



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-Chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo

Reitor: Dom Joaquim Giovani Mol Guimarães

Assessor Especial da Reitoria: José Tarcísio Amorim

Chefe de Gabinete do Reitor: Paulo Roberto de Sousa

Pró-reitores: Extensão - Wanderley Chieppe Felipe; Gestão Financeira - Paulo Sérgio Gontijo do Carmo; Graduação - Maria Inês Martins; Logística e Infraestrutura - Rômulo Albertini Rigueira; Pesquisa e de Pós-graduação - Sérgio de Moraes Hanriot; Recursos Humanos - Sérgio Silveira Martins; Arcos - Jorge Sundermann; Barreiro - Renato Moreira Hadad; Betim - Eugênio Batista Leite; Contagem - Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas - Iran Calixto Abrão; São Gabriel - Alexandre Rezende Guimarães; Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



EDITORA PUC MINAS

Direção e coordenação editorial: Mariana Teixeira de Carvalho Moura

Comercial: Paulo Vitor de Castro Carvalho

Conselho editorial: Edil Carvalho Guedes Filho; Eliane Scheid Gazire; Ev'Angela Batista Rodrigues de Barros; Flávio de Jesus Resende; Jean Richard Lopes; Leonardo César Souza Ramos; Lucas de Alvarenga Gontijo; Luciana Lemos de Azevedo; Márcia Stengel; Mariana Teixeira de Carvalho Moura; Meire Chucre Tannure Martins; Mozahir Salomão Bruck; Pedro Paiva Brito; Sérgio de Moraes Hanriot.

EDITORA PUC MINAS: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Rua Dom Lúcio Antunes, 180 • 30535-630 • Coração Eucarístico • Tel: (31) 3319.9904

Fax: (31) 3319.9907 • Belo Horizonte • Minas Gerais • Brasil • e-mail: editora@pucminas.br



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais

**Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais**

Belo Horizonte
ISSN: 2317-773X
v. 8 n. 3
setembro 2020



Conselho Executivo

Prof. Javier Alberto Vadell
Prof. Leonardo César Ramos

Estagiários

Ana Rachel Simões Fortes
Fabiana Freitas Sander
Juliana de Faria Campos
Victor de Matos Nascimento

Conselho Editorial

Adam David Morton (University of Sidney)
Andrés Malamud (Instituto de Ciências Sociais- Universidade de Lisboa)
Antonio Carlos Lessa (Universidade de Brasília UNB)
Atilio Borón (Universidade de Buenos Aires - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)
Carlos Escudé (Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)
Carlos Milani (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)
Carlos S. Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Gladys Lechini (Universidade Nacional de Rosario - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)
Henrique Altemani (Universidade Estadual da Paraíba)
Ian Taylor (University of St Andrews)
Jens Bartelson (Lund University)
João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)
José Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília)
José Luis León-Manriquez (Universidade Autónoma Metropolitana Xochimilco)
Leticia Pinheiro (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)
Luis Fernando Ayerbe (Universidade Estadual Paulista)
Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco)
Maria Regina Soares de Lima (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)
Matt Ferchen (Tsinghua University)
Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)
Monica Hirst (Universidad Di Tella-Universidad de Quilmes)
Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)
Paulo Fagundes Vizentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Rafael Villa (Universidade de São Paulo)
R. Evan Ellis (Center for Strategic and International Studies)
Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (Universidade Estadual de Campinas)
Renato Boschi (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)
Sean Burges (Australian National University)
Shiguenoli Myamoto (Universidade Estadual de Campinas - San Tiago Dantas)
Tullo Vigevani (Universidade Estadual Paulista)

Apoio

Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas)
Chefe do Departamento: Chyara Salles Pereira

Dossiê Temático: China – Apresentação do Editor 7

Javier Vadell

Rule of law y rule by law: el caso de la inversión
extranjera en Guangdong y Jiangsu (China)..... 9

*Rule of law and rule by law: case analysis of foreign
INVESTMENT in Guangdong and Jiangsu (China)*

*Rule of law e rule by law: análise de caso de INVESTIMENTO
estrangeiro em Guangdong e Jiangsu (China)*

Mariano Mosquera

Las relaciones China - Rusia en la era de la
Iniciativa de la Franja y la Ruta: la mutua adaptación a la asimetría28

*China-Russia relations in the age of the Belt and Road
INITIATIVE: Mutual adaptation to asymmetry*

*Relações China - Rússia na era do INICIATIVA do Cinturão e
Rota: adaptação mútua à assimetria*

Rubén Ruiz-Ramas

La subinformación en las manifestaciones pro-
democráticas de Hong Kong: una revisión desde
la prensa doméstica de China y Hong Kong..... 48

*Subinformation in China-Hong Kong relationship: a REVIEW
from the domestic press of China and Hong Kong*

*A subinformação nas manifestações pro-democráticas de Hong Kong:
uma REVISÃO desde a imprensa doméstica de China e Hong Kong*

Sonia Evangelina Alcántar Jaime

Dinámicas de ciudades/región transfronterizas
en América del Norte y China: Tijuana-San
Diego y Zhuhai-Macaó como casos de estudio..... 71

*Cross-border city / region dynamics in North America and
China: Tijuana-San Diego and Zhuhai-Macao as case studies*

*Dinâmicas de cidades / regiões transfronteiriças na América do Norte
e China: Tijuana-San Diego e Zhuhai-Macau como estudos de caso*

Daniel Morales Ruvalcaba
José de Jesús López Almejo

Geopolítica de la planeación del desarrollo: el Consejo
Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
(COSIPLAN-UNASUR), en el Foro CELAC-China 91

*Geopolitics of DEVELOPMENT planning: The South American Council for
Infrastructure and Planning (COSIPLAN-UNASUR), at the CELAC-China Forum*

*Geopolítica do planejamento do DESENVOLVIMENTO: o Conselho Sul-Americano
de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN-UNASUL), no Fórum CELAC-China*

Jaime Antonio Preciado Coronado

China's economic presence in Mozambique 110

Presença econômica da China em Moçambique

Presencia económica de China en Mozambique

Francisco Proença Garcia

A Belt and Road Initiative na mídia brasileira 128

The Belt and Road INITIATIVE in the Brazilian media

La INICIATIVA de la Franja y la Ruta en los medios brasileños

Ian Prates, Carolina Santos Lages, Vitor Matheus Oliveira de Menezes

Da ação à reação: o caso chinês na consolidação do monopólio de Elementos de Terras Raras à demanda na Organização Mundial do Comércio 152

*From action to reaction: the Chinese case in the consolidation of the Rare
Earth Elements monopoly and the complaint at the World Trade Organization*

*De la acción a la reacción: el caso chino en la consolidación del monopolio de
elementos de tierras raras sobre la queja de la Organización Mundial de Comercio*

Mércia Cristina Gomes de Araújo, Alexandre Cesar Cunha Leite, Elia Elisa Cia Alves

¿Nuevos acentos en la cooperación entre China y América Latina - Una
oportunidad para América Latina salir de la "trampa de desarrollo"? 174

*New accents in cooperation between China and Latin America - An
opportunity for Latin America to get out of the „DEVELOPMENT trap“?*

*Novos sotaques na cooperação entre China e América Latina - Uma
oportunidade para a América Latina sair da “armadilha do DESENVOLVIMENTO”?*

Klaus Bodemer

Forma de Estado y unidades sub-nacionales en Argentina y China. Marco de
análisis para entender las relaciones con el Área de la Gran Bahía 202

*Form of State and sub-national units in Argentina and China. An analysis
framework for understanding relationship with the Greater Bay Area*

*Forma de Estado e subnacionais unidades na Argentina e China. Estrutura de
análise para entender as relações com a Área da Grande Baía*

Eduardo Daniel Oviedo

Dossier Temático: China – Apresentação do Editor



Javier Vadell¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2020v8.n3.p7

Recebido em 24 de novembro de 2020

Aprovado em 24 de novembro de 2020

A ideia deste número especial da Estudos Internacionais surgiu em 2019 no processo de organização do Congresso Internacional: “Innovación y desarrollo em China: oportunidades para América Latina”, organizado pelo *Centro de Estudios Latinoamericanos* da Escola de Estudos Internacionais da Universidade Sun Yat-Sen, Zhuhai, República Popular da China, em 15 e 16 de novembro.

O comitê organizador propôs iniciar um debate em relação às possibilidades de desenvolvimento e a cooperação internacional com foco na inovação a partir de uma área geográfica determinada da República Popular da China (RPC) conhecida como “Área da Grande Baía”, formada por Hong Kong, Macau e a província de Guangdong que envolve nove cidades: Zhuhai, Guangzhou, Shenzhen, Foshan, Huizhou, Dongguan, Zhongshan, Jiangmen y Zhaoqing. Esta região é fundamental para o desenvolvimento econômico, tecnológico, científico e financeiro, assim como para a projeção econômica global da China. A área da Grande Baía tem uma importância estratégica crucial para a implementação da planificação do governo da RPC visando o desenvolvimento do país e da Ásia por intermédio da Iniciativa do Cinturão e a Rota, conhecida em inglês como *Belt and Road Initiative*.

Essa iniciativa está no seu começo e tem uma ambição global. A pandemia da COVID 19 acelerou e diversificou os compromissos, além dos assuntos econômicos, e reforçou os compromissos da cooperação sanitária. A crise da globalização e do multilateralismo, a ausência de um fornecedor de bens públicos globais, a inconsistência de líderes populistas em Ocidente para enfrentar de maneira prudente e cientificamente fundamentada a crise sanitária, as tendências protecionistas dos Estados Unidos, a fragilidade dos sistemas públicos de saúde em contextos de crescente desigualdade social e a ‘guerra’ tecnológica e comercial de Washington com Pequim são problemas que se revelaram diante da crise sanitária. Com a irrupção da pandemia surgiu um grande obstáculo para a economia global, produzindo uma aceleração dramática de dinâmicas econômicas e políticas em crise, mas também abrindo a possibilidade de criatividade por meio de novas formas de cooperação que podem vir a fortalecer o multilateralismo numa Comunidade de Destino Comum.

1. Coordenador do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Possui graduação em Licenciatura em Relações Internacionais - Universidad Nacional de Rosario (1989), mestrado em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (1997) e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (2002). Atualmente é professor adjunto IV da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Bolsista de Produtividade em Pesquisa no CNPq, nível 2. Editor Chefe da Estudos Internacionais, revista de relações internacionais da PUC Minas. ORCID: 0000-0002-5398-6083. Contato: javier.vadell@gmail.com. 

Uma nova realidade pós-pandemia deverá inevitavelmente retomar as problemáticas analisadas pelos colegas em esse número especial dedicado à China. O conjunto de artigos apresentados possui uma riqueza acadêmica ímpar e plural. Eles abordam uma problemática complexa, cujo ponto focal é a China e envolvem atores diversos – além do clássico estado nacional – numa perspectiva multidimensional e multitemática. Nessa direção, o professor Mariano Mosquera foca na questão do investimento estrangeiro em duas regiões da China (Guangdong e Jiangsu) *vis a vis* a problemática do direito. Rubén Ruiz-Ramas analisa a relação estratégica entre a RPC e a Rússia na Iniciativa do Cinturão e a Rota. Sonia Evangelina Alcántar Jaime faz uma leitura da relação China-Hong Kong à luz das possibilidades de aprendizado para América Latina. Daniel Morales e José de Jesús López Almejo realizam uma interessante análise comparativa da complexa relação fronteiriza, em chave sub-nacional, entre uma região de América Latina: Tijuana-San Diego, e outra na China: Zhuhai-Macao. O artigo de Jaime Antonio Preciado Coronado propõe uma interpretação desde a geopolítica para entender o planejamento para o desenvolvimento comparando o Conselho Sul-americano de infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN-UNASUR) e o Foro CELAC-China. Francisco Proença Garcia aborda a importante temática das relações China-África a partir do caso moçambicano. Ian Prates, Carolina Lages e Victor Menezes analisam a Iniciativa do Cinturão e Rota na mídia brasileira. A complexa relação entre o multilateralismo, via Organização Mundial do Comércio, e consolidação do monopólio de um recurso estratégico para a indústria 4.0, as terras raras, é o foco do artigo de Alexandre Cesar Cunha Leite, Mércia Cristina gomes de Araújo e Elia Elisa Cia Alves. Por sua parte, Klaus Bodemer apresenta uma janela de oportunidade no seu trabalho ao apontar possibilidades de cooperação entre China e América Latina. Será mesmo uma oportunidade para América Latina evitar a “armadilha do desenvolvimento”? Finalmente, Eduardo Daniel Oviedo, em seu artigo, realiza uma pesquisa entre unidades estatais e subnacionais de caráter comparativo entre a Argentina e a China com o intuito de entender as relações com a área da Grande Baía.

Convido pessoalmente os leitores a desfrutar a leitura desses interessantes artigos que compõem o nosso número especial.

Rule of law y rule by law: el caso de la inversión extranjera en Guangdong y Jiangsu (China)



Rule of law and rule by law: case analysis of foreign INVESTMENT in Guangdong and Jiangsu (China)

Rule of law e rule by law: análise de caso de INVESTIMENTO estrangeiro em Guangdong e Jiangsu (China)

Mariano Mosquera¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2020v8.n3.p9

Recibido el 25 de noviembre de 2019
Aprobado el 23 de marzo de 2020

1. Mariano Mosquera, investigador y profesor de la Universidad Sun Yat-sen (R. P. China). Es Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina) y autor del libro "China: Transparencia y pragmatismo" (EDUCC). ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9037-545X> 

RESUMEN

¿Por qué provincias similares tienen distinta estabilidad en sus flujos de inversión extranjera? La investigación compara las provincias de Guangdong y Jiangsu en la República Popular China y discute por qué estas provincias de similares características en infraestructura e incentivos bajo el modelo de apertura chino se diferencian en la estabilidad de los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED). La hipótesis se centró en que la agenda legal en materia de inversión extranjera presenta un punto de equilibrio más cercano al *rule of law* en Guangdong que en Jiangsu. La investigación desarrolla una definición teórica sobre el punto de equilibrio entre *rule of law* y *rule by law* en China y contrasta empíricamente, con técnicas de minería de texto y procesamiento de lenguaje natural, la agenda legal en materia de inversiones en las mencionadas dos provincias. Como conclusión, la hipótesis se comprueba pero con el hallazgo emergente del factor cultural en la Provincia de Guangdong. Es justamente este emergente el que permite discutir el poder explicativo del *rule of law* sobre la estabilidad de los flujos de IED.

Palabras clave: Estado de derecho. IED. Comunismo. China. Agenda.

ABSTRACT

Why similar provinces have different stability in their foreign investment flows? The research compares the provinces of Guangdong and Jiangsu in the People's Republic of China and discusses why these provinces of similar characteristics in infrastructure and incentives under the Chinese opening model differ in the stability of the flows of Foreign Direct Investment (FDI). The hypothesis is that the foreign investment legal agenda presents a balance point closer to the rule of law in Guangdong than in Jiangsu. The research develops a theoretical definition of the balance between rule of law and rule by law in China and empirically

contrasts -with text mining and natural language processing techniques- the legal agenda for investments in the two provinces. In conclusion, the hypothesis is proved but with the emerging finding of the cultural factor in Guangdong Province. It is precisely this emerging one that allows us to discuss the explanatory power of the rule of law over the stability of FDI flows.

Keywords: Rule of law. FDI. Communism. China. Agenda.

RESUMO

Por que províncias semelhantes têm estabilidade diferente em seus fluxos de investimento estrangeiro? A pesquisa compara as províncias de Guangdong e Jiangsu na República Popular da China e discute por que essas províncias de características semelhantes em infraestrutura e incentivos sob o modelo de abertura chinês diferem na estabilidade dos fluxos de Investimento Estrangeiro Direto (IED). A hipótese é que a agenda legal do investimento estrangeiro apresenta um ponto de equilíbrio mais próximo do *rule of law* em Guangdong do que em Jiangsu. A pesquisa desenvolve uma definição teórica do equilíbrio entre *rule of law* e *rule by law* na China e contrasta empiricamente -com mineração de texto e técnicas de processamento de linguagem natural- a agenda legal para investimentos nas duas províncias. Em conclusão, a hipótese é provada, mas com a descoberta emergente do fator cultural na província de Guangdong. É exatamente esse emergente que nos permite discutir o poder explicativo do *rule of law* sobre a estabilidade dos fluxos de IED.

Palavras-chave: Estado de direito. IED. Comunismo. China. Agenda.

Introducción

La presente investigación tiene como objetivo principal identificar el equilibrio entre *rule of law* y *rule by law* en materia de inversión extranjera en las provincias de Guangdong y Jiangsu en la República Popular China. La hipótesis de investigación es que la agenda legal en materia de inversión extranjera presenta un punto de equilibrio más cercano al *rule of law* en Guangdong que en Jiangsu. Si bien se trata de una hipótesis descriptiva, se busca discutir una posible explicación sobre el problema de los diferentes niveles de estabilidad en las inversiones extranjeras entre regiones con similares factores y stock de inversión extranjera directa (IED).

La investigación ha tenido que enfrentarse a numerosos desafíos teóricos y empíricos para alcanzar conclusiones relevantes. Primero, se tuvo que desarrollar una definición teórica -pero con posibilidades de ser contrastada empíricamente- sobre el punto de equilibrio entre *rule of law* y *rule by law* en China. Si bien diversos antecedentes académicos se han preocupado por la distinción entre ambos conceptos, la articulación de los mismos en un punto de equilibrio representa una novedad en esta investigación. Segundo, se ha trabajado sobre una cuidadosa selección de casos representativos para la comparación. Estos casos debían cumplir ciertas características similares de prosperidad económica -nivel de Producto Bruto Regional (PBR) y PBR *per capita*- basada en el desarrollo de infraestructura clave para el modelo de apertura comercial chino (infraestructura costera, sobre todo). Solamente a partir de similitudes en factores y stock de IED ha sido posible plantear diferencias basadas en las reglas de juego. Es importante destacar aquí que estudiar la IED

en China permite interpretar los puntos de equilibrio entre *rule of law* y *rule by law* de forma más precisa que en otros objetos de estudio. Esto es así justamente porque la IED es sensible a condiciones de universalidad-estandarización- y estabilidad propias del *rule of law*, sobre todo como garantías de derechos en las condiciones de mercado. Tercero, y último, metodológicamente se trabajó sobre el concepto de agenda para operativizar el punto de equilibrio institucional. Luego, diversas técnicas de minería de texto y procesamiento de lenguaje natural fueron utilizadas.

En el primer apartado de la investigación se describen antecedentes relevantes desde un punto de vista teórico. Se desarrolla aquí el debate entre universalidad y particularidad y su relación con los estudios que problematizan la distinción entre *rule of law* y *rule by law*. También se trabajan investigaciones específicas -académicas y de organizaciones internacionales- sobre las inversiones extranjeras en China. El segundo apartado define de forma teórica el punto de equilibrio entre *rule of law* y *rule by law* en China. Se articula, en este marco conceptual, lo que representa el equilibrio para el institucionalismo occidental y la perspectiva filosófica-teórica china. En el tercer apartado, de tipo metodológico, se presenta el caso de estudio comparado y se destaca su representatividad. También se indican las técnicas utilizadas para la medición de la agenda legal y de los atributos esperados. El cuarto apartado describe los resultados, presentando las características de la agenda en Guangdong y Jiangsu. Finalmente, las conclusiones hacen alusión a los puntos de equilibrio detectados, se realizan análisis comparados y, luego, se discute el posible poder explicativo de la prueba empírica realizada.

Antecedentes

Existe una importante tradición de estudio que ha marcado las diferencias entre el razonamiento occidental y el pensamiento oriental, y en particular el chino (CREEL, 1953; FAIRBANK, 1967; WILHELM, 1979). Dentro de las diferencias más destacadas –para esta investigación– se encuentra el debate entre universalidad y particularidad. Mientras la filosofía, el razonamiento y, en definitiva, la ciencia occidental se centran en la producción de leyes universales, el pensamiento chino se enfoca en la diferencia y en la creación de “lo único” a partir de la particularidad del contexto (COLEMAN, 1974; ZHAO, 2009). Es posiblemente el confucianismo, como corriente de pensamiento, quien mejor sintetiza los elementos relevantes de la perspectiva china (BELL, 2008). En este sentido, Chenyang Li (2006, 2014) nos dice que el concepto de armonía funciona como idea central del pensamiento confuciano y que sus cinco características claves son:

1. Heterogeneidad: La armonía presupone dos o más partes en coexistencia. Estas partes no son uniformes y poseen variadas disposiciones.
2. Tensión: Varias partes interactúan entre sí. La tensión en varios niveles surge naturalmente de la diferencia.
3. Coordinación y cooperación: Si bien la tensión puede resultar en conflicto, también establece restricciones a las partes en interacción y genera energía para avanzar hacia la coordinación. En coordinación las partes toleran al otro y preservan su particularidad.

4. Transformación y crecimiento: A través de la coordinación, la tensión es transformada y el conflicto es reconciliado en un entorno favorable para que cada parte prospere. En este proceso, las partes involucradas se someten a la mutua transformación y forman relaciones armoniosas.
5. Renovación: La armonía no es alcanzada como un estado final, sino como etapas de un proceso en marcha. Se admiten diferentes niveles. Una relación armoniosa se mantiene con la renovación continua (LI, 2014, p. 9).

Los elementos mencionados por Li (2006, 2014) -diferencia, particularidad, dinamismo y coordinación- serán trabajados en el marco teórico de este artículo. Lo importante a destacar es que estas diferencias entre el pensamiento occidental y el chino no son debates exclusivamente teóricos, sino que tienen implicancias prácticas en el mundo moderno (JACOBS; GUOPEI; HERBIG, 1995). Uno de los puntos relevantes y actuales es el conflicto sobre la definición de *rule of law* -desde la perspectiva occidental- o *rule by law* -desde la perspectiva china-, tal como identifican Brugger y Reglar (1994).

Entre los estudios relevantes que discuten el *rule by law* en China podemos mencionar la perspectiva teórica e histórica de Leigh K. Jenco (2010), quien analiza las diferencias y las posibles conexiones entre *rule by man*, *rule by law* y *rule of law*. Este destacado antecedente refiere al paso de una concepción autocrática de *rule by man* a una noción socialista de *rule by law* en China. Jenco (2010) se centra en las diferentes conexiones entre hombre y ley desde un lugar clave: la virtuosidad del hombre para escapar del condicionamiento estructural de las instituciones. Qué implica la virtuosidad para el confucianismo, cómo se alcanza la virtud según los preceptos marxistas en China y qué grados de libertad se suponen en la vanguardia del Partido Comunista son debates propios del estudio que aportan significativamente al marco teórico de este trabajo.

Realizar a partir del *rule by law* el pragmatismo particularista chino ha sido identificado por autores como Wu (1913), quien ha resaltado la relación entre la virtud ética y la norma instrumental o, en otras palabras, entre la virtud y el poder como ejercicio coyuntural. Xu (1984) observa, en este mismo sentido, que el *rule by law* está centrado en la eficacia antes que en las características propias de un espacio que otorga garantías y derechos.

Es importante destacar que la relación entre el confucianismo y el marxismo en China ha propiciado una marcada especificidad en la definición del *rule by law* (OLLMAN, 2003). De la misma forma, el discurso actual ha realizado adaptaciones (OVIEDO, 2014). Autores como Yang (2006) destacan lo primero, mientras que conceptos recientemente popularizados en la retórica económica china como el de innovación (ME-NÉNDEZ, 2000; XI, 2014) han permitido justificar el enfoque actual del *rule by law*.

De esta forma, el concepto de estado de derecho de características chinas (LIU, 2017) tiene dos enfoques en los estudios filosóficos y teóricos, aunque relacionados ambos. Por una parte, como *rule by law*, *rule by man* o *rule by virtue* que se distancia y deconstruye el *rule of law*. Y, por otra parte, como proceso que incluye la orientación cultural de la sociedad, la libertad de la creatividad y el control top-down para producir una unidad armoniosa de la nación (CPC, 2006; JENCO, 2010; XIA, 1981). En el marco

teórico de este trabajo se desarrolla un esquema organizado de las ideas del rule by law chino en su equilibrio con el rule of law occidental.

Por otra parte, hay numerosos estudios -académicos y de organizaciones internacionales- sobre las inversiones extranjeras en China (LARDY, 1995; POMFRET, 1997). Muchos de estos estudios no se centran en las reglas de juego, sino que proceden con explicaciones relativas a las condiciones generales del ambiente de inversión donde el tipo de normativas y su enfoque se diluye. También muchos estudios presentan datos sobre las inversiones en China sin diferenciar por regiones. En general, diversos informes y reportes relevados (CEPAL, 2018; UNCTAD, 2018) en este estudio se han identificado con una marcada deficiencia en la lectura sobre el clima legal en China. En definitiva, se suele comentar como un problema objetivo la falta de Estado de derecho o seguridad jurídica -carencia de marco sistemático y consistente de inversión o falta de apego a los estándares internacionales- y no se suele problematizar un escenario de *rule by law* ni las particularidades regionales y locales.

Diferentes teorías como el modelo Hechsher-Ohlin, el ciclo de vida del producto o la teoría de la organización industrial ponen el acento en diferentes determinantes de la inversión. Los que llamamos factores en esta investigación. Wang (1997) destaca ciertos factores en China o en sus diferentes regiones o sectores, estos son: los niveles de impuestos, el volumen del mercado, el costo laboral, la infraestructura disponible y la estabilidad política. Otro estudio muy importante es el trabajo de Harry G. Broadman (1995a; 1995b; 1996) y el que conjuntamente desarrollan Broadman y Sun (1997) para el Banco Mundial. En las diversas investigaciones de estos autores se destaca el rol de la IED en China desde las medidas de reforma y apertura de diciembre de 1978. Lo más relevante es que en estos trabajos se realizan pruebas empíricas sobre la distribución de IED entre provincias de China y se describen ciertos patrones (HUANG; SAYURI, 1994). Los resultados arrojan que el PBR -como tamaño de mercado-, la infraestructura, el nivel de educación y la ubicación costera -la cual refleja altos incentivos fiscales dada la radicación de las denominadas Zonas Económicas Especiales- influyen significativamente como factores en la distribución geográfica de la IED en China. Broadman y Sun (1997) encuentran -especialmente- altos índices de similitud en todas estas variables en Guangdong y Jiangsu, ubicando ambas provincias en la misma categoría de alto stock de IED. Se debe comentar que los autores no incluyen el costo laboral, como Wang (1997), por considerarlo no influyente dado su fácil acceso en toda China.

También es interesante observar que Broadman y Sun (1997) reconocen dos cuestiones clave: que existe una amplia autonomía entre regiones para definir políticas, pero no incluyen un análisis de políticas en sus pruebas empíricas; y, por otra parte, que el nexo cultural puede jugar un papel importante en el desarrollo de estas políticas. Otros estudios como los de Kawaguchi (1994), Khan (1991) y Wei (1994) se encuentran en consonancia con lo ya mencionado, identificando factores similares. Como veremos en el apartado metodológico, nuestra selección de los casos de las provincias de Guangdong y Jiangsu responde a la similitud de todos estos factores que afectan el stock de IED con la excepción de la estabili-

dad política, que Wang (1997) considera y que no analizan Broadman y Sun (1997). La variable de estabilidad política se encuentra relacionada con el diferente punto de equilibrio entre *rule of law* y *rule by law*, tal como fue planteado en nuestra hipótesis de investigación. Nosotros adoptamos en este trabajo, y en base a Broadman y Sun (1997), que ciertos factores determinan la similitud de stock de IED en Guangdong y Jiangsu, y creemos que la estabilidad política regional no es condicionante del stock aunque sí influye en la estabilidad o inestabilidad de los flujos de IED.

Otro estudio, de Kevin Honglin Zhang (2001), se destaca por buscar la correlación -aunque no la causalidad- entre la IED, el crecimiento económico chino y la mayor orientación de mercado. Este último punto es de interés debido a que nuestra operativización de *rule of law* -aplicado al estudio de IED- se caracteriza por las garantías de derechos sobre las condiciones de mercado (ZHANG, 1993). Zhang (2001) considera que la búsqueda por atraer IED requirió del desarrollo de instituciones de mercado y observa que es necesario diferenciar entre provincias para poder estudiar con precisión los patrones de IED en China. Sin embargo, Zhang (2001) solamente diferencia entre provincias costeras y no costeras y su prueba empírica no considera un objeto de políticas públicas. También Zhang y Zhang (2000) resaltan teorías marxistas de la dependencia para evidenciar el posible peligro de la IED sobre el desarrollo de China, sus valores y orientación económica.

De forma teórica, múltiples estudios han trabajado la relación más específica entre la calidad institucional y la IED. Se pueden mencionar los estudios de Alfaro, Kalemli-Ozcan y Volosovych (2008) y Wei (2000), entre otros. El trabajo de Chen (2011) destaca por resaltar ciertos contenidos de libre mercado para las inversiones en China que son exigidos a este país luego de su ingreso a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en el año 2001. En particular, se mencionan: el respeto a los derechos de propiedad, la reducción de listas negras², la simplificación de la burocracia para la radicación de empresas o para la conformación de distintos tipos de empresas, la transparencia de la información y el desarrollo de políticas de competencia. Si bien Chen (2011) se centra en las normativas nacionales chinas, las distintas interpretaciones que describe se relacionan con las regiones en donde se aplican dichas normas. Como hemos anticipado y veremos en el apartado metodológico, estos atributos de libre mercado son considerados para la operativización y medición de contenido de *rule of law* en la agenda legal.

Marco teórico

La universalidad se define *a priori* en el *rule of law* ofreciendo un marco legal estable -y específico- de libertad social de mercado y de rendición de cuentas sobre la elite gobernante en un entorno de democracia pluralista (PEERENBOOM, 2002). En el institucionalismo³, el equilibrio que se debe lograr es entre la estabilidad y la flexibilidad. Para esta corriente teórica (NORTH, 1993; OLSON, 1993) es un típico equilibrio incremental (ETZIONI, 1967) que supone cambios graduales e instrumentales. Solamente cuando se dan dos circunstancias probadas se permite

2. Actividades económicas a las cuales China no otorga permisos de inversión o no otorga tratamiento nacional por tratarse de sectores sensibles o estratégicos para el gobierno chino.

3. La denominada Nueva Economía Institucional (NEI), sobre todo.

el cambio de mayor escala: que la decisión no esté siendo efectiva por falta de coherencia interna o por la modificación del contexto (SPILLER; TOMMASI, 2000; 2008). La segunda, en realidad, afecta a la primera por un cambio excepcional en las condiciones económicas o en las preferencias -culturales- de los actores afectados (SPILLER; STEIN; TOMMASI, 2008).

Por su parte, la idea del *rule by law* en China se asocia a un mayor dinamismo -flexibilidad- de adaptación al contexto para lograr resultados eficaces, sobre todo económicos (JIANG, 2006; YANG, 2006). Para desarrollar este pragmatismo chino el enfoque debe ser particular -y no universal- y centrado en una mayor confianza en los liderazgos para guiar el cambio. Estos son los dos elementos centrales del *rule by law* en China. Si el contexto cambia, ¿cómo se adaptan las condiciones particulares si estas son parte de una universalidad que las diluye?, ¿cómo se proponen cambios si la universalidad legal se supone estable?, ¿cómo los líderes pueden guiar el cambio si están condicionados por las propias leyes que deben ser cambiadas? El modelo chino supone que si hay virtuosidad en el hombre debe existir una mayor libertad y responsabilidad para este (BELL, 2008). Es decir, se debe permitir que el líder cambie las normas y adapte el rumbo de la realidad particular hacia la prosperidad económica. La virtuosidad, en la China moderna, se asocia a la posibilidad de escalar posiciones en el Partido Comunista dados ciertos mecanismos de educación ideológica y práctica -como experiencias de gestión social- (KEITH, 1994).

Por lo tanto, el problema teórico de la vanguardia se encuentra resuelto en la China moderna con educación ideológica y práctica (ÁLVA-REZ HUWILER; BONNET, 2018). Es decir, el líder es aquel que posibilita la innovación del cambio particular para luego -*a posteriori*- equilibrar lo particular con lo general. Lo general, por lo tanto, no es una universalidad *a priori*, es una armonía entre las diferentes partes particulares (XIA, 1981). La articulación en lo general funciona como un control de armonía que se basa en la autoridad de la virtud antes que en la proyección de su estabilidad. Además, la rendición de cuentas a la que está sometido el líder se encuentra relacionada con la eficacia de su accionar particular-general pero no a lo definido en ciertos marcos previos. Es por esto que la virtud tiene doble función en Jenco (2010): para guiar el cambio y para equilibrar la unidad. Es innovación y conservadurismo en justo equilibrio. Lo primero es particular y lo segundo representa ciertos valores de mayor escala nacional (CHOUKROUNE; GARAPON, 2007).

De esta forma, el equilibrio entre estructura y líder, entre estabilidad y flexibilidad y, en definitiva, entre orden y cambio se supone de forma distinta en China (SHIH, 2005; SU, 2017). Se trata de un equilibrio donde el cambio no es excepcional. La lectura del contexto permite la innovación continua y *a posteriori* se produce control como coordinación. El modelo occidental produce *a priori* orden estable y posibilita pequeños cambios incrementales, instrumentales y conservadores. Solamente con pruebas sobre la modificación del contexto se permite un cambio de mayor escala y de forma excepcional. El modelo chino confía en los procesos permanentes educativos de los cuadros del Partido Comunista para guiar el cambio, y desconfía de los consensos estables -en instituciones univer-

4. Un marco habilitante tiene una forma lógica “no-no” (no prohibir) mientras que la especificidad en los marcos legales occidentales tienen forma lógica de “sí” o “no” (que permitir o que prohibir).

sales- basados en la representación de la democracia pluralista (SCOTT, 1995). El equilibrio institucional chino, si bien aparece como inestable para los estándares occidentales, se apoya en las propias estructuras que deconstruye (DERRIDA, 1998, 2002; LACLAU, 2007). Es decir, la particularidad requiere de universalidad, y el cambio requiere de orden. Es por esto que toda construcción particular supone una interpelación a universales que estratégicamente se mantienen de forma contingente.

En definitiva, la virtuosidad, la cultura y la armonía confuciana son traducidas por el marxismo chino como liderazgo, socialismo y nación. El proceso moderno a nivel local, de regulaciones y políticas públicas, por ejemplo, incluye marcos culturales, innovación sobre estructuras institucionales preexistentes, liderazgo de cuadros educados en el Partido Comunista y coordinación regional y nacional.

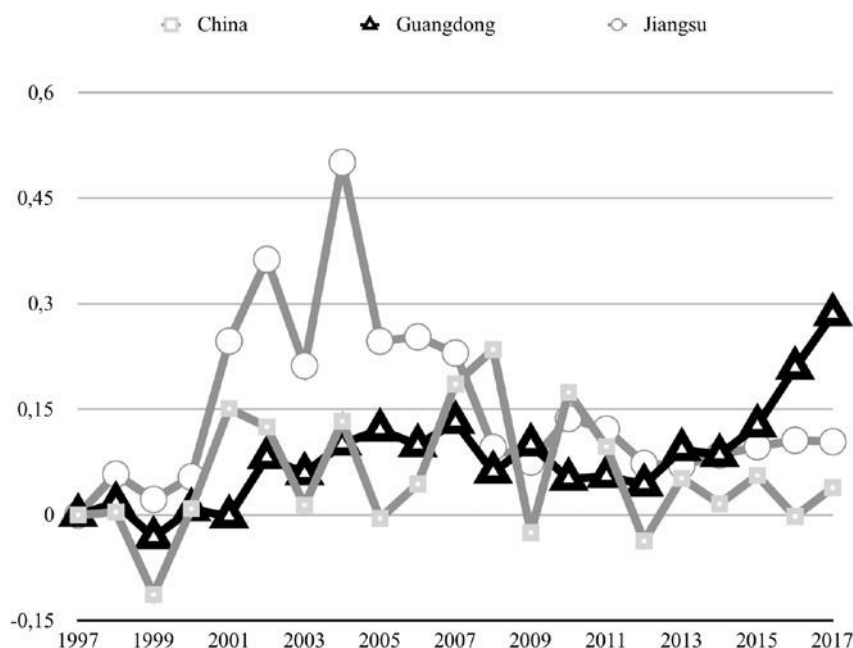
Para introducir al siguiente apartado metodológico es importante relacionar las características teóricas ya mencionadas con nuestro objeto de estudio en la presente investigación. En este sentido, es difícil medir el *rule by law* chino a partir de las instituciones básicas. Las normativas nacionales son marcos culturales y habilitantes sin la especificidad de occidente⁴, la función de estas instituciones es permitir la innovación local-particular. Por el contrario, el *rule by law* requiere para su estudio de un objeto particular como las regulaciones o las políticas públicas locales. En el marco de lo particular es posible analizar la innovación, el cambio y las estructuras que toda decisión local al mismo tiempo acepta y deconstruye. Además, no necesariamente a partir de los objetos particulares será posible observar la coordinación *a posteriori* del *rule by law* chino. La inclusión y la innovación particular -pensada para un efecto práctico- es articulada con el resto de la nación por las jerarquías del Partido Comunista. Por ejemplo, las regiones costeras -como Guangdong y Jiangsu- suelen ser denominadas como “ventanas de desarrollo” en el discurso chino (XI, 2014). Esto significa que la riqueza generada en estas regiones debe ser distribuida en el interior de China. Estas estrategias distributivas no son observables en las regulaciones locales. Es decir, la informalidad de la coordinación *a posteriori* y su pertenencia a jerarquías que no responden al objeto de esta investigación hacen difícil su identificación. Por este motivo no tomamos ni las regulaciones nacionales ni la perspectiva de coordinación como parte del objetivo de esta investigación y nos centramos solamente en la agenda local (provincial). Por otra parte, para operativizar el punto de equilibrio institucional necesitamos encontrar dimensiones de *rule of law* en un objeto de estudio local de *rule by law*. A continuación, presentamos el diseño metodológico de la investigación en relación con el marco teórico propuesto, nos centramos en la representatividad del caso, definimos el enfoque de agenda y las dimensiones de contenido (KRIPPENDORFF, 1990) a contrastar empíricamente.

Metodología

Como objeto de estudio comparado analizamos la IED en dos provincias de China: Guangdong y Jiangsu. Estas dos provincias son las más prósperas de China con un PBR (2018) en Yuanes (RMB) de 8.970.523

y 8.586.976 millones y un PBR *per capita* de 80.932 y 107.150⁵, respectivamente. Esta prosperidad, en su estrecha vinculación con la inversión extranjera, se apoya en dos elementos particulares de las provincias analizadas y en dos generales de China. Los primeros son el desarrollo de la infraestructura y los incentivos impositivos. Los segundos son la posibilidad de acceso a mano de obra barata y de acceso a grandes mercados de consumidores. Esto ha sido demostrado en los antecedentes de Broadman y Sun (1997). Estas similitudes en Guangdong y Jiangsu en determinantes clave de IED -factores- nos permite observar diferencias basadas en las reglas de juego particulares⁶ (WANG, 1997). Estas diferencias se apoyan en un dato propio de la IED en las dos provincias: la estabilidad-inestabilidad en los flujos de IED. ¿Porqué dos provincias similares en factores y stock tienen distinta estabilidad en los flujos de inversiones extranjeras?, ¿podemos relacionar los distintos niveles de estabilidad en flujos de IED con la estabilidad o inestabilidad política? Estas preguntas han inspirado nuestra hipótesis de investigación, que aunque fue definida como descriptiva permitirá discutir sobre su posible influencia en los flujos de IED. A continuación, se pueden observar los flujos de IED en China y en las provincias de Guangdong y Jiangsu, medido a partir de la variación porcentual inter-anual⁷.

Gráfico 1 - Flujo de IED a China, Guangdong y Jiangsu en variación porcentual inter-anual (1997 a 2017)



Fuente: Elaboración propia en base a registros estadísticos oficiales de la República Popular China (NBSC, 2018)⁸

La variación porcentual inter-anual en China tiene un valor de *interquartile range* (IQR)⁹ de 0,125. Es superior el valor de IQR en Jiangsu con 0,157 y bastante menor en Guangdong con 0,058. Suponemos, por lo tanto, que la mayor estabilidad en los flujos de IED en Guangdong

5. La población de Guangdong es de 111, 7 millones, mientras que la de Jiangsu es de 80,3 millones. Datos oficiales del año 2018 del National Bureau of Statistics of P.R. China: <http://www.stats.gov.cn/english/>

6. Las estrategias generales de la reforma y apertura de diciembre de 1978 actúan como marco habilitante y no como reglas particulares.

7. La variación con respecto al año precedente permite centrarse en el cambio inmediato propio del enfoque de *rule by law*.

8. Los datos oficiales de China sobre IED contienen la distorsión del proceso denominado "round-trip", sobre todo con Hong Kong. Sin embargo, consideramos que esto no afecta un estudio en el tiempo como el realizado aquí por ser este proceso relativamente constante desde 1990.

9. IQR (*interquartile range*) es el rango inter-cuartil, una medida de variabilidad robusta ante valores extremos.

-que en Jiangsu- se puede relacionar -como discusión- con una mayor estabilidad política. En este sentido, nos centramos en observar si en Guangdong existe un punto de equilibrio más cercano al *rule of law* que en Jiangsu. Para la medición del contenido (KOLBE; BURNETT, 1991) de *rule of law* en un objeto de *rule by law* utilizamos un enfoque de agenda. Esto significa que distintas dimensiones -atributos de agenda- relacionadas a la estandarización y la estabilidad serán medidas en la agenda de normativas locales -guías, regulaciones y políticas- de las dos provincias.

10. En el caso de las políticas especiales para la Provincia de Guangdong fue factible relevar documentos entre los años 2016 y 2018. En total se analizaron 36.200 *tokens* en el *corpus* de Guangdong y 18.900 *tokens* en el *corpus* de Jiangsu.

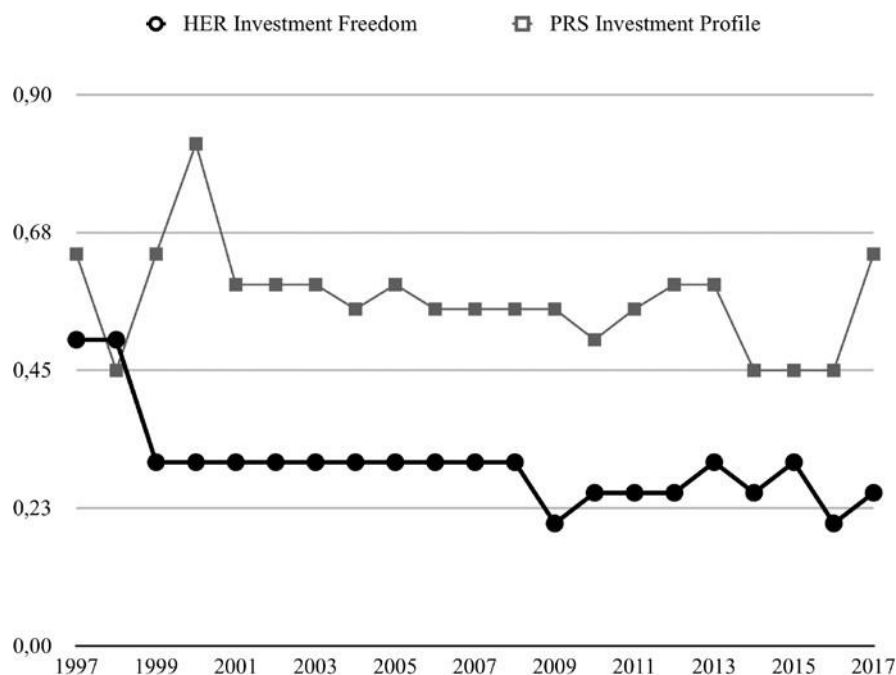
11. Goffman (1986) considera que estos procesos de construcción de *frames* son inconscientes mientras que Entman (1993) los considera conscientes.

12. Sobre el 40% de la distribución superior de frecuencia léxica de las entidades de la agenda (sustantivos comunes) se aplica el *software* de concordancia SCP y, luego, se construyen matrices simétricas de relaciones entre los elementos.

El enfoque teórico de agenda (ARUGUETE, 2015; COHEN, 1993) puede definirse como la identificación de la prioridad de ciertos temas en un contexto (DEARING; ROGERS, 1996; PASQUIER, 1994). Son los estudios de la agenda pública aquellos que han tenido un mayor desarrollo a nivel académico y, por lo tanto, quienes han impulsado las definiciones que son aplicables a otros ámbitos de estudio. Esta investigación adapta conceptos de esta tradición de estudios en ciencias sociales a nuestro objeto específico (WINTER; EYAL, 1981); las guías de IED, las políticas especiales y regulaciones de los Departamentos de Comercio de Guangdong y Jiangsu en el período comprendido entre 2008 y 2018¹⁰. Kiousis (2004) destaca que un objeto en una agenda debe ser evaluado en relación a los otros y, sobre todo, de acuerdo al criterio de prominencia, que se define por la frecuencia de su aparición. Un segundo tipo de análisis indica que los argumentos de una agenda son convincentes (BANTIMAROUNDIS; BAN; KIOUSIS, 1999) porque la orientación se define en relación a cierta información previamente existente en las audiencias (GHANEM, 2009). Es decir, la comunicación puede orientar con *frames* (BROSIUS; KEPPLINGER, 1992) dado que estos encuadres tendrán una adecuada relación con aquellas etiquetas de información que son más accesibles para las audiencias -los inversores extranjeros en este caso-. El supuesto es que la orientación estará presente en la comunicación de una forma particular: estímulos que favorecen la asociación semántica de conceptos (D'ADAMO; GARCÍA BEAUDOUX; FREIDENBERG, 2007). Esto es así ya que la accesibilidad por asociación es la más intuitiva. De esta forma, la construcción de *frames* que suponemos en la agenda legal se encuentra centrada en la relación semántica de atributos para activar asociaciones en la memoria de la audiencia¹¹. Dados estos enfoques mencionados, utilizamos técnicas de frecuencia léxica y concordancia¹² para identificar atributos de *rule of law* y *rule by law*. Se utilizan herramientas de minería de texto y procesamiento de lenguaje natural (LAO; SUBRAMANYA; PEREIRA; COHEN, 2012), así como algoritmos de distribución para la interpretación espacial (JACOMY; VENTURINI; HEYMANN; BASTIAN, 2014; KLEINBERG, 1997).

Finalmente, queremos definir -operativizar- en este apartado metodológico las dimensiones de contenido -atributos- de *rule of law* y *rule by law* que buscamos identificar con nuestra prueba empírica. Para esto tomamos como fuente dos mediciones (*The Heritage Foundation* y *PRS Group*) sobre las percepciones sobre las políticas de IED en China, cuyos datos se comparten a continuación.

Gráfico 2 - Índices de percepción HER y PRS sobre políticas de IED en China (1997 a 2017)



Fuente: Elaboración propia en base a The Heritage Foundation y PRS Group

13. Es interesante observar que luego del ingreso de China en la OMC -en diciembre de 2001- los índices no marcan mejoras y parecen decirnos que se mantiene la inestabilidad en los incentivos de políticas.

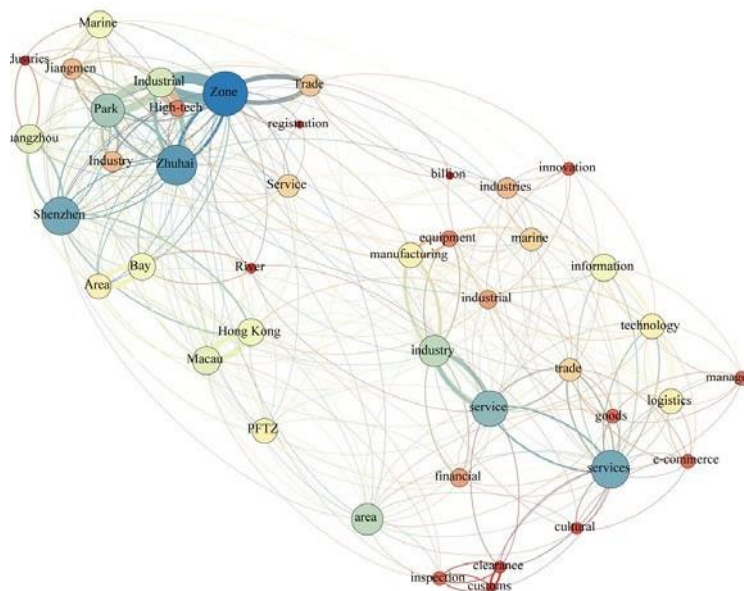
Estos dos índices provienen de reconocidas fuentes e integran el índice de gobernanza -*Worldwide Governance Indicators*- del Banco Mundial (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2007). Si bien poseen escalas de valoración distintas y sirven para medir una percepción general sobre China¹³ ambos se centran exclusivamente en las políticas de implementación de IED -no en normativas generales- en China. El *HER Investment Freedom* busca identificar restricciones regulatorias de diferentes tipos: regulaciones que no conceden tratamiento nacional -por sectores, por ejemplo-, falta de transparencia, ineficiencia burocrática, limitaciones para adquirir propiedades, facilidad de expropiación del gobierno, controles sobre el movimiento de capital o de personas extranjeras. Por su parte el *PRS Investment Profile* se centra en: falta de tratamiento nacional en temas impositivos o costos laborales, restricciones para operar y para el movimiento del capital. Recordemos que el antecedente de Chen (2011) se había enfocado en el necesario respeto a los derechos de propiedad, la reducción de listas negras, la simplificación de la burocracia para la radicación de empresas o para la conformación de distintos tipos de empresas, transparencia de la información y el desarrollo de políticas de competencia. De esta forma, nuestra investigación busca un tipo de contenido especial -inequívoco- de *rule of law* en la agenda legal de Guangdong y Jiangsu. Se trata de un tipo de atributo de libre mercado que ha sido identificado por organismos internacionales (OMC y Banco Mundial), poseen similitudes de enfoque y las características esperadas de estandarización -internacional- y estabilidad del *rule of law*. Nos referimos a los derechos de propiedad y al reconocimiento de la propiedad intelectual. Otro tipo de contenido como el control burocrático general, las limitaciones de actividades sectoriales, las

políticas fiscales, las políticas de competencia e incluso la transparencia de la información pueden ser muy variables en China y producir picos positivos o negativos de IED. Por este motivo, estas últimas políticas las consideramos atributos de *rule by law* en las provincias de Guangdong y Jiangsu.

Resultados

A continuación, presentamos la visualización resultante de la aplicación de la metodología. En primer lugar, el gráfico tres y cuatro se basan en las guías de IED proporcionadas por los Departamentos de Comercio de Guangdong y Jiangsu (en idioma inglés). El algoritmo de distribución define la centralidad de los elementos (entidades de la agenda) de acuerdo a los niveles (grados) de relacionamiento entre estos.

Gráfico 3 - Distribución de la agenda en Guía de IED de la Provincia de Guangdong



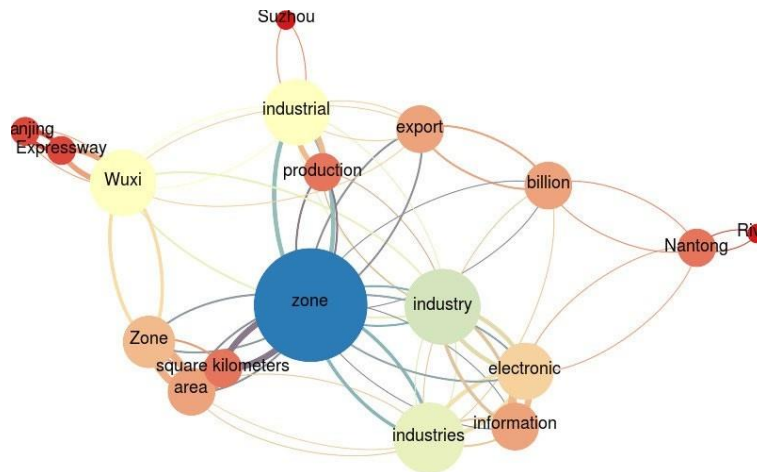
Fuente: Elaboración propia en base a documentos del Departamento de Comercio de Guangdong, año 2018

Esta primer agenda en Guangdong resalta por identificar tres ejes. En la distribución superior se observan las zonas especiales y las ciudades. Se destacan, por lo tanto, las condiciones de infraestructura y los altos incentivos fiscales como atributos de *rule by law*. La distribución inferior, ciertamente alejada, se centra en identificar las bondades del sector servicios. Finalmente, el puente entre ambas distribuciones resalta a Macao y a Hong Kong. Este puente no es un punto menor debido a su condición en la distribución pero también dado el significado de estos dos territorios. Se trata de un nexo histórico-cultural explotado por Guangdong y por el gobierno central chino bajo la estrategia de “un país, dos sistemas”. Macao y Hong Kong regresaron a China en 1999 y 1997 luego del dominio colonial de Portugal y Gran Bretaña, respectivamente. Sin embargo, China mantiene el orden político y capitalista de ambos territorios bajo la forma de Regiones Administrativas Especiales (RAE). La centralidad de estos territorios representa un eje de vinculación

estratégico, histórico y cultural¹⁴, con sistemas institucionales de *rule of law*, y como puente entre los incentivos de *rule by law* y el nuevo sector servicios.

14. Las zonas económicas especiales de Shenzhen y Zhuhai se crearon en las fronteras con Hong Kong y Macao -respectivamente- para aprovechar la cultura de negocios cosmopolita y preexistente.

Gráfico 4 - Distribución de la agenda en Guía de IED de la Provincia de Jiangsu

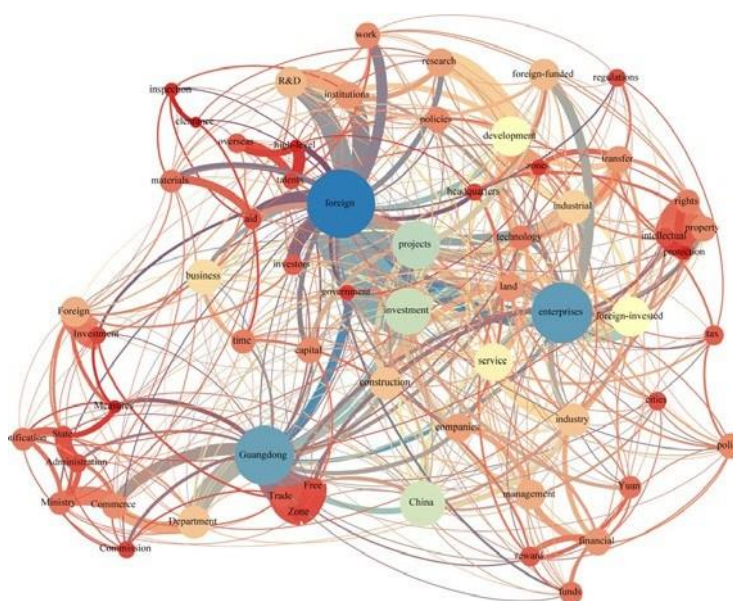


Fuente: Elaboración propia en base a documentos del Departamento de Comercio de Jiangsu, año 2018

La agenda de Jiangsu, mucho más simple que la de Guangdong, muestra la centralidad del *rule by law*, destacando a las zonas especiales -con sus incentivos impositivos- y, en la periferia, a las ciudades. Por otra parte, el sector industrial tiene una marcada preponderancia.

A continuación, los gráficos cinco y seis se basan en las políticas especiales y regulaciones específicas proporcionadas por los Departamentos de Comercio de Guangdong y Jiangsu.

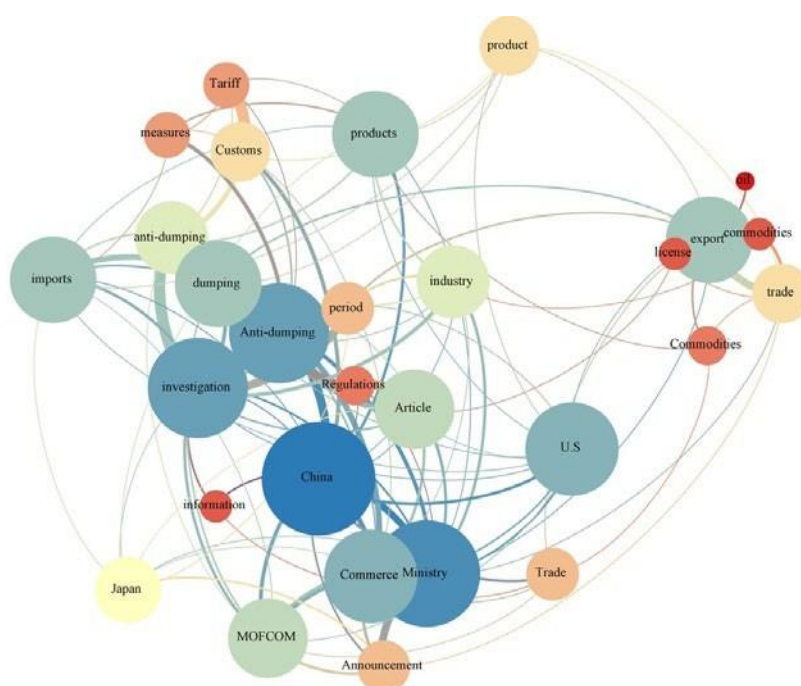
Gráfico 5 - Distribución de la agenda en políticas y regulaciones de la Provincia de Guangdong



Fuente: Elaboración propia en base a documentos del Departamento de Comercio de Guangdong, entre los años 2016 y 2018

La agenda de Guangdong en políticas y regulaciones tiene una marcada complejidad. En su centro se observa a la inversión extranjera, relacionada con términos del sector servicios e industria, en proporciones similares. También, este núcleo central se relaciona con zonas especiales (incentivos fiscales) y ciudades (políticas especiales). Luego, en los márgenes de la distribución destacan varios ejes. En la posición superior, la investigación y, en el sector superior a la derecha, el derecho a la propiedad intelectual. En las posiciones inferiores de la distribución se observan -a la derecha- una referencia a los servicios financieros y -a la izquierda- a las autoridades gubernamentales chinas.

Gráfico 6 - Distribución de la agenda en políticas y regulaciones de la Provincia de Jiangsu



Fuente: Elaboración propia en base a documentos del Departamento de Comercio de Jiangsu, entre los años 2008 y 2018

La agenda de Jiangsu en políticas y regulaciones vuelve a mostrar un patrón más simple que el de la provincia de Guangdong. El eje central muestra la resolución o respuesta legal de casos de dumping en el comercio exterior y ante las denuncias desde o hacia países extranjeros (Japón y los Estados Unidos, sobre todo). En general, no se trata de una agenda provincial ya que estos elementos reproducen decisiones de organismos nacionales. Luego, a la derecha de la distribución, se observa un eje dedicado a las licencias de exportación.

Conclusión y discusión

La investigación comprueba la siguiente hipótesis descriptiva: la agenda legal en materia de inversión extranjera presenta un punto de equilibrio más cercano al *rule of law* en Guangdong que en Jiangsu. Esto se observa en: (1) La presencia del derecho a la propiedad intelectual como

eje destacado en las regulaciones y políticas de Guangdong y la ausencia de este elemento en Jiangsu. (2) El hallazgo emergente del factor histórico-cultural (BROADMAN; SUN, 1997) de Macao y Hong Kong como vínculo de *rule of law* en la Guía de IED de Guangdong. Por lo tanto, y como punto de equilibrio, la provincia de Guangdong combina elementos de *rule by law* y *rule of law*, mientras que en Jiangsu solamente se observan ejes de *rule by law* en la distribución de su agenda legal de IED.

A pesar de estas diferencias, hay puntos en común. Ambas provincias ponen el acento en las zonas especiales y en las ciudades costeras abiertas (ZHANG, 2001) que reflejan la política impositiva y la infraestructura para el comercio exterior. También ambas agendas evidencian el control final del gobierno, probablemente para demostrar que se minimizan efectos negativos de la IED (ZHANG; ZHANG, 2000).

Hay otra diferencia que no es relevante para la conclusión expuesta pero sí lo es para la discusión del siguiente apartado: existe un mayor énfasis en el sector servicios, la innovación y la tecnología en Guangdong que Jiangsu.

Para finalizar este trabajo, queremos -como apartado de discusión- regresar a la pregunta que da origen a la hipótesis descriptiva: ¿por qué provincias similares tienen distinta estabilidad en sus flujos de inversión extranjera? Es decir, como objetivo secundario de esta investigación pretendemos que la demostración de la hipótesis descriptiva permita discutir una respuesta -aunque sea parcial- sobre la mayor estabilidad en los flujos de IED en Guangdong que en Jiangsu. Se trata de una discusión sobre el poder explicativo de nuestra prueba empírica, aunque esto se diferencia de un trabajo de tipo empírico-explicativo.

En este sentido, una limitación metodológica de este estudio merece algunos razonamientos específicos. La mayor inestabilidad en el flujo de IED de Jiangsu respecto a Guangdong fue identificada en un período de veinte años (1997-2017). Sin embargo, nuestra prueba sobre la agenda legal ha sido factible de estudiar en un período reciente y relativamente más corto. Las guías de IED son actuales y las políticas especiales relevadas tienen un desfase para la comparación entre Guangdong y Jiangsu. De todas formas, hemos considerado que dichas condiciones de la agenda legal aplican a todo el período de estabilidad o inestabilidad de los flujos. Para aclarar este punto, cuando se comparan los resultados de la agenda legal de Guangdong con el período específico de flujos de IED se observa que coinciden con un pico positivo. Podemos suponer, entonces en este caso, dos respuestas. Primero, que el equilibrio de mayor *rule of law* afectó al período de veinte años pero no al pico actual -el cual creemos que volverá a estabilizarse según la tendencia histórica-. En este sentido, el pico positivo se debe a la presencia de atributos extraordinarios de *rule by law*. Segundo, si justamente es la promesa de mayor *rule of law* la que disparó el pico positivo actual se supone que en períodos anteriores no existió este equilibrio de *rule of law* en políticas de Guangdong, pero en este caso gana fuerza el hallazgo más cultural, centrado en la relación histórica de Guangdong con Hong Kong y Macao. Es decir, de todas formas, sea por razones de diseño de políticas públicas y/o sea por razones culturales de *rule of law* es que se explica la mayor estabilidad en flujos de IED en

Guangdong. Un análisis de fuentes alternativas de información para dar respuesta a este problema identificó que el pico de IED en Guangdong a partir del año 2015 se produce por la inversión de grandes empresas del sector tecnológico. Por lo tanto, se trata de un paso del sector industrial al de servicios aprovechando las condiciones de *rule of law* preexistentes (de políticas públicas y culturales), siendo los atributos excepcionales de *rule by law* las propias condiciones que permitieron el paso de un sector a otro.

En el caso de Jiangsu el razonamiento es similar, la carencia de atributos de estabilidad de *rule of law* han afectado de forma completa al periodo de veinte años y no al escenario actual -el cual creemos que volverá a desestabilizarse según la tendencia histórica-. En este caso, la prueba empírica muestra la ausencia de *rule of law* en periodos inestables y en otros más estables. Situaciones de estabilidad en contextos generales de inestabilidad son explicados por la estabilidad coyuntural de políticas inestables por naturaleza (atributos de *rule by law*). Es decir, en Jiangsu el alto stock de IED que refleja una alta presencia de empresas extranjeras no produce un cambio cultural de mercado que luego se exprese en un mayor *rule of law*, a diferencia de lo que supone Zhang (2001).

A pesar de esta limitación metodológica -relativa a la comparación de documentos de distintos periodos-, creemos que la demostración de nuestra hipótesis descriptiva tiene una considerable fuerza para dar posibles respuestas a la estabilidad de los flujos de IED en Guangdong. Los hallazgos del factor cultural y del paso del sector industrial al sector servicios representan en buena medida dicha fuerza. En este sentido, consideramos que futuras investigaciones deben profundizar en pruebas de tipo empírico-explicativas sobre la relación entre la estabilidad legal y la IED en las regiones de China.

Referencias

- ALFARO, Laura; KALEMLI-OZCAN, Sebnem; VOLOSOVYCH, Vadym. Why doesn't capital flow from rich to poor countries? An empirical investigation. **The Review of Economics and Statistics**, v. 90, n. 2, p. 347-368, 2008.
- ÁLVAREZ HUWILER, Laura; BONNET, Alberto. Error y ensayo. Un análisis marxista de las políticas públicas. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, n. 233, p. 169-192, 2018.
- ARUGUETE, Natalia. **El Poder de la Agenda. Política, Medios y Público**. Buenos Aires: Biblos, 2015.
- BANTIMAROUDIS, Philemon; BAN, Hyun; KIOUSIS, Spiro. Candidate Image Attributes: Experiments on the Substantive Dimension of Second Level Agenda Setting. **SAGE Journals**, v. 26, n. 4, p. 414-428, 1999.
- BELL, Daniel A. **China's new Confucianism: politics and everyday life in a changing society**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2008.
- BROADMAN, Harry G.; SUN, Xiaolun. The distribution of foreign direct investment in China. **Policy research working paper** (Banco Mundial), n. 1720, p. 1-19, 1997.
- BROADMAN, Harry G. Meeting the Challenge of Chinese Enterprise Reform. **World Bank Discussion Paper**, n. 283, p. 1-20, 1995a.
- BROADMAN, Harry G. Policy Options for Reform of Chinese State Owned Enterprises. **World Bank Discussion Paper**, n. 335, p. 1-21, 1996.
- BROADMAN, Harry G. Tax Policy Toward Foreign Direct Investment. **Economic Policy Note - World Bank**, p. 1-12, 1995b.
- BROSIUS, Hans; KEPPLINGER, Hans Mathias. Beyond Agenda-Setting: The Influence of Partisanship and Television Reporting on the Electorate's Voting Intentions. **Journalism Quarterly**, v. 69, n. 4, p. 893-901, 1992.

BRUGGER, Bill; REGLAR, Stephen. **Politics, economy and society in contemporary China**. Stanford, California: Stanford University Press, 1994.

CHEN, Chunlai. The development of China's FDI laws and policies after WTO accession. In: GOLLEY, Jane. SONG, Ligang (eds.). **Global Challenges and Opportunities**. Sidney: ANU Press, 2011. p. 85-97.

CHOUKROUNE, Leila; GARAPON, Antoine. The norms of Chinese harmony: Disciplinary rules as social stabilizer. **China Perspectives**, v. 71, n. 3, p. 36-49, 2007. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/24053278>. Acceso en: Mayo 2019.

COHEN, Bernard C. **The Press and Foreign Policy**. Riverside: University of California, 1993.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: CEPAL, 2018.

COLEMAN, James S. Inequality, Sociology, and Moral Philosophy. **American Journal of Sociology**, v. 80, n. 3, p. 739-764, 1974.

COMMUNIST PARTY OF CHINA (CPC) - Central Committee. **Communique of the sixth plenum of the 16th Central Committee of the Communist Party of China**. Beijing: Communist Party of China, 2006.

CREEL, Herrlee Glessner. **Chinese Thought from Confucius to Mao Tse-tung**. Chicago: Chicago University Press, 1953.

D'ADAMO, Orlando; GARCÍA BEAUDOUX, Virginia; FREIDENBERG, Flavia. **Medios de comunicación y opinión pública**. Madrid: Mc Graw Hill, 2007.

DEARING, James; ROGERS, Everett. **Agenda-Setting**. Thousand Oaks: Sage Publications, 1996.

DEPARTAMENTO DE COMERCIO DE GUANGDONG. **Guía de inversión extranjera directa**. Guangzhou: Departamento de Comercio de la Provincia de Guangdong, 2018.

DEPARTAMENTO DE COMERCIO DE GUANGDONG. **Políticas especiales para la inversión extranjera**. Guangzhou: Departamento de Comercio de la Provincia de Guangdong, 2016-2018.

DEPARTAMENTO DE COMERCIO DE JIANGSU. **Guía de inversión extranjera directa**. Nankín: Departamento de Comercio de la Provincia de Jiangsu, 2018.

DEPARTAMENTO DE COMERCIO DE JIANGSU. **Políticas especiales para la inversión extranjera**. Nankín: Departamento de Comercio de la Provincia de Jiangsu, 2008-2018.

DERRIDA, Jacques. Notas sobre deconstrucción y pragmatismo. In: MOUFFE, Chantal (Ed.). **Deconstrucción y pragmatismo**. Barcelona: Editorial Paidós, 1998. p. 151-170.

DERRIDA, Jacques. **A escritura e a diferença**. San Pablo: Perspectiva, 2002.

ENTMAN, Robert M. Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. **Journal of Communication**, v. 43, n. 4, p. 51-58, 1993.

ETZIONI, Amitai. Mixed scanning: A third approach to decision making. **Public Administration Review**, n. 27, p. 385-392, 1967.

FAIRBANK, John King. **Chinese Thought and Institutions**. Chicago: Chicago University Press, 1967.

GHANEM, Salma. Filling in the Tapestry: The second level of agenda setting. In: MCCOMBS, Maxwell, SHAW, Donald L. y WEAVER, David (eds.). **Communication and democracy**. Exploring the intellectual frontiers in agenda setting theory. Mahwah: Lawrence Erlbaum, 2009. p. 3-14.

GOFFMAN, Erving. **Frame Analysis: An Essay on the Organization of the Experience**. Boston: Northeastern University Press, 1986.

HUANG, Dongpeiand; SAYURI, Shirai. Information Externalities Affecting the Dynamic Pattern of Foreign Direct Investment: The Case of China. **IMF Working Paper at Research Department of International Monetary Fund**, p. 1-18, 1994.

JACOBS, Laurence; GUOPEI, Gao; HERBIG, Paul. Confucian roots in China: a force for today's business. **Management Decision**, v. 33, n. 10, p. 29-34, 1995.

JACOMY, Mathieu; VENTURINI, Tommaso; HEYMANN, Sebastien; BASTIAN, Mathieu. ForceAtlas2, a continuous graph layout algorithm for handy network visualization designed for the Gephi software. **PLoS ONE**, v. 9, n. 6: e98679, 2014.

- JENKO, Leigh K. Rule by man and rule by law in early republican China: contributions to a theoretical debate. **The Journal of Asian Studies**, v. 69, n. 1, p. 181-203, 2010.
- JIANG, Zemin. Speech to the central ideological political work conference. In: JIANG, Zemin. **The selected works of Jiang Zemin**. Beijing: Renmin Chu ban she, 2006. p. 74-101.
- KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart y MASTRUZZI, Massimo. Growth and Governance: A Reply. **The Journal of Politics**, v. 69, n. 2, p. 555-562, 2007.
- KAWAGUCHI, Osamu. Foreign Direct Investment in East Asia: Trends, Determinants and Policy Implications. **World Bank Internal Discussion Paper**, East Asia and Pacific Regional Series, p. 1-22, 1994.
- KEITH, Ronald C. **China's struggle for the rule of law**. Nueva York: St. Martin's Press, 1994.
- KHAN, Zafar Shah. Patterns of Direct Foreign Investment in China. **World Bank Discussion Paper, China and Mongolia Department Series**, n. 130, p. 1-19, 1991.
- KIOUSIS, Spiro K. Explicating Media Salience: A Factor Analysis of New York Times Issue Coverage During the 2000 U.S. Presidential Election. **Journal of Communication**, v. 54, n. 1, p. 71-87, 2004.
- KLEINBERG, Jon M. Authoritative sources in a hyperlinked environment. **Proceedings of the ACM-SIAM Symposium on Discrete Algorithms**, 1997.
- KOLBE, Richard H.; BURNETT, Melissa S. Content-Analysis research: An examination of applications with directives for improving research reliability and objectivity. **Journal of Consumer Research**, v. 18, n. 2, p. 243-250, 1991.
- KRIPPENDORFF, Klaus. **Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica**. Barcelona: Paidós Comunicación, 1990.
- LACLAU, Ernesto. **La razón populista**. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- LAO, Ni; SUBRAMANYA, Amarnag; PEREIRA, Fernando; COHEN, William. Reading the web with learned syntactic-semantic inference rules. **Proceedings of the Joint Conference on Empirical Methods in Natural Language Processing and Computational Natural Language Learning**, p. 1017-1026, 2012.
- LARDY, Nicholas R. The role of foreign trade and investment in China's economic transformation. **The China quarterly**, n. 144, p. 1065-1082, 1995.
- LI, Chenyang. The Confucian ideal of harmony. **Philosophy East and West**, v. 56, n. 4, p. 583-603, 2006. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/4488054>. Acceso en: Abril 2019.
- LI, Chenyang. **The Confucian Philosophy of Harmony**. Nueva York: Routledge, 2014.
- LIU, Jianfei. Major-country diplomacy with Chinese characteristics reflects trends of the times. **China International Studies**, n. Mayo/Junio 2017, p. 28-44, 2017.
- MENÉNDEZ, José Ramón. Área económica China: Apertura e inserción en la economía mundial. **Estudios Internacionales**, n. 33 (131/132), p. 3-64, 2000. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/41391646>. Acceso en: Abril 2019.
- NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA (NBSC). **Anuario Estadístico**. Beijing: NBSC, 2018. Disponible en: <http://www.stats.gov.cn/english/Statisticaldata/AnnualData/>. Acceso en: Julio 2019.
- NORTH, Douglass C. **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico**. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- OLLMAN, Bertell. **Dance of the dialectic. Steps in Marx's method**. Chicago: University of Illinois Press, 2003.
- OLSON, Mancur. Dictatorship, Democracy, and Development. **American Political Science Review**, v. 87, n. 3, p. 567-576, 1993.
- OVIEDO, Eduardo Daniel. Idioma y poder. Conceptos claves del discurso político chino en sus relaciones con América Latina. **Actas del Primer Congreso Internacional de Sinología en Español**, p. 106-124, 2014.
- PASQUIER, Dominique. Vingt ans de recherches sur la télévision : Une sociologie post lazarsfeldienne? **Sociologie du travail**, v. 36, n. 1, p. 63-84, 1994.
- PEERENBOOM, Randall. **China's long march toward rule of law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- POMFRET, Richard. Growth and transition: why has China's performance been so different? **Journal of comparative economics**, n. 25, p. 422-440, 1997.

PRS Group. **PRS investment profile**. East Syracuse: PRS Group, 2018. Disponible en: <https://www.prsgroup.com/investment-profile/> Acceso en: Marzo 2019.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and Organizations**. Thousand Oaks, California: Sage, 1995.

SHIH, Chih-Yu. Breeding a Reluctant Dragon: Can China Rise into Partnership and Away from Antagonism? **Review of International Studies**, v. 31, n. 4, p. 755-774, 2005.

SPILLER, Pablo T.; TOMMASI, Mariano. El Funcionamiento de las Instituciones Políticas y las Políticas Públicas: una Aproximación desde la Nueva Economía Institucional. **Desarrollo Económico**, v. 40, n. 159, p. 425-464, 2000.

SPILLER, Pablo T.; TOMMASI, Mariano. Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Argentina. In: STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano (eds.). **Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies**. Washington: Inter-American Development Bank y David Rockefeller Center for Latin American Studies at Harvard University, 2008. p. 69-110.

SPILLER, Pablo T.; STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano. Political Institutions, Policymaking, and Policy: An Introduction. In: STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano (eds.). **Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies**. Washington: Inter-American Development Bank y David Rockefeller Center for Latin American Studies at Harvard University, 2008. p. 2-28.

SU, Ge. The great historic journey of Chinese diplomacy. **China International Studies**, n. nov./dic. 2017, p. 5-39, 2017.

THE HERITAGE FOUNDATION. **HER investment freedom**. Washington DC: The Heritage Foundation, 2018. Disponible en: <https://www.heritage.org/index/investment-freedom> Acceso en: Marzo 2019.

UNCTAD, United Nations Conference on Trade and Development. **World Investment Report 2018**. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, 2018.

WANG, Rue. **Report on Foreign Direct Investment in China: industrial distribution of FDI**. Beijing: Economic and Management Press, 1997.

WEI, Shang-jin. How taxing is corruption on international investors? **The Review of economics and statistics**, v. 82, n. 1, p. 1-11, 2000.

WEI, Shangjin. **Foreign Direct Investment in China: Sources and Consequences**. Cambridge, MA: Harvard University y NBER, 1994.

WILHELM, Richard. **Lectures on the I Ching: constancy and change**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1979.

WINTER, James y EYAL, Chaim. Agenda Setting for the Civil Right Issue. **Public Opinion Quarterly**, v. 45, n. 3, p. 376-383, 1981.

WU, Guanyin. **The renwu the society most admires**. Tianjin: Yongyan, 1913.

XI, Jinping. **La Gobernación y Administración de China**. Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras Cia. Ltda., 2014.

XIA, Yong. **Collected discussions on the question of rule by law and rule by man**. Beijing: She hui ke xue wen xian chu ban she, 1981.

XU, Zongmian. The losers' exploration: debates over how China might actualize democratic government 1913-1915. **Lishi yanjiu**, n. 4, p. 23-44, 1984.

YANG, Deshan. **Relying on law to govern the nation**. Beijing: News of the Communist Party of China, 2006.

ZHANG, Kevin Honglin. How does foreign direct investment affect economic growth in China? **Economics of transition**, v. 9, n. 3, p. 679-693, 2001.

ZHANG, Kevin Honglin; ZHANG, Xiaobo. How does globalization affect regional inequality within a developing country? Evidence from China. Paper presentado en la conferencia: **International Conference of Developing through Globalization**, 2000.

ZHANG, X. James. The role of foreign direct investment in market-oriented reforms and economic development: the case of China. **Transnational corporations**, v. 2, n. 3, p. 121-148, 1993.

ZHAO, Dunhua. A defense of universalism: With a critique of particularism in Chinese culture. **Frontiers of Philosophy in China**, v. 4, n. 1, p. 116-129, 2009.



Las relaciones China - Rusia en la era de la Iniciativa de la Franja y la Ruta: la mutua adaptación a la asimetría

China-Russia relations in the age of the Belt and Road INITIATIVE: Mutual adaptation to asymmetry

Relações China - Rússia na era do INICIATIVA do Cinturão e Rota: adaptação mútua à assimetria

1. Rubén Ruiz Ramas es profesor en el Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración de la UNED (Madrid, España). En la actualidad es vicedecano de Relaciones Internacionales y Erasmus de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UNED. Anteriormente ha sido investigador senior en la Escuela de Estudios Internacionales de la Sun Yat-sen University (Cantón, China), e investigador asociado en el Departamento de Política Internacional de la City University of London. Ruiz-Ramas es Licenciado en Historia por la Universidad de Zaragoza, Diploma en Estudios Políticos y Constitucionales en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Diploma de Estudios Avanzados en Ciencia Política dentro del programa "Procesos políticos en Europa del Este y Antigua Unión Soviética" de la UNED, y finalmente, doctor en Ciencias Políticas y de la Administración (Premio Extraordinario de Doctorado). <https://orcid.org/0000-0003-1100-1132>

Rubén Ruiz-Ramas¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2020v8.n3.p28

Recibido el 29 de noviembre de 2019

Aprobado el 30 de marzo de 2020

RESUMEN

El artículo analiza la naturaleza y alcance de las relaciones entre China y Rusia en la era de la Franja y la Ruta, coincidente en el tiempo con el lanzamiento de la Unión Económica Euroasiática. Las principales conclusiones del estudio son tres. Por un lado, la voluntad de hacer progresar la "asociación estratégica" de gobernantes chinos y rusos, y en paralelo, de minimizar las fuentes de conflicto, han devenido en un avance sustancial de su cooperación, aplicable tanto a acuerdos bilaterales como regionales. Por otro lado, persiste un fuerte desequilibrio entre el contenido de estos acuerdos y la retórica con que, especialmente Rusia, proyecta sus relaciones con China. La tercera conclusión pasa por evidenciar que la creciente asimetría entre China y Rusia no ha imposibilitado profundizar su "asociación estratégica". Un resultado favorecido por la mutua adaptación de China y Rusia a una relación asimétrica entre dos estados con identidad de gran potencia. Así, la dinámica de sus relaciones advierte un intercambio tácito por el que Rusia asume que es China quien determina la política económica y comercial de la integración euroasiática; mientras China se aclimata a las exigencias narrativas de Rusia para sostener su relato de liderazgo político en Eurasia.

Palabras clave: Relaciones chino-rusas. China. Rusia. Iniciativa de la Franja y la Ruta. Unión Económica Euroasiática.

ABSTRACT

This article analyses China-Russia relations since the launch of China's Belt and Road Initiative (BRI) regarding bilateral relations and the coordination of the BRI and the Eurasian Economic Union (EEU) led by Russia. This study draws three main conclusions. First, both Chinese and Russian leadership have made efforts to advance the relationship between their countries and to minimise the potential sources of conflict, which has led to real progress in the strategic asso-

ciation reaching not only bilateral but also regional cooperation. Second, there is still a strong imbalance between the actual content of the agreements and the rhetoric employed, particularly in Russia, to project this relationship. Third, a growing asymmetry has not prevented the deepening of the strategic association. There has been a mutual adaptation to an asymmetric relationship. Russia has accepted that China determines the economic and commercial nature of the Eurasian integration, whereas China has adapted to Russian narratives and requirements to keep alive its role of political leadership in Eurasia.

Keywords: Sino-Russian Relations. China. Russia. Belt and Road Initiative. Eurasian Economic Union.

Resumo

Este artigo analisa as relações China-Rússia desde o lançamento da Iniciativa do Cinturão e Rota (ICR) da China em relação às relações bilaterais e à coordenação do ICR e da União Econômica da Eurásia (EEU) liderada pela Rússia. Este estudo tira três conclusões principais. Em primeiro lugar, tanto a liderança chinesa quanto a russa têm feito esforços para promover o relacionamento entre seus países e minimizar as potenciais fontes de conflito, o que levou a um progresso real na associação estratégica, alcançando não apenas a cooperação bilateral, mas também regional. Em segundo lugar, ainda há um forte desequilíbrio entre o conteúdo real dos acordos e a retórica empregada, especialmente na Rússia, para projetar essa relação. Terceiro, uma crescente assimetria não impediu o aprofundamento da associação estratégica. Houve uma adaptação mútua a uma relação assimétrica. A Rússia aceitou que a China determina a natureza econômica e comercial da integração da Eurásia, enquanto a China se adaptou às narrativas e aos requisitos russos para manter vivo seu papel de liderança política na Eurásia.

Palavras-chave: Relações sino-russas. China. Rússia. Iniciativa do Cinturão e Rota. União Econômica da Eurásia.

Introducción

En el debate sobre las relaciones entre China y Rusia, y en particular, acerca del alcance potencial de su “asociación estratégica”, la obra de Bobo Lo (2008; 2017) y su concepto de “eje de conveniencia” es una inevitable referencia. El escepticismo del autor respecto a la naturaleza y sostenibilidad de la asociación estratégica entre las dos grandes potencias descansa en tres elementos: la existencia de intereses contrapuestos en el estricto ámbito bilateral, pero también entre los proyectos de integración regional liderados por China y Rusia; la divergencia en el diseño del futuro orden internacional llamado a sustituir el “momento unipolar” (KRAUTHAMMER, 1990) de supremacía estadounidense; y por último, la creciente asimetría entre China y Rusia en términos económicos, extensible, salvo en el terreno militar, al resto de capacidades estructurales.

Este artículo parte de una revisión del debate sobre las relaciones China-Rusia fundada en los tres aspectos arriba mencionados. A continuación, operando desde ellos, se analizan las relaciones China - Rusia desde el lanzamiento por China en 2013 de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR), tanto en lo respectivo a los acuerdos bilaterales, como en la coordinación de la IFR con la Unión Económica Euroasiática (UEE) en-

cabezada por Rusia. Una etapa en las relaciones chino-rusas influida por el deterioro de las relaciones entre Rusia y Occidente a raíz de la crisis de Ucrania, el cual aceleró el previamente activado *Pivot to Asia* ruso. Este hecho, sin duda, afectó al enfoque del Kremlin, inicialmente escéptico, respecto al papel de Rusia en la IFR. No obstante, la crisis no solo ha provisto incentivos a Rusia para modelar su relación con China. “Ucrania” situó a Moscú ante la urgencia de sumar socios financieros y comerciales alternativos a Occidente, viéndose acuciada a adaptarse a las exigencias chinas en una relación económica asimétrica. Pero, en paralelo, el conflicto ha evidenciado que Rusia puede sostener en el tiempo una relación económica asimétrica, también la suya con Occidente lo es, pero no así la percepción de ser minusvalorada políticamente como actor regional y global hasta ver amenazada su seguridad. China es tras “Ucrania” más consciente de ello, produciéndose una mutua adaptación a la asimetría al compatibilizar la asertividad en defensa de sus intereses económicos, con la conformidad ante las condiciones impuestas por la *derzhavnost* rusa, esto es, su identidad de gran potencia.

En cuanto a la estructura de este artículo, tras la introducción se expone el debate académico sobre la naturaleza y alcance de las relaciones China-Rusia partiendo de una revisión crítica de la obra de Bobo Lo (2008; 2017). A continuación, en el tercer epígrafe, se analizan el origen y primer desarrollo de las relaciones China – Rusia. En el cuarto epígrafe, se examinan las relaciones entre China y Rusia desde el lanzamiento por China de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR) coincidente con la crisis de Ucrania, en lo respectivo a los acuerdos bilaterales. En el quinto, y último apartado previo a las conclusiones, se analiza la coordinación de la IFR con la Unión Económica Euroasiática (UEE) liderada por Rusia.

El debate sobre la naturaleza y alcance de las relaciones entre China y Rusia

Las relaciones entre China y Rusia, y en particular el alcance potencial del acercamiento en ellas, plantean un debate que cuenta ya con un desarrollo amplio en la literatura académica. Un punto de anclaje en el seno de ese debate, generador de múltiples discusiones posteriores, lo estableció Bobo Lo ya en 2008 con su concepto de “eje de conveniencia” [*Axis of Convenience*]. El autor exponía así su escepticismo respecto a la verdadera naturaleza y durabilidad de la asociación estratégica entre las dos grandes potencias (LO, 2008). Aun cuando el objetivo fuera refutarlas, tres nociones de la aportación neorrealista inicial de Lo han permanecido como ineludibles en su abordaje por los estudios sobre las relaciones chino-rusas. En primer lugar, Lo destacaba aspectos esenciales de la relación bilateral en los que Rusia y China divergían, tanto en términos de intereses — las consecuencias para la estrategia rusa en Asia-Pacífico de la creciente asertividad china o el choque de ambas potencias en Asia Central — o de coordinación en sus distintos proyectos de integración regionales donde se solapan zonas de influencia. Una oposición de carácter estructural que en opinión del autor dificultaría invertir el clima histórico de desconfianza en el que las relaciones entre China y Rusia se han desarrollado.

La segunda de esas ideas fuerza es que la asociación se sustentaba en los beneficios que ofrece la cooperación en una coyuntura internacional específica: la de un orden internacional cuyas instituciones de gobernanza global retienen lo fundamental del diseño original otorgado por Occidente; y en el que la gestión de los Estados Unidos (EE.UU). de su supremacía, inclinada al unilateralismo, era percibida como una amenaza por ambas potencias. En la medida en que tanto para Rusia como para China los EE.UU. seguían siendo un socio preferencial, su propio acercamiento tenía cimientos frágiles. Además, diferían, según Lo, en el diseño del orden internacional llamado a sustituir lo que Krauthammer (1990) denominó el “momento unipolar”. Según el autor, a pesar del discurso oficial chino y ruso en favor del multipolarismo, la expectativa de Vladímir Putin era tender hacia un “tripolarismo”, mientras el punto focal de China no era otro que el bipolarismo. La última de esas tres ideas principales es la progresiva asimetría entre China y Rusia en términos económicos, extendida, salvo en lo militar, al resto de capacidades estructurales. Este desequilibrio más pronto que tarde afectará, en opinión de Lo, la estabilidad de la asociación estratégica producto de una previsible negativa de Rusia a contentarse con ser un “socio junior”.

En posteriores trabajos el propio Bobo Lo ha mitigado el grado de escepticismo acerca del alcance de las relaciones entre China y Rusia. El autor reconoce el avance de importantes acuerdos de cooperación, si bien mantiene sus dudas, empleando el término de “asociación de conveniencia”, sobre la coincidencia de intereses a largo plazo más allá de contrarrestar la hegemonía de los EE.UU. y su influencia global (LO, 2017).

A continuación se desarrolla una síntesis del debate internacional, sin ánimo de exhaustividad, sobre las relaciones chino-rusas vertebrado en torno a los tres elementos adelantados por Lo (2008). En relación con la oposición de intereses bilaterales o regional-geopolíticos entre China y Rusia, permanecen vigentes enfoques que entienden que esas contradicciones antes o después supondrán un freno en la asociación estratégica entre China y Rusia (BUSZYNSKI, 2010; CARLSSON *et al.*, 2016; FREEMAN, 2018; WATTS *et al.*, 2016; YUJUN, 2014). El núcleo potencial de mayor tensión sigue siendo Asia Central, como un área en la que se solapan intereses y expectativas de influencia de ambas potencias. No obstante, algunos de los autores escépticos destacan elementos de avance en la cooperación, como Watts *et al.* (2016) en el ámbito militar, o Freeman (2018) en el de la energía.

Otro grupo de autores interpretan, por el contrario, que se tiende a exagerar las fuentes de rivalidad entre China y Rusia (DIESEN, 2017). Entre ellos, sobresalen investigadores influyentes en sus respectivos países a nivel académico y político como Serguei Karaganov (2018), Alexander Lukin (2016a, 2016b, 2018) en Rusia; y Zhang Wenmu (2012) o Yan Xuetong (XUETONG, 2012, citado también en Kazak 2017 y Lukin 2018). Lukin (2018, p. 163-169) habla directamente de dos mitos en este sentido: el de la amenaza de la expansión demográfica china, en particular en el Lejano Oriente Ruso, y el de la competición por influencia en Asia Central. Aunque este grupo de autores también reconocen la existencia de terrenos de potencial desacuerdo, llaman a no confundir la competición

económica, o las diferencias que no implican una amenaza, con la rivalidad geopolítica. Un tercer conjunto de especialistas, sin negar la presencia de áreas de eventual disenso en las que los intereses de Rusia y China difícilmente podrán coincidir, entiende que no comprometen *per se* la asociación estratégica ni la relevancia de su contenido (KACZMARSKI, 2015; KUHRT, 2014; 2018; WISHNICK, 2017).

En cuanto a las perspectivas rusa y china de evolución del orden internacional y de su estructura de gobernanza global, la hipótesis de Lo (2008) del “eje de conveniencia”, o su versión actualizada de “asociación de conveniencia” (Lo, 2017), retiene el apoyo de parte de los especialistas (BUSZYNSKI, 2010; KEDI, 2016; WATTS *et al.*, 2016). El propio Dmitri Trenin, director del Carnegie Moscow Center, y uno de los más reputados liberales rusos en el ámbito de las Relaciones Internacionales, exponía con anterioridad a la crisis de Ucrania argumentos en esta línea al entender que tanto Moscú como Pekín carecían de estrategias de largo término que pudieran mantener los vínculos requeridos por una relación estable (TRENIN, 2012).

