, es un medio geopolítico para contrarrestar la influencia de Estados Unidos en Asia-Pacífico (Yu, 2015; Oviedo, 2015; Wigell y Soliz, 2019; Bernal-Meza, 2020b) y, de paso también, la creciente atención de otros poderes que han ido institucionalizando sus relaciones de cooperación con la región como la Unión Europea, Japón, Rusia e India (Zhou y Ye, 2019).

La principal consecuencia de la intensificación de la relación con China para América Latina es que varios países de la región cambiaron una dependencia económica por otra, al margen de si ello resultó ser una “consecuencia involuntaria” de la planificación estratégica estatal de China para convertirse en potencia industrial frente a la ausencia simultánea de dicha planificación en América Latina (Bernal-Meza, 2020b: 268; Constante, 2020), o se trató de una búsqueda deliberada de relación simbiótica con las élites extractivas regionales en lo que se considera como un “redireccionamiento de la dependencia” (Laufer, 2020: 14). Desde China, el director del Instituto de América Latina de la Academia China de Ciencias Sociales, Wu Baiyi, tiene una interpretación diferente: el enfoque bilateral, al que se atribuye la asimetría de poder y resultados, no es una preferencia de la cooperación de China, sino que responde a la demanda de los países latinoamericanos que siguen sin poder desarrollar una cooperación institucionalizada por medio de la CELAC; además, el capitalismo liberal y los sistemas democráticos basados en la alternancia, predominantes en América Latina, no solo dificultan la continuidad de las políticas de cooperación, sino también las de planificación estratégica estatal, mientras que la dotación privilegiada de recursos y la ubicación geográfica relativamente segura incentivan “la satisfacción y no la preocupación, lo inmediato y no el largo alcance, la protección y no la competencia” (Baiyi, 2018: 204)³¹.

El resultado de este Gran Juego de la geopolítica no es tanto el redireccionamiento de la dependencia (Bernal-Meza, 2020b; Laufer, 2020), o la consolidación de una “relación centro-periferia” basada en la compatibilidad de intereses, la complementariedad derivada de la interdependencia económica y comercial asimétrica y la transformación de América Latina en función del desarrollo económico y político de China (Bernal-Meza, 2020a: 8). Se trata más bien de una “transición geopolinómica” (Barton y

³¹ En términos menos diplomáticos Wu Hongying (2020), vicepresidente de la Asociación China de Estudios Latinoamericanos, considera que los sistemas latinoamericanos de gobernanza son inmaduros (debido a la elevada corrupción) e incompetentes (por la falta de resultados para garantizar la seguridad económica de los ciudadanos); tienen partidos políticos que solo compiten por el poder pero ignoran los intereses nacionales; el régimen presidencialista sin reelección dificulta la planificación a largo plazo; y, además, hay un déficit de liderazgo visionario, ambicioso y responsable. Complementariamente a este argumento, algunos especialistas autóctonos de la región destacan la propensión a la negligencia (el síndrome *mañana*) como institución informal predominante de la gobernanza latinoamericana (Mendez, 2019).

Rehner, 2018: 78) en la que el centro se desplaza de Washington a Beijing y el neoliberalismo es sustituido por el neoestructuralismo (en sus versiones cepalinas) como una estrategia de desarrollo mucho mejor adaptada a lo que China ofrece con la Nueva Economía Estructural a América Latina: no solo “un enorme y creciente mercado de exportación y una nueva fuente significativa de inversión y financiación” (Koleski y Blivas, 2018: 59)³², sino también un modelo de capitalismo de Estado, con planificación centralizada, actualización tecnológica y ascenso en las cadenas globales de valor (Barton y Rehner, 2018)³³.

En estos puntos residen el entusiasmo de la CEPAL con la Nueva Ruta de la Seda. Como señaló su Secretaria Ejecutiva, Alicia Bárcena, en declaraciones al China News Service (ECNS) en enero de 2021, la Belt and Road Initiative debería analizarse “más allá de consideraciones geopolíticas y conceptos erróneos”, sino como lo que realmente es: “una poderosa contribución a un mejor multilateralismo”. Se trataría del “programa de desarrollo más transformador desde la creación del sistema de Bretton Woods y el ejemplo más grande de Cooperación Sur-Sur de la historia”. En el contexto de los efectos deletéreos de la pandemia de COVID-19 (con la mayor caída del PIB en 120 años), América Latina “no solo necesita incrementar el comercio con China” (el único destino de las exportaciones latinoamericanas que tuvo un crecimiento en 2020), “necesita también más inversión directa de China en manufacturas, servicios, energías verdes e infraestructura, ade-

³² En el Plan de Cooperación China-CELAC de 2015 se pretende elevar el stock de inversiones recíprocas en, al menos, US\$ 250.000 millones. Teniendo en cuenta el dato del stock de inversiones chinas en América Latina en 2015 (más de US\$ 125.000 millones) y el último disponible (cerca de US\$ 407.000 millones en 2018) solamente con el esfuerzo de China ese objetivo parece factible.

³³ La creciente diversificación de la inversión extranjera directa de China en la región avala este dato. En el período 2000-2009, el 92% del monto de dicha inversión se centró en la extracción de materias primas, para ir cayendo después al 68% en 2015 y al 52% en 2019, año en que las inversiones orientadas hacia los servicios y mercados domésticos alcanzaron el 44% del total (Dussel, 2019). Y aunque la inversión extranjera directa de China sigue tomando posiciones en la minería (como la *joint venture* constituida en 2019 por Ganfeng con la canadiense Bacanora para explotar en México la que podría ser la mina de litio más grande del mundo), a lo largo de 2020 tanto los nuevos proyectos de inversión anunciados (por valor de US\$ 2.500 millones) como las fusiones y adquisiciones (US\$ 7.000 millones) están concentrados en la producción de electricidad y el sector automovilístico (Ray y Barbosa, 2020; Ray, Albright y Wang, 2021).

más de transferencia de tecnología” para implementar “un nuevo modelo de desarrollo” que la CEPAL ha denominado el “el gran empujón para la sostenibilidad”³⁴. China, pues, “se ha convertido en un actor económico cada vez más indispensable para los países latinoamericanos” (Bernal-Meza, 2020a: 21), así que la geoeconomía seguirá al servicio de la geopolítica dentro del característico pragmatismo de la cooperación Sur-Sur de China (Yuan, 2020).

