

El rol de la Cooperación Sur-Sur china hacia América Latina y el Caribe dentro de la nueva geopolítica mundial

The role of South-South China Cooperation towards Latin America and the Caribbean within the new global geopolitics

ANAHI RAMPININI Y DEBORA FAGABURU*



PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur-Sur; China; América Latina y el Caribe; Plan de Acción de Buenos Aires.

RESUMEN La actual importancia que denota China en la CID abre interrogantes a partir de los lineamientos expresados en el Documento de Política de China sobre América Latina y el Caribe 2016. Si bien allí se manifiestan las intenciones virtuosas de la CSS, existen reparos de cara al Plan Made in China 2025 respecto de la posibilidad de que la nueva estrategia geopolítica china hacia ALC desconozca los lineamientos del PABA.

KEYWORDS

South-South Cooperation; China; Latin America and the Caribbean; Action Plan of Buenos Aires.

ABSTRACT The current importance of China in the CID raises questions based on the guidelines expressed in China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean 2016. In this, although the virtuous intentions of the CSS manifest themselves, there are reservations, its Plan Made in China 2025, regarding the possibility that the new geopolitical strategy made by LAC ignores the guidelines of the PABA.

* **Anahí Rampinini** es becaria doctoral CONICET. Magíster en Relaciones Económicas Internacionales. Investigadora del Proyecto de Investigación "Innovaciones conceptuales y aplicadas de la Cooperación Sur-Sur latinoamericana: en búsqueda de la sustentabilidad y del cambio estructural" de la Universidad Nacional de Quilmes, Departamento de Economía y Administración (UNQ-DEyA) (anahi.rampinini@gmail.com).

Debora Fagaburu es becaria doctoral CONICET. Especialista en Cooperación Internacional. Investigadora del Proyecto de Investigación "Innovaciones conceptuales y aplicadas de la Cooperación Sur-Sur latinoamericana: en búsqueda de la sustentabilidad y del cambio estructural" de la Universidad Nacional de Quilmes, Departamento de Economía y Administración (UNQ-DEyA) (deborafagaburu@gmail.com).

MOTS CLÉS

Coopération Sud-Sud; La Chine; Amérique Latine et Caraïbes; Plan d'action de Buenos Aires.

RÉSUMÉ L'actuelle importance que dénote La Chine dans la CID, ouvre des points d'interrogation à partir des linéaments exprès dans le document de Politique de la Chine sur l'Amérique Latine et les Caraïbes de 2016. Même que de-là se manifestent les intentions virtuoses de la CSS, existes les doutes de face au Plan Fabriqué en Chine 2025 respect de la possibilité que la nouvelle stratégie géopolitique de la Chine vers ALC, ne reconnaît pas les linéaments du PABA.

Introducción

Los recientes cambios en la geopolítica global, la recesión económica mundial y el deterioro del comercio internacional componen un escenario que invita a repensar la política exterior de los países en desarrollo. Según Delage (2003), en tanto país en desarrollo y economía emergente, el contexto de la política exterior de Pekín comenzó a definirse por su visión acerca del rol que debería asumir en el sistema internacional, cuya estabilidad es condición indispensable para asegurar su crecimiento económico, así como un mayor status diplomático. Es decir, China previo a la crisis de 2008, no pretendía cambiar el *statu quo* ni entrar en conflicto con Estados Unidos.

En este sentido y dada la importancia que denota la República Popular China (China, en adelante) para la Cooperación Sur-Sur (CSS) hacia los países de América Latina y el Caribe (ALC, en adelante), se abren interrogantes a partir de los lineamientos expresados en el Documento de Política de China sobre América Latina y el Caribe 2016. En este, si bien se manifiestan las intenciones virtuosas de CSS sino-latinoamericana, existen reparos de cara a su Plan Made in China 2025, respecto de la posibilidad que la nueva estrategia geopolítica hacia ALC desconozca los lineamientos del Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (PABA). Es decir, las intenciones manifestadas en el Plan 2025 y en el Documento 2016, de cara a convertirse en uno de los países líderes en el desarrollo tecnológico cambian la geopolítica mundial y el orden económico actual establecido, lo que genera rispideces con Estados Unidos. Dado este contexto, el objetivo del presente artículo es analizar el rol actual y potencial de la CSS china hacia ALC, en tanto Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), en vínculo al PABA y el desafío que esto presentará para la región.