Tras Ucrania, y a la luz de sus consecuencias y de las iniciativas de fortalecimiento de las relaciones chino-rusas los planteamientos de Trenin (2015; 2018) cambiaron sustancialmente. En palabras del autor: “lo que fue originalmente un “matrimonio de conveniencia” con Pekín se ha convertido en una asociación mucho más estrecha que incluye cooperación en el comercio de energía, desarrollo de infraestructuras y defensa”, si bien, “esto no presagia un nuevo bloque chino-ruso” (TRENIN, 2015, p. 1). La persistencia de la presión de los EE.UU. sobre ambas potencias, y en particular la vuelta de turca del pulso a China a partir de 2017 con su designación oficial como “rival estratégico”, contribuyen a solidificar la asociación estratégica (TRENIN, 2018). Con los matices introducidos por cada autor, esos tres criterios son los predominantes en la literatura: la profundización en el contenido de la asociación estratégica, una visión común de la escena internacional y de sus amenazas por parte de Rusia y China, todo ello unido a la salvaguarda de ver improbable el ascenso de la relación al nivel de la alianza (BOLT; CROSS, 2018; BORDACHEV, 2016; CHASE *et al.*, 2017; COX, 2016; GARVER, 2016; GELB; SIMES, 2013; LUKIN, 2018; ROZMAN, 2010; STOKES, 2017; WISHNICK, 2017). Autores como Rozman (2010), o Michael Cox (2016), alertan del error que puede suponer para los EE.UU. y la UE esperar que la hipótesis del “eje de conveniencia” se verifique. China y Rusia habrían adquirido “identidades paralelas” (ROZMAN, 2010) en la posguerra fría y hoy serían “dos potencias iliberales con ningún interés en sostener el actual orden liberal internacional” (COX, 2016, p. 1). Muchos de los estos especialistas hacen una referencia expresa al concepto acuñado por Lo (2008) para refutarlo, pero es Wishnick (2017) quien mejor condensa la nueva realidad al hablar de una “asociación de consecuencias”, relevantes cabría añadir. Finalmente, aun cuando la anterior es la perspectiva más establecida, hay autores que consideran existen mimbres para alumbrar una alianza omni-comprensiva entre Rusia y China (DIESSEN, 2017; KARAGANOV, 2018; MARTYNUK, 2014; SUSLOV, 2018; XUETONG, 2012, citado en KAZAK, 2017 y en LUKIN 2018; WENMU, 2012).

Respecto a la asimetría entre China y Rusia, y sus consecuencias, las aportaciones de los autores se pueden dividir en tres grupos. Uno primero se adhiere al escepticismo del autor australiano (BORDACHEV, 2017; BUSZYNSKI, 2010; CHASE *et al.*, 2017; LARIN, 2014; WATTS *et al.*, 2016; YUJUN, 2014). Algunos autores chinos, como Yujun (2014), consideran a Rusia un lastre llamado a limitar las decisiones tácticas más audaces que China requiere para constituirse en una superpotencia global. No obstante, el argumento mayoritario acerca de por qué la asimetría puede debilitar la asociación entre ambas potencias afecta a Rusia. Una gran potencia que se está mostrando incapaz de frenar el cambio de énfasis chino en la asociación, desde lo bilateral a las iniciativas regionales y globales. Un escenario en el que a Rusia le cuesta no caer en un seguidismo donde la defensa de sus intereses se diluye (BORDACHEV, 2017; LARIN, 2014, p. 185). Siendo Rusia una gran potencia asertiva en la defensa de sus intereses, la asimetría contribuirá a debilitar la asociación.

En el otro extremo se posicionan varios autores rusos (KARAGANOV, 2018; LUKIN, 2016a, 2016b, 2018). Para ellos, entre Rusia y China no habría una asimetría de conjunto, a pesar de la superioridad económica china, ya que Rusia contrarrestaría ésta con su primacía militar y de influencia política global. Desde su perspectiva, en términos bilaterales, es prematuro situar el acento en la asimetría, pues lo correcto sería hablar de complementariedad, la cual además contribuye a cementar la asociación.

La tendencia más asentada en este debate reafirma la existencia de asimetría entre Rusia y China, pero subraya cómo la adaptabilidad a esa situación, principalmente de Moscú, pero asistido por gestos de Pekín, por el momento, no ha impedido profundizar en la asociación estratégica (BELLACQUA, 2010; KACZMARSKI, 2015; KUHRT, 2018; TRENIN, 2015; XUETONG, 2012; XUETONG citado en KAZAK 2012 y en LUKIN 2018; ZIEGLER, 2010). Ciertamente es que los postulados incorporan matices. Kaczmariski (2015), considera que, precisamente, la asimetría impregna las relaciones chino-rusas y explica en buena medida su dinámica, así como alimenta el crecimiento de ésta. A mayor asimetría, mayor dependencia rusa (BELLACQUA, 2010; ZIEGLER, 2010), la cual, no obstante, ayuda a entender decisiones rusas para profundizar la asociación estratégica, no para disminuirla. Kuhrt (2018) se suma a esa corriente con cautela, advirtiendo que la asimetría puede provocar problemas a medio plazo si no se mantiene la voluntad de adaptación pragmática que se han demostrado mutuamente Rusia y China. Trenin (2015), por su parte, se distancia de Kaczmariski (2015) al afirmar contundentemente que Rusia no será dominada por China. A pesar de la asimetría, el Kremlin sabrá articular una “relación especial” con su socio de mutuo beneficio. El planteamiento de Yan Xuetong (2012; citado en Kazak, 2017, y en Lukin, 2018) es más particular, pues identifica la asimetría hasta el punto de defender una orientación bipolar del orden mundial, con los EE.UU. y China como únicas superpotencias, juzga que la asociación estratégica entre Rusia y China avanza a buen ritmo y debería escalar al grado de alianza.

Antes de cerrar el epígrafe conviene clarificar que existe una posición oficial de cada una de las dos grandes potencias para cada uno de estos debates exceptuando, por motivos obvios de prudencia, el de la asi-

metría. Fu Ying, entonces viceministro de Asuntos Exteriores de China y hoy a cargo del Comité de Asuntos Exteriores de la Asamblea Popular Nacional de China, expuso a principios de 2016 en un artículo en *Foreign Affairs* la visión de China que, en lo esencial, sería aplicable a la rusa. El título con el que presentó su texto a las audiencias occidentales era explícito en cuanto a su intencionalidad: *“How China Sees Russia: Beijing and Moscow are close, but not allies”*. El diplomático chino, rechazando de partida la idea de una alianza frente a Occidente, interpelaba directamente a Bobo Lo (2008; 2017) de la siguiente manera: “La relación chino-rusa es una asociación estratégica estable y de ningún modo un matrimonio de conveniencia: es compleja, robusta y fuertemente enraizada. Los cambios en las relaciones internacionales desde el fin de la Guerra Fría solo han acercado más a los dos países” (YING, 2016, p. 96).

Origen y primer desarrollo de la “asociación estratégica” entre China y Rusia

Entre 1992 y 1996, el enfoque de Andréi Kozyrev al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia se orientó hacia su integración en Occidente, lo cual conllevó en paralelo la consideración de China en un segundo plano. Un planteamiento con consecuencias tanto en la interpretación del nuevo orden internacional, por la minusvaloración de China en su condición de gran potencia, como en las relaciones bilaterales, desatendiendo la línea roja que para Pekín supone las relaciones entre terceros países y Taiwán (KUHORT, 2007, p. 9; LUKIN, 2018, p. 96-102). La llegada de Yevgeni Primakov al cargo de ministro de Asuntos Exteriores impulsó un enfoque “multivectorial” de política exterior. Esencia de la conocida como “Doctrina Primakov”, el multivectorialismo suponía que Rusia, manteniendo como prioritarias las relaciones con Occidente, se abría a un acercamiento a los demás “polos de poder”, dentro de una interpretación del sistema internacional ya entonces como multipolar. Ya en 1997, Boris Yeltsin y Jiang Zemin firmarían el documento fundacional de esa nueva relación: la “Declaración conjunta sobre un mundo multipolar y el establecimiento de un nuevo orden internacional”. Una propuesta glosada de conceptos asociados con la versión westfaliana del Derecho Internacional —como los principios de respeto mutuo, soberanía e integridad territorial, no agresión, no injerencia en asuntos internos—, acompañados del énfasis ruso en la multipolaridad y los mantras chinos de mutuo beneficio y coexistencia pacífica (MORALES, 2017, p. 81).

El último periodo de Jiang Zemin como mandatario chino coincidió con la llegada de Putin a la presidencia rusa, y en él se firmaron nuevos acuerdos con la intención de, gradualmente, dotar de contenido al acercamiento chino-ruso y generar confianza mutua. Bajo esa perspectiva el documento base es el “Tratado de Buena Vecindad, Amistad y Cooperación” de julio de 2001, que establecía una “asociación equitativa basada en la confianza y la cooperación estratégica, limitada a ciertos asuntos de interés común” (MORALES, 2017, p. 81-82). El tratado, todavía vigente, proporcionó el cuerpo normativo de la cooperación bilateral e internacional sobre el que se ha construido la relación chino-rusa existente hoy. Pero si bien es cierto que el marco de asociación estratégica

comenzó a tomar contenido, proyectando al mundo un compromiso para su estabilización, todavía permanece distante de las obligaciones y deberes que implican una alianza económica, política o militar.

Los años transcurridos entre el tratado de 2001 y el inicio de la “Gran recesión global” en 2008, fueron cursos tanto de un fuerte crecimiento económico como de un avance en el posicionamiento global de Rusia y China. En el ámbito internacional las dos grandes potencias protagonizaron conjuntamente los lanzamientos de la Organización para la Cooperación de Shanghái y del grupo de los BRICS. A pesar de que el apoyo ruso a los EE.UU. en Afganistán preocupó a China, la interacción chino-rusa se desarrolló en un marco de rechazo mutuo a la acción exterior de los EE.UU. — la invasión de Irak, las crisis nucleares en la península de Corea en 2002-2003 y 2009, o en las “Revoluciones de colores” en el espacio postsoviético (DE ANDRÉS; RUIZ-RAMAS, 2016) —. Asimismo, fue un periodo en el que, reteniendo siempre evidentes dosis de pragmatismo y búsqueda del beneficio directo para cada socio, se experimentó un marcado progreso en la cooperación bilateral. Se dieron pasos y acuerdos de calado como los que pusieron fin a las disputas fronterizas en el Lejano Oriente Ruso o la celebración de las primeras maniobras militares conjuntas. Sin embargo, especialmente destacó el incremento de iniciativas para fomentar el conocimiento y la confianza mutuas².

La “Gran recesión global” actuó como catalizador de lo que se puede considerar como un primer ensayo del *Pivot to Asia* [*Povorot k Azii*] de Rusia. En 2009, los entonces presidentes Dmitri Medvedev y Hu Jintao se reunieron en seis ocasiones, firmándose nuevos acuerdos de cooperación energética y de seguridad — de especial calado el de septiembre de 2010 para “combatir el terrorismo, el separatismo y el extremismo” —. Apesar de ello, China no sobresalió en su asistencia financiera a Rusia, prefiriendo mantener los términos de cooperación económica en el intercambio comercial, y desviar en todo caso el diseño de alternativas financieras a los proyectos internacionales comunes como el grupo de los BRICS (STUENKEL, 2013).

Con Putin de nuevo en la presidencia, el lugar y momento de presentar al mundo el *Pivot to Asia* no podía atesorar mayor simbolismo: el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC por sus siglas en inglés) de 2012 celebrado en la principal ciudad del Lejano Oriente Ruso, Vladivostok. A solo dos meses de haber renovado Putin y Hu Jintao los términos de su asociación estratégica y un año después de que Barack Obama ejerciendo de anfitrión en la edición de 2011 en Honolulu expusiera el contenido de su *Pivot to Asia*. Vladivostok 2012 fue un acto con profundas aspiraciones performativas para situar a Rusia como potencia euroasiática con autonomía estratégica hacia EE.UU. y China y capacidad de liderazgo en Asia-Pacífico. Sin embargo, durante el siguiente año, la retórica del *Pivot to Asia* ruso en Vladivostok no fue acompañada de manera acorde por nuevos proyectos de cooperación económica con los países de la APEC. La nueva política hacia Asia se mantuvo presente en los documentos y declaraciones que marcan la posición oficial rusa en materia de política exterior, comenzando por el más relevante de todos, el Concepto de Política Exterior aprobado en febrero de 2013. No obstante, en aquel

2. Sobresalen la celebración de diversos programas para dedicar un año de actividades para el conocimiento mutuo: 2004 fue el “Año de la amistad entre la juventud”, 2006 el “Año de Rusia en China”, 2007 el “Año de China en Rusia”, 2009 el “Año de la lengua rusa en China, y 2010 el “Año de la lengua china en Rusia”.

periodo incluso perfiles cercanos al oficialismo del Kremlin y favorables al *Pivot to Asia* ruso, como el de Fiodor Lukianov, reconocían que era todavía incierto y los pasos dados “un ritual, simbólicos” (LUKIANOV, 2013). La primera puesta en escena del *Povorot k Azii* evidenció, como nunca antes en las relaciones postsoviéticas entre Rusia y Asia-Pacífico, o más específicamente con China, el desequilibrio entre la pompa y las aspiraciones políticas frente a lo sustancial de los acuerdos alcanzados. Rompía a su vez con la concertación y coordinación entre Rusia y China de un cierto gradualismo en el ritmo de sus relaciones. Una dinámica de progreso contenido, en la que la promoción de la confianza mutua era en sí un valor, pero que dificultaba verificar o refutar de forma contundente las hipótesis esenciales en el debate académico sobre las relaciones ruso-chinas.

Las relaciones y acuerdos bilaterales entre China y Rusia en la era del IFR y la crisis de Ucrania

En otoño de 2013 coincidió la presentación oficial de la IFR con el inicio de las protestas del Maidán en Kiev que derivaron en la crisis de Ucrania, la cual ha acelerado la acción exterior rusa hacia Asia, y en particular su acercamiento a China. El deterioro de las relaciones con Occidente, la mutua imposición de sanciones, unido a los problemas de desarrollo y modernización de la economía rusa, alzaron la relevancia estratégica que Pekín poseía para Moscú. La primavera de 2014 marcó un punto sin retorno, vigente hasta la fecha, en las relaciones entre Occidente y Rusia. Tras la firma el 18 de marzo de los acuerdos de adhesión a la Federación de Rusia de la República de Crimea y la ciudad de Sebastopol, entre abril y junio acontecía la primera fase de la guerra del Donbass, un periodo de expansión de las milicias rebeldes apoyadas por Rusia en las regiones de Donetsk y Lugansk. En paralelo, junto a otros mecanismos de apoyo a las nuevas autoridades ucranianas, los EE.UU. y la UE respondían a la anexión de Crimea con la primera ronda de imposición de sanciones (RUIZ-RAMAS; MORALES, 2016, p. 127-155). En ese contexto, en los días 19 y 20 de mayo, Putin y Xi Jinping se reunieron en Shanghái en una cumbre previamente programada para tratar acuerdos bilaterales. El encuentro quedó fagocitado por la agenda internacional y Rusia lo presentó como el auténtico arranque del *Pivot to Asia*.

Rusia llegaba a la cumbre bilateral con la necesidad política de exhibir socios alternativos que acentuasen su independencia estratégica. Para lo cual debía dar salida a acuerdos relevantes de ámbito económico y comercial. La principal negociación, y la que marcaría el éxito o fracaso de la reunión, afectaba al sector energético. Un macrocontrato entre las principales empresas energéticas de cada país, Gazprom y China National Petroleum Corporation (CNPC), ambas de titularidad pública, para suministrar gas natural ruso a China durante treinta años por valor de 400.000 millones de dólares. Tras una primera jornada marcada por el rechazo a las condiciones de la parte rusa, largamente negociadas en los años previos, China conseguía una reducción del precio del 14%. Más importante aún es que China consiguió reproducir con Rusia, salvando igualmente reticencias de años, el *modus operandi* habitual de sus grandes

corporaciones en proyectos desarrollistas en el extranjero: tomar el control de la construcción de las infraestructuras y que éstas se sufraguen con deuda china. En esta ocasión, unos 50.000 millones de dólares servirán para construir el gaseoducto principal y ejecutar los pozos de extracción en Siberia y el Lejano Oriente Ruso. Meses después, en febrero de 2015, el viceprimer ministro ruso Arkadi Dvorkovich anunció que Rusia se abría a la venta a compañías chinas de activos en yacimientos estratégicos de gas y petróleo (GORDEYEV, 2015). Desde entonces se han producido distintas y relevantes operaciones, destacando el posicionamiento de CNPC en el desarrollo del gas natural licuado ruso, con apoyo financiero del China's Silk Road Fund en el proyecto Yamal LNG (FORBES, 2015), y del Banco de Desarrollo Chino en el futuro Arctic-LNG I y II (LNG WORLD NEWS, 2017). Un tipo de operaciones que hasta entonces Rusia había bloqueado a la participación de socios chinos. Para Rusia, la apertura a China del sector energético y de infraestructuras ruso ha sido una decisión dolorosa, y que en todo momento previo ha tratado de evitar. Muestra de ello son los documentos de Estrategia de Seguridad Nacional, que han definido recurrentemente como potenciales amenazas la persistencia del subdesarrollo de Siberia y el Lejano Oriente Ruso, la dependencia de las exportaciones de materias primas y la pérdida del control sobre sus recursos naturales.

Los acuerdos en el sector de la energía son útiles para identificar cinco patrones presentes en los acuerdos bilaterales entre China y Rusia en la era de la IFR tras la crisis de Ucrania. En primer lugar, en los sectores tradicionales de intercambio y cooperación comercial el ritmo de los acuerdos, y la envergadura de su contenido, se ha visto incrementado. Se ha hablado del gas, pero siendo las exportaciones de petróleo las principales en la cartera rusa hacia China, cabe destacar que, desde que en 2015 superase a Arabia Saudí, Rusia es el mayor proveedor de petróleo del mercado chino. Siendo cierto lo anterior, como segundo patrón, se ha de reiterar que mucha de la solemnidad comercial refiere en realidad a convenios no vinculantes, que incluyen directivas cuyos criterios de implementación son vagos y prolongados en el tiempo. En la cumbre de mayo de 2014 se firmaron otros cuarenta y seis acuerdos y memorandos, si bien la mayor parte de ellos no eran vinculantes. Al margen del macrocontrato de gas “los resultados económicos de la cumbre fueron en el mejor de los casos modestos” (GABUEV, 2014).

En tercer lugar, en no pocos contratos de calado la urgencia rusa en la mesa de negociaciones se ha traducido en el traspaso de líneas rojas previas. En una coyuntura en la que los efectos de la asimetría entre estas potencias se ven amplificados, Rusia ha accedido a los requerimientos sectoriales chinos. A los ejemplos en la industria de la energía se le suman varios en otro sector estratégico como es el de la venta de armas y equipamiento bélico. Tradicionalmente, dentro del mercado asiático, Rusia vendía su más avanzada tecnología exclusivamente a la India. Una política que conscientemente desplazaba a China del equipamiento de última generación, y defendida por Putin aun en 2013 (BLANK, 2013). Únicamente tras la crisis de Ucrania Rusia aceptó vender a China la tecnología más sofisticada, a pesar de temer por las consecuencias de que China

podiera aplicar ingeniería inversa y replicar sus avances. En el otoño de 2014 se firmó un contrato para vender a China sistemas de misiles tierra aire S-400 cuyo valor se estimó en 1.900 millones de dólares. En 2015, Rusia también accedió a la entrega de veinticuatro cazas Sujoi Su-35 que se han ido entregando a partir de 2017. El cambio en la política de ventas es difícil de argumentar desde un enfoque puramente económico. El mercado asiático es casi tan nuclear para el sector armamentístico ruso, concentrándose allí el 70% de su exportación; como el sector lo es para el mercado asiático, aglutinando un 43% de las armas importadas en la región (CONNOLLY; SENDSTAD, 2017, p. 11). Siendo así, los nuevos contratos no introducen otro elemento diferencial que soliviantar a otros socios tradicionales como, en particular, la India. La cesión rusa se comprende mejor si se integra en un marco de relaciones, con contraprestaciones cruzadas, en el que se quiere impulsar un salto cualitativo.

En relación con este último detalle figura el cuarto de los patrones presentes en los acuerdos bilaterales entre Rusia y China tras la crisis de Ucrania. Mientras China mantiene una estricta preocupación por los contenidos y términos de cada acuerdo, Rusia asume concesiones contractuales, pero en compensación capitaliza en mayor medida la dimensión política del vigor en la asociación estratégica.

Como última pauta, se ha de constatar que, ni en la actualidad, ni en un plazo razonable que quepa recoger en un trabajo académico, cifrese en veinte años, China puede sustituir a la UE como principal socio comercial de Rusia, ni a Occidente en general como socio inversor, sin que los intereses rusos se vean intensamente dañados. Regresando al sector del gas natural, China solo recibe un 25% del volumen que Rusia suministra a la UE. Además, el proyectado crecimiento del suministro chino no implica que no ocurra lo propio en el suministro hacia la UE, donde se debate todavía el North Stream-2, y el porcentaje de gas ruso en el *pool* europeo se ha incrementado desde el 30% al 37% desde la anexión de Crimea. Con toda la infraestructura gasística apuntando hacia Europa, y contando el mercado asiático con más competidores, actores relevantes del sector ruso tienen claro que diversificar no es sinónimo de reorientar.

Siendo Rusia dependiente de sus exportaciones de materias primas, principalmente hidrocarburos, es lógico que lo que ocurre en el sector gasístico encuentre reflejo en las cifras del comercio en su conjunto. El volumen en euros de los flujos comerciales entre la UE y Rusia comenzaron un descenso acusado en 2012 y se mantuvieron hasta 2016. Es decir, comenzaron antes de la crisis de Ucrania y la imposición de sanciones y se han comenzado a revertir antes de que éstas se eliminen. En los cursos de 2017 y 2018 se ha dado un crecimiento sostenido de en torno al 20% en las exportaciones rusas a la UE y de un 7.5% en sentido inverso (THOMAS, 2018). Para la UE, Rusia sigue siendo el tercer destino mundial para sus exportaciones, pero la UE es el primero para Rusia. En el mismo periodo, China se ha consolidado como segundo socio comercial de Rusia solo por detrás de la UE. Pero la evolución del tráfico comercial no ha sido la proyectada en los memorandos firmados por sus gobernantes. Ya en junio de 2011, Hu Jintao y Medvedev acordaron en Moscú aumentar el comercio bilateral a 100.000 millones de dólares en 2015 y 200.000 en 2020. El pri-

mer objetivo no se cumplió, e implicó que Putin y Xi volvieran a fijar el umbral de 100.000 millones como novedoso para diferentes anualidades. Según las estimaciones, la cifra psicológica se habría alcanzado en 2018, siendo prácticamente imposible doblar ese volumen en 2020. La aceleración del *Pivot to Asia* a causa de la crisis en Ucrania no habría tenido todavía un impacto apreciable en el comercio ruso-chino. La tendencia de crecimiento del comercio bilateral precisamente se estancó en 2014, cuyas cuotas solo se recuperaron en 2018 (LUKIN, 2018, p.142-145). Tanto en los flujos comerciales hacia la UE como hacia China, las causas de los altibajos son variadas, y salvo en sectores específicos, como las exportaciones alimentarias hacia Rusia, el impacto de las sanciones y el *Povorot k Azii* son difíciles de medir. Se requieren análisis con una serie temporal mayor y que incluyan variables de control tales como las reacciones a las diversas crisis, globales o específicas, como la desaceleración china en 2015 o las devaluaciones del rublo; las variaciones en el precio de los hidrocarburos; la entrada de Rusia en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2012, o la mayor presencia en el conjunto del comercio global de China, también por ejemplo en la UE.

Pero si había un sector que preocupaba a Rusia a consecuencia de las sanciones occidentales, y las posibilidades de encontrar sustitutos en los mercados internacionales, ese era el financiero. El cual es clave tanto en los flujos de asistencia financiera como en los de la inversión extranjera directa. Respecto a la inversión exterior china en Rusia, los analistas coinciden en que las cifras oficiales chinas y rusas no son fiables. Los datos del Banco de Rusia exceden a los de la Oficina Nacional de Estadísticas de China en varias anualidades hasta en veinte veces. La principal razón es que gran parte de la inversión china en Rusia proviene de capital que no está situado en China, sino en otras jurisdicciones fiscales, incluidos paraísos fiscales (KASHIN, 2017; LUKIN, 2018). Datos desagregados, recabados en las empresas chinas o por las administraciones regionales rusas indican que las inversiones desde 2014 han aumentado, teniendo en cuenta que se venía de niveles muy bajos, pero que se concentran en el sector de la energía y en sus infraestructuras. E incluso en esos sectores algunas de las inversiones anunciadas más suntuosamente se han quedado por el camino. Como la venta de un paquete de acciones de la petrolera Rosneft al conglomerado energético chino CEFC, o el tren de alta velocidad, denominado *Eurasia* para unir Pekín y Berlín a través de Moscú, cuya construcción se ha suspendido tras declararla infructífera (FINANZ.RU, 2018).

En cuanto a la asistencia financiera, los bancos chinos han estado muy lejos de proveer el crédito suficiente como para aliviar los efectos de las sanciones occidentales. Según Zhao Huaseng (2016), “Rusia presionó enfáticamente para obtener resultados rápidos, esperando el suministro de amplias cantidades de capital chino (...) Cuando los mercados rusos no recibieron el esperado volumen de capital chino, los expertos rusos vieron razones políticas tras ello”. En opinión de Zhao no había motivo para ello, ya que sí se dio un incremento de las inversiones y crédito, pero los proyectos de gran envergadura tardan en proveer resultados. El autor chino recuerda que en la política exterior china la afinidad política tiene sus

límites frente al pragmatismo económico: “no es realista esperar que China invirtiera ciegamente grandes cantidades sin pensar en el beneficio”.

En una síntesis sujeta a los debates expuestos en el segundo epígrafe, la crisis de Ucrania ha estimulado la cooperación bilateral económica entre Rusia y China, pero solo se puede hablar de un impacto notable cuantitativo y cualitativo en aquellos sectores en los que China posee mayor interés. Además, el contexto de la actual fase del *Povorot k Azii* ruso, caracterizado por la búsqueda de socios alternativos a Occidente por Moscú, ha impregnado los términos de los acuerdos. La sobrevenida necesidad rusa constituye, junto a la capacidad y modernización de sus economías, otro elemento de asimetría en la relación chino-rusa al debilitar su posición en la mesa de negociaciones.

La Iniciativa de la Franja y la Ruta y la Unión Económica Eurasiática: acomodar la asimetría

Xi Jinping anunció la IFR en el otoño de 2013, no por casualidad, en sendas visitas oficiales a Indonesia y Kazajistán. Pocos meses después, los presidentes de Rusia, Kazajistán y Bielorrusia firmaron el Tratado de la Unión Económica Eurasiática (UEE), el 29 de mayo de 2014, el cual entró en vigor el primero de enero de 2015. El escenario se prestaba a que los autores que planteaban que Rusia y China tenían intereses contrapuestos en Eurasia y Asia Central vieran sus hipótesis confirmadas. Atendiendo a los objetivos de las dos iniciativas de integración económica en Eurasia, la competencia chino-rusa podía ser de ardua conciliación. En mayo de 2015, durante una visita oficial de Xi a Putin, se presentó una declaración conjunta por la que se comunicaba la voluntad de combinar los proyectos, así como la creación de un mecanismo formal para su coordinación. Un año después, en el Foro Económico Internacional de San Petersburgo del 18 y 19 de junio, Putin se refería por vez primera a la propuesta rusa de “gran asociación Euroasiática”, posteriormente conocida como la “Gran Eurasia”. La idea plantea la evolución de la coordinación entre la IFR y la UEE hacia una fórmula de integración euroasiática abanderada por Rusia. Un proyecto ambicioso al que le restan varios estadios de implementación para ser una realidad objetiva evaluable (RUIZ-RAMAS, 2020, p. 180-184); pero que, en cualquier caso, plantea un viraje vectorial de Rusia desde la Gran Europa — *Greater Europe*, (MORALES, 2020; SAKWA, 2020) — al de la Gran Eurasia — *Greater Eurasia* —.

Aunque la IFR fue lanzada meses antes de la firma del Tratado de la Unión Económica Euroasiática, para entonces el proyecto liderado por Rusia estaba ya avanzado, con la Unión Aduanera Euroasiática entre Rusia, Kazajistán y Bielorrusia activa desde el 1 de enero de 2010. Más tarde se sumarían Kirguistán, Tayikistán y Armenia. El proyecto estandarte de la presidencia de Xi Jinping programa la construcción de infraestructuras para mejorar la conectividad de China con sus mercados y posee dos componentes principales: la “Fanja Económica de la Ruta de la Seda” y la “Ruta Marítima del Siglo XXI”. A ellas habría que añadir otros programas de ámbito regional, entre los que aquí cabe destacar la llamada “Ruta de la Seda sobre hielo” que atravesaría el océano Ártico. El objetivo del

diseño tanto de las rutas terrestres como de la marítima es alcanzar el continente europeo, pero son las dos ramificaciones principales terrestres las que incorporan a Eurasia como área geográfica esencial en la iniciativa. La IFR proyecta las prioridades y la preferencia de organización de las relaciones chinas en el espacio euroasiático: liderar la financiación y construcción de las infraestructuras de transporte; limitar las barreras al comercio, acomodarse o circunvalar potenciales proyectos de integración y cooperación económica que pudieran obstaculizar su penetración, así como bosquejar una formula replicable de cooperación con estados necesitados de estrategias desarrollistas. Aun cuando incorpora un mecanismo de financiación multilateral, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras — junto a otro enteramente unilateral chino, el Fondo de la Ruta de la Seda —; la IFR funciona en lo institucional como un vehículo conducido unilateralmente por China en el que se desarrollan proyectos bilaterales entre China y cada uno de los Estados participantes. La IFR es tácticamente vaga en su definición y por tanto flexible para acoger como resultado propio cualquier acción bilateral china exterior tenga o no que ver con las comunicaciones. Pero sea como sea, a la capacidad de inversión y financiación de China va asociada una ganancia de influencia política de ámbito regional y bilateral. No obstante, la preocupación primera china es de índole económica: mantener la apertura de los mercados exteriores a su expansión económica que permita la exportación de su sobreproducción y exceso de capitales.

La celeridad con la que fue implementado el proyecto de integración euroasiático liderado por Rusia — con los establecimientos de la Unión Aduanera Euroasiática en 2010, el mercado único del Espacio Económico Euroasiático en 2012, y la UEE en 2015— evidencia una urgencia que traspasaba el marco de las necesidades de cooperación económica mutuas entre los países implicados. Hacia el oeste, Rusia se veía en la obligación de plantear una alternativa de integración a los estados de la Asociación Oriental, tentados por la UE para firmar respectivos Acuerdos de Asociación. Hacia el este, Rusia recelaba de la penetración económica de China en Asia Central, intranquilizando sobremanera el escenario de un proyecto regional chino que desafiase el liderazgo ruso en la Eurasia postsoviética. La UEE se ha consolidado en una importante estructura dentro de la política exterior rusa, no solo como un área de libre comercio sino como un bloque de relevancia geopolítica. No obstante, el progreso de la UEE se ha visto dificultado por disputas internas — desacuerdos sobre la normativa de comercio han derivado en breves guerras comerciales — y por un escaso impacto exterior al ser ignorada como un socio integral tanto por la UE como por las principales potencias asiáticas, incluida China (WOLCZUK; DRAGNEVA, 2017).

En dicho contexto, la primera reacción rusa al anuncio de Xi Jinping en 2013 del lanzamiento de la IFR fue de cautela (GABUEV, 2017). La entrada masiva de inversiones y financiación, útil para obtener cambios normativos de apertura de mercados, amenazaba *per se* el ya frágil predominio económico ruso en Eurasia. Si además la relación entre la IFR y la UEE era una de competencia, el liderazgo político regional ruso quedaba desafiado en el medio plazo. La crisis de Ucrania y sus consecuencias,

nuevamente, impulsaron un cambio en la predisposición del Kremlin hacia la participación de Rusia en la IFR. El 8 de mayo de 2015, Putin y Xi firmaban en Moscú la declaración política para “alinear” la IFR y la UEE — *sopryazhenie*, traducible también como conjugar o ligar—. El concepto posee mayor peso simbólico, apuntando hacia un nivel de relaciones superior a la mera cooperación, que contenido, dejando abiertos la forma y ritmo en que los acuerdos se desarrollarían.

En los dos primeros años de experiencia, de los cuarenta proyectos para mejorar las conexiones entre China y Europa planteados desde la UEE, casi todos por empresas rusas, Pekín no aceptó invertir en uno solo de ellos, argumentando modelos de financiación insostenibles y perspectivas de retorno imprecisas. Un problema de raíz es que no hay acuerdo sobre hacia qué dirección se deben dirigir esas infraestructuras de transporte. La atención de China se centra en el corredor este-oeste, mientras Rusia busca desarrollar el eje norte-sur desde el Lejano Oriente Ruso hacia Asia. En ese mismo periodo, entre 2015 y 2017, China mantuvo su insistencia en la liberalización de mercados de manera bilateral, pero también a través de la APEC, la OCS, así como en el marco de la nueva relación entre la IFR y la UEE. Rusia evitó posicionarse durante un tiempo. Finalmente, estimulados a su vez por el derrumbe del rublo, decidió entablar negociaciones en 2016 sobre una asociación económica y comercial integral con China en el marco de la UEE. Eso sí, Moscú integraba el acercamiento en un plan equivalente y que incorporaba a un total de doce estados (PANOV, 2016).

En paralelo, China ha seguido trabajando en infraestructuras de transporte y energéticas en Uzbekistán, Kazajistán y Tayikistán en el marco de la IFR pero producto de acuerdos bilaterales, siendo éste un riesgo identificado previamente por algunos autores rusos (BORDACHEV, 2015). De este modo, se puede concluir que el compromiso inicial para vincular la IFR y el UEE se sostuvo en mayor medida por sus implicaciones indirectas que sobre la base de los resultados directos. Moscú, necesitado de asistencia financiera y socios internacionales que contradijeran el relato del aislamiento y fortalecieran el del *Povorotk Azii*, aceptaba participar en la IFR y asumía el rol proactivo de China en Eurasia. China, reconocía a la UEE como un socio equivalente en rango a su IFR, sin implicar modificar sus planes originales, a la que mantenía el pulso de su proyecto estrella, incorporando a una gran potencia a la IFR y asegurando su desarrollo pacífico en Eurasia.

Conclusiones

El estímulo de la asociación estratégica entre China y Rusia desde el otoño de 2013 y la primavera de 2014, periodos de impulso de la IFR y estallido de la crisis de Ucrania, es apreciable tanto en el contenido, con la firma de nuevos acuerdos e iniciativas de cooperación, como en la forma, con un salto cualitativo performativo en la proyección global de su acercamiento. Este cambio de ritmo espolea dinámicas latentes en las relaciones chino-rusas, lo que ha de servir para esclarecer las prioridades e intereses de ambas potencias en sus relaciones y ámbitos de cooperación.

Un escenario de mayor fertilidad empírica en el que los argumentos e hipótesis presentes en el debate académico ganarán en precisión, alejándose de los elevados niveles de especulación que lo han caracterizado.

En lo concerniente a la proyección política global de la asociación estratégica, los últimos años respaldan las hipótesis que afirman su profundización, sin promocionar por ello esta relación al nivel de alianza. Ambas potencias han exhibido, en mayor comunión si cabe, su disenso con el orden internacional liberal bajo hegemonía estadounidense. Putin se encuentra en mejor sintonía con Xi, quien llegó al poder en 2013, al enfrentar el unilateralismo de los EE.UU., que esconde, bajo su perspectiva, una estrategia de “doble contención” verificable en la política de sanciones a Rusia y la reciente guerra comercial con China. Principios del Derecho Internacional asociados a la soberanía, como el de no injerencia, tienen una presencia constante en el vocabulario diplomático de Moscú y Pekín, percibiendo como una amenaza existencial los procesos de “cambio de régimen” auspiciados por Occidente.

Siendo esto así, se ha consolidado una disociación de prioridades, estrategias discursivas y estilos de *policymaking* en la política exterior de Rusia y China. Si China orienta el conjunto de su política exterior a concluir con éxito su proceso de desarrollo y modernización interior, Rusia dedica su experiencia internacional y sus mejores recursos a su reconocimiento como actor global, a asegurarse un lugar como gran potencia de ámbito global en el orden internacional que viene. En el terreno de los relatos, compartir el esfuerzo performativo de un orden multipolar implica para Rusia y China representar roles bien distintos. Mientras Rusia aspira con cada actuación a elevar su estatus global, China se esfuerza por contenerlo. Incluso Xi, más asertivo que sus predecesores respecto a la posición internacional que ha de corresponder a China, se mantiene fiel a las narrativas del teatro multipolar. Finalmente, Rusia se muestra más asertiva y cómoda en el conflicto, reclamando presencia en todos aquellos foros en las que se trate una resolución de crisis internacional. Sin embargo, China fuera de su área de vecindad rehúye la confrontación y no le importa permanecer en un segundo plano, aun cuando posea intereses directos.

Las enmiendas compartidas por Rusia y China respecto al modelo de gobernanza global y sus distintas prioridades en política exterior favorecen que, a pesar de divergir en sus enfoques, se complementen en el terreno de la política internacional. Más complicado debiera ser identificar esta complementariedad de mutuo beneficio en el ámbito económico. Mientras China es un entusiasta promotor de la globalización económica, si bien domesticada, Rusia aboga por un enfoque proteccionista basado en la substitución de importaciones. Hasta 2013, este antagonismo no había dificultado ni intervenido seriamente en la cooperación chino-rusa ni a nivel bilateral, ni en los proyectos de integración regional cuya membresía compartían. Pero la apuesta de Xi por liderar proyectos de expansión económica y comercial fuera de sus fronteras, en particular con la IFR, dificultaba a Rusia converger hacia espacios de complementariedad. China ha tendido a ofrecer concesiones a Rusia en la cooperación política, no importándole participar de la teatralización esbozada por Rusia de equivalencia entre las dos potencias. Pero se ha mantenido como

un duro negociador para Rusia tanto en sus acuerdos comerciales bilaterales como en la conciliación de intereses en sus proyectos económicos exteriores. La experiencia vivida para compatibilizar la IFR con la Unión Económica Eurasiática confirma que China hace valer sus intereses económicos aprovechando la asimetría existente, mientras Rusia se adapta a esos intereses buscando capitalizar políticamente los pactos alcanzados, hasta ahora con la anuencia de Pekín.

Recapitulando, las principales conclusiones del estudio se sintetizan en tres argumentos. Por un lado, la voluntad de hacer progresar la asociación estratégica de gobernantes chinos y rusos, y en paralelo, de minimizar las fuentes de conflicto entre ambas potencias, han devenido en el avance sustancial de su cooperación. Una conclusión aplicable tanto a los acuerdos bilaterales como de integración regional. Por otro lado, siendo cierto lo anterior, persiste un fuerte desequilibrio entre el contenido real de estos acuerdos y la retórica con que, especialmente Rusia, proyecta sus relaciones con China. La tercera conclusión pasa por evidenciar que la asimetría entre China y Rusia, a pesar de mantenerse en aumento, no ha imposibilitado profundizar en la asociación estratégica. Un resultado favorecido por la mutua adaptación de China y Rusia a una relación asimétrica entre dos estados con identidad de gran potencia. Así, la dinámica de sus relaciones advierte un intercambio tácito por el que Rusia asume que es China quien determina la política económica y comercial de la integración euroasiática; mientras China se aclimata a las exigencias narrativas de Rusia para sostener su relato de liderazgo político en Eurasia, el cual, a su vez, es condición necesaria para postularse como polo de un mundo multipolar. Una tolerancia a los anhelos geopolíticos rusos que no todos en China ven con buenos ojos. No olvidan que el relato ruso contiene una vocación performativa, esto es, que el acto lingüístico produzca realidad.

Referencias

BELLACQUA, J. Introduction Contemporary Sino-Russian Relations: Thirteen Years of a Strategic Partnership. In: BELLACQUA, J. (ed.). *The Future of China-Russia Relations*. Lexington: University Press of Kentucky, 2010. p. 1-13.

BLANK, S. The Context of Russo-Chinese Military Relations. *American Foreign Policy Interests*, v. 35 n. 5, p. 243-253, 2013.

BOLT, P. J.; CROSS, S. N. *China, Russia, and Twenty-First Century Global Geopolitics*. Oxford: Oxford Scholarship Online, 2018.

BORDACHEV, T. Novoe evrazistvo ["Nuevo eurasianismo"]. *Russia in Global Affairs*, n. 5, 14 oct. 2015. Disponible en: <http://www.globalaffairs.ru/number/Novoe-evraziistvo-17754>. Acceso en: 23 de noviembre de 2020.

BORDACHEV, T. *Russia's Pivot to the East and Comprehensive European Partnership*, Moscú: Valdai Discussion Club, 2016. Disponible en: <https://valdaiclub.com/a/highlights/russia-pivot-to-the-east-and-comprehensive/>. Acceso en: 23 nov. 2020.

BORDACHEV, T. *To Russia's Friends in Asia and Beyond*, Moscow, Valdai Discussion Club, 2017. Disponible en: <https://valdaiclub.com/a/highlights/to-russia-friends-in-asia-and-beyond/>. Acceso en: 23 nov. 2020.

BUSZYNSKI, L. Overshadowed by China: The Russia-China Strategic Partnership in the Asia-Pacific Region. In: BELLACQUA, J. (ed.). *The Future of China-Russia Relations*. Lexington: University Press of Kentucky, 2010. p. 278-280.

CARLSSON, M.; OXENSTIERNA, S.; WEISSMANN, M. *China and Russia – A Study on Co-*

peration, Competition and Distrust. **Ministry of Defense of Sweden Reports**, report FOI-R-4087—SE, 2016.

CHASE, M. S.; MEDEIROS, E. S.; STAPLETON, J. R.; RUMER, E. B.; SUTTER, R.; WEITZ, R. Russia-china relations. Assessing Common Ground and Strategic Fault Lines. **The National Bureau of Asian Research**, Special report 66, 2017.

CONNOLLY, R.; SENDSTAD, C. Russia's Role as an Arms Exporter: The Strategic and Economic Importance of Arms Exports for Russia. **Chatham House Research Paper**, Londres, 2017.

Cox, M. Not just 'convenient': China and Russia's new strategic partnership in the age of geopolitics. **Asian Journal of Comparative Politics**, p. 1-18, 2016.

DE ANDRÉS SANZ, J.; RUIZ-RAMAS, R. Charles Tilly's concept of revolution and the "color revolutions". In: FUNES, M.J. (ed.). **Regarding Tilly: Conflict, power and Collective Action**. Nueva York: Rowman and Littlefield Publishing Group, 2016. p. 135-156.

DIESSEN, G. **Russia's Geoeconomic Strategy for a Greater Eurasia**. Londres: Routledge, 2017.

FINANZ.RU. Kitai obyavil nerentavelnym shelkovi put cherez Rossii v Evropu ["China declares no rentable "silk road" through Russia to Europe"]. **Finanz-ru**, 20 jun. 2018. Disponible en: <https://www.finanz.ru/novosti/aktsii/kitay-obyavil-nerentabelnym-shelkovy-put-cherez-rossiyu-v-evropu-1027247658>. Acceso en: 23 nov. 2020.

FORBES. Novatek prodal Fondu shelkovogo puti 9,9% Yamal SPG [Novatek sold 9,9% of Yamal LNG to the Silk Road Fund]. **Forbes**, 17 dic. 2015. Disponible en: <http://www.forbes.ru/news/308637-novatek-prodal-fondu-shelkovogo-puti-99-yamal-spg>. Acceso en: 23 nov. 2020.

FREEMAN, C. P. New strategies for an old rivalry? China-Russia relations in Central Asia after the energy boom. **The Pacific Review**, v. 31, n. 5, p. 635-654, 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09512748.2017.1398775>. Acceso en: 23 nov. de 2020.

YING, F. How China Sees Russia: Beijing and Moscow are close, but not allies. **Foreign Affairs**, v. 95 n. 1, p. 96-105, 2016. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-12-14/how-china-sees-russia>. Acceso en: 23 nov. 2020.

GABUEV, A. **How Russia in Misreading Asia**. Moscú: Carnegie Center Moscow, 2014. Disponible en: <https://carnegie.ru/commentary/55776> Acceso en: 23 nov. 2020.

GABUEV, A. **Bigger, Not Better; Russia Makes the SCO a Useless Club**, **Moscow Carnegie Center**, jun. 23, 2017. Disponible en: <http://carnegie.ru/commentary/71350> Acceso en: 23 nov. 2020.

GARVER, J. W. **China's Quest: A History of the Foreign Relations of the People's Republic of China**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

GELB, L.; SIMES, D. A New Anti-American Axis?. **Council on Foreign Relations**, 6 jul. 2013. Disponible en: www.nytimes.com/2013/07/07/opinion/sunday/a-new-anti-american-axis.html. Acceso en: 23 nov. 2020.

GORDEYEV, V. Dvorkovich dopustil uchastie Kitaya v osvoenii strategicheskij mestorozhdeni ["Dvorkovich permitted the participation of China in the development of strategic deposits"]. **RBK**, Moscú, 27 feb. 2015. Disponible en: <http://www.rbc.ru/economics/27/02/2015/54f002189a794725e32ef80>. Acceso en: 23 nov. 2020.

KACZMARSKI, M. **Russia-China Relation in the Post-Crisis International Order**. Nueva York: Routledge, 2015.

KARAGANOV, S. The new Cold War and the emerging Greater Eurasia. **Journal of Eurasian Studies**, v. 9, n. 2, p. 85-93, 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.euras.2018.07.002>. Acceso en: 23 nov. 2020.

KASHIN, V. Is China Investing Much in Russia?. **Valdai Club**, 9 jun. 2017. Disponible en: <http://valdaiclub.com/a/highlights/chinese-investments-in-russia/>. Acceso en: 23 nov. 2020.

KAZAK, A. Time ripe for China and Russia to form an alliance - Chinese expert. **RBTH**, 17 mar. 2017. Accesible en: <https://www.rbth.com/international/2017/03/17/china-russia-alliance-expert-721688>. Acceso en: 23 nov. 2020.

KEDI, H. Russian Suspicions of China Hold Back Ties. **Global Times**, 24 jul. 2016. Disponible en: <http://www.globaltimes.cn/content/996163.shtml>. Acceso en: 23 nov. 2020.

KRAUTHAMMER, C. The Unipolar Moment. **Foreign Affairs: America and the World** (1990/91), v. 70, n. 1, p. 23-33, 1990. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1990-01-01/unipolar-moment>. Acceso en: 23 nov. 2020.

- KUHRT, N. **Russian Policy Towards China and Japan: the Eltsin and Putin periods**. Londres: Routledge, 2007.
- KUHRT, N. 'Russia and China: strategic partnership or asymmetrical dependence?'. In: AKAHA, T., y VASILIEVA, A. (eds.), **Russia and East Asia: Informal and gradual integration**, Londres y New York: Routledge, 2014. p. 91-108.
- KUHRT, N. Asia-Pacific and China. In: TSYGANKOV, A. P. **Routledge Handbook of Russian Foreign Policy**. Londres: Routledge, 2018. p. 254-268.
- LARIN, V. Russia and China: New Trends in Bilateral Relations and Political Cooperation. In: AZIZIAN, R.; LUKIN, A. (eds.). **From APEC 2011 to APEC 2012: American and Russian Perspectives on Security and Cooperation in the Asia-Pacific**. Honolulu, HI: Asia-Pacific Center for Security Studies; Vladivostok: Far Eastern Federal University Press, 2014. p. 178-189.
- LNG WORLD NEWS. Novatek inks Arctic LNG 2 deals with Chinese partners. **LNG World News**, 1 nov. 2017. Accesible en: <https://www.lngworldnews.com/novatek-inks-arctic-lng-2-deals-with-chinese-partners/>. Acceso en: 23 nov. 2020.
- LO, B. **Axis of Convenience: Moscow, Beijing and the New Geopolitics**. Londres: Royal Institute of International Affairs, 2008.
- LO, B. **A Wary Embrace: What the China-Russia Relationship Means for the World**. Melbourne: Penguin and Lowy Institute, 2017.
- LUKIANOV, F. My i novaya Azia [Nosotros y la nueva Asia]. **Sovet po Vneshnei i Ovoronnoi Politike**, 11 nov. 2013. Disponible en: <http://svop.ru/news/7661/>. Acceso en: 23 de noviembre de 2020.
- LUKIN, A. Russia in a Post-Bipolar World. **Survival**, v. 1, n. 58, p. 91-112, 2016a.
- LUKIN, A. Russia's Pivot to Asia: Myth or Reality?, **Strategic Analysis**, v. 6, n. 40, p. 573-589, 2016b.
- LUKIN, A. **China and Russia: The New Rapprochement**. Cambridge: Polity Press, 2018.
- MARTYNUK, V. Politicheskii soyuz Rossii i Kitaya neizbezhn, potomu chto vygoden obeim strana, [La alianza política ruso-china es inevitable porque es en interés de los dos países]. **Km.ru**, 19 may. 2014. Disponible en: <http://www.km.ru/world2014/05/19/vladimir-putin/740321politicheskisoyuz-rossii-i-kitaya-neizbezhn-potomu-chto-vy>. Acceso en: 23 nov. 2020.
- MORALES, J. Relaciones de Rusia con otras potencias en un mundo multipolar: Estados Unidos, Unión Europea y China. In: LÓPEZ JIMÉNEZ, J.Á.; MORALES HERNÁNDEZ, J., **La política exterior de Rusia: Los conflictos y la construcción de un orden internacional multipolar**. Madrid: Dykinson, S.L., 2017. p. 75-104.
- MORALES, J. Identidades e intereses de Rusia hacia Europa: de la inclusión limitada a la (auto-) exclusión. In: RUIZ-RAMAS, R.; DE ANDRÉS, J.; MORALES, J. **La Unión Europea y Rusia cara a cara: relaciones, conflictos e interdependencias**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020. p. 27-60.
- PANOV, P. Rossiya planiruet sozdat zoni svobodnoi torgovli s 12 stranami. **Izvestia**, 20 jun. de 2016. Disponible en: <https://iz.ru/news/618319>. Acceso en: 23 nov. 2020.
- PUTIN, V. **Plenary session of St Petersburg International Economic Forum**. 17 jun. 2016. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/52178>. Acceso en: 23 nov. 2020.
- ROZMAN, G. **The Sino-Russian Challenge to World Order: National Identities, Bilateral Relations, and East versus West in the 2010s**. Stanford: Stanford University Press, 2010.
- RUIZ-RAMAS, R. Del Greater Europe al Greater Eurasia: el Pivot to Asia de Rusia tras la crisis de Ucrania. In: RUIZ-RAMAS, R.; DE ANDRÉS, J.; MORALES, J. (eds.). **La Unión Europea y Rusia cara a cara**. Relaciones, conflictos e interdependencias. Valencia: Tirant lo Blanch. p. 165-190.
- RUIZ-RAMAS, R.; MORALES, J. Un año y medio de guerra en el Donbass: de abril de 2014 a agosto de 2015. In: RUIZ-RAMAS, R. (ed.). **Ucrania. De la Revolución a la Guerra del Donbass**. Salamanca: Comunicación Social, 2016.
- SAKWA, R. Rusia, Ucrania y la UE entre dos modelos: monismo frente a pluralismo. In: RUIZ-RAMAS, R.; DE ANDRÉS, J.; MORALES, J. (eds.). **La Unión Europea y Rusia cara a cara**. Relaciones, conflictos e interdependencias. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020. p. 108-122.
- STOKES, J. Russia and China's Enduring Alliance: A Reverse 'Nixon Strategy' Won't Work for Trump. **Foreign Affairs**, 22 feb. 2017. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-02-22/russia-and-chinas-enduring-alliance>. Acceso en: 23 nov. 2020.

STUENKEL, O. The Financial Crisis, Contested Legitimacy, and the Genesis of Intra-BRI-CS Cooperation. **Global Governance**, v. 4, n. 19, p. 611-630, 2013. Disponible en: <https://doi.org/10.1163/19426720-01904008>. Acceso en: 23 nov. 2020.

SUSLOV, D. The Limits of Global Containment: How to Win a New Cold War. **Valdai Discussion Club**, 2018. Disponible en: <http://valdaiclub.com/a/highlights/the-limits-of-global-containment/>. Acceso en: 23 nov. 2020.

THOMAS, A. Russia's Trade With the West Surges Even as Sanctions Mount. **The Wall Street Journal**, 12 abr. 2018. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/russias-trade-with-the-west-surges-even-as-sanctions-mount-1523534781>. Acceso en: 23 nov. 2020.

TRENIN, D. **True Partners?** How Russia and China See Each Other. Londres: Centre for European Reform, 2012.

TRENIN, D. **From Greater Europe to Greater Asia?** The Sino-Russian Entente. Moscú: Carnegie Moscow Center, 2015. Disponible en: <https://carnegie.ru/2015/04/09/from-greater-europe-to-greater-asia-sino-russian-entente-pub-59728>. Acceso en: 23 nov. 2020.

TRENIN, D. **Dynamism Hallmark of China-Russia Relations**. Moscú: Carnegie Moscow Center, 2018. Disponible en: <https://carnegie.ru/2018/03/19/dynamism-hallmark-of-china-russia-relations-pub-75821>. Acceso en: 23 nov. 2020.

WATTS, J.; LEDBERG, S.; ENGELBREKT, K. Brothers in Arms, Yet again? Twenty-First Century Sino-Russian Strategic Collaboration in the Realm of Defence and Security. **Defence Studies**, v. 4, n. 16, p. 427-449, 2016. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14702436.2016.1238747>. Acceso en: 23 nov. 2020.

WENMU, Z. ZhongE jiemengde xiandu mubiao he yiyi [“Los límites, objetivos y singnificados de formar una alianza chino-rusa”]. **Guanchazhe**, 5 mar. 2012. Disponible en: http://www.guancha.cn/ZhangWenMu/2012_03_05_66973.shtml. Acceso en: 23 nov. 2020.

WISHNICK, E. In search of the ‘Other’ in Asia: Russia–China relations revisited. **The Pacific Review**, v. 1, n. 30, p. 114-132, 2017.

WOLCZUK, K.; DRAGNEVA, R. The Eurasian Economic Union: Deals, Rules and the Exercise of Power. **Chatham House**, 2 may. 2017. Accesible en: <https://www.chathamhouse.org/2017/05/eurasian-economic-union>. Acceso en: 23 nov. 2020.

XUETONG, Y. “Eluosi kekao ma? [¿Se puede confiar en Rusia?]. **Guoji jingji pinglun (International Economic Review)**, n. 3, 2012.

YUJUN, F. My view on Contemporary China-Russia Relations. **Asan Forum**, 25 jul. 2014. Disponible en: <http://www.theasanforum.org/chinese-view/>. Acceso en: 23 nov. 2020.

ZHAO, H., Zhong-E guanxi zhibianle ma? [¿Han cambiado las relaciones chino rusas cualitativamente?], **Zhongguo xuanju yu zhili**, Junio 6, 2016. Disponible en: <http://www.chinaelections.com/article/778/242900.html>. Acceso en: 23 nov. 2020.

ZHAO, H. Greater Eurasian Partnership: China's Perspective. **China International Studies**, v 68, p. 68-84, 2018.

ZIEGLER, C. E. Russia and China in Central Asia. In: BELLACQUA, J. (ed.). **The Future of China-Russia Relations**. Lexington: University Press of Kentucky, 2010. p. 233-265.



La subinformación en las manifestaciones pro-democráticas de Hong Kong: una revisión desde la prensa doméstica de China y Hong Kong

Subinformation in China-Hong Kong relationship: a REVIEW from the domestic press of China and Hong Kong

A subinformação nas manifestações pro-democráticas de Hong Kong: uma REVISÃO desde a imprensa doméstica de China e Hong Kong

1. Maestra en estudios del Desarrollo Global y doctoranda en la Universidad Autónoma de México.

Sonia Evangelina Alcántar Jaime¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2020v8.n3.p48

Recibido el: 17 de diciembre de 2019

Aprobado el: 11 de mayo de 2020

RESUMEN

La subinformación es la sustracción de datos esenciales en noticias publicadas por la prensa, misma que dificulta la construcción de un panorama íntegro sobre un acontecer político. A diferencia de la desinformación, la cual tergiversa intencionalmente información con el fin de engañar y confundir a la audiencia, la subinformación encubre datos importantes sin atención a las características de factualidad e imparcialidad, propias del ejercicio periodístico. En esta distinción conceptual, el presente artículo sostiene que la prensa publica mayor subinformación que desinformación, pero que ambas tienen un impacto similar en la opinión pública relativo a temas políticos particulares. Como caso paradigmático, el objetivo de este ejercicio es exponer la relación de la subinformación entre la República Popular China y la Región Administrativa Especial de Hong Kong, con el fin de conocer cuáles el impacto subinformativo de la prensa en la opinión pública regional sobre las protestas de Hong Kong en 2019. A través de un análisis cualitativo y cuantitativo de los titulares noticiosos de la prensa más influyente en ambas regiones, se recopilan sugerencias útiles en la alfabetización mediática sobre los procesos en lo relacionado a las últimas protestas políticas y su mediación en la prensa.

Palabras clave: Subinformación. Prensa. Protestas. Hong Kong. China.

ABSTRACT

Subinformation is the subtraction of essential data published in news by the press, which makes difficult the construction of a complete picture from a political event. Unlike disinformation, which intentionally misrepresents information in order to deceive and confuse the audience, sub-information conceals impor-

tant data without attention to the characteristics of factuality and impartiality, typical of the journalistic exercise. In this conceptual distinction, this article argues that the press publishes more subinformation than disinformation, but also that both have a similar impact on public opinion regarding political affairs. As a paradigmatic case, the aim of this exercise is to expose the relationship of the subinformation between the People's Republic of China and the Special Administrative Region of Hong Kong, in order to know what the subinformative impact of the press is in regional's public opinion about the Hong Kong protests in 2019. Through a qualitative and quantitative analysis of the most influential news headlines in both regions, useful suggestions are gathered in media literacy on subinformative processes in relation to latest political protests and mediation in the press.

Keywords: Subinformation. Press. Protests. Hong Kong. China.

RESUMO

A subinformação é a subtração de dados essenciais nas notícias veiculadas pela imprensa, o que dificulta a construção de um panorama completo de um acontecimento político. Ao contrário da desinformação, que intencionalmente deturpa as informações a fim de enganar e confundir o público, a subinformação oculta dados importantes sem levar em conta as características de factualidade e imparcialidade típicas do jornalismo. Nessa distinção conceitual, este artigo argumenta que a imprensa publica mais subinformação do que desinformação, mas que ambas têm impacto semelhante na opinião pública em relação a questões políticas específicas. Como um caso paradigmático, o objetivo deste exercício é expor a relação de subinformação entre a República Popular da China e a Região Administrativa Especial de Hong Kong, a fim de saber qual é o impacto subinformativo da imprensa na opinião pública regional sobre os protestos em Hong Kong em 2019. Por meio de uma análise qualitativa e quantitativa das manchetes da imprensa mais influente em ambas as regiões, sugestões úteis são reunidas na educação midiática sobre os processos relacionados aos últimos protestos políticos e sua mediação na imprensa.

Palavras-chave: Subinformação. Imprensa. Protestos. Hong Kong. China.

La subinformación en las manifestaciones pro-democráticas de Hong Kong: una revisión desde la prensa doméstica de China y Hong Kong

Alrededor de las 6 de la tarde del sábado 2 de noviembre de 2019, un joven fue herido de gravedad al explotarle una granada de gas lacrimógeno lanzada por la policía de Hong Kong. El incidente ocurrió cerca del *Times Square* en *Causeway Bay*, durante la semana 22 de protestas antigubernamentales consecutivas. La detonación de la bomba causó una herida profunda en la parte superior izquierda de la espalda de la víctima, quien participaba como voluntario socorrista de las manifestaciones en Hong Kong Island. Después de brindarle los primeros auxilios, fue trasladado inmediatamente al Hospital *Ruttonjee* para ser atendido (Anexo 1). Medios de comunicación locales como el *Ming Pao News* y el *City Broadcasting Channel* cubrieron la noticia (明報新聞網 MING PAO NEWS NET, 2019; 城市廣播 CITY BROADCASTING CHANNEL, 2019), pero los medios tradicionales chinos centraron su atención en otro informe.

Aquella misma tarde, un grupo de manifestantes radicales vandalizaron las oficinas de la agencia de noticias *Xinhua*, en el distrito *Wan Chai*

de Hong Kong Island. Los agresores lanzaron bombas de pintura, quebraron los vidrios de la entrada principal, grafitearon las paredes, y prendieron fuego al lobby del edificio, además de dañar otros espacios públicos (JIM; KWOK, 2019). El tratamiento de la cobertura mediática fue distinto: por un lado, el portal web oficial de *Xinhua Agency* enfocó sus titulares en los actos vandálicos de los protestantes a su oficina central en Hong Kong, el arresto de 200 personas y las 188 bombas de gasolina decomisadas (XINHUA, 2019). Asimismo, *The South China Morning Post* centró su atención en la agresión de los protestantes radicales con el titular: “El caos y la violencia descienden nuevamente en las calles de Hong Kong a medida que las tácticas policiales agresivas no logran detener a los manifestantes radicales” (SOUTH CHINA MORNING POST REPORTERS, 2019).

Además de las diferencias en el enfoque de las noticias entre ambos grupos de prensa, los primeros -hongkoneses independientes- publicaron los dos incidentes en sus sitios web, mientras que los segundos -tradicionales, uno de China y otro de Hong Kong- no compartieron información sobre el estudiante herido de la *Shue Yan University*, pese a que la noticia representa una de las lesiones físicas más graves a un civil durante las protestas en Hong Kong y de la cual las autoridades policiales no emitieron declaraciones durante los días siguientes (SHUE..., 2019). ¿Es este un caso de desinformación? ¿O es subinformación?

En el cambio de las estructuras de consumo informativo a nivel global, la prensa tradicional pierde credibilidad frente a la prensa independiente, sobre todo en lo relacionado a la desinformación o *fake news*. Sin embargo, en el entendido de que la desinformación se define como el proceso intencional de tergiversar una noticia con intereses particulares, ninguno de los medios anteriormente mencionados deformó, alteró o falseó los hechos; empero, ocultaron ciertos acontecimientos y tomaron enfoques editoriales distintos. A este fenómeno se le conoce como subinformación (SARTORI, 2015). De este planteamiento surgen las siguientes preguntas: ¿cuánto del contenido publicado por la prensa es desinformación y subinformación?, ¿cuál es el impacto de la subinformación en la opinión pública?

En ese contexto, el objetivo de este artículo es exponer la relación subinformativa entre la República Popular China y la Región Administrativa Especial de Hong Kong (HK), con el fin de conocer la correlación entre trato subinformativo de la prensa y la opinión pública de ambas regiones, y posteriormente extraer aprendizajes útiles para la alfabetización mediática subinformativa. Este texto sostiene que la prensa publica mayor subinformación que desinformación, pero que ambos casos comparten un impacto similar en la opinión pública. Debido a la compleja dinámica en el trato informativo respecto a los temas políticos de coyuntura, este escrito referencia como caso paradigmático inductivo la interacción mediática en cinco de las protestas pro-democráticas² más representativas en la escalada de violencia durante los primeros cinco meses del inicio formal de las manifestaciones de Hong Kong (16 de junio, 1 y 21 de julio, 12 de agosto y 20 de octubre de 2019). Para ello se recurre al análisis de discurso titular de los sitios de noticias más influyentes en ambas regiones con líneas editoriales disimiles: *Central China Television*, *Xinhua Agency*, *China Daily*, *Hong Kong Free Press*, *Radio Television Hong Kong* y *South China Morning Post*³.

2. Las protestas de Hong Kong son catalogadas como pro-democráticas en este artículo porque así asumen su identidad (HKDEMOCRACY M., 2019), y así los clasifica la prensa internacional.

3. Este estudio omite *The Standard* y *City Broadcasting Channel* por la naturaleza distinta de contenido.

Para acompañar cualitativamente las exposiciones de la prensa sobre el acontecer político de Hong Kong, este ejercicio se complementa con trabajo *in situ* y entrevistas a expertos, presentando aquí las visiones de tres distintos actores presenciales de las protestas: el Dr. Allan Au, de la *Chinese University of Hong Kong* (CUHK), experto teórico y empírico en medios de comunicación en China y Hong Kong; Sheeper y Jing, dos profesionistas y participantes activos de las protestas⁴.

El desarrollo de este artículo está dividido en cuatro apartados: la primera sección explora y define teóricamente el concepto de subinformación y su relación con el quehacer de la prensa contemporánea. En la segunda parte se explica la situación política de Hong Kong con relación a las protestas a partir de junio 2019 y los procesos de comunicación a través de los medios masivos tradicionales e independientes, incorporando los puntos de vista académicos y activistas de los entrevistados. En un tercer apartado se exponen los hallazgos cuantitativos y cualitativos del análisis de contenido sobre los enfoques titulares de la prensa online seleccionada. Finalmente, la última sección del artículo presenta una breve lista de sugerencias para aminorar los efectos de la subinformación.

Este documento está dirigido a la comunidad académica interesada en profundizar en los conceptos descriptivos de los fenómenos sociales en torno a los procesos de comunicación e información a través de la prensa. Asimismo, las conclusiones y sugerencias pretenden inquietar la revisión, rescate y búsqueda de nuevos conceptos aplicados en la compleja diversificación discursiva de la prensa contemporánea, en lo relacionado a la política local y regional.

¿Qué es la subinformación?

El concepto subinformación nace de las disciplinas informáticas computacionales y es definida como la sustracción de cierta información codificada en un aparato tecnológico A, lo cual dificulta que el aparato tecnológico B complete una tarea. Cuando hay insuficiencia de información codificada, los algoritmos del aparato tecnológico B conjeturan la información faltante: entre más información falta, más complejo es calcular la información carente y, por ende, completar una tarea. Definida así, la subinformación se relaciona con la Teoría Matemática de la Comunicación, propuesta por Shannon (1948), en donde el proceso de comunicación es completo cuando la información pasa íntegramente de un punto A al punto B. Pese a que actualmente los estudios sobre la prensa son más complejos que un proceso lineal básico, no puede ignorarse que del consumo informativo emanan el conocimiento y los saberes sociales (MACHLUP, 1962; LIPPMANN, 2013; SCHILLER, 1973); por tanto, dar seguimiento al proceso de producción y consumo de información a través de la prensa explica en parte la opinión pública sobre acontecimientos de interés público.

La subinformación no es un concepto utilizado en el campo de las Ciencias de la Comunicación, pero su práctica ha sido abordada por varias teorías como la instrumentalista, la teoría del *agenda settings* o la teoría del *gatekeeper*, aunque con otros nombres. En el plano periodístico comúnmente se homologa con el término *desinformación* porque su raíz

4. Los dos protestantes solicitaron el uso de sobrenombres por temor a represalias.

etimológica puede entenderse como “la ausencia de información” o “lo contrario a la información”. Empero, desde la academia, la construcción conceptual de la desinformación concluye que ésta se relaciona a la intención de tergiversar información y publicar noticias falseadas que provoquen engaño a la audiencia (PONSONBY, 1928, 1986; RODRÍGUEZ, 2018; SARTORI, 2015; JACQUARD, 1988; FOX, 1983). De tal forma, la subinformación deriva a ser un concepto que puede ser estudiado como una subrama de la desinformación, pero también como una categoría analítica independiente con especial énfasis en la comunicación política.

La diferencia entre desinformación y subinformación radica en que esta última es “una información totalmente insuficiente que empobrece demasiado la noticia que da, o bien, el hecho de no informar, la pura y simple eliminación de nueve de cada diez noticias existentes (...) por tanto, subinformación significa reducir en exceso” (SARTORI, 2015, p. 88). En términos generales, la agencia subinformativa se refiere a la muestra reducida de información fundamental para comprender un acontecimiento político, a través de los procesos de la producción y distribución de noticias. Al igual que en las disciplinas informáticas, entre más información falta por parte de la prensa, mayor complejidad de interpretación del acontecer político tendrá la audiencia. Así, la subinformación no significa la falsedad de una noticia, sino su reducción en exceso; este fenómeno puede ser también deliberado o no, en dependencia de intereses políticos, líneas editoriales determinadas, la naturaleza del ejercicio periodístico, ignorancia de un acontecimiento, o falta de recursos para reportear.

Origen del concepto: de adjetivo a verbo

A diferencia de las nociones subinformativas de las disciplinas informáticas computacionales y las discusiones académicas actuales en torno al significado de la subinformación (SARTORI, 2015), este concepto fue desarrollado por la teoría crítica latinoamericana de los años 70 y 80, definido como una condición propia de América Latina. El término fue propuesto por el periodista y académico venezolano Eleazar Díaz Rangel en la publicación *Pueblos Subinformados* (1976), donde denunció que: 1) las agencias internacionales de noticias mantienen subinformada a una población local al describir los acontecimientos políticos internos desde una visión externa, fomentando a ignorancia de su identidad y realidad cotidiana; 2) el gobierno local no se preocupa por transparentar la producción y difusión de información, y; 3) en consecuencia, el gobierno local obstruye que un pueblo cambie situaciones políticas locales que les son desfavorables.

El escenario latinoamericano ha cambiado desde entonces. Actualmente existen agencias locales, estatales y regionales, con propias líneas editoriales; por consiguiente, el concepto primario de Díaz Rangel (1976) no aplica en totalidad al contexto actual. Asimismo, tres décadas más tarde, el académico y periodista José Marques de Melo (2009) retomó el concepto subinformativo aplicado a las desventajas que provienen de la existencia de una brecha digital en América Latina. Para Marques (2009), al igual que para Díaz (1976) la subinformación es una condición que deriva de las desventajas latinoamericanas en la producción y distribución de noticias, cuyas causas son múltiples.

En este marco, ambos autores utilizaron el concepto de subinformación como un adjetivo calificativo para América Latina. Sin embargo, al retomar y verbalizar el concepto, la subinformación pasa a ser la acción de producción y distribución de un “nuevo recurso nacional” (KROLOFF; COHEN, 1977) que se relaciona directamente con la movilización de la opinión pública, más allá de la condición estática de una región. Si bien, el discurso internacionalmente consensuado promueve la democratización de la información a través del desarrollo tecnológico (HUMAN RIGHTS ACTION, 2003), la prensa, las brechas digitales, la alfabetización mediática, las decisiones políticas sobre internet, entre otras variables, condicionan los nuevos procesos de subinformación. Si el participio “subinformado” se verbaliza, la prensa es solo un actor más en el complejo entramado de *subinformar*. Así que, en el panorama actual, la acción subinformativa de la prensa responde a momentos y características políticas específicas de una región; sin embargo, al articularse particularidades y propiedades respecto a la producción, distribución y consumo informativo, pueden identificarse características subinformativas compartidas en distintas regiones.

La subinformación puede ser apreciada como un adjetivo, pero también como un verbo. Como adjetivo, la audiencia es el actor subinformado; como verbo, la prensa⁵ es uno de los múltiples actores que subinforman. Definir qué es lo que debe informarse a través de la prensa es una tarea subjetiva, de la que Sartori (2015) traza un camino: “las noticias que vale la pena publicar son aquellas que construirán una opinión pública sobre problemas públicos de interés público” (p. 88). Por tanto, la prensa es parte actoral de la compleja estructura que decide el contenido noticioso y brinda los recursos informativos para la construcción de la opinión pública.

¿Cómo se subinforma?

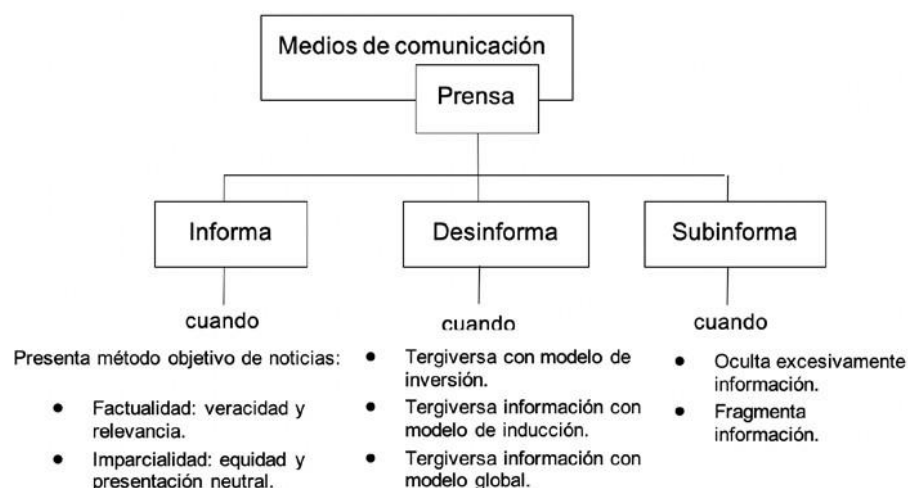
En el entendido de que la prensa tiene sus limitantes informativas, es necesario comprender que la objetividad del ejercicio periodístico no radica en el producto sino en el proceso de producción de noticias. Es decir, la producción de noticias objetivas debe cumplir con los requisitos mínimos de factualidad e imparcialidad (LIPPMANN, 2013; WESTERTÅHL, 1983). Asimismo, es importante destacar que las perspectivas del concepto subinformativo propuestos por Díaz Rangel (1976), Marques de Melo (2009) y Sartori (2015) en el campo de las Ciencias Sociales, aluden a la cantidad y calidad informativa exclusivamente de temas políticos producidos y distribuidos por prensa local y extranjera.

Sin hacer alusión al concepto subinformativo, la teoría que ha abordado la práctica de subinformación como una rama del quehacer periodístico con especial énfasis en el ocultamiento de información es la teoría instrumentalista. Ésta afirma que “las noticias sirven objetivamente a determinados intereses políticos” (PENA DE OLVERA, 2009, pág. 158). Según la clasificación de Perseu Abramo respecto a esta teoría (PENA DE OLVERA, 2009), existen cinco estrategias para distorsionar noticias. Las primeras tres pueden relacionarse a la desinformación: modelo de inversión, modelo de inducción, modelo global; y las últimas dos a la subinformación: modelo de ocultación, referido a la ausencia de hechos reales

5. Cabe hacer una aclaración conceptual: un medio de comunicación no es la prensa; pero la prensa sí es un medio de comunicación, porque el primer concepto “abarca todo tipo de manifestación cultural presente en el espacio público, como telenovelas y películas, por ejemplo, en tanto que el segundo se refiere a la producción de noticias” (PENA DE OLVERA, 2009, p.33).

en la producción de la prensa; y el modelo de fragmentación, donde los acontecimientos están divididos y desconectados entre sí, de modo que se evita conciencia crítica del contexto (ibid, 2009, p. 159-160).

Figura 1 - Modelo básico de características de la presentación de la noticia: información, desinformación y subinformación



Fuente: Elaboración propia basada en las características de la noticia de Lippmann, W. (2013) y los elementos de la distorsión en la teoría instrumentalista de Perseu Abramo referido por Pena de Olvera (2009).

Cuando la prensa oculta excesivamente información valiosa o la fragmenta de tal modo que no se perciben relaciones entre las nociones del acontecer político, entonces el ejercicio periodístico subinforma a la audiencia. Al subinformar, la prensa no procura distribuir información falsa, sino que, a través de la descripción de acontecimientos verídicos, se concentra la atención en ciertos actores y hechos que ignoran la procura- ción de una versión más íntegra del hecho político.

Tratamiento de la prensa en la relación China-Hong Kong

La Región Administrativa Especial de Hong Kong (HKSAR, por sus siglas en inglés) se encuentra en el proceso de renacionalización, el cual hace referencia al curso de reintegración política, económica y cultural a la República Popular China, después de haber sido colonia inglesa de 1841 a 1997. Con el fin de realizar la transición del sistema político occidental al comunismo chino, la Declaración conjunta del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Gobierno de la República Popular China sobre la cuestión de Hong Kong, aplicada el 1 de julio de 1997, establece las pautas de las leyes básicas para la construcción de la relación entre la HKSAR en la procuración de mantener la doctrina de Deng Xiaoping “un país, dos sistemas”, en el cual discursivamente el sistema socialista y sus políticas no deben ser practicadas en HKSAR durante 50 años y cuyo previo sistema capitalista y estilo de vida permanecerán sin cambios hasta 1947 (CONSTITUTIONAL AND MAINLAND AFFAIRS BUREAU, 2007).

A principios de los 80, en el plan del diseño la *Sino-British Joint Declaration*, el gobierno chino comenzó a cooptar élites locales para facilitar

la transferencia del poder y conformar la HKSAR. Algunas de estas élites fueron dueños de medios de comunicación, entre ellos Louis Cha, quien en su momento fue el dueño de *Ming Pao* y Sally Aw, dueño de *Sing Tao Group* (CHAN; LEE, 2007, p. 49). De este modo la cooptación es un medio por el cual el gobierno central chino ejerce influencia política a cambio de beneficios económicos entregados a los miembros de los medios de comunicación y a sus negocios personales, los cuales ascienden a más de la mitad de los periódicos locales de Hong Kong (p. 50). La prensa vinculada a los medios centrales de comunicación o con vínculos empresariales con China continental, rara vez presentan fuertes críticas a las políticas del gobierno chino. Sin embargo, debido a la estrecha relación que Hong Kong conformó entre la comunicad internacional, los valores occidentales de la prensa relacionados al estado de derecho, derechos humanos, libertades, democracia y economía han permanecido, conflictuando la renacionalización; aunque cada vez más, los periodistas de Hong Kong expresan una creciente percepción del gobierno central chino en instituciones claves como los medios masivos de comunicación (WEISENHAUS, 2014, p. 3).

La diferencia en el trato informativo en ambos sistemas es evidente; por un lado, los medios de comunicación en la República Popular China son controlados por el Partido Comunista de China, mientras en Hong Kong, además de los medios cooptados por el poder central, existen medios independientes, es decir, aquellos que son libres de control o intervención gubernamental y grupos de interés en su contenido. La independencia y la libertad de prensa corresponden a dos tópicos distintos pero relacionados en la misión del periodismo; por un lado, la prensa obtiene libertad al informar y opinar sin traba alguna; independencia cuando la opinión expresada es propia de la prensa y no de terceros; a estas dos condiciones se le suma la característica de honestidad para “usar esa libertad e independencia en la búsqueda de la verdad y de acuerdo a un profundo sentido de responsabilidad” (MIRÓ QUESADA, 1986, p. 7).

Cabe destacar que las condiciones de libertad, independencia y honestidad son principios fundamentales de las democracias, puesto que la idea de la prensa independiente “puede ser y debería ser el instrumento más vital y efectivo que demuestre una sociedad democrática para su propio avance y protección” (BOWELS, 1906). La libertad de prensa que es asociada a la independencia de ésta se establece en el Art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Por tanto, en la herencia periodística de Hong Kong aún se conservan valores del pensamiento occidental respecto a la libertad de expresión y, en algunos casos, de independencia. El valor de esta libertad es fundamental en la región de hongkonesa, al ser parte de su sistema democrático actual, pues busca la circulación de noticias, información, ideas, comentarios y opiniones bajo la propia autoridad del medio de comunicación (WEISENHAUS, 2014). En este sentido, en la Declaración conjunta del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Gobierno de la República Popular China sobre la cuestión de Hong Kong enfatiza en el punto 5 del apartado 3 que actual sistema social y económico en Hong Kong permanecerá sin cambios durante los 50 años de transición, así como su estilo de vida, derechos y libertades, incluyendo los de expresión y prensa (CONSTITUTIONAL AND MAINLAND AFFAIRS BUREAU, 2007).

Hong Kong mantiene una postura de internacionalización occidentalizada respecto a lo que se cree del ejercicio periodístico, considerándolo objetivo, parte de la esfera pública y observador de las decisiones gubernamentales, al grado de ser considerado como una “función de democracia sustituta”, complementaria a la democracia en las instituciones políticas formales que están en la observancia del gobierno chino (CHAN; LEE, 2007, p. 52-54). De este modo, los medios de comunicación en Hong Kong se entienden como la “relación entre la renacionalización, internacionalización y localización”. Al ser oficialmente un territorio bilingüe, cuenta con la producción y consumo de medios de comunicación en inglés y chino, siendo este último el idioma proliferante en la prensa (GRUNDY, 2018). En esta región circula prensa local (que puede o no estar al servicio del poder central chino), la cual puede ser tradicional o independiente, y también prensa originaria de China continental, como el *China Daily News* y el *Global Times*. Por el contrario, en China difícilmente se accede a la información de la prensa local de Hong Kong. Las noticias que se consumen en China continental sobre Hong Kong provienen de los corresponsales de la propia prensa estatal al servicio del Partido Comunista chino.

La escalada de violencia en las protestas pro-democráticas de HK

A partir de junio 2019, los periódicos impresos y digitales, los canales televisivos, radiofónicos y *livestreams* en plataformas digitales viraron sus noticias al acontecer político de las protestas antigubernamentales en Hong Kong. Las marchas que al inicio solicitaban el retiro del proyecto de Ley de Extradición a China se intensificaron gradualmente hasta convertirse en el movimiento social más grande de Hong Kong desde el Movimiento Paraguas del 2014, cuyo sentir sobre la intervención de China continental en asuntos políticos y mediáticos aumentó desde 2018 (PEI, 2020). A la exigencia se añadieron nuevas demandas y acusaciones en contra del gobierno, las cuales fueron compartidas en inglés y en chino a través del portal web oficial de las protestas, todas ellas con evidencia probatoria (HONG KONG... 2019). Al menos una vez a la semana, jóvenes manifestantes salieron a las calles principales de Kowloon y HK Island con los emblemáticos gritos de protesta “Fight for freedom, stay with Hong Kong” y “Five demands, no one less”. Las cinco demandas específicas fueron:

- 1) Retirada absoluta del proyecto de Ley de Extradición (pasado a revisión el 4 de septiembre y retirada el 23 de octubre 2019).
- 2) Retracción de la designación “disturbios” a las protestas.
- 3) Amnistía para todos los manifestantes arrestados.
- 4) Establecimiento de una comisión independiente de investigación sobre la conducta policial.
- 5) Doble sufragio universal para las elecciones del Jefe Ejecutivo y el Consejo Legislativo.

La ausencia de un liderazgo aparente hizo notoria la diferencia entre dos grupos manifestantes: pacíficos y radicales. Ambos grupos vestían de negro y portaban máscaras para cubrir parte de su rostro; pero, mientras los primeros limitaron sus acciones a cantos, marchas, gritos y colocaron carteles en espacios públicos, los radicales rayaron paredes,

obstruyeron el paso de avenidas principales, incendiaron múltiples veces entradas de las estaciones del metro, e incluso llegaron a romper los vidrios de cadenas comerciales chinas, entre otros actos vandálicos.

La mayoría de la información producida y distribuida en China y Hong Kong sobre las protestas fue a través de la prensa tradicional, aunque esta última región pudo hacerlo también a través de la prensa independiente⁶. De acuerdo con el periodista y académico Allan Au (2019), los sitios de noticias que más influyen en China y Hong Kong se leen en los espacios digitales y no en los periódicos o televisión pues “la competencia está en los periódicos digitales y lo que se comparte por internet” (AU, 2019).

6. La prensa tradicional que migra a los espacios digitales sigue considerándose como “periodismo tradicional”. La prensa independiente que migra a los medios de comunicación tradicionales sigue considerándose independientes por la naturaleza de su origen, más allá de su tratamiento tecnológico.

Cuadro 1 - Administración de la principal prensa en China y Hong Kong en relación con las protestas del 2019

Nombre	Fundación	Administración	Tipo	Sitio oficial de internet
China Central Television (CCTV)	1958, Pekín	Partido Comunista de China	Tradicional	http://english.cctv.com/
China Daily	1981, Pekín	Partido Comunista de China	Tradicional	http://www.chinadaily.com.cn/index.html
City Broadcasting (CBC)	2014, Hong Kong	City University of Hong Kong Students' Union	Independiente	https://www.facebook.com/cityusu.cbc/
Hong Kong Free Press (HKFP)	2015, Hong Kong	Independiente: Hong Kong Free Press	Independiente	https://www.hongkongfp.com/
Radio Television Hong Kong (RTHK)	1928 y 1948, Hong Kong	Oficina de Comercio y Desarrollo Económico	Tradicional	https://www.rthk.hk/
South China Morning Post (SCMP)	1903, Hong Kong	Alibaba Group	Tradicional	https://www.scmp.com/
Xinhua News Agency	1931, Pekín	Partido Comunista de China	Tradicional	http://www.xinhuanet.com//

Fuente: Elaboración propia basado los datos proporcionados en la página web oficial de cada medio.

Los sitios de noticias mencionados en el cuadro 1 fueron los más consumidos para conocer el desarrollo de las protestas, según las apreciaciones del Dr. Allan Au (2019), las cuales coinciden con los activistas Sheepar (2019) y Jing (2019). Au (2019), al igual que el 51.9% de los periodistas de Hong Kong, considera que existe un nivel de censura en los medios de comunicación derivados de la relación con el poder central de China (CHAN; LEE, 2007, p. 50), pero algunos medios de información mantienen una sólida autonomía de incertidumbre hacia el futuro de la prensa local, en especial la *Radio Television Hong Kong* (RTHK), la plataforma para la que trabajó por más de 20 años. Los resultados de los estudios en el Centro de Comunicación y Opinión Pública de la Chinese University of Hong Kong, los hongkoneses se informan a través de los medios tradicionales aún rebasan el 90%, aunque con una reducción del 6.2% en el consumo televisivo entre el 2010 y el 2016; entre esas mismas fechas, el consumo de los medios de comunicación a través de internet incrementó en alrededor del 15% (CENTER FOR COMMUNICATION AND PUBLIC OPINION SURVEY, 2016). Esto indica que el consumo de los medios de comunicación masiva tradicionales ha bajado respecto a la plataforma de consumo, pero solo para trasladarse a las plataformas online pues “la mayoría de las personas comienzan a informarse por medio de las plataformas digitales, sean medios consolidados o nuevos” (AU, 2019), incluyendo la prensa tradicional y emergente (independiente o no).

Los manifestantes entrevistados insisten en que la prensa tradicional no ha perdido valor informativo en las plataformas tradicionales (impresión periódica, radio y televisión) u online, pero no todos son confiables (JING, 2019). Por ello, expresan que los medios de información entre los manifestantes y jóvenes menores de 30 años prefieren las redes sociales como medios informativos, y aunque se usan Facebook y YouTube como las redes más utilizadas, entre ellos mismos prefieren los chats privados y los sitios oficiales de la información, especialmente la Hong Kong Free Press (STATISTA, 2020; SHEEPER, 2019).

Uno de los objetivos secundarios de los protestantes era que la situación política local pudiese ser leída por países occidentales para atraer la atención internacional a sus demandas, pero están conscientes de que la prensa proveniente de China y aquella cooptada por el poder central chino en Hong Kong intervienen en la narrativa y limitan la visibilidad de sus narrativas locales (Anexo 2). Esto se debe a gran medida, de que los periódicos locales están escritos en chino, y representa para ellos un impedimento de sus discursos, pues “es necesario que más prensa local esté escrita en inglés para que otros países puedan leer lo que sucede” (SHEEPER, 2019).

Desafortunadamente solo hay dos periódicos -de impacto- publicados en inglés en Hong Kong: el SCMP y The Standard; sin embargo, ambos son sesgados. HKFP es una buena elección (...). También puedes leer RTHK, habían sido presionados por el grupo pro-Beijing durante mucho tiempo para cerrar su labor. Pero RTHK ha seguido mostrando lo que debería ser una verdadera organización de medios de comunicación. (SHEEPER, 2019)

7. Este artículo no toma como referencias los artículos de opinión de las editoriales de la prensa seleccionada, pues procura centrarse en la subinformación de la nota periodística como noticia.

Análisis cualitativo y cuantitativo de los titulares sobre protestas en HK

Localizar la subinformación en la prensa es una tarea compleja, pues pueden articularse distintas aristas por ejes temporales, temáticos o editoriales. Como un primer ejercicio de identificación subinformativa, en este escrito se contrastan los titulares de los sitios de noticias tradicionales e independientes de Hong Kong y China respecto al desarrollo de las manifestaciones los primeros cinco meses de protesta⁷. Para ello se toman como referencia cinco acontecimientos coyunturales que definen parte del desarrollo de las protestas en Hong Kong:

- *Domingo 16 de junio*. La marcha más grande registrada en la historia de Hong Kong, con la participación de 2 millones de personas, lo que representa más de un cuarto de la población hongkonesa que es de casi 7.5 millones. El reporte de la policía de HK registró la presencia de 338 mil manifestantes (VIDAL LIY, 2019).
- *Lunes 1 de julio*. Manifestantes irrumpen el Consejo Legislativo el día de la Conmemoración del traspaso de Hong Kong a China (WESTCOTT, 2019).
- *Domingo 21 julio*. Ataque en la estación del metro Yuen Long, donde al menos 45 personas fueron heridas. Los manifestantes aseguran la existencia de un vínculo entre la policía y los agresores, pues los oficiales policiacos tardaron su intervención (BLANDÓN RAMÍREZ, 2019).

- *Lunes 12 de agosto*. Toma del aeropuerto y cancelación de vuelos. El día 13 de agosto se cancelaron más vuelos que el día anterior, pero este ejercicio toma como referencia el primero de los días para conocer la difusión inmediata del acontecimiento (PROTESTAS..., 2019).
- *Domingo 20 de octubre*. El camión antidisturbios de la Policía de HK lanza líquido azul a la mezquita y otros recintos religiosos. La policía aseguró que fue contra manifestantes, pero después reconoció que fue un error (VIDAL LIY, 2019).

La CCTV, *China Daily* y la *Xinhua Agency*, pertenecientes al Partido Comunista de China, son los espacios online que representan de la visión gubernamental de China en la producción y distribución de noticias al interior y exterior de su territorio. En Hong Kong puede accederse libremente a estos sitios de internet en todas sus versiones de traducción lingüística. En cambio, no es posible consultar desde China continental los sitios del *City Broadcasting Channel* cuya plataforma oficial es a través de *Facebook*, ni hay acceso a los sitios del *Hong Kong Free Press*, *Radio Television Hong Kong*, *South China Morning Post*, ni a *The Standard*; por tanto, la información (o subinformación) que se consume al interior de China se reduce a la información permitida por el muro de fuego chino.

Gracias al almacenamiento digital en los portales web oficiales de la prensa, hoy es posible hacer una revisión de las notas archivadas para realizar una lectura sobre las nociones de corte político a disposición de consulta. Al buscar información sobre Hong Kong desde China continental, los buscadores online *China Daily News* y *Xinhua Agency* bloquean las páginas específicas a las fechas de protestas masivas como la del 16 de junio, desplegando un mensaje que dice “error en la búsqueda”, “no hay información disponible” o “la búsqueda contiene palabras sensibles”⁸.

Cuadro 2 - Titulares de distintos diarios sobre algunas manifestaciones pro-democráticas en HK⁹

Fecha	Sitios web abiertos China continental			Sitios web cerrados en China continental		
	CCTV ¹⁰	China Daily	Xinhua	HKFP	RTHK	SCMP
16 de junio	• EN. HKSAR chief executive announces suspension of fugitive law amendments, promises to continue explanation	• No hay información disponible en el portal chino ni en el portal inglés. El portal suprime las fechas: pasa del 15 de junio al 17 de junio	• CN. Hong Kong Kam Tin Mural Village: 200 nominal paintings of love paintings • All areas of life in Hong Kong support the Hong Kong SAR Government to suspend the revision of the Fugitive Offenders Ordinance	- Public anger seethes in Hong Kong ahead of another anti-extradition law rally - Hong Kong protesters occupy roads around Gov't HQ again, as huge anti-extradition law rally escalates - Hong Kong leader Carrie Lam apologizes over extradition row, as crowds occupy roads demanding her resignation	• Carrie Lam's apology not enough, protesters say • CE says sorry over extradition saga • We must fight for our rights, says Dennis Kwok • Banners appear on hills in Kowloon and HK Island • Ronny Tong laments justice has lost to politics • 'Loyal' officers unfairly smeared: police union	• As it happened: A historic day in Hong Kong concludes peacefully as organizers claim almost 2 million people came out in protest the fugitive bill

8. Esto ocurre en sus buscadores en chino, inglés y español de los mismos sitios de noticias.

9. Los titulares están en inglés para reducir al mínimo las diferencias en traducción, pues la prensa señalada de HK es originalmente inglesa y la prensa china ofrece también la opción, aunque con menos información. En el caso de la prensa china se buscó la información en ambos idiomas: se marca la diferencia con EN (English) o CN (Chinese) la secuencia del idioma en los titulares.