Esto se ha visto durante la pandemia de COVID-19, en la que China ha aprovechado para intensificar su cooperación con América Latina por medio de la ayuda humanitaria. Además de los US\$ 215 millones en donaciones gubernamentales para hacer frente a la pandemia, los gobiernos locales, las empresas públicas, las cámaras de comercio y la diáspora china se han movilizado para donar dinero a los países latinoamericanos. A juzgar por los datos de Ecuador, esas partidas han multiplicado por 7 la ayuda del gobierno central chino. Además, empresas como Huawei han desarrollado una política de donaciones de tecnologías de alto nivel para combatir el virus. Y la política de “Una sola China” ha continuado avanzando por medio de la ayuda humanitaria a países que no tienen relaciones diplomáticas con Beijing como Paraguay, Haití o Santa Lucía. Finalmente, a lo largo de 2021 China ha apoyado la producción y distribución de sus vacunas Sinovac en Brasil y Chile, Sinopharm en Argentina y Perú y CanSino y Walvax en México y ha puesto a disposición de los países de la región un crédito de US\$ 1.000 millones para la compra de vacunas (Ray, Albright y Wang, 2021).

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

En este capítulo se han revisado los elementos geopolíticos (referidos a la relación entre el espacio geográfico y el poder político estatal y sus agrupaciones en los asuntos internacionales) y geoeconómicos (la práctica de la geopolítica por medios económicos) que articularon la cooperación Sur-Sur autónoma como acción colectiva de las dos principales organizaciones (el Movimiento de los No Alineados y el G77) de las que se dotaron los países en desarrollo. La cooperación Sur-Sur surgió como término en la década de 1970 a partir de la cooperación económica entre países en desarrollo, cuando el Movimiento de los No Alineados, que inicialmente se planteó

³⁴ Véase <http://www.ecns.cn/cns-wire/2021-01-19/detail-ihafurte1836866.shtml>.

una acción directa de carácter geopolítico, acabó apoyando los objetivos de cooperación geoeconómica llevados a cabo por el G77 mediante negociaciones en la UNCTAD, que se vieron reforzadas con la incorporación de China después de su ingreso en Naciones Unidas, lo que convirtió al G77 en el órgano para la acción colectiva a favor del Nuevo Orden Económico Internacional. Pero, apenas alumbrada, la cooperación Sur-Sur tuvo que hacer su travesía del desierto durante el embate del neoliberalismo contra el Estado desarrollista de las décadas de 1980 y 1990 –en las que China apoyó la visión de la cooperación económica Sur-Sur frente a la hostilidad del G7– para resurgir con bríos renovados una vez que la República Popular se incorporó a la OMC.

Ese fue el momento del gran salto delante de la cooperación de Beijing con América Latina y el Caribe, una región en la que la China había ido trenzando pacientemente sus relaciones, primero a partir de la dominante geopolítica, dada la abierta hostilidad de Estados Unidos durante los peores momentos de la Guerra Fría, y luego, tras la incorporación de la República Popular a Naciones Unidas, a través de la dominante geoeconómica con el apoyo al Nuevo Orden Económico Internacional en las negociaciones de la UNCTAD y, después de Cancún, con la apuesta por la Cooperación Sur-Sur, que se redobló tras la entrada de China en la OMC hasta culminar en la relación estratégica integral con la CELAC.

Ahora bien, la transición desde la geopolítica hacia la geoeconómica no se puede considerar un proceso teleológico, pues, desde el lanzamiento en 2013 de la Nueva Ruta de la Seda y la inclusión en 2017 de los países de América Latina como extensión natural de la misma, los elementos geopolíticos volvieron a cobrar cada vez más fuerza en el contexto de la competición estratégica de lo que Estados Unidos considera su esfera de influencia, muy a pesar de China que, con su diplomacia económica, siguió apostando por la cooperación y el desarrollo pacífico. Este último giro hacia la geopolítica, que se sitúa claramente en los dos últimos años del mandato del presidente Obama, ha venido para quedarse. En ese sentido, América Latina seguirá sufriendo la paradoja de la dependencia/desatención de Hirschman (1980) y a propósito de la misma continuará prisionera del falso debate entre quienes defienden la desatención norteamericana por irrelevancia geoestratégica y quienes afirman, por el contrario, el alto valor geopolítico para los intereses de Washington que explica la dependencia.

Ambas interpretaciones tienen en parte razón. En efecto, por un lado, América Latina solo ha ascendido a la categoría de peón dentro de la Gran

Estrategia de Estados Unidos para contener a China, elaborada por el gurú de la geoeconomía de cuarta generación (que recupera los elementos de la geopolítica clásica), Robert D. Blackwill: de las cero menciones a América Latina en el informe especial del Council of Foreign Relations que revisó la Gran Estrategia de Estados Unidos hacia China de 2015 para la administración Obama (Blackwill y Tellis, 2015), se pasó a las dos menciones en el informe especial de 2020 para la administración Trump (Blackwill, 2020), así que América Latina sigue estando sujeta a la “disparidad de atención” (Hirschman, 1980: ix) frente a la centralidad geopolítica de Asia. Esto mismo se puede comprobar en la última propuesta que ha hecho el que fue presidente del Council on Foreign Relations durante 2003-2017, Richard N. Haas, para la gobernanza mundial ante la constatación del fin de la *Pax Americana*: en el nuevo concierto de las potencias (China, la Unión Europea, India, Japón, Rusia y Estados Unidos) que propone en sustitución del G7 y el G20 para contener a China no hay ninguna latinoamericana, y la representación de la región correría a cargo de la OEA, junto con las otras organizaciones regionales (la Unión Africana, la Liga Árabe y el ASEAN) que estarían invitadas por la diplomacia de las grandes potencias cuando se discutieran asuntos que las afectasen (Haas y Kupchan, 2021).

