

América Latina y el Caribe-China: Más allá de la moda de su análisis socioeconómico

por **Enrique Dussel Peters*** | Universidad Nacional Autónoma de México | dussel@unam.mx

La creciente presencia de la República Popular China en América Latina y el Caribe (ALC) es innegable en prácticamente todos los ámbitos imaginables de la relación bilateral: desde cultura, educación y academia, hasta las relaciones políticas bilaterales, regionales y multilaterales, y ni hablar de la economía, comercio y otros aspectos puntuales. Parto del reconocimiento de la “moda” del análisis sobre China en ALC en el sector público, los organismos empresariales, los medios y la academia. Pero aquí se trata de dar un “paso más allá” de esta moda para presentar un grupo de conceptos y resultados logrados en diversas instituciones latinoamericanas. Esta propuesta se ha logrado en un diálogo crítico con contrapartes chinas en aras de ir más allá de análisis meramente descriptivos, tales como: la tasa del producto interno bruto (PIB) aumentó, el financiamiento se redujo, los proyectos de infraestructura presentaron un crecimiento inusual, etcétera. Este tipo de análisis coyuntural usualmente no permite comprender las estructuras y sus cambios en la relación entre ALC y China y, por el contrario, confunde y frustra en muchas ocasiones. Tales enfoques descriptivos a menudo dificultan o hasta llegan a impedir un efectivo proceso de aprendizaje de la relación ALC-China en el corto, mediano y largo plazo.

En este ensayo, primero se proponen un grupo de conceptos que permiten una comprensión de la relación socioeconómica entre ALC y China en la tercera década del siglo XXI. En la segunda parte y las conclusiones se ofrece un breve análisis de un

grupo de controversias en torno a la relación ALC-China en aras de generar una discusión y, ojalá, un aprendizaje alternativo y más fructífero sobre las relaciones entre ALC-China.

Conceptos para entender la relación ALC-China

Cuatro temas nos parecen importantes para la comprensión de la relación América Latina y el Caribe-China en la tercera década del siglo XXI.¹ Primero: La importancia de distinguir y diferenciar entre aspectos específicos de la relación bilateral. En temas socioeconómicos, por ejemplo, es crítico distinguir con precisión entre inversión extranjera directa y proyectos de infraestructura. Estos últimos siempre se dan como un servicio cuya propiedad es del cliente/contratista. Hay que integrar estas distinciones a las discusiones puntuales en torno a migración, historia, comercio, financiamiento, inversión extranjera directa de China en ALC (u OFDI, por sus siglas en inglés) y proyectos de infraestructura. Pero también se requiere conocer metodologías y diferenciar entre estadísticas según diversas fuentes y sus resultados. Luego hay que integrar estos elementos conceptuales y metodológicos a debates y discusiones específicas en diálogo con sectores académicos, públicos y privados.

Segundo: La omnipresencia del sector público en China. Pudiera definirse al sector público en China, y a su omnipresencia bajo el liderazgo del Partido Comunista Chino (PCC), como la suma

* Profesor del Posgrado en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Coordinador del Centro de Estudios China-México (Cechimex) de la Facultad de Economía de la UNAM y Coordinador de la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (Red ALC-China). Miembro de LASA y de la Sección Asia y las Américas. Portal: dusselpeters.com.

¹ Este análisis se base en el trabajo de casi dos décadas en el Cechimex y la Red ALC-China y se invita a revisar las múltiples publicaciones sobre los respectivos temas en los portales respectivos. Con el fin de permitir una fluida y breve presentación se minimizarán al máximo referencias y debates adicionales.

de instituciones del gobierno central, ciudades, provincias y municipios que —sorprendentemente para algunos— compiten entre sí (Dussel Peters 2015). Esta institución (el sector público) no existe como tal en ALC ni en otras partes del mundo y es fundamental para comprender la estrategia desarrollista y nacionalista de China al menos desde 1949. Entonces, la integración de este sector público para el análisis de China en la tercera década del siglo XXI es crítica: no se trata de “Maonomics”, “capitalismo de estado”, “*state-owned enterprises*”, etc., sino de una institución cualitativamente diferente a lo que se ha experimentado en ALC y otros países como Estados Unidos. Esa institución es, además, fundamental en la relación de China con ALC: para 2020, alrededor del 40 por ciento del PIB chino es de propiedad pública (con base en la definición anterior). Así pues, el sector público es probablemente el principal actor —cualitativo y cuantitativo— en la relación de China con ALC. No integrar y comprender explícitamente a este “actor” en China genera serias limitaciones para el examen de la relación ALC-China en términos generales y muy concretos, como sería en los casos del turismo, la cooperación en la educación superior y en aspectos culturales, ni hablar del comercio o proyectos de infraestructura, por ejemplo.