10. La Televisión Central de China limita la búsqueda de noticias sobre HK en el portal chino. Solamente permite el acceso hasta 30 páginas de búsqueda de las noticias más recientes. En su portal en inglés hay más contenido.

	Sitios web abiertos China continental			Sitios web cerrados en China continental		
Fecha	CCTV	China Daily	Xinhua	HKFP	RTHK	SCMP
1 de julio	• EN. Hong Kong marks anniversary of return with tech	• EN. Lam vows to give HK a new start • Massive rally in support of Hong Kong police • 165,000 rally for city police • CN. Hong Kong celebrates 22nd anniversary of reunification flag-raising ceremony	• EN. Hong Kong celebrates 22nd anniversary of return to motherland with various activities • CN. Creativity Trend Music Carnival" opens in Hong Kong to showcase Hong Kong achievements • Yaoxiang Jiang Huan Ching Chung City Achievements Hong Kong 22nd Anniversary Celebration Series Released • Hong Kong citizens launch rally to support police enforcement • Hong Kong K celebrated the ceremony and the reception of the flag to celebrate the 22nd anniversary of the return to the homeland • Five thousand citizens spelled "I love Hong Kong" and sent a blessing to love for SAR's birthday	• 'Free Hong Kong': Thousands rally for democracy, as anti-extradition protesters occupy roads, clash with police • Hong Kong protesters occupy legislative chamber after smashing windows, vandalizing corridors • Organizers say 550,000 attend annual July 1 democracy march as protesters occupy legislature	• Govt, allies condemn 'violent, radical protesters' • UK's Hunt stresses Joint Declaration, Hong Kong autonomy • HKU poll ends on a low for Carrie Lam • Police say 'unknown' fluid hurled at officers • Protesters walked into a police trap: lawmaker • Police fired tear gas in Legco clearance operation	• A day of unprecedented violence in Hong Kong as protesters storm the Legislative Council and police fire tear gas
21 de julio	• EN. Residents of China's Hong Kong rally to appeal for peace, stability • HKSAR gov't strongly condemns protesters' storming of liaison office of China's central gov't	• 316,000 rally in HK in support of police, seek end to violence	• EN. Residents of China's Hong Kong rally to appeal for peace, stability • CN. Hong Kong SAR government spokesman strongly condemns radical protesters to attack central government agencies in Hong Kong	• Hong Kong braces for fresh anti-gov't march amid increased security measures • Hong Kong activists hurl eggs, ink balloons at top China office, after huge anti-extradition law demo • Hong Kong anti-gov't protesters occupy roads and swarm around legislature, police HQ and China's top office • Hong Kong police deploy tear gas, rubber bullets against protesters as gov't slams 'direct challenge to national sovereignty'	• Tens of thousands join new extradition bill march • Freedom, democracy still the goals: Chu Hoi-dick • Security beefed-up ahead of Sunday's rally • Marchers ignore police, head towards Admiralty • Riot police, protesters play cat and mouse • Yuen Long MTR Station closed after violent attacks	• Third major march against extradition bill turns Hong Kong's financial district into battleground, sparks violent attacks on protesters by mob in Yuen Long • Protesters vandalize Beijing's office in Hong Kong after hundreds of thousands attend third major march against extradition bill • As it happened: Hong Kong police fire rounds of tear gas in heart of city, while violence breaks out in Yuen Long • Rod-wielding mob dressed in white storms Hong Kong's Yuen Long MTR station, attacks protesters and passers-by

	Sitios web abiertos China continental			Sitios web cerrados en China continental		
Fecha	CCTV	China Daily	Xinhua	HKFP	RTHK	SCMP
12 de agosto	• EN. Stephen Perry on current situation in HK • The real truth behind "PEACEFUL" HK protests • Hong Kong celebrities vow to protect Chinese flag	• Passengers stranded at Hong Kong International Airport • 149 arrested for illegal protests, violence over weekend • Hong Kong citizens denounce violent protests • HK airport authority cancels all flights for rest of day • Opposition camp condones violence so as to paralyze Hong Kong • HK govt outraged by violence over the weekend	• EN. Hong Kong police arrest 149 people during protests in last few days • Liaison office of China's central gov't in Hong Kong condemns radical, illegal atrocities • Smoothly functioning commerce in Hong Kong "fundamentally important": AmCham China • Hong Kong airport resumes operations with over 200 flights still cancelled • All flights in and out Hong Kong airport cancelled again • One police officer seriously injured by gasoline bombs in Hong Kong • CN. A spokesman for the HK and Macao Affairs Office of the State Council severely condemned the attack of a gasoline pump by a handful of mobs in Hong Kong • HK Liaison Office: Severely condemns extreme illegal violence • Ministry of Foreign Affairs: urges the United States to stop intervening in HK affairs immediately	• Cathay Pacific warns staff of dismissal for participating in Hong Kong 'illegal protests' • 'Cruel to both sides': Hong Kong protests divide neighborhood with police families • Hong Kong police make bloody arrest, assisted by officers suspected to be undercover as protesters • Hong Kong police shoot projectiles at close range in Tai Koo, as protester suffers ruptured eye in TST • China slams Hong Kong protest violence as 'terrorism' as People's Armed Police drive through neighboring Guangdong • All flights cancelled out of Hong Kong as thousands of protesters besiege airport over police violence • Hong Kong police top brass face barrage of questions over use of weapons, injuries, undercover tactics	• Hong Kong airport closure casts pall over markets • MTR stations back to normal after violent clashes • Woman's eye ruptured during TST clashes: sources • Beijing likens extradition protests to terrorism - Trapped travelers scramble for new plans	• Hong Kong leader Carrie Lam fights back tears as she warns protesters, they are pushing city 'into an abyss' • Canada's Justin Trudeau extremely concerned about Hong Kong, urges China to be careful • Political solution only way to return Hong Kong to peace and stability • North Korea offers support for Beijing over Hong Kong protests, condemning 'foreign forces' • Stranded passengers at Hong Kong International Airport • Flights out of Hong Kong International Airport cancelled as anti-government protesters occupy terminal building
20 de octubre	• CN. Hong Kong trains on the mainland are temporarily suspended today • EN. New Beijing airport open to international flights	• Lam's 3rd Policy Address is interrupted • Hong Kong rioters go on vandalism spree	• EN. China urges U.S. to stop interfering in Hong Kong affairs • Rioters firebomb police station, vandalize facilities in renewed violence in Hong Kong • Hong Kong police need to use appropriate force in response to violence: HKSAR chief executive.	• Hundreds of thousands defy protest ban in Hong Kong amid tear gas, vandalism and Molotovs, as mosque hit by water cannon dye • Hong Kong police accused of targeting mosque with water cannon blue dye as communities conduct clean-up	• Spraying of water at Kowloon Mosque an 'accident' • MTR services to again end at 10 pm on Sunday • Universal suffrage the only solution: Kwok Ka-ki • MTR says more stations to close after attacks • Police seize petrol bombs, two arrested • Tear gas, water cannon deployed at Tsim Sha Tsui	• Hong Kong leader Carrie Lam pledges other options if police conduct probe cannot quell public anger at force handling of anti-government protests • Rampaging mobs stage an arson spree in Hong Kong setting mainland Chinese-linked shops and metro stations ablaze and hurling petrol bombs at police • Political strategist Lynton Crosby says Hong Kong government must deal with issues head on to resolve crisis • Arrest and detention of children over Hong Kong's anti-government protests raise questions on police treatment and legal process

Fuente: Elaboración propia con la base de datos online de los sitios de noticias de China y Hong Kong (CHINACENTRAL TELEVISION 中国中央电视台, 2019; CHINADAILY, 2019; HONG KONG FREE PRESS HKFP, 2019; RADIO TELEVISION HONG KONG 香港電台網站, 2019; SOUTH CHINA MORNING POST SCMP, 2019; XINHUA NEWS AGENCY 新华通讯, 2019). La búsqueda de información se realizó en octubre y noviembre 2019 desde China y Hong Kong.

El cuadro 2 expone las diferencias en el trato informativo de un acontecimiento en el plano descriptivo de la noticia. Ninguno de los encabezados es falso cualitativamente, pues todos pueden ser comprobados con noticias publicadas por la prensa local e internacional. En esta búsqueda pueden identificarse, al menos, seis tipos posiciones desde los cuales narrar la noticia: 1) ciudadanos hongkoneses a favor de la paz y acciones policiacas; 2) participantes de protestas pacíficas; 3) participantes de protestas radicales y sus afectaciones públicas; 4) agresiones policiales y de mafias en contra de protestantes; 5) declaraciones gubernamentales específicas sobre las protestas, y; 6) aquellos pronunciamientos de otros gobiernos y empresas sobre temas relacionados a las protestas. En la Tabla 1 se resume cuantitativamente el contenido de los titulares de noticias según el enfoque designado en las notas periodísticas.

Tabla 1 - Análisis cuantitativo de enfoques noticiosos de la prensa china y hongkonesa

	CCTV		CD		Xinhua		Fuentes chinas	HKFP		RTHK		SCMP		Fuentes hongkonesas
Temas tratados	#	%	#	%	#	%	%	#	%	#	%	#	%	%
Hongkoneses en petición por paz y apoyo a la policía	1	11.1	4	33.3	3	15.8	20.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0.0
Protestas pro-democráticas pacíficas	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0.0	4	19.0	2	7.1	1	6.3	10.8
Protestas pro-democráticas radicales y afectaciones públicas	2	22.2	4	33.3	4	21.1	25.5	6	28.6	11	39.3	4	25.0	31.0
Agresiones policiales y mafias contra protestantes	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0.0	6	28.6	2	7.1	6	37.5	24.4
Declaraciones gubernamentales y de la policía sobre protestas	2	22.2	2	16.7	4	21.1	20.0	3	14.3	9	32.1	1	6.3	17.6
Declaraciones de gobierno, policiales y empresariales relacionadas a las protestas	1	11.1	2	16.7	1	5.3	11.0	2	9.5	4	14.3	4	25.0	16.3
Otros temas	3	33.3	0	0.0	7	36.8	23.4	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0.0
TOTAL	9	100	12	100	19	100	100	21	100	28	100	16	100	100

Fuente: Elaboración propia con la base de datos del cuadro 2.

Los hallazgos expuestos en la Tabla 1 exponen que los sitios de noticias CCTV, *China Daily* y *Xinhua Agency* etiquetan a todas las manifestaciones como radicales y causantes de perjuicio de los espacios públicos, al hacer uso de los adjetivos calificativos “vandalismo” y “violencia” en sus titulares. El 40% del contenido expone que la población y gobierno hongkonés, al igual que el gobierno chino, están en contra de la “violencia”, por tanto, de las manifestaciones en general, pues en el 25% de su contenido refuerzan discursivamente que las manifestaciones están relacionadas a un nivel de agresividad. Además, en los titulares ignoran los métodos policiales antidisturbios y en un 23.4% comparten otras noticias sobre Hong Kong no relacionadas a las protestas.

Por otro lado, los medios locales hongkoneses -dos de ellos tradicionales y uno independiente-, lejos de favorecer con titulares a las manifestaciones pacíficas, ocupan un 31% de su contenido en los actos de violencia y vandalismo de los protestantes radicales, un 6% más que los medios de China continental. Sin embargo, equilibra la descripción de actos por parte de los manifestantes radicales con las agresiones de la policía y otros actores como la mafia en Yuen Long en contra de los protestantes en casi el 25% de sus titulares. Y, a diferencia de los medios chinos, la HKFP, RTHK y SCMP muestran declaraciones gubernamentales sobre las protestas en Hong Kong de posturas a favor y en contra de la lucha antigubernamental (ver cuadro 2).

Los titulares aquí presentados tienen sustento y congruencia con otras fuentes informativas, es decir, la descripción de los acontecimientos es acertada y no desinformada. En la estricta definición académica, los titulares no desinforman, pero unos subinforman más que otros en la versión de los participantes de este acontecimiento político.

11. Este medio es identificado por los manifestantes entrevistados como pro-Beijing.

Relación subinformativa entre los titulares y la opinión pública hongkonesa

Los resultados aquí presentados coinciden con la opinión pública sobre las manifestaciones: el 90% de los chinos continentales rechaza las protestas en Hong Kong (JOV, 2019), por la supuesta “única versión” de la historia que se comparte en China. A diferencia de esta explicación, una publicación del SCMP¹¹ señala que el rechazo de la población china hacia las manifestaciones no deriva de la versión de los medios de comunicación sino de una conciencia cultural que procura evitar la violencia (YI, 2019). Desde esta perspectiva, China no tiene problemas por “falta de información”, pues existe la conciencia de que hay una censura¹², pero también conocen los medios para evadir el muro de fuego digital, además de que existen múltiples sitios de internet para informarse, pero el principal problema es la barrera lingüística (YI, 2019).

12. La subinformación no es sinónimo de censura, pero puede ser una subrama.

Por otro lado, según el estudio del *Centre for Communication and Public Opinion Survey* (2019), el 39% de los hongkoneses están en acuerdo con los manifestantes radicales, además de que el 70% está en desacuerdo con el uso de la fuerza policial en contra de estos protestantes. El estudio liderado por Francis Lee de la *Chinese Hong Kong University* revela que los propios manifestantes reconocen que las protestas iniciadas en junio tenían la intención de mantenerse pacíficas, pero las manifestaciones radicales son a las que el gobierno de HK presta atención (LEE *et al.*, 2019). Esto concuerda con el comentario de uno de los manifestantes entrevistados al decir: “Yo no participo los actos vandálicos, pero... No puedo decir nada, estoy de acuerdo con ellos -protestantes radicales-. De otro modo el gobierno no quiere escuchar” (JING, 2019).

Los hallazgos aquí expuestos a través del análisis discursivo coinciden con la opinión pública de ambas regiones; por ende, lo subinformado a través de la prensa refleja y refuerza la opinión pública. Con estos resultados no se pretende caer en un determinismo periodístico, ya que el fenómeno social de informarse es aún más complejo. El “ser informa-

do”, según la apreciación de Sartori (2015), requiere un esfuerzo del sujeto individual; sin embargo, los recursos disponibles de información son importantes en la construcción de la opinión pública porque el conocimiento de un acontecer político es el resultado de haber sido informado (MACHLUP, 1962; LIPPMANN, 2013; SCHILLER, 1973). La incorporación del concepto subinformación en las teorías de la comunicación evita el maniqueísmo información/desinformación, y propone la designación de nuevos conceptos que describan la complejidad del fenómeno social respecto a los procesos informativos en distintas regiones del mundo, sin dejar de lado las particulares del periodismo en de cada zona.

Primeras lecciones sobre la subinformación

Los resultados de este análisis confirman la estrecha correlación entre la práctica subinformativa de la prensa y la opinión pública, diferenciadas en dos regiones polarizadas en el trato de la información. Es así como la relación de subinformación entre la Región Administrativa Especial de Hong Kong y la República Popular China sugiere una pizarra de aprendizaje respecto a la subinformación sobre movimientos sociales. Los acontecimientos políticos en distintos Estados, cada uno con sus particularidades se encamina a la tendencia de virar hacia las plataformas digitales como principales medios de información, propiciando escenarios fértiles para la alfabetización mediática sobre política local y regional pues, en ocasiones, al igual que en China, las líneas de internet son cerradas (DÍAZ, 2019) y la prensa tradicional suele mantener una línea editorial que discrimina información importante para entender la complejidad de un acontecimiento político.

Las protestas en Hong Kong, y el trato subinformativo en ambos sistemas políticos, sugieren: 1) enfoques en la escalada de violencia, 2) noticias sobre población local en acuerdo o desacuerdo con las protestas, 3) líneas editoriales distintas de la prensa, 4) distribución de productos periodísticos locales estatales y privadas, y 5) el uso de las redes sociales como alternativa informativa. Derivado de la relación discursiva de subinformación de los titulares de la prensa china y hongkonesa, estas son algunas lecciones para la alfabetización mediática Latina respecto a la subinformación:

1. *La prensa no siempre desinforma, mayormente subinforma.* Con el desmoronamiento de la credibilidad de los medios de comunicación masiva tradicionales, existe una tendencia a etiquetarlos como medios de “desinformación” sin atender al marco conceptual de la palabra. Si bien es cierto que hay evidencia de *fake news* a través de estos medios tradicionales, también la hay en los medios alternativos; por tanto, la confirmación de información a través de la contrastación de fuentes siempre es la mejor recomendación para ambos casos. La alfabetización mediática consiste en comprender que cada medio tendrá una línea editorial que en ocasiones servirá a ciertos intereses políticos como lo estima la teoría instrumentalista del periodismo, pero parte de su contenido sigue los lineamientos éticos de la construcción de la noticia: factualidad e imparcialidad.

2. *“Ser informado” conjunta un verbo para convertirse en adjetivo.* “Ser informado” requiere un esfuerzo por parte de la audiencia, no es trabajo delegado a una prensa mediática. Independientemente de la cantidad de prensa consultada, es importante reconocer:
 - a) *La naturaleza de la labor periodística subinforma en un primer nivel.* La producción y distribución de noticias es compleja y no todo puede ser informado a través de un solo medio; horarios televisivos, espacios en papel, recursos humanos y problemas técnicos en lo digital son algunos de las restricciones que subinforman *a priori*.
 - b) *Tomar en consideración, al menos, dos líneas editoriales.* La lectura de líneas editoriales radicalmente distintas enriquece las perspectivas y marcos referenciales, incluso si la audiencia no simpatiza con ellas. Así también se reconocen las limitantes de contenido de cada prensa.
 - c) *Definir actores y perspectivas.* De este modo será más fácil identificar a quiénes se les da más voz en el espacio y sobre quiénes se subinforma.
 - d) *Leer prensa local e internacional sobre el tema de interés.* La prensa internacional tiene puntos de vista en la descripción de un hecho noticioso, que en ocasiones no son percibidos por la prensa local y sus líneas editoriales (ver sugerencia 5).
3. *Virar a las plataformas online de prensa libre.* Por su naturaleza, la prensa que pertenece a un medio masivo de comunicación está supeditada a las prácticas lucrativas de la “gran agencia”, pues no solo se dedican a producir información sino entretenimiento. Las plataformas de información no lucrativas relativas al periodismo 3.0 comúnmente procuran mantener una línea de periodismo crítico que sirva a la ética primaria del ejercicio periodístico (Pena de Olvera, 2009). Por tanto, y como este ejercicio comprueba, el periodismo independiente suele mantener un equilibrio en la presentación de los acontecimientos, dando voz a la mayoría de los actores involucrados en el acontecer político; aunque generalizar sería erróneo.
4. *Participar en los foros de discusión y crear aplicaciones alternativas.* Los manifestantes y periodistas de Hong Kong sugieren que uno de los medios más efectivos para adquirir información es a través de foros de discusión online y utilizar menos las redes sociales -en especial evitar *Facebook*-, pues éstos últimos solo muestran información sugerida para el perfil y no las noticias que les pueden ser útiles. “Estudios muestran que el uso de *Facebook* para mantenerse informado y comunicado en las manifestaciones es la peor estrategia” (AU, 2019), por ello “es mejor crear las propias fuentes de información, puedes mantenerte informado con las fuentes tradicionales, pero es más importante que todos conozcamos la información que consumimos” (SHEEPER, 2019). En consecuencia, la sugerencia es crear y promover canales propios de comunicación a través del espacio digital en el que se discuta la opinión pública después de la lectura de prensa tradicional e independiente.

5. *Superar la barrera lingüística*. Desde la perspectiva de Ren Yi (2019), pese a la gran muralla de fuego digital en China, existen canales online para obtener información a través de otros medios de lo que a modo superficial se encuentra en la red. De acuerdo con el sitio *Internet World Stats* (2017), el total de contenido en internet es en 53.1% en inglés y solo un 5% en español. Esto significa que es posible encontrar contenido de calidad sobre el acontecer local desde la prensa internacional (o, al menos, perspectivas y ejemplos que ayuden a entender realidades locales).

Estas sugerencias reinciden en la importancia de la alfabetización mediática en términos tecnológicos -en la creación de *apps* y búsqueda foros de discusión- y en la interpretación de la noticia -análisis de discurso y debate en los foros de discusión-, con el fin de enriquecer el proceso del ser informado en la conciencia de la posición activa de la audiencia. Los hallazgos de este ejercicio y las lecciones sugeridas son el primer acercamiento al campo fértil para la academia en la incorporación de conceptos que diversifiquen la posición maniqueísta información/desinformación sobre el ejercicio periodístico de la prensa tradicional e independiente, adaptada a regiones específicas.

Referencias

- @hkdnw1. HKDemocracyNow HK. 2 Noviembre 2019. Twitter: hkdnw1. Disponible em: <https://www.trendsmap.com/twitter/tweet/1190599325274951681>.
- AS IT happend: how another Hong Kong weekend of violence ended in clashes in Mong Kok and Causeway Bay, with Xinhua office smashed. **South China Morning Post**, 2 de noviembre de 2019. Disponible em: <https://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/3036069/chaos-and-violence-descend-again-streets-hong-kong>.
- AU, A. S.T. [Entrevista] Hong Kong: 5 nov. 2019.
- BLANDÓN RAMÍREZ, D. Hong Kong: decenas d4e heridos en nueva jornada violenta de protestas. **France 24**, Julio 1, 2019. Diponível em: <https://www.france24.com/es/20190722-hong-kong-heridos-protestas-ley-extradicion>.
- BOWELS, S. The Independent Press Its Opportunities and Duties. **The North American Review**, 183(596), 40-46, julio de 1906. Disponible em: <https://www.jstor.org/stable/25105593>.
- CCTV. **China Central Television** 中国中央电视台. 2019. Disponible em: <http://english.cctv.com>.
- CENTER FOR COMMUNICATION AND PUBLIC OPINION SURVEY. **Usage of Traditional and New Media**. 2016. Disponible em: http://www.com.cuhk.edu.hk/ccpos/en/research/New%20Media_Survey%20Results_2016_ENG.pdf.
- CHAN, J.M; LEE, F.L. Media and Politics in Hong Kong: A Decade after the Handover. **China Perspectives**, 49-56, 2007. Disponible em: <http://journals.openedition.org/chinaperspectives/1673>.
- CHINA DAILY. **China News**. Octubre, 2019. Disponible em: <http://www.chinadaily.com.cn/china/>.
- CONSTITUTIONAL AND MAINLAND AFFAIRS BUREAU. **Joint Declaration of the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the People's Republic of China on the Question of Hong Kong**. Julio, 2007. Disponible em: <https://www.cmab.gov.hk/en/issues/jd2.htm>.
- DÍAZ RANGEL, E. S. **Pueblos Subinformados (Subinformed countries)**. Caracas, Venezuela: Monte Ávila Editores, 1976.
- DÍAZ, M. Apagones de internet y censura en América Latina. **Derechos Digitales**. Derechos Humanos y Tecnología en América Latina, 18 Octubre 2019. Disponible em: <https://www.derechosdigitales.org/13924/apagones-de-internet-y-censura-en-america-latina/>.
- FOX, C. **Information and Misinformation: An investigation of the notions of information, misinformation, informing and misinforming**. Westport: Greenwood, 1983.

FRAGUAS DE PABLO, M. **La desinformación en la sociedad actual** (Disinformation in today's society). Madrid: ALICE y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1986.

FRAGUAS DE PABLO, M. **Teoría de la Desinformación** (Disinformation Theory). Madrid: Colección Mezquita, 1985.

GRUNDY, T. **TEDx-Tom Grundy**, Hong Kong Free Press: Powering a Media Outlet Through the Kindness of a City. YouTube. Disponible em: https://www.youtube.com/watch?time_continue=290&v=DT0JSGp_91U&feature=emb_logo.

HK DEMOCRACY M. **Hong Kong Democracy Movement**. 1 Julio 2019. Disponible em: https://hkrev.info/main_en.php.

HONG KONG FREE PRESS HKFP. **Hong Kong Free Press**. 2019. Disponible em: <https://www.hongkongfp.com>.

HUMAN RIGHTS ACTION. **Democratización de la Información** (Democratization of information). Noviembre 9 2003. Disponible em: <https://www.humanrightsaction.org/information/spanish.html>.

INDEPENDENT PRESS STANDARDS ORGANISATION. **Vision, Mission and Values of the Independent Press Standards Organisation**. 15 de Noviembre de 2018. Disponible em: <https://www.ipso.co.uk/what-we-do/vision-mission-and-values/>.

JACQUARD, R. **La Desinformación: Una manipulación del poder** (Misinformation: a manipulation of power). Madrid: Espasa, 1998.

JIM, C.; KWOK, D. Hong Kong protesters trash Xinhua agency office in night of violence. **Reuters**, 1 de Noviembre de 2019. Disponible em: <https://www.reuters.com/article/us-hongkong-protests/hong-kong-protesters-trash-xinhua-agency-office-in-night-of-violence-idUSKBN1XC03J>.

JOV. *¿Qué piensan los chinos continentales sobre las protestas en Hong Kong?* (What do the mainland Chinese think about the Hong Kong protests?). **DW**, 19 de agosto de 2019. Disponible em: <https://www.dw.com/es/qu%C3%A9-piensen-los-chinos-continentales-sobre-las-protestas-en-hong-kong/a-50083241>.

KROLOFF; COHEN. **The New Information Order**. Washington: Committee on Foreign Relations del senado de los Estados Unidos, 1977.

LEE, F.; TANG, G.; YUEN, S.; CHENG, E. **Onsite Survey Findings in Hong Kong's Anti-Extradition Bill Protests**. Centre for Communication and Public Opinion Survey, agosto de 2019. Disponible em: <https://www.dw.com/es/qu%C3%A9-piensen-los-chinos-continentales-sobre-las-protestas-en-hong-kong/a-50083241>.

LIPPMANN, W. **Public Opinion**. Madrid: Cuadernos de Langre, 2013.

MACHLUP, F. **The Production and Distribution of Knowledge in the United States**. New Jersey: Production Distribution, 1962.

MARQUES DE MELO, J. **Pensamiento comunicacional latinoamericano: Entre el saber y el poder** (Latin American communication thinking. Between knowledge and power). España: Comunicación Social, Ediciones y publicaciones, 2009.

MIRÓ QUESADA, A. **Periodismo independiente**. Jornadas Empresariales de Medios de Comunicación Independientes de Argentina, p. 7-22, Buenos Aires, 1968.

MORENO, G. La mitad del contenido de Internet está en inglés (Half of the internet content is in English). **Statista**, 24 de enero de 2017. Disponible em: <https://es.statista.com/grafico/7736/la-mitad-del-contenido-de-internet-esta-en-ingles/>.

PEI, M. China's Coming Upheaval. Competition, the Coronavirus, and the Weakness of Xi Jinping. **Foreign Affairs**, Mayo/Junio de 2020. Disponible em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-03/chinas-coming-upheaval>.

PENA DE OLIVERA, F. **Teoría del Periodismo (Journalism Theory)**. México: Alfaomega. Comunicación Social, 2009.

PONSONBY, A. **Falsehood in War-time, Containing an Assortment of Lies Circulated Throught the Nations During the Great War**. London: Gerland Publishing Company, 1928.

PRESS Freedom. Why is it important? **News Media UK**, 6 de Mayo de 2020. Disponible em: <http://www.newsmediauk.org/Current-Topics/Press-Freedom>.

PROTESTAS bloquean aeropuerto de Hong Kong (Protests block Hong Kong airport). **DW Noticias**, 12 Agosto 2019. Disponible em: <https://www.dw.com/es/protestas-bloquean-aeropuerto-de-hong-kong/av-49999949>.

RADIO TELEVISION HONG KONG 香港電台網站. 2019. Disponível em: <https://www.rthk.hk/>.

RODRÍGUEZ. **Fundamentos del concepto de desinformación como práctica manipuladora de la comunicación política y las relaciones internacionales** (Fundamentals of disinformation as a manipulative practice of political communication and international relations). Madrid: Complutense, 2018.

SARTORI, G. **Homo videns**. La sociedad teledirigida (Homo videns). Madrid: Taurus, 2015.

SCHILLER, H. **Mind Managers**. Boston: Beacon Press, 1973.

SHANNON, E. A Mathematical Theory of Communications. **Bell System Technical Journal**, 27, 379-423, 623-656, 1948. Disponível em: <<http://www.essrl.wustl.edu/~jao/itrg/shannon.pdf>>

SHEEPER. **S/T**. [Entrevista]. Correo electrónico y presencial. 2019.

SHUE Yan Seeks police explanation of student's burns. **The Standard Hong Kong**, 5 de noviembre de 2019. Disponível em: http://www.thestandard.com.hk/breaking-news.php?id=136591&story_id=136591&d_str=20191105&sid=4.

STATISTA. **Hong Kong**: social network penetration 2019. 2020. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/412500/hk-social-network-penetration/>.

VIDAL LIY, M. Dos millones de personas inundan Hong Kong para defender las libertades (Two million people flood Hong Kong to defend their freedom). **El País**, 16 de junio de 2019. Disponível em: https://elpais.com/internacional/2019/06/16/actualidad/1560692921_683769.html.

VIDAL LIY, M. Nuevos enfrentamientos entre la policía y manifestantes en Hong Kong (New clashes between police and protesters in Hong Kong). **El País**, 20 octubre de 2019. Disponível em: https://elpais.com/internacional/2019/10/20/actualidad/1571582389_900654.html.

WEISENHAUS, D. **Hong Kong Media Law**. Hong Kong: Paramount Printing Co, 2014.

WESTCOTT, B. Hong Kong's July 1 protests: What's happened so far. **CNN**, 1 de julio de 2019. Disponível em: https://edition.cnn.com/asia/live-news/hong-kong-july-1-protests-intl-hnk/h_78fe271ddbfe579d5ad76c0e441d6539.

WESTERSTÅHL, J. Objective News Reporting: General Premises. **Communication Research**(10), 403-424, 1983.

XINHUA NEWS AGENCY 新华通讯. 2019. Disponível em: <http://www.xinhuanet.com/>.

XINHUA strongly condemns vandalizing of its Hong Kong Office. **Xinhua Net**, 2 de noviembre de 2019. Disponível em: http://www.xinhuanet.com/english/2019-11/02/c_138523764.htm.

YI, R. Mainland Chinese who oppose Hong Kong's protests aren't brainwashed by censorship despite what the West might think. **South China Morning Post**, 25 de octubre de 2019. Disponível em: <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3034211/mainland-chinese-who-oppose-hong-kongs-protests-arent-brainwashed>.

城市廣播 CITY BROADCASTING CHANNEL. (2019, Noviembre 2). 銅鑼灣即時 | 中國製催淚彈炸傷急救員 傷者隨即倒地. **Causeway Bay al instante | Bomba de gas lacrimógeno de fabricación china fue la primera respuesta**. Los heridos cayeron inmediatamente al suelo (Causeway Bay Instant | Chinese-made tear gas bomb blasts first-aid injured). Retrieved from 城市廣播 City Broadcasting Channel, CBC: <https://www.facebook.com/cityusu.cbc/videos/vb.207097505984138/591363754941054/?type=2&theater>

明報新聞網 MINGPAONEWSNET. (2019, Noviembre 2). 紅色火災危險警告 **Advertencia de peligro de incendio** (Red fire hazard warning). Retrieved from 明報新聞網 Ming Pao News Net: <https://bit.ly/2PKqUO>

Anexo 1

Tweet de HK Democracy Now de Hong Kong donde se dan conocer las imágenes del socorrista que fue herido de gravedad en la espalda al explotarle una bomba de gas lacrimógeno durante las manifestaciones del 2 de noviembre 2019 (CHAN, 2019; @hkdnw1, 2019):



Anexo 2

Fotografía capturada por la autora durante las protestas en septiembre del 2019. Los carteles “Thank you for supporting Hong Kong!” agradecen a los individuos y grupos que apoyan su causa de diversas maneras en Hong Kong y fuera de su territorio.



Dinámicas de ciudades/región transfronterizas en América del Norte y China: Tijuana-San Diego y Zhuhai-Macao como casos de estudio.



Cross-border city / region dynamics in North America and China: Tijuana-San Diego and Zhuhai-Macao as case studies

Dinâmicas de cidades / regiões transfronteiriças na América do Norte e China: Tijuana-San Diego e Zhuhai-Macao como estudos de caso

Daniel Morales Ruvalcaba¹
José de Jesús López Almejo²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2020v8.n3.p71

Recibido el 04 de diciembre de 2019
Aprobado el 18 de mayo de 2020

RESUMEN

El objetivo general de este trabajo es contrastar dos casos paradigmáticos de ciudades/región transfronterizas que se desenvuelven en contextos geográficos y administrativos distintos, pero que permiten explicar otras realidades transfronterizas, más allá de los modelos de las eurociudades; nos referimos a los casos de Tijuana-San Diego en América del Norte y Zhuhai-Macao en el sur de China. Sostenemos que las características principales de las dinámicas transfronterizas en los casos analizados son la proximidad geográfica, los flujos económico-comerciales y circularidad migratoria masiva, más que la cooperación transnacional totalmente institucionalizada. En esta investigación encontramos que las intensas interacciones socioeconómicas que tienen lugar en los espacios transfronterizos que estudiamos cuestionan fuertemente las lógicas de las fronteras westfalias, sometiendo a crisis la concepción clásica del Estado-nación.

Palabras clave: Fronteras. Territorio. Ciudad/región. Cooperación transfronteriza. Relaciones internacionales.

ABSTRACT

The general objective of this work is to contrast two paradigmatic cases of cross-border cities / regions that develop in different geographical and administrative contexts, but that allow us to explain other cross-border realities, beyond the models of Eurocities; we refer to the cases of Tijuana-San Diego in North America and Zhuhai-Macao in southern China. We argue that the main characteristics of the cross-border dynamics in the cases analyzed are geogra-

1. Es Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Guadalajara), profesor-investigador en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Sun Yat-sen University en China (中山大学) e investigador nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores (México). Adicionalmente forma parte la REDCAEM (Red China y América Latina: Enfoques Multidisciplinarios) e participa del Comité Editorial de varias revistas especializadas en Relaciones Internacionales. Contacto: morales@mail.sysu.edu.cn. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-4304-3831>. 

2. Es Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Guadalajara) e investigador nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores (México). Adicionalmente es miembro de asociaciones internacionales, tales como la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI), de la International Studies Association (ISA-USA), y de The Indian Global Research Forum on Diaspora and Transnationalism [GRFDT-India]. Colabora como analista con el programa de radio 'Sin Censura con Vicente Serrano' (Chicago, EE.UU.) y con la cadena internacional de televisión 'HispanTV' (Tehrán, Irán). Contacto: jesuslopez Almejo@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-5006-8842>. 

phic proximity, economic-commercial flows, and massive migratory circularity, rather than fully institutionalized transnational cooperation. In this research we find that the intense socioeconomic interactions that take place in the cross-border spaces that we study, strongly question the logic of Westphalian borders, subjecting the classic conception of the nation-state to crisis.

Keywords: Borders. Territory. City/region. Cross-border cooperation. International relations.

RESUMO

O objetivo geral deste trabalho é contrastar dois casos paradigmáticos de cidades / regiões transfronteiriças que se desenvolvem em contextos geográficos e administrativos distintos, mas que nos permitem explicar outras realidades transfronteiriças, para além dos modelos das Eurocidades; referimo-nos aos casos de Tijuana-San Diego na América do Norte e Zhuhai-Macao no sul da China. Sustentamos que as principais características das dinâmicas transfronteiriça nos casos analisados são a proximidade geográfica, os fluxos econômico-comerciais e a circularidade migratória massiva, e não a cooperação transnacional plenamente institucionalizada. Nesta pesquisa constatamos que as intensas interações socioeconômicas que ocorrem nos espaços transfronteiriços que estudamos questionam fortemente a lógica das fronteiras westfalianas, submetendo à crise a concepção clássica de Estado-nação.

Palavras-chave: Fronteiras. Território. Cidade / região. Cooperação transfronteiriça. Relações Internacionais.

Introducción

Históricamente, el Estado-nación westfaliano había fungido como el principal garante del orden social y político, ejerciendo para ello una jurisdicción determinada por fronteras rígidas. Sin embargo, la masificación o “democratización” de las telecomunicaciones y los medios de transporte ha brindado la posibilidad a múltiples actores sociales –individuos, empresas, asociaciones religiosas, organizaciones no gubernamentales y agencias gubernamentales de distintos niveles– de trascender las fronteras nacionales contrarrestando con ello el control que el Estado-nación ejerce sobre sus fronteras y, por ende, en sus territorios nacionales: estas dinámicas han detonado procesos de globalización e intensificado los de regionalización. Ambos procesos no sólo han provocado una creciente permeabilidad en las fronteras estatales westfalianas, también han reestructurado las articulaciones entre lo local y lo internacional mediante la creación de espacios transfronterizos.

Al abordar el tema de las fronteras, se pueden mencionar dos situaciones diacrónicas: la primera se refiere a las fronteras duras westfalianas y rígidas, las cuales contribuyeron a la consolidación de los Estados nacionales, pues fueron “usadas como trincheras de contención que garantizaban la exclusión de aquellas variables exógenas –económicas, políticas, sanitarias, ideológicas e identitarias– consideradas lesivas a los sistemas nacionales” (DILLA; BRETON, 2018, p. 2); la segunda, corresponde a las fronteras flexibles o dinámicas, a las cuales desborda la globalización y las reduce a “líneas que cruzan los factores del intercambio económico –mercancías, capitales, personas, informaciones– al calor de los avances de

la mundialización capitalista” (DILLA; BRETON, 2018, p. 2). Desde esta segunda situación, la función de la frontera es la de unificadora social debido a la afinidad multidimensional que los actores colindantes comparten y que los acerca más entre sí, que a ellos con el resto de sus respectivas naciones. En este contexto, lo intrínseco de la frontera se asienta en su flexibilidad y dinamismo, pero es, sobre todo, la proximidad geográfica el factor que otorga una funcionalidad distinta al espacio, debido a que cataliza lo transfronterizo.

Como parte de dicha situación diacrónica, en pleno siglo XXI, se observan políticas orientadas al fortalecimiento de la nación en sus formas westfalias y las tendencias hacia la retransfronterización (teniendo como casos paradigmáticos la Administración Trump en Estados Unidos o el *Brexit* con el Reino Unido) que, simultáneamente, van acompañadas de procesos tendientes hacia una dinamización más intensa de los espacios urbanos que pertenecen a dos Estados nacionales distintos y están divididos por fronteras.

Al respecto, en las últimas décadas, los estudios sobre fronteras se han centrado mayoritariamente en la cooperación transfronteriza, tomando como caso paradigmático las llamadas eurociudades. Un aspecto que distingue a las eurociudades de otros modelos es la fuerte institucionalización de las dinámicas de la cooperación (GUEREÑO-OMIL; HANNAM; ALZUA-SORZABAL, 2014; LOIS, 2013). Por ello, cabe destacar que el modelo europeo dominante de transfronterización -sobre todo el que tiene lugar dentro del marco de la Unión Europea- se da en un escenario en el que las fronteras casi han desaparecido. Debido a esto, dichos modelos eurocéntricos no serían del todo representativos como objetos de estudio para explicar aquellos casos de fronteras rígidas en los que el fenómeno de lo transfronterizo ocurre, que es casi todo el mundo. Justo por ello es relevante plantear, ¿cuáles son las características de la transfronterización en ciudades o regiones donde la cooperación transfronteriza es informal o carente de institucionalización por la rigidez de las fronteras que las separan?

Para abordar dicha cuestión, proponemos como objetivo general de este trabajo contrastar dos casos paradigmáticos de ciudades/región transfronterizas que se desenvuelven en contextos geográficos y administrativos distintos pero que podrían arrojar datos que expliquen otras realidades transfronterizas alrededor del mundo: el primero corresponde a Tijuana-San Diego en América del Norte, con una frontera que opera bajo lógicas westfalias, pero que es extraordinariamente representativa de lo “binacional” y transfronterizo (ciudades/región divididas por una frontera internacional); el segundo corresponde a Zhuhai-Macao en el Sur de China, un caso *sui generis*, cuyas fronteras responden a lógicas postwestfalias bajo el esquema de “un país, dos sistemas” (ciudades/región dividida por una frontera nacional). Al contrastar casos disímiles, buscamos observar cómo la cooperación transfronteriza encuentra su principal motivación más en razones de proximidad geográfica en el marco de la globalización, de la que se derivan las dinámicas económicas y comerciales, así como la circularidad migratoria masiva, que en nacionalismos tradicionales.

Para abordar nuestros casos de estudio presentamos, brevemente, algunas reflexiones en torno a la ontología de las fronteras, la transfronterización y la ciudad/región transfronteriza. En esa lógica, organizamos este trabajo de la siguiente manera: en la primera sección, discutimos un marco conceptual sobre la transfronterización y las “ciudades/regiones transfronterizas”. En la segunda parte de la investigación, analizamos el caso norteamericano de Tijuana-San Diego, el cual destaca no sólo por tratarse de una de las ciudades/región más dinámicas del mundo, sino también por ser un punto de encuentro geoestratégico entre México y Estados Unidos. En la tercera sección, exponemos el caso Zhuhai-Macao, ciudad/región que se ubica al sur de China en la desembocadura del río Perla, y destaca por la proyección que el gobierno chino ha dado a esta área como punto de encuentro con el mundo. En la última parte, a modo de conclusión, presentamos un balance general de estas ciudades/región transfronterizas.

Transfronterización y ciudad/región transfronteriza

Una de las características principales de la globalización y la regionalización es que no sólo han provocado una creciente permeabilidad en las fronteras estatales en términos westfalianos, sino que también ha llevado a diversas ciudades a la reestructuración de las articulaciones entre lo local y lo internacional, a través de lo que ha sido denominado como espacios transfronterizos. Esto significa que alguna parte de las dinámicas ciudadinas cotidianas no sólo tienen lugar en el ámbito de lo local, sino que también se relaciona con lo internacional: esto adquiere especial relevancia en las ciudades transfronterizas.

En ese orden de ideas, entendemos como transfronterización al conjunto de procesos y dinámicas que se originan en un punto geográfico y concluyen en otro, en los que se diluye o flexibiliza una frontera y en los que se generan un tipo de gobernanza que rebasa la frontera. Así, la transfronterización o lo transfronterizo hace referencia a los procesos que han mutado de los espacios como lugar a los espacios como flujos (BLATTER, 2004), pues a pesar de las diferencias identitarias de los sujetos que habitan las zonas fronterizas, se generan -a partir de la proximidad geográfica y la interconexión cotidiana- ciertas dinámicas que desdibujan las fronteras westfalianas (sin anularlas) para dar origen y reforzar el fenómeno de lo transfronterizo.

Los procesos de globalización y regionalización no sólo han transformado las funciones de las fronteras, sino que también han planteado enormes desafíos para su entendimiento y análisis, motivando en las Ciencias Sociales los llamados estudios de frontera o limología (KOLOSSOV, 2006; LAINE, 2015; MEDINA, 2006; TAPIA, 2017). A finales del siglo XIX e inicios del XX se establecieron las bases de la nueva disciplina. Después de la II Guerra Mundial se observó un avance importante en ella, bajo el llamado enfoque tradicional, el cual “comprendió las fronteras como una realidad preocupándose por su permeabilidad” (TAPIA, 2017, p. 64). Fue a partir del fin de la Guerra Fría cuando los estudios transfronterizos lograron un despegue a través del desarrollo de perspectivas posmodernas, las

cuales han destacado “que todo el territorio estatal inmerso en intercambios económicos intensivos con otros países [y] las regiones fronterizas pueden convertirse en motores del crecimiento económico y centros de innovación” (KOLOSSOV, 2005, p. 622).

A lo largo de las dos primeras décadas del siglo XXI, los estudios transfronterizos han logrado consolidar importantes espacios de intercambio académico y difusión en revistas como *Journal of Borderlands Studies* (Canadá), “Si Somos Americanos” (Chile), “Estudios Fronterizos” (México), “Migraciones Internacionales” (México) o “Frontera Norte” (México), por mencionar algunas de las más difundidas. Los análisis ahí publicados muestran cómo los estudios fronterizos se han vuelto cada vez más multidisciplinarios, lo cual permitiría apuntar que lo *cross-boundary* (transfronterizo) ha incentivado los entendimientos *cross-disciplinary* (transdisciplinarios). Pero, ¿en qué cuestión se centra la literatura sobre transfronterización?

Según Heraldo Dilla, “las fronteras son crecientemente un asunto urbano” (DILLA, 2015, p. 16). Efectivamente, una de las manifestaciones más visibles de lo transfronterizo se observa en las aglomeraciones urbanas que se extienden en ambos lados de una frontera. Dichas localidades han sido analizadas bajo las etiquetas de ciudades transfronterizas, metrópolis transfronterizas o, de manera más amplia, regiones transfronterizas (BLATTER, 2004; DALL SCHMIDT, 2005; DILLA; BRETON, 2018).

En el contexto de las ciudades y procesos transfronterizos, uno de los temas que ha despertado mayor interés se refiere a la cooperación transfronteriza (GONZÁLEZ; GUALDA, 2020; HATALEY; LEUPRECHT, 2018; MEDINA, 2017). El principal referente empírico en el tema se encuentra en la Unión Europea, la cual se caracteriza por una fuerte institucionalización y por tener fronteras físicas sólo simbólicas. Sin embargo, la cooperación transfronteriza no se encuentra restringida o condicionada por la institucionalización, sino que ésta puede desenvolverse a nivel societal e, incluso, privado. Para observar este tipo de dinámicas -donde cooperación transfronteriza responde a lógicas distintas- proponemos estudiar los casos de Tijuana-San Diego y Zhuhai-Macao que se presentan como paradigmas de ciudades/región transfronterizas en contextos de fronteras rígidas (westfalianas y postwestfalianas). ¿A qué responde nuestra estrategia metodológica?

Primero, Tijuana-San Diego y Zhuhai-Macao son casos paradigmáticos, pues el primero, corresponde a una de las fronteras más rígidas, vigiladas y fortificadas del mundo que, sin embargo, no ha logrado detener la integración económica, ni el flujo migratorio; mientras que, en el segundo caso, hablamos de una frontera que divide temporalmente los territorios de una potencia emergente (China) y una de sus regiones autónomas (Macao) bajo el esquema de “un país, dos sistemas”. Ambos casos son relevantes para el análisis debido al volumen de interacción multiescalar, multifactorial y multisectorial entre las sociedades cuyas fronteras unen y separan al mismo tiempo.

Segundo, dada la naturaleza de los casos analizados, el concepto que mejor engloba y expresa la complejidad del fenómeno en cuestión es el de ciudad/región transfronteriza, en tanto que refiere a “agregaciones

de ciudades, suburbios y sus alrededores que [están] organizadas como sistemas integrados compuestos por redes de comunicación de infraestructuras” (PEZZOLI; MARCIANO; ZASLAVSKY, 2001, p. 4). Entendemos a la ciudad/región transfronteriza como un subsistema de ciudades que trasciende las fronteras estatales y se ubica espacialmente entre dos o más Estados. Al respecto, sostenemos la hipótesis de que los procesos de transfronterización que caracterizan a los casos de Tijuana-San Diego y Zhuhai-Macao, tienen su principal motivación en razones de proximidad geográfica, dinámicas económico-comerciales y circularidad migratoria masiva, más que en las lógicas de cooperación transnacional totalmente institucionalizada.

Ciudad/región transfronteriza en América del Norte: Tijuana-San Diego

En esta sección demostramos que, a pesar de los nacionalismos tradicionales, la construcción de Tijuana-San Diego como ciudades/región transfronterizas ha sido posible debido a la proximidad geográfica de Tijuana y San Diego, así como a la circularidad migratoria masiva, propia de la región y, en general, por las dinámicas económicas y comerciales mexicano-estadounidenses.

En el caso de Tijuana y San Diego, gracias al dinamismo comercial y económico que ronda el millón de dólares la hora, y a la circularidad migratoria (180 mil cruces al día) en las dos direcciones se vuelven complementarias. Y es que, a pesar de la existencia de una frontera rígida, tecnológica y policial, los individuos de un país trabajan en una ciudad y duermen en la otra; desayunan en una ciudad y almuerzan en la otra; poseen una casa en una ciudad y vacacionan en la otra los fines de semana (ORRACA, 2019). Esto genera que la relación de complementariedad entre ambas ciudades se vuelva pragmática y rompa significativamente con la narrativa nacionalista que históricamente las distancia. Por ejemplo, el número de trabajadores transfronterizos tijuanaenses en San Diego “ascendió de 21,463 en el año 2000 a 21,873, para el año 2015” (ORRACA, 2019, p. 456).

La relación transfronteriza de Tijuana-San Diego no se entendería sin la integración económica, comercial y migratoria más amplia que se da en el nivel binacional entre México y Estados Unidos, países que comparten una frontera física de más de 3,200 kms² de longitud (MENDOZA, 2006). Para ponerlo en contexto, es importante destacar que México es el primer socio comercial de Estados Unidos -por encima de Canadá y China (año 2019)- y que la interacción del comercio bilateral fue de US\$ 670 mil millones de dólares (2018), lo que se traduce en un comercio diario promedio de US\$ 1,500 millones, es decir, de US\$ 62.5 millones de dólares cada hora o poco más de US\$1 millón por minuto (BORDER TRADE ALLIANCE, 2019).

La ciudad/región Tijuana-San Diego hace parte medular de una región más amplia también conocida como Cali-Baja, la cual se compone de los condados (municipios en la equivalencia mexicana) de San Diego e *Imperial county* del lado californiano, mientras que del lado mexicano se incluye a seis municipios del estado de Baja California: Tijuana, Rosari-

to, Mexicali, Tecate, Ensenada y San Felipe. Esta región binacional de 58 mil kilómetros cuadrados concentra a 7.1 millones de habitantes (de los cuales 3.8 millones se consideran fuerza de trabajo activa) y cuenta con 90 universidades y 80 centros de investigación científica (lo que la hace atractiva como clúster educativo mundial). Cali-Baja, una de cuatro regiones de anclaje en las dinámicas económicas mexicano-estadounidenses (LEE; WILSON, 2014, p. 4-15), tiene además una infraestructura de comunicación de 6 puntos fronterizos (4 en Tijuana, 1 en Tecate y 1 en Mexicali), 3 aeropuertos internacionales (San Diego, Tijuana y Mexicali), así como 2 puertos marítimos (San Diego y Ensenada).

En ese contexto, la proximidad geográfica y la capacidad de consumo que existe en ambos lados de la frontera amplía las oportunidades de inversión, turismo, apertura de negocios y de emigración (MENDOZA, 2006). Ello genera que la narrativa nacionalista que aboga por fortalecer las fronteras rígidas, tanto del lado estadounidense, como del lado mexicano, sin eliminarse, pase a un segundo término al momento de interactuar; es decir, está presente, pero no como un impedimento para la interacción, sino como un rasgo distintivo. La misma región Cali-Baja que fue creada para potenciar cinco industrias estratégicas en ambos lados de la frontera -tales como la manufactura avanzada, los agronegocios, la biotecnología aplicada, tecnologías limpias y la logística eficiente- es una muestra de lo anterior (LEE; WILSON, 2014, 55).

Para ilustrar el proceso de transfronterización, presentamos a continuación algunos indicadores de la circularidad migratoria (la migración temporal de ida y vuelta) que permite observar de manera más amplia por qué la ciudad/región Tijuana-San Diego es un caso paradigmático de los estudios fronterizos en el plano de lo transfronterizo:

- De manera combinada, 4 puertos fronterizos (2 en San Ysidro, 1 en el aeropuerto binacional CBX y 1 en la mesa de Otay) registraron cerca de 69.4 millones de cruces en 2018 (COMMITTEE ON BINATIONAL REGIONAL OPPORTUNITIES, 2019, p. 31), cual lo cual convierte a esta región fronteriza en la más dinámica del mundo, con un promedio de 180 mil cruces al día.
- Inaugurado en 2015, el puente Cross Border Xpress hace del aeropuerto internacional de Tijuana, el primero binacional en todo el mundo. Desde entonces, los cruces fronterizos por el aeropuerto se han incrementado notablemente: en 2016 fueron 1.35 millones, en 2017 de 1.92 millones y en 2018 de 2.26 millones de personas (COMMITTEE ON BINATIONAL REGIONAL OPPORTUNITIES, 2019, p. 35).
- En 2018, alrededor de 1.2 millones de estadounidense se desplazaron a Tijuana para contratar servicios médicos, una dinámica generó una derrama económica estimada en US\$1,400 millones de dólares (BROOKS, 2019)
- Entre 2012 y 2018, el 63% de la inversión extranjera directa que recibió Baja California provino de Estados Unidos (SAN DIEGO REGIONAL EDC, 2017, p. 5)

Cabe agregar que el fenómeno creciente de trabajadores y estudian-

tes transfronterizos se ha convertido cada vez más en una característica presente en Tijuana-San Diego. De los casi 10,500 estudiantes transfronterizos tijuanaenses que estudian en el condado de San Diego 75 % poseen la nacionalidad estadounidense, pero viven en Tijuana. En términos generales, ellos provienen de hogares con altos ingresos y sus padres, o cuentan con la nacionalidad estadounidense también, o son trabajadores transfronterizos que viven en Tijuana y trabajan en San Diego (ORRACA; ROCHA; VARGAS, 2017).

Otro factor que permite la integración transfronteriza permanente entre ambas ciudades son las organizaciones económicas privadas. El estudio de Jorge Mendoza ha encontrado que, si bien la cooperación transfronteriza impulsada por las organizaciones económicas privadas locales ha generado importantes logros, ésta ha sido históricamente contralada por organizaciones estatales y federales de ambos lados de la frontera, de tal forma que “la perspectiva de mejorar el desarrollo económico en gran medida depende tanto de la posibilidad de una mayor participación de los gobiernos federales como del impulso creciente de las organizaciones regionales” (MENDOZA, 2017, p. 44).

Dinámicas transfronterizas en Tijuana e implicaciones para México

La historia de Tijuana es relativamente corta, pues se fundó el 11 de julio de 1889 y para estos años apenas contaba sólo con alrededor de 250 pobladores (RUIZ, 2009). En realidad, Tijuana surgió como ciudad durante el siglo XX de manera vertiginosa pues “mientras la población nacional se quintuplicó de 1930 hasta 1990, la población de la [región fronteriza de norte de México] RFNM se multiplicó casi quince veces [...y...] Tijuana en el mismo lapso multiplicó su población 66 veces” (ZENTENO, 1993, p. 106).

Las principales razones que impulsaron el crecimiento poblacional toda la región fronteriza del norte de México y, por ende, también de Tijuana, fueron “el auge económico de sus zonas agrícolas, el establecimiento del Programa de Braceros (1942-1964) entre los gobiernos de México y Estados Unidos, y la reactivación económica estadounidense después de la Segunda Guerra Mundial” (ZENTENO, 1993, p. 106). Aunado a ello, la *Ley Volstead*, que durante la Gran Depresión en Estados Unidos prohibió la venta del alcohol en ese país, produjo en las ciudades fronterizas mexicanas una alta demanda de servicios turísticos que incluía, principalmente, eso mismo que allá se prohibía. Por tal motivo, “entre 1933 y 1935, el gobierno mexicano aprobó la creación del Régimen de Perímetros Libres, y Franjas y Zonas Libres fronterizas para los municipios de Tijuana, Ensenada, Mexicali y Tecate” (BARAJAS, 2017, p. 14).

Ante las importantes restricciones al consumo de alcohol en California y a otros servicios de entretenimiento (bares, restaurantes, *night clubs*) que demandaban los estadounidenses en Tijuana por sus costos bajos, “el turismo tomó un nuevo y fuerte impulso con la apertura del complejo turístico ‘Agua Caliente’ en 1928 y la inauguración de un nuevo hipódromo en 1929. ‘Agua Caliente’, símbolo ostentoso de la época, dio empleo a más de 2 mil trabajadores y albergó en sus aposentos a lumina-

rias de la política, la mafia y la cinematografía estadounidense” (ZENTENO, 1993, p. 109).

La ciudad de Tijuana, con 1.8 millones de habitantes en 2017 (COPLADE, 2017, p. 3), representa aproximadamente el 50 % de la población total de Baja California. En 2020, Tijuana es la sexta ciudad más poblada de México y la mayor de Baja California. Además, es la ciudad más grande de la RFNM y como parte del área conurbada transfronteriza de Tijuana-San Diego, resulta la aglomeración binacional de mayor importancia para México.

De acuerdo con el censo poblacional de Baja California, el 97.8% de la población tijuanense está alfabetizada y su nivel de escolaridad es de 10 años; es decir, 2.5 años más que el promedio nacional. El 57.4 % de su población es clasificada como económicamente activa, de la cual más del 96 % es ocupada y menos del 4 % desocupada (COPLADE, 2017, p. 7). Estos datos han convertido a Tijuana en una ciudad atractiva para la población del centro y sur de México como ciudad de destino, a diferencia de lo que sucedía antes de 1980, cuando sólo se veía como pivote geográfico para migrar a Estados Unidos.

En 2017 el Producto Interno Bruto de dicho municipio representó el 48.5% de la producción total de Baja California, lo cual significa el 1.75% a nivel nacional (MARTÍNEZ, 2017). De manera más específica, el sector aeroespacial en la ciudad cuenta con 53 empresas que generan más de 17 mil empleos (55% son estadounidenses); en el sector de productos médicos tiene 47 empresas, las cuales generan más de 43 mil empleos (75% son estadounidenses); el sector electrónico cuenta con 141 empresas, las cuales generan 55 mil empleos (55% son estadounidenses); el sector automotriz con 55 empresas genera 23 mil empleos; y el turismo tiene una derrama económica anual de 2 mil millones de dólares (SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO, 2018).

Con estos indicadores se comprueba que Tijuana se ha convertido en la locomotora que arrastra a la economía de Baja California, un estado que comienza a ser reconocido como de los más desarrollados de México. Los indicadores muestran también la razón por la que Tijuana se convirtió en una ciudad atractiva para la inversión estadounidense y, sobre todo, en una ciudad estratégica para la población y los empresarios de San Diego, pues en Tijuana hallaron una ciudad en la que encuentran lo que buscan a precios más baratos que en otras ciudades estadounidenses, relativamente, cercanas. De ahí que, a pesar de que ambas ciudades se encuentran físicamente cruzadas por una frontera tecnológicamente fortificada y partida por un muro físico, digno de cualquiera de la época de la Guerra Fría, ello no disminuya la interacción económica y social de ambas ciudades.

Dinámicas transfronterizas en San Diego e implicaciones para Estados Unidos

Aunque los orígenes de San Diego como una pequeña villa española pueden remontarse al siglo XVI, su importancia como ciudad estadounidense relevante se puede observar hasta los inicios del siglo XX. Una variable que ha influido en ello, en parte, es la construcción en la Bahía de San Diego de la base militar para la Armada estadounidense y la importancia de ésta en el contexto de la Segunda Guerra Mundial y las batallas

libradas por Estados Unidos en las guerras de Corea y Vietnam. La Base Naval de San Diego es la segunda más grande de la Marina de ese país y el principal puerto de origen de la Flota del Pacífico, la cual consta de más de 50 barcos y más de 190 navíos rotativos. En ella viven cerca de 24 mil marinos y más de 10,000 civiles (NAVALBASE SAN DIEGO, 2019).

Con una población estimada en 1.4 millones al año 2018, San Diego es la octava ciudad más grande de Estados Unidos y la segunda más poblada de California, después de Los Ángeles (UNITED STATES CENSUS BUREAU, 2019). El condado de San Diego (municipio), de más de 4 millones de habitantes, representa el 10 % del total de la población del estado de California (Ídem). No obstante, uno de los aspectos más relevantes de San Diego se encuentra en los altos ingresos y la elevada calidad de vida que existe en dicha ciudad.

Según los datos estadísticos generados por Data USA, el producto interno bruto del condado de San Diego es de US\$ 270 mil millones de dólares anuales. Sin embargo, en lo que refiere al ingreso anual de los hogares en San Diego éste ronda los US\$77 mil dólares (muy por encima del promedio nacional que apenas rebasa los US\$60 mil dólares) y su valor sigue incrementándose, pues en 2017 reportó un crecimiento de 7.6 % anual. Además, el valor medio de la propiedad es de US\$ 563 mil dólares (2.59 veces más que el resto de ese país), la tasa de pobreza se coloca en 13% y la edad promedio de sus habitantes ronda los 35 años (DATA USA, 2019). Debido a estos indicadores, el sitio web financiero WalletHub calificó en 2019 a San Diego como la cuarta mejor ciudad para vivir de Estados Unidos, sólo por debajo de Virginia, Austin y Seattle (MCCANN, 2019). De ese grado es la importancia de una ciudad como San Diego para el estado de California, el cual a su vez es la locomotora económica que arrastra a toda la economía estadounidense. No obstante, el éxito de San Diego difícilmente se explicaría sin su posición geográfica fronteriza y sin los beneficios materiales que le representa la ciudad de Tijuana.

Como parte del área conurbada transfronteriza de Tijuana-San Diego, es la segunda aglomeración binacional más grande entre Estados Unidos y un país fronterizo, detrás de la región Detroit-Windsor, la cual conecta Michigan con Ontario, Canadá. No obstante, las dinámicas comerciales y migratorias de Tijuana-San Diego superan a cualquier otra en su tipo, tanto en la frontera norte, como en la sur. De acuerdo con la metodología del censo poblacional estadounidense, el 45% de la población de San Diego es blanca, 34% hispana o latina y 12% asiática (DATA USA, 2019; UNITED STATES CENSUS BUREAU, 2019). Además, aunque la población de San Diego nacida en el extranjero fue de 774 mil personas en 2017 (lo cual representa el 23% de la población total), la cantidad de habitantes que habla idiomas distintos al inglés presenta poco más del 40%, de los cuales 37 mil personas usan el chino (mandarín y/o cantones) como su lengua, 45 mil personas hablan tagalo y 305 mil personas se comunican en español (Data USA 2019).

En un país como Estados Unidos, que cuenta con importantes restricciones al consumo de alcohol y otros servicios antes de los 21 años de edad; con inversionistas que necesitan mano de obra barata para la construcción y el campo, aunque ésta no sea calificada; con pensionados y

jubilados que pueden ahorrar dinero adquiriendo bienes materiales (apartamentos y casas); se generan entre San Diego y Tijuana dinámicas de consumo y demanda de servicios que representan una válvula de escape para poblaciones de ambas ciudades, pues a los estadounidenses de San Diego, Tijuana les permite satisfacer sus demandas con mayor facilidad que otras ciudades en Estados Unidos y a los tijuaneños, San Diego les ayuda a captar ingresos directamente en dólares. Ante estas complejas dinámicas socioeconómicas que se observan en la zona -al igual que en otros lugares del mundo- ha surgido la necesidad de generar estrategias y mecanismos de gobernanza transfronteriza (HANSEN 2019).

En el caso Tijuana-San Diego la gobernanza transfronteriza está sujeta, por una parte, al efecto westfaliano de la redefinición que tiene lugar desde 1997 con la administración Clinton, que se reforzó de facto con los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y que se ha consolidado con Donald Trump en el contexto del discurso anti-inmigrante; y, por otra parte, al aumento de la integración económica como efecto directo del TLCAN. En ese contexto, “tanto las organizaciones gubernamentales como civiles tienen que lidiar con el control de flujo restrictivo de la frontera que ha limitado los intercambios económicos, sociales, medioambientales y culturales” (MENDOZA, 2017, p. 37). Esto, aunque no detiene, sí ralentiza las dinámicas transfronterizas de esta ciudad/región. Justo para revertir los efectos de la redefinición, organizaciones locales privadas articulan estrategias de colaboración en aras de mantener un equilibrio entre la normatividad nacional y el pragmatismo que la proximidad geográfica incentiva.

Entre las principales organizaciones civiles enfocadas en estrechar los vínculos de Tijuana-San Diego, Jorge Mendoza identifica a la *Smart Border Coalition*, *Mexico Business Center of San Diego Regional Chamber of Commerce*, el Consejo de Desarrollo Económico de Tijuana (CDT), la *San Ysidro Chamber of Commerce* y la *Economic and Industrial Development of Tijuana* (MENDOZA, 2017, p. 37). A las iniciativas que promueven estas organizaciones sin fines de lucro, se suman también las de aquellas alianzas de los gobiernos locales, siendo las más importantes: la *San Diego Association of Governments* (SANDAG), Asuntos Binacionales del Estado de Baja California y los Asuntos Binacionales-XX Ayuntamiento de Tijuana (MENDOZA, 2017, p. 39).

De manera conjunta, organizaciones civiles y gubernamentales locales han avanzado gradualmente en la consolidación de los procesos de integración transfronteriza. Una muestra de ello lo representa la firma, por parte de los alcaldes de ambas ciudades, Arturo González y Kevin Faulconer, de la Carta Acuerdo entre Tijuana y San Diego en el Campo de la Planificación y Coordinación, que tuvo lugar en Tijuana en enero de 2020 (SAN DIEGO GOV, 2020). Dicho acuerdo reafirma las cartas compromiso que los alcaldes de ambas ciudades han firmado desde el año de 1993 para “promover una visión compartida de una mega región binacional económicamente vibrante y desarrollar planes de trabajo en conjunto que promuevan cruces fronterizos más eficientes” (SAN DIEGO GOV, 2020).

A continuación, abordaremos nuestro segundo caso de estudio, el cual está conformado por las ciudades/región transfronteriza ubicadas

en el Área de la Gran Bahía en el sur de China. De este caso, señalamos al inicio de este trabajo, que era un ejemplo de fronteras *sui generis* que responden a lógicas postwestfalianas bajo el esquema de “un país, dos sistemas” (ciudades/región dividida por una frontera nacional).

Ciudad/región transfronteriza en el Área de la Gran Bahía de China: Zhuhai-Macao

No se puede comprender la importancia de las dinámicas transfronterizas que se desenvuelven en el Área de la Gran Bahía de China, sin dimensionar el peso específico de Guangdong en la historia milenaria y reciente de China. Porello, en la siguiente sección, presentamos algunos elementos y principales características de dicha provincia.

Si bien los primeros asentamientos cantoneses datan de aproximadamente hace 7,000 años, fue a lo largo del XVI, cuando Guangdong amplió y consolidó sus nexos con el mundo. Debido a su dinamismo, la ciudad de Guangzhou y sus alrededores se convirtieron en un punto neurálgico para el comercio entre la población china y los mercantes europeos quienes, después de navegar cruzar Estrecho de Malaca, llegaban a las costas del Mar de China Meridional. De hecho, las ambiciones imperialistas de los países europeos por tener un mejor acceso al mercado chino llevaron al establecimiento de asentamientos coloniales en las costas de Guangdong: Portugal lo hizo con Macao en 1557, Gran Bretaña exigió los territorios Hong Kong después de la Primera Guerra del Opio (1839-1842) y Francia comenzó a arrendar Zhanjian a partir de 1898. Incluso, durante la II Guerra Mundial -cuando Hong Kong y Shanghai fueron invadidos- el puerto de Guangzhou siguió abierto al mundo. Ha sido de tal importancia el rol de esta zona para la vinculación entre China y el resto del mundo que el académico William Boltz nombró a Guangzhou, metafóricamente, como la Sevilla de China (BOLTZ, 1967).

Durante la época de la Revolución Comunista, las políticas de autosuficiencia económica restaron importancia a la vinculación de Guangdong con el mundo. No obstante, con las reformas de apertura económica implementadas por Deng Xiaoping hacia finales de los 70's, esta provincia “se convirtió en el terreno experimental de China hace dos décadas cuando su gobierno central decidió reformar el sistema económico y abrir su puerta a los inversores extranjeros” (LI; YANG, 2003, p. 208). Si bien Guangdong puede ser considerada como una de las provincias más avanzadas de la economía china, su proceso de desarrollo ha sido gradual y es posible identificar tres momentos o etapas (ZHANG, 2003): en la primera, de 1979 a 1984, Guangdong pasó de ser una economía esencialmente agrícola (excepto Guangzhou) a una industrializada, teniendo su puntal en la producción de textiles, aparatos eléctricos, juguetes y calzado; en la segunda, de 1984 a 1992, las actividades industriales continuaron, pero éstas se vieron potenciadas por las grandes inversiones en autopistas, líneas de metro, plantas de energía, ferrocarriles y otras infraestructuras complementarias; en la tercera, de 1992 a 2003, Guangdong caracterizó por la alta industrialización económica y el desarrollo del sector terciario. A partir de la década de los 10's del siglo XXI, habría iniciado una cuarta

etapa, la cual se caracterizaría por el impulso de una economía basada en el conocimiento, en tanto que “los gobiernos dedican esfuerzos sustanciales a promover grupos geográficos de tecnología y actividades intensivas en conocimientos. Se han establecido parques de alta tecnología, zonas de desarrollo industrial y ciudades universitarias en las principales ciudades y zonas de desarrollo designadas para actividades basadas en el conocimiento, formando nuevas concentraciones de los sectores emergentes” (CHENG *et al.*, 2013, p. 264).

Actualmente, Guangdong no sólo posee una economía diversa y dinámica que lo ha convertido en un modelo de desarrollo económico en China (MARUYA, 1991), sino que además representa la provincia de mayor tamaño demográfico y económico, pues -de acuerdo con cifras de 2018- su población era de 113.5 millones de personas y su producto interno bruto fue de cerca de US\$1.47 billones. Por tal motivo, si se pudiera hacer una comparación entre las provincias de China y los estados de Estados Unidos, se podría decir que Guangdong sería la California de China. Ahora bien, de la misma forma en que el Área de la Bahía de San Francisco es el principal núcleo en producción tecnológica e innovación para California, Guangdong posee un área que concentra su mayor potencial en el mismo rubro: la llamada *Guangdong-Hong Kong-Macau Greater Bay Area* (粤港澳大湾区) o simplemente Área de la Gran Bahía (AGB).

Si bien la zona económicamente más productiva de la AGB se encuentra en su Costa Este, la principal vinculación en términos socioculturales con el mundo se ha desarrollado en la Costa Oeste, específicamente en la ciudad/región transfronteriza de Zhuhai-Macao. Esta importancia fue incluso reconocida en el Plan Quinquenal 2016-2020, en el que el Gobierno de China estableció: “apoyaremos a Macao en convertirse en [...] una plataforma de servicios para el comercio y la cooperación entre China y los países de habla portuguesa, desarrollando activamente sus industrias en áreas como convenciones y exposiciones, comercio y comercio” (CENTRAL COMMITTEE OF THE COMMUNIST PARTY OF CHINA, 2016, 152).

Dinámicas transfronterizas en Macao e implicaciones para China

Si bien Macao es mundialmente conocida por su elevada renta per cápita (según estimaciones del Banco Mundial fue de US\$81,000 en 2018), por ser la ciudad más densamente poblada del mundo (con 21,340 personas por kilómetros cuadrado) y por ser un destino turístico de clase mundial por sus casinos, en siglos anteriores su relevancia obedeció a factores geopolíticos y geoeconómicos, pues fue un sitio estratégico en las recurrentes aspiraciones imperialistas de las potencias europeas en el Este de Asia.

El origen y primeros desarrollos en Macao estuvieron profundamente ligados a lo que actualmente corresponde a la provincia de Guangdong: sus primeros asentamientos se remontan a cerca de cinco mil años atrás; luego, al inicio, de nuestra era formó parte del Panyu; y más tarde, dependió administrativamente de Xiangshan (香山县). Si bien Macao estuvo inmerso en el circuito de comercio del Sureste Asiático durante la China Imperial, fue desde tiempos muy antiguos que atrajo la presencia

de piratas y propició actividades ilícitas en el estuario del Río Perla y sus alrededores (ANTONY, 2017). Fue con el establecimiento formal de los portugueses en 1557 que Macao revolucionó su alcance geoeconómico y proyección geopolítica.

Gracias a su privilegiada situación, Macao alcanzó sus años de esplendor entre 1560 y 1640 y muy pronto devino, por un lado, en una primigenia ciudad de alcance global, pues fungió como un nodo en el comercio intra-asiático (en la ruta Guangdong-Macao-Nagasaki), el comercio euro-asiático (en la ruta Lisboa-Malaca-Goa-Macao) y el nuevo comercio asiático-americano (al articularse a la trayectoria de la Nao de China o Galeón de Manila en la ruta México-Manila-Macao-Guangdong); pero también, Macao evolucionó pronto en una ciudad transfronteriza, pues no sólo fue el punto donde China y Occidente se vincularon por primera vez, sino que también desarrolló gradualmente una identidad propia y única en el mundo como resultado de las dinámicas transfronterizas en su entorno (ANTONY, 2017; BERLIE, 2002; CHENG; BLATT, 2001; MAXWELL, 1999; MORAIS, 2014).

A partir de la segunda mitad del siglo XVII, Macao entró en una larga fase de declive que se prolongó hasta el siglo XX, la cual fue provocada por el gradual debilitamiento de Portugal, la apertura de otros puertos en China para el comercio con extranjeros durante los años del Emperador Kangxi (1661-1722), la creación de nuevas rutas para el comercio intra-asiático y, finalmente, la creciente inestabilidad en el Imperio Chino. No obstante, como expone Rubén De Hoyos, esta ciudad “pasó de ser ignorada, despreciada, menospreciada, sospechada, asaltada y hostigada por toda clase de personas, de piratas a competidores comerciales, a ser envidiada por sus progresos y realizaciones, y a convertirse en paradigma de éxitos envidiables” (DEHOYOS, 2006, p. 96). Efectivamente, la ciudad de Macao es percibida en la actualidad como un destino mundial de esparcimiento, “shopping”, turismo, shows y exquisiteces gastronómicas, pero donde el juego resulta la motivación primaria de sus visitantes (ZENG; PRENTICE; KING, 2014): de ahí que esta ciudad sea conocida como el “Monte Carlo de Oriente” o “Las Vegas del Este”.

Las comparaciones entre Macao y otras ciudades del AGB son inevitables -especialmente con la otra Región Administrativa Especial que es Hong Kong (MENDES, 2014; WORDIE, 1999)- pero los mayores contrastes que se observan entre ellas son de tipo poblacional, territorial y de concentración de riqueza: el PIB per cápita de Macao es el más grande de las 11 ciudades de la AGB y casi 10 veces mayor que el de Zhaoqing; la inversión extranjera directa que recibe Macao es muy similar a la que atraen Shenzhen o Guangzhou; su economía se encuentra totalmente volcada a los servicios pues el sector terciario ocupa el 92% de su economía, mientras que sus actividades secundarias representan casi el 8% y las primarias son prácticamente inexistentes (en parte, por debido a la falta de espacio en la ciudad); y las estadísticas del gobierno de Macao han mostrado anualmente hay decenas de millones de visitantes, en un turismo muy relacionado con los casinos y la industria del juego.

Cabe señalar que la importancia de los juegos y las apuestas para Macao no es nueva. Estas actividades se remontan al siglo XVI y fue du-

rante casi 300 años que los portugueses intentaron sin éxito erradicarlas. Fue en 1849, con las licencias de Fan-tan (番攤), que el gobierno macaense logró mayor control; luego, en 1930 y 1937, le fue concedido el monopolio de todas las modalidades de juego a las compañías Hou Heng y Tai Heng respectivamente, las cuales siendo ambas innovadoras en su gestión; luego, en 1961, Portugal autorizó a Macao como una “región permanente de juego”; y finalmente, con el Decreto de Ley N° 16/2001, la industria inició su mayor crecimiento cuando se estableció el marco legal para la liberalización de los casinos y el juego, mismo que comenzó a operar en 2002. Desde entonces, la liberalización de los juegos ha atraído fuertes inversiones que han permitido el desarrollo de grandes casinos, pero también ha planteado problemas de uso de tierra y de sostenibilidad para la ciudad (SHENG; TANG; GRYDEHØJ, 2017; WAN; PINHEIRO, 2011). Es, principalmente a partir de este problema, que adquiere significativa relevancia la ciudad vecina de Zhuhai.

Debido a los problemas relacionados con el uso de tierra y el coste de vida, amplios sectores de la población macaense han optado por vivir en Zhuhai que goza de mayores espacios y precios más asequibles. Más aún, de acuerdo con Werner Breitung, fue “como resultado de la apertura de China en 1979, el posterior establecimiento de la Zona Económica Especial de Zhuhai, y la entrega de Macao en 1999, [que] los contactos transfronterizos y la integración han crecido a nuevas dimensiones” (BREITUNG, 2009, p. 109). Esta situación ha sido aprovechada por el gobierno chino, el cual ha buscado promover un desarrollo vigoroso y equitativo en esta ciudad/región transfronteriza.

Dinámicas transfronterizas en Zhuhai e implicaciones para China

Con un área de 1,736.5 kilómetros cuadrados y una población de 1,891,000 en 2018 (pero que se proyecta en 5 millones para 2030), Zhuhai se ubica al sur de la Costa Oeste de la GBA. Aquí ocupa un lugar privilegiado por estratégico, pues se encuentra perfectamente articulada con China y con sus dos regiones administrativas especiales (RAE): por un lado, Zhuhai cuenta con 7 puertos, 2 autopistas de la red nacional, 2 líneas de transporte férreo y 5 aeropuertos en un radio de 150 km (entre ellos, el aeropuerto de la ciudad que se localiza en el Distrito de Jinwan); pero, al mismo tiempo, en octubre de 2018, Zhuhai pasó a convertirse en la única ciudad conectada directamente con las RAE gracias a la puesta en funcionamiento del Hong Kong-Zhuhai-Macau Bridge (VALENCIA; LEÓN, 2019).

Todo ello se encuentra potenciado, por un lado, gracias al *status* de Zona Económica Especial que Zhuhai goza desde 1979 y, por otro, a la participación de esta ciudad en el *GuangDong Free Trade Zones* (GDFTZ), un triángulo de zonas económicas especiales pensadas tanto como un programa piloto para la apertura de China, como un importante nodo de la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI. Pero ¿de qué forma se vincula Zhuhai con Macao?, ¿cuáles son las dinámicas transfronterizas que se desenvuelven en esta ciudad/región?

Bajo la noción de “un país, dos sistemas”, Macao comparte con China una frontera internacional dinámica, flexible y con características

postwestfalianas pues: primero, dicha “frontera” no tiene estatus de frontera nacionales y su peculiar soberanía no se encuentra disputada por ninguna de las partes; segundo, se trata de una frontera interna, pero al mismo tiempo se encuentra fuertemente controlada; y, tercero, dicha frontera no es permanente sino que tiene “fecha de expiración” (BREITUNG, 2009, p.102).

Cabe mencionar que antes de su retorno a China, los controles fronterizos entre Zhuhai y Macao relativamente laxos y poco desarrollados; sin embargo, esta urbe transfronteriza cuenta en ahora con cuatro puestos de control muy dinámicos y modernos: el Puerto de GongBei (拱北), el Parque Industrial Transfronteiriço Macau-Zhuhai (跨境工業區工業大樓), el Puesto Fronterizo de Cotai-Hengqin (路氹邊檢大樓 – 橫琴口岸) y el Puente Hong Kong-Zhuhai-Macao (港珠澳大桥).

Si bien existe actualmente una estrecha articulación física entre Zhuhai y Macao, ésta fue creada para facilitar las intensas dinámicas sociales y económicas que han tenido lugar en la zona desde fines del siglo XX. En otras palabras, no ha sido la cooperación transfronteriza la que ha detonado el crecimiento de esta urbe transfronteriza sino, más bien, el crecimiento económico y la circularidad migratoria en la zona ha exigido de nueva infraestructura física y nuevos marcos legales transfronterizos.

De hecho, los esfuerzos por potenciar los vínculos entre Macao y Guangdong a través de Zhuhai se observan a lo largo de las dos primeras décadas del siglo XXI, pues han quedado plasmados en documentos trascendentales para la gobernanza y desarrollo de esta ciudad/región como son el “Esquema del Plan para la Reforma y Desarrollo del Delta del Río Perla (2008-2020)” (THE NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION, 2008), el “Acuerdo Marco de Cooperación entre Guangdong y Macao” (PEOPLE’S GOVERNMENT OF GUANGDONG PROVINCE & THE GOVERNMENT OF THE MACAO SAR, 2011) y el “Acuerdo Marco para la Profundización de la Cooperación Guangdong-Hong Kong-Macao en el Desarrollo del Área de la Gran Bahía” (NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION, 2017). A partir de estos esfuerzos institucionales de estrechar aún más los vínculos y la infraestructura en la zona, el papel de estratégico de Zhuhai se ha visto fortalecido y potenciado.

A modo de conclusión

Como pudimos demostrar a lo largo de este trabajo, tanto en los casos de Tijuana-San Diego, como de Zhuhai-Macao, se confirma la hipótesis de que los procesos de transfronterización tienen su principal motivación más en razones de proximidad geográfica, dinámicas económico-comerciales y circularidad migratoria masiva, que en las lógicas de cooperación transnacional institucionalizada westfaliana. Justo por ello sostuvimos la pertinencia de plantear un estudio como el presente, que fuera más allá de modelos eurocéntricos, porque se necesitaba observar y explicar aquellos casos de fronteras rígidas en los que los fenómenos transfronterizos ocurren condicionados por la regionalización y la globalización, a pesar de las resistencias de los gobiernos nacionales que apelan al fortalecimiento de las fronteras, según los cánones westfalianos.

Al elegir dos casos de estudio disímiles entre sí -el de una frontera que opera bajo lógicas westfalianas, representativa de lo “binacional” y de ciudades/región divididas por una frontera internacional; y, el de otro caso, cuyas fronteras responden a lógicas postwestfalianas bajo el esquema de un país, dos sistemas- pero que resultan paradigmáticos en lo tocante a ciudades/región transfronterizas no europeas, arrojamus luz sobre la cuestión de las características de la transfronterización en ciudades o regiones donde la cooperación transfronteriza tiene distintos grados de formalidad, si bien no en su totalidad, pero es consistente.

El estudio nos arroja que en Tijuana-San Diego hay un grado relativamente mayor de formalidad en la cooperación transfronteriza, debido a que se trata de dos ciudades que pertenecen a dos países diferentes, cuya cooperación e integración económica se ve condicionada por acuerdos internacionales, pero también por acuerdos locales que responden a las necesidades de la región. Estos factores no sólo potencian la transfronterización de las ciudades Tijuana-San Diego, sino, además, la vuelven permanente, aunque no en su totalidad, como sostenemos en la hipótesis. En el caso de Zhuhai-Macao, la informalidad de la cooperación transfronteriza (en parte porque ambas pertenecen al mismo país) no impide la dinámica interacción de las poblaciones de ambas ciudades. A esto nos referimos cuando denominamos este caso como postwestfaliano: un país, dos sistemas.

Como pudo apreciarse a lo largo del trabajo, las ciudades/región transfronterizas que aquí estudiamos articulan sus prácticas con lógicas nacionales, pero su localización geográfica les permite cierta autonomía allende las fronteras.

El caso Tijuana-San Diego es paradigmático como objeto de estudio de lo transfronterizo por la intensa relación que existe entre los diversos sectores de la sociedad de una ciudad y otra, en un contexto nacional más amplio de integración, interdependencia y asimetría económica. A pesar de las narrativas nacionalistas y prácticas westfalianas de los gobiernos de Estados Unidos y México, la realidad de la región se impone por la proximidad geográfica, permitiendo e incentivando, de la mano de los marcos normativos nacionales, que lo transfronterizo haga de esta ciudad/región la más dinámica del mundo.

En el caso de Zhuhai-Macao, esta ciudad/región transfronteriza ha sido proyectada por el gobierno chino como punto clave para su entendimiento y vinculación con el mundo debido a su ubicación geoestratégica, pero también para ser el pilar que compita en los mercados mundiales. Efectivamente, en la segunda década del siglo XXI Zhuhai ha asumido el liderazgo en la promoción de negocios, inversiones, cultura, deportes y turismo, y para ello, Macao ha sido indispensable por el dinamismo económico que le imprime a la población de Zhuhai.

Finalmente, a partir del análisis de ambos casos hemos podido observar que los discursos nacionalistas son rebasados por las fuertes interacciones socioeconómicas que ahí tienen lugar y que cuestionan fuertemente las lógicas de las fronteras westfalianas, sometiendo a crisis la concepción clásica del Estado-nación, el cual nos remite a los principios westfalianos de cómo y para qué fue creado.

Referencias

- ANTONY, Robert. We are Not Pirates: Portugal, China, and the Pirates of Coloane (Macao), 1910. *Journal of World History*, University of Hawai'i Press, v. 28, n. 2, p. 249-276, 2017.
- BARAJAS, Rosio. Fronteras, integración y desarrollo transfronterizo. In: ESQUIVEL, Gerardo; IBARRA, Francisco; SALAZAR, Pedro. **Cien ensayos para el centenario**. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo 3: estudios económicos y sociales. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2017. p. 1-32.
- BERLIE, Jean. Macau: A Multi-Community Society. *China Perspectives*, French Centre for Research on Contemporary China, n. 44, p. 68-75, 2002.
- BLATTER, Joachim. From 'spaces of place' to 'spaces of flows'? Territorial and functional governance in cross-border regions in Europe and North America. *International Journal of Urban and Regional Research*, Wiley, v. 28, n. 3, p. 530-548, 2004.
- BOLTZ, William. Canton: the Seville of China. *Romance Philology*, University of California Press, v. 21, n. 2, p. 171-174, 1967.
- BORDER TRADE ALLIANCE. **Mexico and the United States: Neighbors, Allies, Trade Partners. A Relationship at Risk**. Washington DC: Border Alliance, 2019.
- BREITUNG, Werner. Macau Residents as Border People – A Changing Border Regime from a Sociocultural Perspective. *Journal of Current Chinese Affairs*, GIGA German Institute of Global and Area Studies, v. 38, n. 1, p. 101-127, 2009.
- BROOKS, Dario. Turismo médico en México: cómo Tijuana se convirtió en el "quirófano" de los estadounidenses. *BBC*, 2019. Disponible en: <https://bbc.in/2qfcXNx>. Acceso en: 10 nov. 2019.
- CENTRAL COMMITTEE OF THE COMMUNIST PARTY OF CHINA. **The 13th Five-Year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic of China, 2016-2020**. Beijing: Central Compilation & Translation Press, 2016.
- CHENG, Christina; BLATT, Pauline. Macao, les symboles controversés d'une amitié reconstruite. *Perspectives Chinoises*, French Centre for Research on Contemporary China, n. 63, p. 54-65, 2001.
- CHENG, Fangfang; BOERBOOM, Luc; GEERTMAN, Stan; HOOIMEIJER, Pieter. Changing spatial concentration of sectoral employment in China's Pearl River Delta 1990-2005. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Royal Dutch Geographical Society, v. 104, n. 3, p. 261-277, 2013.
- COMMITTEE ON BINATIONAL REGIONAL OPPORTUNITIES. 2018 San Diego-Baja California Border Crossing and Trade Highlights. *SANDAG*. 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2Rg5nO0>. Acceso en: 10 nov. 2019.
- COPLADE. Tijuana. **Comité de Planeación Para el Desarrollo del Estado** - Gobierno de Baja California. 2017. Disponible en: <https://bit.ly/33BTB2U>. Acceso en: 1 nov. 2019.
- DALL SCHMIDT, Torben. Cross-border regional enlargement in Øresund. *GeoJournal*, Springer, v. 64, n. 3, p. 249-258, 2005.
- DATA USA. San Diego, CA. **Data Usa**. 2019. Disponible en: <https://datausa.io/profile/geo/san-diego-ca/>. Acceso en: 17 nov. 2019.
- DE HOYOS, Rubén. El recurrente valor geopolítico de Macao 1557 - Diciembre 20, 1999 - 2049: relaciones entre América Latina y China a través de Macao. Naturaleza de la recurrencia geopolítica. *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, v. 152, n. 38, p. 89-112, 2006.
- DILLA, Haroldo. Los complejos urbanos transfronterizos en América Latina. *Estudios Fronterizos*, Universidad Autónoma de Baja California, v. 16, n. 31, p. 15-38, 2015.
- DILLA, Haroldo; BRENTON, Ingrid. Las regiones transfronterizas en América Latina. *Polis*, OpenEdition Journals, n. 51, p. 15-37, 2018.
- DILLA, Haroldo; HANSEN, Karen. El gobierno de las territorialidades transfronterizas internacionales: la experiencia latinoamericana. *Geopolítica(s)*, Universidad Complutense de Madrid, v. 10, n. 2, p. 259-279, 2019.
- GONZÁLEZ, Teresa; GUALDA, Estrella. Disclosing the Relational Structure of Institutional Cross-border Cooperation in Two Cross-border Regions in Europe. *Journal of Borderlands Studies*, Taylor & Francis, v. 35, n. 1, p. 113-129, 2020.
- GUEREÑO-OMIL, Basagaitz; HANNAM, Kevin; ALZUA-SORZABAL, Aurkene. Cross-border leisure mobility styles in the Basque Eurocity. *Leisure Studies*, Taylor & Francis, v. 33, n. 6, p. 547-564, 2014.

- HATALEY, Todd; LEUPRECHT, Christian. Determinants of Cross-Border Cooperation. **Journal of Borderlands Studies**, Taylor & Francis, v. 33, n. 3, p. 317-328, 2018.
- KOLOSSOV, Vladimir. Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches. **Geopolitics**, Routledge, v. 10, n. 4, p. 606-632, 2005.
- KOLOSSOV, Vladimir. Theoretical Limology: Postmodern Analytical Approaches. **Diogenes**, SAGE, v. 53, n. 2, p. 11-22, 2006.
- LAINÉ, Jussi. A historical view on the study of borders. In: SEVASTIANOV, Sergei. **Introduction to Border Studies**. Vladivostok: Dalnauka, 2015. p. 14-32.
- LEE, Erik; WILSON, Christopher. The U.S.-Mexico Border Economy in Transition. **Wilson Center**. 2014. Disponible en: <https://bit.ly/2OJPk9h>. Acceso en: 16 nov. 2019.
- LI, Joanna; YANG, David. Guangdong: China's Economic Powerhouse - The Past, the Present and the Future. In: BUI, Tung; YANG, David; JONES, Wayne; LI, Joanna. **China's economic powerhouse: reform in Guangdong Province**. New York: Palgrave Macmillan, 2003. p. 208-231
- LOIS, María. Re-significando la frontera: el caso de la eurociudad Chaves-Verín. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, Asociación Española de Geografía, n. 61, p. 309-327, 2013.
- MARTÍNEZ, Gabriela. En BC presentan centro de información económica. **El Economista**. 2017. Disponible en: <https://bit.ly/2rcHMCY>. Acceso en: 7 nov. 2019.
- MARUYA, Toyojiro. Guangdong as a regional model of economic development in China. In: Chen; Edward; MARUYA, Toyojiro. **A Decade of "Open-Door" Economic Development in China, 1979-1989**. Tokyo: Institute of Developing Economies, 1991. p. 153-183.
- MAXWELL, Kenneth. Macao: The Shadow Land. **World Policy Journal**, Duke University Press, v. 16, n. 4, p. 73-95, 1999.
- MCCANN, Adam. Best big cities to live in. **WalletHub**. 2019. Disponible en: <https://bit.ly/33NLSUa>. Acceso en: 13 nov. 2019.
- MEDINA, Eusebio. Aportaciones para una epistemología de los estudios sobre fronteras internacionales. **Estudios Fronterizos**, Universidad Autónoma de Baja California, v. 7, n. 13, p. 9-27, 2006.
- MEDINA, Eusebio. Marco jurídico y principales instrumentos de la cooperación transfronteriza institucional en Europa. **Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research**, Universidad de Alcalá, n. 37, p. 189-206, 2017.
- MENDES, Carmen Amado. The Implications of a Special Administrative Regions for the international system: Macao is a successful case study. WEI, George. **Macao-The Formation of a Global City**. Nueva York: Routledge, 2014. p. 208-221.
- MENDOZA, Jorge. Integración económica y organizaciones económicas transfronterizas: El caso de San Diego-Tijuana. **Estudios Fronterizos**, Universidad Autónoma de Baja California, v. 18, n. 35, p. 22-46, 2017.
- MENDOZA, Jorge. La integración económica de las ciudades de la frontera México-Estados Unidos. **Análisis Económico**, Universidad Autónoma Metropolitana, v. 21, n. 46, p. 307-325, 2006.
- MORAIS, Paula. Macao's urban identity question, 1557-1999/2009: spatializing territory. In: WEI, George. **Macao - The Formation of a Global City**. New York: Routledge, 2014. p. 156-185.
- NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION. Framework Agreement on Deepening Guangdong-Hong Kong-Macao Cooperation in the Development of the Greater Bay Area. **Greater Bay Area**. 2017. Disponible en: <https://bit.ly/33JR9HE>. Acceso en: 8 nov. 2019.
- NAVALBASE SAN DIEGO. **Official Website of the United States Navy**. 2019. Disponible en: <https://www.navy.mil/local/NBSD/>. Acceso en: 9 nov. 2019.
- ORRACA, Pedro. Cross-Border Earnings of Mexican Workers Across the US-Mexico Border. **Journal of Borderlands Studies**, Routledge, v. 34, n. 3, p. 451-469, 2019.
- ORRACA, Pedro, David Rocha, y Eunice Vargas. Cross-border school enrolment: Associated factors in the U.S.-Mexico borderlands. **The Social Science Journal**, Elsevier, v. 54, n. 4, p. 389-402, 2017.
- PEOPLE'S GOVERNMENT OF GUANGDONG PROVINCE & THE GOVERNMENT OF THE MACAO SAR. Framework Agreement on Cooperation Between Guangdong and Macao. **Palavras Acertadas**. 2011. Disponible en: <http://www.pamacau.com/en/protocol>. Acceso en: 3 nov. 2019.