Pero, por otro lado, la baja prioridad geopolítica de América Latina no contradice la preocupación suscitada en Estados Unidos por los gobiernos de la región que, al aspirar a una mayor autonomía, podrían agrandar el *shatterbelt*, esto es, el área estratégica en la que China tendría la oportunidad de ampliar su esfera de influencia geoestratégica en el *Nareland* latinoamericano como espacio privilegiado por su abundante dotación de recursos naturales. Con la nueva administración Biden, que ha decidido sumarse a la transición energética y la electromovilidad para la lucha contra el cambio climático, la disputa por los recursos naturales va a revalorizar el interés geoeconómico de las nuevas venezuelas, los países de América Latina que están entre los mayores productores mundiales o poseen grandes reservas de litio, níquel o cobre y que cubren las tres subregiones de la cartografía geopolítica regional: Cuba y México en el Mediterráneo Americano; Ecuador y Bolivia, como *buffer states*, y Perú en la Zona Intermedia; y Brasil, Argentina y Chile, en América del Sur (Ray y Barbosa, 2020; Domínguez, 2021; Klare, 2021).

Anexo 1

China como destino de las exportaciones de América de Sur, 1995-2018* (entre paréntesis, porcentaje sobre el total exportado)

	Argen- tina	Brasil	Chile	Uruguay	Perú	Colom- bia	Venezue- la
1995	-	-	-	-	3 (7,38)	-	-
1996	-	-	-	-	2 (7,73)	-	-
1997	-	-	-	-	3 (7,77)	-	-
1998	-	-	-	-	3 (4,44)	-	-
1999	-	-	-	-	-	-	-
2000	-	-	-	-	3 (7,47)	-	-
2001	-	-	-	-	3 (6,33)	-	-
2002	-	-	3 (7,37)	-	3 (8,00)	-	-
2003	-	2 (6,33)	3 (8,93)	-	3 (7,48)	-	-
2004	-	-	3 (10,05)	-	3 (9,87)	-	-
2005	-	3 (5,89)	3 (12,35)	-	2 (11,09)	-	-
2006	-	3 (6,34)	3 (8,53)	-	2 (10,53)	-	2 (3,12)
2007	2 (9,27)	3 (7,27)	1 (15,67)	-	2 (12,20)	-	2 (4,52)
2008	2 (9,69)	3 (9,36)	1 (14,05)	3 (6,81)	2 (12,32)	-	2 (4,87)
2009	3 (6,42)	1 (14,25)	1 (24,15)	2 (8,90)	2 (14,36)	-	2 (3,64)
2010	2 (8,36)	1 (15,30)	1 (25,76)	2 (11,01)	2 (15,53)	3 (4,33)	2 (4,89)
2011	2 (7,46)	1 (17,27)	1 (22,35)	2 (11,62)	1 (14,98)	-	2 (7,90)
2012	2 (6,43)	1 (17,18)	1 (22,32)	2 (14,19)	1 (15,84)	2 (5,31)	2 (7,94)
2013	2 (6,97)	1 (18,97)	1 (23,75)	1 (18,06)	2 (17,02)	2 (6,48)	3 (8,27)
2014	2 (6,47)	1 (18,41)	1 (23,93)	1 (18,79)	1 (17,62)	2 (10,42)	3 (16,00)
2015	2 (8,89)	1 (18,76)	1 (25,72)	1 (19,63)	1 (20,94)	2 (6,85)	2 (14,64)
2016	2 (7,58)	1 (19,59)	1 (26,90)	1 (17,52)	1 (21,96)	2 (5,63)	2 (18,36)
2017	2 (7,21)	1 (22,11)	1 (26,67)	1 (21,51)	1 (25,84)	2 (7,44)	2 (21,90)
2018	2 (6,46)	1 (26,96)	1 (31,68)	1 (21,85)	1 (26,53)	2 (10,64)	3 (20,53)

* Ranking entre los tres primeros países socios. De 2009 a 2013 entre el 55% y el 40% del destino de las exportaciones de Venezuela aparece como no declarado. Desde 2015, China se incorpora como tercer destino principal de las exportaciones de Guyana con más del 10% del total. Fuente: Atlas of Economic Complexity, <https://atlas.cid.harvard.edu/explore>.

Anexo 2

China como origen de las importaciones de América de Sur, 1995-2018* (entre paréntesis, porcentaje sobre el total exportado)

	Argen- tina	Brasil	Chile	Uru- guay	Perú	Colom- bia	Ecu- dor	Vene- zuela
2005	3 (4,99)	-	-	-	-	-	-	-
2006	3 (6,32)	-	-	-	-	-	-	-
2007	3 (8,51)	3 (9,29)	3 (10,33)	-	3 (9,00)	-	-	-
2008	2 (9,57)	2 (10,82)	2 (10,96)	3 (11,40)	2 (10,27)	3 (8,17)	-	-
2009	3 (9,43)	2 (11,07)	2 (12,25)	3 (11,62)	2 (10,88)	2 (8,14)	3 (7,15)	-
2010	3 (11,09)	2 (13,43)	2 (14,76)	3 (15,65)	2 (12,86)	2 (9,81)	3 (7,66)	3 (10,12)
2011	3 (11,88)	2 (14,10)	2 (15,36)	2 (16,77)	2 (13,32)	2 (11,82)	2 (10,06)	2 (12,69)
2012	3 (12,34)	2 (14,71)	2 (16,69)	2 (17,59)	2 (14,07)	2 (11,87)	2 (10,90)	2 (12,81)
2013	3 (12,37)	2 (15,48)	2 (17,89)	2 (16,60)	2 (15,55)	2 (12,80)	2 (12,19)	3 (14,26)
2014	3 (12,82)	2 (15,27)	2 (18,95)	2 (17,48)	2 (16,31)	2 (13,96)	2 (13,06)	2 (16,00)
2015	3 (15,92)	2 (16,62)	2 (21,64)	2 (16,69)	2 (18,61)	2 (15,44)	2 (15,41)	2 (18,62)
2016	3 (14,32)	2 (15,45)	2 (22,22)	2 (16,61)	2 (18,70)	2 (16,03)	2 (15,21)	2 (16,12)
2017	3 (14,64)	2 (17,76)	1 (22,76)	2 (19,24)	2 (19,29)	2 (16,66)	2 (15,51)	2 (17,26)
2018	3 (14,10)	2 (18,91)	1 (22,14)	1 (17,47)	2 (20,68)	2 (17,75)	2 (16,72)	2 (9,81)

* Ranking entre los tres primeros países socios. Desde 2013, China entra como tercer país de origen de las importaciones de Paraguay situándose entre un 10% y un 15% del total. Desde 2015 como tercer socio importador de Surinam con una cuota entre el 10% y el 15%. Y desde 2017 como tercer socio de Bolivia con una cuota por encima del 10%. Fuente: Atlas of Economic Complexity, <https://atlas.cid.harvard.edu/explore>.