Tercero: El proceso de “globalización con características chinas”. China postula un proceso de globalización y de relaciones internacionales diferentes a las imperantes bajo el liderazgo de Estados Unidos e instituidas después de la Segunda Guerra Mundial. Desde hace varias décadas y explícitamente desde 2013, China viene planteando la Iniciativa de Una Franja y una Ruta, la cual posteriormente adoptó el título de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés). La presencia internacional de China se ha reflejado tanto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como en el sistema financiero internacional mediante la participación en 2016 del *renminbi* en la canasta de monedas que componen los derechos especiales de giro (SDR, por sus siglas en inglés), así como por su creciente liderazgo en el G20 y los BRIC (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Pero el BRI implica un parteaguas en el abierto planteamiento alternativo a la globalización occidental.

El programa BRI integra diversas iniciativas adicionales (Ruta de la Seda, respectivas versiones marítimas y digitales, de la salud, etc.) con el objetivo central de incrementar la cooperación internacional vía la conectividad y proyectos de infraestructura mediante cinco vínculos: políticas, caminos y carreteras, comercio, tipo de cambio y un último de pueblo-pueblo (Long 2015). Tanto el establecimiento del Nuevo Banco de Desarrollo con los países BRIC, como del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés) son potentes instrumentos de esta nueva y activa estrategia global. En el contexto del Foro de ALC-China, llevado a cabo en el Brasil en julio de 2014, el presidente Xi Jinping presentó un marco de cooperación entre ambas partes al que denominó “1+3+6”; es decir, un plan (el Plan de Cooperación 2015-2019 en el ámbito de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); más tres fuerzas propulsoras: comercio, inversión y cooperación financiera; más seis campos clave de la cooperación, que incluyen: energía y recursos, obras de infraestructura, manufactura e innovación científico-técnica. En el Foro CELAC-China, y desde la primera reunión ministerial del mismo en enero de 2015, se estableció un Plan de Cooperación de los Estados Latinoamericanos y Caribeños-China (2015-2019) con un amplio grupo de instrumentos concretos en los ámbitos político, cultural, educativo y económico, entre otros rubros, e incluyendo aspectos como: la promoción bilateral entre las micro, pequeñas y medianas empresas; de instituciones financieras; la infraestructura y el transporte; la industria, la ciencia y la tecnología; así como sectores específicos como la industria aeroespacial, las industrias de la información y comunicación. El documento hace referencia explícita a la “construcción conjunta de parques industriales, ciencia y tecnología, zonas económicas especiales y parques de alta tecnología entre China y los Estados miembros de la CELAC, en particular en actividades de investigación y desarrollo, con el fin de mejorar la inversión industrial y la formación de cadenas industriales de valor” (CELAC 2015, 4).

Además del establecimiento de foros especializados, como por ejemplo un Foro sobre Desarrollo y Cooperación Industrial China-América Latina y el Caribe, el Plan de Cooperación incluye la definición de un grupo de fondos específicos

según los objetivos particulares: el Fondo de Cooperación China-América Latina y el Caribe, el Crédito Especial para la Infraestructura China-América Latina y el Caribe. Plantea también la posibilidad de obtener “otros recursos financieros para apoyar los proyectos de cooperación prioritarios entre China y los Estados miembros de la CELAC” (CELAC 2015, 2). Para el sector educativo, el mismo documento propone que se otorguen seis mil becas gubernamentales y seis mil plazas para recibir capacitación en China, además de cuatrocientas becas para maestrías. La mayoría de estos instrumentos —y otros nuevos— fueron reiterados en el Programa de Trabajo para 2019–2021 (CELAC 2018). Estas múltiples iniciativas chinas en la última década orientadas hacia ALC no han recibido una respuesta puntual y regional por parte de ALC. Ha habido múltiples disputas regionales internas y en la CELAC y, por su incapacidad de fortalecerse institucionalmente, la CELAC y por ende el Foro CELAC-China rotan anualmente y su secretaría *pro tempore* depende de los países que la presiden anualmente y la capacidad de su respectiva Cancillería. Por tanto, la exigencia de una respuesta altamente especializada ante las propuestas chinas también ha generado frustraciones en la parte china, tal y como se refleja en el Programa de Trabajo del Foro CELAC-China 2019–2021. Estos instrumentos puntuales² reflejan la intensidad y profundidad potencial de la relación regional ALC-China y son relevantes para la relación bilateral en las siguientes décadas.