- PEZZOLI, Keith; MARCIANO, Richard; ZASLAVSKY, Ilya. Transborder City-Regions and the Quest for Integrated Regional Planning: Challenges posed by disarticulated infrastructures, fragmented ecologies of knowing, and uneven development. **TRANSvisions**. 2001. Disponível em: <https://bit.ly/33NIWTU>. Acesso em: 7 nov. 2019.
- RUIZ, Rogelio. Tijuana. La frontera concupiscente y el comienzo de la patria. **LiminaR**, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, v. 7, n. 2, p. 131-151, 2009.
- SANDIEGO GOV. **The City of San Diego**. Jan. 2020. Disponível em: https://www.sandiego.gov/sites/default/files/20200131_sandiegotijuanamou.pdf. Acesso em: 2 nov. 2019.
- SAN DIEGO REGIONAL EDC. Tijuana Regional Profile. **San Diego Regional Economic Development Corporation**. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/35VrixU>. Acesso em: 5 nov. 2019.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO. Reporte de Indicadores Económicos de la ciudad de Tijuana. **Alcaldía de Tijuana**. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2qkkE57>. Acesso em: 10 nov. 2019.
- SHENG, Ni; TANG, U Wa; GRYDEHØJ, Adam. Urban morphology and urban fragmentation in Macau, China: island city development in the Pearl River Delta megacity region. **Island Studies Journal**, v. 12, n. 2, p. 199-212, 2017.
- TAPIA, Marcela. Las fronteras, la movilidad y lo transfronterizo: Reflexiones para un debate. **Estudios Fronterizos**, Universidad Autónoma de Baja California, v. 18, n. 37, p. 61-80, 2017.
- THE NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION. The Outline of the Plan for the Reform and Development of the Pearl River Delta (2008-2020). **Office of the Provost**. 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2DHOAvg>. Acesso em: 11 nov. 2019.
- UNITED STATES CENSUS BUREAU. San Diego County, California; California. **QuickFacts**. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2Ri44ho>. Acesso em: 4 nov. 2019.
- VALENCIA, Sxunaxi; LEÓN, Raquel. Infraestructura y competitividad en la Iniciativa de la Franja y la Ruta: implicaciones geoeconómicas en el caso del puente HZM. **Razón Crítica**, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, n. 7, p. 81-110, 2019.
- WAN, Penny; PINHEIRO, Francisco. The Development of the Gaming Industry and Its Impact on Land Use. In: LAM, Newman; SCOTT, Ian. **Gaming, Governance and Public Policy in Macao**. Hong Kong: Hong Kong University Press, 2011. p. 19-36.
- WORDIE, Jason. Introduction. In: RIDE, Lindsay; RIDE, May. **The Voices of Macao Stones**. Hong Kong: Hong Kong University Press, 1999. p. 1-5.
- ZENG, Zhonglu; PRENTICE, Catherine; KING, Brian Edward. To Gamble or Not? Perceptions of Macau Among Mainland Chinese and Hong Kong Visitors. **International Journal of Tourism Research**, v. 16, n. 2, p. 105-112, 2014.
- ZENTENO, René. Del rancho de la Tía Juana a Tijuana: una breve historia de desarrollo y población en la frontera norte de México. **Estudios Demográficos y Urbanos**, El Colegio de México, v. 10, n. 1, p. 105-132, 1993.
- ZHANG, Wenbiao. The Adjustment of Economic Structure and Guangdong's Economic Growth: Past Successes and Future Challenges. In: BUI, Tung; YANG, David; JONES, Wayne; LI, Joanna. **China's economic powerhouse: reform in Guangdong Province**. New York: Palgrave Macmillan, 2003. p. 1-19

Geopolítica de la planeación del desarrollo: el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN-UNASUR), en el Foro CELAC-China



*Geopolitics of DEVELOPMENT planning: The South American
Council for Infrastructure and Planning (COSIPLAN-
UNASUR), at the CELAC-China Forum*

*Geopolítica do planejamento do DESENVOLVIMENTO: o
Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
(COSIPLAN-UNASUL), no Fórum CELAC-China*

Jaime Antonio Preciado Coronado¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2020v8.n3.p91

Recibido el 09 de febrero de 2020
Aprobado el 25 de mayo de 2020

1. Profesor Investigador del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos. Actualmente, Coordinador del Doctorado en Ciencia Política. Universidad de Guadalajara, México, agradece el apoyo de Mar Rojas para la realización de este trabajo.

RESUMEN

En Política Internacional, se debate si la planeación del desarrollo nacional y supranacional está recobrando vigencia frente al mito del mercado autoregulado. Ante el retorno del enfoque estadocéntrico, situamos cuatro escenarios geopolíticos: 1) la globalización neoliberal corporativa, donde permanece una retórica de planeación que es débil y fragmentada; 2) la antiglobalización nacionalista conservadora, opuesta a cualquier regulación estatal del mercado; 3) la apuesta euroasiática fortalecedora de capacidades reguladoras estatales, y 4) una geopolítica Sur-Sur, todavía subalterna, con experiencias mixtas entre planeación del desarrollo, reformas de mercado y una integración regional autónoma incipiente. Analizamos si el llamado Consenso Asiático, particularmente de la planeación china de la Franja y la Ruta (BRI), influye en ALYCA a través de los proyectos de interconectividad nacional-regional-global. También se analiza si la experiencia planificadora del COSIPLAN, cuya labor ejecutiva estuvo vinculada con la UNASUR, está presente en el Foro CELAC-CHINA y si ello amplía márgenes de gobernanza para la integración regional autónoma. Transversalmente, se documenta una **geopolítica profesional**, gubernamental y privada relacionada con la interconectividad regional; una **geopolítica práctica** que interviene en la operación política de acciones regionales para el “desarrollo”, y una **geopolítica popular**, que implica la aceptación o resistencias de la población afectada o beneficiada frente a la planeación del desarrollo.

Palabras clave: Geopolítica. Planeación del Desarrollo. Integración regional autónoma. Cooperación Sur-Sur, Diálogo y concertación Política.

ABSTRACT

In International Politics, it is debated whether national and supranational development planning is regaining validity against the myth of the self-regulated market. Faced with the return of the state-centric approach, we place four geopolitical scenarios: 1) corporate neoliberal globalization, where planning rhetoric remains weak and fragmented; 2) conservative nationalist anti-globalization, opposed to any state regulation of the market; 3) the Eurasian commitment to strengthen state regulatory capacities, and 4) a South-South geopolitics, still subordinate, with mixed experiences between development planning, market reforms and incipient autonomous regional integration. We analyze whether the so-called Asian Consensus, particularly Chinese Belt and Road Initiative (BRI), influences ALYC through national-regional-global interconnectivity projects. Like the planning experience of COSIPLAN, whose executive work was linked to UNASUR, is present in the CELAC-CHINA Forum and whether this expands margins of governance for autonomous regional integration. Transversally are documented: **professional geopolitics**, governmental and private related to regional interconnectivity; **practical geopolitics** that intervenes in the political operation of regional actions for “development”, and **popular geopolitics**, which implies the acceptance or resistance of the affected or benefited population in the face of development planning.

Keywords: Geopolitics. Development Planning. Autonomous Regional Integration. South-South Cooperation. Dialogue and Political Coordination.

RESUMO

Na Política Internacional, discute-se se o planejamento do desenvolvimento nacional e supranacional está recuperando sua validade diante do mito do mercado autorregulado. Diante do retorno do enfoque estadocêntrico, colocamos quatro cenários geopolíticos: 1) a globalização neoliberal corporativa, onde permanece uma retórica do planejamento fraca e fragmentada; 2) anti-globalização nacionalista conservadora, oposta a qualquer regulação estatal do mercado; 3) o compromisso eurasiático com o fortalecimento das capacidades regulatórias do Estado; e 4) uma geopolítica Sul-Sul, ainda subalterna, com experiências mistas entre planejamento do desenvolvimento, reformas de mercado e uma incipiente integração regional autônoma. Analisamos se o chamado Consenso Asiático, particularmente o planejamento do Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI), influencia o ALYC por meio de projetos de interconectividade nacional-regional-global. Analisa também se a experiência de planejamento do COSIPLAN, cujo trabalho executivo estava vinculado à UNASUL, está presente no Fórum CELAC-CHINA e se isso amplia as margens de governança para a integração regional autônoma. Transversalmente, estão documentadas: uma geopolítica profissional, governamental e privada relacionada à interconectividade regional; uma geopolítica prática que intervém no funcionamento político das ações regionais de “desenvolvimento”, e uma geopolítica popular, que implica na aceitação ou resistência da população afetada ou beneficiada frente ao planejamento do desenvolvimento.

Palavras-chave: Geopolítica. Planejamento de Desenvolvimento. Integração Regional Autônoma. Cooperação Sul-Sul, Diálogo e Acordo Político.

Introducción

Un debate muy actual en la política internacional, es sobre la capacidad de regulación económica estatal, los términos del desarrollo nacional y la manera en que se vinculan los asuntos políticos domésticos con las políticas exteriores, su repercusión en la configuración geopolítica de

las relaciones internacionales y el rol articulador de las políticas públicas del Estado sobre las agendas del desarrollo nacional. La herencia de las economías centralmente planificadas, que tienen su pivote en un enfoque estadocéntrico, compite con la herencia liberal que privilegia al mercado. Aunque el llamado “desarrollo estabilizador”, correspondiente a los primeros treinta años de la posguerra, recurrió a diversas formas de planeación y de regulación económicas para sostener al Estado de Bienestar.

Durante la Guerra Fría coexistieron diversos grados de planeación del desarrollo entre el campo socialista, con énfasis estatal, y Occidente, con énfasis mercantil. Pero el Estado regulador occidental entró en crisis frente al ascenso neoliberal de los 70-80, mientras que el campo socialista perdió a la Unión Soviética y a partir de los 90 mutaron las condiciones internas y externas del desarrollo en Vietnam, Cuba, Corea del Norte y muy especialmente en China, donde su desarrollo interno implica una proyección global que se sustenta en la planeación de políticas públicas de Estado, cuya manifestación más contundente se cristaliza en la llamada “Iniciativa de la Franja y la Ruta” (*Belt and Road Initiative*, BRI) que ofrece un “estilo” de desarrollo (FALETTTO; BAÑO, 1992), multipolar de alianzas multilaterales que interpela al Orden Mundial atlantista unipolar dominante.

Más allá de las rivalidades entre capitalismo y socialismo, la Posguerra Fría enmarca tres escenarios geopolíticos que compiten entre sí: 1) la proyección atlantista con la hegemonía unipolar de Estados Unidos bajo la conducción liberal corporativa transnacionalizada, cuya unidad se cuestiona actualmente por el lado del nacionalismo proteccionista impulsado por el gobierno de Donald Trump; 2) la proyección euroasiática donde Beijing marca la agenda global y de cierto Consenso Asiático y en la que Rusia y en menor grado India están relanzando su proyección global, y 3) la proyección Sur-Sur, o Meridional, donde se intersectan aspiraciones nacionales de integración regional autónoma, con instancias intergubernamentales que incluyen vínculos con el escenario Euroasiático, y con movimientos sociales que demandan un orden mundial alternativo. A partir de esos tres escenarios encontramos diversos regímenes de planeación del desarrollo nacional. Aunque la narrativa dominante pretende legitimar que la mejor planeación dentro del mercado es la que no se hace.

La relación de China con América Latina y el Caribe se ha intensificado desde inicios del siglo XXI (UGARTECHE; OCAMPO, 2019), mediante un amplio intercambio comercial, de servicios, de cooperación internacional y especialmente de concertación política, con el surgimiento del bloque Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS)². Paralelamente, Latinoamérica y el Caribe experimentaron un ciclo de gobiernos “progresistas” desde finales del siglo pasado hasta 2015, los cuales generaron amplios debates sobre las agendas del desarrollo, la integración regional y la regulación que está vinculada con ello.

Esos debates (ESCOBAR, 2005) se decantaron entre el neoliberalismo ortodoxo del “desarrollismo” que no deja lugar a la planeación; y las propuestas “neodesarrollistas” de los gobiernos progresistas y, dentro de ellas, los matices introducidos por las propuestas contrahegemónicas que encabezó Venezuela. Los gobiernos progresistas, en sus distintas ver-

2. El término BRIC surge en el año 2001, siendo acuñado por Goldman Sachs para hacer referencia a aquellas economías emergentes, que previsiblemente marcarían el devenir económico y político del siglo XXI. La coordinación entre Brasil, Rusia, India y China (BRIC) se inició de manera informal en 2006, con una reunión de trabajo entre los cancilleres de los cuatro países al margen de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En 2011 se suma Sudáfrica (BRICS) y desde entonces cobró protagonismo mundial hasta que el gobierno de Donald Trump declaró la guerra comercial contra China y se eligieron gobiernos conservadores en Argentina y en Brasil, lo que debilita la integración suramericana.

3. Así lo define la Misión del COSIPLAN: "El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) es la instancia de discusión política y estratégica para planificar e implementar la integración de la infraestructura de América del Sur, en compromiso con el desarrollo social, económico y ambiental. Está integrado por las Ministras y los Ministros de las áreas de infraestructura y/o planeamiento o sus equivalentes designados por los Estados Miembros de UNASUR."

tientes, adoptan la planeación del desarrollo como una forma de políticas de Estado que regulan los formatos de integración regional y de interconectividad con los que fundamentan la proyección geopolítica de países y grupos de países asociados regionalmente. Cabe preguntarse si la proyección euroasiática de China, incluida su experiencia en la planeación del desarrollo y de la integración regional, amplía o limita los márgenes autonómicos relativos a la planeación pública del desarrollo nacional y regional que se impulsan a través de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC, desde 2010, año de su aprobación por parte de todos los países del continente y del Caribe, sin la presencia de Estados Unidos y Canadá.

Particularmente, interesa analizar si hay una influencia de la experiencia china en la planeación del desarrollo y de la interconectividad regional a través del Foro China-CELAC, nacido en 2015, el cual ha logrado un amplio espectro de institucionalización y, asimismo, saber si ese Foro recoge la experiencia suramericana heredada por las políticas públicas planificadas que impulsó el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) -antes conocido como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Si bien el COSIPLAN puede concebirse como el brazo ejecutivo de alcance regional de la UNASUR³, no es evidente que esa experiencia se haya trasladado a la CELAC. Nos interesa saber si la experiencia planificadora del COSIPLAN está presente en el Foro CELAC-CHINA y si hay una influencia positiva del llamado Consenso Asiático en ALYC y la manera como los proyectos de planeación regional transforman las redes del poder global y sus paradigmas referentes a la Cooperación, el diálogo y la concertación política, y la ampliación de los márgenes de gobernanza para la integración regional autónoma. Desde un enfoque geopolítico crítico (TUATHAIL, 2005), se documentará la **geopolítica profesional** gubernamental y privada que concibe y dirige la proyección geopolítica; la **geopolítica práctica** que ejecuta la operación política de los proyectos de acción regional para el "desarrollo" y la **geopolítica popular**, que implica aceptación o resistencia de la población afectada frente a los proyectos de desarrollo regional ideados dentro del Foro CELAC-China.

Megaproyectos y geopolítica del desarrollo

Hay una gran paradoja en la escala global: la financiarización como eje de la acumulación capitalista crea tensiones con la esfera productiva que a su vez genera una re-primarización o un neo-extractivismo económico que tiene impactos negativos sobre la relación entre sociedad, política y naturaleza (LEFF, 2003). El crecimiento del PIB a ultranza, sigue dominando los conceptos centrales de un desarrollo que se homologa con productivismo, competitividad, consumismo y primacía del mercado. El modelo de acumulación capitalista es parte de la crisis global y sistémica que presenta cada vez mayores obstáculos para la regulación estatal de las actividades económicas y sus impactos sobre la desigualdad social, de género y la depredación ambiental son crecientes. Si entendemos el Sistema Mundo Moderno (WALLERSTEIN, 2015) como proceso histórico que se

enmarca en una civilización en crisis, podemos constatar que la acumulación capitalista busca salidas frente a esas crisis que desembocan en una desigual división internacional del trabajo con desarrollos geográficos o geopolíticos desiguales (HARVEY, 2006) en los modos y regímenes de regulación estatales (BOYER, 2018) incluidas las políticas de desarrollo.

Actualmente coexisten cuatro condicionantes geopolíticas al desarrollo (Ver Carta 1):

- 1) el **Atlantismo**, dominante hasta la llegada al gobierno de Donald Trump, pugnaba por la globalización corporativa y el predominio de las instituciones financieras internacionales, como sucede en la Unión Europea y como lo visualiza la mayor parte del Partido Demócrata en Estados Unidos, defienden el multilateralismo y la propagación de tratados comerciales desarrollistas. Los megaproyectos estadounidenses que se proponía el gobierno de Barack Obama fueron sepultados por su sucesor Donald Trump, quien derogó en sus primeros días de gobierno el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) con el que se pretendía frenar la influencia china en el Pacífico Asiático, y el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP) que buscaba nexos económicos y comerciales entre la Unión Europea y Estados Unidos con el objetivo de contener a Rusia.
- 2) el **Nacionalismo Conservador Anti Globalización**, que está impulsando Donald Trump bajo relaciones bilaterales asimétricas favorables al hegemon: *First America... Make America Great Again...* cuyo enfoque estadocentrista busca alianzas con partidarios del Brexit, o con gobiernos conservadores, como el de Jair Bolsonaro en Brasil, Mauricio Macri en Argentina, Viktor Orban en Hungría y otros gobiernos conservadores que tomaron bríos en el mundo en años recientes, aunque las elecciones europeas y en algunos de sus países muestran que el conservadurismo está reculando. Bajo esta geopolítica hay una deslocalización del desarrollo y no se contemplan megaproyectos que planteen forma de vinculación política para diseñar políticas de desarrollo. Se evitan acciones que impliquen negociaciones multilaterales.
- 3) el **Euroasianismo**, con China y Rusia disputando el liderazgo, propugnan por el multipolarismo y la revisión del llamado orden mundial. Sin embargo, sus efectos en la región latinoamericana y caribeña muestran claroscuros: por un lado, fortalecen políticas exteriores favorables a la no intervención y la autodeterminación, incluso sirviendo de contrapeso a la política interamericana intervencionista de Washington en Cuba, Venezuela y Nicaragua, pero por otro lado impulsan la reprimarización y la financiarización del sistema bancario financiero internacional, que impulsa implica el modelo extractivista. Inquietudes que surgen en torno del megaproyecto Franja y Ruta de China.
- 4) el **"Meridionalismo" o Geopolítica Sur-Sur**, que está atravesando por un ciclo descendente en las relaciones internacionales a partir de 2017: el bloque BRICS, prácticamente está desactivado; la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), está siendo

4. "El 13 de marzo [2019], Ecuador se sumó a la decisión de otros siete países latinoamericanos y se retiró de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), creada en 2008 por doce naciones de la región. Hoy en la Unasur solo quedan Uruguay, Bolivia, Surinam, Guyana y Venezuela. [...] En respuesta a la notoria decadencia de la Unasur, que integra la lista de los numerosos proyectos regionales en América Latina, un grupo de países —Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú— decidieron [...] crear el Foro para el Progreso y Desarrollo de América Latina (Prosur)", versión en español del *The New York Times*, disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2019/03/29/prosur-america-latina/> consultado el 26 de octubre de 2019.

desmantelada a instancias de Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay; la Alternativa Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio entre los Pueblos (ALBA-TCP), que fundara el gobierno de Hugo Chávez, está asediada por Estados Unidos y sus aliados en el "Grupo de Lima" y su proyecto atlantista el "PROSUR", un organismo regional que pretende sustituir UNASUR y MERCOSUR⁴. Además, la experiencia de integración autónoma más importante de la época reciente, la CELAC, se está vaciando de contenidos y está en la inacción, dada la polarización ideológica de los gobiernos en la región. Añadamos que el Frente Amplio perdió la presidencia en Uruguay y que el golpe de Estado contra Evo Morales en Bolivia implicó un deterioro político del proyecto progresista. Hay, empero, ciertas esperanzas en la esfera intergubernamental que se fundan sobre la llegada de Andrés Manuel López Obrador en México, y de Roberto Fernández en Argentina y sobre la crisis en la que están los gobiernos conservadores, Brasil, Ecuador, Chile o Haití, donde la resistencia anticapitalista crece y se perfilan horizontes de cambio. Crecen las diferencias entre conservadurismo, neoliberalismo y progresismo en torno de las políticas de desarrollo, y no hay unanimidad en Latinoamérica y el Caribe en torno de los megaproyectos de interconectividad como detonantes de crecimiento económico.

De acuerdo con Vadell, Secches y Burger (2019), la nueva fase de la globalización capitalista implica megaproyectos de interconectividad entre regiones y países, lo cual provoca una reconfiguración espacial de las políticas de desarrollo. Así se puede apreciar en la Iniciativa de la Franja y la Ruta, que tiene implicaciones directas en el Sur Global: "El proceso de reproducción del capitalismo no congela la 'supraterritorialidad', la absorbe y la adapta en una nueva interconectividad geográficamente localizada en inversiones de infraestructura, transporte y energía, ampliación de redes comerciales y finanzas al servicio de estas inversiones" (VADELL; SECCHES; BURGER, 2019, p. 49). Esos megaproyectos, sin desafiar directamente al modelo rentista y financiarizado liderado por Occidente, influyen sobre el capitalismo global a través de "una superestructura institucional paralela, principalmente financiera por medio de las iniciativas multilaterales y plurilaterales: Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (BAII), Nuevo Banco de Desarrollo (NBD), Acuerdo de Reservas de Contingencias (ARC) y el Fondo de la Ruta de la Seda (FRS)." (VADELL; SECCHES; BURGER, 2019, p. 49) Cabe preguntarse si ello desemboca en un nuevo régimen de cooperación internacional hasta alcanzar una "globalización inclusiva", que se apoya "en la interconectividad, las inversiones en infraestructura y una superestructura institucional financiera controlada por los Estados." (VADELL; SECCHES; BURGER, 2019, p. 49)

Es fuerte el contraste entre la globalización capitalista y la apuesta China por megaproyectos articuladores de interconectividad. Pues las narrativas de las reformas centradas en el mercado, se dividen entre **Geopolíticas Profesionales** del nacionalismo conservador anti globalización proteccionista, que cancelan cualquier tipo de política pública que

se fundamente sobre la planeación del desarrollo y en el multilateralismo, y del otro lado, las “reformas estructurales” atlantistas que conceden o reconocen ciertos espacios autónomos frente al mercado, que incorporan parcialmente la planeación pública del desarrollo e impulsan el multilateralismo. El caso chino cuestiona el atlantismo del (post)Consenso de Washington, así como a las tendencias proteccionistas nacionalistas, al proponer otra narrativa del desarrollo que se funda sobre la planeación pública del desarrollo local, subnacional, nacional, supranacional regional y global. China, con su Franja y Ruta, ofrece un contexto que cuestiona las redes de poder global, neoliberales y conservadoras, en los campos de la Cooperación Internacional, Ayuda Oficial al Desarrollo, concertación política y modelos alternos de desarrollo encuadrados en el multilateralismo.

La Franja y la Ruta no está exenta de dificultades, pues en su **Geopolítica Práctica** las operaciones políticas impactan negativamente el tejido estatal de regiones y países, incluidos en su proyección geopolítica, ante un heterogéneo mosaico de regímenes políticos y estados con distintos grados de autoritarismo, cuyas alianzas con el megaproyecto chino no se pueden procesar sin tomar en cuenta resistencias y oposiciones internas y externas frente a sus proyectos de interconectividad. Ante la magnitud y extensión geopolítica de este megaproyecto de interconectividad global, la visión occidental de las Relaciones Internacionales cuestiona la legitimidad del proyecto global en el que se inscribe la Franja y la Ruta, para el fortalecimiento del poder global de China que debilita un orden mundial todavía protagonizado por Estados Unidos.

Desde una evaluación positiva, Chen (2019), destaca que Christine Lagarde, directora gerente del Fondo Monetario Internacional, ve que Beijing influye positivamente sobre la sostenibilidad de la deuda “en respuesta a las críticas internacionales de la Iniciativa de la Franja y la Ruta [ya que] La ayuda y las finanzas chinas pueden no mejorar la gobernanza en el mundo en desarrollo, pero tampoco está claro que lo empeoren” (Chen, 2019, p. 97). Además, hay requisitos que se norman para que las empresas chinas reduzcan los efectos negativos de las inversiones en las comunidades locales, por lo que no se apoyan proyectos suntuosos que no promuevan el desarrollo social. Si bien el gobierno chino no condiciona su megaproyecto al tipo de régimen político, la negociación de las obras destinadas a la interconectividad si impone condiciones respecto a la transparencia en el manejo de los recursos en juego y la rendición de cuentas. No obstante, la cara oscura de la globalización en Estados Unidos y Europa respecto de los déficits comerciales presenta una reacción violenta que, entre otras cosas, ha convertido a China en un blanco para hacer resurgir el nacionalismo. Chen (2019, p. 101) ve que “Muchos políticos, especialmente aquellos que de otra manera apoyan el libre comercio, han encontrado conveniente atacar a China”.

El sentido de la **Geopolítica Profesional** que inspira la proyección del poder de China en el mundo, se establece en la política que elabora el Partido Comunista Chino y en la difusión de su discurso que está fundado sobre la seguridad y la prosperidad compartidas. Alonso (2017, p. 82) destaca que

El documento básico para entender la Nueva Ruta de la Seda, *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*, señala que sus principios coinciden con los de la carta de Naciones Unidas [en] cinco principios: coexistencia pacífica: respeto mutuo a la soberanía de cada uno y a su integridad territorial, pacto mutuo de no agresión, no interferencia en los asuntos internos de otro estado, equidad y beneficio mutuo y coexistencia pacífica.

Sin embargo, hay focos de tensión geopolítica donde el discurso gubernamental chino enfrenta conflictos, los cuales se operan por un conjunto organizado de instituciones dedicadas a la **Geopolítica Práctica**. Algunos conflictos (ALONSO, 2017; CHEN, 2019) que muestran interfaces gubernamentales también registran desencuentros con **geopolíticas populares** no gubernamentales; entre ellos destacan:

- En el Mar del Sur de China, Beijing ha ampliado artificialmente las islas para apoyar capacidades militares avanzadas y ha reclamado el derecho a pescar y extraer petróleo y gas, lo que ha provocado resentimiento y protestas contra China en Filipinas y Vietnam.
- A través de la Organización de Cooperación de Shanghái. (OCS), China busca reforzar los lazos de seguridad con los vecinos centroasiáticos. Aunque Rusia también forma parte de la OCS, China desempeña el papel protagonista (ALONSO, 2017). Queda el desafío de sincronizar la OCS con la Unión Económica Eurasiática (UAUE), protagonizada por Rusia y el Cinturón Económico de la Franja y la Ruta.
- No hay conflicto en las relaciones bilaterales de China con cada una de las cinco naciones centroasiáticas ligadas con el BRI, salvo la región interna de Sinkiang, donde la minoría uigur sostiene demandas autonómicas que afectan la comunidad musulmana (CHEN, 2019) y en Hong-Kong, donde hay masivos reclamos autonómicos.
- La OCS acentúa la seguridad nacional y la lucha contra el terrorismo y los separatismos, para ganar estabilidad política, por lo que el crecimiento del Ejército chino serviría “no solo para proteger la extensión de sus redes más allá de sus fronteras actuales e incrementar las misiones de paz que ya desarrolla fuera de su continente [...] sino también para hacer frente en caso necesario a los contenciosos que tiene con territorios que ellos consideran [...] legítimamente chinos como son el Tíbet o Taiwán, las disputas en el Mar del Sur de China o los territorios fronterizos en disputa con la India” (ALONSO, 2017). Asimismo, no hay que olvidar las inversiones ya efectuadas por China que tienen en la mira los hidrocarburos de Turkmenistán, Kazajistán y Uzbekistán.

En su mayoría las decisiones sobre tales megaproyectos de interconectividad recaen sobre la Comisión de Desarrollo Nacional y Reforma de China (la antigua Comisión de Planificación Estatal), incluyendo la Geografía de la Interconectividad que el megaproyecto de la Franja y la Ruta concibe para favorecer al interior, sin embargo, casi toda la infraestructura carretera y ferroviaria está concentrada en la costa oriental de

China, lo que contrasta con el casi vacío en las regiones del interior y occidentales.

La operación de la **Geopolítica Práctica** de la iniciativa BRI enfrenta diferencias con la Unión Europea (ALONSO, 2017), organismo que insiste en el cumplimiento de compromisos sobre sostenibilidad medioambiental, agendas sociales, licitaciones equitativas e imparciales y el asunto de la copropiedad. Temas que contrastan con el acercamiento sino-ruso en la Unión Económica Euroasiática, que reduce las barreras comerciales, facilita los intercambios, propicia el desarrollo industrial, pero sin que la agenda ambiental aparezca nítidamente. Otro tema complicado se refiere a la gestión del agua, el cual debe ser abordado de manera multilateral en dinámicas nacionales regionales y supranacionales.

Foro CELAC – China

Desde inicios del Siglo XXI se intensifican las relaciones internacionales e intercambios comerciales entre China y ALYC. Decio Machado (2019), plantea que “A partir de 2003 las economías de América Latina y el Caribe tienen a China como principal cliente en el ámbito de la exportación de commodities. China Development Bank y Export-Import Bank of China han financiado iniciativas de infraestructura, energía, transporte y logística en el subcontinente”. Además de corredores de interconectividad para el suministro de petróleo, minerales y soja hacia Asia y de la modernización de instalaciones portuarias en la costa latinoamericana del Pacífico. El papel que China otorga a la región latinoamericana y caribeña se hace patente, pues entre 2012 y 2018, el presidente Xi Jinping realizó cuatro giras por América Latina, visitando 12 países; más que las realizadas por Barack Obama y Donald Trump durante la última década.

Para Pastrana (2018) la visión de China privilegia una perspectiva interregional, que concibe a ALYC como un todo, referido a un tipo de actor unitario. Como lo muestran sus documentos sobre política regional para ALYC: “Documento de política China sobre América Latina y el Caribe” (2008), el ‘1+3+6’ –marco para la cooperación económica con ALYC– (2014) y, [...] el ‘Documento de Política China para América Latina y el Caribe’ (2016)” (Pastrana, 2018, p. 50)

Es clave que en 2018 el volumen del comercio bilateral entre China y América Latina alcanzó una cifra de 307.400 millones de dólares, un aumento del 18,9% respecto de 2017. China es ya el principal socio comercial de la región, pero la relación es notablemente asimétrica: la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños mantiene déficits comerciales con China; y escasos superávits dadas las ventas de productos primarios, además, las manufacturas chinas han desplazado a las latinoamericanas tanto en su comercio intraregional como en terceros mercados. Las exportaciones de América Latina a China alcanzan un 70% de bienes primarios y un 25% de manufacturas que procesan recursos naturales de bajo valor agregado. ALYC importa un 41% de manufacturas de alta tecnología y un 27% de manufacturas de tecnología media de China. Machado (2019), resalta que “Panamá, su centro de comercio y logística para América del Norte y del Sur, ha firmado en menos de año y medio 47 acuerdos comerciales”.

5. Este Foro tiene una página Web donde pueden consultarse programas y acciones específicas de manera detallada, disponible en: http://www.chinacelacforum.org/esp/zyjz_2/zylyflt/kjcxlt/ consultada el 3 de noviembre de 2019.

En el ámbito de la diplomacia, Beijing con su política ‘Una sola China’ ha atraído a Costa Rica (2007), Panamá (2017) y República Dominicana (2018) para que rompan relaciones diplomáticas con Taiwán. Ante tal dinamismo económico, comercial y diplomático, el Foro China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC (abreviado, FCC⁵) se estableció el 17 de julio del 2014 durante la reunión de líderes chino latinoamericanos y caribeños en Brasilia, ciudad donde se aprobó la Declaración Conjunta de la Reunión de Líderes de China y los Estados Latinoamericanos y Caribeños. El foro tiene el propósito de establecerse como una plataforma de cooperación intergubernamental dirigida por los ministros de relaciones internacionales de China y los de los 33 países que pertenecen a la CELAC

Sus ejes rectores, establecidos en el acuerdo de Beijing, son el respeto, la igualdad, la pluralidad, el beneficio mutuo, la cooperación, la apertura y la inclusión; cuenta con cuatro mecanismos fundamentales:

1. **La reunión ministerial:** cada tres años (desde el 2015), establece los planes y acuerdos ministeriales.
2. **El diálogo de ministros de relaciones exteriores:** se han celebrado 5 rondas.
3. **Reunión de Coordinadores nacionales:** en la que cada país organiza su programa de trabajo, supervisa la implementación de los programas y evalúa resultados.
4. **Subforos en áreas específicas:** Desde el 2015 a la fecha se han realizado ocho subforos, en materia de Agricultura, Innovación Científico-Tecnológica, cumbres empresariales, reunión de políticos jóvenes, intercambio de Think Tanks de ambas partes. También se da lugar a reuniones de partidos políticos y espacios de amistad China CELAC. Uno de los ámbitos de mayor atención, que cada vez está más relacionado con “La Ruta y la Franja”, es el de Cooperación en Infraestructura.

Primera reunión ministerial China- CELAC 2015

Se llevó a cabo en enero del 2015 en la ciudad de Beijing. La Reunión adoptó la Declaración de Beijing de la Primera Reunión Ministerial del FCC, el Plan de Cooperación China-CELAC (2015-2019) y las Disposiciones Institucionales y Reglas de Funcionamiento del FCC. El Plan de Cooperación China- CELAC (2015-2019) fija las áreas y medidas concretas de la cooperación en conjunto entre China y la región: política y seguridad, asuntos internacionales, comercio, inversión y finanzas, infraestructuras y transportes, energía y recursos naturales, agricultura, industrias, ciencia y tecnología, cooperación aeroespacial, educación y capacitación de recursos humanos, cultura y deportes, prensa, medios de comunicación, turismo, protección ambiental, gestión del riesgo de desastres y mitigación de calamidades naturales, eliminación de la pobreza, salud y amistad popular. Es importante resaltar que el FCC ha abierto un nuevo escenario para la política internacional, ya que las relaciones exteriores que aquí se proponen no están dominadas por el comercio y la inversión sino que se incluyen actividades en los ámbitos, sociales, culturales, finanzas interna-

cionales, migraciones y trata de personas, desarrollo sostenible, energía, minería, seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del Hambre.

Indudablemente que el FCC impulsa lo que Vadell (2019) llama Geografía de la Interconectividad, pues desde este Foro se impulsa la construcción conjunta de parques industriales, ciencia y tecnología, zonas económicas especiales y parques de alta tecnología. Asimismo, entre el 2015 y el 2019, la parte china otorgó 6000 becas gubernamentales a los Estados miembros de la CELAC, 6000 plazas para recibir capacitación en China y 400 plazas de maestrías profesionales. Una estrategia de “poder inteligente” (Smart Power) que está vinculada con la creación de los Institutos Confucio, como lo hace notar Ayala (2019) pues el despliegue cultural a nivel global, “China lo inició en 2004 con la apertura de los primeros Institutos Confucio, para la enseñanza y difusión de su lengua y cultura. [En 2018, China] tiene 548 institutos repartidos en el mundo, de los cuales 126 están en Asia (Hanban, sede central de los institutos, indica que existen 54 centros en África, 173 en Europa, 21 en Oceanía, 160 en las Américas y 126 en Asia)”.

Segunda reunión ministerial China-CELAC 2018

La segunda reunión ministerial se llevó a cabo en enero del 2018 en la ciudad de Santiago de Chile. En esta reunión se presentó oficialmente el proyecto “La Franja y la Ruta” como un proyecto de cooperación entre China y los países de la CELAC y el Plan de Acción Conjunto de Cooperación en Áreas Prioritarias CELAC-China (2019-2021) donde destacan los siguientes puntos:

1. Promover, en conformidad con los planes de desarrollo de infraestructura de los Estados miembros de la CELAC, la cooperación y/ola inversión en sectores como: ferrovías, carreteras, puertos, aeropuertos, sistemas logísticos, telecomunicaciones, tecnologías de la información y comunicación (TICs), radio y televisión, agricultura, energía eléctrica y urbanización, entre otros.
2. Fortalecer las ventajas que ofrece el paquete de financiamiento chino hacia los países de la CELAC para el desarrollo socioeconómico de la región. La Parte china otorgará partidas de cooperación orientadas al crecimiento socioeconómico en los países de América Latina y el Caribe, con énfasis en los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y Países en Desarrollo de Zonas Costeras Bajas, de los países del istmo centroamericano de la CELAC; además estará dispuesta a colaborar con ellos en la generación de programas integrales, así como en la planificación y en el estudio de viabilidad de los proyectos vinculados con sus planes de desarrollo.
3. Se puede notar que el FCC desde la concepción china reconoce la realidad de la regionalización en ALYC (PASTRANA, 2017), ya que su política exterior hace un acercamiento subregional a nivel macro y meso a través de la cooperación con diversas organizaciones subregionales y la regionalización de proyectos para mejorar las políticas de coordinación con los actores de ALYC (ver Carta 2).

El rol del COSIPLAN en el Foro China - CELAC

No es explícito el rol que juega COSIPLAN en los foros CELAC-China, ya que los avances de la cooperación entre China y ALYC (PASTRANA, 2017), también incluyen organizaciones regionales, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB por sus siglas en inglés) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Además,

Durante la última década, Beijing y ALYCh han ampliado su agenda de relaciones económicas y de cooperación. China actualmente es un observador en la Organización de Estados Americanos (OEA), miembro del IDB, un consultor para MERCOSUR, un observador de la Alianza del Pacífico (AP), miembro del Foro de Cooperación Asia oriental-América Latina (FEALC, por sus siglas en inglés) y otros organismos extra-regionales, como APEC, en el cual converge con algunas economías latinoamericanas⁶ (PASTRANA, 2017, p. 49).

6. Hay que añadir un reciente logro en la proyección global de China pues el 4 de noviembre de 2019 quince países de Asia concluyeron en Bangkok las negociaciones para constituir lo que promete ser la mayor zona de libre comercio del mundo y que se ratificará el año próximo: La RCEP, Asociación Económica Integral Regional, es un proyecto promovido principalmente por Pekín, que se negociaba desde 2012 y que no incluye a Estados Unidos.

El COSIPLAN, es un organismo creado en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR en 2009, como continuación de la Iniciativa para la Integración Regional Suramericana- IIRSA, la cual surgió como un mecanismo de coordinación de los países suramericanos para impulsar la Geografía de la Interconectividad desde la integración de infraestructura en transporte, energía y comunicaciones, en la primera reunión de Presidentes Suramericanos en 2000. Diversas reformas constitucionales realizadas durante el ciclo de gobiernos progresistas en ALYC (1998-2015), posibilitaron planteamientos para establecer una gobernanza multinivel con participación de gobiernos nacionales del Cono Sur y de las regiones supranacionales de integración que comparten autoridad en la instrumentación de políticas económicas. Ello supuso reforzar la construcción de infraestructura regional y mezo regional mediante la creación de bancos regionales, que se apoyaron en las instituciones financieras internacionales. Una de las instituciones financieras más importantes con las que contó el COSIPLAN fue el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil. Decaido luego de la crisis gubernamental de 2017 luego prolongada por la elección de Jair Bolsonaro. Lo cual ha limitado los alcances del COSIPLAN desde 2018.

Las estrategias del COSIPLAN buscan fomentar la cooperación entre territorios competitivos y la conformación de cadenas sino-latinoamericanas de valor mediante el diseño de corredores de interconectividad. Una estrategia que la CELAC también comparte en el Foro Unión Europea América Latina y el Caribe (CARRIZO; GUGLIEMI; MARCUZZI, 2017). Para el año 2015, el COSIPLAN diseñó nueve Ejes de Integración y Desarrollo en la región, los cuales son (ver CARTA 3):

- 1) El Eje del Amazonas
- 2) El Eje Andino
- 3) El Eje de Capricornio
- 4) El Eje del Escudo Guayanés
- 5) El Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná
- 6) El Eje Interoceánico Central
- 7) El Eje MERCOSUR-Chile
- 8) El Eje Perú-Brasil-Bolivia
- 9) El Eje del Sur

De acuerdo con Carrizo Gugliemi y Marcuzzi (2007, p. 13) el proyecto de mayor interés para el gobierno chino, “es el denominado ‘Dos Ejes Horizontales y Dos Verticales’ (en chino, ‘siheng liangzong’)”, el cual consiste en varios ejes integradores con varios megaproyectos de infraestructura. Los ejes delineados por el COSIPLAN en el año 2015 coinciden con la estrategia territorial del gobierno chino en torno de los ejes Capricornio, Interoceánico Central y Perú-Brasil-Bolivia delineados por el COSIPLAN (ver CARTA 3 y 4). Para China, el Eje Vertical incluye los siguientes ejes de interconectividad:

- Brasil (Campos) - Perú (Bayovar);
- Brasil (Santos) - Bolivia - Perú (Iloilo);
- Brasil (Paraná melón) - Paraguay - Argentina - Chile (Antofagasta);
- Argentina (Buenos Aires) - Chile (Valparaíso).

En el Eje Horizontal, se incluyen:

- Brasil (Rio Grande) – Brasil (Belem);
- Argentina (Buenos Aires) – Bolivia (Santa Cruz).

En 2015, el gobierno chino publica un documento denominado “Visión y acciones para la construcción conjunta del Cinturón Económico de la Ruta de la Seda y la Ruta de la Seda Marítima del siglo XXI”, que no menciona a Suramérica, aunque si se reitera el compromiso de China por mejorar la integración en infraestructura de todo el mundo. Vadell (2018), registra que China reúne en la categoría de asistencia externa tanto lo que se refiere al concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo, como el apoyo para el desarrollo económico que está conectado con las agendas comerciales y de inversiones. Por lo que la ayuda externa incluye: “1) la provisión de bienes y materiales de diversos tipos; 2) la cooperación técnica; 3) cooperación en desarrollo y recursos humanos; 4) voluntarios médicos; 5) ayuda humanitaria y; 6) reducción y perdón de deudas” (ver Cuadro 1 y Cuadro 2). Un conjunto de políticas que tienden a profundizar la Cooperación Sur-Sur, junto con la consolidación de los sistemas multilaterales de comercio; la reforma del sistema de gobernanza global, dirigida a reformar las Instituciones Económicas Multilaterales de Crédito (FMI, y Banco Mundial). Así, China trata de construir un sistema económico abierto, como lo señaló el discurso de Xi Jinping en Davos [Suiza] en 2017 (VADELL, 2018).

No obstante, la apertura e inclusividad de la política exterior china que incluye diversas metodologías de evaluación y de gestión territorial, incluida la ambiental, enfrenta cuestionamientos sociales a los gobiernos sudamericanos por la debilidad de sus estudios de impacto ambiental y social, pues los megaproyectos emprendidos por la COSIPLAN tienen una evaluación negativa por su apego al modelo económico neoextractivista que ni siquiera puede cumplir con las políticas ambientales y sociales de los bancos tradicionales, como el Banco Mundial, lo que dificulta cumplir con los objetivos del desarrollo nacional de los países involucrados (CARRIZO; GUGLIEMI; MARCUZZI, 2017). De acuerdo con Tzili Apango (2019). La inversión y asistencia que brinda China obtiene buenos resultados en Asia Central, donde contribuye a la provisión de bienes públicos globales por medio del financiamiento en infraestructura, mientras que la provisión de bienes públicos globales logrados por China en la región la-

inoamericana enfrenta la privatización y la corrupción pública y privada, las cuales deforman los alcances incluyentes de la Cooperación Sur-Sur.

Enmarcada en una interpretación dependentista, Svampa y Slipak (2015) remiten a la idea de transición hegemónica, en la que las relaciones internacionales van adoptando una configuración que denominan como neo-dependentismo o nueva dependencia, la cual se ubica en “un contexto de intensificación de las exportaciones de commodities que debe insertarse [en] la discusión sobre la nueva dependencia y el rol de China en América Latina [...]”. Pues hay una brecha considerable entre la situación dependentista que produce la exportación de commodities y la producción de bienes públicos globales que supone la Franja y la Ruta y la manera en que ésta se concretiza en el Foro CELAC-China y en los megaproyectos del COSIPLAN.

Conclusiones

El proyecto de la Franja y la Ruta expresa el fortalecimiento de China como potencia global, mediante el impulso de una Geografía de la Interconectividad que promueve comunicaciones terrestres y marítimas que vinculan lugares con inversiones en infraestructura y actividades económicas que favorecen ese rol de potencia mundial. Todo ello vinculado con el ejercicio de un “socialismo de regulaciones” a la china, tendiente a programar (planear) negociaciones de agendas relativas al desarrollo, la seguridad y la cooperación globales en los cinco continentes.

A partir del BRI, China opta por relaciones bilaterales en el espacio euroasiático, mientras que Rusia impulsa una suerte de minilateralismo y regionalización mediante la Unión Económica Euroasiática (UEE). Un espacio de rivalidades no antagónicas que encuentra consensos en el Acuerdo de Cooperación de Shanghai, donde se dirimen los conflictos y se identifican amenazas comunes para el espacio euroasiático por el que compiten Rusia y China.

Desde que China invita a América Latina y el Caribe a formar parte del BRI, en la reunión Ministerial del Foro China-CELAC realizada en Santiago de Chile, en enero de 2018, las implicaciones de la Cooperación Sur-Sur toman un giro decisivo para la política y las relaciones internacionales, en la medida que cuestionan el papel protagónico de las reformas de mercado, cuya narrativa cancela cualquier regulación estatal que altere el predominio del libre comercio, incluya algún tipo de planeación del desarrollo o que fundamente una política industrial y refuerce mecanismos para combatir la crisis ambiental climática. Además, la importancia que toma China para América Latina y el Caribe, representa un fuerte contrapeso para las políticas interamericanas que comanda Estados Unidos.

Es contrastante la planeación del desarrollo en megaproyectos de interconectividad regional de China y las políticas de desarrollo regional del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). Mientras el primero explicita políticas planificadas elaboradas por la Comisión de Desarrollo Nacional y Reforma de China (la antigua Comisión de Planificación Estatal), el caso del COSIPLAN, que únicamente atiende a Suramérica, por lo que quedan fuera México, Centroamérica y el Caribe, no se constituye en el brazo ejecutivo del Foro CELAC-China. Noobstan-

te, China concibe al BRI desde una visión regional integral y diseña sus relaciones bilaterales con cada uno de los 33 países que conforman la CELAC. De cualquier forma, una pregunta pendiente de responder se refiere al resultado de las relaciones bilaterales y del Foro CELAC-China en cuanto a la producción de bienes públicos globales en América Latina, ya que la dispersión de inversiones en un marco de privatización y desregulación no contribuyen a una conectividad programada en un conjunto regional.

El Consenso de Beijing o el Consenso Asiático, tiene una proyección global que impacta distintos órdenes geopolíticos. La “Iniciativa de la Franja y la Ruta” (Belt and Road Initiative, BRI) se enmarca en la planeación pública de una estrategia mundial que repercute en el imaginario global del orden mundial, tanto como en su orden geopolítico interno nacional y subnacional. La planeación del Área de la Bahía de Guangdong-Hong Kong-Macao ejemplifica el megaproyecto de interconectividad regional más importante de la Franja y la Ruta; articulado con seis corredores transnacionales que prevén impulsar la exportación (going out) y la reconversión interna regional (bringing in), crea un modelo que impulsa la conectividad (smart plug in) y los corredores terrestres y marítimos de la principal región continental de China. Esta planeación regional cuenta con una política industrial que fomenta clústeres, servicios de tercera generación, la economía digital de la información y del conocimiento, además del turismo, aunque no dispone de una política energética, ni alimentaria, ni de producción de commodities⁷.

7. Este megaproyecto representa una pieza protagónica de la Franja y la Ruta, por la fuerza que toma la geografía de la interconectividad regional supranacional, nacional y subnacional.

En contraste, son limitadas las potencialidades de la planeación regional supranacional, nacional y subnacional, de la instancia dedicada a la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que impulsó la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR), en 2000 y que desde 2009, como parte de una estrategia anticrisis global se denomina: el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). Su ámbito de acción ejecutiva es de orden intra continental, marginalmente para el desarrollo costero y con un proyecto de interconectividad que vincula los Océanos Pacífico y Atlántico. Son megaproyectos dedicados a la conectividad (smart plug in), a la realización de ejes carreteros, proyectos de electrificación, presas hidroeléctricas, obras hidráulicas y planeación urbana concertada, que coincidieron con proyectos de interconectividad regional incluidos en la Franja y la Ruta. Sin embargo, la cancelación en los hechos de la UNASUR y por lo tanto del COSIPLAN, a partir de 2017, aunada al debilitamiento actual del MERCOSUR deja huérfana la experiencia planificadora en ALYC.

En coincidencia con Vadel, Secches y Burger (2019, p. 51) “La hegemonía de la globalización basada en la ‘supraterritorialidad’ no puede reproducirse sin su componente de capital anclado en territorios, moldeando la geografía y geopolítica del globo. China lidera este proceso de contramovimiento a partir de un conjunto de respuestas económicas y políticas a la crisis”, que están incluidas en el BRI. El mito neoliberal del mercado atorregulado queda desnudado frente al caos y crisis del capitalismo.

La **geopolítica profesional** dominante implementa reformas centradas en el mercado; su **geopolítica práctica** está operada por políticas públicas principalmente orientadas hacia la exportación de commodities

propia del neoextractivismo, que impide una política industrial generadora de cadenas de valor, sin una geografía de la interconectividad planificada. Sus límites están determinados por la financiarización mundial a través del Banco Interamericano de Desarrollo, BID y del Banco Mundial. Probablemente, la ampliación de las relaciones entre China y ALYC, dará nuevas pistas autonómicas para llevar a cabo las acciones derivadas de la planeación pública del desarrollo. Resta, sin embargo, una **geopolítica popular** que resiste los embates del neoextractivismo y de la Geografía de la Interconectividad no planificada, lo cual alienta la acumulación capitalista por desposesión y la depredación de la biodiversidad e impulsa la crisis climática ambiental, donde la incrementada persistencia de movimientos socioambientales en América Latina y el Caribe se resiste frente a la dominación.

Referencias

- ALONSO, A. Los intereses de China en Asia Central, Belt and Road. **Revista de la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional**, UNISCI, Universidad Complutense de Madrid, n. 45, 2017, pp. 67-84.
- AYALA, F. Samarcanda, en la Ruta de la Seda. **Wall Street International Magazine**, 4 jun. 2019. Disponible en: <https://wsimag.com/es/economia-y-politica/54954-samarcanda-en-la-ruta-de-la-seda>. Acceso en: 3 de noviembre de 2019.
- BOYER, R. **La théorie de la régulation au fil du temps**. Paris: Éditions des maisons des sciences de l'homme associées, 2018.
- CARRIZO, M.; GUGLIEMI, R.; MARCUZZI, R. El desarrollo sostenible en las políticas regionales: los Polos de Competitividad de la UE y el Plan Estratégico del COSIPLAN. La participación de Argentina. Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017
- CHEN WEISS, J. A. World Safe for Autocracy? China's Rise and the Future of Global Politics, **Foreign Affairs**, v. 98, n. 4, 11th June 2019, pp. 92-108.
- ESCOBAR, A. El 'postdesarrollo' como concepto y práctica social. In: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización**. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, 2005. p. 17-3.
- FALETTO, E.; BAÑO, R. **Estructura social y estilo de desarrollo**. Santiago: Cuadernos del Departamento de Sociología, Universidad de Chile, Santiago, 1992.
- HARVEY, D. **Spaces of Global Capitalism: A Theory of Uneven Geographical Development**. New York: Verso, 2006.
- LEFF, E. La ecología política en América Latina: un campo en construcción. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 17-40, 2003.
- MACHADO, D. Involución y resistencias. La nueva disputa por la hegemonía geopolítica. **Viento Sur**, publicación de Rebelión, 6 jul. 2019. Disponible en: <https://vientosur.info/spip.php?article14961>. Acceso en: 27 oct. 2019.
- Ó TUATHAIL, G. **Critical Geopolitics: The Politics of Writing Global Space**. London: Routledge, 2005.
- PASTRANA, E. Políticas de coordinación de Mecanismos entre China y América Latina. In: SHIXUE, I.; MALLIMACI, F. (comp.) **La franja y la ruta: iniciativa china de cooperación con América Latina y el Caribe**. Ed. Ushuaia: ediciones UNTDF, 2018, pp-47-58.
- SVAMPA, M.; SLIPAK, A. China en América Latina: Del Consenso de los Commodities al Consenso de Beijing. **Revista Ensamble**, año 2, n. 3, p. 34-36, 2015.
- TZILI-APANGO, E. Tendencias del comercio y las inversiones entre México y China frente a la administración Trump y el Acuerdo Transpacífico. In: USCANGA PRIETO, A. (coord.). **China, Japón y Corea del Sur en las estrategias económicas de México: La Política Comercial frente a las Tendencias del Neoproteccionismo de Estados Unidos**, México, UNAM, 2018. p. 78-103.
- TZILI-APANGO, E. Poder y liderazgo por medio de bienes públicos: Asia Central, China y la

Franja Económica Ruta de la Seda. In: PÉREZ, B.; PÉREZ, C.; PÉREZ, G. (coord). **El Siglo XXI: hacia un nuevo orden multipolar**. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2019.

UGARTECHE, O.; OCAMPO, A. La economía china, coyuntura y prospectiva 2019, en Agencia Latinoamericana de Información, **ALAI**, 20 may. 2019. Disponible en: https://www.alainet.org/es/articulo/199850?utm_source=email&utm_campaign=alai-amlatina Acceso en: 3 nov. 2019.

VADELL, J. El Foro China-CELAC y el nuevo regionalismo para un mundo multipolar: desafíos para la Cooperación 'Sur-Sur'. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, p. 6-37, 2018.

VADELL, J. La iniciativa BRICS y China: entre la emergencia y la irrelevancia. **Revista Nova Economía**, v. 29, n. 2, p. 401-428, 2019.

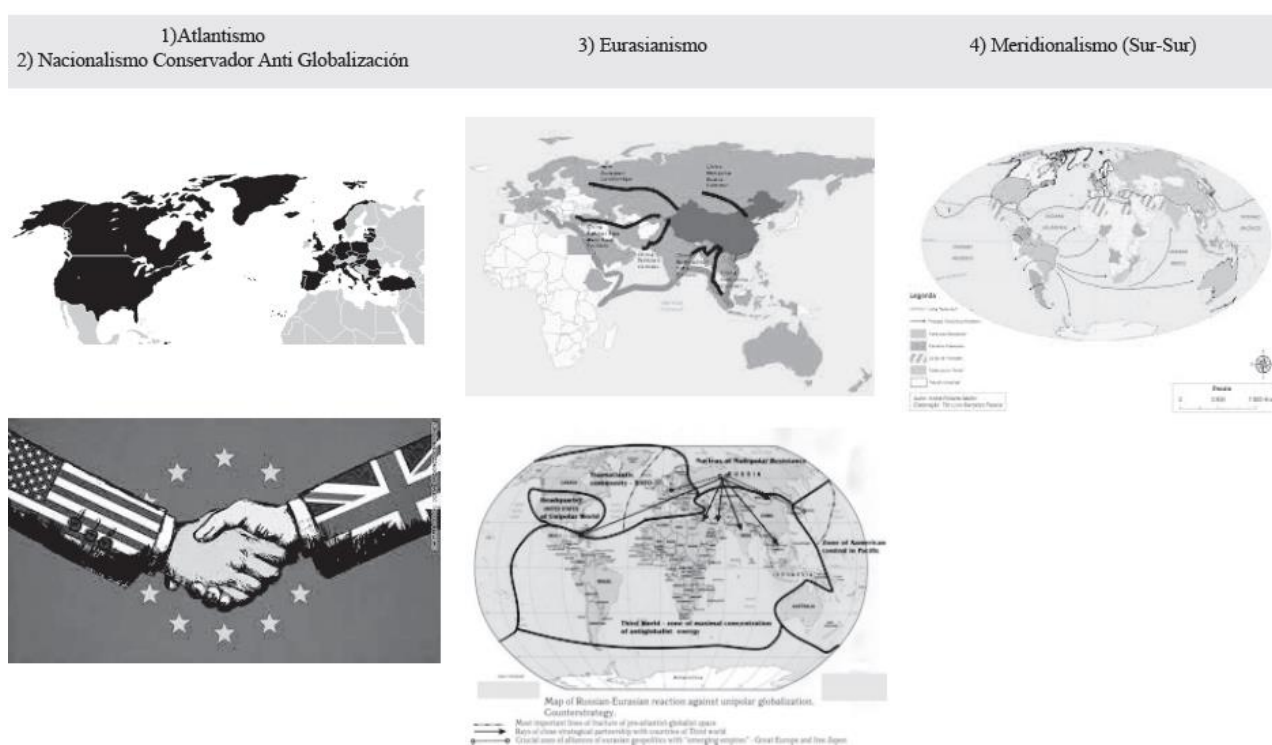
VADELL, J.; SECCHES, D.; BURGER, M. De la globalización a la interconectividad: reconfiguración espacial en la iniciativa Belt & Road e implicaciones para el Sur Global. **Revista Transporte y Territorio**, n. 21, p. 44-68, 2019.

WALLERSTEIN, I. (ed.). **The World is Out of Joint: World-Historical Interpretations of Continuing Polarizations**, Boulder, CO: Paradigm Publishers, 2015.

ANEXOS

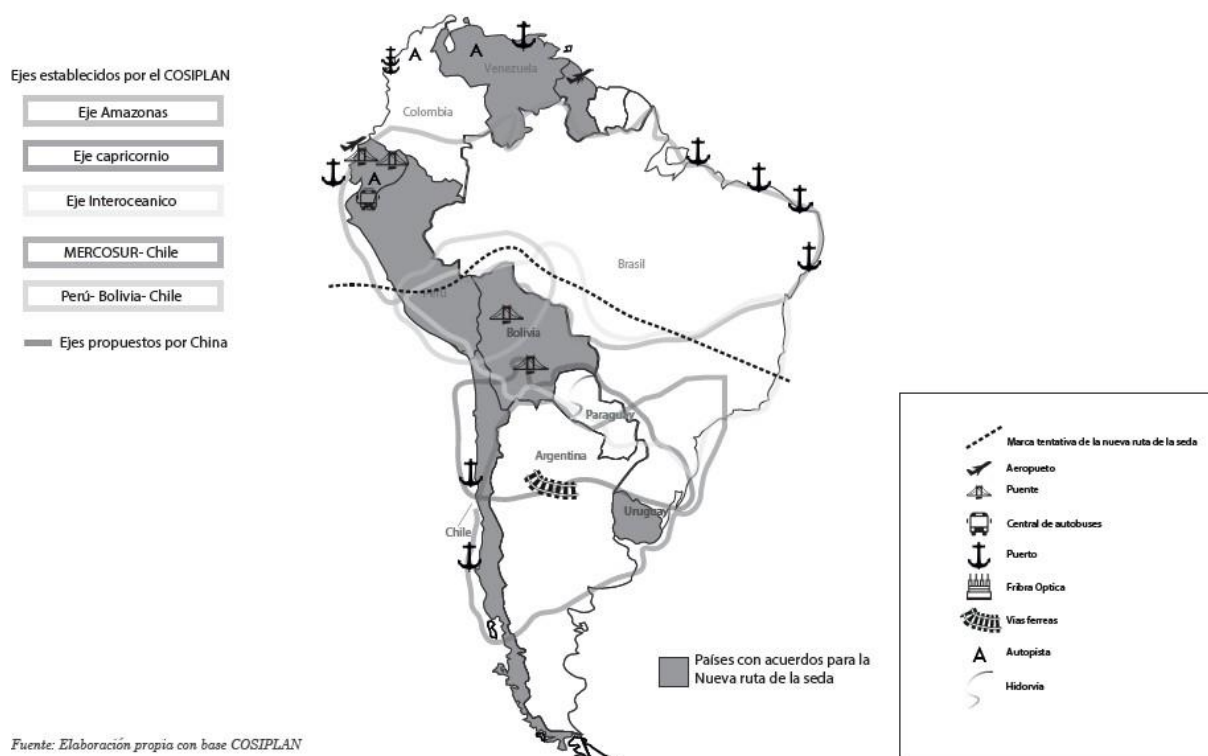
Carta 1 – Cuatro geopolíticas que cruzan América Latina y el Caribe

CARTA 1. CUATRO GEOPOLÍTICAS QUE CRUZAN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.



Carta 2 – Ejes de interconectividad COSIPLAN en la “Franja y la Ruta” BRI

CARTA 2. EJES DE INTERCONECTIVIDAD COSIPLAN EN LA “FRANJA Y LA RUTA” BRI

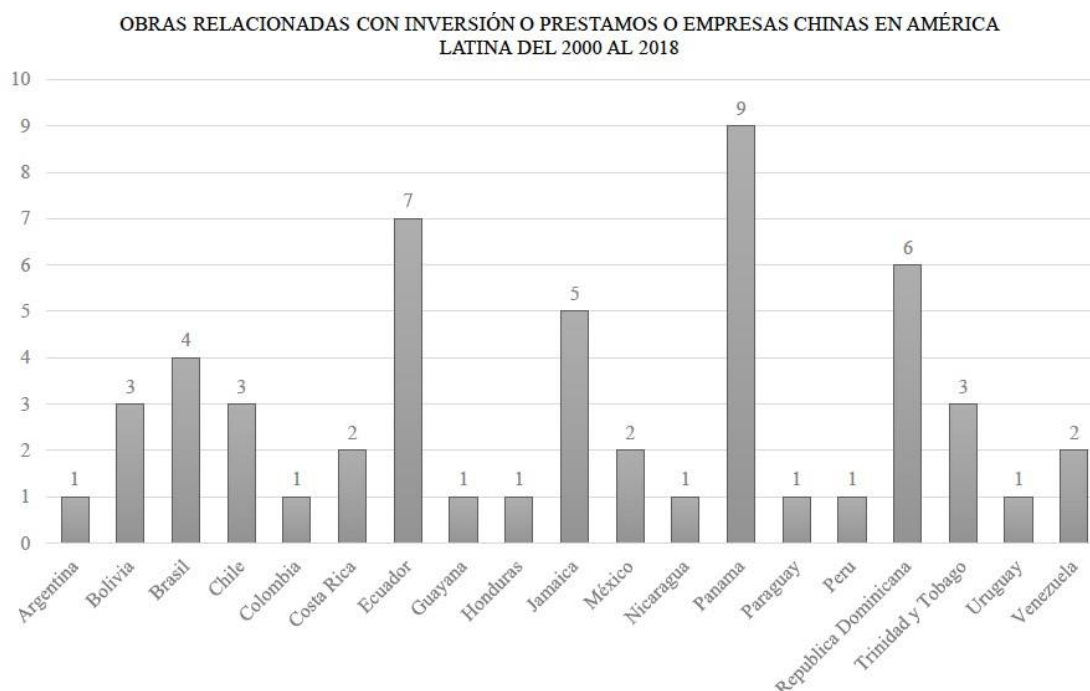


Fuente: Elaboración propia con base COSIPLAN

Carta 3 – Ejes de interconectividad COSIPLAN y vision china desde la “Franja y la Ruta” BRI



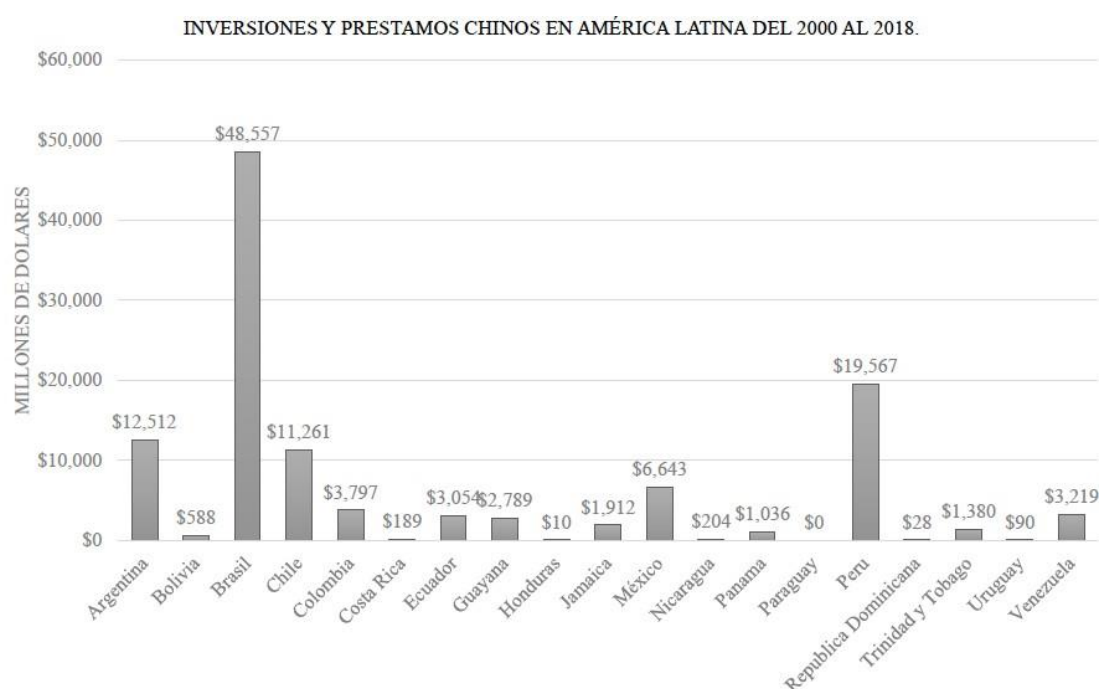
Cuadro 1 – Obras relacionadas con inversión o préstamos o empresas Chinas en América Latina del 2000 al 2018



Fuente: Elaboración propia con base en *The Dialogue: Leadership for the Americas* (2018)

Fuente: Elaboración propia con base en *The Dialogue: Leadership for the Americas* (2018)

Cuadro 2 – Inversiones y préstamos chinos en América Latina del 2000 al 2018



Fuente: Elaboración propia con base en RED ALC-CHINA Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China

Fuente: Elaboración propia con base en RED ALC-CHINA Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China



China's economic presence in Mozambique

Presença econômica da China em Moçambique

Presencia económica de China en Mozambique

1. Professor Associado com Agregação,
Instituto de Estudos Políticos da
Universidade Católica Portuguesa e
Instituto Universitário Militar. [https://
orcid.org/0000-0002-7605-1336](https://orcid.org/0000-0002-7605-1336)

Francisco Proença Garcia¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2020v8.n3.p110

Received in: April 13, 2020

Accepted in: June 22, 2020

ABSTRACT

Our study aims to analyse the Chinese economic presence in Mozambique during the second decade of the 21st century. This objective emerged from the observation of the visible presence in Mozambique of several Chinese companies that intervene in different sectors. The choice of this period of analysis is mostly related with the lack of systematized studies about this topic, taking also into consideration that, during this period, Mozambique faced an economic and financial crisis that resulted from a high debt and that led to the intervention of the international community. In order to achieve this goal, a central question arises: what are the characteristics of the Chinese economic presence in Mozambique during the second decade of the 21st century? The first part, the framework, briefly describes the Chinese presence in the African continent; in the second part, we will address the relationship between Mozambique and China and will describe spectrally the economic and financial situation in Mozambique; in the third we attempt to estimate the volume of trade between both countries; in the fourth, we analyse China-Mozambique cooperation and China's Official Development Assistance to Mozambique, and; in the fifth, we analyse China's current foreign direct investment in the country.

Keywords: China. Africa. Mozambique. Trade Relations. Cooperation. Foreign Direct Investment.

RESUMO

O nosso estudo procura identificar uma caracterização para presença económica chinesa em Moçambique na segunda década do século. Assim, organizámos a nossa análise em cinco pontos fundamentais. No primeiro, efetuamos uma breve descrição da presença chinesa no continente africano; no segundo abordamos as relações entre Moçambique e a China e descrevemos a situação económica e financeira de Moçambique; em terceiro lugar procuramos quantificar as relações comerciais entre os dois países e, num quarto ponto analisamos a cooperação e a ajuda pública para o desenvolvimento efetuada pela China em Moçambique, para, num quinto ponto analisarmos qual o atual investimento direto efetuado pela China naquele país africano.

Palavras-chave: China em África. Moçambique. Relações comerciais. Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Investimento Direto Estrangeiro.

RESUMEN

Nuestro estudio busca identificar una caracterización de la presencia económica china en Mozambique en la segunda década del siglo. Por lo tanto, organizamos nuestro análisis en cinco puntos fundamentales. En el primero, proporcionamos una breve descripción de la presencia china en el continente africano; en el segundo, abordamos las relaciones entre Mozambique y China y describimos la situación económica y financiera de Mozambique; en tercer lugar, buscamos cuantificar las relaciones comerciales entre los dos países y, en el cuarto punto, analizamos la cooperación y la ayuda pública para el desarrollo llevada a cabo por China en Mozambique, de modo que, en un quinto punto, analicemos la inversión directa actual realizada por China en ese país africano.

Palabras-clave: China en África. Mozambique, Relaciones comerciales. Asistencia pública para el desarrollo. Inversión extranjera directa

Introduction

China is now the second largest economy in the world and it projects considerable power—including economic, military, diplomatic, technological, and sharp power—on a global scale. China's rise is causing substantial shifts in the international order, largely in illiberal and non-democratic directions. Analysis of the nature and implications of China's increasingly assertive activities on the global stage is now one of the most significant contemporary topics for the study of International Relations.

The goal of this study is to identify and analyse China's economic and financial presence in Mozambique, with special focus on the second decade of the 21st century. We chose this topic due to the visible increase in the number of firms operating in Mozambique in several sectors, and to the unusual and interesting presence of Chinese personnel in cooperation projects funded by the Chinese state. We chose this specific period because of the scarcity of data and lack of systematic studies on the topic, but also because during this period, Mozambique has had to deal once again with political and security instability, a debt-driven economic expansion and a financial crisis that required intervention from the international community.

This paper offers a rigorous, empirically-grounded case study of China's involvement in Mozambique. But the relevance of the study is not limited to Mozambique alone. By a careful analysis of the case of Mozambique, the larger aim is to contribute to our understanding of China's growing presence and influence on the continent of Africa, more broadly.

While there are many academic studies on Chinese-African relations², and although generic data on the economies of African countries is available from accessible and credible sources, studies on Mozambique and specifically on the Chinese involvement in the country are scarce. A thorough review of the literature revealed little documentation in Portuguese and English, and what little does exist is scattered across different sources, such as the World Bank (2018), United Nations Conference

2. There is now a range of authors: Alden (2006); Jiang (2009); Mohan (2013); Besada and O'Bright (2017).

3. Macauhub available at: <https://macauhub.com>.

on Trade and Development (UNCTAD, 2018), the Statistical Yearbook of Mozambique (INE, 2018), the *Forum on China–Africa Cooperation* website (FOCAC, 2019) and the Macauhub website³.

The first major systematic description of the relations between China and Mozambique can be found in a book coordinated by Sérgio Chichava and Chris Alden (2012), *A Mamba e o Dragão – Relações Moçambique-China em Perspectiva* [The Mamba and the Dragon – An Outlook on Mozambique-China Relations]. The book was published in 2012 by the *Institute of Social and Economic Studies* (IESE) and the South African Institute of International Affairs.

Additionally, several sectoral studies have been conducted, addressing areas such as the Chinese presence in Mozambique's agriculture⁴ and forests⁵, the diplomatic relations between China and Mozambique⁶, the Chinese investment in the country⁷, Official Development Assistance (ODA), the economy and trade⁸, the impact of FOCAC⁹, and labour relations between Chinese companies and Mozambican workers¹⁰.

To achieve the research goal, it was necessary to answer the following research question: What are the characteristics of the Chinese economic presence in Mozambique during the second decade of the 21st century?

China's economic presence, which we will attempt to quantify, can be felt in three broad overlapping areas: the first is trade; the second covers both cooperation and ODA and includes cooperation initiatives and projects in various areas; the third area consists of FDI (Foreign Direct Investment) by a considerable number of Chinese companies operating in Mozambique. First, we tried to identify the economic and societal impact of the Chinese presence in areas such as employment and socioeconomic development. However, we found that the lack of reliable data, the different methodologies used to obtain these data, and the contrasting conclusions of the sectoral studies made it impossible to establish a reliable metric to assess that impact. Therefore, we decided to focus only on identifying the areas where the Chinese government has intervened, providing specific figures when possible.

The research question immediately raised several subsidiary questions: What are the trade links between China and Mozambique? What characterises China-Mozambique cooperation? How does China provide Official Development Assistance to Mozambique? In what sectors? What is China's FDI in Mozambique and where is it used?

We used an essentially descriptive and exploratory methodological approach¹¹ which consisted of analysing data from secondary sources (published studies and documents issued by government sources and International Organizations). The study is organized in five parts, where we attempt to answer the above questions. In the first, which introduces and contextualises the issue, we briefly describe the Chinese presence in the African continent; in the second, we discuss the relations between Mozambique and China and describe Mozambique's economic and financial situation; in the third, we attempt to assess the volume of trade between the two countries; in the fourth, we analyse China-Mozambique cooperation and the ODA China has made available, and in the fifth we analyse China's current foreign direct investment in this African country.

4. Chichava (2010; 2014).

5. Muianga and Norfolk (2017); Macqueen (2018).

6. Taylor (2009)

7. Liu (2009).

8. Ilhéu (2010); Roque (2009).

9. Hon, Jansson, Haifang, Burke and Kiala (2010).

10. Feijó (2012); Wethal (2017).

11. We used a descriptive approach in the sense defined by Gratton and Jones (2010), in that we collected data that describes facts about the links between Mozambique and China, and an exploratory approach in the sense used by Chui (2007), in as much as we explored the relations between China and Mozambique to collect knowledge, ideas and facts about the research problems and to identify variables associated with those problems. Mlambo *et al.* (2016) used the same methodologies in their article on China-Africa relations.

China in Africa

China's current presence in Africa has been widely documented, especially since the creation of the FOCAC in 2000. The FOCAC website describes this forum as a "platform established by China and friendly African countries for collective consultation and dialogue and a cooperation mechanism between the developing countries, which falls into the category of South-South cooperation" (FOCAC, 2019). Fifty-three African countries are members of this platform¹².

The last FOCAC summit, the seventh since the forum was created, was held in Beijing on 3rd and 4th September 2018. The conference aimed to develop the Forum's work and deepen the strategic and cooperative partnership between China and Africa. To achieve this goal, the forum adopted by consensus the Beijing Declaration "Toward an Even Stronger China-Africa Community with a Shared Future". During the summit, the Chinese President stated that "Africa's infrastructure is seeing improvements thanks to these cooperation plans, which are expected to bring the continent 30.000-km of highways, 85-million-tonnes per year of harbour capacity, over 9-million-tonnes per day of water-cleaning capacity and about 20.000-megawatt power generating capacity, together with creating some 900.000 jobs." Also during the summit, an action plan was defined for 2019-2021 (FOCAC, 2019). With the implementation of the Belt One Road Initiative, China's presence on the African continent is expected to become increasingly visible¹³.

China's importance to Africa has also been addressed in official Chinese documents such as the African Policy Papers of 2006 and 2015. In its second Policy Paper (2015), the Chinese government stated that it wished to clarify its determination and goodwill to develop friendly and cooperative relations with the African continent (CHINA.ORG, 2015)¹⁴. China's interest in the continent is also reflected in the number of visits by senior Chinese officials to African countries. Between 2008 and 2018, there were 79 visits to 43 different countries¹⁵.

China is in Africa to gain access to its markets, natural resources, investment, and political and diplomatic support¹⁶, as well as to project military power; in other words, it is defending its own interests.

China projects military power through the forces it deploys to United Nations peacekeeping missions, the most significant being the mission to South Sudan, to which it has committed over one thousand personnel. This is a form of power projection and a way to gain access to local oil¹⁷. China also has forces in Djibouti, where it has established its first military base outside the South China Sea. In addition to China, six other powers (USA, France, United Kingdom, Japan, Italy and Saudi Arabia) have bases in the country. From there, China can control the entire Bab el-Mandeb strait and help protect the region's shipping routes.

The relationship between Africa and China is one of mutual dependence. Africa needs China's assistance to spur its socioeconomic growth and development, as well as to gain access to the Chinese markets, investments, loans, ODA programmes and technology¹⁸. Another equally important factor is what we can call mutual political trust, since some

12. Available at <https://www.focac.org/eng>

13. The statement of the FOCAC Beijing Summit held in September 2018 reads: "Africa, being part of the historical and natural extension of the Belt and Road, has been an important participant in this initiative. The cooperation between China and Africa under the Belt and Road Initiative will generate more resources and means, expand the market and space for African development, and broaden its development prospects. We agree to form a strong synergy between the Belt and Road Initiative and the 2030 Agenda for Sustainable Development of the United Nations, Agenda 2063 of the African Union (AU), as well as the development strategies of African countries. The closer connectivity in policy, infrastructure, trade, finance and people-to-people ties, strengthened industrial capacity cooperation under the Belt and Road Initiative, and greater cooperation in the planning of African infrastructure and industrial development will lend new impetus to the win-win cooperation and common development between China and Africa" (FOCAC, 2019).

14. Among other aspects, the document explains that this cooperation will entail: "1. Enhancing political mutual trust; 2. Deepening cooperation in international affairs; 3. Deepening economic and trade cooperation; 4. Strengthening development cooperation between China and Africa; 5. Deepening and expanding cultural and people-to-people exchanges; 6. Promoting peace and security in Africa; 7. Strengthening exchanges and cooperation in consular, immigration, judicial and police areas" (CHINA.ORG, 2015)

15. The Global Sentinel website has detailed information on these visits, including locations, and dates and the names of visiting officials (GLOBAL SENTINEL, 2018).

16. A study by Mlambo *et al.* (2016) identifies four key elements of China's goals in Africa: access to resources; political support; access to markets; investment opportunities. Another study by Haroz (2011) identifies three priorities in China's investment in Africa: strategic diplomacy, ideological values and commercial benefit.

17. By May 2019, China had committed 2443 personnel to United Nations missions, 1041 of whom were deployed to the South Sudan mission. For more information on the Chinese blue helmets in South Sudan, see (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2019).

In the first 10 months of 2013 alone, Chinese companies invested more than US\$20 billion in Sudan's oil sector and imported 1.9 million tons of oil from South Sudan (BESADA; O'BRIGHT, 2017).

18. For Haroz (2011), Africa has six interests that drive its partnership with China: infrastructural development; direct investment; favourable loan terms; debt relief; expanding trade and sustaining growth rates; access to technology and professionalised training.

African political elites find China's government model more appealing than that of Western liberal democracies, as well as less intrusive regarding domestic issues when granting loans and making investments (BESADA; O'BRIGHT, 2017).

The Chinese presence in Africa has elicited different reactions and arguments from the general public, political elites, and even academicians. According to Afrobarometer (2016), a survey conducted in 36 African countries revealed that, when asked how they evaluated the Chinese influence in their countries, 63% of respondents rated China's economic and political influence as positive. However, some view China as a new neo-colonial power (CLINTON, 2011) that drains countries of their resources and contributes to underdevelopment and deindustrialisation (DE GRAUWE; HOUSSA; PICILLO, 2012), while preventing the world's most vulnerable countries from having control over strategic sectors of their economies (ABODOHOUI; SU; DA SILVA, 2018). Other arguments are that investing in authoritarian countries only benefits corrupt political elites and that there have been reports of Chinese firms not complying with local labour laws (ABODOHOUI; SU; DA SILVA, 2018).

Despite this, some researchers describe the Sino-African relationship as multifaceted and mutually beneficial (FANTU; CYRIL, 2010) and view China as a partner for African development in areas such as entrepreneurship, education and culture, pointing to numerous benefits in terms of infrastructures, job creation, increased productivity and higher living standards (ABODOHOUI; SU; DA SILVA, 2018), while others argue that if these investments are only benefitting the political elites and not the general population, the blame should not fall solely on the Chinese side but also on the shoulders of African leaders. (MLAMBO *et al.*, 2016).

Quantifying China's ODA to Africa is not a straightforward task. First, as we mentioned earlier, the information on the topic is scarce and difficult to access. Second, it is not easy to distinguish ODA from FDI in the territory because a large part of this investment is conducted through Chinese state-owned enterprises that "should ideally help the States to fully play its national sovereign functions" (ABODOHOUI; SU; DA SILVA, 2018, p. 131). After analysing several sources, Besada and O'Bright (2017) suggest a value of US\$75.4 billion between 2000 and 2011; on the other hand, Mlambo *et al.* (2016) propose rather different figures (over a very different period), identifying a total of US\$37.7 billion in aid between 1950 and 2009. What these different analyses have in common is that the amounts are always significant, which points to a strong relationship between China and Africa.

China also aims to promote integration in the African continent by supporting cross-border projects and agreements with African sub-regional organizations and continental financial organizations such as the African Development Bank. In a symbolically charged investment, China financed the construction of the new headquarters of the African Union.

The beginning of the 21st century saw a tremendous increase in trade between China and the African continent. The statistics show that the volume of trade increased by 1000% between 2001 and 2008 (MLAMBO *et al.*, 2016). By 2010, it had reached US\$114.18 billion, making China

Africa's largest trading partner. In 2014, this value increased to US\$221.5 billion, corresponding to US\$105.8 billion in imports from China and US\$115.7 billion in exports, or an increase of 75% in trade volume in only four years (BESADA; O'BRIGHT, 2017)

Africa mainly exports natural resources, especially oil (China imports about 23% of its crude oil from Africa), and imports machinery, transport equipment and manufactured goods. However, that trade is quite concentrated, with 60% of Chinese exports going to six countries (South Africa, Egypt, Nigeria, Algeria, Morocco and Benin) and 70% of Chinese imports coming from only four countries (Angola, South Africa, Sudan, and Democratic Republic of the Congo) (RENARD, 2011). These data confirm what we already knew: that any studies on Africa should be mindful of the fact that Africa is not a homogeneous entity, but one that comprises 54 countries with distinct economic, financial, sociocultural and religious realities and very different regimes and systems of government. This means that global approaches do not reflect countries' individual realities, often leading to unfounded generalisations.

China's FDI in Africa seems to relate to trade and ODA, but its value is minimal when compared to China's total FDI. This form of intervention in Africa was greatly encouraged by the Chinese government during the last decades of the 20th century as part of an internationalisation strategy to support growth and economic reform in China.

By 1991, China's FDI in Africa was US\$1.5 million, representing 0.2% of the country's total FDI; in 2007, it had increased to US\$4.46 billion, or 5.9% of the total FDI (RENARD, 2011). China increased its FDI again in 2016, when it reached US\$7 billion, which was still only 4.4% of the China's total FDI. However, in 2017 there was a drastic reversal, mainly due to policies to contain capital outflows, and the Chinese FDI in Africa fell to US\$1 billion or 0.6% of China's total FDI (HUANG, 2018).

A significant part of Chinese investments is made through large state-owned enterprises that receive state subsidies or loans, whose activities focus on natural resource exploitation and services such as the building of infrastructures. These large companies, as well as all their capital goods and labour, are imposed on African governments in return for loans and grants (ILHÉU, 2010). It should be stressed that these investments are welcomed by African governments due to their positive impact on the local economy and development but also to China's use of "soft power" (NYE, 1990) or even "sharp power" (NED, 2017)¹⁹. Moreover, China does not impose the strict rules required by organizations such as the European Union or the World Bank.

Currently, about 2200 Chinese companies continue to invest in the African continent despite numerous risks and challenges (ABODOHOU; SU; DA SILVA, 2018).

Mozambique and China

The two countries have a longstanding relationship. The first records of Chinese presence in Mozambique date back to the late 19th century, when Chinese emigrants settled in the then city of Lourenço

19. The National Endowment for Democracy's / International Forum for Democratic Studies coined the term in a December 2017 report "*Soft Power*" to "*Sharp Power*": *Rising Authoritarian Influence in the Democratic World*". In the report "what we have to date understood as authoritarian "soft power" is better categorized as "sharp power" that pierces, penetrates, or perforates the political and information environments in the targeted countries. In the new competition that is under way between autocratic and democratic states, the repressive regimes' "sharp power" techniques should be seen as the tip of their dagger - or indeed as their syringe".

Marques. They were well received because they provided a cheap skilled workforce (an alternative to the more expensive European workers), which the country needed to build infrastructure such as public buildings, railways and seaports (MEDEIROS, 2007).

This community was mainly based in Beira and Lourenço Marques. From the 1950s onwards it began to settle there with small industrial manufacturing units, and the younger generations, who had attended the official schools, began to take on public roles and jobs in private institutions (MEDEIROS, 2007).

The relations between the new Government installed after the 1975 Wars of Independence (particularly FRELIMO) and the People's Republic of China date back to the early 1960s, when China provided training to FRELIMO guerrillas (GARCIA, 2003). After Mozambique became independent, these relations were maintained and strengthened, with both countries formalising their diplomatic relations and establishing technical and even financial support and cooperation agreements. The relations between the two countries naturally changed as the international context evolved. While the bond between them was essentially ideological in the past, today, more than forty years after Mozambique's independence, it is mainly economic. Chris Alden and Sérgio Chichava (eds.) provide a detailed account of this evolution in the book *China and Mozambique: From comrades to capitalists* (CHICHAVA; ALDEN, 2014).

Paula Roque and Chris Alden (2014) describe the relations between the two countries as prudent and committed but also collaborative. These characteristics also describe the relationship between China and other African countries. The authors argue that Mozambique is still under strong influence by the Bretton Woods Institutions, international donors, western NGOs and local civil society. Furthermore, the activities of the Mozambique Liberation Front (FRELIMO) greatly influence and limit the economic policies of the Mozambican government, and the authors add that more than 50% of the Mozambican state budget comes from foreign financial aid (ROQUE; ALDEN, 2014).

Mozambique is one of the poorest countries in the world. According to data from the United Nations Development Programme (UNDP), it was ranked 180th in the Human Development Index in 2018, which means it has very low scores in socioeconomic indicators. More than 62.9% of the population lives on less than US\$2 a day (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2018).

In the first decade of the 21st century, Mozambique had an average growth of 8% per year, mainly due to the funding of megaprojects and international assistance. From 2006 onwards the country's economic growth was sustained by significant investments in coal mining, the agricultural industry, construction sector services and in other industries (ROQUE 2009).

The World Bank has stated that the country is currently recovering from the recent episode of macroeconomic volatility and is having trouble achieving economic growth. After the remarkable growth of the last decade, the growth rate fell to 3.8% (less than half) in 2016. In 2017 there was another slight decrease to 3.7%, and in 2018 the growth rate was a

mere 3.3%, with the economy still struggling to cope with the downturn that followed the debt crisis of 2016 (WORLD BANK, 2018).

The economy has slowed down due to a series of shocks, which included political and internal security instability, the decrease in the price of raw materials and adverse weather conditions. Another noteworthy factor was the “suspension of external support to the State Budget and the Balance of Payments by cooperation partners and the suspension of the International Monetary Fund programme for Mozambique following the discovery of undisclosed government debt” (BANK OF MOZAMBIQUE, 2016).

In addition to this weak growth, Mozambique is burdened by public debt, which rose from 40% to 115% of the GDP between 2006 and 2015 (BRANCO, 2017), reaching 128.3% in 2016 (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2008) and 111.9 % in 2017, corresponding to a public debt of US\$10.3 billion (MACAUHUB, 2018a).

In 2012, China increased its financing by 160% compared to previous years, becoming the largest lender to Mozambique. In 2014, Mozambique's total debt to China was US\$886 million (MACQUEEN, 2018). Following the FOCAC summit of 2000, China announced the cancellation of US\$22 million of Mozambique's external public debt, and cancelled another US\$52 million between 2001 and 2007, which corresponds to all accumulated debt between 1980 and 2005 (MUIANGA; NORFOLK, 2017).

At the 2015 FOCAC summit, China announced another cancellation of non-overdue interest until that year and a downward revision of interest rates on credits to be allocated in the coming years. Despite these relief and debt cancellation policies as a form of aid to Mozambique, in 2017 China remained Mozambique's second largest individual creditor²⁰. According to the Report and Opinion of the Administrative Court on the 2017 State General Account, Chinese loans totalled US\$1.8 billion, corresponding to 38.3% of Mozambique's total debt to third States. The document also states that, between December 2016 and December 2017, the country's debt to China increased by US\$200 million, which did not include the debt incurred with the construction of Xai-Xai airport. The cost of facilities such as the Zimpeto National Stadium, the new Mavalane airport, the new Presidency building, the Circular Road, the Maputo-Katembe bridge, and the migration of the television and radio networks from analogue to digital were the main causes of the spike in public debt from only US\$342 million in 2012/2013 (MACAUHUB, 2018a).

Trade relations between China and Mozambique

The ties between the two countries were renewed at the beginning of the 21st century. In 2001, an Economic and Trade Joint Committee was established, followed by several important bilateral agreements²¹. Also important was the founding, in 2003, of a Forum for Economic and Trade Cooperation between China and Portuguese-speaking countries. The Forum, with headquarters in Macau, was created on China's initiative to promote traderelations between its member countries, as well as to develop and implement common projects in various domains (ILHÉU, 2010).

20. Mozambique's largest lender is the International Development Association (IDA), a World Bank organization that has loaned the country a total of US\$2.5 billion (MACAUHUB, 2018a).

21. The following agreements were signed: 2001 – agreement on trade; agreement on the promotion and reciprocal protection of investments; 2002 - agreement on human resources development, agriculture and environmental protection; 2004 - economic and technical cooperation agreement for agriculture, health, education and mining; 2007 - agreement to strengthen bilateral trade and economic relations for the period 2008-2009; 2007 - protocol of cooperation on military assistance; 2014 - cooperation agreement between the Bank of Mozambique and the People's Bank of China. For more on this topic see: Macqueen (2018).