Anexo 3

China como destino de las exportaciones en Mesoamérica, 1995-2018* (entre paréntesis, porcentaje sobre el total exportado)

	Cuba	Costa Rica	México
2005	3 (8,98)	-	-
2006	3 (18,66)	2 (11,11)	-
2007	2 (18,43)	2 (12,72)	-
2008	2 (26,99)	2 (11,87)	-
2009	1 (22,97)	2 (13,09)	-
2010	1 (25,92)	2 (11,08)	3 (1,77)
2011	1 (23,61)	2 (11,51)	3 (2,05)
2012	3 (17,29)	2 (13,46)	-
2013	2 (15,28)	2 (12,05)	3 (2,08)
2014	2 (13,62)	2 (11,71)	3 (2,20)
2015	2 (17,21)	2 (5,20)	3 (1,98)
2016	2 (16,89)	-	3 (2,10)
2017	2 (19,40)	-	3 (2,23)
2018	2 (25,76)	3 (4,64)	3 (2,40)

* Ranking entre los tres primeros países socios y participación sobre el total exportado entre paréntesis. Fuente: Atlas of Economic Complexity, <https://atlas.cid.harvard.edu/explore>.

Anexo 4

China como origen de las importaciones en el Caribe, México y Centroamérica, 1995-2018* (entre paréntesis, porcentaje sobre el total importado)

	Cuba	República Dominicana	Guatemala	Honduras	Costa Rica	Panamá	México
2000	-	-	-	-	-	3 (7,45)	-
2001	3 (10,03)	-	-	-	-	-	-
2002	2 (11,33)	-	-	-	-	3 (8,87)	-

	Cuba	República Dominicana	Guatemala	Honduras	Costa Rica	Panamá	México
2003	-	-	-	-	-	3 (9,06)	-
2004	-	-	-	-	-	2 (11,23)	-
2005	1 (11,92)	-	-	-	-	2 (13,58)	-
2006	1 (20,39)	3 (3,39)	3 (6,78)	-	-	2 (14,62)	3 (4,45)
2007	1 (17,82)	3 (4,25)	3 (6,64)	-	-	2 (16,99)	2 (5,37)
2008	1 (15,67)	3 (5,01)	3 (7,07)	-	-	2 (17,22)	2 (5,75)
2009	1 (19,10)	2 (5,37)	3 (6,58)	-	3 (5,28)	2 (15,57)	2 (6,36)
2010	1 (18,58)	2 (6,19)	3 (8,12)	-	-	2 (21,97)	2 (7,16)
2011	1 (16,18)	3 (5,98)	3 (7,97)	-	3 (6,04)	2 (23,12)	2 (8,04)
2012	1 (17,56)	3 (6,30)	3 (8,29)	2 (9,41)	-	1 (22,21)	2 (8,85)
2013	1 (18,83)	3 (6,46)	3 (9,29)	2 (7,27)	3 (6,26)	1 (17,44)	2 (8,87)
2014	1 (16,93)	2 (7,63)	3 (11,55)	3 (6,35)	2 (7,41)	2 (17,95)	2 (9,08)
2015	1 (26,20)	2 (9,93)	2 (12,64)	2 (8,30)	2 (9,75)	1 (21,74)	2 (9,57)
2016	1 (25,99)	2 (9,60)	3 (11,96)	3 (7,41)	2 (10,75)	1 (18,83)	2 (9,50)
2017	1 (20,70)	2 (10,26)	3 (11,47)	3 (8,30)	2 (10,46)	1 (17,39)	2 (9,63)
2018	2 (17,61)	2 (11,68)	2 (14,26)	2 (9,26)	2 (11,02)	1 (16,41)	2 (10,63)

* Ranking entre los tres primeros países socios y participación sobre el total importado entre paréntesis. En 2012 y 2013 China se convirtió en el tercer país de origen las importaciones de Jamaica, y a partir del 2015 en el segundo; entre 2014 y 2016 fue el tercer país de origen las importaciones de Nicaragua; y desde 2015 también el tercero para El Salvador. Fuente: Atlas of Economic Complexity, <https://atlas.cid.harvard.edu/explore>.

REFERENCIAS

- Actis, Esteban y Malacalza, Bernabé (2021). Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida. *Nueva Sociedad*, 291: 114-291.
- An, Ning y Zhu, Hong (2018). Conceptual and theoretical debates in modern geopolitics and their implications for Chinese geopolitics. *Area Development Policy*, 3(3): 368-382.
- Astarita, Claudia y Damiani, Isabella (2016). Géopolitique de la Nouvelle Route de la Soie. *Géoeconomie*, 79: 57-94.