Cuarto. Las crecientes tensiones entre Estados Unidos y China y el concepto de “nuevas relaciones triangulares”.³ Desde 2017, bajo la Estrategia de Seguridad Nacional, Estados Unidos reconoce explícitamente la “competencia entre grandes poderes” (*great power competition*) con China. Desde esta perspectiva, las tensiones entre Estados Unidos y China van mucho más allá de la “guerra comercial” y tecnológica que se detonó desde 2018. En Estados Unidos se ha presentado un cambio estructural respecto a cómo se relaciona con China: históricamente el sector público, y particularmente su poder legislativo, había sido

más crítico de China; mientras que el sector privado y los organismos empresariales habían sido más abiertos en aras de beneficiarse del comercio y opciones de inversión. Desde 2018, sin embargo, la creciente competencia de China en cadenas globales de valor como inteligencia artificial, electrónica, telecomunicaciones, y en proyectos de infraestructura (AmCham China 2019), ha generado una áspera crítica por parte de los organismos empresariales estadounidenses hacia China. En octubre de 2018, el entonces vicepresidente Pence (2018) reiteró los argumentos gubernamentales para implementar cambios profundos en la política de EE.UU. hacia China. A través de medidas como el control de inversiones y exportaciones chinas a EE.UU. y control de exportaciones a China se trataba de impedir la creciente presencia China. El Secretario de Estado Pompeo, por otro lado, señaló reiteradamente durante 2018-2020 que minimizaría su relación con países como El Salvador, Panamá y República Dominicana debido a su reciente reconocimiento diplomático de China y urgió a la región a tener cuidado ante las múltiples trampas que China le tiende a ALC en comercio, financiamiento, tecnología, etc.

En términos prácticos, el gobierno estadounidense crecientemente ha exigido una relación de “exclusividad”, es decir, o con Estados Unidos o con China. Desde una perspectiva latinoamericana —y global— el concepto de “nuevas relaciones triangulares” entre dos grandes potencias y terceros países pareciera tener sentido en el futuro. Ese concepto sería más apto que apelar al concepto de “nueva guerra fría”, puesto que la Unión Soviética de mediados del siglo XX y China en el siglo XXI poco tienen en común. Esa analogía no se sostiene.

Algunos debates sobre ALC-China

Los conceptos propuestos tienen múltiples implicaciones. Por un lado, exigen un análisis especializado y detallado, así como una revisión de la relación ALC-China. Si bien existe un desconocimiento significativo en esta relación, también existen instituciones diversas en ALC y

² El libro de Cui y Pérez García (2016) permite una comprensión y discusión más detallada de estos instrumentos propuestos por China a ALC.

³ Para un análisis sobre el concepto por parte de diversos autores (Kevin P. Gallagher, Ping Wang, Adrian H. Hearn, Chunsi Wu y R. Evan Ellis, entre otros), véase: Dussel Peters, Hearn y Shaiken (2013).

en China que vienen analizando la relación desde hace más de cinco décadas en temas tan diversos como la historia, lengua, cultura, migración, política y economía, entre muchos otros. Es decir, la integración al análisis existente y al aprendizaje sobre temas específicos es crucial, más allá de redescubrir la rueda o de entrar en debates que se ponen de “moda” ante las tensiones China-Estados Unidos. Múltiples “*think tanks*” —también en Washington— contribuyen a este creciente autismo o diálogo entre sordos. Es decir, es necesario integrarse explícitamente a los debates conceptuales y empíricos existentes para generar un aprendizaje efectivo sobre la relación ALC-China. Los conceptos arriba propuestos permiten una integración crítica a dichos debates. Aquí presento dos ejemplos con toda la intención de generar discusión y debates en el futuro.

Primero. Existe un muy rico análisis sobre la migración china en ALC desde la *Nao* y en forma más significativa desde el siglo XIX. Visto por países y regiones, estudios de caso, y su relevancia sectorial, se revelan atrocidades individuales y sociales vinculadas a un masivo racismo existente en ALC contra los inmigrantes chinos. En 2021, por ejemplo, el gobierno de México realizó una campaña para pedir perdón ante el centenario del “exterminio” histórico de migrantes chinos y los movimientos antichinos en México (véase el siguiente ensayo de Evelyn Hu-DeHart en este número). Esta discusión y el reconocimiento efectivo de un racismo barbárico —donde legislaturas estatales prohibieron que chinos hombres se casaran con mujeres mexicanas (Gómez Izquierdo 1992)— no se ha trasladado a la tercera década del siglo XXI. Es decir, sigue persistiendo un profundo racismo, particularmente entre las élites mexicanas —¿y en el resto de ALC?— hacia “los chinos”. Es mucho más cómoda una campaña “histórica del perdón” que adentrarse al racismo antichino actual.