The economic involvement between the two countries is reflected in increased trade ties. According to data from the Statistical Yearbook (INE, 2018), China is the fifth largest market for Mozambican exports. In 2017, exports from Mozambique to China reached US\$252,608 million, corresponding to 5.35% of all exports, and the economic growth rate was 3.7% per year. In the fourth quarter of 2018 alone, these exports totalled US\$164,544 million, corresponding to 12.29% of total exports, and the main exports were timber, natural sands, titanium ores, and seeds (INE, 2018). In 2011, the export volume reached US\$167,692 million, or 4.7% of all exports.

Meanwhile, in 2017, imports totalled US\$493,355 million, or 8.59% of the total. In the fourth quarter of 2018, the import volume was US\$187,837 million, or 10.22% of the total, and the main imports were petroleum oil, tyres and vehicles (INE, 2019). As we mentioned earlier, this value amounted to US\$374,659 million in 2011, or 5.9% of total imports (INE, 2012).

The specific case of timber exports is worth examining more closely. Mozambique is one of the largest exporters of timber to China and China “is the destination for approximately 93 per cent of all Mozambique’s timber exports” (MACQUEEN, 2018, p. 8). About 50% of this wood is illegally exported²². Illegal logging has been widely discussed and studied due to concerns over its impact on the environment and on the sustainable development of the forest and its populations (MACQUEEN, 2018; MUIANGA; NORFOLK, 2017; ROQUE; ALDEN, 2012).

22. A 2012 report by the Environmental Investigation Agency states that “Chinese customs statistics show the import of 230.000 cubic meters of logs from Mozambique in 2011; conversely, Mozambique’s data shows just 36.000 cubic meters of logs being shipped to China that year. This indicates widespread mis-declaration at the point of export, with containers of logs banned from export being falsely described as sawn timber” (EIA, 2012)

23. The ExIm Bank requires that the buildings for which the loans are intended be built by Chinese companies.

Cooperation and Official Development Assistance in Mozambique

Estimating the Chinese ODA to Mozambique is not an easy task due to the reasons already mentioned in this study – it is difficult to distinguish ODA from what is in fact FDI. For example, in 1997-1998, the Export-Import Bank of China (ExIm Bank)²³ created a fund of US\$20 million to encourage Chinese companies to do business in Mozambique “(...) and to build a new embassy and a commerce centre administered by the Economic and Commercial Counsellor’s Office in downtown Maputo (...)” (ROQUE; ALDEN, 2012, p 14).

With the end of the Civil War in Mozambique, China’s aid increased. This financing helped build the new Parliament, the Ministry of Foreign Affairs, the Joaquim Chissano Conference Centre, as well as to build military housing for soldiers. The aid also came in the form of donated military equipment and training (ROQUE; ALDEN, 2012).

China and Mozambique have bilateral cooperation agreements in areas such as health, education, agriculture, infrastructure, and security and defence. This support consists of grants, technical assistance, and interest-free or low-interest loans (CHICHAVA, 2012). The list provided here is not comprehensive and includes only those which we considered to be the most significant.

The Umbeluzi Agricultural Institute, the first pilot project for agricultural technology cooperation, was established in the wake of FOCAC 2006. That same year, a soft loan of US\$50 million was granted to build

three processing plants and to import agricultural machinery and technology (EKMAN, 2012).

This bilateral cooperation was further strengthened with President Hu Jintao's visit to Mozambique in 2007. President Hu Jintao pledged an additional US\$170 million in loans and cooperation in the areas of agriculture, technology, education, health, the economy, and natural resource exploration. During the visit, China granted Mozambique a concessional loan of about US\$40 million for the construction of three buildings for the Attorney General's Office and a concessional loan of US\$15.4 million to build a national stadium in Maputo with the capacity to hold 42 thousand people (CORREIA, 2010).

That same year, an agreement was signed with the Eduardo Mondlane University to conduct research on rural development and agriculture (ROQUE; ALDEN, 2012). China also contributes to the tourism sector by listing Mozambique as a tourist destination for Chinese citizens. Mozambique is one of the African countries classified as a "recommended" destination for Chinese tourists. The Chinese Government also increased the number of Mozambican duty-free products from 190 to 442 (CORREIA, 2010). In terms of military cooperation, a military assistance protocol was signed between the Armed Forces General Staffs of both countries and the Chinese Government also granted US\$1.5 million to refurbish several departments of the Mozambican armed forces (ROQUE; ALDEN, 2012).

In 2008, both countries signed a Cooperation Agreement on Scientific and Technological Innovation. The agreement had three main goals: to increase agricultural research activities by financing the Centre for Agricultural Research and Technology Transfer in the district of Boane and the Moamba Technological Park; to create a health science centre for research in infectious diseases; and to train Mozambican staff in Masters and PhD programmes in China (CORREIA, 2010). That same year, a group of about 100 Chinese experts, which included a team from the Hunan Hybrid Rice Institute, arrived in Mozambique to support the irrigation channel network project (MACAUHUB, 2008).

Sérgio Chichava (2010) lists several grants to Mozambique between 2007 and 2012. China provided assistance to flood victims (US\$400 thousand) and funded the construction of four schools in Maputo, Gaza, Nampula and Niassa (about US\$3 million) and a Centre for the Prevention and Treatment of Malaria in Maputo. This centre, and the centre in Boane mentioned above, were part of a list of Chinese promises to African countries at FOCAC 2006. Earlier 2019, China announced that it had granted 36 scholarships for first degree students and 5 scholarships for Master's students in the 2019/2020 school year (MACAUHUB, 2019).

China's FDI in Mozambique

In 1999, the Chinese Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation invested US\$12 million to establish the *Centre for Investment Promotion Development and Trade of China* (CPIDCC) in Maputo, one of eleven investment promotion centres set up in Africa by the Chinese government.

24. The four investment projects are: an Africa Great Wall Cement Manufacturer plant in Marracuene; a CIF MOZ cement factory in Matutuine; the Hong & Binga Development Fishery Company, which operates in industrial fishing and shipbuilding, among other areas; and the Henan Haode Mozambique Industrial Park, which aims to develop a textile and clothing industry in Marracuene district.

The centre works with the CPI to facilitate Chinese investment in Mozambique (HON *et al.*, 2010).

According to a report by the Centre for Chinese Studies of the Stellenbosch University, data from the CPI shows that between 1990 (the year China started investing in Mozambique) and 2007, China's FDI in Mozambique was US\$148 million, of which US\$69 million were invested after 2003 (HON *et al.*, 2010). The following year (2008), China invested US\$76.8 million in the territory, becoming the second largest investor after South Africa (HON *et al.*, 2010).

During the first decade of the 21st century, 80% of China's FDI in Mozambique went to four investment projects, three in the industrial sector and one in the aquaculture and fisheries sector²⁴. However, despite these significant figures, during the first decade of the century the Chinese investment in Mozambique represented only 2% of the total FDI, which amounted to US\$10.6 billion (CHICHAVA, 2010).

Until 2012, much of China's investment was concentrated in the manufacturing sector (77%), followed by aquaculture and fisheries (12%) and agriculture, agroindustry and construction (4%) (CHICHAVA, 2010). The projects funded by these investments were mainly based in Maputo. Today, the Chinese FDI in Mozambique focuses on building infrastructure and on the forestry, agriculture and mining sectors.

This investment in infrastructure has helped to build several government buildings and renew the road network. There are several Chinese construction companies which regularly outbid other foreign companies in the international tenders issued by the Government or the World Bank (ROQUE; ALDEN, 2012). Thanks to their competitive prices, Chinese companies are responsible for carrying out more than one third of the country's road construction and are involved in the rehabilitation of urban water supply systems in Maputo, Beira and Quelimane. This state of affairs has been widely protested by companies with Mozambican capital, who complain of unfair competition (NIELSEN, 2012). Moreover, there have been numerous reports of labour disputes in Chinese companies (BUNKENBORG, 2012; FEIJÓ, 2012; WETHAL, 2017).

In 2006, the Mozambican government loaned US\$2.3 billion from the ExIm Bank to build the Mphanda Nkuwa Dam on the Zambezi River, US\$300 million to build the Moamba-Major Dam, US\$100 million to build three sports stadiums (CORREIA, 2010), and took out another smaller loan to refurbish the capital's airport (ALVES, 2005).

During Prime Minister Aires de Aly's visit to China in 2010, the Chinese government declared its intention to fund several projects in Mozambique, for a total of about US\$172 million in the form of grants, interest-free loans and low-interest loans (CHICHAVA, 2010). Later, in August 2011, during Mozambican President Armando Guebuza's visit to China, an agreement on financial cooperation was signed with the China Development Bank (CBD). The agreement aimed to introduce trade credits for the private sector in Mozambique, as well as to fund public investment, which implied greater involvement of the CBD in the Mozambican financial sector (ROQUE; ALDEN, 2012).

In 2011, the Mozambican government compiled a list of projects to be developed in cooperation with the People's Republic of China. Of these, twenty were deemed priorities in alleviating the infrastructure deficit (valued at US\$1.398.2 million). The list was submitted to the Chinese government for consideration, and the approved projects were funded through concessional loans from the ExIm Bank. More than 60% of these projects are in the infrastructure sector (refurbishment and modernisation of the Maputo International Airport; construction of 900Km of power lines; construction of the new building of the Council of Ministers; construction of housing for officers of the State's Intelligence and Security Services; construction of sports infrastructures, etc.) (CHICHAVA, 2010). As part of this investment, in 2012 the ExIm Bank began financing the circular road project in Maputo (US\$400 million) and the Maputo-Katembe Bridge (US\$1.1 billion), which was inaugurated in June 2018.

With millions of hectares of arable land (36 million), 19 million hectares of productive forest land and a vast river network, Mozambique has a remarkable agricultural potential. This potential has attracted Chinese FDI, which focused on logging projects in the first decade of the 21st century. During this period, four of the eight projects approved by the CPI were in logging and timber trade and two were in the food production sector. This investment represented only 4% of the total Chinese investment for the same period (CHICHAVA, 2010).

Of over 700 forestry companies operating in Mozambique, more than 200 have Chinese capital, and of the 289 forest concessions we identified, 60 have been awarded to Chinese investors (CHICHAVA, 2010). To address the lack of standardised practices among these companies and concessions and encourage sustainable investment, the Chinese government issued a document titled "Guidelines for Sustainable Trade and Investment for Forest Products for Chinese Overseas Enterprises" (MACQUEEN, 2018).

In 2009, as part of its effort to support agricultural investment in the Zambezia Province, the ExIm Bank granted a loan of US\$50 million to the Cabinet Planning for the Development of Zambezi Valley for agricultural projects in the valley. The funds were used to purchase agricultural machinery (US\$20 million) and in industrial units in Tete, Zambeze and Manica (US\$30 million) (ILHÉU, 2010).

FDI in Mozambique has focused on these mega projects. In the mining sector, Brazil and India have made significant investments in the Moatize Coal mines, while the heavy sands mines in Moma (Angoche) are largely funded by Korean money. However, China did not invest heavily in mining during the first decade of the century, with only a few private mining companies operating in the gold mining and trading sector. It was only in 2012 that Chinese companies began to show interest in the coal industry in Tete, with the China Kingho group and WISCO committing to initial investments of US\$5 billion and US\$800 million, respectively (CHINA DAILY, 2010). The China Kingho Group has also shown interest in research and exploration of oil, natural gas and other mineral resources (ILHÉU, 2010).

The latest statistics issued by the Industrial and Commercial Bank of China show that 70% of Chinese FDI in Mozambique is allocated to

natural resources, including gas and oil (AFRICAN DAILY VOICE, 2019). In 2010, the Daqing Oilfield Drilling Engineering Company won an international tender to drill for natural gas in Mozambique (MACAUHUB, 2010). Finally, the Africa Great Wall Cement Manufacturer was granted a license to mine for limestone and heavy mineral sands in the Angoche district (CHICHAVA, 2010).

These recent investments in the mining, oil and gas sectors constitute a significant change in the patterns of Chinese FDI in Mozambique, which has not only increased but also become more geographically dispersed.

In 2014, Chinese FDI had a significant impact on the industrial sector with the inauguration of a car assembly plant in Maluana by Matchedje car, a company valued at US\$50 million. The company eventually went bankrupt in 2018.

The Chinese FDI in Mozambique has grown noticeably, and there are over 100 Chinese companies operating in a variety of areas, such as energy, agriculture, fisheries, real estate, construction materials, tourism, transport, telecommunications, infrastructure and trade. According to data from the Chinese Embassy in Maputo, the accumulated Chinese FDI in the territory was already approaching US\$6 billion by March 2017 (MACAUHUB, 2017a) and would reach US\$173 million in the first half of 2017 (APIEX, 2017).

In 2018, the total FDI in Mozambique was US\$2.3 billion, which marked a sharp decrease (26%) when compared to 2017. This indicator has been declining since 2013, when FDI in the country reached US\$6.175 billion. However, projects in the oil, natural gas and coal exploration sectors are beginning to attract Chinese investors and this indicator is expected to recover in the medium to long term (UNCTAD, 2018).

Despite this sharp downturn in foreign investment, China continues to invest in the territory. Holding 20% of the South Coral exploration project, the China National Petroleum Company is the second largest shareholder in the natural gas sector. This project has received US\$4.8 billion in funding from several organizations, including the ExIm Bank (MACAUHUB, 2017b). The Chinese ambassador in Maputo, Jisu Jian, reiterated China's intentions to continue investing and recalled that there are several other projects in a list compiled by the Mozambican government in a memorandum of understanding signed in 2017. This memorandum covers several priority areas (industrial parks, roads, agriculture, exploration of natural and energy resources and ports) (MACAUHUB, 2018b).

The China Railways International Group is also expected to finish building a cabotage port in Chongoene and railway links to the Limpopo Corridor in Macarretane, as well as extensions to important projects such as the Chibuto heavy sands exploration project in Gaza and the Jangamo project in Inhambane, which are valued at about US\$3 billion (MACAUHUB, 2018c). The company will also build the new Save River Bridge in Inhambane province, which represents an investment of about US\$100 million (MACAUHUB, 2018d). Mozambique is currently negotiating financing to build a vocational and technical training institute in Gorongosa (MACAUHUB, 2018e). In 2016, at the Beijing Business Forum, the Mo-

zambican president challenged Chinese entrepreneurs to invest in four pivotal areas: agriculture, energy, tourism and infrastructure (NYUSI, 2016).

On 2nd September 2018, on the eve of the seventh FOCAC Summit, the President of the Republic of Mozambique, Filipe Nyusi opened a business forum in Beijing, during which Mozambique and China signed eight memorandums of understanding on infrastructure, industry, telecommunications, agriculture and financial services²⁵.

In a clear demonstration of mutual interest in cementing the relations between the two countries, Filipe Nyusi, attended the One Belt One Road Conference hosted by Beijing on 25th and 26th April 2019. On this occasion, Nyusi assured the Chinese President that he was personally invested in the success of the initiative and highlighted the need to exchange experiences on governance (DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 2019).

Conclusion

China has made use of different instruments of power, such as military power projection and the FOCAC, to defend its interests in Africa. In order to achieve its goals, China has strengthened its diplomatic ties, exponentially increased its trade volume, provided ODA and facilitated cooperation, and focused its investments in the exploration of natural resources.

However, the Chinese presence is not evenly distributed across the continent. Africa is an entity that represents multiple countries, therefore, global approaches do not reflect countries' individual realities, which often leads to unfounded generalisations. For example, China maintains trade relations with only half a dozen countries, and the Chinese FDI for the entire continent, albeit very significant (US\$7 billion), represents only 4.4% of the total Chinese FDI in 2016.

Much of China's ODA and FDI is channelled through large state-owned enterprises, which are imposed on African governments with all their capital goods and labour in return for loans and grants. It should be stressed that China's use of "soft power", or even "sharp power", is welcomed by African governments, mainly due to its impact on the economy and local development, but also because China does not impose the strict rules required by organizations such as the European Union or the World Bank.

Based on this analysis, we can conclude that, today, the relations between China and Africa are multifaceted and mutually beneficial. On the one hand, in terms of socioeconomic development, African countries greatly benefit from a strong and growing Chinese presence. On the other, China needs Africa's markets, resources and political and diplomatic support.

Mozambique, one of the countries with the lowest socioeconomic indicators in Africa, is currently coping with a strong debt burden and an economic downturn. By 2017, China had invested an accumulated value of over US\$6 billion in the territory, becoming one of the country's main economic partners and its second largest individual lender.

Mozambique currently views the longstanding relations between the two territories as cautious but both countries have committed to strengthening their bilateral economic cooperation ties.

25. On 2nd September 2018, the portuguese newspaper *Expresso* reported that "In the infrastructure sector, memoranda were signed for the construction of a road between Niassa province, in the far northwest of the country, and Tanzania, and for the repair of National Road Number Six, linking the city of Beira, in Sofala, to the border village of Machipanda in Manica province. Another memorandum between the National Road Administration of Mozambique and the China Road and Bridge Corporation includes the construction of a road section between Pambara, in Vilanculos district, and Mangungumete, in Inhassoro district, in the southern province of Inhambane. Another document outlines the construction of an integrated transport system between the Limpopo Valley and the Chongoene port in southern Gaza province. Industrial parks in Boane and Marracuene, in the Maputo province, are part of the memorandum signed between the Mozambican Ministry of Industry and Trade and the China Civil Engineering Construction group. The Ministry of Agriculture and Food Security of Mozambique signed a memorandum with the China Railway 20 Bureau Group Corporation and the Northwest University. In the telecommunication's technology sector, Chinese company Huawei signed a memorandum of understanding with Mozambique Mobile, while in the financial area Mozambican bank Millennium Bim signed a memorandum with UnionPay, a leading Chinese electronic payment systems company." (EXPRESSO, 2018).

These economic and trade links have gained new momentum in the current century. China is now the fifth largest market for Mozambican exports, and in 2017 it was the largest (legal and illegal) export market for Mozambican timber. That same year, China was also the country's third largest importer, with a share of about 9% of all Mozambican imports.

With the end of the Mozambican Civil War, China increased its ODA to Mozambique and signed cooperation agreements in areas such as health, agriculture, infrastructure, and security and defence. This assistance consists of grants, technical training (civilian and military), interest-free or low-interest loans and significant funding for public infrastructures. China also provides funding for science and technology through scholarships and research and technology transfer centres, particularly in the agriculture and health sectors.

Chinese investment in the country dates back to the 1990s and has been growing exponentially since. A large part of this investment is channelled through large state-owned enterprises, which mainly focus on manufacturing, natural resource exploration (minerals, agriculture and forest resources) and services such as facilities construction. The Mozambique government has made several investment requests to the Chinese state, which are compiled in a list of projects that have been submitted for consideration (totalling over €1 billion).

Despite the sharp decline in FDI since 2017, China continues to invest in Mozambique. However, the investment trend shows a transition from the industrial and agricultural sectors to the mineral resources and natural gas sector, significantly changing the geographical distribution of Chinese investments, which are moving from the south of the country to the centre and north of the territory, with all the socioeconomic and even security implications this entails.

The preceding study of China's economic involvement in Mozambique provides a set of data and framework of analysis that may assist in understanding how China gains and projects power in other resource-rich African countries with similar political regimes, as in the case of Angola. That said, this study is essentially focused on economic relations. And, of course, not all power is merely economic. What is now required is a more comprehensive analysis of the nature and dynamic of politico-diplomatic relations, and the role of economic ties therein, between African states and China.

In conclusion, today, the Chinese presence in Mozambique is the result of a multifaceted and mutually beneficial economic relationship. Mozambique benefits from Chinese trade, investment and ODA, which have an important impact not only on its socioeconomic growth and development but also on making the country less dependent on traditional donors, whereas China draws important diplomatic and economic benefits from its relationship with a country rich in natural resources. Furthermore, Mozambique holds an important geostrategic position and exerts a powerful influence throughout the entire east Africa region, controlling not only the Mozambique Channel but also all points of entry into the countries of the Southern Hinterland.

References

- ABODOHOU, A.; SU, Z.; DA SILVA, I. Chinese Investments in Africa: What Have We Learnt?. *Management international*, v. 22 n. 3, p. 129-142, 2018.
- AFRICAN DAILY VOICE. Chinese investment in Mozambique increasing. *African Daily Voice*, 22 feb. 2019. Available at: <https://africandailyvoice.com/en/2019/02/22/chinese-investment-in-mozambique-increasing/>. Access on: 14 feb. 2020.
- AFROBAROMETER. China's growing presence in Africa wins largely positive popular reviews. *Afrobarometer Dispatch*, n. 122, 2016. Available at: http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Dispatches/ab_r6_dispatchno122_perceptions_of_china_in_africa1.pdf. Accessed on: 24 oct. 2019.
- ALVES, A. Os interesses bancários chineses em Moçambique: o caso da Geocapital. In: CHICHAVA, S.; ALDEN, C. (org.). *A Mamba e o Dragão. Relações Moçambique-China em perspectiva*. Maputo and Johannesburg: IESE/SAIIA, 2005. p. 49-60.
- APIEX - INVESTMENT & EXPORT PROMOTION AGENCY OF MOZAMBIQUE. *Serviços*. 2017. Available at: <http://www.apiex.gov.mz/pt/homepage-pt-3/>. Accessed on: 17 oct. 2019.
- BANK OF MOZAMBIQUE. *Annual Report*. Maputo. 2016.
- BESADA, H.; O'BRIGHT, B. Maturing Sino-Africa relations. *Third World Quarterly*, v. 38, n. 3, p. 655 – 677, 2017.
- BRANCO, C. Crises económicas e estruturas de acumulação de capital em Moçambique. In: CASTEL-BRANCO, C. *et al.* *Desafios para Moçambique 2017*. Maputo: Institute of Social and Economic Studies, 2017. p. 99-164.
- BUNKENBORG, M. Será tudo parte de um grande plano?. Encontros etnográficos com os chineses em Moçambique. In: CHICHAVA, S.; ALDEN, C. (org.). *A Mamba e o Dragão. Relações Moçambique-China em perspectiva*. Maputo and Johannesburg: IESE/SAIIA, 2012. p. 81-98.
- CHICHAVA, S.; ALDEN, C. *China and Mozambique: From comrades to capitalists*. Johannesburg: Jacana Media, 2014.
- CHICHAVA, S.; ALDEN, C. (org.). *A Mamba e o Dragão. Relações Moçambique-China em perspectiva*. Maputo and Johannesburg: IESE/SAIIA, 2012.
- CHICHAVA, S. Chinese Agricultural Investment in Mozambique. The case of Wambao Rice Farm. *Policy Brief*. The John Hopkins SAIS China Africa Research Initiative. 2014.
- CHICHAVA, S. Impacto e significado do investimento chinês em Moçambique (2000-2010). In: CHICHAVA, S.; ALDEN, C. (org.). *A Mamba e o Dragão. Relações Moçambique-China em perspectiva*. Maputo and Johannesburg: IESE/SAIIA, 2012. p. 33-48.
- CHICHAVA, S. *China in Mozambique's agriculture sector: implications and challenges*. Maputo: IESE, 2010.
- CHINA DAILY. *Wuhan Iron inks \$800 coal deal with Riversdale*. 25 jun. 2010. Available at: http://www.chinadaily.com.cn/business/2010-06/25/content_10018301.htm. Accessed on: 12 oct. 2019.
- CHINA.ORG.CN. *China's second Africa policy paper*. 2015. Available at: http://www.china.org.cn/world/2015-12/05/content_37241677.htm. Accessed on: 5 dec. 2019.
- CHUI, W. *Research methods for law*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2007.
- CLINTON, H. *Interview on Africa 360*. US Department of State, Diplomacy in action. 2011.
- CORREIA, C. *Modelo de cooperação da china para África: análise de um estudo de caso em Moçambique*. Master's thesis. ISCTE/IUL, Lisbon. 2010.
- DE GRAUWE, P.; HOUSSA, R.; PICILLO, G. African trade dynamics: Is China a different trading partner?. *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, v. 10 n. 1, p. 15-45. 2012.
- DIÁRIO DE NOTÍCIAS. PR moçambicano promete “papel ativo” na iniciativa chinesa “Uma Faixa, Uma Rota”. 2019. Available at: <https://www.dn.pt/lusa/interior/pr-mocambicano-promete-papel-ativo-na-iniciativa-chinesa-uma-faixa-uma-rota--10827623.html>. Accessed on: 2 february, 2020
- EIA. *Appetite for destruction: China's trade in illegal timber*. 2012. Available at: <https://eia-international.org/report/appetite-for-destruction-chinas-trade-in-illegal-timber/>. Accessed on: 16 jan. 2020.
- EKMAN, S. Mito e realidade: o envolvimento chinês no sector agrícola de Moçambique. In: CHICHAVA, S.; ALDEN, C. (org.). *A Mamba e o Dragão. Relações Moçambique-China em perspectiva*. Maputo and Johannesburg: IESE/SAIIA, 2012. p. 99-124.

- EXPRESSO. **China e Moçambique assinam oito memorandos de entendimento em Pequim**. 2018. Available at: <https://expresso.pt/internacional/2018-09-02-China-e-Mocambique-assinam-oito-memorandos-de-entendimento-em-Pequim#gs.7a7y9z>. Accessed on: 14 jan. 2020.
- FANTU, C.; CYRIL, O. **The rise of China and India in Africa: Challenges, opportunities and critical interventions**. Uppsala, Sweden: The Nordic Africa Institute. 2010.
- FELÍO, J. Perspectivas moçambicanas sobre a presença chinesa em Moçambique: uma análise comparativa de discursos de entidades governamentais, de um blog e de trabalhadores moçambicanos de Maputo. In: CHICHA, S.; ALDEN, C. (org.). **A Mamba e o Dragão. Relações Moçambique-China em perspectiva**. Maputo and Johannesburg: IESE/SAIIA, 2012. p. 143 – 188.
- FORUM DE COOPERAÇÃO ÁFRICA CHINA (FOCAC) 2019. Available at: <https://www.focac.org/eng/>. Accessed on: 4 dec. 2019
- GARCIA, F. **Análise Global de uma Guerra: Moçambique (1964-1974)**. Lisbon: Prefácio, 2003.
- GLOBAL SENTINEL. **Who does China Prioritise?** Our first Infographic sheds some light. 2018. Available at: <https://globalsentinelng.com/2018/02/02/who-does-china-prioritise/>. Accessed on: 12 feb. 2020.
- GRATTON, C.; JONES, I. **Research methods for sport studies**. New York: Taylor and Francis, 2010.
- HAROSZ, D. China in Africa: Symbiosis or Exploitation? **The fletcher forum of world affairs**, v. 35, n. 2, p. 65-88, 2011.
- HON, T.; JANSSON, J.; HAIFANG, L.; BURKE, C.; KIALA, C. **Evaluating China's FOCAC commitments to Africa and mapping the way ahead**. Stellenbosch: Centre for Chinese Studies – University of Stellenbosch, 2010.
- HUANG, X. China - ODI from the Middle Kingdom: What's next after the big turnaround? February. **Economic Watch**, BBVA Research. 2018
- ILHÉU, F. The Role of China in the Portuguese Speaking African Countries: The Case of Mozambique (Part II). **Centre of African and Development Studies**, Technical University of Lisbon. 2010
- INE - NATIONAL STATISTICS INSTITUTE. **Country report, Fourth Quarter 2018**. Maputo, 2019
- INE - NATIONAL STATISTICS INSTITUTE. **Statistical Yearbook of Mozambique 2017**. Maputo, 2018.
- INE - NATIONAL STATISTICS INSTITUTE. **Statistical Yearbook of Mozambique 2011**. Maputo, 2012.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. IMF Executive Board Concludes 2017 Article IV Consultation with the Republic of Mozambique. **Country Report**, n. 18/65. Washington D.C. 2008
- JIANG, W. Fuelling the dragon: China's rise and its energy and resources extraction in Africa. **The China Quarterly**, v. 199, n. 585-609, 2009.
- LIU, H. **Chinese Business: Landscapes and Strategies**. , Oxfordshire: Routledge, 2009.
- MACAUHUB. **China and Mozambique invest in the Zambezi Valley to make Chinese 'grain store', says researcher**, 21 jul. 2008. Available at: <http://www.macauhub.com.mo/en/2008/07/21/5424/>. Accessed on: 22 jan. 2020.
- MACAUHUB. **China era o país maior credor de Moçambique no final de 2017**. 18 jan. 2018a. Available at: <https://macauihub.com.mo/pt/2019/01/18/pt-china-era-o-pais-maior-credor-de-mocambique-em-2017/>. Accessed on: 22 jan. 2020.
- MACQUEEN, D. (ed.). **China in Mozambique's forests: a review of issues and progress for livelihoods and sustainability**. Research report. London: IIED, 2018.
- MACAUHUB. **China is Mozambique's largest financier and builder of infrastructure**. 30 apr. 2018b. Available at: <https://macauihub.com.mo/feature/pt-china-e-o-maior-financiador-e-construtor-de-infra-estruturas-em-mocambique/>. Accessed on: 22 jan. 2020.
- MACAUHUB. **China offers 41 scholarships to Mozambican students in the 2019/2020 academic year**, 24 jan. 2019. Available at: <https://macauihub.com.mo/2019/01/24/pt-china-oferece-41-bolsas-para-estudantes-de-mocambique-no-ano-lectivo-2019-2020/>. Accessed on: 22 jan. 2020.
- MACAUHUB. **China participa no desenvolvimento da indústria de gás natural de Moçambique**. 12 jun. 2017b. Available at: <https://macauihub.com.mo/pt/feature/pt-apoio-chines-viabiliza-nascimento-da-industria-de-gas-natural-mocambicana/>. Accessed on: 23 jan. 2020.
- MACAUHUB. **Chinese investment in Mozambique is close to US\$6 billion**. 17 mar. 2017a. Available at: <https://macauihub.com.mo/2017/03/17/chinese-investment-in-mozambique-is-close-to-us6-billion/>. Accessed on: 16 oct. 2019.

- MACAUHUB. **Empresa chinesa ganha concurso para projecto de gás natural em Moçambique**. 18 aug. 2010. Available at: <https://macauhub.com.mo/pt/2010/08/18/portugues-empresa-chinesa-ganha-concurso-para-projecto-de-gas-natural-em-mocambique/>. Accessed on: 24 jan. 2020.
- MACAUHUB. **Empresa chinesa vai construir nova ponte sobre o rio Save em Moçambique**. 20 aug. 2018d. Available at: <https://macauhub.com.mo/2018/08/20/pt-empresa-chinesa-vai-construir-nova-ponte-sobre-o-rio-save-em-mocambique/>. Accessed on: 24 jan. 2020.
- MACAUHUB. **Moçambique e China projectam porto de cabotagem em Chongoene**. 3 sep. 2018c. Available at: <https://macauhub.com.mo/pt/2018/09/03/pt-mocambique-e-china-projectam-porto-de-cabotagem-em-chongoene/>. Accessed on: 24 jan. 2020.
- MACAUHUB. **Moçambique negocia com a China construção de instituto de formação profissional**. 23 may 2018e. Available at: <https://macauhub.com.mo/pt/2018/05/23/pt-mocambique-negocia-com-a-china-construcao-de-instituto-de-formacao-profissional/>. Accessed on: 24 jan. 2020.
- MEDEIROS, E. Os sino-moçambicanos da Beira: mestiçagens várias. *Cadernos de Estudos Africanos*, n. 13/14, p. 157-187, 2007.
- MLAMBO, C.; KUSHAMBA, A.; SIMAWU, M. China-Africa Relations: What Lies Beneath? *The Chinese Economy*, v. 49, p. 257-276, 2016.
- MOHAN, G. The Chinese just come and do it: China in Africa and the prospects for development planning. *International Development Planning Review*, v. 35, n. 3, p. v-xii, 2013.
- MOZAMBIQUE RESOURCES POST. **Mozambique Coal Mining Industry: Chinese-Mozambican consortium set up for coal mining in Changara district**. Tete, 4 Ju. 2014. Available at: <https://mozambiqueMiningPost.com/2014/06/04/mozambique-coal-mining-industry-chinese-mozambican-consortium-set-up-for-coal-mining-in-changara-district-tete/>. Accessed on: 12 feb. 2020.
- MUIANGA, M.; NORFOLK, S. **Investimento Chinês no Sector Florestal Moçambicano**. IIED Country report. London: IIED, 2017.
- NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY'S / INTERNATIONAL FORUM FOR DEMOCRATIC STUDIES (NED). **Soft Power'to 'Sharp Power': Rising Authoritarian Influence in the Democratic World**. Washington, DC: National Endowment for Democracy, 2017.
- NIELSEN, M. Como não construir uma estrada: uma análise etnográfica dos efeitos socioeconómicos de um projecto chinês de construção de infra-estruturas em Moçambique. In: CHICHA-VA, S.; ALDEN, C. (org.). **A Mamba e o Dragão. Relações Moçambique-China em perspectiva**. Maputo and Johannesburg: IESE/SAIIA, 2012. p. 61-80.
- NYE, J. **Bound to Lead**. The Changing Nature of American Power. New York: Basic Books, 1990.
- NYUSI, F. Agricultura, Energia, Turismo e Infra-Estruturas como Áreas Estratégicas Catalisadoras da Economia. **Intervenção de sua excelência Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República de Moçambique** por ocasião do fórum empresarial em Beijing, República Popular da China. [Keynote speech by President Filipe Jacinto Nyusi at the Beijing business forum] Republic of Mozambique. Office of the President of the Republic, 2016.
- RENARD, M. China's Trade and FDI in Africa. *African Development Bank*, series n. 126, Tunis, Tunisia, 2011.
- ROQUE, P.; ALDEN, C. China em Moçambique: Prudência, Compromisso e Colaboração. In: CHICHA-VA, S.; ALDEN, C. (org.). **A Mamba e o Dragão. Relações Moçambique-China em perspectiva**. Maputo and Johannesburg: IESE/SAIIA, 2012. p. 11-32.
- ROQUE, P. - China in Mozambique: A Cautious Approach. Country Case Study. **China in Africa Project**, Occasional Paper n. 23, South African Institute of International Affairs, 2009.
- TAYLOR, I. **China's new role in Africa**. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2009.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD) **World Investment Report**. Investment and new Industrial Policies. New York/Geneva: UNCTAD, 2018.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Reports**. 2018. Available at: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/MOZ>. Accessed on: 21 jan. 2020.
- UNITED NATIONS PEACEKEEPING. **China**. 2019. Available at: <https://peacekeeping.un.org/en/china>. Accessed on: 14 feb. 2020.
- WETHAL, U. Workplace regimes in Sino-Mozambican construction projects: resentment and tension in a divided workplace. *Journal of contemporary African Studies*, v. 35, n. 3, p. 383-403, 2017.
- WORLD BANK. **Mozambique economic update: shifting to more inclusive growth**. Washington DC: World Bank, 2018.



A Belt and Road Initiative na mídia brasileira

The Belt and Road Initiative in the Brazilian media

La INICIATIVA de la Franja y la Ruta en los medios brasileños

1. Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e Research Fellow na Social Accountability International. ORCID Id: <https://orcid.org/0000-0002-9147-7116>.

2. Mestranda em Economia Internacional pela Peking University Business School. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo de Minas Gerais. ORCID Id: <https://orcid.org/0000-0002-5182-4451>.

3. Doutorando em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). ORCID Id: <https://orcid.org/0000-0002-3076-0815>.

Ian Prates¹
Carolina Santos Lages²
Vitor Matheus Oliveira de Menezes³

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2020v8.n3.p128

Recebido em: 04 de dezembro de 2019
Aceito em: 13 de julho de 2020

RESUMO

Este artigo apresenta uma avaliação da percepção da Belt and Road Initiative (BRI) na mídia brasileira. Essa avaliação é relevante diante do movimento de aproximação entre os países e da especulação da entrada do Brasil na BRI, embora o país tenha mantido uma distância deliberada da iniciativa. Nesse contexto, o sucesso de uma possível adesão ao BRI pelo Brasil – uma democracia pluralista e multipartidária – depende em larga medida do grau de consenso em torno dos temas, seja nas arenas formais de decisão, seja junto à opinião pública. O trabalho analisou 266 artigos/reportagens/colunas de opinião dos principais veículos de comunicação brasileiro entre 2017 e 2019. Concluímos que, atualmente, há um elevado grau de desconhecimento sobre a BRI e que o assunto é tratado de forma ainda bastante superficial pela mídia brasileira. Esse fato configura uma especial oportunidade para iniciativas que busquem moldar a imagem da BRI entre os setores da sociedade brasileira – empresariado, tomadores de decisão, academia, membros do governo, classe política, sociedade civil e opinião pública. Por outro lado, deve-se ter em mente que o grau de polarização social e ideológica no Brasil torna a construção de consensos especialmente desafiadora.

Palavras-chave: Belt and Road Initiative; China; Brasil; mídia.

ABSTRACT

This paper presents an assessment of the perception of the Belt and Road Initiative (BRI) in the Brazilian media. This assessment is relevant in light of the movement between countries and the speculation concerning Brazil's entry into the BRI, even if the country has kept a deliberate distance from the initiative. In this context, the success of a potential adhesion to the BRI by Brazil – a pluralist and multiparty democracy – largely depends on the degree of consensus on the issues at play. This consensus encompass formal decision-making arenas as well

as public opinion. We analyzed 266 articles/ news reports/opinion columns in the main Brazilian media vehicles between 2017 and 2019. We arrived at the conclusion that there is currently a high degree of unfamiliarity about the BRI and that the subject is reported in a very superficial way by the media. This presents a special opportunity for initiatives that seek to shape BRI's image among sectors in Brazilian society – business, decision makers, academia, members of government, the political class, civil society, and public opinion. Nevertheless, we should bear in mind that the current elevated social and ideological polarization in Brazil makes consensus building especially challenging.

Keywords: Belt and Road Initiative. China. Brazil. Media.

RESUMEN

Este paper presenta una evaluación de la percepción de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) en los medios brasileños. Esta evaluación es relevante en vista del movimiento hacia lazos más estrechos entre países y las especulaciones sobre la entrada de Brasil en el BRI, aunque el país ha mantenido una distancia deliberada de la iniciativa. En este contexto, el éxito de una posible adhesión al BRI de Brasil - una democracia pluralista y multipartidista - depende en gran medida del grado de consenso en torno a los temas, ya sea en los foros formales de decisión o con la opinión pública. El trabajo analizó 266 artículos / reportajes / columnas de opinión de los principales medios de comunicación brasileños entre 2017 y 2019. Concluimos que en la actualidad existe un alto grado de desconocimiento sobre el BRI y que el tema todavía es tratado de manera muy superficial por los medios brasileños. Este hecho representa una oportunidad especial para iniciativas que buscan moldear la imagen del BRI entre los sectores de la sociedad brasileña: empresarios, tomadores de decisiones, academia, miembros del gobierno, clase política, sociedad civil y opinión pública. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que el grado de polarización social e ideológica en Brasil hace que la construcción de consensos sea especialmente desafiante.

Palabras clave: Belt and Road Initiative. China. Brasil. Medios de comunicación.

Introdução

Devido à sua dimensão geográfica e implicações políticas, a *Belt and Road Initiative* (BRI) é o principal projeto chinês de cooperação internacional. Ele inaugura uma nova era de globalização e sela de vez o papel da China como uma potência mundial. A época do seu lançamento, por exemplo, foi recorrentemente comparada ao Plano Marshall, devido ao seu potencial impacto econômico e político (SHEN; CHAN, 2018). Com cinco áreas prioritárias de cooperação (coordenação de políticas, conectividade de infraestrutura, facilitação de comércio, cooperação financeira e laços interculturais), os investimentos apresentarão relevantes impactos econômicos e sociais aos países que aderirem à iniciativa.

A incorporação do Brasil à BRI poderia ajudar a superar as dificuldades que o país – e o restante da América Latina, de um modo geral – enfrenta para realizar os investimentos adequados nas áreas de infraestrutura, energia, tecnologia e inovação (ARBACHE, 2019). O Brasil é especialmente interessante para a China, devido à vantagem competitiva das suas empresas, que têm desenvolvido ao longo dos últimos anos um avançado *know-how* e conhecimento tecnológico nessa área (CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2019). No campo

4. Todavia, uma longa e polêmica discussão acerca da segurança da tecnologia oferecida pela China, cujo produto é o melhor custo-benefício do mercado, atrasa a implantação do 5G no Brasil. Esse é apenas um dos pontos envolvidos na disputa da liderança tecnológica mundial entre os Estados Unidos e China.

5. O *Debt-Trap Diplomacy* é o nome dado à política externa chinesa de intencionalmente conceder crédito excessivo a um país, fragilizando suas finanças, e, então, obter concessões econômicas e políticas do devedor.

energético, as oportunidades se abrem a partir da combinação entre a variedade de recursos presentes no território brasileiro e o seu ambiente regulatório. Já a cooperação em Inteligência Artificial, *Machine Learning*, *Internet of Things* e internet de alta velocidade – áreas em que a China exerce uma proeminência global – se mostra imprescindível para alavancar o desenvolvimento do país. Nesse contexto, vale reforçar que a disponibilização de internet 5G no país é especialmente importante para viabilizar a criação e o aprimoramento de negócios⁴.

Há, contudo, alguns receios. Do ponto de vista econômico, a maleabilidade da BRI (seja com respeito aos objetivos esperados, seja com respeito aos mecanismos de cooperação e governança), bem como as possibilidades de endividamento que podem culminar no chamado *debt-trap*⁵, são os aspectos mais ressaltados (PIRES, 2019; CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2019). No campo diplomático, há o receio de uma possível reação negativa de Washington, no contexto do acirramento da rivalidade entre Estados Unidos e China. E, por fim, no âmbito interno, destacam-se as (in)capacidades do Estado brasileiro em estabelecer arranjos institucionais de longo prazo que permitam ao país superar suas históricas deficiências estruturais (HIRATUKA, 2018).

Entretanto, é importante refletir não apenas sobre como os especialistas têm discutido os potenciais pontos positivos e negativos da BRI, mas também sobre como tem sido moldada a percepção da sociedade brasileira sobre o tema. Este artigo pretende justamente contribuir com esse tema, ao abordar a cobertura da BRI entre alguns dos principais veículos de mídia do Brasil. Ao fazê-lo, pretendemos chamar atenção para a imagem da BRI fora dos meios especializados e acadêmicos. Afinal, seja através da BRI ou de outros mecanismos, as relações entre Brasil e China têm se aprofundado e se estreitado consideravelmente, e seus impactos na sociedade brasileira vão muito além das questões macroeconômicas. Elas simbolizam a conexão do país com o oriente, sendo que o estreitamento dessas relações aproxima uma realidade cultural e política que pode suscitar novas discussões e moldar o comportamento da sociedade brasileira. Essas mudanças potenciais cobrem um espectro amplo, desde hábitos de consumo, como a indústria do *skincare*, até o questionamento ou releitura de máximas ocidentais de liberdade e democracia. Justamente por isso, uma primeira aproximação da imagem que a sociedade brasileira tem da BRI joga luz sobre um tema que exige o mínimo de consenso entre os *decisionmakers* do país, desde governo ao empresariado, algo cada vez mais difícil num contexto de crescente polarização social e ideológica.

Além desta introdução, o artigo se divide da seguinte forma. A próxima seção apresenta uma contextualização das relações diplomáticas, comerciais e de investimento entre Brasil e China nas últimas décadas. A seção 2 apresenta uma breve contextualização da BRI e como ela se insere na relação entre Brasil e China. A seção 3 apresenta a metodologia e a seção 4 os principais resultados. Ao final, apresentamos algumas indicações com o intuito de contribuir, no que se refere à RBI, com uma cooperação saudável entre os dois países.

Diplomacia, comércio e investimento na relação Brasil-China

A relação China-Brasil se fortaleceu ao longo dos últimos vinte anos e, apesar da crise desencadeada pela pandemia do Covid-19 e das questões comerciais entre EUA-China, a expectativa é que ela se intensifique ainda mais. Sua relevância no cenário internacional também é ascendente (ZHIWEI, 2019). Os interesses estratégicos comuns têm impulsionado a relação bilateral nos campos da política, economia, comércio e cultura.

A relação diplomática entre o Brasil e a República Popular da China foi estabelecida em agosto de 1974, após uma mudança na abordagem diplomática brasileira, de “fronteiras ideológicas” pró-EUA para um “pragmatismo responsável” mais amplo. Posteriormente, em 1993, foi estabelecida uma parceria estratégica que reconheceu interesses mútuos entre os países (ZHIWEI, 2019), indicando uma elevação no *status* diplomático. O Brasil foi o primeiro país a ter esse tipo de relacionamento com a China.

Outro fato relevante foi o estabelecimento da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN) para aprofundar a relação bilateral, em maio de 2004. Esse é um dos mecanismos brasileiros de coordenação bilateral mais abrangentes. Nele, foram definidos comitês diversos, como no tocante à política, economia, comércio, ciência, tecnologia, aviação, cultura, agricultura, energia, minerais e educação, com a finalidade de impulsionar a cooperação entre os países (ZHIWEI, 2019). Em 2015, os dois governos elegeram a tecnologia como prioritária no Plano de Ação 2015-2021, e incorporaram no acordo iniciativas de silvicultura, astronomia, meteorologia e prevenção e mitigação de desastres naturais.

A importância da cooperação Brasil-China vai além da relação bilateral *per se*. Ela inspira e reforça outras cooperações sul-sul, ao integrar dois dos maiores países em desenvolvimento. Tal característica faz deles, junto com a Rússia, os principais representantes dos BRICS, grupo que não apenas amplia a cooperação entre os países em desenvolvimento, mas também têm um papel importante no esforço de construção de uma nova ordem mundial com maior equilíbrio político (CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2019).

Embora os trabalhos do BRICS sejam lentos, o compromisso dos países membros com o fortalecimento e concretização do grupo é permanente. Dois resultados se destacam: o aumento da representatividade dos países em foros decisórios relevantes, como o Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial⁶, e a consolidação do *New Development Bank* (CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2019).

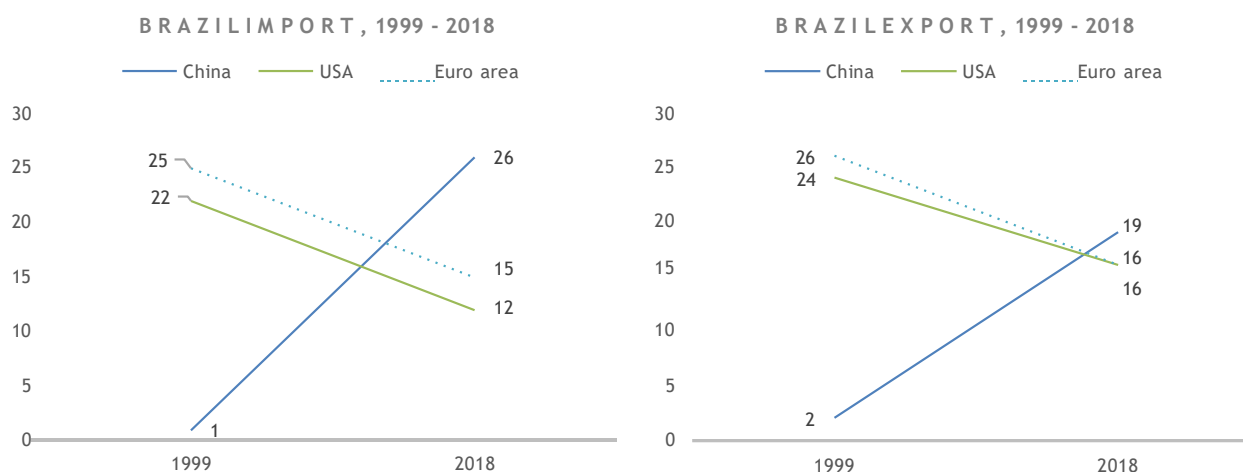
A relação comercial Brasil-China também sofreu uma transformação considerável. Os números brasileiros de exportação e importação com EUA, região do Euro e China ilustram essa mudança. Por mais de sete décadas, os EUA foram o maior parceiro comercial do Brasil. Essa hegemonia terminou em março de 2009, com a substituição dos EUA pela China (ZHIWEI, 2019). Em 1999, os EUA, a região do Euro e a China eram o destino de 22%, 25% e 1% das exportações brasileiras, respectivamente. Em 2018, os números respectivos foram de 12%, 15% e 26%. Já em 1999, 24% das importações brasileiras provinham dos EUA, 26%

6. A reivindicação do grupo por maior participação levou a alteração da equação societária das instituições pertencentes ao acordo de Bretton Woods. Com isso, hoje o BRICS possui “16,52% dos votos nos foros decisórios do FMI (contra 14,28% dos EUA) e 13,08% nos do Banco Mundial (contra 15,68% dos Estados Unidos)” (CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2019, p. 56).

da região do Euro e 2% da China. Vinte anos depois, essa distribuição se reequilibrou, e os números respectivos foram de 16%, 16% e 19%. Assim, chama atenção que a parceria comercial brasileira se deslocou dos norte-americanos e europeus para os chineses (CYSNE, 2019).

No entanto, se por um lado a China contribuiu para um maior equilíbrio comercial entre os parceiros brasileiros, a relevância comercial do Brasil para a China é pequena: em 2019, apenas 3,6% dos produtos importados pela China eram brasileiros. Além disso, as exportações chinesas para o Brasil correspondem a 1,3% do total exportado. Vale ressaltar que, em 1999, esses números eram de 0,4% e 0,6%. Outro ponto relevante é o tamanho da economia de ambos os países. O Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro é inferior a um sétimo do PIB chinês, o que certamente influencia o poder de negociação na relação comercial (CYSNE, 2019). Os gráficos abaixo resumem esses números:

Gráficos 1 e 2 – Importação e exportação - Brasil e China, 1999 – 2018



Fonte: elaboração própria a partir de Cysne (2019).

Essa tendência deve se intensificar com a escalada da guerra comercial EUA-China, uma vez que o Brasil está entre os países mais beneficiados. Depois que Pequim anunciou um imposto punitivo de 25% sobre os EUA, as exportações americanas de soja se reduziram pela metade, e o produto brasileiro compensou grande parte dessa redução (REN, 2019). O agronegócio corresponde a cerca de 60% das exportações brasileiras para a China, sendo a soja o principal produto, representando 70% do total da produção do agronegócio (CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL CHINA, 2017).

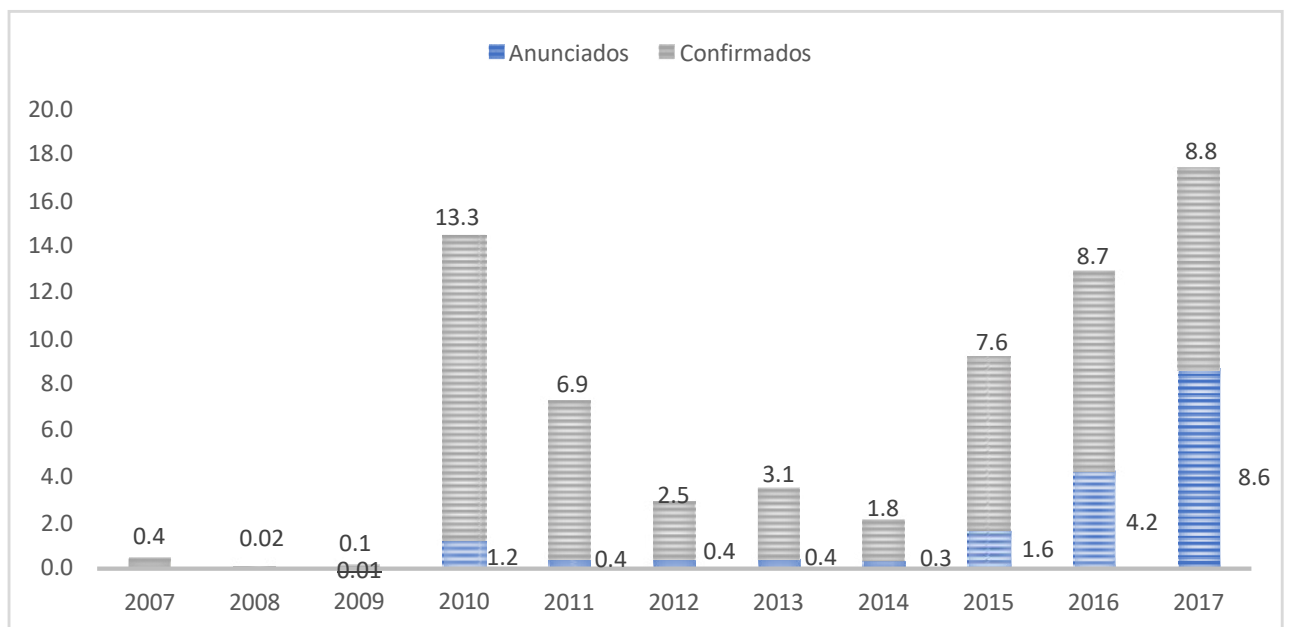
As características dos produtos comercializados constituem o segundo aspecto de relevo do comércio internacional, principalmente no que diz respeito à diversificação e ao valor agregado. Nesse caso, o Brasil exporta para a China essencialmente produtos básicos, enquanto importa semimanufaturados e manufaturados (CYSNE, 2019). Essa questão contribui para o receio dos empresários brasileiros, e leva algumas indústrias a associarem o atual processo de desindustrialização que o Brasil vem sofrendo à relação comercial com a china. Além disso, o tópico é recor-

rente em discussões oficiais e acadêmicas, intitulado “Ameaça à China” (ZHIWEI, 2019).

O Investimento Direto Estrangeiro (IDE) chinês no Brasil também desempenha um papel importante na relação bilateral, e foi impulsionado pelo bem-sucedido programa chinês *Going Global*, lançado em 1999. O programa assumiu como um dos seus objetivos estimular empresas chinesas a explorar mercados globais e direcionar sua economia, hoje orientada para o investimento em inovação.

A partir de 2007, a China começou a operar como um grande investidor estrangeiro no Brasil. Nesse ano, seu investimento foi inferior a US\$ 700 milhões. Todavia, como demonstra o gráfico abaixo, os investimentos anunciados e confirmados passaram de US\$ 14,5 bilhões em 2010 para mais de US\$ 19 bilhões em 2017.

Gráfico 3 – Investimentos chineses no Brasil, 2010 - 2017 (US\$ em bilhões)



Fonte: Elaboração própria baseado nos dados de KUPFER, D.; ROCHA, F. (2018), CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL CHINA (2013) e CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL CHINA (2018).

Nos últimos 10 anos, as características desses investimentos vêm mudando, tanto quantitativamente quanto qualitativamente. Além da variação quantitativa mostrada acima, a análise do Conselho Empresarial Brasil China (CEBC) (2012-2018) classifica os investimentos em quatro períodos diferentes. Primeiro, em meados de 2000, quando o investimento chinês passou a ser relevante para o Brasil, o setor de *commodities* era o principal destino, com destaque para o petróleo, a soja e o minério de ferro. Esses ainda são os principais produtos importados pela China até agora, considerados essenciais para manter o intenso crescimento econômico chinês⁷ (CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2020). Ademais, mais de 90% do investimento realizado em 2010 veio de empresas estatais centrais (*State-Owned Enterprises - SOE*)⁸, o que evidencia um interesse direto e de longo prazo do governo chinês.

7. Em 2018, dentre todos os bens exportados do Brasil para a China, 45% foram soja, 21.5% petróleo, e 16.6% minério de ferro. (Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços)

8. “As Central SOE’s representam um conjunto de 123 grandes corporações, pertencentes a setores estratégicos da economia chinesa e que estão sob a supervisão direta do governo central. Esta supervisão é feita pela *Stated-Owned Assets SUPERVISION and Administration Commission* (SASAC), que consiste em uma instituição com status de ministério, autorizada pelo Conselho de Estado a assumir a responsabilidade de investidor do patrimônio estatal nas Central SOE’s.” (CEBC, pag. 7, 2012)

A segunda fase teve início em 2010, com maior ênfase na exploração do mercado consumidor brasileiro e uma relativa diversificação de produtos. Os chineses investiram principalmente no setor industrial, como nos ramos automotivo, eletrônico, de equipamentos e máquinas (CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL CHINA, 2018).

Por sua vez, a terceira fase se iniciou em 2013. Uma série de investimentos no setor de serviços passou a ganhar espaço, principalmente na área financeira, com a entrada de vários bancos chineses no país. Além disso, os investidores chineses fizeram um progresso notável na produção e transmissão de eletricidade. Empresas como *State Grid* e *China Three Gorges* receberam importantes ofertas para a construção ou aquisição de usinas hidrelétricas e linhas de transmissão no país. O setor de agronegócio também desfrutou de investimentos significativos de empresas chinesas, principalmente por meio de aquisições globais. Pela primeira vez, as empresas privadas superaram o investimento das públicas (CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL CHINA, 2018).

Por fim, na fase mais recente, iniciada em 2015, houve uma concentração de investimentos em energia, infraestrutura e agronegócio, especialmente em grandes empresas chinesas que consolidaram sua presença no mapa energético brasileiro. As empresas públicas desempenham agora um papel decisivo, com 87% do valor investido (CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL CHINA, 2018). Os investimentos em energia e infraestrutura merecem atenção especial, devido à importância estratégica dos setores para a soberania do país. A forma como esses investimentos são regulados pode implicar ganhos ou perdas de autonomia ou soberania no Brasil.

Nota-se, pelo cenário descrito acima, que o IDE da China está desempenhando papel importante no desenvolvimento econômico brasileiro, devido *i)* ao crescente montante de investimentos em um contexto de escasso recurso público⁹; e *ii)* aos setores estratégicos em que vem sendo empregado (energia e infraestrutura). Todavia, tais motivos também contribuíram para o aumento da vigilância sobre esses investimentos por parte do governo e empresas, e há uma crescente pressão para o endurecimento da proteção de indústrias estratégicas (ZHIWEI, 2019).

Já as motivações chinesas para o IDE vêm *i)* da arena política, no sentido de fornecer à China bens que o governo considera estratégicos para o seu desenvolvimento econômico, assim como para garantir a segurança energética e impulsionar a internacionalização do yuan; e *ii)* de fatores microeconômicos, com motivações econômicas devido à grande expertise chinesa em determinados setores. Tais investimentos buscam retornos financeiros e oportunidades competitivas de investimento.

Dessa forma, considerando o histórico de constante aproximação, a incorporação do Brasil à BRI parece quase uma extensão natural da relação entre os países. Entretanto, a complexidade inerente da BRI, a dinâmica político institucional brasileira e as mudanças na ordem mundial causadas pela ascensão da China colocam desafios que merecem ser explorados. As seções seguintes apresentam como esses desafios são abordados no contexto da mídia brasileira.

9. A taxa de investimento público (em % do PIB) em 2017 foi a menor desde de 1947 (PIRES, 2018).

China, Brasil e a Belt and Road Initiative

O governo chinês define a BRI como “uma política transcontinental de longo prazo e um programa de investimento que visa o desenvolvimento de infraestrutura e a aceleração da integração econômica dos países localizados ao longo da histórica Rota da Seda” (BELT AND ROAD INITIATIVE, 2019, tradução nossa). Criada em 2013, ela é considerada o mais ambicioso plano de cooperação da China, assim como um marco na transição do país para se tornar um ator ainda mais relevante na economia internacional (CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2019).

O objetivo inicial era fortalecer grandes corredores econômicos. Esses corredores, inspirados na milenar Rota da Seda, incluíam Ásia do Leste, Central e Sul, assim como Europa e parte da África. Atualmente, o programa extrapola as dimensões geográficas da Rota da Seda, sendo que 71 países participam da BRI e já foram fechados acordos de cooperação intergovernamental com 143 países. Na América do Sul, Chile, Uruguai, Peru, Equador, Venezuela, Suriname, Guiana, Bolívia já participam do Programa (BELT AND ROAD PORTAL, 2019).

Além de promover conectividade física entre os países membros por meio de obras de infraestrutura, a BRI estabelece e fortalece parcerias em todas as dimensões, com objetivos econômicos e geopolíticos. As cinco prioridades de cooperação são a coordenação de políticas, a conectividade de infraestrutura, facilitação de comércio, a cooperação financeira e os laços interculturais (BELT AND ROAD INITIATIVE, 2019).

A título de ilustração da plasticidade do programa, diante da pandemia do COVID-19, o termo *Health Silk Road*, como uma extensão da BRI, vem sendo usado para designar as intensas ações bilaterais de ajuda médica aos países membros da iniciativa. Vale notar que esse termo já foi utilizado pelo governo chinês em 2017, estabelecendo que um dos objetivos do BRI seria melhorar a saúde pública dos países participantes. Uma iniciativa similar já evocou a *Digital Silk Road* para o setor de tecnologia (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2019).

Se por um lado a definição ampla do escopo do programa e sua constante revisão, sempre com uma linguagem singular, permite a absorção e ajustes de várias agendas, por outro, esse é justamente um dos motivos que mantêm alguns países reticentes ao Programa, como ocorre no caso brasileiro.

Embora ambiciosa, a Iniciativa sofre críticas e questionamentos. As críticas são direcionadas, em sua maioria, à condução e gestão dos principais riscos da Iniciativa, entre eles: (i) a governança decisória dos investimentos, (ii) os níveis de endividamento dos países receptores e (iii) os impactos ambientais e sociais. Tais riscos são exacerbados pela limitada transparência da Iniciativa e pela frágil estrutura de governança dos principais países membros. (CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2019, p. 27)

Cabe ressaltar que a BRI ainda é um tema bastante incipiente entre os pesquisadores brasileiros, especialmente porque, até o ano de 2018, a iniciativa chinesa era vista como restrita à região da Eurásia, despertando pouco interesse entre os acadêmicos e os demais atores que pautam o debate sobre a relação China-Brasil. Foi somente depois que o então Pri-

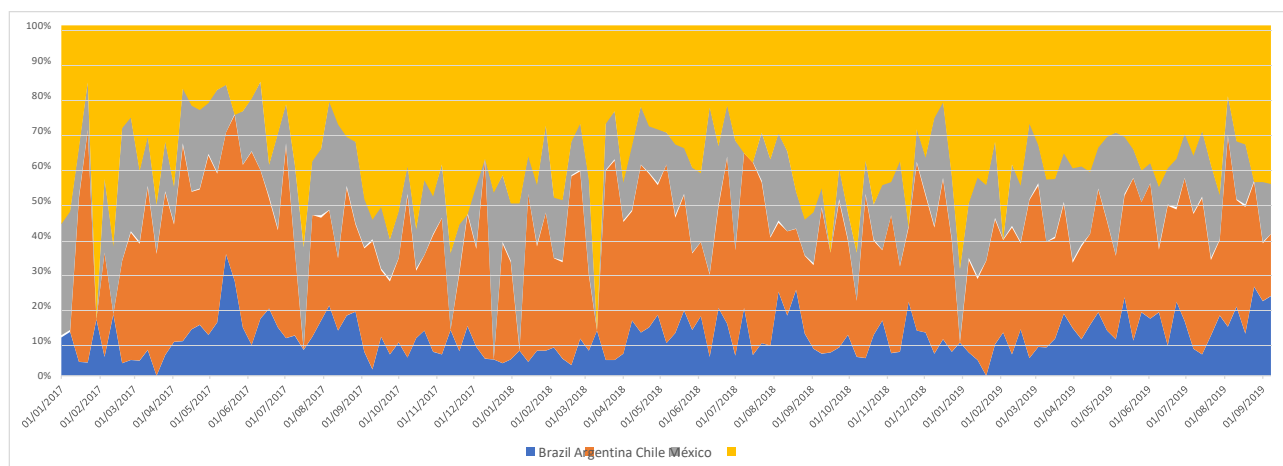
meiro Ministro Chinês, Wang Yi, convidou os países latino-americanos a integrarem as iniciativas do BRI, durante o segundo Fórum China-CE-LAC, que a BRI começou a ser de fato debatida.

O documento “45 anos de Relações Diplomáticas Brasil-China”, que sintetiza as discussões do evento comemorativo realizado pelo CE-BRI e Embaixada da China no Brasil, apresenta as perspectivas de ambos os países em relação ao BRI. Segundo o documento, a China “vê com bons olhos a participação do Brasil e da região na Iniciativa Cinturão e Rota” (CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2020, p. 7), e destaca a importância da parceria tanto para a retomada de investimentos no país, quanto para o fortalecimento e defesa dos arranjos multilaterais (CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2020). Já na ótica brasileira, a relação bilateral é vista como madura e estável. Diante da ascensão da China como uma potência mundial, o país deverá traçar uma visão estratégica para guiar o aprofundamento dessa relação.

A Belt and Road Initiative na mídia brasileira

A BRI ainda desperta pouco interesse no Brasil. O *Google Trends*, por exemplo, mostra que entre os principais países Latino-Americanos (Brasil, Argentina, Chile e México), o Brasil é o que menos realizou buscas sobre o tema. México e Chile são, de longe, os países com maior número de buscas, seguidos por Argentina e Brasil, como ilustra o Gráfico 4.

Gráfico 4 – Google Trends sobre as buscas “One Belt one Road”, “Nova rota da seda”, “um cinturão uma rota” e “franja y ruta” no Brasil, Argentina, Chile e México, 01/2017 - 09/2019



Fonte: Google Trends (2019)

10. Selecionamos as reportagens que contivessem alguma referência aos termos “rota da seda” e “um cinturão uma rota” (em português), ou “one belt one road” e “belt and road” (em inglês).

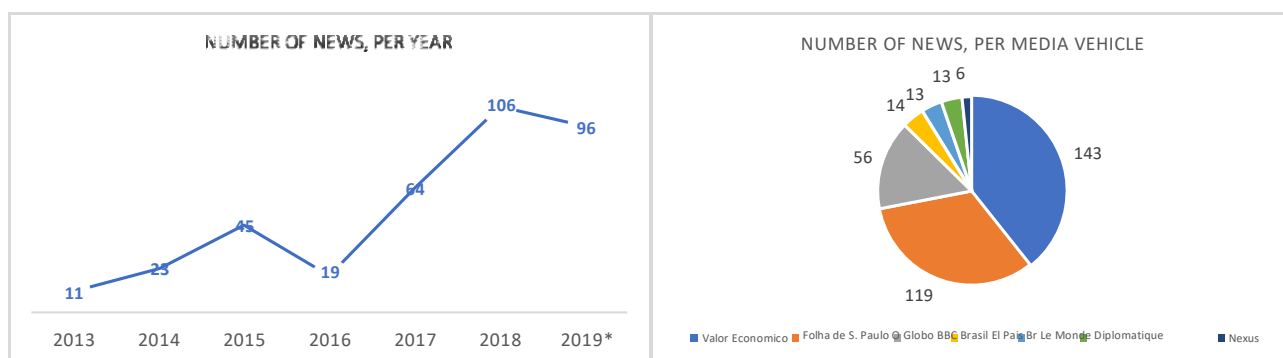
Para analisar como a BRI foi abordada pela mídia brasileira, adotamos os seguintes procedimentos. Na primeira etapa, coletamos todos os artigos/reportagens/colunas de opinião, entre os principais veículos de mídia do país, que tenham realizado alguma referência à BRI entre 2013 (ano em que o projeto veio a público pela primeira vez) e julho de 2019¹⁰. Esses veículos foram divididos de acordo com o pertencimento a

um dos seguintes grupos: i) veículos de massa; ii) mídia especializada; e iii) mídia estrangeira.

Para o primeiro grupo, foram selecionados os dois principais veículos de massa com ampla circulação nacional, o jornal *Folha de S. Paulo* e o jornal *O Globo*, pois constituem os dois jornais de maior circulação no país. Na mídia especializada, selecionamos o jornal *Valor Econômico*, que é o mais prestigiado e antigo veículo especializado em economia no país, e o *Nexo Jornal*. Lançado em 2015, o *Nexo* vem sendo reconhecido e premiado por sua excelência e formato moderno. Para a mídia estrangeira, selecionamos as reportagens veiculadas pela *BBC Brasil*, *El País Brasil* e *Le Monde Diplomatique Brasil*, representando os principais jornais estrangeiros com cobertura brasileira.

O gráfico 5 apresenta a distribuição das reportagens por ano e por veículo, sendo que foram coletadas ao todo 364 reportagens. O interesse pelo tema é crescente até 2015, quando cai em 2016. A partir de 2017, contudo, tem subido vertiginosamente e, como se pode observar, o número de reportagens até julho de 2019 (96) já é quase o mesmo do relativo ao longo do ano de 2018 (106), sendo razoável supor que será ainda maior ao final de 2019. Com respeito à veiculação do tema, vê-se que ele se concentra principalmente no Jornal *Valor Econômico* e nos jornais de grande mídia como *Folha de São Paulo* e *O Globo*, que juntos, são responsáveis por 318 (87%) das reportagens.

Gráficos 5 e 6 – Evolução do número de reportagens com referência à BRI e veículo publicado, 2013 – 2019*



*Até julho/2019

Fonte: Elaboração própria.

Num segundo momento, realizamos uma análise preliminar das reportagens. Neste ponto, pudemos constatar que a maioria das reportagens veiculadas antes do ano de 2017 tratava do tema a partir do turismo pela antiga Rota da Seda. Ou, em algumas oportunidades, em referências ainda esparsas à iniciativa. Dessa forma, considerando que o volume de reportagens cresce a partir de 2017 após o Primeiro Fórum da BRI em Pequim, optamos por realizar uma análise aprofundada das reportagens veiculadas entre janeiro de 2017 e julho de 2019, somando um total de 266 reportagens. A análise do conteúdo das reportagens foi realizada por meio do *software Iramuteq*, a partir do método conhecido como Classificação Hierárquica Descendente (CHD) (RATINAUD, 2018). Este permite,

através de sucessivas bipartições do *corpus*, agrupar as palavras segundo sua co-ocorrência vocabular, enquadrando os discursos em quadros mais amplos de descrição e valoração (MENEZES, 2019).

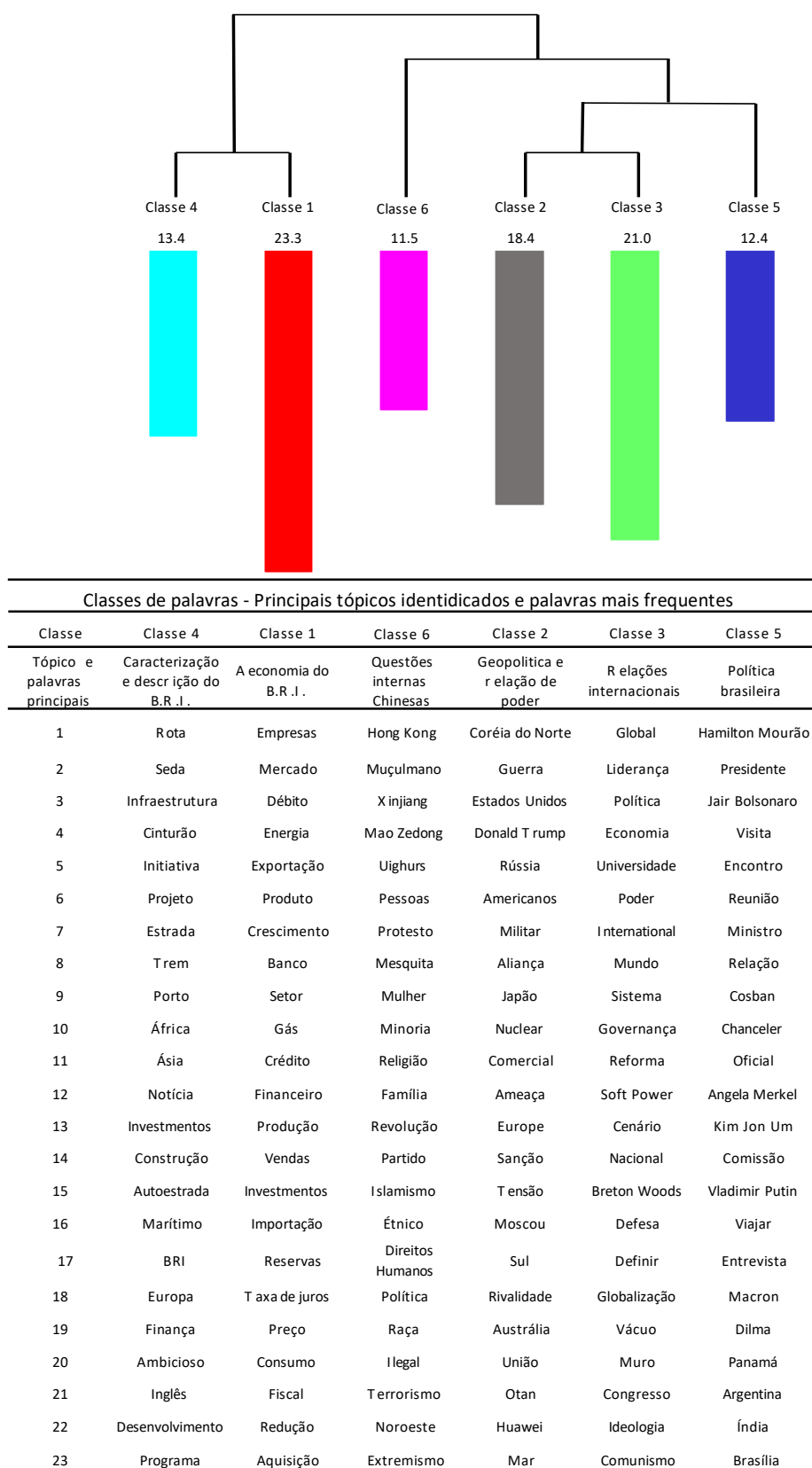
Resultados da análise de conteúdo

Como resultado, a CHD analisou 7.394 segmentos de texto, dos quais 87,57% foram aproveitados, com um total de 21.875 formas vocabulares e 264.104 ocorrências. Foram criadas ao todo 6 classes, conforme pode ser visto no dendograma e na tabela abaixo (figura 1). O dendograma apresenta a frequência e a proximidade das classes de palavras, ao passo que a tabela apresenta as principais palavras por ordem de importância.

O primeiro aspecto a se destacar é a característica principal dos grupos e como eles se aproximam. O principal assunto da Classe 4 (13,4% das palavras) é a caracterização geral da BRI, enquanto a Classe 1 (23,3% das palavras) trata das questões relativas à economia. A proximidade dessas duas classes no dendograma sugere que os assuntos costumam estar associados, como era de se esperar.

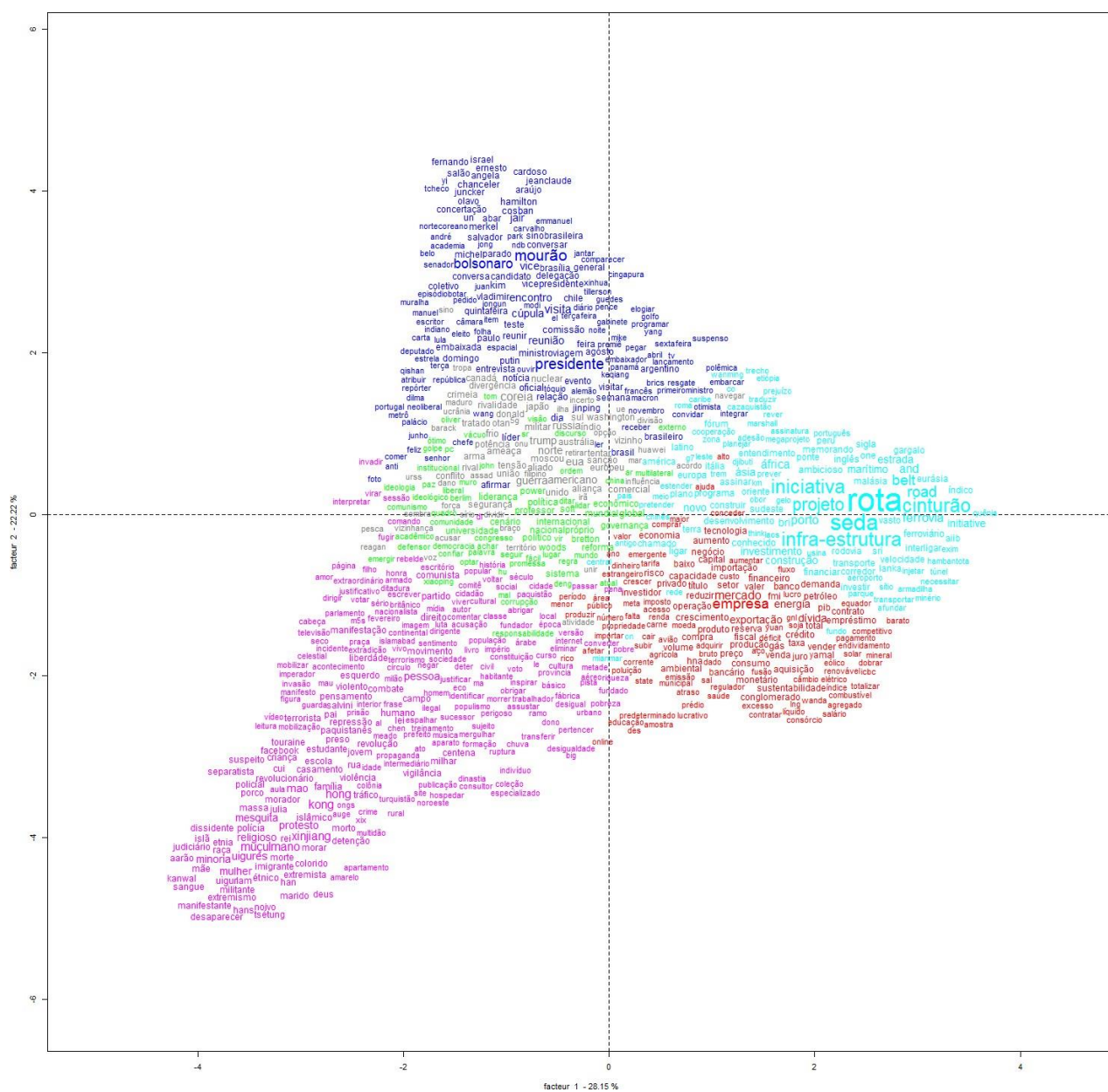
Já as classes 2 (18,4%) e 3 (21,0%) lidam com questões internacionais, mas de forma distinta. A Classe 2 é claramente voltada para assuntos relacionados à disputa de poder internacional, enfatizando o modo pelo qual a BRI se insere nesse contexto. Já a Classe 3 se dirige à política internacional em um sentido mais amplo. Essas duas classes estão fortemente conectadas. Associada a elas, mas em menor grau, se encontra a Classe 5 (12,4%), que lida de forma específica com a política brasileira e suas relações internacionais. Finalmente, a Classe 6 (11,5%), a menor dentre as classes, se mostra mais dispersa e isolada do que as demais, por tratar especificamente dos assuntos internos à China, como aqueles relacionados à província de Xinjiang e Hong Kong.

Figura 1 – Dendograma e tabela: Frequência e associação das classes de palavras e principais palavras em cada classe



Fonte: elaboração própria

Figura 2 – Nuvem de palavras geradas a partir das reportagens com referência à BRI



Fonte: Elaboração própria.

Classes 4 e 1: Caracterização e descrição da BRI

A classe 4 trata principalmente da descrição da BRI, considerando suas principais características, um pouco do histórico e alguns dos países e projetos que já fazem parte da iniciativa. As principais palavras destacadas, “iniciativa”, “Rota da seda” e “projeto” se encontram exatamente no meio do espaço gráfico, dividindo outros dois grupos de palavras. Mais acima, ganham destaque as regiões e os países onde a BRI já possui ações efetivas, como por exemplo, “África”, “Ásia”, “Europa”, “Cazaquistão”, “Etiópia”. E logo abaixo, palavras que estão semanticamente ligadas à palavra “infraestrutura”, como “transporte”, “aeroporto”, “investimento”, “porto”, “projeto” e “desenvolvimento”. Esta Classe de palavras informa que a imprensa brasileira apresenta o BRI como um “ambicioso” projeto de infraestrutura, com destaque especialmente à área de transporte e logística. Por outro lado, chama atenção como nenhuma outra forma de infraestrutura é citada em tais relatos, como se a BRI se limitasse a construir estradas, linhas de trem e aeroportos. A passagem abaixo é um típico exemplo desse grupo:

Está se lançando em um ambicioso projeto, de dimensões planetárias, a chamada Nova Rota da Seda, que terá trens de alta velocidade ligando a China à Europa, portos modernos e novas rotas marítimas ligando a costa da Ásia à África, depois chegando à Europa e às Américas (pelo Atlântico e pelo Pacífico)” (MEDEIROS FILHO, 2018).

Em forte associação com a Classe 4, encontra-se a Classe 1. Mas se a Classe 4 se refere principalmente a uma descrição básica da BRI, a Classe 1 apresenta um conteúdo mais analítico, com destaque para três temas em especial.

O primeiro deles se refere ao chamado *debt-trap diplomacy*, ecoando as inúmeras críticas realizadas por especialistas, chefes de estado e ministros de países do Ocidente, principalmente, mas também de outros países (CARMINATI, 2019). Nesse sentido, sugerem que a BRI representa uma estratégia para obter influência política em países economicamente vulneráveis, através de empréstimos que são impossíveis de serem quitados. Como não poderia deixar de ser, o caso do porto de Hambantota em Sri Lanka é o mais emblemático, e sempre é citado como uma justificativa para a necessidade de cautela para a incorporação dos países à BRI. A passagem abaixo é bastante ilustrativa de como esse tema aparece na mídia brasileira.

Os mais críticos da iniciativa falam da armadilha do endividamento como algo intrínseco à BRI como se a China desejasse transformar os parceiros em devedores com o objetivo deliberado de exercer maior influência sobre eles. [...] Para além da questão da influência política, analistas se preocupam com a falta de transparência dos projetos relativos à Belt And Road Initiative e o alto endividamento que geram. Segundo algumas avaliações, isso torna uma série de países, especialmente nações pequenas, sem acesso ao sistema internacional de crédito praticamente reféns de dívidas milionárias com a China. Isso porque os projetos são geralmente financiados por empréstimos junto ao Estado chinês ou a instituições semi-estatais chinesas. [...] Para muitos países isso tem a ver com uma avaliação do endividamento e da sustentabilidade dessas dívidas. E aí não fica tão claro se há um benefício líquido para alguns países. Praticamente todo o financiamento da BRI é feito por empréstimos e não por ajuda financeira, e não está claro no caso de muitos países se eles têm a capacidade para assumir tais dívidas,

explicou. Djibuti, por exemplo, viu sua dívida externa pública aumentar de 50 para 85 do PIB em dois anos, segundo o FMI. A maior parte dessa dívida é com o China Exim Bank. A China ainda pretende construir no país africano um porto, um terminal petrolífero e uma estrada ligando Djibuti a Addis Abeba, na Etiópia. Uma das nações mais pobres da Ásia, apesar do crescimento de em média 8 por ano na última década, o Laos tem quase metade do seu PIB US 6 bi empenhada numa ferrovia que o liga à China. No Paquistão, 80 dos US 62 bilhões do custo estimado para o CEPC são financiados pela China. Devido ao alto endividamento, o país já cancelou projetos ligados ao BRI e pediu créditos ao FMI. Em 2011, a China concordou em perdoar uma parte da dívida do Tadjiquistão em troca de uma área de 1.158 km² em território disputado. Autoridades do país asiático dizem que cederam apenas 5,5 das terras que Pequim queria. O Sri Lanka contraiu uma dívida de US 8 bilhões a uma taxa de juros de 6 para a construção do porto de Hambantota. Em julho de 2017, Pequim concordou em fazer um swap (troca) da dívida com um contrato de arrendamento de 99 anos para administrar o porto (VILA NOVA, 2019)

Essa visão, contudo, é por vezes contrastada com o fato de que a China tem reconhecido que ela mesma pode se tornar vítima do seu próprio *debt*. Portanto, também tem sido destacado, embora em menor escala, os ajustes que o governo chinês pretende fazer de modo a evitar esse problema. O principal argumento exposto é o de que quanto mais a China investe em um determinado país, menor será o seu poder de barganha, aumentando a pressão por renegociação por parte do país credor.

Como essas empresas são controladas pelo governo da China, podem acumular dívidas enormes sem medo de quebrar. Isso, porém, está começando a mudar e de forma que pode afetar os investimentos na BRI. Em maio, Pequim deu prazo até 2020 para que as empresas da Sasac reduzam os percentuais da dívida em relação aos ativos. Analistas dizem que isso provavelmente implicará num maior foco na qualidade dos projetos de investimento no exterior. [...] Isso significa que a [questão da] sustentabilidade da dívida será observada cada vez mais de perto, particularmente nos países de alto risco ao longo da Nova Rota da Seda. Alguns investimentos na BRI considerados demasiado arriscados podem ser abandonados, e o volume de novos investimentos pode diminuir, segundo disse a alta autoridade chinesa (KYNIGE, 2018)

Por fim, ainda nesse quesito, ganham ênfase os investimentos e as oportunidades em energia da BRI. Por um lado, dá-se muito menos destaque ao acordo entre China e Rússia com respeito à Usina Yamal LNC, e como este configura um exemplo da participação chinesa na distribuição de energia pelo globo. Por outro, embora em menor escala, discute-se que a participação do Brasil na BRI poderia alavancar a utilização de energia renovável no Brasil, área em que a China exerce uma liderança mundial.

Em síntese, pode-se perceber que a mídia brasileira tende a realizar uma apresentação bastante descritiva e neutra da BRI, destacando um pouco do seu histórico e das principais iniciativas em curso até o momento. Logo após, busca-se uma visão com características mais analíticas, que reverbera a visão de especialistas sobre o tema e, em alguns momentos, também da imprensa internacional – em especial da imprensa ocidental. Nesse caso, o tema do *debt-trap* aparece como a principal crítica e um possível ponto negativo, embora seja ressaltado que a própria China tem tomado iniciativas de modo a evitar que essa visão se difunda e se cristalice entre os possíveis parceiros. Por fim, destaca-se como, além dos investimentos em infraestrutura, os investimentos em energia – especialmente em energia renovável – constituem um aspecto através do qual o Brasil poderia se beneficiar caso aderisse à BRI.

Classes 3 e 2: A política da BRI - relações internacionais e conflitos de poder

As Classes 2 e 3, que juntas são responsáveis por aproximadamente 40,0% das referências, lidam com questões relativas à política da BRI, sendo que a primeira se atém aos temas mais relacionados à disputa de poder pela hegemonia da ordem mundial, e a segunda à descrição da BRI dentro do quadro mais geral das relações internacionais.

As principais palavras da Classe 2 são bem elucidativas: “guerra”, “Estados Unidos”, “Donald Trump”, “Rússia”, “aliança” e “militar”. Vale notar que a Classe 2 (cinza) ocupa um espaço bastante reduzido na nuvem de palavras, embora represente 18,4% das ocorrências. Isto sugere que a abordagem do tema é bastante homogênea, com poucos dissonantes de significado. Basicamente, trata-se de enquadrar a BRI na geopolítica mundial, mas destacando também como a iniciativa está intimamente relacionada à distribuição de poder no mundo, seja econômico, político ou militar. Nesse caso, vale a pena ressaltar que, com base nas palavras mais frequentes, a mídia brasileira resalta o fato de que a BRI está longe de ser apenas um projeto econômico.

O principal ponto de destaque neste grupo se refere ao modo como a BRI faz parte do movimento de aproximação entre Rússia e China, em oposição aos Estados Unidos, tanto no que diz respeito à esfera econômica quanto no que diz respeito à cooperação militar e aeroespacial. Nesse caso, faz-se muita referência ao fato de que a aproximação é também um resultado indireto da política externa errática dos Estados Unidos, com crítica especial à figura de Donald Trump. A BRI é vista, assim, como um projeto que se beneficia largamente da inclinação protecionista e da posição antiglobalização do presidente norte americano.

A segurança e a luta contra o terrorismo islâmico na Ásia Central, região que a China prevê como uma das grandes áreas de expansão de seu ambicioso plano de infraestrutura conhecido como Nova Rota da Seda, compõem outro eixo das conversações bilaterais dos dois líderes e das multilaterais no foro, do qual participaram os chefes de Estado ou de Governo dos principais países dessa região. Em sua reunião formal, Xi e Putin assinaram acordos de cooperação, entre eles o estabelecimento de um fundo de investimento industrial dotado de 1 bilhão de dólares (3,7 bilhões de reais) e a construção, pelos russos, de quatro centrais nucleares em território chinês. Os dois países querem estimular também sua relação comercial, que ainda está muito longe de alcançar a meta oficial de 200 bilhões de dólares (742 bilhões de reais) para 2020. A lógica do comércio mundial é a cooperação conjunta, disse o presidente chinês. Desta vez, suas palavras não foram dedicadas a seu amigo. Era uma mensagem dos dois a Trump. Acordos, acordos e mais acordos. Os acordos firmados pelos dois presidentes se estenderam também à agricultura, tecnologia e aeronáutica (LIY, 2018)

Ainda nesse quesito, a questão militar aparece como uma estratégia latente da BRI, independente da aliança com a Rússia. Para alguns analistas, os portos no Sri Lanka e no Paquistão, os oleodutos e gasodutos que atravessam a Ásia Central e a base militar instalada no Djibouti são iniciativas que se enquadram na estratégia de afirmação da China em quanto potência geopolítica e militar.

Essa base no Djibouti representa a extensão natural dos interesses em expansão e da missão de segurança da China na região e sinaliza as cada vez maiores ambições globais chinesas. Pode ser compreendida no contexto da chamada estratégia do colar de pérolas: o estabelecimento de uma rede de ativos militares

e comerciais ao longo do Oceano Índico de modo a projetar poder no exterior o que eventualmente pode gerar tensões com a Índia, cujas disputas fronteiriças com a China, no Himalaia, estão ocupando as notícias internacionais. Em um panorama mais amplo, a instalação no Chifre da África também pode ser entendida no quadro da iniciativa chinesa One Belt, One Road [um cinturão, uma rota] ou a nova Rota da Seda, a criação de eixos de infraestrutura terrestre e marítima da Ásia ao Mediterrâneo (CHARLEAUX, 2017).

Como pode ser visto na nuvem de palavras, as classes 2 e 3 estão muito próximas uma da outra. A principal diferença entre elas reside no fato de que a Classe 3 lida mais com a questão do arranjo da ordem mundial em si mesma, sem tantas menções à questão militar. Nesse ponto, fica muito claro como a imprensa brasileira percebe o avanço chinês como preenchendo um certo vácuo deixado pela política protecionista de Donald Trump. Mais do que isso, há uma visão generalizada de que, apesar de um sistema socialista, a China é hoje o principal defensor do liberalismo no comércio internacional.

Pequim avança para ocupar a lacuna que o novo protecionismo norte americano deixará. Em uma das últimas atividades do Governo chinês antes da pausa para o Ano Novo lunar, o primeiro ministro, Li Keqiang, falou por telefone com a chanceler alemã Angela Merkel. A mensagem: que ambos os países devem garantir a estabilidade do sistema econômico internacional diante dos atuais momentos de incerteza no mundo. Tempos que se precipitaram com a chegada à Casa Branca de Donald Trump e que abriram uma oportunidade para que Pequim se posicione como baluarte da ordem mundial. O presidente Xi Jinping já tinha assentado as bases, em seu discurso em Davos apenas três dias antes da posse de Trump em Washington, quando lançou uma defesa acalorada da globalização econômica, do livre comércio e da luta contra a mudança climática. E o próprio Li defendeu, em um artigo para a Bloomberg Businessweek, que a China oferece uma âncora de estabilidade e crescimento com sua mensagem consistente de apoio às reformas, abertura e livre comércio. Continuamos convencidos de que a abertura econômica beneficia a todos, em casa e no exterior. Durante seu mandato, Xi Jinping se tornou um dos líderes chineses que mais viajou na história recente do país. Em momentos em que a ONU pareceu desgastada, ofereceu apoio, financiamento e tropas. Foi anfitrião da reunião anual do G 20, propôs novos acordos comerciais, criou um novo banco de desenvolvimento o BAI e quer desenvolver uma rede de infraestrutura que conecte a China ao Ocidente (LIY, 2017).