- Avramović, Dragoslav (1983). The Caracas Programme on Finance: Substance and Implementation. En Breda Pavlič *et al.* (eds.), *The Challenges of South-South Cooperation*. Londres: Routledge, 417-426.
- Baiyi, Wu (2018): Articulación de estrategias de desarrollo entre China y América Latina desde la perspectiva de la globalización y la Franja y la Ruta. En Wu Baiyi (ed.), *Pensamiento social chino sobre América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 181-216.
- Barton, Jonathan R. y Rehner, Johannes (2018). Neostructuralism through strategic transaction: The geopolitics of China's Drago Doctrine for Latin America. *Political Geography*, 65: 77-87.
- Beeson, Mark (2018). Geoeconomics with Chinese characteristics: the BRI and China's evolving grand strategy. *Economic and Political Studies*, 6(3): 240-256.
- Berkowitz, Peter (2020). *The Elements of the China Challenge*. Washington: Office of Policy Planning, U.S. Department of State.
- Bernal-Meza, Raúl (2020a). Introduction: Understanding China-Latin America Relations as Part of the Transition of the World Order. En Raúl Bernal-Meza y Li Xing (eds.), *China-Latin America Relations in the 21st Century. The Dual Complexities of Opportunities and Challenges*. Cham: Palgrave Macmillan, 1-26.
- ____ (2020b). Conclusion: China and Latin America in the Global Political Economy: The Development of a New Core-Periphery Axis. En Raúl Bernal-Meza y Li Xing (eds.), *China-Latin America Relations in the 21st Century. The Dual Complexities of Opportunities and Challenges*. Cham: Palgrave Macmillan, 253-272.
- Black, Jeremy (2016). *Geopolitics and the Quest for Dominance*. Bloomington: Indiana University Press.
- Blackwill, Robert D. (2020). Implementing Grand Strategy Toward China. Twenty-Two U.S. Policy Prescriptions. *Council Special Report*, 85.
- Blackwill, Robert D. y Harris, Jennifer M. (2016). *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge Mas.: Harvard University Press.
- Blackwill, Robert D. y Tellis, Ashley J. (2015). Revising U.S. Grand Strategy Toward China. *Council Special Report*, 72.
- Borón, Atilio A. (2014). *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. Buenos Aires: Luxemburg.
- Briones, Álvaro (1984). La sinuosa marcha de la cooperación "sur-sur"; crónica de meses recientes. *Momento Económico*, 12: 10-12.
- Brun, Élodie (2020). La relación entre Venezuela y China: símbolo del proyecto bolivariano y sus dilemas (1999-2019). *Cuadernos del CENDES*, 37(103): 63-89.
- Cai, Kevin G. (2018). The One Belt One Road and the Asian Infrastructure Investment Bank: Beijing's New Strategy of Geoeconomics and Geopolitics. *Journal of Contemporary China*, 27(114): 831-847.
- Castellanos, Diego L. (1979). El Grupo de los 77. Autoafirmación colectiva, interés nacional y principio de responsabilidad. *IFDA Dossier*, 44: 8-14.

- CEPAL (2021). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2020. La integración regional es clave para la recuperación tras la crisis*. Santiago: CEPAL.
- Chapman, Bert (2011). *Geopolitics. A Guide to the Issues*. Santa Barbara: Praeger.
- Ciceljz, Boris (1983). Factors of Interregional and Regional Co-operation. En Breda Pavlič *et al.* (eds.), *The Challenges of South-South Cooperation*. Londres: Routledge, 15-32.
- Cohen, Saul B. (2015). *Geopolitics. The Geography of International Relations*. Lanham: Rowan & Littlefield, Third Edition.
- Colombo, Sandra, López, María P. y Vera, Neiva (2021). Tecnologías emergentes, poderes en competencia y regiones en disputa: América Latina y el 5G en la contienda tecnológica entre China y Estados Unidos. *Estudos Internacionais*, 9(1): 94-111.
- Constante, Paula de S. (2020): Relações comerciais entre China e América Latina: assimetrias e ausência de redirecionamento. *Revista Interdisciplinaria de Estudos Sociais*, 20: 132-163.
- Copper, John F. (2016). *China's Foreign Aid and Investment Diplomacy, Volume III. Strategy Beyond Asia and Challenges to the United States and the International Order*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- De Silva, Leelananda (1983). The Non-Aligned Movement: Its Economic Organization and NIEO Perspectives. En Breda Pavlič *et al.* (eds.), *The Challenges of South-South Cooperation*. Londres, Routledge, 73-91.
- Desai, Radhika (2013). *Geopolitical Economy. After US Hegemony and Globalization and Empire*. Londres: Pluto Press.
- Dodds, Klaus (2007). *Geopolitics. A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Domínguez, Rafael (2016). En los pliegues de la historia: Cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe. *Estudos Internacionais*, 4(2): 57-77.
- ____ (2017a). La Alianza para el Progreso. Aportes para una teoría crítica de la cooperación. En Rafael Domínguez y Gustavo Rodríguez Albor (eds.), *Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica*. Barranquilla: Editorial Uniautónoma, 105-161.
- ____ (2017b). La Princesa y el Dragón: Cooperación China en América Latina y Más Allá. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 4(2): 3-27.
- ____ (2018). China y la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur. *Revista Carta Internacional*, 13(1): 38-72.
- ____ (2019). La constelación del Sur: la Cooperación Sur-Sur en el cuarenta aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires. En Rafael Domínguez, Giuseppe Lo Brutto y Javier Surasky (eds.), *La constelación del Sur: lecturas histórico-críticas de la Cooperación Sur-Sur*. Puebla: BUAP y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, 13-131.