China y la CSS para los países latinoamericanos y caribeños en el marco del PABA y de los cambios en la geopolítica mundial

Cambios en el contexto internacional y en la geopolítica china

Después de la crisis internacional de 2008, se muestran cambios en las políticas de cooperación china hacia ALC. China estaba inserta de forma estratégica en las Cadenas Globales de Valor (CGV) a partir de la producción de manufacturas con gran participación de insumos importados (WTO, 2017a). La lenta recuperación del comercio mundial y su reversión en 2012, como efecto de la disminución del intercambio de bienes intermedios relacionados con las actividades transfronterizas de las CGV (WTO, 2017a), exagera la desaceleración en la economía china, sumado al aumento del salario real chino, lo que propicia la internacionalización de las empresas chinas hacia nuevos destinos. Ello reconfigurara la producción global y genera un replanteo de la política exterior china tanto en aspectos económicos y comerciales como en las relaciones Sur-Sur.

Bajo el descontento social que implica amenazas internas (Bravo, 2001) y los problemas que atraviesa la economía china, el mencionado Plan Made in China 2025 si bien pone foco en aumentar la tecnología a partir del valor agregado nacional busca, además, soluciones basadas en el mercado interno. Estos cambios permiten aumentar los salarios relativos, el incremento del consumo interno y la mejora en la calidad de vida.

La coyuntura global precipitó cambios en las decisiones geopolíticas de China obligándola a disminuir su interdependencia con el capital transnacional y con los Estados Unidos. En este sentido también la CSS de China está en línea con sus nuevos objetivos geopolíticos y la búsqueda de aliados que ayuden a romper esta interdependencia; ALC no solo propone un territorio con abundancia en recursos naturales, con cierto grado de industrialización y calificación en la mano de obra, sino que, además, cuenta con una baja inserción en las CGV (Kosacoff y López, 2008; WTO, 2017b).

En efecto, los cambios en torno a la CSS sino-latinoamericana no se hicieron esperar. En 2008 el Gobierno emitió el Documento de Política de China sobre América Latina y El Caribe, donde condensó las intenciones de acción internacional con estos países. Luego, en 2012 el entonces Primer Ministro Wen Jiabao, en su discurso en CEPAL (Santiago de Chile), también constituyó una formulación de la política de cooperación (Wen, 2012) y en 2016 se volvió a emitir un Documento de Política que reconoce el declive de la economía global y las nuevas amenazas, tanto en seguridad nacional como internacional.

Actualmente, la política de cooperación hacia ALC destaca el posicionamiento creciente de esta región en el escenario global y propone un abanico amplio de temáticas a trabajar bajo el paraguas del Foro de China y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Foro China-CELAC), el cual "ha creado una nueva plataforma de

cooperación entre ambas partes, que establece el rumbo para el desarrollo simultáneo y complementario de la cooperación bilateral y colectiva entre China y América Latina y el Caribe” (Gobierno de China, 2016: 1). Esta CSS pretende afianzar la sinceridad y la confianza mutua en el marco de Naciones Unidas y otras organizaciones y plataformas internacionales, intensificar la cooperación en el frente económico y financiero, y contribuir así a la multipolarización, la democracia y el estado de derecho en las relaciones internacionales, apoyando la representación y la voz de los países en desarrollo en el escenario global (Gobierno de China, 2016). En consonancia, la política exterior china busca desarrollar una cooperación “ganar-ganar” en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable.

En relación con la cooperación multilateral, se destacan las áreas vinculadas a la ciencia y la tecnología, particularmente a la industria de la información, la aviación civil, la energía nuclear civil y la nueva energía (Gobierno de China, 2016). También se propone avanzar en el ámbito espacial y en el de las ciencias marítimas, para ello en 2012 se propuso la creación del Foro de Innovación Científico-Tecnológica China-América Latina y el Caribe (Wen, 2012).

La CSS sino-latinoamericana científica y tecnológica aporta a los esfuerzos de China por estimular cambios tecnológicos que dinamicen su proceso de desarrollo, a través de nuevas modalidades de articulación, como las asociaciones públicas-privadas (Gobierno de China, 2016: 4). Por otro lado, en materia agrícola se espera fomentar la innovación tecnológica y la producción y la capacidad de procesamiento agrícola (Gobierno de China, 2016). Y en todas las áreas China rescata la descentralización de la cooperación (Declaración de Beijing, 2015: 3). Además, se destaca como nuevo tema en la CSS, la gobernanza, invitando a participar activamente a la región en el Centro Internacional para el Desarrollo del Conocimiento (Gobierno de China, 2016: 3; ONU, 2015).