Há, entretanto, grandes ressalvas quanto ao fato de que a China ainda representa algo “desconhecido” para o Ocidente, uma visão, por sinal, bastante difundida no Brasil. Isso causa uma certa suspeição com respeito às reais intenções da China, tanto quanto potência global, em sentido amplo, como também no que diz respeito à BRI, mais especificamente. A passagem abaixo, de março de 2019, é bastante ilustrativa:

Mas talvez a maior dificuldade que os chineses têm à frente seja a de lidar, especialmente fora de sua área de influência imediata, com a resistência ao desconhecido, com o desconforto com o diferente e com a desconfiança em relação às intenções chinesas e ao modo de a China operar. A realidade é que o mundo ainda está se adaptando à emergência da China como potência mundial, como pólo alternativo de poder. Esse possivelmente é o principal desafio para as ambições globais da BRI. Os objetivos da diplomacia econômica chinesa se assemelham aos das potências tradicionais, como EUA e União Européia, em relação aos quais a resistência costuma ser muito menor. Naturalmente, a China tem sua própria visão de mundo, tem sua maneira de atuar o que não é ruim em si, mas é distinto e isso causa suspeição. Apesar do rápido avanço da BRI, ainda está em curso a missão de convencer o mundo de que a iniciativa interessa efetivamente aos parceiros, e não apenas à China (PRAZERES, 2019).

Classe 5: A BRI na política brasileira

Dentre as reportagens analisadas, a primeira vez que a BRI foi apontada como um projeto do qual o Brasil poderia participar foi em um artigo publicado pelo *Le Monde Diplomatique Brasil* em 12 de junho de 2017, intitulado “A nova rota da seda e o Brasil”. O artigo limita-se a descrever a BRI, mas já antevê como o Brasil poderia se beneficiar no futuro.

No mínimo, é fundamental que atores brasileiros acompanhem de perto os debates e as iniciativas associadas. Mas um engajamento mais institucionalizado e estratégico daria ainda mais peso a essa participação. Uma comissão interministerial, com representantes de diversos órgãos que lidam com planejamento econômico e de política externa, ajudaria a garantir a presença brasileira e a fortalecer a participação substantiva nos principais debates acerca do Obor. Por meio do Novo Banco do Brics ou se vier a tornar-se sócio do AIIB, o Brasil também deve participar dos debates normativos acerca da iniciativa e do modelo de desenvolvimento que ela busca promover. Da mesma forma, a sociedade civil deve engajar-se nas discussões, fomentando pesquisas e debates sobre o assunto através do setor privado, de centros de pesquisa e de ONGs. Em um mundo cada vez mais multipolar, o Brasil não pode se dar ao luxo de ficar de fora das principais discussões e iniciativas geopolíticas (ABDENUR; MUGGAH, 2017).

O tema não continuou chamando muita atenção da mídia brasileira até janeiro de 2018, quando, por ocasião do Fórum China-CELAC, em Santiago do Chile, foi formalizado o convite para que os países latino-americanos integrassem a BRI. Entretanto, o convite chinês não despertou muito interesse nem dos países latino-americanos (PIRES, 2019) nem da imprensa brasileira.

Foi somente em maio de 2019, durante a visita à China do vice-presidente brasileiro Hamilton Mourão, que o tema de fato ganhou os jornais. Não por acaso, é possível ver que a Classe 5 de palavras tem o nome do vice como a mais recorrente, seguida pelo nome do próprio presidente, Jair Bolsonaro.

No Brasil, a visita do vice-presidente foi considerada como uma importante tentativa de minimizar os efeitos das polêmicas declarações do Presidente Jair Bolsonaro, então candidato, durante a campanha presidencial de 2018. Naquele contexto, com um discurso fortemente inclinado a um populismo nacionalista de direita, Bolsonaro afirmou diversas vezes que a China não estava comprando do Brasil, mas sim “comprando o Brasil”, e que as relações bilaterais entre os dois países precisavam ser revistas (SPRING, 2018).

As declarações do presidente com relação à China causaram apreensão, seja por parte dos analistas econômicos, que reconhecem a enorme importância da China para a economia brasileira, seja por parte dos setores que exportam para a China, especialmente os representantes do agronegócio. Não por acaso, o editorial do *China Daily* “No reason for ‘Tropical Trump’ to disrupt relations with China”, em 29 de outubro de 2018, causou grande alarde no Brasil. Naquela ocasião, a mensagem de Pequim soou como um claro e ameaçador recado às intenções do presidente eleito em seguir a linha radicalizada de Donald Trump:

Boicotar a China, que Bolsonaro descreveu como um parceiro excepcional, pode servir a algum propósito político específico. Mas o custo econômico pode ser difícil para a economia brasileira, que acaba de emergir de sua pior recessão da história¹¹ (CHINA DAILY, 2018, tradução nossa).

11. Dumping China, whom Bolsonaro once described as an exceptional partner, may serve some specific political purpose. But the economic cost can be backbreaking for the Brazilian economy, which has just emerged from its worst recession in history.

O fato é que a visita de Hamilton Mourão à China e o encontro com o Presidente Xi Jinping em maio de 2019 parece ter retomado a normalidade e melhorado as perspectivas das relações entre os países. Mais simbólico do que efetivo do ponto de vista da assinatura de acordos (CARIELLO, 2019), o encontro serviu para preparar o terreno para uma futura visita do presidente Jair Bolsonaro, ainda em 2019, para reativar a COSBAN, suspensa desde 2016.

Nesse encontro, a China oficializou o convite para a integração brasileira à BRI, e foi a partir daí que o tema de fato passou a despertar interesse como algo que possa afetar o Brasil diretamente. Desde então, a imprensa brasileira tem tratado do tema com cautela e, embora destaque as oportunidades que possam surgir de um possível acordo, ressalta dois pontos em especial. O primeiro é que a BRI tem inclinações geopolíticas e o Brasil deve estar atento para este fato, especialmente considerando sua posição de proximidade com os Estados Unidos. O segundo atenta para o fato de que a adesão do Brasil à BRI não significa, automaticamente, receber um “cheque em branco” de investimentos.

Setores no Brasil notam que uma participação brasileira não significaria ganhar um cheque a ser descontado logo para investir em infraestrutura. O programa tem motivações geopolíticas e econômicas. O mais importante é a parte política, com Pequim querendo dar demonstração de força e influência, como ocorreu ao obter a entrada da Itália o primeiro país, neste caso, do G7, grupo dos maiores industrializados, o que causou divisão entre os europeus. Para certos observadores da cena bilateral, com ou sem Nova Rota da Seda, o investimento chinês continuará a tomar o rumo do Brasil quando Pequim identificar oportunidades no país. Em setores da academia no Brasil, uma participação brasileira na Nova Rota da Seda é vista de forma favorável, para maior integração do país no exterior e sem alterar a relação com Washington. Fontes do segmento notam que o Brasil precisa estar atento também à participação no programa americano pelo qual a Casa Branca tenta se contrapor à iniciativa chinesa. Xi Jinping promove uma visão mais assertiva da China e, no cenário de um novo padrão de crescimento global menor, busca conquistar mercados para seus produtos de consumo e reduzir o excesso de capacidade industrial do país. (MOREIRA, 2019).

Vale destacar, por fim, uma entrevista concedida pelo Vice Presidente Hamilton Mourão ao jornal *Valor Econômico*, logo após a sua viagem oficial à China, em maio de 2019. Nessa oportunidade, Mourão revelou que a prioridade da viagem foi reativar a COSBAN, mas também revelou sua visão sobre a “agressividade chinesa” nos negócios.

Primeiro que a Cosban [Comissão SinoBrasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação] voltasse a funcionar, porque estava há quatro anos parada. A ideia é realmente colocá-la como mecanismo de mais alto nível, em que haja um filtro de todo esse relacionamento, porque os chineses são muito agressivos. Eles vão em governo estadual, vão em ministério e muitas vezes a gente não tem controle e não sabe o que está acontecendo (ARAÚJO; RITTNER; MURAKAWA, 2019).

Posteriormente, quando indagado se o Brasil iria aderir à BRI, voltou a demonstrar certo incômodo com a agressividade chinesa, mas destacou que o Brasil considera aderir à BRI desde que se encaixe nas suas prioridades e necessidades.

Os chineses hoje estão muito impositivos em cima dessa questão da Belt And Road Initiative [conhecida também como Nova Rota da Seda]. É quase uma lâçada que eles te dão para te deixar, vamos dizer assim, alinhados às necessidades chinesas. A orientação do presidente era que a gente não desse um sinal positivo, ficasse com um sinal de que nós consideramos a Belt And Road, mas queremos que ela se adapte às nossas necessidades, e não única e exclusivamente às da Chi-

na. Em uma guerra comercial, a gente tem que explorar as oportunidades, temos que ser flexíveis e pragmáticos (ARAÚJO; RITTNER; MURAKAWA, 2019).

Um último ponto da entrevista que merece ser mencionado é quando ele foi indagado sobre como o Brasil poderia participar da BRI sem cair no *debt-trap*. Nesse ponto, o vice-presidente destacou que

O que a gente tem que evitar é o seguinte: quero emprego gerado aqui, não aquele [projeto] que o cara traz 100 mil chineses para trabalhar no Brasil. O que queremos nessa questão? Vamos falar especificamente de investimento. Nós precisamos de investimento em infraestrutura. Aquilo que for de infraestrutura e que vai beneficiar o comércio com a China é um investimento bom que atende o interesse dos dois países (ARAÚJO; RITTNER; MURAKAWA, 2019).

Desde então, o tema da BRI tem aparecido pouco na mídia brasileira ou, quando muito, como algo relacionado à guerra comercial entre a China e os Estados Unidos. Apesar do tema ter voltado à pauta após os encontros oficiais agendados entre o Presidente brasileiro Jair Bolsonaro e o Presidente chinês Xi Jinping – um em outubro de 2019 na China e o outro em novembro de 2019 no Brasil, durante a Cúpula dos BRICS – pouco se avançou nessa discussão.

Síntese dos resultados

A mídia brasileira ainda tem uma visão relativamente neutra, embora positiva, com relação à BRI. De modo geral, tende a descrevê-la como um grande projeto de infraestrutura que se insere no quadro das ambições chinesas de afirmação enquanto potência mundial. Ao mesmo tempo, reverbera parte das críticas que ecoam na imprensa internacional ocidental, especialmente aquelas que dizem respeito ao *debt-trap*. É interessante observar, contudo, a ausência de outro ponto de vista bastante presente nas análises internacionais, qual seja, a de que a BRI nada mais é do que uma estratégia Chinesa para garantir o fluxo de recursos naturais para o seu território.

Quanto à possível incorporação do Brasil à BRI, a imprensa mantém a inclinação positiva, conquanto cautelosa. Além das críticas mais gerais ao projeto, o fator geopolítico e o posicionamento do Brasil frente à disputa pelo poder internacional entre Estados Unidos e China são os principais temas abordados.

Discussão

As análises apresentadas no presente trabalho demonstram que, embora haja uma inclinação para uma visão positiva da BRI, a iniciativa chinesa ainda não é muito conhecida no Brasil. Na mídia, o interesse vem crescendo, mas é ainda tratado de forma superficial e sem explorar todo o seu potencial – na maioria das vezes, as reportagens se limitam a descrever a BRI como um pacote de investimentos em infraestrutura.

Por se tratar de uma democracia pluralista e multipartidária, o sucesso de grandes iniciativas no Brasil depende em larga medida do grau de consenso em torno dos temas, seja nas arenas formais de decisão, seja junto à opinião pública. O elevado grau de desconhecimento sobre a BRI, portanto, configura uma especial oportunidade para iniciativas que bus-

quem moldar a imagem da BRI entre os setores da sociedade brasileira – empresariado, *decisionmakers*, academia, membros do governo, classe política, sociedade civil e opinião pública. Por outro lado, deve-se ter em mente que o grau de polarização social e ideológica no Brasil torna a construção de consensos especialmente desafiadora.

Essa mudança, entretanto, requer um esforço institucional por parte da China com relação a três dimensões em especial. Em primeiro lugar, maior clareza quanto aos reais objetivos da BRI do ponto de vista das relações bilaterais. Em segundo, maior transparência quanto aos mecanismos de governança e decisão. Em terceiro e, especialmente, deixar mais claro que a BRI não se resume a um pacote de investimentos, mas que consiste em uma ampla iniciativa que pretende estreitar os laços econômicos, sociais e culturais entre as nações.

Vale ressaltar que tal estratégia deve ser deliberadamente direcionada e customizada para os países da América Latina, devido às suas especificidades institucionais e culturais. Nesses países, dentre eles o Brasil, a China ainda é largamente vista como um país distante, não apenas geograficamente, mas também do ponto de vista cultural e dos costumes, como um lugar exótico e cuja aproximação enfrenta obstáculos. Não obstante, é interessante notar a percepção dos brasileiros com relação à China. A avaliação negativa declinou de 28.0% para 23.5% entre 2005 e 2018, ao passo que a avaliação “muito positiva” subiu de 9.4% para 17.6%, de acordo com dados do Latinobarômetro.

Esses fatores não devem ser subestimados. No plano institucional, mais especificamente, destaca-se o fato de que as estruturas estatais e o setor privado são deficientes para articular estratégias de longo prazo e sinalizar às empresas chinesas as ações necessárias para a coordenação de grandes projetos de cooperação, tal como a BRI (CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2018, p. 11). Justamente por isso, o papel da China também reside no esforço de suprir esta parcial ausência de *know-how* institucional.

Por outro lado, o Brasil tem um arcabouço regulatório maduro e dispõe de mercado de capitais robusto o suficiente para torná-lo menos dependente de financiamento externo, diferentemente de boa parte dos países que já aderiram à BRI até o momento. Isto configura uma excelente oportunidade para que a China apresente ao resto do mundo a BRI como uma forma de parceria equilibrada, indo de encontro às três principais críticas que a iniciativa tem sofrido: ser um mecanismo de subordinação econômica através do *debt-trap*; incapacidade na coordenação de arranjos de governança complexos; e impactos socioambientais negativos (CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2019).

Destaca-se, ainda, o fato de que, embora a BRI deva se efetivar primeiramente a partir da adesão em nível nacional, a eventual ausência de uma efetiva coordenação federal não impede os estados brasileiros de propor e executar acordos de cooperação internacional. Isso, de fato, já vem ocorrendo, em grande medida no que tange às relações entre Brasil e China, especialmente nos estados do Nordeste brasileiro (MELLO, 2019). A incorporação à BRI pode potencializar ainda mais este arranjo, ideia que já foi inclusive aventada pelo governador de São Paulo¹².

12. Segundo declaração do governador de São Paulo em agosto de 2019, “São Paulo reúne condições para se tornar um ponto de vanguarda da Nova Rota da Seda, o movimento de abertura e integração promovido pelo governo do presidente Xi Jinping (DÓRIA, 2019).

Em princípio pode parecer, a olhos incautos, que a adesão à BRI depende apenas de que o Brasil aceite o convite chinês. É certo que o Brasil ainda precisa definir melhor as suas prioridades e os seus interesses no processo de estreitamento das relações com a China (NEVES, 2019), destacando-se aí o lugar a ser ocupado na BRI. Porém, o sucesso da parceria também depende do esforço da China em mostrar à sociedade brasileira o que tem a oferecer. Feito isso, a BRI tem tudo para se consolidar como um canal promissor de cooperação entre os países.

Referências

- ABDENUR, Adriana; MUGGAH, Robert. A Nova Rota da Seda e o Brasil. **Le Monde Diplomatique**, 2017. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-nova-rota-da-seda-e-o-brasil/>. Acesso em: 15 ago. 2019.
- ARAÚJO, Carla; RITTNER, Daniel; MURAKAWA, Fabio. Mourão diz que o Brasil rejeita bloqueio à Huawei. **Valor Econômico**, 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/06/07/mourao-diz-que-o-brasil-rejeita-bloqueio-a-huawei.ghtml>. Acesso em: 10 nov. 2019.
- ARBACHE, J. ¿Y las inversiones en **infraestructura**? Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), 2019. Disponível em: <https://www.caf.com/es/conocimiento/blog/2019/01/y-las-inversiones-en-infraestructura/>. Acesso em: 10 nov. 2019.
- BELT AND ROAD INITIATIVE. **Belt and Road Initiative**, 2019. Disponível em: <https://www.beltroad-initiative.com/belt-and-road/>. Acesso em: 30 jul. 2019.
- BELT AND ROAD PORTAL. **Belt and Road Portal**, 2019. Disponível em: <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/index.htm>. Acesso em: 25 jul. 2019.
- CARIELLO, T. Um passo importante para as relações Brasil-China. **CEBC ALERTA**, informativo, n. 116, 2019. Disponível em: http://www.cebc.com.br/arquivos_cebc/cebc-alerta/Ed%20116.pdf. Acesso em: 10 nov. 2019.
- CARMINATI, D. China's Belt and Road Initiative: Debt Trap or Soft Power Catalyst?. **E-International Relations**, 2019. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2019/09/01/chinas-belt-and-road-initiative-debt-trap-or-soft-power-catalyst/>. Acesso em: 10 nov. 2019.
- CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. **Brasil-China: o estado da relação, Belt and Road e lições para o futuro**. Rio de Janeiro: CEBRI, setembro 2019. Disponível em: <http://www.cebri.org/m/portal/publicacoes/cebri-artigos/brasil--china,-o-estado-da-relacao,-belt-and-road-e-licoes-para-o-futuro?sessionId=493698F3FAEFF5C1D12714B7CC91FAF7>. Acesso em: 10 nov. 2019.
- CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. **45 anos Relações Diplomáticas Brasil-China: Do comércio para uma parceria global**. Rio de Janeiro: CEBRI, janeiro 2020. Disponível em: <http://midias.cebri.org/arquivo/Seminario%20Brasil%20China%20Tendencias%20e%20Oportunidades%20Final.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2020.
- CHARLEAUX, João. Como a 1ª base militar da China no exterior mexe com a geopolítica, segundo este professor. **Jornal Nexo**, 2017. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/entrevista/2017/08/05/Como-a-1%C2%AA-base-militar-da-China-no-exterior-mexe-com-a-geopol%C3%ADtica-segundo-este-professor>. Acesso em: 20 jul. 2019.
- CHINA DAILY. No reason for 'Tropical Trump' to disrupt relations with China. **China Daily editorial**, 2018. Disponível em: <http://www.chinadaily.com.cn/a/201810/29/WS5bd702e-9a310eff303285424.html>. Acesso em: 20 de julho de 2019.
- CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL CHINA. **Investimentos Chineses no Brasil 2016**. Rio de Janeiro: CEBRI, 2017. Disponível em: <https://cebc.org.br/2018/12/11/investimentos-chineses-no-brasil-2016/>. Acesso em: 20 jul. 2019.
- CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL CHINA. **Investimentos Chineses no Brasil 2017**. Rio de Janeiro: CEBRI, 2018. Disponível em: <https://cebc.org.br/2018/12/11/investimentos-chineses-no-brasil-2017/>. Acesso em: 20 jul. 2019.
- CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL CHINA. **Uma análise dos investimentos chineses no Brasil: 2007-2012**. Rio de Janeiro: CEBRI, 2013. Disponível em: https://www.cebc.org.br/sites/default/files/pesquisa_investimentos_chineses_2007-2012_-_digital_1.pdf. Acesso em: 20 jul. 2019.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. **Mapping China's Silk Road**, 2019. Disponível em: <https://www.cfr.org/blog/mapping-chinas-health-silk-road>. Acesso em 25 jul. 2019.

CYSNE, R. Comércio exterior brasileiro: China desloca Estados Unidos e área do euro. **Conjuntura Econômica**, p. 31-33, abr. 2019. Disponível em: <https://epge.fgv.br/pt/noticia/comercio-exterior-brasileiro-china-desloca-estados-unidos-e-area-do-euro-rubens-penha-cysne>. Acesso em: 2 nov. 2019.

DÓRIA, J. São Paulo e China, uma história promissora. **Folha de São Paulo**, 2019. Disponível em: <https://opiniao.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,sao-paulo-e-china-uma-historia-promissora,70002961814>. Acesso em 2 nov. 2019.

HIRATUKA, C. Mudanças na estratégia chinesa de desenvolvimento no período pós-crise global e impactos sobre a AL. **Texto Para Discussão 339**, Campinas, Instituto de Economia/Unicamp, n.339, p. 1-20, mai. 2018. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3630/TD339.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2019.

KYNGE, James. Megaprojeto chinês eleva dívida de países. **Valor Econômico**, 2018. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/coluna/megaprojeto-chines-eleva-divida-de-paises.ghml>. Acesso em 25 jul. 2019.

KUPFER, D.; ROCHA, F. Direções do investimento chinês no Brasil 2010-2016: estratégia nacional ou busca de oportunidades. In: JAGUARIBE, Anna (ed.). **Direction of Chinese Global Investments: Implications for Brazil**. Brasília: FUNAG, 2018. cap. 6, p. 215-266. Disponível em: https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/GIC/publica%C3%A7%C3%B5es/2018.%20Kupfer%20e%20Freitas,%20Felipe.%20CHINESE-GLOBAL-INVESTMENT_FINAL.pdf. Acesso em: 25 jul. 2019.

LIY, Macarena. China se projeta como baluarte da ordem mundial em “tempos incertos”. **El País**, 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/27/internacional/1485521277_809514.html. Acesso em 20 jul. 2019.

LIY, Macarena. Em contraponto a Trump, China e Rússia estreitam laços e ampliam acordos. **El País**, 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/08/internacional/1528474142_097778.html. Acesso em 25 jul. 2019.

MEDEIROS FILHO, Barnabé. O Golpe no Brasil e a reorganização imperialista em tempo de globalização. **Le Monde Diplomatique**, 2018. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/o-golpe-no-brasil-e-a-reorganizacao-imperialista-em-tempo-de-globalizacao/>. Acesso em 25 jul. 2019.

MELLO, P. Nordeste vira palco de guerra fria tecnológica. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 agosto 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/08/nordeste-vira-palco-de-guerra-fria-tecnologica-entre-eua-e-china.shtml>. Acesso em: 25 jul. 2019.

MENEZES, V. **Desemprego, família e acesso a recursos: contribuições a partir da análise lexical de entrevistas**. In: 43º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. Anais (online), 2019.

MOREIRA, Assis. China tenta atrair Brasil para a Nova Rota da Seda. **Valor Econômico**, 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/05/09/china-tenta-atrair-brasil-para-nova-rota-da-seda.ghml>. Acesso em 20 nov. 2019.

NEVES, L. A. C. China a longo prazo. **Conselho Empresarial Brasil China**, Rio de Janeiro, 4 fev. 2019. Disponível em: <https://cebc.org.br/2019/02/04/embaixador-castro-neves-china-a-longo-prazo/>. Acesso em: 2 nov. 2019.

A evolução dos investimentos públicos: 1947-2017. **Observatório de Política Fiscal**, 2018. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/posts/evolucao-dos-investimentos-publicos-1947-2017>. Acesso em 25 jul. 2019.

PIRES, M. C. A iniciativa cinturão e rota: Suas derivações políticas, econômicas e culturais e seus vínculos com o futuro da América Latina. **Mundo e Desenvolvimento**, v. 1, n. 2, p. 81-102, 2019. Disponível em: http://ieei.unesp.br/index.php/IEEI_MundoDesenvolvimento/issue/view/3. Acesso em: 10 nov. 2019.

PRAZERES, Tatiana. Mundo precisa se adaptar à emergência chinesa como potência. **Folha de São Paulo**, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/mundo-precisa-se-adaptar-a-emergencia-chinesa-como-potencia.shtml>. Acesso em 20 jul. 2019.

RATINAUD, P. Amélioration de la précision et de la vitesse de l'algorithme de classification de la méthode Reinert Dans IRaMuTeQ. In: IEZZI, Domenica Fioredistella; CELARDO, Livia; MISURACA, Michelangelo (orgs). **JADT' 2018: Proceedings of the 14th international conference on statistical analysis of textual data**, Rome: Universitalia, p. 616-625, 2018.

REN, D. The US-China trade war has been a boon for Brazil's soybean farmers. But can they keep up with Chinese demand?. **South China Morning Post**, 17 maio 2019. Disponível em: <https://www.scmp.com/business/companies/article/3010480/us-china-trade-war-has-been-boon-brazils-soybean-farmers-can>. Acesso em: 2 nov. 2019.

SHEN, S.; CHAN, W. A. Comparative study of the Belt and Road Initiative and the Marshall plan. **Palgrave Commun**, v. 4, n. 32, p. 1-11, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/s41599-018-0077-9>. Acesso em: 20 jul. 2019.

SPRING, Jake. Retórica anti-China de Bolsonaro causa apreensão sobre Brasil em Pequim. **Reuters**, Brasília, 25 novembro 2018. Disponível em: <https://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKCN1MZ2SQ-OBRBS>. Acesso em: 20 jul. 2019.

VILA NOVA, Carolina. China mira América Latina em seu maior projeto de influência exterior. **Folha de São Paulo**, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/china-mira-america-latina-em-seu-maior-projeto-de-influencia-exterior.shtml>. Acesso em 25 jul. 2019.

ZHIWEI, Z. Prospect of China-Brazil relations from the perspective of “The Belt and road Initiative”. **Revista Mundo e Desenvolvimento**, p.148-172, 2019. Disponível em: https://ieei.unesp.br/index.php/IEEI_MundoeDesenvolvimento/article/download/43/34. Acesso em: 10 nov. 2019.



Da ação à reação: o caso chinês na consolidação do monopólio de Elementos de Terras Raras à demanda na Organização Mundial do Comércio

From action to reaction: the Chinese case in the consolidation of the Rare Earth Elements monopoly and the complaint at the World Trade Organization

De la acción a la reacción: el caso chino en la consolidación del monopolio de elementos de tierras raras sobre la queja de la Organización Mundial de Comercio

1. Bacharelada em Direito (UFPB),
Mestre em Relações Internacionais
(UEPB), João Pessoa/PB, Brasil.

Mércia Cristina Gomes de Araújo¹
Alexandre Cesar Cunha Leite²
Elia Elisa Cía Alves³

2. Docente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB) e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba (PGPCI/UFPB), João Pessoa/PB, Brasil. Orcid: orcid.org/0000-0002-0209-2717.

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2020v8.n3.p152

Recebido em: 29 de novembro de 2019
Aceito em: 04 de março de 2020

3. Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba (PGPCI/UFPB), João Pessoa/PB, Brasil. Orcid: orcid.org/0000-0002-0434-7656.

RESUMO

Qual a estratégia da China em mercados de recursos naturais em que tem grande participação na oferta? A partir de um estudo de caso eminentemente qualitativo, mas com ferramentas quantitativas, tais como índice de poder de monopólio do mercado de Elementos de Terras Raras (ETR), mostramos como a China consolidou-se como monopolista e como reagiu às acusações no sistema internacional de comércio. Os ETR não são terras e tampouco raras, mas caracterizam um importante insumo da cadeia produtiva comercial global, destacando-se, majoritariamente, nos sistemas de controle de mísseis, de defesa e de comunicação. Afinal, qual o interesse da China em obter o controle sobre a cadeia produtiva desse setor? Como o país alcançou isso e quais instrumentos de política industrial e comercial foram empregados? Qual a reação dos outros atores nesse mercado? Sugere-se que o objetivo de monopolizar a cadeia produtiva dos recursos naturais estratégicos de ETR foi em consolidar o poder econômico chinês. Mostramos como a China ocupou uma posição privilegiada no setor, galgando a posição de maior exportador destes elementos e forte poder de monopólio, calculado através de índices de elasticidade-preço da demanda e como foi seu posicionamento no litígio internacional.

Palavras Chave: China. Elementos de Terras Raras. Poder Econômico. Monopólio.

ABSTRACT

What is Chinese strategy in natural resource markets with a large supply participation? From an eminently qualitative case study, but with quantitative tools such as monopoly power index of the Rare Earth Elements (REE) market, we show how China has consolidated as a monopolist and how it has responded to the accusations in the international trading system. REEs are neither rare nor land, but they characterize an important input of the global trade supply chain, standing out mainly in missile control, defense and communication systems. After all, what is China's interest in gaining control over its production chain? How did the country achieve this and what instruments of industrial and trade policy were employed? What is the reaction of other actors in this market? It is suggested that the goal of monopolizing the supply chain of strategic REEs natural resources was to consolidate Chinese economic power. We show how China occupied a privileged position in the sector, reaching the position of largest exporter of these elements and strong monopoly power, calculated through price elasticity indices of demand and how it was positioned in the international dispute.

Keywords: China. Elements of Rare Earths. Economic Power. Monopoly.

RESUMEN

¿Cuáles es la estrategia de China en los mercados de recursos naturales donde tiene una gran participación en el suministro? A partir de un estudio de caso eminentemente cualitativo, pero con herramientas cuantitativas como el índice de poder de monopolio de mercado de Elementos de tierras raras (ETR), mostramos cómo China se ha consolidado en la posición de monopolio y cómo ha respondido a las acusaciones en el sistema de comercio internacional. Los ETR no son raros ni terrestres, pero caracterizan un aporte importante de la cadena de suministro del comercio mundial, destacando principalmente en los sistemas de control de misiles, defensa y comunicación. Después de todo, ¿cuáles es el interés de China en obtener el control de su cadena de producción? ¿Cómo logró el país esto y qué instrumentos de política industrial y comercial se emplearon? ¿Cuáles es la reacción de otros actores en este mercado? Se sugiere que el objetivo de monopolizar la cadena de suministro de los recursos naturales estratégicos ETR era consolidar el poder económico chino. Mostramos cómo China ocupó una posición privilegiada en el sector, alcanzando la posición de mayor exportador de estos elementos y un fuerte poder de monopolio, calculado a través de los índices de demanda de elasticidad de precios y cómo se posicionó en la disputa internacional.

Palabras clave: China. Elementos raros de la Tierra. Poder Económico. Monopolio.

Introdução

Desde a década de 1970, o campo teórico das Relações Internacionais (RI) tem cedido importante espaço à interdependência e complexidade dos problemas estatais. Ainda assim, em contraste com questões referentes aos jogos de poder entre os Estados, noções de soberania, instituições internacionais e relações comerciais, a disputa por recursos naturais não constitui o foco prioritário da área (FUSER, 2010). Grande parte da literatura apresenta recursos naturais estratégicos⁴ como fator condicionante à configuração do poder bélico (KLARE, 2000; KREMER, 2012), mesmo quando diante do mesmo objeto desse trabalho (MELO; HAMANA, 2015).

4. Um recurso natural estratégico é aquele que "é a chave do funcionamento do sistema capitalista de produção e/ou para a manutenção da hegemonia regional e mundial" (RAMOS *et al.*, 2010, p. 32). À medida que uma matéria-prima passa a ser potencialmente vital para o desenvolvimento de atividades econômicas, a sua escassez traz à tona um componente conflitivo da geopolítica em função da própria assimetria de sua dotação (SENHORAS, MOREIRA, VITTE, 2009).

Não obstante, esse trabalho busca desvencilhar-se de uma perspectiva militarizada dos recursos naturais. Do ponto de vista econômico, Oliveira (2010) salienta as alterações do sistema econômico mundial desde o pós 2ª Guerra Mundial, apontando a disputa pelo controle dos principais mercados do mundo, dentre os quais destacam-se as matérias-primas. Segundo esse autor, o crescimento econômico de países em desenvolvimento impulsionou a busca por uma maior projeção política de coparticipação nos processos decisórios internacionais. Nesse sentido, Ramos et al. (2018) destacam a maior articulação institucional da China, especialmente no que tange à busca por consolidar uma agenda de governança econômica paralela à dirigida pelos países desenvolvidos.

Leite (2011) destaca o dinamismo econômico chinês na esfera do comércio internacional, seja atuando como polo exportador, importador ou como investidor estrangeiro em grande escala. Alinhando seus interesses nos ambientes doméstico e internacional, no ano de 1978, sob orientação de Deng Xiaoping, a China seguiu rumo a uma economia voltada para o mercado (WALL, 1996; EGLIN, 1997). Consequentemente, a emergência chinesa alterou as estruturas produtivas globais. Particularmente, no setor primário, ao criar dinâmicas que impulsionaram uma grande demanda de recursos naturais, a China assumiu o posto de responsável pela alta dos preços internacionais de *commodities*, lugar que terminou por estabelecê-la como motor da expansão industrial extrativa em nível mundial (MORENO, 2015).

Diante disso, o artigo tem por objetivo analisar os recursos naturais estratégicos sob uma perspectiva da Economia Política Internacional (EPI), buscando compreender os Elementos de Terras Raras (ETR/TR)⁵ empregados como um recurso de poder econômico pelo Estado chinês. Apesar do reducionismo das análises de EPI focarem nas relações entre Estado e Mercado, conforme aponta Gonçalves (2005), esse é um tema que perpassa toda a agenda dos estudos da área, seja por uma perspectiva mais liberal-institucional (FRIEDEN E LAKE, 2000) ou mais crítica. Diante desse quadro, busca-se compreender o interesse da China no controle sobre a cadeia produtiva dos ETR, sugerindo-se que, o controle das reservas, depósitos e do consumo de alto valor adicionado em produção de tecnologia *high tech*, confere à China maior poder de barganha, refletido no seu aumento de poder econômico. A China é o país ofertante desse recurso com maior importância no mercado, influenciando variáveis chave no funcionamento do mesmo, tais como preço e volume negociado.

Sobre esse tema Wubbeke (2013) bem como Kalantzakos (2018) destacam que os controles de exportação de ETR implementados pela China não podem ser analisados isoladamente e sugere que a explicação geopolítica, que vê os recursos naturais como instrumentos da política de poder, só pode ser parcialmente atribuída às políticas chinesas de ETR. Segundo o autor, é preciso considerar as demandas domésticas emergentes sobre a dimensão ambiental e de desenvolvimento industrial. Do ponto de vista metodológico, tal problemática será observada através do estudo do caso da estratégia de inserção monopolista chinesa nesse mercado, a partir da restrição da produção, com o ápice através da abertura de um painel na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2012 (OMC, 2015).

5. Terrasraras (TR) ou Elementos de Terras Raras (ETR) compreendem uma série de elementos químicos que se encontram na tabela periódica entre o Lantânio (La;57) e o Lutécio (Lu;71). Somados a essa série estão os metais Escândio (Sc;21) e Ítrio (Y;39). Os ETR caracterizam-se como um importante insumo da cadeia produtiva comercial global, e destacam-se, majoritariamente, nos sistemas de controle de mísseis, de defesa e de comunicação (ROCIO; da SILVA; de CARVALHO; CARDOSO, 2013, LEITE; ARAÚJO, 2015). Além disso, os ETR são utilizados desde a composição de ímãs, lasers, radares, lentes de câmeras, motores elétricos de automóveis até nas blindagens de reatores nucleares e em materiais usados no refino do petróleo.

A pertinência temática somada ao caráter atual do trabalho perpassa inúmeras questões. Primeiramente, conforme já mencionado, grande parte da produção acadêmica no Brasil sobre ETR é instrumentalizada pela análise militar-estratégica ou geopolítica (REIS, 2017). Em segundo lugar, há que se ressaltar que a escalada das disputas comerciais entre os EUA e a China, desde 2017, revela uma resposta à uma estratégia que vinha sendo construída pela potência emergente paulatinamente e consolidada desde o início dos anos 2000. Finalmente, ainda que não tenha a mesma ênfase que algumas *commodities* minerais mais conhecidas, as ETR têm amplo destaque nos meios relacionados às atividades mineradoras de pesquisa, exploração, produção, assim como de comercialização.

Para isso, o artigo está dividido em quatro partes, incluindo essa seção introdutória. Na seção 2, busca-se situar o debate do ponto de vista teórico e descrever como o país conseguiu se projetar no setor de ETR como grande monopolista, posição identificada a partir do cálculo de saliência das relações comerciais. Na seção 3, discute-se o caso de disputa na OMC, ilustrando como esse espaço foi instrumentalizado pelo país para consolidar sua estratégia. Finalmente, a seção 4 traz considerações finais.

O mercado de Terras Raras e a ascensão chinesa nos anos 2000

Os ETR foram descobertos em território chinês no final da década de 1920, no distrito de *Bayan Obo*, cidade mineira localizada no oeste da Mongólia Interior. Até esta data (ou esta descoberta), sua produção era majoritariamente estadunidense. O interesse chinês em influir sobre os ETR era inexistente até meados da década de 1960. Esse cenário foi alterado no governo de Deng Xiaoping, particularmente a partir de 1986. Desde então, a China optou por uma estratégia de longo prazo, envolvendo desde o domínio da extração até a produção e rotas de distribuição (CARDOSO; PAZETTI; SANTOS, 2014).

Nos anos 1980, a China promoveu uma redução de preço para promover a desmobilização da extração dos insumos no resto do globo. Destarte, países como os EUA e o Japão optaram por não produzir e passaram a importar a matéria-prima da república asiática.

A estratégia chinesa pode ser analisada em três momentos distintos (LEITE; ARAÚJO, 2015):

- (i) Aumento da demanda: ao formar grandes e atrativos estoques após a queda nos preços dos minerais no final da década de 1990; entre os anos 2000 e 2009. Nesse ponto, “a China tornou-se um mercado atrativo para importação de matérias de terras-raras”⁶ (ROCIO; da SILVA; de CARVALHO; CARDOSO, 2013);
- (ii) Restrição da oferta: após estabelecer planos de redução de quota de exportação em 2010, entre 2011 e 2013, a China aumentou a sua quota de produção de 89,20 toneladas métricas em 2010 para cerca de 93,80 toneladas métricas em 2011, um aumento de cerca de 5%. Além disso, o Estado chinês impôs tarifas de exportação de 25% sobre determinados produtos, enquanto que os outros estariam sujeitos a uma tarifa de 15% (LIMA, 2011. LEITE; ARAÚJO, 2015);

6. Com início em meados de 2003, a produção no país estruturou-se em dois grupos, o primeiro compreendendo as províncias de Mongólia Interior, de Gansu e de Sichuan, e com uma produção centrada em minérios detentores de bastnasita. O segundo grupo compreendendo as províncias de Guangdong, Hunan, Jiangxi e Jiangsu, com uma produção voltada para argilas enriquecidas com elementos pesados de TR (LEITE; ARAÚJO, 2015).

(iii) Explosão do aumento dos preços dos insumos que, segundo Serra (2011), multiplicaram-se por 10.

Kay (2009) salienta que o poder econômico tem respaldo no poder de monopólio ou no monopsônio, ou seja, na existência de um único vendedor de um bem ou serviço particular ou na existência de um único comprador para esse bem. De acordo com Strange (1994), “é impossível ter poder político sem o poder de compra, para comandar a produção e mobilizar o capital. E é impossível ter poder econômico sem a sanção da autoridade política, sem a segurança jurídica e física. Isso só pode ser fornecido pela autoridade política” (STRANGE, 1994, p. 25).

Essa definição de poder econômico é particularmente importante. Isso porque, atentando-se para a definição de poder voltada para o controle sobre recursos naturais, existe uma crescente valoração histórica de sua geopolítica. Na medida em que a abundância de recursos em um território contrasta com a escassez em outro, dá-se início a uma natureza iminentemente conflitiva. Desse modo, no campo econômico, o poder de monopólio e o poder de produção distinguem os atores do sistema com mais ou menos poder frente aos demais.

Entretanto, segundo Nye (2012), a escassez de recursos em um determinado Estado não é indício de baixo poder econômico. Esse autor salienta que, sem uma parcela significativa de recursos naturais, no século XX o Japão alcançou o patamar de segunda maior economia do mundo. Por outro lado, países favorecidos de petróleo permaneceram fracos por não conseguirem transformar seu recurso em poder nacional ou riqueza. Destaca-se que concepção de poder como a capacidade de um ator usar seus recursos materiais convertendo-os e levando outros atores a fazerem o que eles não fariam em outra situação tem sido amplamente operacionalizada na política internacional.

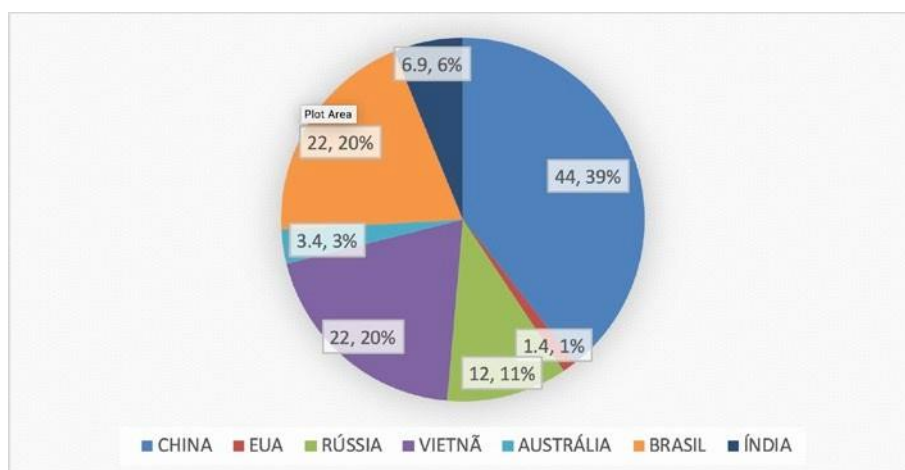
A competição em torno do acesso às fontes de recursos valiosos acompanha a trajetória da humanidade desde a pré-história (KLARE, 2000; YERGIN, 2014). A esse respeito, Gilpin (1981) aponta que o efeito da lei dos retornos decrescentes, responsável pelo funcionamento econômico em qualquer sociedade e em qualquer período de tempo, impulsiona a disputa entre os atores pela posse de recursos valiosos. Observa-se, assim, que os recursos essenciais e difíceis de substituir, tornam-se sujeitos a certo grau de risco de seu fornecimento. Logo, entende-se que a geopolítica dos recursos naturais estratégicos está diretamente ligada a cinco fatores principais: “1. ao valor das *commodities* no mercado internacional, 2. às taxas de crescimento dos países que compõem o Sistema Internacional, 3. à escassez da mercadoria, 4. à sua utilidade e 5. à inelasticidade do bem” (MACHADO, 2012, p. 18).

Collier e Hoeffler (2004) “argumentam que a alta volatilidade dos preços internacionais de *commodities* faz com que os países importadores sejam confrontados com choques de preços internos” (LEITE; ARAÚJO, 2015), que impactam a economia doméstica dos Estados e requerem estratégias de gerenciamento adequadas, nem sempre aplicadas. A esse respeito, Peters (2004) argumenta que a perspectiva da emergência de conflitos relacionados com a escassez de recursos naturais somente despertou a atenção dos teóricos em 1973, a partir do primeiro choque do petróleo.

Nota-se, portanto, que o controle de um recurso valioso pode se traduzir em poder. Segundo Strange (1994), o poder estrutural é composto por quatro subestruturas independentes e complementares. Nesse caso, salienta-se a importância da estrutura de produção para construção e/ou projeção de um poder econômico sólido. Essa estrutura de produção refere-se ao índice dos arranjos do Estado que determina os termos do que deve ser produzido, por quem e para quem. Logo, definir o que, como e para quem se produz é fundamental para o Estado que almeja deter poder na economia mundial.

Conforme o gráfico 1, as reservas de ETR encontram-se dispostas em diferentes regiões do globo, como nos Estados Unidos (EUA), na Europa, no Canadá, na Austrália e, principalmente, em solo chinês, com 39% das reservas globais.

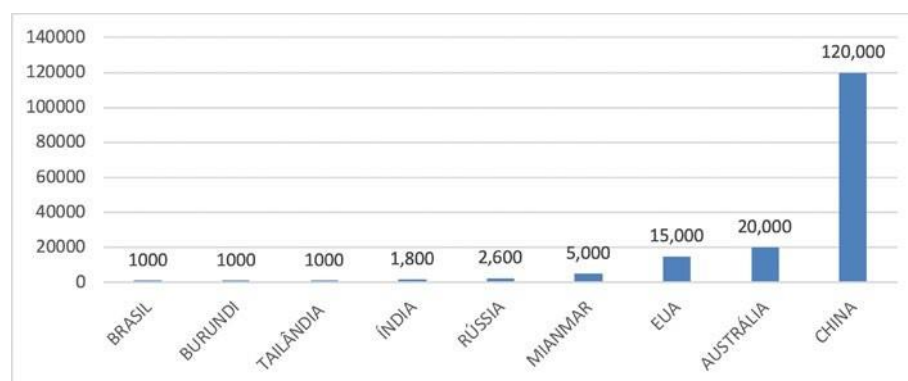
Gráfico 1 - Disponibilidade de Reservas de Elementos de Terras Raras (Em milhões de toneladas)



Fonte: Elaboração própria com base em USGS (2019). Atualizado de (LEITE; ARAÚJO, 2015).

Apesar de importante, um país pode possuir uma vasta reserva e optar por não explorá-la, mas importar ETR, considerando altos custos de produção, transporte e impacto ao meio-ambiente (JHA, 2014). Até a década de 1980, EUA, Brasil, Índia, Austrália e África do Sul concentravam a atividade de mineração e respondiam por mais de 60% da produção mundial de ETR. Dentre estes, apenas os EUA possuíam uma cadeia de suprimentos integrada, ou seja, produziam além dos minérios, óxidos, ímãs e outros produtos com a presença dos elementos. Os demais eram responsáveis apenas pela exportação dos minérios e seus concentrados de baixo valor adicionado para a Europa Ocidental e o Japão (MEDEIROS E TREBAT, 2017). Em 2018, a China respondia pela produção em toneladas de 120.000, seguida da Austrália com 20.000, EUA com 15.000 e Brasil com apenas 1.000, conforme pode ser visto no gráfico 2:

Gráfico 2 - Produção de ETR em 2018 – Dados em toneladas

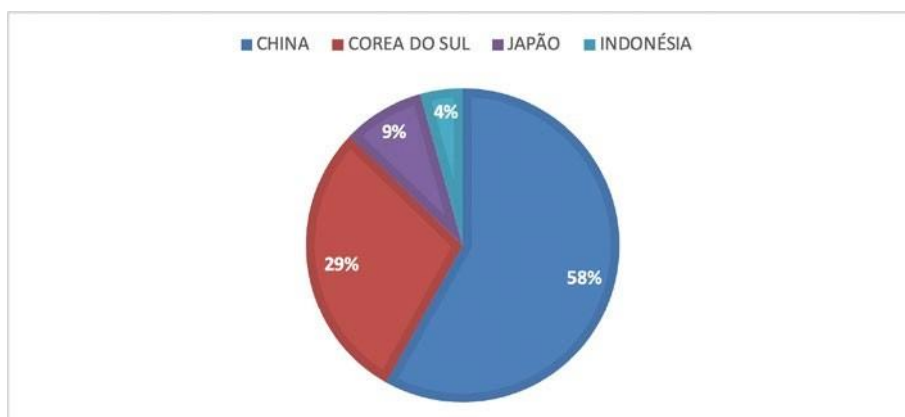


Fonte: Elaboração própria com base em USGS (2019).

Até o início da década de 1990, o principal processo de agregação de valor em óxidos e metais puros era feito em países desenvolvidos, e com baixa perspectiva de competição internacional (Cornell, 1993). Esse cenário foi alterado pela China, a partir de seus avanços na capacidade de processamento e refino dos ETR. Nessa época, a exploração de ETR tornou-se um setor oficialmente protegido e estratégico na China, com a proibição total do investimento estrangeiro na mineração dos elementos no país. Sendo assim, empresas estrangeiras só poderiam investir na separação, fundição e processamento dos ETR através de *joint ventures* com empresas chinesas aprovadas pela Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (NDRC - sigla em inglês) e pelo Ministério do Comércio (MOFCOM – sigla em inglês) (JEPSON, 2012). Em 2010, a China já era praticamente monopolista na oferta de ETR, com aproximadamente 90% da produção mundial (LAPIDO-LOUREIRO, 2013; USGS, 2013; SANTOS, 2014).

Conforme Rocio et al. (2013), a inserção da China no mercado internacional resultou de uma estratégia de longo prazo sistematizada após uma queda nos preços dos minerais no final da década de 1990. Desde então, a China aumentou sua produção em 450%, saindo de 16.000 toneladas métricas para 73.000 toneladas métricas. Nos anos seguintes, a produção chinesa ampliou-se gradualmente, chegando a 2010 com 120.000 toneladas métricas (TSE, 2011), embora o consumo chinês tenha permanecido relativamente estável no período (TSE, 2011; MASSARI E RUBERTI, 2012). Consequentemente, olhando pelo lado da oferta do mercado, além de se tornar o maior produtor, a China adquiriu o papel de maior exportador mundial de ETR, conforme o gráfico 3.

Gráfico 3 - Principais países exportadores em 2017



Fonte: Elaboração própria com base em *OBSERVATORY of Economic Complexity* (2017).

Com a concorrência entre as empresas e os governos locais que dependiam dos produtores para fornecer emprego e gerar receita para a economia local, a produção real da China excedeu o objetivo de produção do governo (CHINA STATE COUNCIL, 2006). Já nos anos 2000, os produtores chineses e o governo discutiram formas de controlar a produção e as exportações dos ETR, sob o discurso de conservar os recursos e proteger o meio ambiente. Nesse sentido, o governo intensificou a regulamentação e decretou o encerramento do funcionamento de minas ilegais dispostas em determinadas províncias, de modo que a produção de ETR permaneceu estável entre 2007 e 2011 (TSE, 2011). Em 2006, a China passou a instituir uma taxa de licenças para a exportação dos insumos, o que aumentou em 13% seus preços e reduziu a competitividade dos demais estados (MORRISON; TANG, 2012), conforme a Tabela 1. Em 2009, a China já possuía grandes estoques (ROCIO et al., 2013).

Tabela 1 - Produção, consumo e cotas de produção e exportação de terras raras na China, 2001- 2011 (dados em toneladas)

Ano		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Cotas de Produção	MIIT									119.500	110.700	89.200	NI
	MLR	55.000	NI	NI	NI	NI	NI	86.620	87.020	90.180	87.620	89.200	NI
	(est.)	73.000	81.000	88.000	92.000	98.000	119.000	133.000	12.000	125.000	129.000	120.000	NI
Consumo	(est.)	19.000	20.000	22.000	30.000	34.000	52.000	63.000	73.000	67.700	73.000	77.000	NI
Cotas de Exportação	Produtores Domésticos e Comerciantes*	47.000	45.000	NI	40.000	45.000	48.010	45.000	43.574	34.156	31.310	22512**	14.446***
	Joint-ventures estrangeiras*	NI	NI	NI	NI	NI	17.570	16.070	16.069	15.834	16.845	7746****	NI

* Cotas de exportação em peso bruto de elementos Terras-raras a partir de 2005.

Englobam produtores e comerciantes nacionais e estrangeiros;

** Total da cota de exportação para 22 produtores domésticos e comerciantes;

*** A cota de exportação para 2011 é para a primeira parcela de 31 produtores domésticos e comerciantes estrangeiros e *Joint-ventures* estrangeiras;

**** Total de cotas de exportação para produtores; NI: Não informado.

Fonte: Elaboração própria com base em Tse (2011).

7. Tendo início ainda na década de 1990, o desenvolvimento de planos de produção para os ETR, que incluem desde as cotas de produção globais até as cotas para províncias individuais era de responsabilidade do Ministério da Terra e Recursos da China (MLR, sigla em inglês). Até então, era função dos governos provinciais gerir e atribuir cotas de produção a empresas mineradoras individuais. Todavia, uma quantidade excessiva da produção foi feita por mineiros que trabalharam sem licenças, utilizando tecnologia obsoleta e causando dados ambientais significativos (TSE, 2011). Em virtude disso, em 2008, a responsabilidade sobre os ETR foi transferida para o Ministério da Indústria, Informação e Tecnologia do Estado (MIIT, sigla em inglês) que passou a emitir uma cota de produção para o país maior do que a que era então definida pelo MLR. A alteração na cota de produção ocasionou uma confusão entre os produtores dos ETR no final de 2010, isso porque ambos os Ministérios passaram a estabelecer a mesma cota de produção de terras raras.

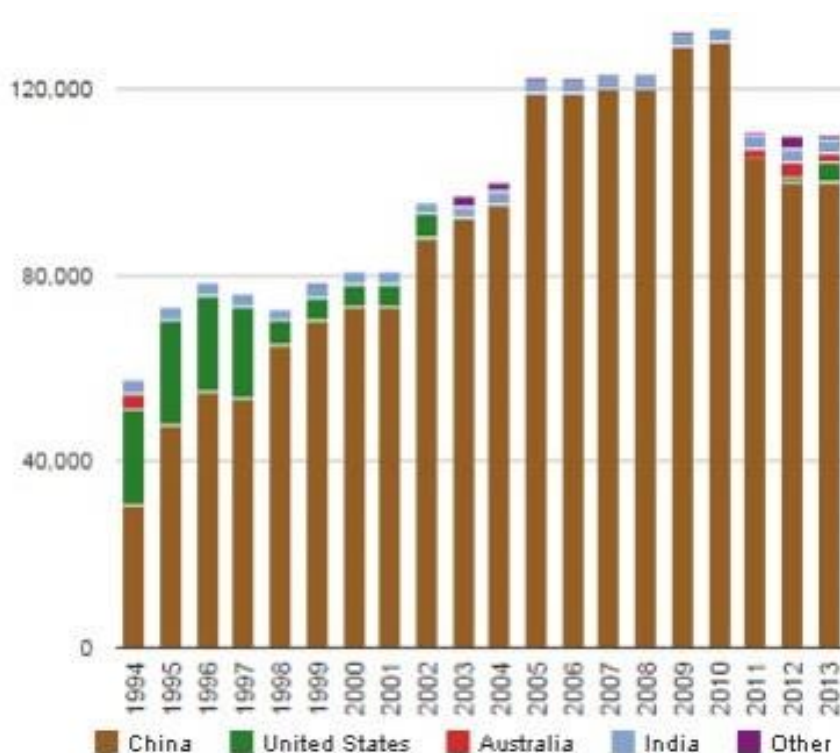
Desde 2000, as cotas de produção passaram a ser adotadas. No período indicado, as cotas maiores referem-se ao biênio 2008-2009. No segundo semestre de 2009, o Ministério Chinês da Indústria e Tecnologia da Informação (MIIT) informou a exportação de cinco tipos de ETR seria restringida, até 2014, embora tal ação não havia sido aprovada pelo Conselho de Estado Chinês (LEKOVITZ, MUSTAFAGA, 2010; REPORTLINKER, 2016). Como resultado, exportação de ETR caiu de 50.150 toneladas, em 2009, para 30.250 toneladas em 2010 (ANDREWS-SPEED, 2012).

Uma nota divulgada em 2011 pelo *Wall Street Journal*, de Xangai salientava que:

A China está acumulando reservas estratégicas de metais de terras raras, uma iniciativa que pode dar ao governo chinês um maior poder de influenciar os preços e ofertas mundiais de um setor que ele já domina [...]. A China não é a única a procurar estocar terras raras. Mas o país parece estar à frente dos outros países [...] (WSJ, 2011).

O Gráfico 4 traz a evolução dos países na produção mundial até o ano de 2013.

Gráfico 4 - Produção de compostos de TR (em toneladas de teor óxido)



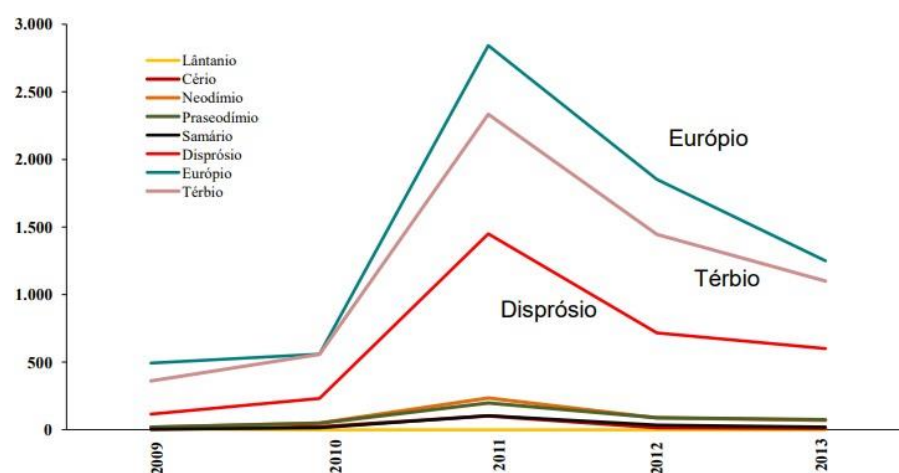
Fonte: GEOLOGY.COM (2015).

Humphries (2013) salienta que, como resposta a esse movimento, entre 2010 e 2011 houve um aumento no preço dos óxidos e metais de TR decorrente da restrição das exportações chinesas e da falta de capacidade de outros Estados de produzirem internamente o que antes importavam. Resultante desse cenário, e afetada pelo controle governamental sobre a exploração, a produção de ETR diminuiu nos anos seguintes, chegando em 83.400 toneladas em 2013, com uma queda de aproximadamente 16%

em relação a 2012. Em relatório do Ministério da Economia, Comércio e Indústria (METI) do Japão nota-se que os preços de alguns ETR aumentaram drasticamente no país após a redução da cota de exportações chinesa. O preço do disprósio subiu de US\$ 250/kg em abril de 2010 para US \$ 2.840/kg em julho de 2011, enquanto o preço do neodímio aumentou de US \$ 42/kg em abril de 2010 para US \$ 334/kg em julho 2011⁸.

O gráfico 5 ilustra as tendências da série histórica de preços, indicando, porém, que após esses picos, os preços caíram no primeiro semestre de 2012 e continuaram a cair no segundo semestre de 2013.

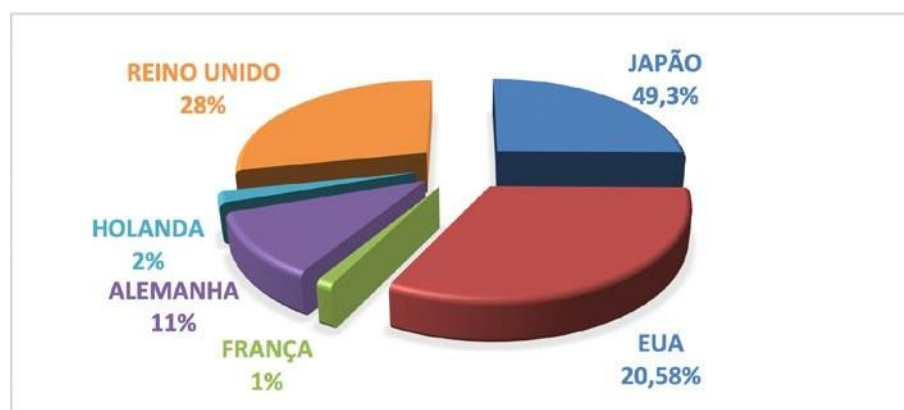
Gráfico 5 - Preços selecionados de óxido de terras raras entre 2009 e 2013. Dados em U\$/Kg



Fonte: Lynas Corporation (2013).

Diante do cenário sobre a trajetória da oferta mundial de ETR, a análise realizada indica o panorama da demanda de ETR. A gráfico 6 elenca os principais países importadores.

Gráfico 6 - Importação bruta de compostos de terras raras da China por país – dados de 2017



Fonte: Elaboração própria com base em Observatory of Economic Complexity (2017).

Nesse contexto, nota-se que o Japão e os EUA importavam, juntos, aproximadamente 70% dos compostos de TR chineses⁹. Segundo Gam-

8. A informação sobre o preço relacionado ao ano de 2011 foi retirado do Relatório CRS R42510 - Regime de Indústria e Exportação de TR da China: Economia e Implicações comerciais para os Estados Unidos, por Wayne M. Morrison e Rachel Y. Tang. Os preços referentes ao ano de 2012 e 2013 foram obtidos da Lynas Corp. Relatório Trimestral, junho de 2013.

9. Conforme Schmid (2019), destaca-se que desde então, o Japão tem tentado ativamente garantir seu suprimento fora da China, a fim de reduzir sua dependência. Com base em uma análise da evolução do mercado e das atividades do Japão nos últimos anos, o autor sugere algumas lições aprendidas são aplicadas aos EUA, que atualmente enfrentam incertezas semelhantes.

bogi (2015), os principais destinos dos ETR importados da China pelos EUA estão direcionados para a produção doméstica estadunidense de catalisadores (60%); aplicações e ligas metalúrgicas (10%); ímãs permanentes (10%); polimento de vidro (10%); e outros (10%). Nesse sentido, é possível compreender a lógica da estratégia chinesa em investir na capacidade de processamento, refinação e fabricação de produtos finais para atender a demanda crescente do comércio internacional (HUMPHRIES, 2013). Após consolidada a estratégia de exportar matéria prima, a China passou a outra fase na tentativa de agregar valor à sua pauta de exportação (MELO, 2017). Todos os projetos que envolviam a mineração e fundição dos ETR, independentemente do tamanho, passaram a exigir a aprovação da Comissão de Desenvolvimento e Planejamento do Estado (SDPC, sigla em inglês). Como afirma Leite et al. (2017) a política externa chinesa no que concerne à posse e gestão dos ETR apresentou um viés mais pragmático. O abastecimento do mercado foi subordinado aos interesses do desenvolvimento industrial doméstico e a uma posição mais assertiva no mercado internacional.

De acordo com Coppel (2011), a situação norte-americana consistia em uma dependência das aquisições de metais derivados de ETR para o fornecimento de insumos essenciais para sua indústria bélica. Com efeito, observa-se a situação norte-americana agravar-se com sua maior vulnerabilidade resultante da dependência da oferta destes insumos, principalmente, após o anúncio de restrição às exportações feito pela China. Vale mencionar, entretanto, que o reflexo da ação chinesa não atingia unicamente o setor de defesa dos EUA. Assim como no setor industrial chinês, estes insumos são de extrema importância para os setores industriais de alta tecnologia, influenciando países como EUA, Japão, e alguns países da UE. Logo, não apenas criam vulnerabilidade a países que demandam estes insumos, como EUA, Japão, países da UE, como também colocam em risco o desenvolvimento produtivo do setor de maior valor adicionado destes países (LEITE; ARAÚJO, 2015).

Para além da demanda externa, há que se considerar a demanda da própria economia chinesa. O crescimento da China no setor tecnológico com a utilização dos ETR promoveu o crescimento do país no setor científico e tecnológico, criando novos negócios com implicações importantes para o aumento da produtividade (IEDI, 2011). A demanda interna de ETR tem evidenciado que as políticas adotadas obtiveram êxito no estímulo ao crescimento da produção de alto valor agregado. Ao se lançar no mercado das TR, a China se expôs a maiores riscos e acentuou alguns pontos de vulnerabilidades próprias, dentre as quais destaca-se a questão da poluição ambiental e os altos custos sociais, econômicos e políticos decorrentes dessa.

Agora, passando para as relações entre oferta e demanda, busca-se caracterizar o tipo da relação comercial existente entre a China e seus parceiros comerciais a partir do cálculo de um indicador de interdependência. De acordo com Keohane e Nye (1989), para mensurar uma relação de interdependência econômica, o grau de sensibilidade comercial é o principal meio para quantificar o quanto um determinado ator sofre de imediato com os custos de uma alteração no comportamento de seu par-

ceiro comercial. No caso dos ETR, a intensidade comercial estabelecida entre a China e os principais demandantes dos recursos naturais estratégicos pode ser calculada a partir da variação percentual da quantidade importada de ETR sobre a variação percentual dos preços dos elementos. Aqui, quanto maior o valor, maior será o grau de sensibilidade na relação.

O cálculo da elasticidade preço da demanda pode corroborar a posição de monopolista de ETR assumida pela China.

$$EPd: \frac{\Delta Q}{Q} \times \frac{P}{\Delta P} 10$$

Segundo o relatório *Research in China* (2014), em 2009, a média de preço de oito elementos de terras raras esteve em volta de US\$127,44, e nesse período a China foi responsável pela exportação de aproximadamente 50.150 toneladas métricas. Já no ano seguinte, em 2010, a média de preços aumentou 47%, chegando a US\$188,13 e a exportação caiu cerca de 39,68%, chegando a 30.250 toneladas métricas. Nesse período, a elasticidade preço da demanda, tem-se que entre 2009 e 2010, a demanda mundial correspondeu a $|-0,83|$, sendo, portanto, inelástica, ou seja, o mercado consumidor não tinha tantas alternativas para responder com redução na demanda proporcional ao aumento de preço.

O caso do Japão é ilustrativo. Em valores estimados pelo *Observatory of Economic Complexity* (OEC), o governo japonês pagou por sua importação de ETR US\$65,1 milhões, em 2009 e S\$148 milhões em 2010, ao passo que o volume de suas importações só aumentou 1%, conforme o gráfico 7. No caso dos EUA, em 2009 pagaram US\$3,72 milhões à China por 72% dos ETR que importaram. Em 2010, um aumento de mais de 250% no valor de importações (de US\$3,72 milhões para US\$13,3 milhões), correspondente a, apenas, 17% de aumento na quantidade percentual importada (72% para 84%). No tocante ao bloco europeu, dados sobre os valores pagos pelas importações de ETR não se encontram disponíveis no OEC (2016). Todavia, estima-se que a quantidade importada dos elementos chineses pelo bloco, em 2009, correspondeu a cerca de 80%, enquanto em 2010, a quantidade importada pelo bloco aumentou para 87,1%.

Ainda de acordo com o *Research in China* (2014), nos anos seguintes, entre 2010 e 2011, o preço dos ETR no comércio internacional disparou, chegando a US\$ 921,01 em junho de 2011, um aumento de 92,10% em relação ao ano anterior. O relatório salienta que a quantidade estimada para exportação chinesa em 2011 se assemelhava ao ano anterior, representando cerca de 30.260 toneladas métricas, considerando que, em 2011, pela primeira vez seriam incluídas as ligas de ferro na cota de exportação.

Paralelo a esse cenário, houve uma redução de 50% na quantidade exportada em relação a 2010, chegando a 15.000 toneladas métricas. A explosão dos preços dos insumos foi resultado do aumento da demanda mundial e das restrições à exportação adotadas pelo governo chinês. Nesse caso, a elasticidade-preço da demanda mundial correspondeu a $|-0,12|$, altamente inelástica. De acordo com o OEC (2016), o governo japonês pagou aproximadamente \$573 milhões pelas importações de ETR da China, enquanto a quantidade importada foi reduzida de 81% em 2010 para 78% em 2011. Com os EUA a situação não foi muito diferente. Pagando

em 2011 aproximadamente \$50,6 milhões, os norte-americanos viram a quantidade importada diminuir de 84% em 2010 para 75% em 2011.

Por seu turno, os europeus também sentiram o peso da redução da cota de exportações da China, em dados do OEC (2016) a quantidade importada pelo bloco correspondeu a 46%, uma diferença de aproximadamente 40% em relação ao ano anterior. Entre 2011 e 2012, houve um relaxamento nas medidas restritivas à exportação. O ano de 2012 começou com os preços dos ETR estabilizados em 531,92 US\$, uma redução de 38,91% em relação ao ano anterior. Já a quantidade exportada para o globo correspondeu a aproximadamente 16.300 toneladas métricas no mesmo ano. Nesse cenário, os cálculos realizados apontam uma demanda inelástica ainda pouco sensível à variação dos preços. Em números exatos, essa demanda mundial correspondeu a $|-0,20|$ (RESEARCH IN CHINA, 2014).

Em 2012, o Japão pagou pelas importações de ETR menos da metade do valor pago em 2011. Em valores exatos os japoneses importaram 76% de seus elementos oriundos da China pelo preço de \$235 milhões, enquanto que os norte-americanos importaram 84% dos elementos pelo valor de \$18,1 milhões. Já os europeus continuaram diversificando as fontes de exportação dos ETR, reduzindo, conseqüentemente, a quantidade importada da China para apenas 18,7% em 2012 (RESEARCH IN CHINA, 2014).

Por fim, os últimos dados disponibilizados pelo relatório em questão se referem ao ano de 2013 quando houve uma queda de 14,02% nos preços dos ETR em relação ao ano anterior, chegando a 391,7 US\$. Por seu turno, a quantidade exportada pela China teve um aumento considerável em relação a 2012, chegando a 22.500 toneladas métricas. Nesse cenário, a demanda continuou apresentando sinais de inelasticidade, correspondendo a $|-0,001|$, ou seja, a variação no preço não afetou em quase nada a quantidade demandada nesse período (OEC, 2016; RESEARCH IN CHINA, 2014).

O Japão seguiu o exemplo europeu e pagou menos pelas importações dos ETR oriundos da China, chegando a aproximadamente \$106 milhões, enquanto a quantidade importada pelo país também foi reduzida para 51%. Os EUA não ficaram atrás na busca pela diversificação das exportações dos minérios estratégicos. Em 2013 os norte-americanos pagaram cerca de \$5,06 milhões pelas importações, enquanto a quantidade importada correspondeu a apenas 44%. Não obstante, nesse último cenário os europeus voltaram a aumentar a cota de importações dos ETR, chegando a 21,1%, um aumento de 2,4% em relação ao ano anterior (RESEARCH IN CHINA, 2014).

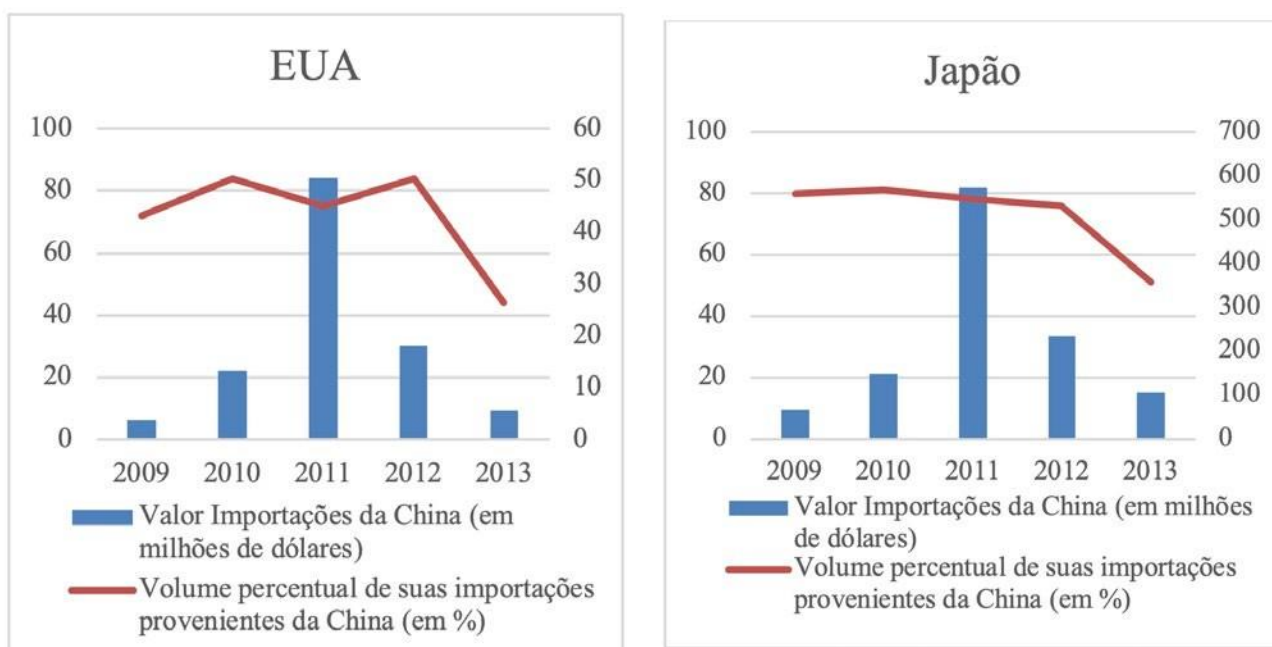
O gráfico 7 ilustra a evolução dos valor e quantidade de importações de ETR chinês pelo Japão e EUA e a tabela 2 traz os cálculos dos índices de elasticidade-preço de Japão e EUA, indicando a vulnerabilidade desses países mediante os aumentos de preço.

Tabela 2 - Cálculo do Indicador Elasticidade-preço demanda

	Ano	2009	2010	2011	2012	2013
	Valor Importações da China (em milhões de dólares)	65,1	148	573	235	106
Japão	Volume percentual de suas importações provenientes da China (em %)	80	81	78	76	51
	Elasticidade-preço da demanda	-	0,008	-0,010	0,034	0,455
	Valor Importações da China (em milhões de dólares)	3,72	13,3	50,6	18,1	5,6
EUA	Volume percentual de suas importações provenientes da China (em %)	72	84	75	84	44
	Elasticidade-preço da demanda	-	0,047	-0,032	-0,140	0,579

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 7- Evolução de valor de importações preço da demanda dos ETR entre 2009 e 2014



Fonte: Elaboração própria.

Da ação à reação: o caso das ETR na OMC

Com o monopólio de muitos minérios estratégicos, a China passou a ser vista como uma eminente ameaça comercial a muitos outros países, desenvolvidos ou em desenvolvimento. O poder de barganha logrado pela China ao possuir o controle dos recursos estratégicos tornou-se alvo de discussões e de um painel no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da Organização Mundial do Comércio (OMC). A dinâmica dos preços dos insumos, particularmente daqueles cuja demanda tende a ser constante, associada à política de controle e restrições praticada pela China, fez com que o ex-presidente norte-americano, Barack Obama, declarasse, em um discurso oficial em meados de 2014, que os produtores chineses estariam obtendo vantagens competitivas no mercado internacional. Este se daria por meio da utilização da criação de poder de monopólio de insumos e

10. Medidas *antidumping* têm como objetivo neutralizar os efeitos danosos à indústria nacional causados por determinadas importações, por meio de alíquotas específicas.

pelo uso de uma política de competição injusta, trazendo perdas ao setor produtivo norte-americano. Ainda segundo Barack Obama (SANTOS, 2014), que não cita o termo poder de monopólio, estaria ocorrendo concentração dos ganhos por parte da China em detrimento de setores produtivos norte-americanos (LEITE; ARAÚJO, 2015).

Além do Estados Unidos, intensificaram-se as pressões de países como o Japão contra a restrição voluntária às exportações dos elementos de terras raras. Nessa conjuntura de renascimento do protecionismo seletivo chinês, destacam-se medidas de caráter excepcional e discriminatório previstas na adesão da China à OMC (2001), a exemplo da possibilidade de aplicar salvaguardas especiais contra as exportações, ou prorrogar a não aplicação da economia de mercado em processos *antidumping*¹⁰. Considera-se, de fato, que a política praticada pela China é semelhante a outros casos históricos de potências emergentes na proteção de suas atividades nacionais.

Mesmo assim, o tema das ETR foi levado à OMC. A acusação feita à China no âmbito da OMC “é que o país tem tentado manter a condição de dependência e carência dos elementos nos países que precisam dele para manter e dar continuidade a seus parques industriais” (LEITE; ARAÚJO, 2015). Segundo França (2012), e como já ressaltado acima, para os EUA estes metais são recursos críticos para setores industriais estratégicos: o setor de alta tecnologia e a indústria de defesa. Portanto, a preocupação derivada da restrição à compra destes insumos torna-se mais aguda quando se observa a cadeia de produção dependente destes insumos. Além disso, de acordo com a *European Commission* (2011), diferente do que ocorre com matérias-primas que são comercializadas na bolsa de valores de Londres, os ETR não são comercializados dessa forma, o que torna a negociação do bloco europeu com o principal ofertante das *commodities* menos transparente.

A China apresentou à época uma contestação à demanda encabeçada por EUA, Japão e países da UE. Seu argumento foi fundamentado em uma política ambiental e na proteção de seus recursos naturais. Usou-se na construção da contra-argumentação que a China buscava migrar para um modelo de desenvolvimento sustentável, logo sua política de restrição às exportações de ETR estaria associado a uma guinada para um desenvolvimento “limpo”. Conforme consta no documento de 2012 (CHINA, 2012), não houve “má fé” por parte da China e de seus representantes políticos, notadamente seu Primeiro Ministro, e qualquer medida tomada possuía a “intenção de proteger as indústrias domésticas em detrimento dos seus compromissos com comércio exterior” (LEITE; ARAÚJO, 2015).

A abordagem utilizada por Beijing para a regulamentação internacional dos recursos estratégicos de TR deve ser entendida no contexto da experiência da China no direito internacional, uma vez que intuindo proteger seus recursos, ao mesmo tempo em que desenvolvia internamente sua indústria, a China estabeleceu mediante um documento que entrou em vigor em 1º de agosto de 2002 que o estabelecimento de empresas estrangeiras para mineração dos insumos seria proibido.

Hurst (2010) sustentava que o objetivo da política implementada pela China consistia em expandir, integrar e desenvolver a indústria do-

méstica que possuía como insumo os ETR. A tendência, mantida esta meta era, além de exercer controle da oferta de insumo e da produção de mercadorias de alto valor adicionado, mas também gerar um mecanismo de inserção internacional na indústria dos insumos e de mercadorias produzidas com base na sua farta disponibilidade destes recursos. Assim, torna-se possível para a China atrair investidores externos para construir fábricas no país. Estas já no perfil “desenvolvido” de indústria, controlando parte significativa do processo produtivo e gerando mercadoria de melhor condições no mercado internacional e para o desenvolvimento produtivo chinês. A estratégia de atração de investidores estrangeiros para a produção de derivados dos ETR foi direcionada para três setores: processamento intensivo, novos materiais e produtos aplicados (GERALDO, 2012. LEITE; ARAÚJO, 2015).

Desse modo, o que se inicia como um planejamento de desenvolvimento doméstico de um setor industrial sustentado na abundância de um tipo específico de recurso natural (ETR) resultou na criação e desenvolvimento de uma complexa e integrada cadeia produtiva de desdobramentos que influenciaram o mercado internacional. A China passou então a controlar as exportações de terras raras. Em meados de 2011 observou-se uma redução mais acentuada das exportações, estratégia iniciada no ano de 2005. A redução na cota de exportações desde meados de 2005, indica uma “estratégia de barreiras à exportação visando, de acordo com a narrativa adotada pelo Estado” (LEITE; ARAÚJO, 2015), “à garantia de suprimento estável, ainda que a um alto custo relativo de produção” (LIMA, 2011).

Santos (2014) ressalva que o controle dos insumos de ETR pelo governo chinês tende a gerar implicações de ordem econômica, política e de segurança, tomando simultaneamente os ambientes doméstico e internacional. Santos (2014) corroborando o entendimento dos autores deste artigo, ressalta a importância dos insumos derivados de ETR para inúmeros projetos de defesa e segurança nacional. Isso seria uma política estratégica de projeção de poder, não uma questão apenas de cunho comercial. A estratégia deu-se com o “pressuposto de que a China não era só responsável pela concentração de reservas de terras raras, mas também detém total domínio do processo de manufaturamento, com importantes repercussões para a indústria bélica” (LEITE; ARAÚJO, 2015; ROBINSON, 2011).

Consequência da postura adotada pela China é a oscilação de preços provocada pela alteração na cota de exportação para os países consumidores dos insumos. Dada a estratégia adotada pela China, observa-se o aumento da dependência e carência dos países, especialmente os desenvolvidos, e seus centros industriais da importação dos recursos (insumos) essenciais para manutenção de suas indústrias militares e dos setores de produtos finais de alta tecnologia (base do desenvolvimento destas economias). Logo observou-se mudanças expressivas na configuração das agendas nacionais de países que não possuem reservas ou possuem reservas não exploradas.

Este processo teve como resultado as reclamações destes países junto à OMC via OSC (OMC, 2015).

Em março de 2012 foi proposta uma disputa na OMC contra a China. Os demandantes alegaram que a China descumpriu os artigos VII, VIII, X e XI do GATT 1994, além dos parágrafos 2(A)2, 2(C)1, 5.1, 5.2, 7.2, 8.2 e 11.3

da Parte I do Protocolo de Acesso da China à OMC, bem como das obrigações firmadas no parágrafo 1.2, Parte I do mesmo Protocolo (REIS, 2017).

Segundo relatório (OMC, 2015), o litígio proposto por EUA, União Europeia e Japão contra a China dizia respeito as restrições impostas pela última à exportação de ETR. De acordo com os demandantes, o objetivo da China ao reduzir significativamente a cota exportada dos elementos nada mais era do que privilegiar o fornecimento exclusivo dos insumos para suas próprias indústrias, de modo que essas poderiam usar tal vantagem para produzir bens tecnológicos, angariando, por conseguinte, uma maior competitividade no mercado internacional dos elementos. A China se defendia com o argumento de que as restrições eram necessárias para conservar seus recursos não-renováveis, e reduzir os efeitos colaterais causados pela exploração dos elementos em seu solo (OMC, 2015).

As conclusões do painel, em 2014 podem ser traduzidas da seguinte forma:

- (i) Deveres de Exportação: Sob seu Protocolo de Adesão à OMC China tem o direito de aplicar direitos de exportação para apenas os 84 produtos listados em um anexo ao protocolo. Estes materiais não estavam nessa lista. Por isso a China não pode invocar o artigo XX do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) para estes materiais sob quaisquer condições;
- (ii) Quotas de Exportação: Quotas de exportação da China não podem ser justificadas sob o Artigo XI: 2 (a) do GATT como sendo aplicadas temporariamente para aliviar uma escassez crítica de produtos alimentares ou outros produtos essenciais. Nem poderiam ser justificadas as quotas nos termos dos artigos XX (b) ou XX (g), que se referem, respectivamente, para a necessidade de “proteger humana, animal ou vegetal vida ou a saúde” e à “conservação dos recursos naturais não renováveis, se tais medidas são feitas aplicadas juntamente com restrições à produção ou consumo interno” (ANDREWS-SPEED, 2012, p. 1, tradução nossa).

Em 2015, um novo relatório foi emitido sobre a situação dos ETR no mundo. A atualização desse relatório salientava o texto introdutório do artigo XX advertindo que medidas restritivas no comércio internacional não devem constituir “um meio de discriminação arbitrária ou injustificável entre países” (OMC, 2015). Logo, os argumentos apresentados pela maior ofertante e réu do painel, a China, foram refutados pela OMC e a tríade encerrou o painel como vencedora da lide.

Todavia, reforçando sua preponderância no setor, a China continuou buscando ultrapassar com sucesso os países mais avançados da indústria das *commodities* estratégicas (MANCHERI, 2014). Como salienta Melo (2017, p. 236), a derrota chinesa no painel da OMC e o redução das restrições às exportações impostas pela China impactaram na redução dos preços após seu período de pico (2011). Contudo, não se espera que este preço caia mais visto a tendência mundial de elevação do consumo destes insumos. O cenário fica mais incerto quando se insere na equação de análise a guerra comercial entre EUA e China, intensificada em 2019.

Naturalmente, a postura chinesa produziu uma série de efeitos colaterais. Após anunciar e aplicar as restrições sobre a cota de exportação, a China despertou a desconfiança de seus principais demandantes de matérias-primas. Até que ponto ainda era confiável manter-se dependente das importações chinesas?

Sobre esse questionamento, não se pode negar que a derrota da China no painel da OMC sobre os ETR gerou sérias discussões sobre temas importantes, como soberania e independência dos países membros da organização no tocante ao uso de seus recursos naturais. Ademais, essa resposta tornou-se ainda mais clara a partir da própria reação do comércio internacional, quando os atores, antes dependentes integralmente das exportações chinesas, passaram a diversificar suas fontes. Logo, além de inédito no comércio internacional dos ETR, esse processo de readaptação pode ser observado também por uma ótica estratégica para as relações internacionais.

Por seu turno, ainda em dezembro de 2014, China e EUA chegaram a um acordo sobre o caso dos ETR, com a primeira se comprometendo a reformar sua política para o setor até maio de 2015. Essa mudança de posicionamento adotada pela China representou um passo na direção do encerramento do conflito. Ainda assim, à época, analistas salientaram que, apesar da mudança acordada entre ambos os Estados, a China iria seguir exercendo um intenso controle sobre o mercado dos metais estratégicos, administrando-o conforme seus interesses.

Curiosamente, apesar de ter se comprometido a encerrar as restrições até maio de 2015, em janeiro de 2015 a China confirmou a eliminação das restrições à exportação dos 17 elementos estratégicos. Essa medida foi anunciada após uma disputa que durou dois anos na OMC. Consequentemente, embora a China continue mantendo seu controle sobre o mercado dessas commodities, o Estado se comprometeu a não limitar o volume das exportações (LEITE; ARAÚJO; PAUTASSO, 2017).

Contudo, após a disputa na OMC houve o florescimento de um robusto mercado clandestino dos ETR. De fato, é provável que as restrições chinesas tenham contribuído para tal cenário. Todavia, desde meados de 2014, por meio de medidas anunciadas pelo governo, a China já demonstrava a intenção de aumentar seu controle sobre o mercado através de uma maior concentração no setor. Era incerto, entretanto, qual seria o impacto dessa política chinesa sobre o mercado das *commodities* e sobre o conjunto de reações da política internacional nos anos seguintes.

Com as retaliações por parte dos países demandantes do painel da OMC, e de teor igualmente crítico, a China, ao distanciar-se do cenário analisando-o de forma estratégica, aprimorou a ideia de, quando necessário, mudar suas jogadas no tabuleiro geopolítico, adequando-se ao cenário imposto. A partir de uma releitura de um cenário que se encontra em constante mutação, a China concebeu e implementou ao longo do recorte temporal e para além dele, um plano estratégico que tem levado o país a controlar o atual mercado mundial de minérios estratégicos de terras raras, embora, conforme Schimd (2019) mostre, seus maiores importadores tem buscado desenvolver alternativas ao fornecimento chinês.

Considerações Finais

O caso das ETR é emblemático na estratégia chinesa em traduzir sua ascensão econômica em geopolítica, ancorada em sua política industrial e comercial. Embora a China esteja consolidada como o país que

mais ampliou o grau de atração de investimentos diretos estrangeiros, desde os anos 1990, o investimento agregado no país no setor de exploração e refino das *commodities* ainda é maciçamente doméstico.

A utilização dos ETR como instrumento de poder econômico da China pode ser justificada com base em três posicionamentos do próprio Estado, quais sejam: 1. Sua preocupação pertinente com o meio ambiente, justificada pelos altos índices de poluição e de enfermidades acometidas decorrentes dessa; 2. O viés econômico oriundo da comercialização dos elementos em sua forma final, como produtos altamente tecnológicos – a China deixaria de ser exportador primário, e passaria a comercializar produtos com porcentagens dos elementos em seu molde final, e; 3. O viés político resultante desse protecionismo, variável importante no que diz respeito ao poder de barganha oriundo da monopolização dos ETR e o uso dos mesmos como moeda de troca. Em suma, deter o monopólio e a produção dos ETR mostrou-se como o melhor procedimento a ser adotado para exercer poder promovendo uma influência real sobre o comportamento dos demais Estados que dependem das exportações chinesas dos metais estratégicos.

Essa visão longínqua tem produzido resultados para a indústria chinesa. Todavia, o maior desafio a ser enfrentado hoje pela China ainda é conseguir penetrar nos mercados mais sofisticados de eletrônicos, energia verde, defesa e outros setores estratégicos. Observa-se que em alguns casos isso já aconteceu mediante o progresso alcançado nos setores de computação e no mercado de energia eólica, onde o controle chinês sobre o fornecimento de TR tem oferecido vantagens corporativas. Destarte, outros progressos ainda dependem da tendência tecnológica chinesa, e, o mais importante, de como o resto do mundo lidará com essa tendência. Até porque, assim como o Estado chinês tem buscado aproveitar sua base de matérias-primas de terras raras para promover o avanço técnico em setores estratégicos, os países dependentes de terras raras têm buscando fontes não-chinesas e investindo em tecnologias menos dependentes de terras raras. Após o anúncio das restrições, o Japão, por exemplo, passou a dedicar um enorme esforço para abrir novas fontes de fornecimento contra a contingência chinesa (SCHIMID, 2019).

O resultado desse cenário é que com as retaliações por parte dos países demandantes do painel da OMC, e de teor igualmente crítico, a China distanciou-se do cenário, analisando-o de forma estratégica. A partir de uma releitura de um cenário que se encontra em constante mutação, a China concebeu e implementou um plano estratégico que tem levado o país a controlar o atual mercado mundial de minérios estratégicos de terras raras e continuar estável em seu posto de monopolista na exportação dos elementos.

Curiosamente, embora o quadro ambiental chinês aponte para uma reversão do modelo de desenvolvimento, a China tem buscado avançar na superação das contradições ambientais que as circundam. Entretanto, nessa perspectiva a dinâmica do desenvolvimento e a imprevisibilidade do progresso tecnológico com vistas à inversão de habilidades recomendam certa cautela no desenho de um cenário ambiental sombrio para os próximos anos.

Destaca-se, assim, que a China perseguiu uma estratégia clássica de desenvolvimento pioneira de outras grandes potências industriais, não tem se limitando a exportações de recursos naturais, visando ampliar seu poder econômico e geopolítico, buscando obter vantagens competitivas em indústrias de alto valor agregado. Nesse cenário, as divergências com outras potências têm sido habilmente manobradas, uma vez que o Estado vem arquitetando estratégias de adaptação às transformações geopolíticas inerentes a conjuntura apresentada – na qual se inclui um investimento considerável por parte de outros Estados que possuem reservas de ETR em sua exploração e comercialização, ainda que essa medida demande um planejamento de longo prazo por parte destes.

Referências

- ALEXANDER, Simões. **The Observatory of Economic Complexity**. [201-]. Disponível em: <https://atlas.media.mit.edu/en/>. Acesso em: 29 jan. 2018.
- ANDREWS-SPEED, Philip. **The Rare Earth Case against China at the WTO: Who Wins?** Transatlantic Academy, 2012.
- CARDOSO, S; PAZETTI, J; SANTOS, R. Terras raras: a China e o papel da governança global. **Electronic Journal of Economic Sociology Studies**, v. 4, n. 2, 2014.
- CHINA STATE COUNCIL. **Instruction for mineral resource development**. Beijing, China, 2006.
- CHINA. Embaixada da República Popular da China no Brasil. **China responderá queixa sobre terras raras diante da OMC**. Brasília, 2012.
- COLLIER, P; HOEFFLER, A. Greed and Grievance in Civil War. **Oxford Economic Paper**, v. 56, n. 42004.
- COPPEL, E. **Rare Earth Metals and U.S. National Security**. American Security Project, 2011.
- CORNELL, D.H. Rare earths from supernova to superconductor. **Pure and Applied Chemistry**, v. 56, n. 12, 1993.
- EGLIN, M. **'China's entry into the WTO with a little help from the EU'**. International Affairs, 1997.
- EUROPEAN COMMISSION. **Tackling the challenges in commodity markets and on raw materials**. Brussels, 2011. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0025:FIN:en:PDF>. Acesso em: 01 jul. 2017.
- FRANÇA, Martha. **Terras que Valem Ouro**. Disponível em: <http://www.cetem.gov.br/clipping/terrara-unesp-ciencia.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2017.
- FRIEDEN, Jeffry A; LAKE, David A. **International political economy: perspectives on global power and wealth**, 2000.
- FUSER, I. Os recursos energéticos e as teorias das relações internacionais. In: HAGE, J.A. (org.). **A energia, a política internacional e o Brasil**. São Paulo: Instituto Memória, 2010.
- GAMBOGI, Joseph. **Mineral Commodity Summaries**. United States: U.s. Geological Survey, 2015.
- GERALDO, Michelly. **A securitização da política energética nas relações internacionais a partir dos anos 1970**. 2012. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/sebreei/2012/wp-content/uploads/2013/01/Michelly-Sandy-Geraldo.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.
- GEOLOGY.COM. The Geology of Rare Earth Elements. Republished from: *The Principal Rare Earth Elements Deposits of the United States*, USGS Scientific Investigations Report 2010-5220. Disponível em: <https://geology.com/usgs/ree-geology/>. Acesso em: set. 2019.
- GILPIN, Robert. **War and change world politics**. New York: Cambridge University, 1981.
- GONÇALVES, R. **Economia Política Internacional**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.
- HUMPHRIES, M. **Rare Earth Elements: The Global Supply Chain**. Washington: Congressional Research Service, 2013.
- HURST, C. **China's Rare Earth Elements Industry: What can the west learn?** Institute for the Analysis of Global Security – IAGS, Washington, 2010.