- ____ (2020a). Cooperación internacional en países de renta media. Perspectiva histórica latinoamericana para una cooperación Sur-Sur renovada. En Denisse Grandas y Claudia Moreno (coords.), *Cooperación internacional en América Latina en clave de paz y desarrollo*. Bogotá: Editorial Neogranadina, 33-88.
- ____ (2020b). Ensayo introductorio: isomorfismos de la cooperación internacional en tiempos de transición hegemónica y desglobalización. En Giuseppe Lo Brutto y Rafael Domínguez (coords.), *Desglobalización y análisis del sistema de cooperación internacional desde una perspectiva crítica*. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Editorial Universidad de Cantabria, 13-74.
- ____ (2020c). Fundamentos para una teoría crítica de la cooperación internacional: el aporte de Samir Amin. En Sara Caria e Isabella Giunta (coords.), *Pasado y presente de la cooperación internacional: una perspectiva crítica desde las teorías del sistema mundo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales 139-173.
- ____ (2021). América Latina y la maldición de los recursos: el debate en la larga duración. *El Trimestre Económico*, 88 (349-3), en prensa.
- Du, Debin *et al.* (2016). Twenty-five years of progress in geopolitics research: Efforts from China's geographers. *Journal of Geographical Sciences*, 26(8): 1223-1242.
- Dunford, Michael y Qi, Bing (2020). Global reset: COVID-19, systemic rivalry and the global order. *Research in Globalization*, 2, 100021.
- Dussel, Enrique (2020). Monitor de la OFDI china en América Latina y el Caribe 2020, https://www.redalc-china.org/monitor/images/pdfs/menuprincipal/DusselPeters_MonitorOFDI_2020_Esp.pdf.
- Elmandjra, Mahdi (1983). South-South Cooperation: A peaceful decolonization of the future. *IFDA Dossier*, 38: 51-53.
- Ellis, R. Evan (mar. 2018). Hacia una asociación estratégica: Las inversiones de China en América Latina. *Working Paper Series REDCAEM*, 3.
- ____ (nov. 2020). Chinese Security Engagement in Latin America. *Center for Strategic & International Studies*: 1-11.
- Fan, Zhang (2018). Complementariedad y competencia en la integración y cooperación regional de América Latina. En Wu Baiyi (ed.), *Pensamiento social chino sobre América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 159-178.
- Flint, Colin y Xiaotong, Zhang (2019): Historical-Geopolitical Contexts and the Transformation of Chinese Foreign Policy. *Chinese Journal of International Politics*, 12(3): 295-331.
- Fornes, Gaston y Mendes, Álvaro (2018). *The China-Latin America Axis. Emerging Markets and their Role in an Increasingly Globalised World*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Fuks, Metka (1983). On the Concept of Self-Reliance. En Breda Pavlič *et al.* (eds.), *The Challenges of South-South Cooperation*. Londres: Routledge, 427-441.
- Gallagher, Kevin P. (2016). *The China Triangle. Latin America's China Boom and the Fate of Washington Consensus*. Nueva York: Oxford University Press.

- Galtung, Johan (1981). The Politics of Self-Reliance. En Heraldo Muñoz (ed.), *From Dependency to Development: Strategies to Overcome Underdevelopment and Inequality*. Nueva York: Routledge, 173-196.
- Garza, Humberto (1973). La nueva diplomacia de Pekín en América Latina. *Estudios Orientales*, 8(1): 78-87.
- Gerig, Malfred (2021). El retorno de la Trampa de Tucídides: la Gran Estrategia de Estados Unidos y China frente a la disputa hegemónica desde la perspectiva de la economía política los sistemas-mundo. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 12(1): 99-122.
- Gosovic, Branislav (2018). On the eve of BAPA+40. South-South Cooperation in today's geopolitical context. *Vestnik RUDN. International Relations*, 18(3): 459-478.
- Hass, Richard N. y Kupchan, Charles A. (21 mar. 2021). The New Concert of Powers. How to Prevent Catastrophe and Promote Stability in a Multipolar World. *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-03-23/new-concert-powers>.
- He, Kai y Feng, Huiyung (2019). Leadership Transition and Global Governance: Role Conception, Institutional Balancing, and the AIIB. *Chinese Journal of International Politics*, 12(2): 153-178.
- Helleiner, Gerald K. (1985). South-South Economic Cooperation in the 1980s. En Ashok Bapna (ed.), *One World One Future: New International Strategies For Development*. Nueva York: Praeger, 279-291.
- Hexing, Wang (1985). Developing Countries Step Up Co-operation. *Beijing Review*, 28(19): 16-20.
- Hirschman, Albert O. (1980). *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Berkeley: University of California Press.
- Hongbo, Sun (2017). China's Aid to Latin America and the Caribbean Region. En Hong Zhou (ed.), *China's Foreign Aid. 60 Years in Retrospect*. Springer, Singapur, 281-324.
- Hongying, Wu (2020). On Latin American Protests in 2019. *Contemporary International Relations*, 30(2): 88-113.
- Hu, Wei et al. (2020). Analysis of the Development Level of Geo-Economic Relations between China and Countries along the Belt and Road. *Sustainability*, 12(3), 816.
- IFDA (1978). *A United Nations Development Strategy for the 80s and Beyond. Participation of the "Third System" in Its Elaboration and Implementation. A Project Description*. Nyon: International Foundation for Development Alternatives.
- Jaguaribe, Helio (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, 12(46): 91-130.
- (2006b). Brasil-Argentina, a indispensável aliança. En Helio Jaguaribe, *Brasil, mundo e homem na atualidade. Estudos diversos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, 315-324.
- Jinping, Xi (2014). Carry forward the Five Principles of Peaceful Coexistence to build a better world through win-win cooperation. Address by H.E. Mr. Xi Jin-

- ping President of the People's Republic of China At Meeting Marking the 60th Anniversary Of the Initiation of the Five Principles of Peaceful Coexistence, http://www.china.org.cn/world/2014-07/07/content_32876905.htm.
- ____ (2021). Let the Torch of Multilateralism Light up Humanity's Way Forward. Special Address by H.E. Xi Jinping, President of the People's Republic of China At the World Economic Forum Virtual Event of the Davos Agenda, 25 January 2021, http://www.xinhuanet.com/english/2021-01/25/c_139696610.htm.
- Karandawela, P.B. (1979). Economic Cooperation Among Third World Countries. The Conceptual and Institutional Framework. *IFDA Dossier*, 9: 2-12.
- Katzenstein, Peter J. (2007). Regionalism Reconsidered. *Journal of East Asian Studies*, 70(3): 395-412.
- Kelly, Philip L. (2016). *Classical Geopolitics. A New Analytical Model*. Stanford: Stanford University Press.
- Klare, Michael (2021). Lithium, Cobalt, and Rare Earths. The Post-Petroleum Resource Race and What to Make of It, <https://tomdispatch.com/lithium-cobalt-and-rare-earths/>.
- Klinger, Julie M. (2018). A Brief History of Outer Space Cooperation Between Latin America and China. *Journal of Latin America Geography*, 17(2): 46-83.
- Koleski, Katherine (2011). Backgrounder: China in Latin America. *U.S.-China & Security Review Commission*, mayo.
- Lang, Loh W. (1989). The South Commission: New horizons or the same old song? *IFDA Dossier*, 74: 25-34.
- Laufer, Rubén (2020). El proyecto chino "La Franja y la Ruta" y América Latina: ¿otro norte para el sur? *Revista Interdisciplinaria de Estudios Sociales*, 20: 9-52.
- Lazslo, Ervin (1983). Regional Co-operation Among Developing Countries: The Operational Modality of ECDC. En Breda Pavlič *et al.* (eds.), *The Challenges of South-South Cooperation*. Londres: Routledge, 93-105.
- Legher, Thomas, Turzi, Mariano y Tzili-Apango, Eduardo (2018). China y la búsqueda de la gobernanza regional en América Latina. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 119: 245-264.
- Leverett, Flynt y Bingbing, Wu (2017). The New Silk Road and China's Evolving Gran Strategy. *The China Journal*, 77: 110-132.
- Liangyou, Lin (1990). New Chapter in Sino-Latin American Friendship. *Beijing Review*, 33(20): 4.
- Luttwak, Edward N. (1993). *The Endangered American Dream. How to Stop the United States from Becoming a Third-World Country and How to Win the Geo-economic Struggle for Industrial Supremacy*. Nueva York: Simon and Schuster.
- ____ (2012). *The Rise of China Vs. The Logic of Strategy*. Cambridge Mass: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Marini, R. Mauro (1969). *Subdesarrollo y revolución*. México: Siglo XXI.
- Martner, Gonzalo (1980). Una estrategia tercermundista para América Latina. *Nueva Sociedad*, 51: 7-32.