Segundo. Prepondera en círculos académicos una perspectiva generalizada sobre la relación socioeconómica entre ALC y China: China busca recursos naturales y profundiza las estructuras “extractivistas” en ALC; China en realidad sólo busca materias primas en ALC y profundiza una relación “centro-periferia” en ALC, ahora con un

nuevo “centro”. Estos debates se han llevado a cabo en la Red ALC-China desde hace casi una década y requieren de una profundización y concreción, ya que los viejos mitos no son aconsejables. En el caso de la inversión extranjera directa china hacia ALC (Dussel Peters 2021), por ejemplo, desde 2015 se percibe una profunda diversificación de los patrones de inversión china en ALC por países y sectores. Entre otros aspectos, si durante 2005–2009 la OFDI china se concentró en un 94.73 por ciento en materias primas, particularmente en países como Argentina y Brasil, desde entonces la OFDI china ha optado crecientemente por orientarse hacia los respectivos mercados domésticos latinoamericanos. En 2015–2020, el 62.58 por ciento del empleo generado por la OFDI china se realizó en actividades orientadas hacia los servicios y los mercados domésticos, relegando así en forma significativa el argumento de la búsqueda de materias primas. Es imperante, desde esta perspectiva, actualizar el análisis y sus implicaciones.

Conclusiones

En este ensayo he invitado a que insistamos en la enorme importancia de las instituciones públicas, privadas y académicas, entre otras, para mejorar la calidad del análisis de la relación ALC-China y su actual y futuro aprendizaje. Con base en la experiencia de la Sección de Asia y las Américas en LASA, así como del Centro de Estudios China-México de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Red ALC-China, entre muchas otras, la inversión en instituciones en el corto, mediano y largo plazo en esta área del conocimiento será crítica en el futuro y para la propuesta de una “nueva relación triangular”. Si ALC como región, en el ámbito de la CELAC por ejemplo, y en cada uno de sus países —desde las Malvinas a Mexicali— buscara mejorar su relación con China, será indispensable una inversión institucional en el largo plazo. Este proceso ha sido muy lento y ha resultado en una escasa comprensión estratégica para hacer frente a masivas “nuevas relaciones triangulares” concretas —desde la tecnología de la 5G, los Institutos Confucio, las hidroeléctricas o inversiones específicas.

Presentamos en este número de *LASA Forum* contribuciones relevantes por parte de colegas de LASA, de su Sección de las Américas y Asia, además de otras en ALC y China. Las élites latinoamericanas —y puntualmente las que se encuentran en sus instituciones educativas y en universidades— deberán redoblar esfuerzos si no quieren caer en decisiones y comprensiones cortoplacistas y sin una visión estratégica orientada al largo plazo.

Referencias

AmCham China (American Chamber of Commerce in the People's Republic of China). 2019. *AmCham China White Paper: 2019 American Business in China*. Pekín: AmCham China.

CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe). 2015. *Plan de Cooperación de los Estados Latinoamericanos y Caribeños-China (2015-2019)*. Pekín: CELAC.

CELAC. 2018. *Plan de Acción Conjunto de Cooperación en áreas prioritarias CELAC-China (2019-2021)*. Santiago de Chile: CELAC.

Cui, Shoujun, y Manuel Pérez García, eds. 2016. *China and Latin America in Transition: Policy Dynamics, Economic Commitments and Social Impacts*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Dussel Peters, Enrique. 2015. "The Omnipresent Role of China's Public Sector in Its Relationship with Latin America and the Caribbean". En *Beyond Raw Materials: Who Are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?*, editado por Enrique Dussel Peters y Ariel Armony, 50-72. Buenos Aires: Red ALC-China, Friedrich Ebert Stiftung y University of Pittsburgh/CLAS.

Dussel Peters, Enrique. 2021. *Monitor de la OFDI china en América Latina y el Caribe 2021*. México: Red ALC-China.

Dussel Peters, Enrique, Adrian H. Hearn y Harley Shaiken, eds. 2013. *China and the New Triangular Relationships in the Americas: China and the Future of US-Mexico Relations*. México: University of Miami/CLAS, University of California/CLAS and UNAM/CECHIMEX.

Gómez Izquierdo, Jorge. 1992. *El movimiento antichino en México (1871-1934). Problemas del racismo y del nacionalismo durante la Revolución Mexicana*. Ciudad de México: INAH.

Long, Guoqiang. 2015. "One Belt, One Road": A New Vision for Open, Inclusive Regional Cooperation". *Cuadernos de Trabajo del Cechimex* 4: 1-8.

Pence, Michael. 2018. *Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Toward China*. Washington, DC: The Hudson Institute. //