IEDI. Uma comparação entre a agenda de inovação da China e do Brasil. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2011.

JEPSON, N. A 21st century scramble: South Africa, China and the rare earth metals industry. **Occasional Paper**, nº 113, 2013. Disponível em: <https://scholar.sun.ac.za/handle/10019.1/21176>. Acesso em: mai. 2020.

JHA, Saurav. **China's Rare Earths Advantage**. 2014. Disponível em: <http://thedi-plomat.com/2014/04/chinas-rare-earths-advantage>. Acesso em: 29 nov. 2017.

KALANTZAKOS, Sophia. **China and the geopolitics of rare earth**. NY: Oxford University Press, 2018.

KAY, Cristobál. Teorias estruturalistas e teoria da dependência na era da globalização. In: MARTINS, Carlos Eduardo; SOTELO VALENCIA, Adrian (Org.). **A América Latina e os desafios da globalização: ensaios dedicados a Ruy Mauro Marini**. São Paulo: Boitempo, 2009.

KEOHANE, Robert O.; NYE JR, Joseph S. **Power and Interdependence**. International Organization, v. 41, n. 4, 1989.

KLARE, Michael. **The new geopolitics of energy**. New York: The Nation, 2008. Disponível em: <http://www.thenation.com/article/new-geopolitics-energy>. Acesso em: 14 nov. 2017.

KREMER, J. **Towards a new Understanding of Structural Power – Theoretical Consideration**. Edinburgh: International Studies Conference, 2012.

LAPIDO-LOUREIRO, F. E. **O Brasil e a reglobalização da indústria das terras raras**. CETEM / MCTI. Rio de Janeiro, 2013.

LEITE, A.C.; ARAÚJO, M.C.; PAUTASSO, D. O poder de barganha político chinês e o reordenamento político e econômico global: a macroestratégia e a inversão de habilidades no caso das terras raras. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 6, p. 307-225, 2017.

LEITE, A.C.C. **O projeto de desenvolvimento econômico chinês – 1978-2008: a singularidade de seus fatores políticos e econômicos**. 2011. 219 f. Tese de (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

LEITE, A.C.C.; ARAÚJO, M.C. Elementos de terras raras como instrumento de Smart Power da China. **Estudos Internacionais**, vol 3, 2015.

LEVKOWITZ, L., Beauchamp-MUSTAFAGA, N. **China's rare earths industry and its role in the international market**. U.S.–China Economic and Security Review Commission Staff Backgrounder, 2010.

LIMA, P.C. Terras Raras: a importância de um plano estratégico. **Estudos & Pesquisas. Caderno As Legis**, 2011.

LYNAS CORPORATION. **The path from here: Annual Report (2013)**. Disponível em: <https://www.lynascorp.com/wp-content/uploads/2019/05/130901-Annual-Report-2013.pdf>. Acesso em: out. 2017.

MACHADO, C.; LOURENÇO, N. **Mudança global e geopolítica dos recursos naturais**, 2012. Disponível em: http://www.igbpes.org/files/Carlos_MachadoMudanca_Global_e_Geopolitica_dos_Recursos_Naturais.pdf. Acesso em 25 abr. 2018.

MANCHERI, N. Does the WTO ruling against China on rare earths really matter? **East Asia Forum: Economics, Politics and Public Policy in East Asia and the Pacific**. Tokyo University, 2014.

MANCHERI, Nabeel. **World trade in rare earths Chinese export restrictions and implications**. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/283464807>. Acesso em: 20 mar. 2018.

MASSARI, S; RUBERTI, M. **Rare earth elements as critical raw materials: Focus on international markets**. Resources Policy, Lecce, n. 38, 2012.

MEDEIROS, C.A.; TREBAT, N.M. Transformando Recursos Naturais em Vantagem Industrial: o Caso da Indústria de Terras Raras na China. **Brazil. J. Polit. Econ**, vol.37, nº3, 2017.

MELO, F. R. A geopolítica das Terras Raras. **Rev. Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 12, n. 2, 2017.

MELO, Filipe Reis; DIAS, Hamana Karlla Gomes. A disputa por recursos estratégicos militares chega à OMC. **Boletim Meridiano** 47, v.16, n.151, 2015, p. 37-45.

MORENO, C. **O Brasil made in china: para repensar as reconfigurações do capitalismo contemporâneo**. SP: Fundação Rosa Luxemburgo, 2015.

- MORRISON, W.M.; TANG, R. **China's Rare Earth Industry and Export Regime: Economic and Trade Implications for the United States**. US: Congressional Research Service, 2012.
- NAMIBIA RARE EARTHS INC. **How Are Rare Earths Used?** Disponível em: <<http://www.namibiarareearths.com/rare-earths-industry.asp>>. Acesso em: 29 jul. 2017.
- NAMIBIA RARE EARTHS INC. **What are Rare Earths?** Disponível em: <<http://www.namibiarareearths.com/rare-earths.asp>>. Acesso em: 29 nov. 2017.
- NYE, Joseph. **O futuro do Poder**. Trad. Magda Lopes. São Paulo: Benvirá, 2012.
- OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY: [2016]. Disponível em: <https://atlas.media.mit.edu/en/>. Acesso em: 29 jun. 2019.
- OLIVEIRA, H. Brasil e China: uma nova aliança não escrita? **Rev. bras. polít. Int.**, 2010.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum (China - Rare Earths): WT/DS431, WT/DS432 e WT/DS433**. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds431_e.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.
- PETERS, S. Coercive western energy security strategies: 'resource wars' as a new threat to global security. **Geopolitics**, vol. 9, n° 1, 2004.
- RAMOS, Leonardo; GARCIA, Ana; PAUTASSO, Diego; RODRIGUES, Fernanda. A decade of emergence: the BRICS institutional densification process. **Journal of China and International Relations**, v. 6, n. 1, p1-15. Pequim: JCIR, 2018
- REIS, F. M. A geopolítica das terras raras. **Carta Internacional**, v. 12, n. 2, p. 219 - 243, 2017.
- REPORTLINKER. **Rare Earth Market Reports 2016**. Disponível em: <https://www.reportlinker.com/d0120679652/Global-Rare-Earth-Industry.html?pos=1>. Acesso em: 1 jan. 2018.
- RESEARCH IN CHINA. **China Rare Earth Permanent Magnet Industry Report, 2009-2010**. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/39656865/China-Rare-Earth-Permanent-Magnet-Industry-Report-2009-2010-Research-in-China>. Acesso em: 20 abr. 2018.
- ROBINSON, Michael A. **Rare earths provide critical weapons support**. [S.l.]: Defense Media Network. Apr. 2011. Disponível em: <<http://www.defensemedianetwork.com/stories/rareearthspvprovide-critical-weapons-support/>>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- ROCIO, M; SILVA, M; CARVALHO, P; CARDOSO, J. **Terras-raras: situação atual e perspectivas**. BNDES Setorial, n° 35, 2013. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/BNDES_Setorial/201203_11.html. Acesso em: 20 abr. 2018.
- SANTOS, C.J. **A disputa sino-estadunidense na OMC e a importância das terras raras na indústria de defesa**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.
- SCHMID, M. Mitigating supply risks through involvement in rare earth projects: Japan's strategies and what the US can learn. **Resources Policy**, 63, art. no. 101457, 2019.
- SERRA, O. Terras raras: Brasil x China. **Journal of the Brazilian Chemical Society**, São Paulo, 2011.
- STRANGE, Susan. **States and Markets**. London: Pinter Publishers, 1994.
- TSE, Pui-Kwan. **China's rare-earth industry**. U.S. Geological Survey Open-File Report, 2011.
- UNITED STATE GEOLOGICAL SURVEY. **Mineral commodity summaries rare earths**. Reston: USGS, 2019.
- WALL, David. 'China as a trade partner: threat or opportunity for the OECD?' **International Affairs**, v. 72, n. 2, 1996.
- WUBBEKE, J. Rare earths in China: policies and narratives of reinventing an industry. **Resources Policy**, 2013.
- YERGIN, Daniel. **Abusca: Energia, segurança e a reconstrução do mundo moderno**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.



¿Nuevos acentos en la cooperación entre China y América Latina - Una oportunidad para América Latina salir de la “trampa de desarrollo”?

New accents in cooperation between China and Latin America - An opportunity for Latin America to get out of the „DEVELOPMENT trap“?

Novos sotaques na cooperação entre China e América Latina - Uma oportunidade para a América Latina sair da “armadilha do DESENVOLVIMENTO”?

1. Prof.Dr., politólogo, Ex-Director del GIGA Instituto de Estudios Latinoamericanos en Hamburgo, desde 2018 Independent Scholar, Berlin, Número ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0101-1222>. E-mail: kbodemer@t-online.de

Klaus Bodemer¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2020v8.n3.p174

Recebido em: 26 de novembro de 2019

Aceito em: 27 de julho de 2020

RESUMEN

Partiendo del nuevo mapa geopolítico y - económica mundial, el artículo pregunta si la creciente cooperación entre China y los países al Sur del Río Grande ofrece a la región la oportunidad salir de la trampa de desarrollo de su modelo extractivista, vigente desde la época colonial hasta la presente, e insertarse más activamente en la economía y política mundial. Recapitulamos por este fin en una primera parte el auge espectacular de China desde el aislamiento en la era Mao Tsetung hasta el “*opening up*”. En la segunda parte analizamos con más detalle el cambio de rumbo de la estrategia de desarrollo bajo la presidencia de Xi Jinping y sus reflejos en las relaciones con América Latina, en un contexto hemisférico, caracterizado por un creciente desinterés del gobierno norteamericano en la región. Finalmente discutimos las consecuencias de la oferta china para América Latina y su inserción internacional bajo el hilo conductor de un desarrollo sustentable. Desde el punto de vista teórico recurrimos a planteamientos del inter- /transregionalismo, del *neo-realismo*, el *social-constructivismo* y el concepto del *two level game*.

Palabras clave: Globalismo descentrado. Consenso de *commodities*. Estrategias de desarrollo chinas. Relaciones chino-latinoamericanas.. Trampa de desarrollo.

ABSTRACT

Based on the new geopolitical and economic map of the world, the article asks if the growing cooperation between China and the countries south of the Rio

Grande offers the region the opportunity to get out of the development trap of its extractive model, in force since colonial times until the present, and to insert itself more actively in the world economy and politics. To this end, in the first part we recapitulate the spectacular rise of China from its isolation in the Mao Tsetung era to the „opening up“. In the second part, we analyze in more detail the change of direction of the development strategy under the presidency of Xi Jinping and its reflections on relations with Latin America, in a hemispheric context characterized by a growing disinterest of the U.S. government in the region. Finally, we discuss the consequences of the Chinese offer for Latin America and its international insertion under the thread of sustainable development. From the theoretical point of view, we resort to approaches of inter/transregionalism, neo-realism, social-constructivism and the concept of the two level game.

Keywords: Decentralized Globalism. Commodity consensus. Chinese development strategies. Chinese-Latin American relations. Development Trap

RESUMO

Partindo do novo mapa do mundo geopolítico e econômico, o artigo pergunta se a crescente cooperação entre a China e os países ao sul do Rio Grande oferece à região a oportunidade de sair da armadilha do desenvolvimento de seu modelo extrativista, em vigor desde a época colonial até o presente, e de se inserir mais ativamente na economia e na política mundial. Para este fim, a primeira parte deste relatório resume a espetacular ascensão da China do isolamento na era Mao Tsetung para a „abertura“. Na segunda parte, analisamos com mais detalhes a mudança de direção da estratégia de desenvolvimento sob a presidência de Xi Jinping e suas reflexões sobre as relações com a América Latina, num contexto hemisférico caracterizado por um crescente desinteresse do governo dos EUA na região. Finalmente, discutimos as consequências da oferta chinesa para a América Latina e sua inserção internacional sob o fio do desenvolvimento sustentável. Do ponto de vista teórico, recorremos a abordagens de inter/transregionalismo, neo-realismo, sócio-constructivismo e ao conceito de jogo de dois níveis.

Palavras-chave: O globalismo fora do centro. Consenso sobre as mercadorias. Estratégias de desenvolvimento chinesas. Relações entre a China e a América Latina. Armadilha de desenvolvimento

Introducción: la emergencia de múltiples centros de poder sin un liderazgo global

Somos hoy testigos de un vertiginoso proceso de cambios en el ámbito internacional, caracterizado por la emergencia simultánea de múltiples centros de poder con aspiraciones regionales y globales y de la falta de un liderazgo global (STEWART, 2014, pp 5 y s). Vivimos, siguiendo a Ian Bremmer, ni en el mundo G8, ni G20, sino más en el mundo G-Zero (BREMMER, 2013, p.5). Estamos asistiendo al inicio de una nueva época, de carácter más expoliador en términos de derechos y en la que se abre un nuevo escenario a escala regional y global, más atomizado e imprevisible. Es, parafraseando el título de un libro de Ian Bremmer: “*Every Nation for Itself*” (BREMMER, 2012) - un “*mundo no gobernado*” (*Unruled World*) (STEWART, 2014). El centro de gravedad de poder mundial se traslada, paulatinamente, del Oeste al Este_o, más

concreto, del triángulo, formado por los EE.UU, la UE y Japón a los poderes emergentes del Sur, en primer lugar China y – con distancia – India, Brasil y África del Sur y algunos países de “segunda línea” como Indonesia, Turquía, México, Colombia y Argentina (entre otros). Como resultado de este proceso, la brecha de poder que ha servido durante siglos como el fondo para un orden internacional “centro – periferia” se está achicando y va a ser paulatinamente reemplazado por un orden descentrado, en el cual ninguna potencia – y eso es un fenómeno nuevo - o red de potencias es preeminente. Este nuevo mundo tiene el efecto que las diferencias ideológicas entre las grandes potencias se están reduciendo cada vez más y la brecha entre centro y periferia se está achicando (BUZAN, LAWSON, 2014, p. 72). La falta de una alternativa más allá del capitalismo lleva con sigilo una cierta convergencia entre los grandes rivales, lo que significa, por ejemplo, que China es en los hechos ni un enemigo ni un amigo de Estados Unidos, la potencia durante décadas dominante, más bien ambas cosas: económicamente un socio y competidor, políticamente un rival. Eso es, siguiendo otra vez a Buzan y Lawson, un buen mensaje. Lo menos positivo es por otro lado el hecho de que, si bien los Estados se apoyan en recursos de poder comparables, estos están incrustados en un amplio espectro de estructuras de gobernanza, lo que coloca en el centro de atención la pregunta cómo se puede gestionar las relaciones entre los cuatro diferentes tipos de gobernanza capitalista: el liberal, el socialdemócrata, el autoritario competitivo y el autoritario estatal (BUZAN, LAWSON, 2014, 72). Se trata de una diferenciación de tipo- ideal que se manifiesta en la realidad más bien como un *continuum*, porque la mayoría de los Estados son en la realidad híbridas, formas mezcladas. La consecuencia del globalismo descentrado en un mundo de un capitalismo universalizado es que no existe una visión única sobre la combinación de sus tres componentes: el capitalismo industrial, los Estados racional-burocráticos y las ideologías de progreso. Cada de las cuatro variantes de capitalismo ofrece otras respuestas y cada variante tiene ventajas y desventajas/debilidades con respecto a los objetivos perseguidos: eficiencia, bienestar con equidad, estabilidad política, y cohesión social (véase los detalles al respecto en BUZAN, LAWSON, 2014, pp.78-83). La mayoría de las agencias multilaterales, también aquellas bajo leyes internacionales, carecen de poder real para forzar el cumplimiento con decisiones colectivas. Lo que vale como gobernanza es, por lo tanto, un grosero *patchwork* de instituciones formales e informales.

Las dinámicas principales en el orden mundial emergente de un globalismo descentrado son el relacionamiento entre formas competitivas de gobernanza capitalista y la reconfiguración del Sur Global (WOERTZ, 2016). Puesto que todas las potencias capitalistas tienen el interés que la economía mundial sigue funcionando, sus relaciones mutuas van a ser tanto cooperativas como competitivas. En las palabras de Buzan y Lawson. “While capitalism has become the only game in town, no single form of capitalism has sufficient legitimacy or power to assert hegemony. Indeed, any attempt to do so is likely to see everyone lose” (BUZAN, LAWSON, 2014, p. 91).

Enfoques analíticos

Partiendo del posicionamiento de América Latina como actor colectivo en este contexto internacional, preguntamos en los párrafos siguientes si la creciente cooperación entre China y América Latina, fruto del auge del dragón asiático en las últimas décadas y sus cambiantes estrategias de desarrollo, ofrecen a la región la oportunidad salir de la trampa de desarrollo de su modelo extractivista, vigente desde la época colonial hasta la presente, e insertarse más activamente en la economía y política mundial. Recapitulamos por este fin en una primera parte estenográficamente el auge económico espectacular de la potencia asiática en las últimas décadas. Un interés particular merece al respecto el cambio de rumbo de la estrategia de desarrollo interno bajo la presidencia de Xi Jinping y sus reflejos en las relaciones con América Latina en un contexto hemisférico, caracterizado por un creciente desinterés del gobierno norteamericano en la región. En estas relaciones multiniveles nos interesa en primer lugar aquellas de tipo inter- o transregional, documentadas y divulgadas en diferentes *strategy papers* por el gobierno chino². Finalmente discutimos las consecuencias estratégicas de la oferta multinivel y multisectorial china para América Latina y su inserción internacional activa bajo el hilo conductor de un desarrollo sustentable.

Desde una perspectiva teórica nos sirven en primer lugar variables de cuatro ofertas analíticas de la subdisciplina Relaciones Internacionales: el neorealismo que parte del supuesto de un sistema internacional anárquico y de juego de suma cero, donde las unidades de acción son estados nacionales soberanos cuyos objetivo general es el mantenimiento de seguridad, tanto militar, como económica y social (como instrumentos de poder blando, *soft power*) y cuyos principios de acción son caracterizados por la perspectiva de poder, los intereses nacionales y el equilibrio, la competencia, la formación de bloques y conflictos económicos (MORGENTHAU, 1948; WALTZ, 1979)³. El segundo enfoque es el inter- o transregionalism, una forma específica del bi-regionalismo, que puede cubrir diferentes formas de política exterior de un régimen regional (véanse al respecto HÄNGGI, 2006, pp.1-62). En nuestro caso interesa la variante de cooperación de América Latina como actor colectivo (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños / CELAC y el Foro China-CELAC), un grupo de países (por ejemplo Mercosur, la Alianza del Pacífico, AP) o el mecanismo de Cumbres con una potencia externa, en nuestro caso, China. Un tercer concepto valioso para comprender mejor el objeto de nuestro estudio es el social constructivismo que comprende la realidad internacional, en nuestro caso, las relaciones entre América Latina y China, como una construcción social, como un proceso contingente, abierto a la transformación. El concepto parte del presupuesto que lo que comprendemos como “realidad” no se manifiesta por su misma, es más bien siempre construida por la manera como actuamos con otros, cuales son percepciones comunes sobre el mundo y como experimentamos nuestro ambiente. Relaciones internacionales son, por lo tanto, según este enfoque en gran parte constituidas más allá de factores materiales por factores inmateriales como ideas, normas, identidades, son procesos comunicati-

2. Un análisis detallado de la cooperación chino con los países particulares en América Latina excedería el marco de este artículo.

3. Este enfoque es más idóneo para el análisis del comportamiento de un sistema centralista y autoritario como el chino que para regímenes democráticos con su pluralismo de actores políticos y *VETO players*.

4. Sé que la calidad de América Latina como actor colectivo en el ámbito internacional, su *actorness*, es muy reducida y se restringe en gran parte al nivel discursivo y simbólico. Sin embargo, los diferentes *poliypapers* del gobierno chino, que describen la estrategia china hacia América Latina se dirigen a América Latina como región. Actores latinoamericanos de peso que disponen realmente sobre los recursos materiales e inmateriales necesarios para actuar globalmente son de hecho en América Latina solo Brasil y México (al respecto véase BODEMER, 2019).

vos, caracterizados por discursos y convicciones (WENDT, 1999; ONUF, 1989; MÜLLER, 1994)

Los cuatro conceptos analíticos no son excluyentes, iluminan y hacen comprender más bien diferentes aspectos de la realidad que analizamos. El interregionalismo es, por ejemplo, como Gilson ha subrayado, una construcción sociopolítica, constituida por interacciones interregionales desarrolladas a través de la comunicación mutua y la percepción del “otro” (GILSON, 2005) Los argumentos realistas y neorealistas se centran en el poder y el equilibrio como características esenciales de las relaciones inter - y transregionales. El enfoque constructivista busca, finalmente, los efectos indirectos, el aprendizaje institucional y los factores cognitivos que explican la construcción de la identidad del actor colectivo y de su contraparte y sus proyecciones exteriores.

El posicionamiento actual de América Latina en el ámbito internacional

Tomando en cuenta la geografía política y económica, anteriormente esbozada, ¿Dónde se encuentra América Latina?⁴ No hay dudas que la región ha consolidado durante los últimos quince años su posición en un escenario internacional caracterizado por la crisis o el estancamiento de las economías más industrializadas y el auge de los países emergentes del Sur. El *Leitmotiv* de esta etapa es el llamado “*Consenso de Commodities*”, percibido como una alternativa al “Consenso de Washington” de Estados Unidos (RAMO, 2004) y basado en la exportación de bienes primarios a gran escala. El interés de China se concentró al respecto en megaproyectos extractivos (mega-minería, explotación petrolera), la construcción de mega-represas y el nuevo capitalismo agrario con su combinación de transgénicos y agro-tóxicos, entre otros. La capacidad de crecimiento de América Latina es hoy condicionada por una restricción externa derivada de las limitaciones para financiar la inversión y recurrentes crisis de balance de pagos. La participación de la región en las exportaciones mundiales de bienes y servicios y las cadenas de valor permanece estancada y su cuota en los intercambios de bienes de alta tecnología y servicios modernos sigue siendo reducida. Apesar de ciertos logros que se observan respecto al contenido de tecnología y conocimiento de las exportaciones, estos avances no alcanzan para permitir acortar las brechas de productividad que separan a las economías de la región de los mercados más competitivos (KACEF, BALLESTRY, 2014). La integración regional, tanto de los regímenes tradicionales (Mercosur, Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América /ALBA; Comunidad Andina), como el llamado “regionalismo autónomo latinoamericano” o “regionalismo desafiante” (CELAC, Unión de Estados Suramericanos /UNASUR) (PRECIO CORONADO, 2013) está estancada o en plena crisis. Los nuevos gobiernos de centro-derecha o derecha priorizan, como el actual gobierno norteamericano, el bilateralismo. En resumen, una presencia regional coherente y concertada de América Latina en la arena internacional (y hacia China) parece hoy más lejana que nunca. Plataformas de concertación como la CELAC y el Foro China-CELAC son intentos para corregir estos déficits, sus alcances, sin embargo, frente a la creciente fragmentación de la región más bien modestos.

El auge espectacular de China – del aislamiento al “opening up”

Uno de los fenómenos geopolíticos y geoeconómicos más espectaculares de las últimas décadas es sin duda el auge de China. Podemos distinguir al respecto desde el cambio del siglo y siguiendo a Myers, tres etapas (MYERS, 2016, p. 28; GALLAGHER, 2017 distingue 5 fases). La primera comienza con la post-Mao agenda, llamada “*reforma y apertura*” (“*reform and opening up*”) que fue implementada en el año 1978/79 por Deng Xiaoping e incluyó la introducción incremental de principios de mercado y un (aún moderado) compromiso internacional. Durante las cuatro décadas antes de Deng, la República Popular de China fue, vista desde afuera, prácticamente inexistente. Su *output* económico fue más modesto que aquel de países mucho más pequeños, por ejemplo España o los Países Bajos. Empresas privadas fueron prohibidas en la economía, centralmente planificada antes de 1978⁵. Deng inició una serie de profundas reformas económicas, sociales y políticas y lanzó su programa de las *Cuatro Modernidades* (Agro, Defensa Nacional, Industria y Ciencia y Tecnología). Las unidades productivas ganaron mayor autonomía y el sistema de terminación de precios mayor flexibilidad. Ambos factores fueron claves para el incremento de los niveles de productividad de la industria en China. Las medidas de reforma fueron acompañadas por una creciente apertura comercial y la creación de zonas económicas exclusivas en el este del país, las llamadas *Zonas Económicas Especiales (ZEE)*. Estas zonas recibieron beneficios como exención de impuestos en las producciones destinadas a la exportación, alquiler de terrenos estatales, facilidades para importar subproductos así como garantías de que estar provistos de mano de obra⁶. Como efecto, las grandes transnacionales globales emitieron importantes flujos de IED hacia estas zonas ya que encontraban convenientes su radicación allí por los bajos costos laborales. El gobierno chino exigió de los inversionistas extranjeros como contraparte la conformación de *joint ventures* con empresas estatales y una gradual transferencia de tecnología hacia grandes empresas de capital local. Paralelamente, el gobierno chino llevó la reducción de aranceles de un 56% en 1981 hasta un 11% para 2003 (SHIRK, 2007).

Las reformas de Deng llevaron a incrementos de productividad laboral por encima de los salarios durante más de 30 años y grandes superávits comerciales, altas tasas de ahorro, una agresiva política de inversión en diferentes regiones del globo e incluso a ser prestamista de muchos países de África y América Latina.

Con los pasos valientes de Deng comenzó el milagro chino. La política de atracción de inversión extranjera se amplió durante los años 90 hacia otras zonas del país con el resultado que en 2015 se encuentra ya en 500 ciudades del país (SEVARES, 2015, p.26). Como consecuencia, la economía china experimentó un crecimiento de dos dígitos durante tres décadas e incluyó la introducción incremental de principios de mercado y un (todavía moderado) compromiso internacional. Deng utilizó la frase de “lo chino para la esencia, lo occidental para lo práctico”.

Las medidas denguistas – reformas macroeconómicas, desregulación de mercados internos y la apertura a mercados internacionales -

5. Hoy, empresas privadas chinas generan en la “economía socialista de mercado de rasgos chinos” el 60% del *output* económico (FUNDACIÓN BBVA, 2010).

6. La provincia de Guangdong fue la que implementó la mayor parte de estas zonas. Shenzhen, Zhuhai, Shantou y Xiamen surgieron como proyectos piloto para la reestructuración controlada de la economía china y su transición de una economía planificada a una economía del mercado (PAPP, 2013).

7. Siguió en 2009 la adhesión del país al Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) lo que le ha posibilitado invertir en grandes proyectos regionales de infraestructura (BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, 2009.)

fueron promovidas después por los sucesores de Deng, Jiang Zemin y Zhu Rongji con el objetivo principal conseguir divisas para financiar el programa de desarrollo económico. Las reformas fueron radicalizadas bajo el lema de una “economía de mercado socialista”. La cantidad de empresas estatales se redujo sustancialmente, los impuestos a importaciones bajaron. En 1999 fue promulgado la estrategia “going out”, apuntando a responder a la creciente demanda interna de recursos naturales, establecer nuevos mercados externos y fortalecer la competitividad de las empresas chinas. Como consecuencia de estas innovaciones estratégicas, las relaciones económicas birregionales expandieron considerablemente durante las décadas 90 y 2000 (detalles en CEPAL, 2008).

La llegada del siglo XXI llevó una serie de cambios y cuestionamientos sobre el papel que China desempeña. Un dato remarcable en este camino fue la adhesión de China a la OMC en 2001⁷ con la cual el país adquirió un mejor acceso a los mercados occidentales. Adicionalmente, la demanda china por productos básicos desde América Latina y otras regiones subió cuando nuevas políticas económicas y sociales llevaron a un *boom* en el área de construcción y la migración masiva de migrantes rurales hacia los centros urbanos. Como consecuencia, el porcentaje de China en las exportaciones latinoamericanas creció de 1% en 2000 a 7.6% en 2009 (ROSALES; KUWAYAMA, 2012. MOURON *et al.*, 2016). Las cifras absolutas del avance fueron aún más impresionantes: Mientras el comercio total entre China y América Latina en 2000 va a 10 mil millones de dólares, ascendió a 267 mil millones de dólares en 2013, lo que correspondió a un ascenso de 2600% (HEINE, 2017). La otra cara del acceso a la OMC fue, sin embargo, que el dragón asiático debía resignar paulatinamente muchos programas de intervención que había utilizado por décadas y adaptarse a las reglas del mercado privado. China se comprometió, en un primer escalón a abrir su sector de servicios y el agrícola a la competencia externa y luego el sector manufacturero. Los efectos de la nueva membresía de China a la OMC tenían para América Latina efectos ambivalentes. Fue, por un lado, la precondition para el auge espectacular del comercio bilateral que llenó las cajas públicas de los países latinoamericanos, ricos en recursos naturales, con divisas, perjudicó, por otro lado el sector manufacturero de estos países que fueron inundados por mercancías chinas baratas. Víctimas al respecto fueron en primer lugar Chile, Argentina y México, tres países con un sector manufacturero relativamente avanzado.

Los cambios estructurales del desarrollo chino desde los años 90 son un ejemplo elocuente de la interrelación estrecha entre política interna y externa, objeto del concepto analítico “*juego de doble nivel*” (*double level game*), arriba mencionado.

El creciente interés de China por América Latina y su reflejo en las estrategias institucionales hacia la región

Desde la adhesión china a la OMC, América Latina, una región rica en recursos naturales comenzó a interesar cada vez más a líderes políticos y empresarios chinos, a pesar de su gran distancia geográfica. La crecien-

te importancia de China como potencia emergente en la arena global fue, por otro lado, percibida al otro lado del pacífico por muchos países latinoamericanos como una oportunidad para contra-balancear la influencia norteamericana después de una década de reformas neoliberales basadas en el *Consenso de Washington* que han llevados a resultados desastrosos. El momento fue oportuno. El nuevo viento en América Latina desde 2003 en adelante, la toma del poder de gobiernos de centro-izquierda e una izquierda populista y la creciente crítica de Estados Unidos a ellos facilitaron maniobras políticas chinas en la región al sur del Río Grande, permitieron inversiones de transnacionales chinas, abrir canales de cooperación financiera y profundizar el intercambio económico tanto a través de canales oficiales como comunidades chinas en la región. Mientras los latinoamericanos registraron con mucha atención que los chinos han demostrado gran capacidad de implementación de políticas y remarcables éxitos en la distribución de ingresos y la lucha contra la degradación del medio ambiente, los chinos, por su parte, tenían una demanda sin precedentes por recursos naturales y extractivos para mantener las altas cuotas de crecimiento de los últimos años. Sus dirigentes fueron interesados por lo tanto en un acceso amplio a los recursos naturales, minerales y petróleo, de los cuales América Latina dispone ampliamente. Esta constelación de complementariedad entre las dos regiones fue percibida por ambas partes como una situación *win-win* (CESARIN, 2011, pp.17ys). China invirtió cada vez más en América Latina, aumentó su balance comercial positivo y su influencia en el ámbito internacional, si bien hasta la asunción de Xi Jinping en 2012/13 con un perfil más bien bajo, como Deng ya ha recomendado dos décadas atrás. La estrategia económica hacia afuera fue centrada a aquellos países, que, de acuerdo con la “*Tesis de los Tres Mundos*” pertenecen al Tercer Mundo, es decir Asia, África y América Latina. Según la retórica oficial, el creciente compromiso en los países al sur del Río Grande fue meramente un asunto económico sin pretensiones políticas, si bien los líderes chinos vendieron al mismo tiempo el milagro chino como un ejemplo para el mundo subdesarrollado.

El hambre china por materias primas catapultó los precios de muchos de estos productos exportados por la región y revirtió la vieja maldición de la deterioración de los términos de intercambio, según la cual los precios de las importaciones de manufacturas aumentan siempre más que los de las exportaciones de materias primas. China se convirtió desde la segunda mitad de la primera década del siglo XXI en el primer y segundo destino de exportaciones y origen de importaciones de muchos países latinoamericanos. Como resultado, el país asiático es hoy el principal consumidor mundial de productos exportados por América Latina, como trigo, soja, arroz y carne y el segundo consumidor del maíz. Se trata de una demanda que no es coyuntural porque China tiene solo el 7% de su superficie cultivable, lo cual lo convierte en un demandante estructural y de largo plazo de alimentos. (XINHUA, 2019).

La baja del crecimiento en China desde mediados de la segunda década de este siglo y nuevos acentos en la estrategia de desarrollo chino no significaron que las exportaciones latinoamericanas tradicionales no encuentran un mercado en China pero su importancia está perdiendo

peso. Una nueva y creciente clase media china está cambiando el perfil del consumo e importaciones. Paralelamente al comercio, los créditos y las inversiones chinas en la región crecieron desde el comienzo del siglo en forma exponencial. A las expectativas económicas se agregaron grandes expectativas estratégicas porque la potencia asiática fue considerada en las capitales latinoamericanas una aliada de los países periféricos, un contrapeso de frente a las potencias occidentales, en primer lugar Estados Unidos, y líder del Sur Global y sus relaciones con América Latina como parte de la cooperación Sur-Sur.

El parte de aguas en las relaciones entre la potencia asiática y América Latina se gestó en el año 2004 con una visita histórica del presidente Hu Jintao a Brasil, Chile, Argentina y Cuba. Como resultado de esta visita, el gobierno chino firmó un memorando de entendimiento con cada uno de estos países, en el cual las naciones sudamericanas le reconocen el estatus de economía de mercado. El impacto de este paso para los países latinoamericanos fue, como Oviedo ha subrayado con razón, ambivalente. Abrió a los países visitados, por un lado, la colocación de sus productos primario-extractivos al mercado chino, basada en el principio chino de “equilibrio positivo”; y como resultado recibir un alto volumen de divisas, también positivo; representó, sin embargo, también “el fracaso de la diplomacia multilateral del Mercosur, el alejamiento del protocolo de adhesión de China a la Organización Mundial de Comercio y la ideología del multilateralismo” (OVIEDO, 2006).

El apetito chino por materias primas para sostener el *boom* económico y alimentar su población tenía impactos fuertes en algunas economías latinoamericanas. China fue, por ejemplo, ya a mediados de la segunda década de este siglo el segundo mayor mercado de exportaciones de Chile (hoy el primero); el país asiático importó un quinto de su cobre y el 45% de su vino y sus frutas. Solo Brasil entregó el 45% de las importaciones chinas de soja. Ya en 2005, el 80% de las importaciones chinas de harina de pesca vino de Perú y Chile (ARNSON; MOHR; ROETT, 2011, p.1). Las reservas chinas de monedas extranjeras fueron ya en 2006 las mayores del mundo. En 2010, China adelantó a Japón y fue de aquí en adelante la segunda economía más fuerte en el mundo. Gracias al aumento espectacular del crecimiento, millones de chinos y chinas mejoraron sus condiciones de vida y un grupo significativo y creciente pasó a formar una nueva clase media y un núcleo de millonarios se insertó cómodamente en el sistema gobernado por el Partido Comunista. El creciente compromiso chino en la región fue, por otro lado, también una importante arma de coerción para el reconocimiento del estatus que Beijing ha reclamado con respecto a Taiwán y el carácter asimétrico de las relaciones mutuas.

La creciente cooperación entre China y los países de América Latina y el Caribe ha pasado desde la mitad de la primera década de este siglo por una serie de hitos o fases que caracterizan las estrategias chinas perseguidas hacia la región, expresión de un nuevo inter-o transregionalismo. Documentos institucionales al respecto son: (1) el primer “*Libro Blanco*” de las relaciones bilaterales en 2008; (2) el Informe sobre *Desarrollo Sustentable de las Empresas Chinas en Ultramar* en 2015; (3) el *Plan de Cooperación 2015-2019*, propuesto por Xi Jinping en 2014 durante la *Primera Cumbre de*

Líderes de China y América Latina y el Caribe celebrada en Brasil y adoptado en 2015 durante la Primera Reunión Ministerial del Foro de China-CELAC, celebrada en Beijing; (4) el segundo “Libro Blanco” en 2016; (5) La Iniciativa Franja y Ruta (FyR).

El primer “Libro Blanco”

En 2008, año de los juegos olímpicos en Beijing, el gobierno chino publicó un documento conocido como el *Libro Blanco de las Políticas de China hacia América Latina* en el cual esbozó su estrategia hacia la región, subrayando la multipolaridad y el desarrollo pacífico y definiendo las áreas prioritarias de cooperación. El documento retoma los “*Cinco Principios de la coexistencia pacífica*” que caracterizan tradicionalmente las relaciones chinas con otros países y consisten en el respeto por la soberanía e integridad territorial, la no-agresión mutua, la no-intervención en los asuntos internos de ambos lados, igualdad y beneficio mutuo y la coexistencia pacífica.

Desde la divulgación de este documento se intensificaron las giras de altos dirigentes chinos a la región, creció la cantidad de memorandos de entendimiento, el comercio, las inversiones y créditos como los acuerdos de cooperación en materia científica, cultural y otras áreas entre Beijing y países latinoamericanos.

El creciente compromiso internacional y global de la potencia asiática fue vendida bajo los lemas de reciprocidad, el beneficio mutuo y la cooperación Sur-Sur e intentó con eso diferenciarse de las relaciones jerárquicas Norte-Sur de las potencias tradicionales del Norte (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, 2008).

Un rebalanceo del modelo de desarrollo vigente – De la “nueva normalidad” al Informe sobre “Desarrollo Sustentable de las Empresas Chinas en Ultramar”.

Con la asunción de Xi Jinping en marzo 2013 y sus iniciativas domésticas e internacionales comenzó una nueva era en la política económica y exterior de China y un rebalanceo de su modelo de desarrollo. Ya la crisis financiera de 2008/09 ha descubierto las debilidades del modelo de desarrollo chino. La fijación extrema a las exportaciones se mostró ahora como el canal central de transmisión de la crisis. (SCHÜLLER; SCHÜLLER-ZHOU, 2009, 167). El crecimiento bajó a finales de 2008 a solo alrededor de 6% como consecuencia de la decreciente demanda mundial. Xi se despidió como primer paso del *decision making* consensual de Deng, concentró todo poder político en sus propias manos y abandonó la política exterior de bajo perfil en favor de una que es muy ambiciosa y expansiva.

El nuevo líder promulgó en noviembre de 2013 un amplio programa de reformas económicas que incluyó prácticamente a todos los sectores y significó la despedida del modelo de desarrollo, vigente durante tres décadas. Los crecientes costos de trabajo y la revaluación del Yuán han puesto en riesgo la competitividad de la industria china y motivado a los líderes políticos reemplazar modelo de crecimiento vigente hasta ahora, basada en exportaciones y empujado por grandes inversiones, por una es-

trategia que apunta a productos con mayor valor agregado, más servicios y una mayor demanda interna.

Temporalmente, estas correcciones estratégicas de la cúpula china fueron iniciados cuando América Latina vivió el fin del llamado “superciclo” de altos precios de los *commodities* que prevalecieron en la mayor parte del período comprendido entre 2003 y 2011/12. Los países emergentes, ricos en recursos naturales, entre ellos latinoamericanos, perdieron progresivamente posiciones en el mercado mundial. El modelo de su desarrollo, basado en ventajas comparativas tradicionales – recursos naturales sin transformar – el cual ha posibilitado un *boom* económico, amplias políticas sociales y una política exterior pronunciada, no pareció servir más a la región como hilo conductor hacia el futuro.

El cambio de rumbo, promovido por Xi Jinping figuraba bajo el lema de *la nueva normalidad* (*new normal*). y circunscribe el proceso de una profunda transformación socioeconómica, la cual tenía el objetivo implementar una ambiciosa agenda de desarrollo para mantener y profundizar el liderazgo en la segunda fase de desplazamiento de la riqueza mundial. Esa estrategia supone una transición de un crecimiento hacia afuera – rasgo que fue iniciado por las reformas de Deng y sus dos seguidores y profundizado desde el comienzo de este siglo – hacia un crecimiento basado en un mayor consumo interno, en el contexto del envejecimiento demográfico, la consolidación de una clase media urbana y un desplazamiento hacia el sector de servicios e industrias intensivas en conocimiento y tecnología. La idea básica fue que China necesita, en lugar de depender de las exportaciones y una economía intensiva de capital, la cual fue acompañada por las distorsiones y desequilibrios, participar en la búsqueda de nuevos “motores” de crecimiento en el contexto de un comercio mundial más balanceado, lo que implica ahorrar menos y gastar más en consumo. (ARBACHE, 2019).

El documento *Informe sobre Desarrollo Sustentable de las Empresas Chinas en Ultramar* de 2015 describió en detalle la nueva estrategia de cooperación externa y mostró que las autoridades chinas están crecientemente conscientes de los impactos medioambientales y sociales causados por mega-proyectos, por ejemplo, en el sector energético. Para hacer sus inversiones sustentables, el informe exhorta a las empresas chinas a desarrollar *corporate social responsibility* en aquellos países donde poseen inversiones. (CHINESE ACADEMY, 2015)

Las nuevas prioridades de desarrollo interno surtían también efecto en las relaciones con América Latina, una región, para la cual el nuevo enfoque de desarrollo chino, centrado en la innovación, significó tanto un desafío como una oportunidad. Tradicionalmente, las relaciones bilaterales entre China y los países de la región fueron marcadas por productos básicos. Con la innovación como centro de la nueva estrategia, este eje podría verse superada o, mejor dicho, complementado por “emprendimientos compartidos” (*joint ventures*) más propios del siglo XXI, donde la interacción digital abre nuevos horizontes de acción conjunta y permite explorar desarrollos científicos y tecnológicos a distancia y compartir coordinaciones en servicios (REYES MATTA, 2017, p.1).

El Plan de Acción Quinquenal de China con la región 2015-2019 – La parte operativa de la nueva estrategia

No hay duda, que China esperaba una respuesta integrada de su socio latinoamericano a la nueva estrategia, fue al respecto, sin embargo, más bien frustrado. A pesar de varios intentos profundizar la integración regional, América Latina no dispuso de una agenda regional concertada a pesar de la creación de CELAC en 2010 y cuatro años más tarde del Foro China-CELAC. En el Primer Encuentro de este Foro en enero de 2015 en Brasilia, ambos lados aprobaron el *Plan de Acción Quinquenal de China con la región 2015-2019*, presentado por Xi Jinping, denominado “1+3+6” (PORTELLES, 2015). El Plan fu promovido en primer lugar por los esfuerzos de los altos mandos chinos en coordinación con la CEPAL y no por un compromiso serio y concertado del lado de los participantes latinoamericanos (REYES MATTA, 2017, p.4). Los tres números “1+3+6” significan un plan, tres motores y seis áreas. Los tres motores son comercio, inversiones y finanzas. En comercio se apunta a elevar el comercio bilateral en 10 años a US\$500 mil millones (2015: 262,2 mil millones) y el stock de inversiones directas a US\$ 250 mil millones (en 2015: US\$ 86 mil millones). Las seis áreas privilegiadas son (1) energía y recursos naturales, (2) infraestructura, (3) agricultura, (4) manufacturas, (5) innovación científica y tecnológica y (6) tecnologías de información (FORO CHINA- CELAC, 2015). Fueron creados para cualquier de estos sectores fondos especiales de muchos millones de dólares. El documento propuso además fortalecer el intercambio con los gobiernos, parlamentos, partidos políticos y autoridades locales por un sistema de becas, visitas e intercambios. Finalmente, el Plan propuso fortalecer la colaboración sobre temas globales en la ONU, la OMC, APEC y el G-20 y subrayó fomentar las relaciones a través del Foro China – CELAC, así como entablar relaciones con organizaciones regionales y subregionales.

Ambos lados parecieron haber encontrado en la CELAC, que excluye expresamente a EEUU, y el *Foro China-CELAC* por primera vez plataformas y mecanismos de concertación y coordinación subcontinental que permiten que ambos lados se relacionen a través de Cumbres y encuentros entre políticos de alto nivel con otras regiones y foros internacionales con una agenda común – un paso adelante hacia la transformación de América Latina en un actor colectivo y la profundización del interregionalismo. Sin embargo, frente al hecho de que la CELAC careció, a diferencia de la OEA, como plataforma hemisférica de una estructura estable y ha entrado como otros regímenes de integración regional como ALBA y Mercosur en años recientes en una profunda crisis, el tipo predominante de relacionamiento entre China y América Latina fue y sigue quedando por lo tanto el bilateralismo en base de intereses nacionales. Su principal característica es según la nueva estrategia china la asociación, que se diferencia en diferentes status que jerarquizan y por lo tanto diferencian el nivel del vínculo con los socios externos en función de los intereses perseguidos por Beijing en cada caso. Los tipos de asociación tienen por lo tanto un fuerte valor simbólico. Según un análisis del *Consejo Argentina de Relaciones Internacionales (CARI)* en Buenos

Aires, la diplomacia china está diferenciando entre unos catorce status de asociación, los cuales otorga a los países y organizaciones internacionales que considera amigos en el sistema internacional (RAMON BERJANO, 2015, pp. 12-27). En América Latina, por ejemplo, las relaciones con Chile tienen el status de una “Asociación Estratégica”, aquellas con Argentina, Brasil, México, Perú y Venezuela el de una “Asociación Estratégica Integral”, y las con la CELAC el de una “Asociación Cooperativa” (RAMON BERJANO, 2015, p.15)

Si bien el núcleo duro de la cooperación bilateral entre China y América Latina es económico, ella va más allá de esa e incluye también el área de la cultura y política. Como testigo de esta ampliación puede ser citado, según la CEPAL, el Primer Ministro Li Keqiang quien propuso en su visita en la sede de la CEPAL en junio 2015 que ambas partes exploren un nuevo modelo de cooperación, llamada “3+3”, es decir, la construcción conjunta de tres grandes vías, a) la logística, el área energética y la informática; b) la interacción virtuosa entre las empresas, la sociedad y el gobierno; y c) la ampliación de los tres canales de financiación (fondos, créditos, seguros). China y la contraparte latinoamericana tendrían que fortalecer además según la voluntad de sus líderes su cooperación y concertación en los foros internacionales en temas claves de la agenda global – una propuesta que la CEPAL compartió plenamente⁸.

El nuevo Libro Blanco de 2016

Un nuevo paso importante en el camino hacia una adaptación de la estrategia de desarrollo y de cooperación con América Latina a los nuevos tiempos fue en 2016 la publicación de una nueva versión del “Libro Blanco” de 2008 con el título “Documento sobre la Política de China hacia América Latina” que manifiesta los objetivos de la política china hacia América Latina y el Caribe y plantea los principios rectores de esa cooperación en las diversas áreas (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, 2016). El documento contenía tanto elementos viejos como nuevos, mantiene el reconocimiento de la importancia estratégica de América Latina para el propio proceso de desarrollo y “vende” las relaciones mutuas como una situación *win-win* para ambos lados. El texto subraya además que la asociación de cooperación integral es caracterizada por tres principios institucionales: flexibilidad, no condicionalidad y multiplicidad, agrega los principios de igualdad, beneficio recíproco y desarrollo compartido y apunta a una alianza global y cooperativa, llevando a las dos partes a una comunidad de futuro compartido⁹. Elementos nuevos son: Primero, el documento toma ahora en cuenta el rol de EE.UU, destacando que las amplias relaciones entre China y la región ni están dirigidas contra, ni excluyen otra potencia. No hay duda que la mayoría de los socios latinoamericanos comparten esa constatación, argumentando que China es lo más tarde desde la crisis financiera de 2008 un socio complementario y no alternativo a Estados Unidos que está ayudando al crecimiento económico de la región y al fortalecimiento de su competitividad a través de inversiones en la infraestructura y la cooperación científica-tecnológica. Segundo, el documento incluyó por primera vez aspectos del desarrollo

8. Alicia Bárcenas, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, mencionó como prioridades temáticas la *Agenda de Desarrollo post 2015*, el futuro régimen multilateral de cambio climático así como la reforma del sistema monetario internacional (CEPAL, 2015)

9. Un análisis detallado de las estrategias institucionales de China hacia Latinoamérica, canalizado por el Foro China-CELAC y basado en las dos versiones del Libro Blanco (2008 y 2016) y la de la UE por el Foro CELAC- Union Europea se encuentra en MOSQUERA; MORALES; RUCALVABA, 2018.

sustentable y respuestas comunes al cambio climático. En el área de la seguridad fue incluido, tercero, la seguridad cibernética - un tema de gran peso también en las relaciones entre EEUU y China - y subraya el interés chino incluir América Latina en el sistema de gobernanza del internet. ((MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, 2016).

La nueva versión del *Libro Blanco* es con respecto a sus mensajes centrales muy concordante con el “*Plan de Cooperación 2015-2019*”, establece metas cuantitativas en el área de comercio e inversiones y líneas de trabajo de alto interés para América Latina, como “intensivar la colaboración para promover la industrialización de productos de valor agregado en los Estados miembros de la CELAC” (FORO CHINA- CELAC, 2019). El documento invita a los países latinoamericanos acompañar a China en una política internacional conjunta, en promover la multipolarización, la democracia y el estado de derecho en las relaciones internacionales y aumentar la representación y la voz de los países en desarrollo. Estas líneas generales son especificadas en detalle en las áreas políticas, económicas, culturales, sociales, de paz, seguridad y justicia (VALENCUELA ÁLVAREZ, 2017, pp.128)

El mega proyecto “Franja y Ruta” (FyR) – cooperación Sur-Sur o otra versión de la cooperación Norte-Sur?

Un pilar adicional de la nueva estrategia china hacia América Latina y con respecto a su dimensión seguramente el más importante es la Iniciativa “*Franja y Ruta*” (FyR) - en inglés “*One Belt One Road*”, OBOR - que incluye el *land-looked* “*Centurón Económico de la Ruta de Seda*” – en inglés *Silk Road Economic Belt* (SREB) y la “*Nueva Ruta de la seda Marítima*” - el “*Maritime Silk Road*” del siglo XXI, un *cluster* de rutas marítimas que conecta la costa de China al Mar Mediterráneo atravesando por el océano pacífico e india y al lado de una parte de África. Ambas iniciativas fueron anunciadas por Xi Jinping ya en 2013 en Kazajistán, pero oficialmente publicadas en mayo de 2017 en Beijing con la presencia de 27 Jefes y Jefas de Estado. Asistieron de América Latina en este evento el presidente de Argentina, Mauricio Macri, y la presidenta de Chile Michelle Bachelet. El proyecto retoma la antigua ruta de la Seda del siglo I a.C. en tiempos de la dinastía Hanson y es un ejemplo más de la diplomacia proactiva y emprendedor de Xi en un mundo multipolar, globalizado y focalizado al desarrollo. El objetivo general es la construcción de nuevos corredores económicos y zonas de libre comercio que se orientarán a largo plazo a estándares chinos (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, 2015). Los chinos nunca han definido que la Iniciativa FyR realmente incluye, pero esa falta de precisión es una característica de la política china en general. Un listado, presentado en el marco del Segundo Foro de FyR en abril 2019 en Beijing, menciona, demostrando sus éxitos, temas tan diferentes como coordinación política, infraestructura, integración financiera y contactos inter-personales. No existe un mapa FyR oficial. En pronunciamientos y declaraciones oficiales se encuentra, sin embargo, un lugar para casi cada país con la excepción de EE.UU., lo que no sorprende frente al conflicto creciente entre las dos potencias hegemónicas y la reacción sensible de Washington al reclamo chino de ser reconocido como un líder global.

La FyR plantea generar oportunidades en varios sectores, no obstante, su núcleo son proyectos de infraestructura de gran escala para conectar Asia, Europa y África con el fin de impulsar el crecimiento económico y la cooperación internacional. La parte operativa contempla grandes corredores, la construcción de carreteras, líneas de ferrocarril, oleoductos y puertos. Se establecerán, además, rutas aéreas y se fomentará la cooperación en temas de economía digital, inteligencia artificial, computación en la nube y ciudades inteligentes para crear una Ruta de Seda digital. La Iniciativa se financiará a través de un Fondo de la Ruta de Seda, con el apoyo del Banco de Desarrollo de China, el Banco de Exportaciones e Importaciones de China, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Banco de Desarrollo de los países BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), entre otras instituciones (CEPAL, 2018, p. 16).

No hay duda que la Iniciativa FyR constituye, por lo menos en los papeles, una ambiciosa estrategia de desarrollo liderada por el gobierno chino para promover el comercio y la integración económica entre los países participantes a lo largo de rutas marítimas y terrestres, diseñada para mejorar el flujo de factores económicos y la asignación eficiente de recursos. Si bien América Latina no formaba al comienzo explícitamente parte de esa iniciativa, la intención de la política exterior china en América Latina es que esta región soporte la agenda de reforma económica y social de Beijing. La estrategia es, por lo tanto, otro ejemplo de la estrecha vinculación causal entre procesos socio-económicos internos y estrategias de desarrollo exteriores, de un “juego de dos niveles” (*“two level game”*). Las turbulencias económicas en Estados Unidos y Europa han conducido a una decreciente demanda por mercancías chinas a la cual el gobierno Xi respondió con una nueva concentración al fortalecimiento del consumo interno. Objetivo a largo plazo es bajo el lema de la “nueva normalidad” un crecimiento estable e sustentable. El megaproyecto FyR sirve para compensar las sobrecapacidades internas a través de nuevos megaproyectos en otros países y explorar nuevos mercados para productos chinos. Desde el punto de vista geoestratégico, Beijing reduce a través de la construcción de nuevas vías de transporte terrestres su vulnerabilidad que podría resultar de un posible bloqueo marítimo o el control de las agujas marítimas de las rutas de Malakka y Hornús. Instrumentos centrales de FyR son los programas 1+3+6 y 3+3, arriba mencionados. Ambos sirven al *“upgrade”* industrial por estimular un mayor involucramiento de empresas públicas y privadas chinas en sectores *“high tech”* y manufactureras en América Latina, como, por ejemplo, telecomunicaciones, logística, construcción de trenes y astillero. Los líderes chinos ven estas iniciativas como aportes tanto a sus propios objetivos de desarrollo como a las necesidades de infraestructura en América Latina (MYERS, 2016, p. 32).

Hasta la presente (finales de 2019) ya 19 de 33 países de la región se han incorporado en el megaproyecto y han firmado acuerdos de cooperación con China que podrían favorecer una redirección de la IED hacia las infraestructuras en la región y aportar a un aumento de la productividad, la transferencia de tecnología y el comercio en aquellas empresas y sectores donde se ha implantado (TIMINI; EL-DAHRAW; SÁNCHEZ-

-ALBORNOS, 2019, p. 4). La centralidad que goza la infraestructura en las actividades de la FyR no es casual porque, primero, las empresas chinas han adquirido a lo largo de los 40 años de la reforma y apertura una rica experiencia en la construcción de infraestructuras, abarcando diversos campos, como gasoductos, centrales eléctricas, carreteras, dragado de puertos, túneles, viviendas, instalaciones de comunicación y ferrocarriles; y segundo, porque la estructura de las exportaciones latinoamericanas con el foco en recursos naturales, productos mineros, petróleo y gas exigen una adecuada infraestructura de transporte. Al lado latinoamericano se espera que la cooperación en el marco de FyR va a promover su desarrollo y levantar la cooperación a un nuevo nivel. Es por eso que los presidentes de Argentina y Chile, Mauricio Macri y Michelle Bachelette, participaron en el Foro de FyR en mayo de 2017 en Beijing y muchos países de la región han firmado entre tantos acuerdos de cooperación industrial con el país asiático.

Según un balance de los tres años de vigencia de la FyR por Wang Yi, los resultados de la Iniciativa FyR ya son respetables. Tuvieron lugar 17 subforos para promover la cooperación mutua en 10 áreas. Los mecanismos de diálogo e intercambio fueron reforzados. Más que 80 proyectos fueron financiados en más que 20 países. Con respecto a la ruta marítima, Beijing ya ha comprado, construido o gestionado 42 puertos en 34 países del mundo, ha invitado más que 800 líderes de partidos políticos y 200 jóvenes líderes de países latinoamericanos a visitar China; ha proporcionado aproximadamente 400 becas para entrenamiento y 200 puestos para el programa *master on the job*. Fueron además implementados el “*Partnership China- América en Ciencia y Tecnología*” y el “*Programa de Intercambio China- América Latina de Jóvenes Científicos*” (YI, 2018). La conectividad, uno de los objetivos primarios de la FyR fue también valorado positivamente por varios expertos latinoamericanos y la CEPAL, cuya Secretaria Ejecutiva, Alicia Bárcenas, la interpretó como un ejemplo de cómo ampliar la conectividad entre ambos lados con una “visión profunda” y el apoyo de la potencia asiática a la región (FRANJA Y RUTA, 2019). Empresas latinoamericanas pueden participar como socios locales en proyectos chinos en la medida que sus gobiernos forman parte como accionistas, por ejemplo, del AIIB, empresas brasileras porque el gobierno de su país es accionista del Banco de los BRICS (SCHUSTER, 2017, p.3).

Desde el despegue de la Iniciativa FyR, ese proyecto fue acompañado también por voces críticas. Los casos más espectaculares afuera de América Latina fueron ellos de Malaysia y Sri Lanka.

También en América Latina surgió en los últimos años un debate sobre la presencia de China en la región en general, sobre los efectos de la Iniciativa FyR en particular. Este debate tiende a polarizarse entre, por un lado, la mayoría de los gobiernos y los grandes grupos económicos, que ven la oferta china como una oportunidad, una demostración de solidaridad y de profundización de la cooperación Sur-Sur y, al otro

lado, movimientos sociales, ONGs ambientalistas, pueblos indígenas y pequeños empresarios, que ven en todo ello la repetición de la actuación condicionada de EE.UU. y la Unión Europea en el continente. Los primeros subrayan sobre todo el aporte de la FyR al crecimiento econó-

mico registrado gracias a las exportaciones de materias primas, la llegada de capitales abundantes y rápidas para infraestructuras y la reducción de la dependencia del mercado norteamericano, así como el hecho de que China no impone, como por ejemplo la UE y EEUU, condiciones políticas y parece, respetando la soberanía no tener interés en cuestionar el orden político de los países de la región. Adriana Erthal Abdenur y Danilo Marcondes de Souza Neto mencionaron ya en 2013 cuatro riesgos políticos del creciente compromiso económico de China en América Latina: cambios de prioridades temáticas, desplazamiento de donantes, exclusión de la sociedad civil y fragmentación regional (ABDENUR; MARCONDES DE SOUZA NIETO, 2013, p.70). Como efectos negativos son mencionados también la destrucción de la pequeña industria local debido a la competencia de la mano de obra china y la invasión de sus productos a bajo costo, que acelera procesos de desindustrialización; la profundización de la especialización tradicional en productos exportadores, es decir, materias primas y con eso el mantenimiento de una estrategia que se ha mostrado cada vez más como una trampa de desarrollo; el gran costo ambiental, resultado, por ejemplo, de las desforestaciones; gases de efecto invernadero y uso de grandes cantidades de agua que representan muchos proyectos de infraestructura. Efectos dañinos y por eso objeto de crítica son además la acumulación de altas deudas por los créditos chinos; el aumento del cultivo de productos transgénicos y el uso de insumos tóxicos. Voces críticas se refieren también a un aumento considerable de la represión, que ejercen los gobiernos sobre aquellos que cuestionan los proyectos chinos, se movilizan contra ellos y arriesgan ser difamados como “enemigos de la patria” y actuar en contra del bienestar del país¹⁰. Finalmente se critica en América Latina que los chinos contratan en primer lugar trabajadores chinos en sus proyectos, exportan muchas veces sobrecapacidades de la propia industria de hierro y cemento y que sus proyectos son muchas veces sobredimensionados (NIETO PEREIRA, 2015; RADUNSKI, 2019).

Evalutando la importancia de la FyR para la región después de tres años de su despeje, se puede decir con Adrian Erthal Abdenur y Arie González Levaggi que esa iniciativa es mucho más que una táctica de la política exterior china o una estrategia puramente comercial. Tiende más bien a una conectividad de múltiples tipos y en varias áreas, como ha expresado la *Declaración Final del Foro FyR* en 2017. Su importancia para América Latina es, por lo tanto, también multi-dimensional e incluye tanto las áreas de comercio, inversiones, cooperación económica, financiamiento y seguridad como el de alianzas políticas, intercambios científicos y culturales (ABDENUR; GONZALEZ LEVAGI, 2018, p. 8.). La Iniciativa FyR vendida por China como Cooperación Sur – Sur parece a abrir un capítulo nuevo del *Consenso de Beijing* y tiende a ser cada vez más una plataforma normativa de cooperación económica, trasciende las instituciones establecidas como la OMC y puede llevar tanto a nuevas alianzas como nuevas fracturas. La Iniciativa sirve a los líderes chinos también como instrumento para fortalecer, tanto la *Regional Comprehensive Partnership (RCE)*, una respuesta china a la *Alianza del Pacífico (AP)*, como para ampliar el campo de sus relaciones bilaterales con aquellos países que reconocen su “Política Una China” (ABDENUR; GONZALEZ LEVAGI, 2018).

10. Casos emblemáticos son al respecto la represión contra poblaciones peruanas que se levantaron contra proyectos mineros y en Nicaragua grupos de protesta contra lo planes de un nuevo canal interoceánico.

El efecto de la administración Trump en las relaciones entre China y América Latina

Con la asunción de Donald Trump al comienzo de 2017, su estrategia “*America First*” su estrategia de ensimismamiento y su distanciamiento de América del Sur surgió la pregunta si China podría suplir este vacío y apoyar a la región a aumentar su competitividad y mejorar su inserción en la economía internacional. Hay, sin duda, desarrollos que van en esta dirección. Un ejemplo es la política proteccionista, implementado por Trump. Su objetivo central es dejar de vender dentro de Estados Unidos a través de la colocación de un arancel significativo para frenar las exportaciones de China y México hacia Estados Unidos. Esta medida es en realidad un doble autogol. Tiene, por un lado, el efecto del desvío de rutas comerciales, en el caso de la soja, por ejemplo, en favor de Brasil, Argentina y Uruguay. Perjudica, segundo, en primera instancia a las empresas transnacionales – en su mayoría norteamericanas – que son aquellas que establecieron el *outsourcing* y los mecanismos de comercio bilateral que acabaron en tratados liberales de libre comercio (UGARTECHE, 2016). Tiene, finalmente, el efecto de aumentar los precios para los consumidores norteamericanos.

Un segundo ejemplo: La retirada de Estados Unidos del TPP ha llevado a que el presidente chino reafirmó en la reunión del APEC en Lima su llamamiento a impulsar la construcción de una Área de Libre Comercio de Asia-Pacífico, compuesto por 27 países en lugar de 12 del TPP. Este esquema es mucho más ventajoso para los países latinoamericanos que el TPP porque no utiliza el CIADI como el mecanismo de resolución de controversias y no prorroga las marcas y patentes. Tampoco se introducen temas de seguridad en este tratado.. La propuesta de Xi fue aclamada por los participantes y especificada en el documento final de la reunión, la Declaración de Lima. (APEC, 2016).

El interés primordial de América Latina en la relación triangular es como Noesselt y Solis Landivar han constatado con razón, intentar reducir su sobredependencia de EEUU y de sus socios de comercio tradicionales a través de la creación de nuevas instituciones y organizaciones regionales y transregionales que facilitan el *pooling* de conocimientos y recursos y la reducción de costos de transacción. No obstante, este desarrollo no indica la sustitución de un socio de cooperación (Estados Unidos) por un otro (China), demuestra más bien, que América Latina está adaptando un enfoque multiangular, manteniendo relaciones con una multitud de actores para proteger su autonomía recuperada. Tanto en el caso de China, como de América Latina (ni hablar de EEUU) las interacciones con socios externos son conducidas por intereses nacionales de desarrollo, en el caso de China de acceso a recursos naturales y apoyo para sus intereses en instituciones internacionales, en el caso de América Latina de acceso a créditos, proyectos comunes de infraestructura y transferencia de tecnología, en el caso de EEUU para el objetivo global (y difuso) de su presidente “*Make America great again*”. Si bien los proyectos chinos no afectan directamente a intereses de terceros países, la nueva presencia de compañías e inversores chinos enciende la competencia por mercados y recursos (NOESSELT; SOLIS LANDIVAR, 2013, p.5).

Es evidente, por otro lado, que China todavía necesita a Estados Unidos y está consciente que (todavía) no puede asumir el rol global de Estados Unidos. El país necesita además la globalización para que pueda financiar su crecimiento económico y mantener la estabilidad política en casa, una de las preocupaciones primordiales de la cúpula política china. Xi Jinping se ha presentado en el Foro de Davos en febrero 2017 no en última instancia por eso como nuevo defensor ferviente del libre comercio. En la realidad, sin embargo, China es con sus mercados semi-cerrados todo menos que un modelo del libre comercio y mercado, si bien hay indicios fuertes de una creciente apertura de la economía china a inversiones y co-participaciones extranjeras, también en el sector financiero (REUTERS, 2018).

Una segunda arena en la cual los líderes chinos pueden sacar provecho es el medio ambiente donde Trump está haciendo el trabajo para ellos. Estados Unidos no sigue siendo como durante el gobierno de Barak Obama un promotor al respecto, sino ha dejado este rol justamente a China y con eso a un país que fue considerado durante mucho tiempo como uno de los mayores pecadores del medio ambiente. Liu Zhenmin, embajador chino en las Naciones Unidas ha subrayado la cooperación internacional de su país en esta materia en la Cumbre sobre el clima en Marrakesh reforzando la lealtad de China al acuerdo de París. Parece, por lo tanto, un mundo paradojo: China, uno de los países más contaminantes del mundo se está transformando en el protagonista para la salvación del clima, o, como Li Shuo, experto en energía de *Greenpeace* ha dicho: “China: from zero to hero” (HECKING, 2016).

Una tercera área donde China persigue una política ofensiva con efectos por lo menos indirectos a América Latina y sus relaciones con su socio tradicional Estados Unidos se refiere a la geopolítica. Mientras la potencia líder en Asia fue hasta la presidencia de Xi Jinping más bien cautelosa en reclamar un rol de liderazgo internacional, este comportamiento cambió paso por paso bajo el liderazgo de Xi Jinping. Así, Xi formuló en 2015 el programa industrial “Made in China 2025” con el objetivo, llevar al país a la punta del avance tecnológico en el mundo, y promulgó en febrero 2017 por primera vez una política del “doble liderazgo”: Más allá de su liderazgo tecnológico su país “debería conducir la comunidad internacional en la construcción común de un orden mundial más justo y más sensato” (GIESSEN; STRITTMATTER, 2017). En su búsqueda de un rol más protagónico en el ámbito internacional, la potencia asiática se hace cargo además cada vez más responsabilidad en la arena internacional¹¹.

América Latina, durante más de un siglo el patio trasero “natural” de EE.UU. y bajo su tutela, es vista hoy de Xi como un socio en este camino hacia un “doble liderazgo”, porque es parte del Sur Global. El momento parece oportuno al respecto porque la región pudo ampliar su margen de maniobra internacional desde la asunción de Trump que ha mostrado poco interés en la región al sur del Río Grande con la excepción de México (migración, USMCA) y el llamado Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras, por las migraciones), Venezuela (por el tipo de régimen, el petróleo y el desastre económico-social) y Colombia (tráfico de drogas). Este desinterés de la Casa Blanca se articula paradójicamente

11. China ocupa, por ejemplo, el segundo lugar en aportes financieros al sistema de las NU, ha apoyado entre 2000 y 2018 no menos que 182 de 190 resoluciones de las NU y lidera cuatro suborganizaciones de las NU (KAMP, 2020, p.3)

en una coyuntura política donde la ola de gobiernos de centro–izquierda o izquierda que han dominado una década la arena política latinoamericana ha llegado desde los años 2013/14 a su fin y fue reemplazada mayoritariamente por gobiernos de centro-derecha y derecha que apuntan a relaciones más estrechas con los países del Norte que sus antecesores, se ven, sin embargo, frustrados por las medidas proteccionistas de Trump y su amplio desinterés en la región .

Mientras las relaciones de América Latina con Estados Unidos quedan llenas de interrogantes y estratégicamente hasta ahora más bien confusas, la subregión puede esperar durante los años venideros tanto continuidad como cambios en sus relaciones con el gigante asiático. La región al sur del Río Grande va a mantener, por un lado, su rol como destino de exportaciones manufactureras, inversiones directas y líneas de créditos de China y sigue sirviendo como proveedor importante de materias primas. A pesar del actual debilitamiento de crecimiento en la economía china - en 2019 alrededor del 6% - este país permanezca la fuerza impulsora dominante por detrás de la creciente demanda energética y por productos agrícolas. Sin embargo, como consecuencia de la “transformación económica” en marcha en China, el traslado de grandes complejos de su industria manufacturera a otros países su demanda por ciertos recursos naturales va a bajar, por otros va a subir como consecuencia de un mayor poder de compra en el mercado interno chino y del desplazamiento creciente de la industria a la provisión de servicios y alta tecnología. Como consecuencia, empresas chinas van a invertir, más allá de los sectores minería, hidrocarburo y agricultura cada vez más en sectores industriales *high tech* y servicios (ESPINAZA; MARCHAN; SUCRE, 2015).

Mayores inversiones en ciencia e innovación como requisitos de un buen aprovechamiento de la cooperación china

Frente a este rediseño de la estrategia china hacia América Latina surge la pregunta, si su contraparte latinoamericano está realmente preparado al respecto. En un estudio de 2016 el BID ha indagado sobre el impacto de la innovación en tratados comerciales entre China y diez países, tres de ellos latinoamericanos (Chile, Costa Rica y Perú) (CHELALA, 2016). La interconexión entre tratados de comercio e innovación se concreta según este estudio, principalmente en las áreas de cooperación técnica; transferencia de tecnología; investigación, desarrollo e innovación; patentes y propiedad intelectual., Las cifras del BID indican claramente para estas áreas un impacto modesto de esos tratados de comercio en los diez países seleccionados. Eso tiene que ver con el atraso de la región en éstas áreas y el hecho de que como consecuencia de eso la participación de América Latina en las cadenas globales de valor es sustancialmente inferior que la de otras regiones. Por lo tanto, cerrar la brecha tecnológica no será fácil para los gobiernos de la región, pero no parecen haber otra alternativa. Con respecto a la diversificación comercial, sólo Chile, Colombia y Costa Rica están a la altura de China, mientras que el capital de innovación en América Latina es mucho menor que el de la OCDE. Según la *Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)*, de una

clasificación que integran 128 países, liderada por Suiza, Suecia y el Reino Unido, sólo un país latinoamericano figuraba, en 2016, entre los primeros cincuenta: Chile, en el puesto 46, seguido por Costa Rica, en el 53; México, en el 58. Les siguen Panamá (63), Colombia (65), Uruguay (67), Brasil (69), Perú (70) y Argentina (76). Bolivia, el último país latinoamericano en el *ranking*, se sitúa en el lugar 106 (AGENCIA EFE, 2017). En contraste, China se ha convertido en la novena edición del *Índice Mundial de Innovación* en el primer país de ingresos medios en entrar al selecto grupo de veinticinco países que encabezan (AGENCIA EFE 2017). Aún más elocuente es otro *ranking*: el de *Start Ups*. Entre los 494 *Start Ups* con un valor más que 1 mil millones de dólares, 206 tienen su sede en China, en Estados Unidos 203. En la punta se encuentra *Ant Financial*, el brazo financiero de *Alibaba*, en el segundo lugar también un *Start Up* chino, *Bytedance*, con su servicio *Alipay*. Entre 2010 y 2013 fueron constituido cada año solo un *Start Up* (GIESEN, 2019).

Tomando en cuenta el atraso tecnológico de los países latinoamericanos y la muy modesta participación de sus empresas en la cadenas globales de valor, el cambio de rumbo de la estrategia china hacia América Latina, su priorización de nuevas áreas, más allá del comercio tradicional – recursos naturales versus manufacturas – puede, una vez implementado, ayudar a los socios latinoamericanos salir de la trampa de la maldición de recursos naturales, diversificar su economía y participar más activamente en el comercio internacional. Una condición irrenunciable es al respecto, sin embargo, un sistema educativo y científico altamente desarrollado en ambas áreas claves. Los países de la región son al respecto muy atrasados. Como señala el último informe de la OCDE, basado en los datos de los 64 países participantes en el *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* (PISA, por sus siglas en inglés), la región está abajo de los estándares globales de rendimiento escolar. Sólo México y Argentina superan el promedio en la relación entre la situación económica y rendimiento escolar. Comparando la educación escolar de América Latina con la de China, las diferencias son remarcables en muchos aspectos, en favor del último (VÉLEZ BUSTILLO, 2017). Para mejorar esta situación deplorable, el informe sugiere políticas públicas, como la creación de entornos de aprendizaje exigentes, la participación de padres y comunidades locales, alentar a los alumnos a que aprovechen al máximo las oportunidades educativas y ofrecer un apoyo focalizado para los estudiantes (CEPAL, 2016).

Otro indicador que tiene que ver con el tema de la competitividad es la producción científica de un país. Esa ha, sin duda, crecido durante los últimos años en la región y sigue creciendo, pero continúa rezagada con respecto al promedio mundial, de acuerdo con el *Scimago Institutions Rankings* (SIR) de España que mide la producción científica, tasas de colaboración internacional, impacto y porcentaje de artículos publicados en revistas de prestigio internacional de las IES de América Latina y el Caribe, España y Portugal¹². La investigación sigue concentrada en unas pocas universidades, tiene el segundo crecimiento más rápido del mundo después de Asia – aún sigue siendo solo un cuarto por ciento del total mundial. La tasa de impacto de la mayoría de las investigaciones produ-

12. Scimago Institutions Ranking – Latin America - disponible en <https://www.scimagojr.com/countryrank.php?region=Latin America>

cidas en la región está también por debajo del promedio mundial y la visibilidad de la producción científica todavía modesta. Una de las razones por las cuales la producción científica de la región es escasa es que la comunidad de investigadores activos internacionalmente es relativamente pequeña, como también es el porcentaje del PIB dedicado a la investigación (CEPAL, 2016a).

Conclusiones

Hay pocas dudas que la emergencia de un nuevo orden mundial, la globalización descentrada; el auge de la región Asia-Pacífico y el surgimiento de una serie de mega-acuerdos de comercio van a tener impactos en la política de regionalización latinoamericana y reconfigurar las coaliciones de política económica dentro de cada uno de esos países y entre ellos. Sobre sus resultados se puede actualmente solo especular. Evidente es, por otro lado, que la mayoría de los gobiernos de la región, hoy de vertiente centro-derecha, están muy interesados en fortalecer la reinserción de sus países en la economía internacional después de años de economías más cerradas bajo sus antecesores del centro-izquierda e izquierda. Como en los primeros años de la década de 90, la apertura económica, la inversión extranjera y los mercados de capitales volverían a hegemonizar en este caso las estrategias de inserción internacional de la región. Eso pasa paradójicamente en un momento histórico, donde el gran hermano del Norte se distancia cada vez más del credo liberal, se ha despedido de su rol como motor y garante del orden económico multilateral y en Europa crece también la fracción anti-globalización.

Todavía es una cuestión abierta si China va a abrir realmente, es decir, más allá de pasos simbólicos sus mercados, es decir, renunciar en el futuro a aranceles proteccionistas y medidas dumping en el sector exportador. Un rol decisivo al respecto va a jugar sin duda el tipo de salida de la guerra comercial entre EEUU y China donde hay muy recientemente señales de un cierto descongelamiento (LANZ, 2019). Aún más relevante va a ser en el futuro como los líderes chinos van a ser capaz responder de manera constructiva a sus problemas estructurales internas, entre ellos un endeudamiento enorme, el envejecimiento de su población (véase al respecto LEE; MYERS; WU; FU, 2019), grandes ineficiencias y asignaciones equivocadas de recursos, causadas por la ausencia de un sistema de *checks and balances* por instituciones independientes.

La reacción de los gobiernos latinoamericanos a la victoria de Trump y al galanteo de China fue naturalmente heterogénea y refleja diferencias entre ellos en materia económica, política e ideológica y en el grado de ser afectados por las medidas proteccionistas norteamericanas y las ofertas del dragón asiático. Son en primer lugar los países del Cono Sur que se están viendo obligados a recalcular su política exterior y estrechar sus lazos con países como China que se ha transformado en su discurso oficial en el gran defensor del libre comercio y la globalización (a pesar de sus prácticas proteccionistas) y menos decididamente con Europa, esperando al mismo tiempo que esto no implica resignar su vínculo privilegiado con Washington. El rediseño hacia una triangulación equilibrada

entre la región, Estados Unidos y China es más fácil para países como Chile y Perú, que ya tienen acuerdos bilaterales de comercio con Estados Unidos que para Brasil y Argentina que lo mismo quieren, se ven, sin embargo, impedidos por el *Protocolo de Ouro Preto* que prescribe que tratados de libre comercio deben ser negociados por el organismo Mercosur y no por sus países miembros en particular. Si agregamos la fracción de países del eje bolivariano (Venezuela, Bolivia) con un sentimiento antinorteamericano profundo es claro que no se puede esperar a corto y mediano plazo una estrategia de inserción internacional coherente de la región - en una o otra dirección. Para invertir más en educación, desarrollo tecnológico e innovación faltan a los gobiernos latinoamericanos en el contexto actual de bajo crecimiento global, el retiro de capitales del Norte de la región y bajos precios de materias primas los recursos y muchas veces también la voluntad política. En una región, caracterizado por un alto grado de fragmentación, la unificación de posturas comunes sigue brillando por su ausencia. Declaraciones conjuntas contrarias en el marco de la CELAC son, como Alejandro Frenkel ha destacado con razón, al respecto más bien manifestaciones de deseos que la articulación de una política unificada (FRENKEL, 2017, p.6).

Todo eso pasa en un contexto geoeconómico, donde el proceso de acumulación se desplace hacia la región Asia-Pacífico, el peso económico y político de China en la arena internacional sigue creciendo, está emergiendo un sistema tributario chino que socava el pluralismo de las relaciones económicas internacionales y donde Estados Unidos, durante décadas líder del mundo occidental y del orden liberal mundial está perdiendo bajo la presidencia desastrosa de Donald Trump cada vez más en el juego de poder. El mundo G-0, diagnosticado ocho años atrás por Ian Bremmer y citado en nuestra introducción parece hacer lugar a una nueva constelación de potencias, cuyo perfil todavía no es claro, si bien China debería ocupar sin duda una posición destacada en ella. El nuevo contexto geoeconómico va a producir cambios en la competitividad relativa de los eslabones de las cadenas de producción, en los cálculos de rentabilidad de los diferentes sectores de la economía y en los patrones de inserción internacional de las naciones.

América Latina debe optar si la región o por lo menos algunos de sus miembros van a sacar provecho de este desarrollo y progresar hacia una inserción más activa en la economía internacional y un desarrollo sustentable o otra vez quedarse en su rol tradicional como oferente de materias primas que se está evidenciando cada vez más como una trampa de desarrollo. Para que lo primero pasa, es necesario repensar la política comercial en el sentido que esta política debería ser menos ideológica, más realista y pragmática y los perdedores ser identificados y compensados adecuadamente. Pero eso no alcanza. Para aprovechar al máximo la transformación de China y sus ofertas de cooperación, la región debería, más allá del sector educativo, invertir sustancialmente en innovación, en la calidad y la adecuación de las competencias y en subsanar las deficiencias en infraestructura y logística. Necesarias son, además, mejoras regulaciones, instituciones y capacidades de gobierno para desarrollar proyectos rentables, sustentabilidad medioambiental y un mayor compromiso

con la transparencia y la buena gobernanza. Los gobiernos tienen que crear mecanismos de cooperación estrecha entre el sector productivo y los centros de investigación con apoyo del Estado. Finalmente, las políticas comerciales tienen que ser compatibles con otras políticas y marcos de referencia, internacionalmente acordados como la *Agenda de Trabajo Decente* de la OIT, la *Agenda de Desarrollo Sostenible de 2013* y el Acuerdo de París (SCHILLINGER, 2016).

América Latina como el mundo entero se encuentra en años recientes en una fase de transición profunda sin tomar hasta ahora un rumbo claro. Los acontecimientos globales y regionales recientes, la caída brusca de los precios internacionales de materia primas, el fin del ciclo progresista en la región, el estancamiento económico, las nuevas coaliciones regionales e interregionales como BRICS, MIKTA y la G 20, y las negociaciones de nuevos megaacuerdos comerciales son señales de un nuevo período y dividen aguas en los intereses regionales, aumentan la fragmentación intraregional y dificultan estrategias comunes hacia afuera. Estos cambios abren, sin embargo, también nuevas oportunidades, como muestra el documento “*Horizonte 2030*” de la CEPAL (CEPAL, 2016a).

Si los gobiernos de la región están dispuestos seguir las líneas directrices de este documento y tienen la voluntad política y la capacidad técnico-administrativa y financiera para implementarlas (los desafíos al respecto discuten BATTACHARYA, *et al*, 2016), la región podría hacer no solo un paso importante hacia una cultura de igualdad y un desarrollo sostenible, sacar provecho duradero de la cooperación estrecha Sur-Sur con su socio China sino también ganar más peso en la arena internacional.

Las nuevas prioridades en la estrategia institucional de cooperación de la potencia asiática con América Latina pueden ayudar a la región progresar en este camino, pero eso solo si los proyectos tomen en consideración también las voces críticas en los estados y sociedades latinoamericanos participantes, y estén basados en los principios de respeto mutuo, la transparencia y ventajas compartidas.

Referencias

- ABDENUR, A.; MARCONDES DE SOUZA NIETO, D. La creciente influencia de China en el Atlántico Sur. *Revista CIDOB*, n.102-103, p.169-197, 2013. Disponible en https://www.cidob.org/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/102_103/la_creciente_influencia_de_china_en_el_atlantico_sur. Acceso el: 24 feb. 2018.
- ABDENUR, A.; ERTHAL, A.; GONZALEZ LEVAGGI, A., *Trans-Regional Cooperation in a Multipolar World: How is the Belt and Road Initiative Relevant for Latin America?*. Londres: London School of Economics (LSE), LSE Global South Unit, Working Paper n.1, 16 pag, 2018.
- AGENCIA EFE, Evo reitera críticas a la Alianza del Pacífico. *El Nuevo Herald*, 24 de julio 2017. Disponible en: <http://www.elnuevoheraldo.com/noticias/mundo/américa-latina/article28652875.html>. Acceso el 3 sep. 2017.
- APEC. *Leaders' Declaration*, Lima, 19 November 2016. Disponible en https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2016/2016_aelm.aspx. Acceso el 28 mar. 2017.
- ARBACHE, J.; Hecho en China o hecho para China?, CAF, 21 de octubre de 20. Disponible en <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2019/10/hecho-en-china-o-hecho-para-china/>. Acceso el 14 nov. 2020.
- ARNSON, C.; MOHR, M.; ROETT, R. (Eds.), *Enter the Dragon? China's Presence in Latin America*. Washington, DC.: Woodrow Wilson Center (SAIS) Latin American Program and Asian Programm, 2011, pp.18-25, Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/EnterDragonFinal.pdf>. Acceso el 15 sep. 2018.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. **China se integra al Banco Interamericano de Desarrollo**, Santiago de Chile, 14 de enero de 2009. Disponible en <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/china-banco-interamericano-del-desarrollo>

BREMMER, J. **Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G- Zero World**, London: Portfolio (Penguin Group), 2012.

BUZAN, B. ; LAWSON, G. Capitalism and the emergent world order. **International Affairs**, n. 90, v. 1, pp.71-91, 2014.

CEPAL Las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y Asia-Pacífico: el vínculo con China, Santiago de Chile, 2008, 109 pp. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2912-relaciones-economicas-comerciales-america-latina-asia-pacifico-vinculo-china>

CEPAL, **Perspectivas económicas de América Latina. Hacia una nueva asociación con China**, Santiago de Chile, 2016. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39535/S1501061_es.pdf?sequence=1. Acceso el 10 de mayo de 2018.

CEPAL, **Horizontes 2013: La igualdad en el centro de desarrollo sostenible**. Santiago de Chile, 2016a. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handler/11362/40159/4/S1600653_es.pdf. Acceso el 30 de mayo de 2018..

CEPAL. **China apuesta por vínculo estratégico con América Latina y el Caribe.**, Santiago de Chile, 25 de mayo de 2015. Disponible en <https://www.cepal.org/es/comunicados/china-apuesta-por-vinculo-estrategico-con-America-Latina-y-el-caribe>

-CEPAL **Ciencia, tecnología e innovación en la economía digital. La situación de América Latina y el Caribe**. Segunda Reunión de la Conferencia Ciencia, Innovación y TIC de la Cepal, Santiago de Chile, 2016a, 94 pag .Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40530/3/S1600833_es.pdf.

CEPAL, **Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China**. Segunda Reunión Ministerial del Foro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y China, CEPAL, Santiago de Chile, 2018.

CESARIN, S. The Relationship between China and Latin America: Realities and Trends. In: AR-NSON; MOHR; ROETT (eds); **Enter the Dragon? China's Presence in Latin America**. Washington, DC.: Woodrow Wilson Center (SAIS) Latin American Program and Asian Programm, 2011, pp.18-25, Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/EnterDragonFinal.pdf>. Acceso el 10.octubre de 2016.

CHELALA, S., The Impact of Trade agreements with China on innovation. **Integración Ideas**, Washington D.C, 243, BID-INTAL, 2016.

CHINESE ACADEMY OF INTERNATIONAL TRADE AND ECONOMIC COOPERATION et. al., **Report on the sustainable Development of Chinese Enterprises Overseas**. 2015. Disponible en: <http://www.cn.undp.org/content/china/en/home/library/south-south-cooperation/2015-report-on-the-sustainable-development-of-chinese-enterprise.html>. Acceso el 26. de noviembre de 2018.

ESPINAZA, R.; MARCHÁN, E.; SUCRE, C.G. La nueva ruta de la seda. Patrones emergentes en el comercio de energía y minerales entre Asia y América Latina. **Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID)**, Washington, June 2015.Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-nueva-ruta-de-la-seda-Patrones-emergentes-en-el-comercio-de-energ%C3%ADa-y-minerales-entre-Asia-y-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>. Acceso el 13 de diciembre de 2016.

FORO CHINA-CELAC, **Plan de Cooperación (2015-2019)**, 23 de enero de 2019. Disponible en: https://www.chinacelacforum.org/esp/zywj_4/t1230945.htm

FRANJA Y RUTA. ESPECIAL II: Foro de la Franja y Ruta presenta oportunidad para que América Latina proponga hoja de ruta en cooperación, dicen expertos. **Foro China-CELAC**, 26 de abril 2019. Disponible en: http://www.chinacelacforum.org/esp/zgtlgtgx_2/t1658150.htm. Acceso el 8 de mayo de 2019.

FRENKEL, A. Y ahora, ¿quién podrá defendernos? **Nueva Sociedad**, Febrero 2017. Disponible en <http://nuso.org/articulo/y-ahora-quien-podra-defendernos/>. Acceso el 30 de marzo de 2017.

FUNDACIÓN BBVA. Las fuentes de crecimiento en Asia, Capital y Crecimiento Nr.8, 2010, 16pp. Disponible en: https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/08_CyC_2010_web.pdf

GALLAGHER,K., The China Triangle. Latin America's China boom and the Fate of the Washington Consensus. **Daily Times**, 8 February 2017. Disponible en: <http://dailytimes.com/opinion/08-Febr-17/kevin-gallaghers-the-ch> Acceso el 28 de febrero de 2018.

GIESEN, CH. Im Land der Einhörner, **Süddeutsche Zeitung**, p.16, 25 de octubre 2019.

GIESEN, CH., STRITTMATTER, K., Chinesen hört die Signale. Die Führung in Peking glaubt offenbar, dass die Ära Trump der Volksrepublik neue Chancen eröffnet, **Süddeutsche Zeitung**, p.7, 3 de marzo 2017.

GILSON, J. New Interregionalism? The EU and East Asia, **European Integration**, n. 27, v.3., p.307-326 September 2005.

HÄNGGI, H. Interregionalism as a multifaceted phenomenon. In: HÄNGGI, H., R. ROLOFF; J. RÜLAND (Eds.). **Interregionalism and International Relations**, Routledge Avances in International Relations and Global Politics, London, New York, 2006.

HECKING, C., Die rot-grüne Supermacht, **Die Zeit**, n. 49, 24 November 2016.

HECKING, O.; BALLESTY, M., **La competitividad más allá del tipo de cambio: La evidencia para América del Sur**. Manuscrito no publicado, CEPAL, Buenos Aires, 2014.

HEINE, J., **Marco Polo goes to South America One Belt, One Road due East**, CRIES, 15 de mayo 2017. Disponible en <https://www.cries.org/?p=3888>. Acceso el 10 de noviembre de 2017..

KACEF, BALLESTY. **La competitividad más allá del tipo de cambio: La evidencia para América Latina del Sur**, Manuscrito no publicado, CEPAL, Buenos Aires 2014.

KAMP, M., Die größte Gefahr ist ein schwaches China, **Neue Züricher Zeitung (NZZ)**, 25 de abril 2020. Disponible en <http://www.nzz.ch/meinung/china-soll-auf-globales-ebene-verantwortung> Acceso el 26 de abril de 2020..

LANZ, M. Die USA und China erzielen im Handelsstreit einen Mini-Deal. **Neue Züricher Zeitung (NZZ)**, 12 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.nzz.ch/wirtschaft/die-usa-und-china-erzielen-im-handelsstreit>. Acceso el 14 de octubre de 2019.

LEEMYERS, St.; WU, J; FU, C. China's Looming Crisis: A Shrinking Population, **The New York Times**, January 21, 2019. Disponible en: <https://www.nytimes.com/interactive/2019/01/17/world/asia/chin...> Acceso el 23 de enero de 2019..

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DE CHINA, **Texto íntegro del Documento sobre la Política de China hacia América Latina**, Beijing, 5 de noviembre 2008.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DE CHINA. Perspectivas y acciones para promover la construcción conjunta de la Franja Económica a lo largo de la Ruta de la Seda y de la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI, Beijing, 28 de marzo 2015. Disponible en <https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1252441.shtml>

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. THE PEOPLES REPUBLIC OF CHINA, **Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe**, 24 de noviembre 2016. Disponible en: [https://www.fmpr.gov.cn/esp/wjdt/wjzc/1418256\(2016\).shml](https://www.fmpr.gov.cn/esp/wjdt/wjzc/1418256(2016).shml) Acceso el 22 de enero de 2018.

MORGENTHAU, H.J., **Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace**, New York 1948.

MOSQUERO, M.; MORALES, D., **La estrategia institucional de China hacia América Latina. Análisis comparado entre los foros Celac-China y Celac-Unión Europea**, **Revista OASIS**, Nr.28, Julio-Diciembre 2018, pp.123-149. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/5>. Acceso el 20 de mayo de 2019..

MOURON, F., URDINEZ, F. y SCHIMONI, F. Sin espacio para todos: China y la competencia por el Sur, **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, 114, pp.17-39. Disponible en <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/316643/406743>.

MÜLLER, H. Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien, **Zeitschrift für Internationale Beziehungen** 1, 1994, pp. 15-44.

MYERS, M., Can China Make New Friends in LAC? **Latin Trade**, September 7, 2 pp. Disponible en: <http://www.thedialogue.org/blogs/2016/can-china-make-new-friends> Acceso el 10 de octubre de 2018.

NIETO PEREIRA, L. La Ruta de la Seda en América Latina, **La Marea**, 5 de junio 2015. Disponible en <http://www.lamarea.com/2015/06/05/la-ruta-de-la-seda-en-america-latina/>. Acceso el 23.marzo de 2018..