- May, Christopher (1996). Strange fruit: Susan Strange's theory of structural power in the international political economy. *Global Society*, 10(2): 167-189.
- Mei, Xu (1982). South-South Cooperation. *Beijing Review*, 25(26): 10-15.
- Mendez, Alvaro (2019). Latin America and the AIIB: Interests and Viewpoints. *Global Policy*, 10(4): 639-644.
- Mengzi, Fu (2019). The Belt and Road Initiative from Three Theoretical Perspectives. *Contemporary International Relations*, 29(2): 1-33.
- Mora, Frank O. (1999). Sino-Latin American Relations: Sources and Consequences, 1977-1997. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 41(2): 91-116.
- Morris, Scott (2020). China's Role in Developing Countries: Resetting US Policy with a "3 C's" Agenda. *CGD The White House and de World*, diciembre.
- Myers, Margaret (2018). China's Belt and Road Initiative: What Role for Latin America? *Journal of Latin American Geography*, 17(2): 239-243.
- Myers, Margaret y Ray, Rebecca (2021). Shifting Gears: Chinese Finance in LAC, 2020. *The Dialogue & Global Development Policy Center, China-Latin America Report*, febrero.
- Oviedo, Eduardo M. (11 nov. 2015). Las relaciones entre China y América Latina: una visión contextualizadora. *Observatorio de la Polític China*, <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/las-relaciones-entre-china-y-america-latina-una-vision-contextualizadora>.
- Padula, Raphael y Fiori, J. Luís (2019). Geopolítica e Desenvolvimento em Petty, Hamilton e List. *Revista de Economia Política*, 39(2): 236-252.
- Piccone, Ted (2016). The Geopolitics of China's Rise in Latin America. *Geoeconomics and Global Issues*, 2, noviembre.
- Piñeyro, José L. (1994). Geopolítica y seguridad nacional en América Latina: Visión histórica y teórico-política. *Sociológica. Revista del Departamento de Sociología* 25(9): 1-15.
- Puig, Juan C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina.
- Ramphal, Shridath S. y Xiang, Huan (1983). Co-chairmen's Summary and Conclusions of the Beijing South-South Conference. *Beijing Review*, 26(16): iii-viii.
- Ratcliff, William E. (1972). Communist China and Latin America, 1949-1972. *Asian Survey*, 12(10): 846-863.
- Ray, Rebecca, Albright, Zara C. y Wang, Kehan (2021). *China-Latin American Economic Bulletin. 2021 Edition*. Boston: Boston University Global Development Center.
- Ray, Rebecca y Barbosa, P.E. Batista (2020). *China-Latin American Economic Bulletin. 2020 Edition*. Boston: Boston University Global Development Center.
- Ríos, Xulio (2019). El estado de las relaciones China-América Latina. *Documentos de Trabajo Fundación Carolina*, 1.

- _____. (mar. 2020). Fuego cruzado en América Latina. *Observatorio de la Política China*, <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/fuego-cruzado-en-america-latina>.
- Ronglin, Li ed. (2016). *China Development Report on South-South Cooperaton. China's Foreign Aid to Developing Countries*. Tianjin: China Intercontinental Press.
- Saksena, K.P. (1985). International Framework and South-South Cooperation: Constraints and Opportunities. *International Studies*, 22(3): 199-214.
- Sauvant, Karl P. (1983). Organizational Infrastructure for Self-Reliance: The Non-Aligned Countries and the Group of 77. En Breda Pavlič *et al.* (eds.), *The Challenges of South-South Cooperation*. Londres: Routledge, 33-72.
- Semple, Ellen C. (1903). *American history and its geographic conditions*. Boston: Houghton Mifflin.
- Shattuck, Thomas J. (219): Combatting the Belt and Road Initiative Beyond 2019. *Orbis*, 63(4): 505-519.
- Shichor, Yitzhak (2018). China's Belt and Road Initiative Revisited. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 4(1): 39-53.
- Shixue, Jiang (2015). China's New Leadership and the New Development of China-Latin America Relations. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 1(1): 133-153.
- _____. (2016): Revisiting China's Investment in Latin America. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 2(4): 507-527.
- Shoujun, Cui y Zheng, Zhang (2018). China y la infraestructura en América Latina desde la perspectiva de la diplomacia económica. En Wu Baiyi (ed.), *Pensamiento social chino sobre América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 261-289.
- Singer, Hans W. (1983). North-South and South-South: The North and the ECDE. En Breda Pavlič *et al.* (eds.), *The Challenges of South-South Cooperation*. Londres: Routledge, 317-328.
- Solberg, Klaus (2012). *Goeconomics*. Londres: Ventus Publishing Aps.
- South Commission (1990). *The Challenge to the South. The Report of the South Commission*. Oxford: Oxford University Press.
- Sparke, Matthew (2018). Goeconomics, Globalisation and the Limits of Economic Strategy in Statecraft: A Response to Vihma. *Globalizations*, 21(1): 30-37.
- Spykman, Nicholas J. (1942). *America's Strategy in World Politics. The United States and the Balance of Power*. Nueva York: Harcourt, Brace and Co.
- USCC (2005). *2005 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission*. Washington: U.S. Government Printing Office.
- _____. (2006). *2006 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission*. Washington: U.S. Government Printing Office.
- _____. (2018). *2018 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission*. Washington: U.S. Government Printing Office.
- _____. (2019). *2019 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission*. Washington: U.S. Government Printing Office.

- _____. (2020). *2020 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission*. Washington: U.S. Government Printing Office.
- Wade, Robert H. (2020). Rethinking the world economy as a two bloc hierarchy. *Real-World Economics Review*, 92: 4-21.
- Weicheng, Guo (1981). Mexico's Independent Diplomacy. *Beijing Review*, 24(40): 27-28.
- Wigell, Mikael y Soliz, Ana (2019). China's economic statecraft in Latin America. Geostrategic implications for the United States. En Mikael Wigell, Sören Scholvin and Mika Aaltola (eds.), *Geo-Economics and Power Politics in the 21st Century. The Revival of Economic Statecraft*. Londres: Routledge, 164-181.
- Xia, Wenbin (2018). Westward Opening: A Perspective of the Silk Road Economic Belt. En Wei Lieu (ed.), *China's Belt and Road Initiatives. Economic Geography Reformation*. Singapore: Springer, 57-66.
- Xue, Ma (2020). US-China Competition in International Development Assistance. *Contemporary International Relations*, 30(4): 109-117.
- Ye, Emily T. (2016). Introduction: The geoeconomics and geopolitics of Chinese development and investment in Asia. *Eurasian Geography and Economics*, 57(3): 275-285.
- Yilmaz, Serafettin y Changming, Liu (2018). China's "Belt and Road's" Strategy in Eurasia and Euro-Atlanticism. *Europe-Asia Studies*, 70(2): 252-276.
- Yu, Lei (2015). China's strategic partnership with Latin America: a fulcrum in China's rise. *International Affairs*, 91(5): 1047-1068.
- Yuan, Fang (2020). El pragmatismo en la CSS de China: integración del genio histórico y elementos modernos. *Estudos Internacionais*, 8(2), 86-102.
- Zhang, Tuo y Yu, Wu (dic. 2020). 2020, un año extraordinario para las relaciones sino-latinoamericanas. *Observatorio de la Política China*, <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/analisis-politica-exterior/2020-un-ano-extraordinario-para-las-relaciones-sino-latinoamericanas>.
- Zhexin, Zhang (2018). The Belt and Road Initiative. China's New Geopolitical Strategy? *China Quarterly of International Strategic Studies*, 4(3): 327-343
- Zhen, Wang (ene. 2020): Progreso estable y futuro brillante: revisión y perspectivas de las relaciones entre China y América Latina en 2019. *Observatorio de la Política de China*, <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/progreso-estable-y-futuro-brillante-revision-y-perspectivas-de-las-relaciones-entre-china-y-america-latina-en-2019>.
- Zheng, Yixiao (2020). Rediscovering continentalism: the new geographic foundations of Chinese power. *International Politics*, early view.
- Zheng, Bingwen, Sun, Hongbo y Yue, Yunxia (2019). Sixty Years of Sino-Latin American Relations: Review and Reflection. En Yu Chai y Yunxia Yue (eds.), *Sino-Latin American Economic and Trade Relations*. Springer: Singaur, 1-34.
- Zhou, Weifeng y Esteban, Mario (2018). Beyond Balancing: China's approach towards the Belt and Road Initiative. *Journal of Contemporary China*, 27(112): 487-501.

- Zhou, Zhiwei y Yue, Yunxia (2019). Sino-Latin American Comprehensive Cooperation: Development Logi, Driving Forces, and Prospects. En Yu Chai y Yunxia Yue (eds.), *Sino-Latin American Economic and Trade Relations*. Springer: Singapur, 35-68.
- Ziyang, Zhao (1981). For a New International Economic Order. Chinese Premier Zhao Ziyang's statement delivered at the Cancun Meeting on October 22, 1981. *Beijing Review*, 24(44): 13-16.
- ____ (1983). Premier Zhao Ziyang's Speech at Beijing South-South Conference. *Beijing Review*, 26(16): i-iii.

GEOPOLÍTICA Y GEOECONOMÍA DE LA COOPERACIÓN
ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

coeditado por el Instituto de Ciencias Sociales
y Humanidades “Alfonso Vélaz Pliego” de la
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla,
y la Editorial de la Universidad de Cantabria,
se publicó como libro electrónico
de acceso gratuito en diciembre de 2021.

GEOPOLÍTICA Y GEOECONOMÍA DE LA COOPERACIÓN ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En lo que va del siglo XXI, los intercambios comerciales y empresariales, así como las relaciones de cooperación entre China y América Latina y el Caribe, se han incrementado exponencialmente. La creación del Foro de Cooperación China-CELAC para la promoción de la relación estratégica integral (2015), el nuevo Documento sobre política de China hacia América Latina y el Caribe (2016) y la incorporación de la región a *The Belt and Road Initiative*, son indicativos de que los países de América Latina y el Caribe, a decir del documento de la Oficina de Líderes para dicha iniciativa, son «importantes mercados emergentes así como principales socios comerciales de China».

Ante ello, este quinto volumen de la Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional (RIACI), convocado en conjunto con el Grupo de Investigación en cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo (GICSS-REEDES), estudia las implicaciones geoeconómicas y geopolíticas de la relación cada vez más estrecha entre China y la región de América Latina y el Caribe, con una perspectiva histórica amplia, desde enfoques teóricos críticos y con el apoyo de nuevo material empírico.



BUAP



Editorial
Universidad
Cantabria