NOESSELT, N.; A. SOLIS LANDIVAR. China in Latin America: Competition in the United States' „Strategic Backyard“. **GIGA Focus**, Nr.7, International Edition, 2013.

OBSERVATORIO de DE LA POLÍTICA CHINA. CELAC – CHINA. Plan de Cooperación

ONUF, N.G., **World of Our Making. Rules and Rule in Social Theory and International Relations**, Columbia, 1989.

OVIDEO, E.D. Economía de mercado y relación estratégica con China. Análisis preliminar tras la visita de Hu Jintao a la Argentina, **Studia Política** 9, invierno, 2006.

PAPP, E. China – África: Zonas Económicas Especiales. **Observatorio de la política china**, 2013. Disponible en: <http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1379142399China_y_las_ZEEs_en_%C3%81frica.pdf>. Acceso el 30 de noviembre de 2018.

PORTELLES, Y., **China apuesta a alianza estratégica „1+3+6“ con CELAC**, enero 2015. Disponible en: <www.andes.info.ec/es/noticias/china-apuesta-alianza-estrategica-136-celac.html>. Acceso el 30 de marzo de 2018.

PRECIADIO CORONADO, J.M. Paradigma social en debate: aportaciones del enfoque geopolítico crítico. La CELAC en la integración autónoma de América Latina. In: RUIZ; URIBE (Coord.). **América Latina en la crisis global: Problemas y desafíos**, pp.27-49, Ciudad de México: Instituto Universitario Internacional de Toluca (IUIT), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) / Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)/ Universidad de Tijuana (UDT). Disponible en: <http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_detalle.php?id_libro=880>. Acceso el 19 de julio de 2019.

RADUNSKI, M., China first! Das Land will neben Amerika zur zweiten Supermacht werden, in: **Neue Züricher Zeitung**, 20 de julio 2019. Disponible en: <<https://nzzas.nzz.ch/international/china-die-supermacht-neben-d>>. Acceso el 21 de julio de 2019.

RAMO, J.C. The Beijing Consensus. **Notes on the New Physics of Chinese power**, Londres, Foreign Affairs Policy Center, 2004.

RAMÓN BERJANO; C., GIRADO. Las crecientes relaciones China-Africa y China- Latinoamérica. In: VELLOSO, M; MALENA; (Comp.), **Nuevas estrategias de relacionamiento con la República Popular de China**, Buenos Aires, CARI, 2015.

REUTERS. **China lanzará nuevas medidas de apertura del mercado este año**, 24 de enero de 2018. Disponible en <https://de.reuters.com/article/davos-china-idESKBN1FDIVF-OESBS>

REYES MATTÁ, F. **Innovación: Eje clave del diálogo futuro China – América Latina**. VIII SIMPÓSIO ELECTRÓNICO INTERNACIONAL SOBRE POLÍTICA DE CHINA, 1-21 de marzo 2017, Santiago de Chile, 13 pp. Disponible en: <http://www.asiared.com/es/downloads2/17_3-s_reyes-matta.pdf>. Acceso el 10 de febrero de 2018.

ROSALES, O., KUWAYAMA, M. **China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica**, CEPAL, Santiago de Chile, 2012. Disponible en https://www.redalc-china.org/monitor/images/pdfs/Investigacion/15_Rosales_2012.pdf. Acceso el 20 de marzo de 2019.

SCHILLINGER, H.R., In need of Rethinking. Trade policies in Times of De-Globalization, **FES: Dialogue on Globalization**, Bonn, August 2016;

SCHÜLLER, M; SCHÜLLER-ZHOU. Economic Policy in the Time of the Global Financial Crisis: Which Way Out?, **Journal of Current Chinese Affairs**, 38, 3, 2009, pp. 165-181.

SCHUSTER, M. América Latina en la estrategia económica china. Entrevista a Gustavo Girado. **Nueva Sociedad**, Noviembre 2017. Disponible en: <<https://nuso.org/articulo/america-latina-en-la-estrategia-economica>>. Acceso el 16 de enero de 2018.

SEVARES, J. **China, Un socio imperial para Argentina y América Latina**, Buenos Aires: egah-asa, 2015, 208 pp.

SHIRK, S. F. **China: Fragile Superpower**; New York: Oxford University Press, 2007.

STEWART, P. The Unruly World: The Case for Good Enough Global Governance, **Foreign Affairs**, v. 93, n. 1, pp.58-73, 2014. Disponible en: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2013-12-06unruly-world>>. Acceso el 27 de marzo de 2018.

TIMINI, J; EL DAHRAWY; SANCHEZ-ALBORNOZ. El impacto de China sobre América Latina: los canales comerciales y de inversión extranjera directa. **Boletín Económico** 2, 17 de mayo 2019.

UGARTECHE, O. Trump en América Latina. Sin grandes cambios. México, 2016, Clacso. Recuperado de: https://www.clacso.org.ar/megafon/images/megafon10/pdf/Megafon_10_2_Oscar_Ugarteche.pdf. Acceso el 20 de abril de 2018.

VALENZUELA ÁLVAREZ, J.L. Evaluación de la Política Exterior de China para América Latina. **Relaciones Internacionales**, n.53, 2017, p.115-133. Disponible en: <<https://revistas-unip.edu.ar/RRII-IRI/article/download/.../>>. Acceso el 28 de noviembre de 2017.

VELEZ BUSTILLO, E. What makes good schools? The case of China and LAC. **PREAL blog**, January 27 2017. Disponible en: <<http://www.thedialogues.org/blogs/2017/01/what-makes-good-school...>>Acceso el 15 de febrero de 2017..

WALTZ, K.N. **Theory of International Politics**, Long Grove Il: Waveland Press 1979.

WENDT, A. **Social Theory of International Politics**, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WOERTZ, E. (Ed.), **Reconfiguration of the Global South. Africa and Latin America and the Asian Century**. Abington: Routledge, 2016.

XINHUA. Como puede China alimentar a su enorme población de 1.400 M de personas?, América Economía, 17 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/como-puede-china-alimentar-su-enorme-poblacion-de-1400m-de-personas>. Disponible en <<https://thenassauguardian.com/2018/01/17/time-for-closer-partnership-and-greater-cooperation-through-the-china-celac-forum>>. Acceso el 18 de noviembre de 2020.,

YI, W., Time for closer partnership and greater cooperation through the China-CELAC Forum, **The Nassau Guardian**, January 17, 2018. /Acceso el 3 de febrero de 2018..



Forma de Estado y unidades sub-nacionales en Argentina y China. Marco de análisis para entender las relaciones con el Área de la Gran Bahía

Form of State and sub-national units in Argentina and China. An analysis framework for understanding relationship with the Greater Bay Area

Forma de Estado e subnacionais unidades na Argentina e China. Estrutura de análise para entender as relações com a Área da Grande Baía

1. Eduardo Daniel Oviedo, investigador principal del CONICET y profesor titular ordinario de la cátedra de Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7580-0203>

Eduardo Daniel Oviedo¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2020v8.n3.p202

Recibido el 29 de noviembre de 2019
Acepto el 15 de agosto de 2020

RESUMEN

Esta investigación se enfoca en los macro-factores que condicionan las acciones de las unidades sub-nacionales en Argentina y China, con el objeto de entender los límites y potencial vinculación entre el Área de la Gran Bahía y el país sudamericano. La hipótesis principal afirma que las absolutas diferencias de regímenes políticos, formas de Estado, estados del desarrollo político, niveles de distribución poblacional, económica y financiera entre Argentina y China no son obstáculos para demostrar identidades en las acciones externas de las unidades sub-nacionales de ambos países. Esta afirmación también es específicamente verificada cuando se comparan las implicancias de las dos formas de Estado en el primer nivel de unidades sub-nacionales; pues la aplicación factual del unitarismo en China y el federalismo en Argentina se ajala de las cláusulas constitucionales y plasma la identidad de funciones y acciones de estas sub-unidades en el plano internacional. Finalmente, el estudio presta atención a los aspectos más sobresalientes a considerar en la relación entre Argentina y el Área de la Gran Bahía.

Palabras clave: Régimen político. Federalismo. Unitarismo. Relaciones Internacionales. Paradiplomacia.

ABSTRACT

This research focuses on the macro-factors that condition the actions of sub-national units in Argentina and China, to understand the limits and potential linkage between the Great Bay Area and this Latin American country. The main

hypothesis affirms that the absolute differences of political regimes, forms of State, states of political development, levels of population, economic and financial distribution between Argentina and China, are not obstacles to demonstrate identities in the external actions of the sub-national units of both countries. This assertion is also verified when the implications of the two forms of state in the first level of sub-national units are specifically compared; since the factual application of unitary form in China and federalism in Argentina moves away from the constitutional clauses and reflects the identity of functions and actions of these sub-national units at the international level. Finally, the study pays attention to the most outstanding aspects to consider in the relationship between Argentina and the Great Bay Area.

Keywords: Political regime. Federalism. Unitary State. International relations. Paradiplomacy.

RESUMO

Esta pesquisa enfoca os macro-fatores que condicionam as ações das unidades subnacionais na Argentina e na China, a fim de compreender os limites e a ligação potencial entre a “Great Bay Area” e o país da América do Sul. A hipótese principal afirma que as diferenças absolutas de regimes políticos, formas de estado, estados de desenvolvimento político, níveis populacionais, distribuição econômica e financeira entre Argentina e China não são obstáculos para demonstrar identidades nas ações externas das unidades subnacionais de ambos os países. Esta afirmação também é verificada especificamente quando comparadas as implicações das duas formas de estado no primeiro nível de unidades subnacionais; já que a aplicação factual do unitarismo na China e do federalismo na Argentina se afasta das cláusulas constitucionais e reflete a identidade das funções e ações dessas subunidades no nível internacional. Por fim, o estudo presta atenção aos aspectos mais destacados a serem considerados no relacionamento entre a Argentina e a “Great Bay Area”.

Palavras-chave: Regime político. Federalismo. Unitarismo. Relações Internacionais. Paradiplomacia.

2. Las unidades sub-nacionales de primer nivel incluyen a las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en Argentina; mientras que en China refieren a las provincias, regiones autónomas, regiones administrativas especiales y las ciudades directamente administradas por el Estado.

Introducción

El presente estudio examina las unidades sub-nacionales chinas de primer nivel en comparación con las argentinas, con especial atención al Área de la Gran Bahía². El propósito es identificar los factores que inciden estructuralmente sobre el accionar externo de dichas unidades. En particular, las conexiones causales entre las macro-variables, el nivel de autonomía real y la capacidad de proyección de las unidades sub-nacionales en el plano internacional.

El Área de la Gran Bahía involucra a nueve ciudades de la provincia de Guangdong y dos zonas especiales chinas (Hong Kong y Macao), con diferente nivel jerárquico institucional. Por lo tanto, es necesario entender el marco político, jurídico y económico en donde dichas unidades encausan sus relaciones con Argentina y sus unidades sub-nacionales. En China, dicho marco está prescripto en la Constitución de 1982 y sus enmiendas; mientras que la Constitución de 1853 y sus reformas, particularmente la realizada en 1994, cumplen idéntica función en Argentina.

Como se sabe, los análisis comparados en ciencia política tienden a observar aspectos comunes o diferencias entre unidades políticas. El mé-

3. El término Estado se escribe con mayúscula siempre que refiere a la unidad política conformada por territorio, población y poder, para distinguirlo del término estado, que se escribe con minúscula, y que refiere a la situación que está una persona o cosa.

todo de la semejanza estudia “las similitudes entre aquellos casos en los que se presenta un idéntico resultado” (LLAMAZARES VALDUVIECO, 1996, p. 283). No obstante, esta investigación está basada en este tipo de análisis comparado, pero a la inversa. La idea es partir de dos casos similares (Estados³), con macro-factores disímiles, para observar si existen identidades en las funciones y acciones de las unidades sub-nacionales en el plano internacional. Cabe aclarar que los resultados de este estudio se limitan a los dos casos analizados, sin pretender alcance universal.

Los factores disímiles vienen dados por los regímenes políticos, formas de Estado, estados del desarrollo político, niveles de distribución poblacional, económica y financiera en Argentina y China. Estos factores amplían o restringen las facultades externas de las unidades sub-nacionales, aunque sujetas a la política exterior, la cual es conducida por el poder central. Por otra parte, en ambos países existe identidad en la evasión de la práctica sub-nacional respecto de las normas constitucionales, creando formas de Estado impuras.

La hipótesis que guía esta investigación afirma que el accionar externo de las unidades sub-nacionales depende de las políticas exteriores de los gobiernos centrales o, al menos, de cierta convergencia entre los intereses de las unidades locales con la política exterior del Estado, así como de las facultades otorgadas a las unidades sub-nacionales por el marco jurídico-político y la autonomía económico-financiera para el despliegue de sus acciones en el plano interno e internacional.

En general, los estudios académicos comparan a los Estados federales entre sí y opuestos a los Estados unitarios, haciendo una clara distinción entre ambas formas de Estado a partir de las normas estatuidas en las constituciones respectivas. Sin embargo, las prácticas históricas del federalismo en Argentina y el unitarismo en China imprimieron a ambas formas una dinámica distinta a las nominadas en las constituciones, a pesar que éstas instituyen la configuración del poder político en el derecho de los países.

Aquí surge una segunda hipótesis, la cual asevera que la aplicación nominal del unitarismo en China y el federalismo en Argentina plasma una identidad de funciones y acciones de las unidades sub-nacionales de primer nivel de los dos países en el plano internacional. Esto es consecuencia del apartamiento de la *praxis* argentina del federalismo en dirección hacia el unitarismo; mientras que las unidades chinas se alejan del unitarismo en dirección al federalismo, encontrándose en un punto equidistante entre ambas formas de Estado que influye en el accionar externo sub-nacional. Si bien estas funciones y acciones están regladas por la Constitución Nacional en Argentina y en China son el resultado de la descentralización de funciones del poder central hacia las unidades sub-nacionales, la fuerte historia de autonomía provinciales en China y de centralización en Argentina crea formas de Estado impuras, consideradas “federalismo de facto” en China (ZHENG, 2007) y “unitarismo solapado” en Argentina (BIDART CAMPOS, 1989).

El presente artículo se estructura en cuatro partes. La primera compara las diferencias políticas entre Argentina y China para comprender los macro-factores que inciden en las unidades sub-nacionales. La segunda parte describe los niveles de distribución económica y poblacio-

nal en Argentina y China, los cuales también afectan al despliegue de las unidades en el plano internacional. La tercera analiza las implicancias de las dos formas de Estado en el primer nivel de unidades sub-nacionales. Finalmente, la cuarta parte concentra el estudio de los aspectos más sobresalientes a tener en cuenta en la relación entre Argentina y el Área de la Gran Bahía.

4. Estas ciudades son: Guangzhou, Shenzhen, Zhuhai, Dongguan, Huizhou, Zhongshan, Foshan, Zhaoqing y Jiangmen.

Presentación del Área de la Gran Bahía

El Área de la Gran Bahía es una región formada por Hong Kong, Macao, y nueve ciudades de la provincia de Guangdong situadas alrededor del delta del río de las Perlas, en el sur de China⁴. En 2017, albergaba alrededor de 70 millones de personas.

Gráfico 1 - Área de la Gran Bahía de Hong Kong, Macao y Guangdong



Fuente: Official Website of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, 2020.

El Área busca posicionarse como *cluster* de ciudades globales,⁵ aprovechando la proximidad geográfica (factor espacial) y cierta división del trabajo, donde Guangdong aporta su desarrollo industrial, comercial y financiero; Hong Kong su carácter de centro financiero y marítimo internacionales; y Macao su desarrollo turístico (factores no espaciales).

Para alcanzar tal finalidad, el 1° de julio de 2017, las autoridades de la Comisión Estatal de Reforma y Desarrollo de China -en representación del Estado chino- y de los gobiernos de la provincia de Guangdong y de las zonas de administración especial de Hong Kong y Macao firmaron el «Acuerdo Marco para Profundizar la Cooperación entre Guangdong, Hong Kong y Macao en el Desarrollo del Área de la Gran Bahía». (NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION..., 2017)

Sus objetivos principales consisten en aprovechar las ventajas integradas de la región; profundizar la cooperación; mejorar el papel de liderazgo en el desarrollo económico de la nación y la apertura integral; así como impulsar el desarrollo económico y mantener la estabilidad y prosperidad a largo plazo de Hong Kong y Macao. El acuerdo también establece los fines, objetivos y principios de la cooperación; sus áreas claves,⁶ y los llamados arreglos institucionales⁷.

5. Para mayor comprensión de los estudios sobre ciudades globales en la política internacional ver el artículo publicado por Robert Kissack (2014).

6. Las áreas claves de cooperación son: promover la conectividad de infraestructura; mejorar el nivel de integración del mercado; construir un centro global de tecnología e innovación; construir un sistema moderno de industria a través del desarrollo coordinado; construir conjuntamente un círculo de vida decalidad para proporcionar un lugar ideal para vivir, trabajar y viajar; cultivar nuevas fortalezas en la cooperación internacional; aprovechar el establecimiento de grandes plataformas de cooperación.

7. Los arreglos institucionales son: mejorar el mecanismo de coordinación; mejorar el mecanismo de implementación; y ampliar la participación pública.

Dentro de estos últimos, el Cuarteto (tal como comúnmente se denomina a los firmantes del acuerdo) formulará el plan de desarrollo y celebrarán reuniones de consulta anuales para coordinar y resolver los principales problemas y temas (art. 11). La Comisión de Reforma y Desarrollo del gobierno de Guangdong, el Buró de Asuntos Continentales y Constitucionales de Hong Kong y la Oficina del Jefe del Ejecutivo de Macao coordinan la profundización del plan, a través del uso del enlace y la cooperación. (art. 12)

Dos años después, en febrero de 2019, el Consejo de Estado publicó el «Esquema del Plan de Desarrollo para la Gran Área de la Bahía de Guangdong, Hong Kong y Macao» (NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, 2019). Se trata de un documento programático de cooperación y desarrollo que plantea dos instancias temporales: en el corto plazo, hasta 2022 y, en el largo plazo, hasta el año 2035.

Así, el gobierno chino busca posicionar al Área de la Gran Bahía como polo científico-tecnológico, industrial, financiero y turístico de nivel global, similar a Silicon Valley, Nueva York, Tokio y otros *cluster* de ciudades en el mundo. Al mismo tiempo, es una estrategia para profundizar el desarrollo e integrar económicamente a la más pujante región del país, tendiente a asimilar a Hong Kong y Macao al seno de la Gran China, con miras al ejercicio pleno y definitivo de su soberanía en Hong Kong, en 2047, y Macao, en 2049.⁸

El Área de la Gran Bahía se suma a otras iniciativas chinas de *cluster* o grupos de ciudades dentro del territorio nacional, como son los planes de megalópolis Beijing-Tianjin; del delta del río Yangtzé; Chongqing-Chengdu; del curso medio del río Yangtzé; de la Planicie Central (sobre el curso medio del río Amarillo); de la Planicie Guanzhong (con eje a la ciudad de Xian), entre otros.

Análisis comparado de las diferencias políticas

La historia de China está signada por regímenes autoritarios. El Celeste Imperio consolidó la autocracia de origen divino por más de dos milenios. Luego, la revolución de 1911 dio paso a la instauración de la República de China, devenida en régimen totalitario bajo las autocracias de Yuan Shi Kai (1912-1916), Puyi (1917) y Jiang Kai-shek (1927-1975). Tras la revolución de 1949, la República Popular China adoptó el régimen totalitario de partido único comunista.

Estas tres configuraciones políticas tuvieron en común la centralización del poder y el rechazo a la fórmula federal. Desde su comienzo, la República Popular China adoptó el sistema unitario; con desconcentración económica y alta participación de las provincias de las regiones este⁹ y centro-sur¹⁰ en el Producto Interno Bruto (PIB) chino, las cuales representaron 66,2% en el año 2017, sin incluir Hong Kong y Macao. (National Bureau of Statistics of China, 2018).

En cambio, el régimen político argentino es representativo, republicano y federal, instituido en el artículo 1º de la Constitución Nacional de 1853. Dicha institucionalidad es copia de la Constitución de Estados

8. El gobierno chino se comprometió a mantener el estatuto de ambas ciudades-estados por cincuenta años en las declaraciones conjuntas chino-británica y chino-portuguesa para la retrocesión definitiva de Hong Kong y Macao.

9. La región este abarca las provincias de Jiangsu, Zhejiang, Anhui, Fujian, Jiangxi, Shandong y la ciudad de Shanghái.

10. La región centro-sur comprende las provincias de Henan, Hubei, Hunan, Guangdong, Hainan, la región autónoma de Guangxi, y las regiones especiales de Hong Kong y Macao.

Unidos, y su práctica se impuso entre 1860 y 1930; de forma intermitente entre 1930 y 1983 (cuando autócratas castrenses usurpaban recurrentemente el poder político); y desde 1983 a la actualidad. La fórmula federal también es réplica de la constitución estadounidense, la cual, con algunos cambios realizados en 1994, se mantiene vigente hasta el presente. Por su parte, la economía nacional está concentrada en la región pampeana, representando 71,3% del PIB argentino en el año 2016.

El estado del desarrollo político también es disímil en ambos países. Según Helio Jaguaribe (1972, p. 36), el desarrollo político es entendido con la clásica fórmula de modernización política más institucionalización política ($DP = M + I$). La modernización es el aumento de la variable de funcionamiento del sistema político, que abarca la orientación racional, diferenciación estructural y capacidad; mientras que la institucionalización es el aumento de la variable de participación, que comprende la movilización, integración y participación políticas (JAGUARIBE, 1972, p. 36).

Al aplicar la fórmula al estudio de ambos casos, China emerge como Estado modernizado, con amplia expansión de la capacidad de funcionamiento del sistema político, pero con mengua de la variable de participación, pues la movilización y participación políticas están cercenadas por el poder político y la integración es impuesta. Aunque autores como Townsend, citado por Almond, considera que en el caso de China “el control político dependía menos del terror que de la persuasión y la organización” (ALMOND, 1999, p. 113). En cambio, Argentina manifiesta la expansión de la institucionalización, con integración de base consensual y extensión de la movilización y participación políticas; sin modernización. Entonces, la modernización ha sido consolidada en China sin institucionalización política; mientras que en Argentina existe institucionalización política sin modernización. Por lo tanto, siguiendo el criterio de Jaguaribe (1972), ninguno de los dos Estados ha alcanzado el desarrollo político.

Tabla 1 - Régimen político, forma de Estado y distribución económica en Argentina y China

	Régimen político	Forma de Estado	Desarrollo político*	Distribución económica
China	Totalitario	Unitaria	Modernización sin institucionalización	Concentrada
Argentina	Democrático	Federal	Institucionalización sin modernización	Desconcentrada

Fuente: Elaboración propia. * Clasificación proveniente de Jaguaribe (1972)

La modernización china es un proceso iniciado en 1949, con avances y retrocesos, cuyo impulso más reciente parte desde fines de la década del setenta. Fue diseñado y conducido por la élite del Partido Comunista China (PCC) y la etnia Han, sobre la base de una estrategia industrial, orientada a la exportación, con gradual liberalización de las fuerzas productivas, apertura económica al mundo y base maltusiana.

En cambio, el último régimen autoritario argentino (1976-1983) fracasó en la modernización económica y la derrota militar en la guerra de Malvinas (1982) condujo a la transición del régimen autoritario a la reinstauración democrática. Desde 1983, la alta participación política no

fue acompañada del crecimiento económico, acentuando la decadencia estructural e incremento de la asimetría económica -y por ende política- respecto de otros actores internacionales. Desde entonces, Argentina afronta el desafío de modernizar su economía para fortalecer las bases materiales de su democracia.

En conclusión, Argentina y China cuentan con diferentes regímenes políticos, formas de Estado y niveles de desarrollo político.

Niveles de distribución económica y poblacional en Argentina y China

En materia económica, aplicando la regla del 80/20 de Wilfredo Pareto (1946) a los casos de estudio, es decir, la afirmación de que el 80% del PIB está en manos del 20% de las provincias, se podría observar la forma de distribución regional del PIB en cada Estado. Este óptimo paretiano no implica la distribución equilibrada de la producción, tal como se observa en la línea de perfecta igualdad del índice Gini, pero detecta mayor o menor grado de concentración entre las dos unidades.

En el caso de Argentina, 5 de 24 distritos equivalen alrededor de 20% de las unidades, las cuales debería concentrar 80% del PIB argentino. En 2004, seis provincias (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza, Neuquén y Entre Ríos) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) representaron 80,9%; mientras que en 2016 se requirió de una octava unidad (Chubut) para alcanzar 79,5%. Esto muestra una leve tendencia a la desconcentración económica entre 2004 y 2016. Similar propensión se observa en los cuatros distritos principales de la región pampeana (Buenos Aires, CABA, Santa Fe y Córdoba), los cuales representaron 71,5% del PIB en 2004 y pasaron a significar 67,4% en 2016, con una caída de 4,1%. La provincia de Buenos Aires y la CABA generaron 53,6% y 51,4% del PIB en los dos respectivos años. Es decir, si bien Argentina se acerca al óptimo paretiano, la centralización económica es la característica, con leve tendencia a la desconcentración.

11. No existe en Argentina una serie anual y continua de estadísticas sobre Producto Geográfico Bruto (PGB).

Solamente se han detectado dos estadísticas anuales. Una, sobre PIB por provincias, publicada por el INDEC en base al Valor Bruto de Producción, a precios básicos, en miles de pesos y referida al año 2004 (INDEC, 2004). La segunda, es elaborada por la consultora Federico Muñoz & Asociados, en base al Indicador Sintético de Actividad de las Provincias (ISAP) correspondiente al año 2016, publicados en El Economista (2017). Al ser estadísticas de dos instituciones distintas, una pública y otra privada, los resultados comparables son estimaciones sumamente relativas, aunque ilustran al lector sobre la participación aproximada de las provincias en el PIB de Argentina.

Tabla 2 - Argentina - Porcentaje del PIB por unidad sub-nacional de primer nivel¹¹
Comparación entre 2004 y 2016

Unidad sub-nacional de primer nivel	2004*	2016**
Buenos Aires	35,0	32,3
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)	18,6	19,1
Santa Fe	9,8	8,3
Córdoba	8,3	7,7
Mendoza	4,0	3,7
Neuquén	2,7	3,1
Entre Ríos	2,5	3,1
Chubut	2,1	2,2
Tucumán	1,7	2,1
Salta	1,6	2,0
San Luis	1,4	1,0
Santa Cruz	1,4	1,7
Río Negro	1,2	1,8

Unidad sub-nacional de primer nivel	2004*	2016**
Chaco	1,2	1,7
Misiones	1,2	1,5
Santiago del Estero	1,0	1,1
San Juan	1,0	1,3
Corrientes	1,0	1,4
Tierra del Fuego	0,8	1,0
La Pampa	0,8	0,8
Jujuy	0,8	1,1
Catamarca	0,7	0,8
La Rioja	0,7	0,6
Formosa	0,5	0,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos del * INDEC (2004) y **Federico Muñoz & Asociados (2017).

Similar concentración ocurre con la población. El 62,5% de los 36 millones de habitantes registrados en el Censo Nacional de 2001 vivían en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y la CABA; mientras que, el 62,4% de los 40 millones informados en el Censo Nacional de 2010 residían en dichas cuatro unidades políticas, manteniendo casi invariable la concentración humana en esos distritos.

En el caso de China, 5 de un total de 31 unidades sub-nacionales de primer nivel (excluidas Hong Kong, Macao y Taiwan) representan aproximadamente 20% de unidades paretianas. En 2004, las primeras seis provincias (Guangdong, Shandong, Jiangsu, Zhejiang, Henan y Hebei) significaron 46,9% del PIB de China. Esto implica menor centralización económica que Argentina, en la medida que para alcanzar 79,8% del PIB chino se requirieron de 13 provincias (Liaoning, Sichuan, Hubei, Fujian, Hunan, Heilongjiang y Anhui, además de las ya mencionadas) y dos ciudades directamente administradas por el Estado (Shanghai y Beijing). En 2017, seis provincias (Guangdong, Shandong, Jiangsu, Zhejiang, Henan y Sichuan) representaron 46,2% y se necesitaron 16 unidades de primer nivel para alcanzar el óptimo paretiano (80,9% del PIB chino). Es decir, para alcanzar el 80% de Pareto se requirió 51,6% de las provincias, superando ampliamente el 20% de unidades paretianas. A diferencia de Argentina, la desconcentración económica es estable, con marcado auge de algunas provincias o ciudades (por ejemplo, Guangdong, Jiangsu, Beijing, Tianjin o Chongqing), así como abruptas caídas de otras en la participación del PIB chino (por ejemplo, en Heilongjiang, Liaoning, Hebei, Shanghai, Shandong o Zhejiang).

Tabla 3 - China - Porcentaje del PIB por unidades sub-nacional de primer nivel
Comparación de los 2004 y 2017

Unidad sub-nacional de primer nivel	2004	2017
Guangdong	9,93	10,87
Shandong	9,59	8,80
Jiangsu	9,54	10,41
Zhejiang	6,96	6,27
Henan	5,46	5,40

Unidad sub-nacional de primer nivel	2004	2017
Hebei	5,43	4,12
Shanghai	4,61	3,71
Liaoning	4,25	2,83
Sichuan	4,06	4,48
Hubei	3,90	4,30
Fujian	3,74	3,90
Hunan	3,47	4,11
Heilongjiang	3,28	1,92
Anhui	2,98	3,27
Beijing	2,65	3,39
Jiangxi	2,16	2,42
Guangxi	2,05	2,24
Shanxi	1,88	1,88
Jilin	1,83	1,81
Yunnan	1,83	1,98
Jiangxi	1,78	2,65
Mongolia Interior	1,68	1,95
Chongqing	1,65	2,35
Tianjin	1,58	2,24
Xinjiang	1,36	1,31
Guilin	0,98	1,64
Gansu	0,96	0,90
Hainan	0,47	0,54
Qinghai	0,28	0,31
Ningxia	0,28	0,41
Tíbet	0,13	0,15

Fuente: Elaboración propia en base a datos del National Bureau of Statistics of China (2018).¹²

12. Cabe aclarar que los datos estadísticos de China han sido severamente cuestionados cuando la provincia de Liaoning, la región de Mongolia Interior, la ciudad de Tianjin y otros gobiernos locales reconocieron falsedad en la elaboración de los datos de sus PBG. El artículo de Zheng Yong Nian (2018), titulado ¿A dónde irán las relaciones entre poder central y los poderes locales de China?, es esclarecedor de este tema.

En 2001, la población china ascendió a 1.265 millones de habitantes. Las cuatro provincias más pobladas (Henan, Shandong, Guangdong y Sichuan) representaron 27,9% del total; mientras que dichas provincias alcanzaron 28,1% respecto de una población estimada en 1.390 millones de habitantes en 2017, conforme al National Bureau of Statistics of China (NBSC). Si bien estas cuatro provincias están superpobladas (dos de la cuales, Guangdong y Shandong, superan 100 millones de habitantes); existe gran diferencia con la alta concentración de Argentina, ya que los cuatro principales distritos argentinos duplican el porcentaje de las cuatro provincias chinas respecto de la cantidad de habitantes. Por supuesto, esta situación relativa se observa en base a la superpoblación china y la escasa población argentina sobre la dimensión de sus extensos territorios.

En conclusión, existen desequilibrios regionales en los dos países, pero Argentina supera ampliamente a China en cuanto a la concentración regional del PIB y la población. La centralización económica de Argentina tiene leve tendencia a la desconcentración, manteniendo casi invariable la concentración humana en cuatro distritos. En términos relativos, China cuenta con mayor desconcentración en la distribución geográfica del Producto Interno Bruto (PIB) y de la población que Argentina.

Implicancias de las diferentes formas de Estado

Distintas formas de Estado en Argentina y China -federal en la primera, unitaria en la segunda- producen diferencias en materia de organización político-territorial; tipos y niveles de instituciones locales; procedimientos en la designación de las autoridades; relaciones entre poderes centrales y locales; delimitaciones de las esferas funcionales entre ambos; niveles de descentralización financiera y, fundamentalmente, facultades en el manejo de las relaciones externas, entre otras. A continuación, se detallan cada una de ellas:

a) Organización político-territorial. El sistema federal argentino está integrado por el gobierno central, 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta última cuenta con un régimen especial de autonomía, sin llegar a ser provincia. Bajo jurisdicción de cada provincia existen departamentos como divisiones territoriales de segundo nivel, excepto en la provincia de Buenos Aires que, por razones históricas, se denominan partidos. Luego, como tercer nivel, aparecen los municipios y comunas.

Por su parte, el sistema unitario chino comprende el poder central y cinco niveles locales. En estricto sentido, la Constitución establece solo tres divisiones administrativas: de primer nivel o provincial (一级行政区); de segundo nivel o de prefectura (地级行政区); y de tercer nivel

o distrital (县级行政区), también llamado de condado. Luego, siguen dos niveles *de facto*. El cantón (乡级行政区) es el cuarto nivel, también llamado de poblado. Este nivel constituye la unidad básica de la administración china y se ha desarrollado al ritmo de la expansión de las ciudades chinas desde el inicio de la Reforma y Apertura. Por último, la villa (村级行政区) es un quinto nivel, también denominado de aldea. Es la última unidad y está administrada por un Comité de Aldeanos.

Tabla 4 - Estructura jerárquica de la división administrativa de China

Nivel provincial	Nivel de prefectura	Nivel de condado	Nivel de cantón	Nivel de villa
Región autónoma	Prefectura autónoma de nivel sub-provincial	Distrito	Sub-distrito Pueblo Aldea Aldea étnica Pueblo controlado por distritos Cantón Cantón étnico	Ciudad comunitaria Comité barrial Comité de villa
	Ciudad-prefectura	Ciudad de condado		
	Prefectura autónoma	Condado		
	Región	Condado autónomo		
	Liga	Bandera		
Provincia		Bandera Autónoma		
	Ciudad de nivel sub-provincial	Distrito		
	Ciudad-prefectura	Distrito Especial		
	Prefectura autónoma	Ciudad de condado		
	Región	Condado		
		Condado Autónomo		
	Ciudad de nivel de sub-prefectura			
	Shennongjia (distrito forestal)			
Ciudades Directa-mente Administra-das por el Estado	Nueva área sub-provincial			
	Distrito			
	Condado			
Región Administrativa Especial	Distrito			

Fuente: Traducción propia de Wikipedia en chino.

13. Incluye Taiwan.

14. Las regiones autónomas son divisiones territoriales semejantes a las provincias, aunque gozan de mayor autonomía. En ellas habitan minorías étnicas que representa una parte importante de la población de dicha región. Por ejemplo, la etnia Zhuang en Guangxi; los mongoles en Mongolia interior; la etnia Hui en Ningxia; los tibetanos en el Tibet; y los uigures en Xinjiang.

15. La sección 5ª de la Constitución de 1982 regula las asambleas y gobiernos populares locales de las provincias y ciudades directamente administradas por el Estado. La sección 6ª establece las instituciones de autogobierno en las regiones autónomas de China.

El primer nivel comprende a veintitrés provincias,¹³ cinco regiones autónomas (Guangxi, Mongolia interior, Ningxia, Tibet y Xinjiang);¹⁴ cuatro ciudades directamente administradas por el Estado (Beijing, Shanghai, Nanjing y Chongqing); y dos regiones especiales (Hong Kong y Macao). Estas últimas no aparecen en la división administrativa establecida por la Constitución, pero su artículo 31 establece que, en caso de ser necesario, el Estado instituye zonas administrativas especiales.

El Área de la Gran Bahía, entonces, está formada por dos administraciones de primer nivel (que son las regiones de administración especial de Hong Kong y Macao) y nueve de segundo nivel, genéricamente denominadas ciudades. En estricto sentido, se trata de una capital de provincia (Guangzhou); una ciudad sub-provincial (Shenzhen); y siete ciudades-prefecturas (Dongguan, Fushan, Huizhou, Jiangmen, Zhaoqing, Zhongshan y Zhuhai). En el Acuerdo Marco firmado en 2017, este colectivo de nueve ciudades está representado por la provincia de Guangdong, que es, también, una administración de primer nivel.

b) Instituciones locales. Las provincias argentinas son pre-existent a la República y gozan de autonomía. Según la Constitución Nacional, crean sus instituciones locales y dictan su propia constitución, respetando la forma representativa y republicana de gobierno, la autonomía municipal y la administración de justicia (art. 5 y 123). La estructura de poder está constituida por el ejecutivo provincial (gobernador), el poder legislativo (unicameral o bicameral) y la corte suprema de justicia y tribunales inferiores.

En China, la Constitución establece que las unidades de primer nivel y niveles inferiores hasta cantón instituyen Asambleas de Representación Popular y Gobiernos Populares (art. 95). Las regiones autónomas y sus niveles inferiores gozan de mayor autonomía que las provincias y las ciudades directamente administradas por el Estado, dado que la Constitución establece organismos autónomos (asambleas y gobiernos populares), cuya organización y procedimientos son determinados por ley, conforme a los principios instituidos en la Constitución.¹⁵

Los gobiernos locales de los diversos niveles “son los órganos ejecutivos de los órganos locales del Poder del Estado; son organismos administrativos locales del Estado a los diversos niveles” (art. 105). Con excepción de Hong Kong y Macao, las administraciones de primer nivel cuentan con Asamblea de Representación Popular y su Comité Permanente como legislativo; Gobierno Popular como administrativo; Alta Corte de Justicia y tribunales inferiores; Procuraduría Popular y Comité de Supervisión. Sin embargo, a diferencia de Argentina, la relación entre las asambleas locales y los gobiernos locales son de institución generadora a generada, de decisión y ejecución, de control y controlado, y no de autonomía o división de poderes, ni de mutuo control (XIE, 1991, p. 282).

Las instituciones de Hong Kong y Macao están reguladas por las llamadas leyes básicas. La Ley Básica de Hong Kong fue promulgada por el gobierno chino en 1990 y la Ley Básica de Macao tres años después. Estas son conocidas como mini-constituciones, cuya última interpretación corresponde al Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional de China. Ambas fueron redactadas en concordancia a los acuerdos

firmados por el gobierno chino con los gobiernos del Reino Unido y Portugal, por lo que gozan de estatuto particular y alto grado de autonomía, mayor que las provincias, regiones autónomas y ciudades administradas por el Estado.¹⁶ En 2020, la reglamentación del artículo 23 de la Ley Básica por parte del gobierno central¹⁷ desató controversia sobre el cumplimiento por parte de China de la Declaración Conjunta chino-británica (1984), ya que su texto prevé ser promulgado por Hong Kong.

c) Autonomía y dependencia del poder central. En Argentina, las provincias son autónomas y mantienen todas las facultades no delegadas al gobierno central (art. 121). A su vez, deben respetar la autonomía municipal, y le corresponde “el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios” (art. 124). Sin embargo, la concentración del poder político y económico en Buenos Aires hace que la forma de Estado sea *de facto* un “unitarismo solapado”, un federalismo que fue adquiriendo niveles crecientes de centralización funcional. (BIDART CAMPOS, 1989)

En cambio, este proceso se da a la inversa en China. Al ser China un Estado totalitario, unitario y centralizado, esta naturaleza política determina de manera distinta la relación entre poder central y los poderes locales, aunque las unidades sub-nacionales presionan hacia el federalismo. La fórmula unitaria aparece en el artículo 3 de la Constitución de 1982, cuando establece dos principios indisolubles: 1) garantizar la dirección unificada de las autoridades centrales y, 2) hacer que las autoridades locales pongan en pleno juego su iniciativa y actividad.¹⁸

El punto 1) está relacionado con garantizar la dirección unificada del gobierno central a través del Partido Comunista Chino y evitar el separatismo. Este liderazgo del Partido se garantiza por medio del centralismo democrático, a partir de la subordinación de todo el Partido al Comité Central y de los niveles inferiores a los niveles superiores. También, el liderazgo se lleva a cabo a nivel del Estado. Los gobiernos populares de las provincias están subordinados a las directivas del gobierno popular central e informan al Consejo de Estado. (XIE, 1991, p. 297-298) Este último tiene poder de cambiar o retirar una orden o decisión no adecuada de los gobiernos provinciales. (XIE, 1991, p. 298) A su vez, los gobiernos provinciales lideran a los gobiernos populares inferiores. (XIE, 1991, p. 297-298) Además, la Constitución china claramente establece:

los gobiernos populares locales de los diversos niveles responden y rinden cuentas de su gestión ante los organismos administrativos del Estado del nivel inmediato superior. Los gobiernos populares locales de todo el país son organismos administrativos del Estado que se encuentran bajo la dirección única del Consejo de Estado y se subordinan a él. (art. 110 *in fine*)

El punto 2) refiere a la descentralización del poder central hacia el poder local, la cual ha variado en el tiempo. En la época imperial, el emperador no se inmiscuía en la administración directa de las unidades sub-nacionales, con excepción de la designación de funcionarios y los asuntos militares, mediante los cuales ejercía control (XU, 2009, p. 13). Después de la revolución de 1949, la importación del régimen de economía central planificada de la Unión Soviética, requirió alta especialización de la economía y desató conflicto con los gobiernos locales, haciendo que Mao Zedong delineara la consigna de “caminar con las dos piernas”, base teórica

16. La estructura de gobierno de Hong Kong, por ejemplo, cuenta con poder ejecutivo, legislativo y judicial. El Jefe Ejecutivo es elegido por el Comité Electoral y gobierna apoyado por el servicio civil. El Consejo Legislativo es unicameral y cuenta con 70 miembros elegidos la mitad por sufragio directo y la otra mitad por representación funcional. El sistema judicial se conforma desde el Tribunal de Apelación Final hasta los tribunales de distrito. Por su parte, la estructura del gobierno de Macao sigue a la de Hong Kong, dado que la Declaración Conjunta con Portugal (1987) fue firmada en 1999, dos años después de la firmada con el Reino Unido. Sólo difiere en el número de miembros del Comité Electoral y la Asamblea Legislativa.

17. El artículo 23 expresa: “La Región Administrativa Especial de Hong Kong promulgará leyes por sí sola para prohibir cualquier acto de traición, secesión, sedición, subversión contra el Gobierno Popular Central o robo de secretos de Estado, para prohibir que organizaciones u organismos políticos extranjeros realicen actividades políticas en la Región y prohibir que las organizaciones políticas u organismos de la Región establezcan vínculos con organizaciones u organismos políticos extranjeros.”

18. El artículo 3 de la Constitución de 1982 establece: “La división de atribuciones entre los organismos centrales y los locales del Estado se realizará con sujeción al principio de hacer que las autoridades locales pongan en pleno juego su iniciativa y actividad bajo la dirección unificada de las autoridades centrales.”

del “Gran Salto Adelante” y el “Movimiento de las Comunas Populares” (XU, 2009, p. 13). Ambos representan la primera ola extremista de descentralización, seguida por la “Revolución Cultural”, considerada la segunda ola de descentralización extrema (XU, 2009, p. 14).

Así se destruye la falsa idea centrada en que los gobiernos centrales imponen unilaterales medidas a los gobiernos locales en un régimen totalitario de partido único. (BERGSTEN; FREEMAN; MITCHELL, 2009, p. 75) Si bien la Constitución china no plasma el federalismo, en diferentes ámbitos las unidades sub-nacionales cuentan con “poder real” mayor que el otorgado por la mayoría de los sistemas federales del mundo (XU, 2009, p. 11). Sin embargo, otros autores consideran que la República Popular China (RPC) transitó de asfixiar a los gobiernos locales durante la época de Mao Zedong, en donde toda decisión debía pasar por los órganos centrales, a una mayor libertad de acción en época de Deng Xiaoping y Zhao Ziyang. Precisamente, durante el denguismo se inicia el debate sobre el federalismo en China, detenido por la crisis de la Plaza de Tiananmen (1989), al considerar que la idea de mayor descentralización pondría en peligro de desintegración a la RPC, tal como sucedió en la Unión Soviética. El debate quedó pospuesto y se comenzó a fundamentar porque China necesita la centralización del poder.

d) Delimitación de las esferas de poder. En Argentina, la Constitución delimita las facultades del poder central y de las provincias y, en aquellos asuntos en donde existan controversias, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dirime los contenciosos entre las partes. En cambio, según el artículo 89, inciso 4 de la Constitución china, el Consejo de Estado tiene la atribución de “delimitar concretamente la competencia de los organismos administrativos estatales del Gobierno Central, de las provincias, de las regiones autónomas y de los municipios directamente subordinados al Poder central”. También, aprueba la división administrativa de las unidades de primer nivel; así como “la institución y la división administrativa de las prefecturas autónomas, de los distritos, de los distritos autónomos y de los municipios” (art. 89, inc. 15).

e) Designación de autoridades. El artículo 101 de la Constitución china fija que los gobernadores de provincias, los intendentes y otras autoridades locales son designados y removidos por la Asamblea de Representación Popular del mismo nivel. Sus responsabilidades son personales (art. 105). En la práctica, el gobernador es el número uno (第一把手) del gobierno provincial, pero el número dos (第二把手) de la provincia, ya que el secretario general del Partido Comunista provincial es el número uno; comúnmente designado por el Comité Central del PCCH. Ambos gozan de rango ministerial.

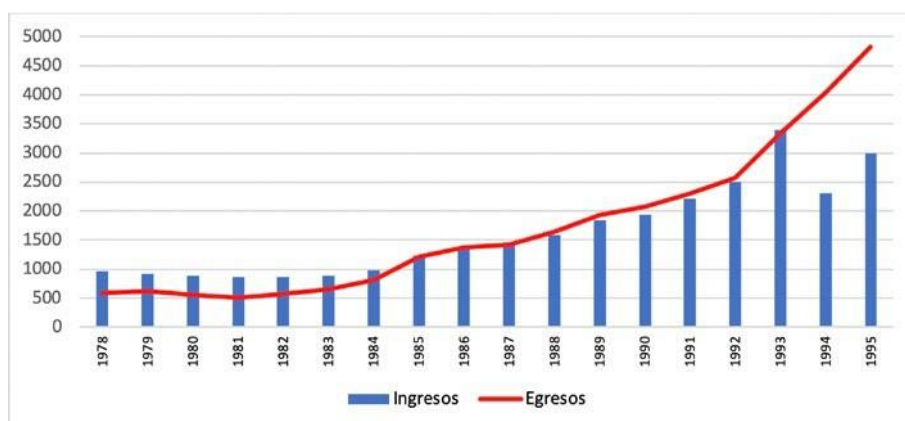
La clave del sistema unitario radica en que el gobierno central administra de forma directa a los cuadros directivos de los gobiernos de primer nivel (XIE, 1991, p. 384). Por ejemplo, los cuadros directivos de las provincias son designados por el gobierno central y, siguiendo una estructura escalonada de arriba hacia abajo, se extiende hacia el nivel de aldea. También existe el sistema de rotación de funcionarios, es decir, un funcionario de nivel de provincia o ciudad puede ser trasladado hacia otra provincia o ciudad (XU, 2009, p. 9).

Este sistema de estímulo y control de autoridades locales es lo que se considera como condición fundamental de la diferencia entre la descentralización en China y el sistema federal (XU, 2009, p. 9). O, como lo expresa Xie (1991, p. 382), la designación del personal jerárquico es tema principal en la relación entre el poder central y los poderes locales en China. Así, el poder organizacional del personal y el futuro político de los funcionarios locales están en manos del gobierno central (XU, 2009, p. 14-15). En cambio, las autoridades locales en Argentina son elegidas directamente por los cuerpos electorales de cada jurisdicción. Como consecuencia, las responsabilidades son hacia los órganos políticos superiores en el caso de China; mientras que las autoridades locales son responsables políticamente hacia los ciudadanos locales en Argentina. Por su parte, Hong Kong y Macao tienen regímenes especiales. El Jefe Ejecutivo de Hong Kong es elegido por el Comité Electoral¹⁹ y designado por el Consejo de Estado de China. Similar situación ocurre con Macao.

f) Niveles de descentralización financiera. Según Zheng (2007), el sistema unitario se refleja en el nivel político, pero es federal en el nivel económico. Para el autor del libro titulado *Federalismo de facto en China*, la base del poder político local proviene del poder central, pero éste depende económicamente del poder local (ZHENG, 2007). En política, los gobiernos locales son solo las agencias ejecutivas del gobierno central, pero en la economía, los gobiernos locales tienen una gran autonomía (ZHENG, 2007). En igual sentido, Jae Ho Chung (2016) habla de Imperio Centrifugo para explicar la relación de fuerza entre lo central y lo local en China.

Esta situación de poder fue modificada tras la Reforma de Distribución de Impuestos de 1994, cuando el poder central logró la centralización política y económica (ZHENG, 2007), entendida como re-centralización del poder económico, y como ejercicio de mayor control sobre las provincias en aras del mayor equilibrio entre las regiones (ZHENG, 2007). En efecto, la reforma ocasionó el paso de la descentralización, iniciada en 1978, a la centralización financiera, donde retorna el rol de recaudación de impuesto al poder central (BERGSTEN; FREEMAN; MITCHELL, 2009, p. 76-77).

Tabla 5 - Ingreso y egreso de los gobiernos locales en China - 1978-1995
En ciento de millones de *renminbi*



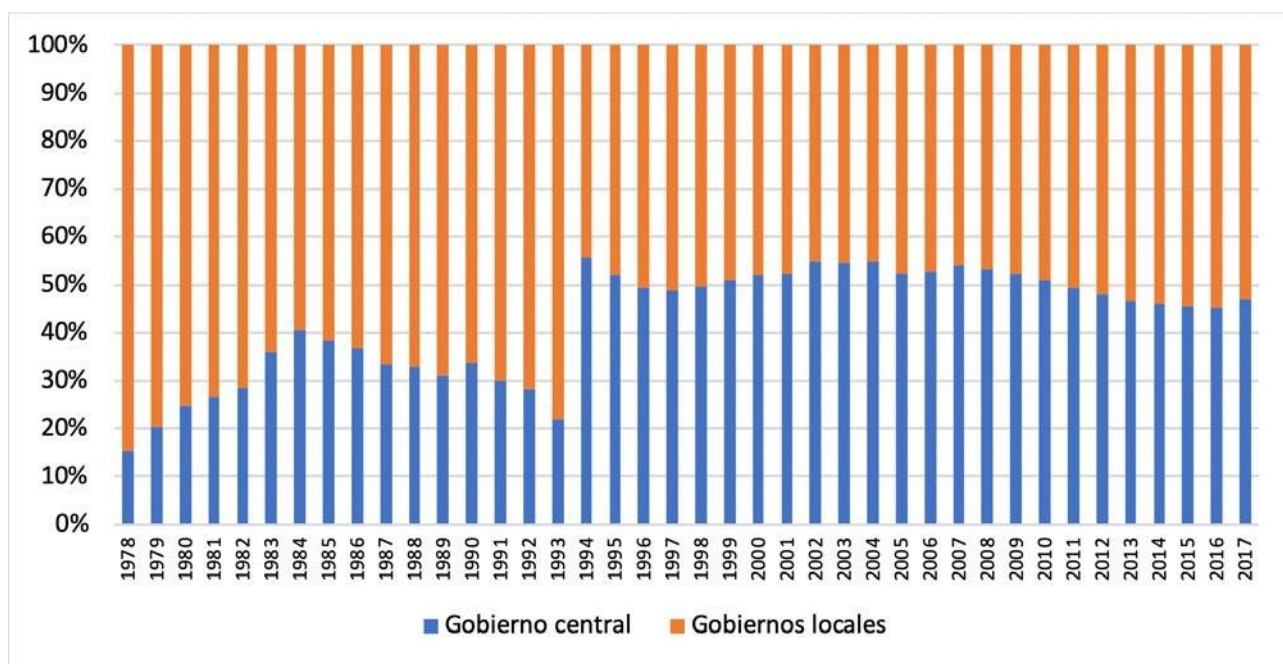
Fuente: National Bureau of Statistics of China (2018).

19. En 2017, el Comité Electoral estuvo conformado por 1.200 miembros, de los cuales 300 miembros provenientes del sector industrial, comercial y financiero; 300 miembros profesionales; 300 miembros de sindicatos, organizaciones religiosas, etcétera; 300 miembros provenientes del Consejo Legislativo, de los consejos de distrito, de Heung Yee Kuk (organización de los Nuevos Territorios que agrupan a comités rurales), diputados de Hong Kong ante el Congreso Nacional del Pueblo de China y representantes de miembros de Hong Kong del Comité Nacional de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino.

20. Para tener una idea, en 1993 (es decir, en la víspera de la reforma del sistema de distribución de impuestos), los ingresos fiscales del gobierno central fueron 22% del total, y el de los gobiernos locales 78%; mientras que el gasto fiscal del gobierno central fue 28,3% del total, y el de los gobiernos locales 71,7%, según el China Statistical Yearbook publicado por National Bureau of Statistics of China (2014).

Desde 1980 a 1993, el sistema de contratación fiscal (财政包干制) constituyó el mecanismo de distribución de los ingresos en materia impositiva. Mediante este sistema, los gobiernos locales pagaban una suma fija anual por impuestos al gobierno central, situación reiterada con las empresas. Bajo este mecanismo, los gobiernos locales disminuían o eximían del pago de impuestos a las empresas, con el objetivo de beneficiar a las mismas y promover el desarrollo local. Según la afirmación de diversos economistas, este sistema generó inflación en la década de 1980 y crisis en las finanzas del gobierno central, al punto de endeudarse dos veces con los gobiernos locales. Por eso, desde el inicio del sistema hasta 1993, los gobiernos locales fueron los beneficiarios del sistema, siendo alrededor del 70% de los ingresos del presupuesto asignados a los gobiernos locales y 30% al poder central (ver Tabla 6).²⁰ En este periodo, los gobiernos locales alcanzaron superávits anuales o mantuvieron equilibrio financiero, según Tabla 5.

Tabla 6 - Participación del gobierno central y los gobiernos locales en los ingresos del presupuesto nacional - 1978-2017



Fuente: National Bureau of Statistics of China (2018).

La reforma de 1994 modificó el sistema de contratación fiscal por el sistema de reparto tributario (分税制) (JIN; QIAN; WEINGAST, 2004, p. 3; WHITING, 2007, p. 3). El nuevo sistema reasignó los impuestos percibidos por el gobierno central, los gobiernos locales y aquéllos compartidos entre ambos. La reforma incrementó los recursos financieros del poder central en desmedro de los presupuestos provinciales, sin eliminar el problema del déficit, que fue traspasado a los gobiernos provinciales. A diferencia del porcentaje 70/30 anterior a la reforma, los ingresos del poder central ronda 50% de los ingresos totales del Estado, como muestra la Tabla 6.

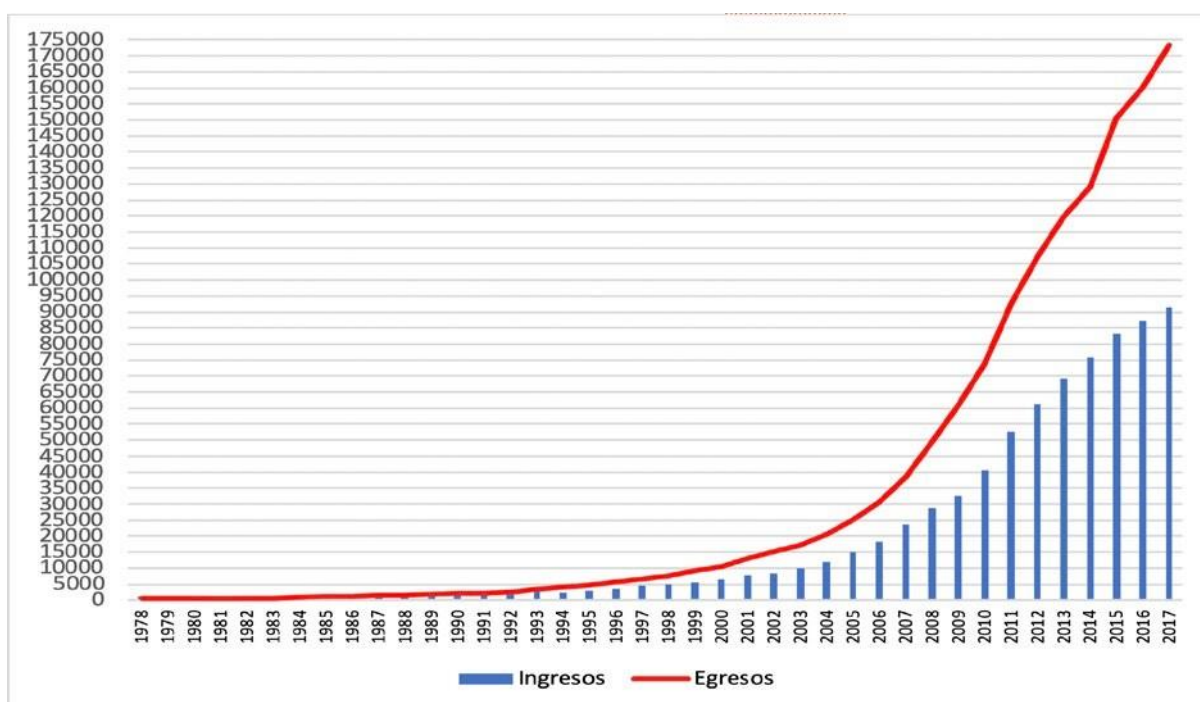
Tabla 7 - Sistema de Reparto Tributario (desde 1994)

Finanzas centrales	Finanzas locales
Impuesto interno al consumo	Impuesto a la construcción
Impuesto al valor agregado de importaciones	Impuesto al uso a la tierra en ciudades y poblados
Aranceles aduaneros y compra de vehículos	Impuestos a los contratos
Impuesto a los sellos sobre actividades bursátiles	Parte del impuesto a las ventas
Parte del impuesto a las ventas	25% del IVA
75% del IVA	40% del Impuesto a las ganancias de empresas
60% del Impuesto a las ganancias de empresas	40% del Impuesto a las ganancias personales
60% del Impuesto a las ganancias personales	

Fuente: Yang Fan y Wang Shizong, 2015, p. 15.

Este cambio en la distribución de la percepción de impuestos generó distorsión entre recursos y gastos locales. Además, la reforma descentralizó la responsabilidad sobre diversas áreas y prestaciones que hicieron más pesada las cargas de los gobiernos locales. Cabe recordar que las unidades sub-nacionales de primer nivel tienen facultades en materia económica, educación, ciencia y tecnología, construcción urbana y rural, salud, deporte, etcétera. Por eso, para mitigar el impacto de los crecientes déficits, las provincias expandieron sus recursos mediante la explotación de tierras, provocando el desarrollo de la construcción y el alza de los valores de propiedades y alquileres. En síntesis, desde la reforma de 1994, los gobiernos locales vieron menguados sus ingresos financieros, expandieron sus egresos, con la consecuente pérdida de autonomía. China ha pasado de la descentralización financiera de *facto* a la re-concentración financiera.

Tabla 8 - Ingreso y egreso de los gobiernos locales en China - 1978-2017
En ciento de millones de renminbi



Fuente: National Bureau of Statistics of China (2018).

En cambio, la Constitución delinea la distribución de los ingresos entre Nación y provincias en Argentina. Las provincias tienen la competencia para establecer impuestos directos; mientras que la Nación solo puede fijar impuestos directos en concurrencia con las provincias, por tiempo determinado y en situación de emergencia (LECHTER; STRADA; 2016). En el caso de los impuestos indirectos, tanto la Nación como las provincias tienen, en forma concurrente, la potestad tributaria de imponerlos en cualquier momento (LECHTER; STRADA; 2016).

La Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales de 1988 establece que 42,34% de los mismos corresponden a la Nación y 56,66% a las provincias; 2% para el recupero de las provincias de Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz; y 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias. A su vez, de los recursos de la Nación se destinan 0,7% a la provincia de Tierra del Fuego y 1,4% a la CABA. El artículo 7 de la Ley de Coparticipación Federal garantiza que el monto a distribuir a las provincias no podrá ser inferior a 34% de los recursos tributarios de la Nación.

Tabla 9 - Distribución de Recursos Fiscales en Argentina

Jurisdicción	Porcentaje
Nación	42,34
Provincia de Tierra del Fuego	0,70
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)	1,40
Provincias	56,66
Recupero de provincias (Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz)	2,00
Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias	1,00

Fuente: República Argentina, Ley N° 23.548 - Coparticipación Federal de Recursos Fiscales, 1988.

Desde la sanción de la ley en 1988 hasta el presente, la Nación ha realizado transferencias de responsabilidades (en materia previsional, educacional, salud pública, entre otras) y asignaciones de recursos (Fondo Federal Solidario, Fondo Nacional de Vivienda, Fondo del Conurbano Bonaerense, Fondo Solidario de la Soja, etcétera) a través de “leyes especiales” que modificaron la distribución de ingresos, manteniendo la garantía del 34% a las provincias, excepto en los años 2001 y 2002. (LECHTER; STRADA; 2016) Además, la reforma constitucional de 1994 estableció que el Congreso debe sancionar una nueva ley de coparticipación de recursos antes de 1996, la cual requiere aprobación de todas las provincias (art. 75, inc. 2). Aún así, continúa vigente la Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales de 1988 y está pendiente su modificación.

Según el Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF), en 2018 el conjunto de las provincias alcanzó superávit primario equivalente al 0,4% del PIB, situación que no se veía desde 2014 (IARAF, 2019). No obstante, el resultado financiero, que a diferencia del resultado primario tiene en cuenta los intereses de deuda dentro de las erogaciones, registró en 2018 un déficit equivalente al 0,3% del PIB (IARAF, 2019).

g) Las acciones externas. Conforme a la Constitución china, el gobierno central monopoliza la política exterior²¹ y no establece facultad alguna a las administraciones locales en asuntos extranjeros. Sin embargo,

21. El presidente ejerce la representación de la República Popular China, acepta a los diplomáticos extranjeros y, de acuerdo con las decisiones del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional, envía o retira a los representantes plenipotenciarios de la Nación en otros Estados y ratifica o anula los tratados y los acuerdos importantes concluidos con Estados extranjeros (art. 81). El presidente no participa del trabajo administrativo del Estado y, dado que sus atribuciones consisten en ejecutar las decisiones del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional, no está sujeto a una responsabilidad individual, sino colectiva. A su vez, el Consejo de Estado negocia los asuntos exteriores y concluye tratados y acuerdos con el extranjero (art. 89, inciso 9).

el poder central, a través del gobierno central o el PCC, descentralizó *de facto* acciones políticas y económicas externas no previstas en la Constitución para las unidades sub-nacionales de primer nivel. Así como el Estado central emplea a las Empresas de Propiedad Estatal (EPE) como actores en el plano económico externo; las regiones, provincias y las ciudades constituyen “agentes políticos del gobierno central” (CHEN; JIAN, 2009, p. 6) en el plano internacional, con facultades delegadas sobre asuntos consulares, chinos de ultramar, recepción de dignatarios extranjeros o trabajos operativos del gobierno central. También, cumplen acciones económicas, como promover las exportaciones, atraer inversiones extranjeras o realizar ayuda externa; quedando vedada las facultades diplomáticas, aunque puede operar como facilitadores de relaciones con países con los cuales China no mantiene relaciones diplomáticas. Por eso, se coincide con David Lampton (2001), cuyas palabras siguen vigentes cuando afirma:

Más allá de la profesionalización y la pluralización, una tercera tendencia importante en la formulación de políticas ha sido la descentralización gradual del poder (ocasionalmente en la formulación de políticas y más a menudo en la implementación) tanto dentro de las burocracias centrales como desde Beijing hasta el resto del país. La descentralización ha sido más evidente en el ámbito económico internacional y menos en el manejo de la diplomacia de alto nivel y la estrategia de seguridad nacional. La descentralización y la pluralización están, de hecho, íntimamente relacionadas, en la medida en que la delegación de autoridad a los actores de nivel inferior (por ejemplo, provincias) y la tolerancia de una iniciativa cada vez mayor por parte de ellos da lugar al creciente número de actores que influyen en la política exterior china. (LAMPTON, 2001, p. 19)

22. Para mayor detalle sobre las acciones de unidades sub-nacionales en el plano internacional ver el trabajo de Niño Pérez (2014).

De esta manera, China despliega una política exterior donde el poder central conduce y ejecuta, y las provincias solo ejecutan las acciones políticas, económicas y culturales delegadas por el poder central, sea el gobierno central o el Partido Comunista Chino. Bajo el liderazgo de las autoridades provinciales, las oficinas de asuntos exteriores, las comisiones de cooperación económica y comercio exterior, y las oficinas de los chinos de ultramar ocupan un lugar central en las acciones externas de las provincias.²²

En Argentina, la política exterior es conducida por el Poder Ejecutivo Nacional, el cual es unipersonal y recae en el presidente de la Nación. Las provincias podrán “celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional” (art. 124 C.N.). Cabe destacar que, mucho antes de promulgar este artículo en la reforma de 1994, diversas constituciones provinciales ya reconocían cierta capacidad de acción internacional en diversos ámbitos de las relaciones internacionales (ZUBELZÚ, 2004). También las provincias conservan el poder no delegado a la Nación (art. 121); no ejercen el poder delegado a la Nación; y no pueden celebrar tratados parciales de carácter político (art. 126).

Es decir, por más que se está en presencia de dos formas de Estados distintas, las macro-variables analizadas generan acciones externas *de facto* similares en las unidades sub-nacionales de ambos países. La descentralización en China es económica, baja en términos políticos, pero no financiera, fundamentalmente después de la re-centralización impuesta por la reforma de 1994. Ahora bien, dentro de la delegación de facultades, la promoción de las relaciones económicas externas han sido una de las principales, obviamente acotando las de contenido político y estratégico, aunque no dejándolas de lado.

Argentina y el Área de la Gran Bahía

Conforme a la legislación china, el Acuerdo Marco firmado en 2017 aúna las voluntades del poder central (a través de la Comisión Estatal de Reforma y Desarrollo de China) y de tres unidades sub-nacionales de primer nivel (Guangdong, Hong Kong y Macao) en desarrollar el Área de la Gran Bahía. Además, exhibe diversidad de actores gubernamentales de diferentes naturaleza e idéntica jerarquía, al ser un acuerdo entre una comisión del Consejo de Estado con rango ministerial, una provincia y dos regiones de administración especial. Cabe recordar que los gobernadores y los jefes de las regiones administrativas especiales también gozan de ese rango. Por eso, la acción externa del Área es una de las modalidades de la acción política, a la cual Juste (2018) refiere con el controvertido concepto de “gestión internacional”, coordinada entre ambos niveles de gobierno (nacional y sub-nacional) que, a través de la formación de un *cluster*, mejore la inserción internacional de estas unidades sub-nacionales.

El Área de la Gran Bahía es un nuevo actor sub-nacional creado en la RPCH. Por lo tanto, al ser una unidad sub-nacional, la relación con el país sudamericano se enmarca en el vínculo interestatal y, por lo tanto, la interacción entre el *cluster* y Argentina y sus unidades sub-nacionales dependerá, en principio, de las relaciones políticas entre ambos países. No obstante, las unidades sub-nacionales chinas pueden ejercer acciones políticas delegadas, como el establecimiento de hermanamientos o cuando accionan en algunos países con los cuales China no mantiene relaciones diplomáticas, tal como se refirió *ut supra*. Al mismo tiempo, las provincias argentinas gozan de la misma facultad, pero estipuladas por la Constitución Nacional. Sin embargo, ambas están limitadas *de facto* por la orientación política del Estado.

Esta última es fundamental para guía de su accionar. Por ejemplo, la aprobación de la Ley de Protección de la Seguridad Nacional de Hong Kong en julio de 2020 generó la reacción adversa de varios países, entre ellos Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Reino Unido, los cuales suspendieron sus tratados de extradición con Hong Kong. En cambio, Argentina cuenta con el Tratado de Extradición firmado con la República Popular China en 2013 y el Acuerdo de Asistencia Legal Mutua en Materia Penal (2015) desde 2015 con Hong Kong, en cuyo prefacio menciona que su gobierno ha “sido autorizado por el Gobierno Central Popular de la República Popular China”. Si bien Argentina carece de tratado de Extradición con Hong Kong, hasta fines de 2020 la administración del presidente Alberto Fernández no ha manifestado ningún signo de suspender cualquiera de ambos tratados. Como se observa, el accionar diplomático del Estado construye o amplía el ámbito de acción de las unidades sub-nacionales.

Guangdong, Hong Kong y Macao realizan esfuerzos para unificar una acción política hacia el mundo; dado que los Estados y actores sub-nacionales extranjeros poseen una percepción fragmentada del *cluster*. Hong Kong, como excolonia inglesa, y Macao, como excolonia portuguesa, tuvieron vidas separadas de China desde larga data²³ y consolidaron la imagen de ciudades-Estados quasi-independientes. Desde Argentina, el Área de la Gran Bahía se percibe como una entidad que trata de unir tres

23. La ocupación portuguesa de Macao data desde 1557, durante la dinastía Ming; mientras que la ocupación británica de Hong Kong desde la firma del Tratado de Nanjing de 1842, durante la dinastía Qing.

partes de una región fragmentada: Hong Kong, Macao y nueve ciudades cantonesas. Por ejemplo, tanto el Anuario de Comercio Exterior como en el boletín mensual INDEC Informa del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina registran, por separado, los datos del intercambio comercial con Hong Kong y Macao, sin especificar la provincia de Guangdong, incluida en las cifras correspondientes al Estado chino.

Hasta fines del siglo pasado, los comerciantes argentinos preferían intermediar sus relaciones con China vía Hong Kong pues, a pesar del costo adicional a sus productos, facilitaba el contacto con empresas de China continental. Con la apertura de China al mundo, el empresario argentino perdió temor al contacto con empresas chinas y, paulatinamente, fue desplazando a los *traders* hongkoneses dedicados a la intermediación comercial, quedando plasmado el vínculo directo entre empresarios argentinos y chinos. Este contacto directo no ha mitigado la importancia comercial de Hong Kong (como se observa en la Tabla 10), y aporta a eliminar la imagen fragmentada del Área, aunque debido a los estatutos de Hong Kong y Macao, resulta aun difícil que desaparezca por completo en el corto plazo.

Conforme a las declaraciones conjuntas chino-británica (1984, art. 3) y chino-portuguesa (1987, art. 2), estas dos unidades gozan de alta autonomía para desarrollar vínculos directos con Argentina, “excepto en materia de asuntos exteriores y defensa”. Así lo viene haciendo Hong Kong, desde la firma de los Acuerdos de Madrid de 1990, los cuales, pusieron fin al estado de beligerancia entre Argentina y el Reino Unido.²⁴ Cabe recordar que Argentina cesó la acreditación de su Consulado General en la colonia de Hong Kong tras la retrocesión de la soberanía el 1° de julio de 1997, el cual pasó a estar acreditado ante la República Popular China. El acuerdo, firmado mediante canje de notas el 31 de enero de 1997, reconoció el traspaso de la soberanía y significó la continuidad de los vínculos consulares conforme a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1993 (ACUERDO, 1997). Por su parte, el canje de notas del 11 de julio de 1999, amplió la circunscripción del Consulado General en la Región Administrativa Especial de Hong Kong a la Región Administrativa Especial de Macao desde el momento de la retrocesión de la soberanía china sobre esta última (ACUERDO, 1999).

Desde el plano institucional, Argentina cuenta con Consulado General en Hong Kong, desde 2009, acredita Consulado General en Guangzhou; mientras las relaciones con Macao están bajo jurisdicción del primero. Dada la proximidad entre ambos, de lograr el Área de la Gran Bahía mayor integración, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina podría adoptar la decisión de suprimir uno de los consulados generales y acreditar uno sólo para toda el Área, como proceso de racionalización de la estructura geográfica de distribución de consulados en el mundo, reasignando personal y recursos a otras áreas de China que no estén debidamente cubiertas por otras Representaciones. Sin embargo, esta no es la tendencia de la política exterior de la administración Fernández, habida cuenta que se desea potenciar la relación con China con la propuesta de apertura de un consulado en Chengdu o Chongqing (NG, 2020).

La provincia de Guangdong lidera la participación de las unidades sub-nacionales de primer nivel en el PIB de China, al igual que la provincia de Buenos Aires lo hace en Argentina. Ambas difieren en el porcen-

24. Repasando los diversos volúmenes de la Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de principios del siglo XX, éstas sólo registran la creación, en el año 1919, de un viceconsulado en Hong Kong, durante la presidencia de Hipólito Yrigoyen. (OVIEDO, 2010, p. 53).

taje que representan, pues, debido a la desigual distribución económica regional de ambos países, en 2017 Guangdong significó 10,8% del PIB chino; mientras que en 2016 Buenos Aires alcanzó 32,3% de la economía nacional. Cabe destacar que el producto bruto geográfico (PBG) de Guangdong en 2017 fue similar al PIB de Australia y Corea del Sur, y tres veces superior al PIB de Argentina. Ese mismo año, conforme a datos del Banco Mundial (2019), Hong Kong y Macao se ubicaron como la 36^a y 83^a economía del mundo, respectivamente. Las tres unidades están posicionadas en la zona más dinámica de crecimiento de China: la región este.

El comercio entre Argentina y los miembros del Área tiene marcadas diferencias. Con Hong Kong es escaso para el nivel de ambas economías, aunque muestra una tendencia creciente, particularmente en 2017 y 2018 cuando casi duplicó el intercambio de 2016, según se observa en la Tabla 10. Tendencia alterada en 2019 por los problemas políticos en la Región Administrativa Especial. El comercio total pasó de U\$S 317 millones en 2010 a U\$S 528 millones en 2018, cayendo a U\$S 242 millones al año siguiente. Predominaron las exportaciones argentinas sobre las importaciones, con constantes superávits argentinos, los cuales decrecieron abruptamente en 2017 y 2018, llegando el intercambio a una situación de equilibrio. Al año siguiente, hubo fuerte caída de las importaciones, las cuales fueron casi inexistentes, mientras se mantuvo el nivel de exportaciones, con amplio superávit. Aun así, Hong Kong “sigue siendo un importante puerto para el comercio con China y para el transbordo a otros países de la región.” (FERRARI FREYRE, 2019) Por su parte, el comercio con Macao es insignificante, habida cuenta que el INDEC no registra datos específicos y coloca al mismo en el rubro “otros países asiáticos”.

Tabla 10 - Comercio de Argentina con Hong Kong – 2010-2019
En millones de dólares estadounidenses

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total	345	369	355	379	386	246	250	520	529	242
Exportaciones	317	331	324	351	353	213	235	267	271	235
Importaciones	28	38	31	28	33	33	15	253	258	7
Saldo	289	293	293	323	320	180	220	14	13	227

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC Informa, 2011-2020.

El comercio con Guangdong cuadruplica al intercambio con Hong Kong y posee características distintas. El volumen total decreció de U\$S 2.670 millones en 2011 a U\$S 1.666 millones en 2014, para alcanzar U\$S 2.480 millones en 2017. Dentro del intercambio, existe marcada y constante disminución de las ventas argentinas, paralelo al incremento de las compras desde la provincia china. Las exportaciones argentinas disminuyeron desde U\$S 900 millones en 2010 a U\$S 351 millones en 2018; mientras que las importaciones desde Guangdong pasaron de U\$S 1.369 en 2010, a U\$S 2.019 millones en 2018.

Las exportaciones de Guangdong hacia la Argentina son cuantiosas por los productos provenientes de Shenzhen, especialmente de la mano de Huawei y de ZTE. También influyen Midea de Guangzhou y otras empresas especialmente textiles, de indumentaria, electrodomésticos, y electrónica en general. (FERRARI FREYRE, 2019)

De esta manera, la provincia china consolidó un superávit crónico, con abrupto aumento, pasando U\$S 469 millones en 2010, a U\$S 1686 millones en 2017, disminuyendo al año siguiente a 1.317 millones. En nueve años, Argentina transfirió U\$S 9.667 millones a Guangdong vía déficit comercial, según versa en la siguiente Tabla 11.

Tabla 11 - Comercio de Argentina con Guangdong – 2010-2018
En millones de dólares estadounidenses

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	2270	2624	2106	2032	1666	2547	1993	2482	2019
Exportaciones	900	886	659	582	312	492	452	398	351
Importaciones	1369	1737	1447	1450	1354	2055	1541	2084	1668
Saldo	-469	-851	-788	-862	-1042	-1563	-1089	-1686	-1317

Fuente: Elaboración propia en base al Guangdong Statistical Yearbook
广东统计年鉴, 2012-2019.

Otra acción llevada a cabo por las unidades sub-nacionales es la “diplomacia de la hermandad”, la cual asocia a provincias y ciudades chinas con sus contrapartes extranjeras. Por ejemplo, existe acuerdo entre las ciudades de Guangzhou y Buenos Aires desde 2012, mientras las provincias de Guangdong y Mendoza lo suscribieron en 2013. En junio de 2019, durante la visita de funcionarios de Shenzhen a la provincia de La Rioja, se propuso abrir la “Casa de ATACALAR” en esa ciudad china (EL INDEPENDIENTE, 2019). De ser factible, ésta constituye una experiencia innovadora entre el Área y una unidad sub-nacional transfronteriza.²⁵

Finalmente, otros aspectos de interés es la migración china a la Argentina, la cual presenta peculiar característica. En efecto, a pesar de tener acreditado consulados generales en Guangzhou y Hong Kong, la mayoría de los inmigrantes chinos provienen de la provincia de Fujian, “siendo escasa la demanda de habitantes de Guangdong que solicitan visas para residencias permanentes en Argentina”. (FERRARI FREYRE, 2019)

Reflexiones finales

Argentina y China tienen marcadas diferencias en cuanto a regímenes políticos, formas de Estado, desarrollos políticos, distribución de sus PIB y poblaciones. Sin embargo, a pesar de estas diferencias, hay situaciones comunes entre las provincias argentinas y las unidades sub-nacionales de primer nivel en China. La clave radica en que Argentina es un estado federal nominal, con unitarismo encubierto; mientras China es un régimen unitario con amplia descentralización. Es decir, la convergencia del unitarismo y el federalismo nominales generan una forma impura de autonomía que incide sobre el accionar sub-nacional en el plano internacional.

Bajo esta premisa, varios especialistas en el tema mencionan la centralización política y desconcentración económica en China, comúnmente denominada federalismo *de facto*. Sin embargo, la tendencia reciente en China viene dada por la re-concentración del Estado en el ámbito impositivo y la descentralización de acciones externas en materia político-

25. ATACALAR es un organismo de integración sub-nacional transfronteriza compuesto por las provincias argentinas de La Rioja, Catamarca, Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba y Santa Fe; y la región chilena de Atacama.

-comercial. La pérdida de autonomía financiera parte de la reforma de 1994, como consecuencia de los sucesos de la Plaza de Tian An Men y los temores del Partido Comunista Chino al separatismo político. Al mismo tiempo, también es un hecho concreto que el gobierno y el partido desconcentraron funciones políticas y comerciales en el plano internacional y, como parte de la asignación de mayores funciones a las unidades sub-nacionales, crecieron las actividades de las provincias chinas en el exterior. No obstante, asegurar el liderazgo unificado del gobierno central es una condición *sine qua non* e indelegable de la dirigencia política y los principios organizativos del Partido Comunista Chino.

La descentralización e internacionalización de las unidades de primer nivel han llevado a ver a las provincias de la región costera (incluida Guangdong) como verdaderas unidades sub-nacionales autónomas del gobierno central, aunque la re-centralización de 1994 mitigó dicha tendencia. Sin embargo, en los últimos años, se observa una política bifronte, donde Estado central y unidades sub-nacionales actúan sobre diversos proyectos, como el desarrollo del Área de la Gran Bahía.

Este nuevo actor sub-nacional de China posee una historia común, aunque sus componentes gozan de diferentes *status* constitucionales e instituciones. Dentro del sistema unitario chino, Hong Kong y Macao son unidades de primer nivel; mientras que las nueve ciudades de la provincia de Guangdong corresponden al segundo nivel, con facultades y limitaciones disímiles. Además, las facultades de Hong Kong y Macao en materia de acciones externas, previstas en las Leyes Básicas, son sumamente más amplias que las de las ciudades cantonesas. Por eso, el gobierno de Guangdong ejerce la representación de las ciudades en el Área, al ser las provincias chinas unidades de primer nivel, jurídicamente equivalentes a las zonas de administración especial. Esto ha quedado confirmado en el mencionado Acuerdo Marco, firmado el 1º de julio de 2017 por la Comisión Estatal de Reforma y Desarrollo de China, en representación del Estado chino, y los gobiernos de Guangdong, Hong Kong y Macao.

Al mismo tiempo, la imagen del Área de la Gran Bahía hacia el exterior aparece fragmentada, dada la histórica separación entre Hong Kong, Macao y Guangdong. Además, a consecuencia de los acuerdos suscritos con el Reino Unido y Portugal, el alto grado de autonomía de Hong Kong y Macao mantenida bajo las dominaciones coloniales, continuó bajo la República Popular China, menguado en Hong Kong por la Ley de Protección de la Seguridad Nacional; mientras Guangdong, al ser una provincia de más de 100 millones de habitantes y la primera en términos del PIB chino, goza de fuerza económica real y facultades descentralizadas. La formación del Área de la Gran Bahía provee al desarrollo integral de la sub-región aunando intereses y difundiendo una imagen común, la cual aparece externamente fragmentada.

Teniendo en cuenta las capacidades económicas de Hong Kong, Macao y las ciudades cantonesas, los vínculos con Argentina son más equilibrados que las asimétricas relaciones existente entre ambos países, aunque ambas mantenidas dentro del esquema centro-periferia. Para Argentina y sus unidades sub-nacionales, existen concretos intereses en el Área. En materia comercial, es clara la necesidad de expandir el intercam-

bio con las tres unidades sub-nacionales; equilibrar el déficit con Guangdong con mayores ventas argentinas; y promover la interacción con Macao. En materia financiera, resulta relevante atraer inversiones del Área para proyectos en Argentina. En este sentido, cabe reiterar la noble iniciativa emprendida por ATACALAR. Éste y otros esquemas de interacción pueden aproximar el Área de la Gran Bahía a las provincias argentinas.

Referencias

ACUERDO por canje de notas entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Popular China para el mantenimiento del consulado general argentino en la región administrativa especial de Hong Kong, Beijing, ene. 1997.

ACUERDO por canje de notas relativo a la ampliación de la circunscripción consular a la región administrativa especial de Macao del consulado general de la República Argentina en la región administrativa especial de Hong Kong, Beijing, jun. 1999.

ACUERDO entre la República Argentina y la región administrativa especial de Hong Kong de la República Popular China sobre asistencia legal mutua en materia penal, Hong Kong, oct. 2015.

ALMOND, Gabriel A., **Una disciplina segmentada: escuelas y corrientes en las ciencias políticas, México**: Fondo de Cultura Económica, 1999.

ARGENTINA. [Constitución (1994)]. **Constitución de la República Argentina**, 1994. Disponible en: <https://www.casarsada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>. Acceso el 12 nov. 2019.

BANCO MUNDIAL. **Datos estadísticos**. Disponible en: www.bancomundial.org. Acceso el 8 nov. 2019.

BERGSTEN, C. Fred; FREEMAN, Charles; MITCHELL, Derek J. **China's rise: challenger and opportunities**. Washington, Petersen Institute for International Economics, 2009.

BIDART CAMPOS, Germán, **Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino**. Buenos Aires: Tomo I, EDIAR, 1989.

CHEN, Zhimin; JIANG, Junbo. Chinese Provinces as Foreign Policy Actors in Africa, **South African Institute of International Affairs**, SAIIA occasional paper, n. 22, 2009.

CHUNG, Jae Ho, **Centrifugal Empire. Central-Local Relation in China**, New York: Columbia University Press, 2016.

DECLARAÇÃO Conjunta Do Governo Da República Portuguesa e Do Governo Da República Popular Da China Sobre a Questão De Macau, Beijing, 26 de marzo de 1987. En United Nations, **Treaty Series**, n. 25.805, Nueva York: United Nations, 1988, ps. 195-228. Disponible en: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201498/volume-1498-I-25805-Other.pdf>. Acceso el 20 oct. 2019.

ELECONOMISTA, **En la PBA y la CABA se generan más del 50% del PIB nacional**, 10 nov. 2017. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.ar/2017-11-la-pba-la-caba-se-genera-mas-del-50-del-pib-nacional/>. Acceso el 10 sep. 2019.

EL INDEPENDIENTE. **Propusieron abrir la Casa de Atacalar en Shenzhen China**, La Rioja, 10 jun. 2019. Disponible en: <http://www.elindependiente.com.ar/pagina.php?id=212496>. Acceso el 18 sep. 2019.

杨帆和王诗宗, 中央与地方政府权力关系探讨, 公共管理与政策评论, 2015, 4, (3), 13-20. FAN, Yang; SHIZONG, Wang. Exploring the Relationship between Central and Local Government. **Public Administration and Policy Review**, n. 4, v. 3, p. 12-20, 2015.

FERRARI FREYRE, Julio (Excónsul General de la República Argentina en Cantón, China), Retrosos y avances [Correo electrónico], octubre de 2019.

广东省统计局, 广东统计年鉴, 2012-2018年. Buró de Estadísticas de Guangdong, **Guangdong Statistical Yearbook**, Guangzhou: Gobierno Provincial de Guangdong, Años 2012-2018. Disponible en: <http://stats.gd.gov.cn/gdtjnj/>. Acceso el 10 nov. 2019.

INDEC, **INDEC informa**, Buenos Aires: INDEC, 2010-2018. Disponible en <https://www.indec.gob.ar>. Acceso el 10 dic. 2019.

INDEC, **Producto Interno Bruto por provincia. Año 2004**, Buenos Aires, junio de 2017. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar>. Acceso el 20 oct. 2019.

- INSTITUTO ARGENTINO DE ANÁLISIS FISCAL (IARAF). **Por primera vez en cuatro años, las provincias cerraron el ejercicio fiscal 2018 con superávit primario**, Buenos Aires, 2019. Disponible en: <https://www.iaraf.org/index.php/informes-economicos/area-fiscal/294-informe-economicopro>. Acceso el 21 ene. 2020.
- JAGUARIBE Helio. **Desarrollo político: sentido y condiciones**. Buenos Aires: Paidós, 1972.
- JIN, Hui; QIAN, Yngyi; WEINGAST, Barry R. Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style, **Center for International Development**, Working Paper, n. 219, p. 1-36, 2004. Disponible en <https://siepr.stanford.edu/sites/default/files/publications/219wp.pdf>. Acceso el 22 ene. 2020.
- JOINT Declaration of the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the People's Republic of China on the Question of Hong Kong, Beijing, 19 de diciembre de 1984. In United Nations, **Treaty Series**, n. 23.921, Nueva York: Naciones Unidas, 1994. ps. 13-32. Disponible en: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201399/v1399.pdf>. Acceso el 15 oct. 2019.
- JUSTE, Stella, Las estrategias de gestión transnacional de las unidades subestatales de doble periferia de Argentina y Chile. Los casos de Jujuy y Tarapacá. **Revista Colección**, n. 29, p. 49-78, 2018.
- KISSACK, Robert, Introducción: ciudades y espacios urbanos en la política internacional, **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n. 104, p. 7-18, 2014.
- LAMPTON, David M., **The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform**. Stanford: Stanford University Press, 2001.
- LECHTER, Hernán; STRADA, Julia, El debate sobre la coparticipación argentina. **Agencia Latinoamericana de Información (ALAI)**, 13 en. 2016. Disponible en: <https://www.alainet.org/fr/node/174718>. Acceso el 18 ene. 2020.
- LLAMAZARES VALDUVIECO, Iván, El Análisis Comparado de los Fenómenos Políticos (notas de investigación). **Revista Mexicana de Sociología**, México, v. 58, n. 1, p. 153-159, 1996.
- 中国国家统计局, 中国统计年鉴, 2018年。NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA. **China Statistical Yearbook**. Beijing: National Bureau of Statistics of China, 2018.
- 中国国家发展和改革委员会、广东省人民政府、香港特别行政区政府、澳门特别行政区政府深化粤港澳大湾区建设框架协议。NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION, PEOPLE'S GOVERNMENT OF GUANGDONG PROVINCE, GOVERNMENT OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION AND THE GOVERNMENT OF THE MACAO SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION, **Framework Agreement on Deepening Guangdong-Hong Kong-Macao Cooperation in the Development of the Greater Bay Area**, Hong Kong, 1 July 2017.
- 中国国家发展和改革委员会, 粤港澳大湾区发展规划纲要, 北京, 2019年2月18日。NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, **Outline Development Plan for the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area**, Beijing, 18 feb. 2019.
- NG, Gustavo, Hoja de ruta para las relaciones con China, en *Tiempo Argentino*, Buenos Aires, 21 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.tiempoar.com.ar/nota/hoja-de-ruta-para-las-relaciones-con-china>. Acceso 19 jun. 2020.
- NIÑO PÉREZ, Ignacio. **China y la diplomacia pública urbana: caracterización a partir del caso de las grandes ciudades**. In: SIMPOSIO ELECTRÓNICO INTERNACIONAL SOBRE POLÍTICA CHINA, 4., Observatorio de Política China, 2014.
- 粤港澳大湾区官方网址. Official Website of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, 2020. Disponible en: <https://www.bayarea.gov.hk/tc/home/index.html>. Acceso el 20 de marzo de 2020.
- OVIEDO, Eduardo Daniel, **Historia de las Relaciones internacionales entre Argentina y China**. Buenos Aires: Dunkin. 2010.
- PARETO, Wilfredo, **Manual de Economía Política**. Buenos Aires: Atalaya, 1946.
- REPÚBLICA ARGENTINA, **Ley N° 23.548 - Coparticipación Federal de Recursos Fiscales**, promulgada el 22 de enero de 1988. En InfoLEG – Información Legislativa. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/texact.htm>. Acceso 19 mar. 2020.
- REPÚBLICA POPULAR CHINA. [Constitución (1982)]. **Constitución de la República Popular China**, 1982. En Observatorio de la Política China. Disponible en: <https://politica-china.org/secciones/documentacion/constitucion-de-la-republica-popular-china>. Acceso el 17 ene. 2020.

TRATADO de extradición entre la Republica Argentina y la Republica Popular China, Beijing, mayo 2013. En Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, **Biblioteca Digital de Tratados**. Disponible en: <https://tratados.cancilleria.gob.ar>. Acceso 20 mar. 2020.

WHITING, Susan H., Central-Local Fiscal Relations in China. **China Policy Series**, n. 22, National Committee on United States -China Relations and Renmin University of China, 2007.

谢庆奎主编, 当代中国政府, 辽宁人民出版社, 1991年。XIE, Qing Kui (comp.), **The Contemporary Government of the People's Republic of China**. Liaoning: Liaoning People's Publishing House, 1991.

维基百科, 中华人民共和国行政区划。Wikipedia (idioma chino), División política de la República Popular China. Disponible en: <https://zh.wikipedia.org/wiki/中华人民共和国行政区划>. Acceso el 20 ene. 2020.

许成钢, 政治集权下的地方分权与中国改革, 《比较 》, 第三十六辑2009年, 第7-22页。XU, Cheng Gang, Descentralización local y reforma política bajo centralización política, **Comparative Studies**, n. 36, p. 7-22, 2009.

ZHENG, Yong Nian, **De Facto Federalism in China: Reforms and Dynamics of Central-Local Relations**, Singapur: World Scientific Publishing Co, 2007.

郑永年, 中国的中央与地方关系将向何处去?, 凤凰国际智库, 2018年2月5日。ZHENG, Yong Nian, ¿A dónde irán las relaciones entre poder central y los poderes locales de China?, **Phoenix International**, 5 feb. 2018. Disponible en: <http://www.kaixian.tv/gd/2018/0205/246399.html>. Acceso el 12 de noviembre de 2019.

ZUBELZÚ, Graciela. **Provincias y Relaciones Internacionales**. Buenos Aires: CARI-PNUD, 2004.