El discurso chino plasma así las intenciones de “promover el comercio de productos especializados, bienes con ventajas competitivas o de alto valor añadido, así como productos intensivos en tecnología, y fortalecer el comercio de servicios y la cooperación en comercio electrónico” (Gobierno de China, 2016: 3) a través de la CSS con los países de ALC, lo cual se alinea al actual Plan 2025. Además, pretende promover la cooperación monetaria a partir del Fondo de Cooperación China-América Latina, con préstamos en condiciones favorables, seguros y leasing financiero; como también promover vía diferentes mecanismos de articulación comercial la firma de más acuerdos comerciales, protección de inversiones que involucren empresas de ambas regiones, entre otros.

Objetivos de desarrollo y políticas de CSS entrelazadas

La CSS que realiza China en ALC es actualmente una de las principales fuentes de CID que recibe la región. Como aclara Malacalza (2018), este paquete de cooperación es amplio, con lo cual supera la concepción de Ayuda al Desarrollo de la Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. China hasta mediados de los años 2000, establecía que el desarrollo de su cooperación con todos los países se basaba en los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica y particularmente en relación a ALC destacaba los principios de la CSS, el respeto y la generación de confianza mutuos. Como bien establecía el PABA (1978), la cooperación técnica entre países en desarrollo es considerada por estos como un elemento cada vez más relevante para la promoción de un desarrollo robusto en el contexto actual del mundo.

Si bien las políticas de cooperación sino-latinoamericana se han alineado a las recomendaciones del PABA, actualmente estas se orientan específicamente hacia ciertos aspectos del Plan. Ello sucede a partir de las nuevas directrices de 2016 del Gobierno chino en virtud de las relaciones con ALC, las cuales se corresponden especialmente con las recomendaciones 7, 8, y 9 del Plan, que hacen referencia al fortalecimiento de las capacidades científicas y tecnológicas atendiendo a las necesidades, valores y recursos de los socios, a incrementar los esfuerzos para intercambiar experiencias en esta esfera y, de manera más amplia, aquellas vinculadas al crecimiento económico y desarrollo.

En cuanto a los objetivos del Plan, la CSS china hacia ALC se identifica en mayor medida con el objetivo e) del Plan, “Fortalecer la capacidad técnica existente en los países en desarrollo incluido el sector tradicional, aumentar la eficacia con que se utiliza esa capacidad y crear nuevas capacidades y posibilidades, y en este contexto promover la transferencia de tecnología y pericia apropiadas para los recursos de que disponen esos países y para su potencial de desarrollo, de modo que se afiance su confianza individual y colectiva en sus propias capacidades” y el objetivo g) “Perfeccionar la capacidad de los países en desarrollo para absorber y adaptar la tecnología y las capacidades requeridas para satisfacer sus necesidades específicas de desarrollo” (PABA, 1978: 9-10). Esta orientación específica al PABA se ajusta a los planteos del Plan Made in China 2025.

Además de los mecanismos más tradicionales de CSS, el Gobierno chino apela a préstamos concesionales y no concesionales y créditos de índole comercial a través del, China Development Bank (CDB) y Ex-Im Bank. Según el Plan de Cooperación (2015-2019), China espera incrementar el volumen de comercio con la región a los 500 mil millones de dólares y elevar el stock de las inversiones recíprocas por lo menos a los 250 mil millones de dólares durante los próximos diez años.

Perspectivas de futuro al PABA+40 en vínculo a la CSS sino-latinoamericana

Como bien plantea Malacalza (2018) es inapropiado hablar de una sola China cuando se analiza la CSS sino-latinoamericana, ya que la existencia de distintos actores e instrumentos con agendas diferenciadas, competitivas y a veces entrelazadas matizan

las implicancias que la misma tiene y podría tener para mejorar el posicionamiento de ALC en el escenario geopolítico global. Para ello, la región requiere avanzar en la diversificación de sus exportaciones a China, para lo cual es de vital importancia aprovechar ventanas de oportunidad e incrementar las capacidades técnicas y tecnológicas (CEPAL, 2016; PABA, 1978).

Si bien el discurso chino sobre su cooperación hacia ALC interpreta a la región como un “todo”, la escasa información disponible exhibe que la misma es selectiva y bilateral, por lo que contribuye a la fragmentación de los procesos regionales e interregionales entre los socios, contradiciendo así la recomendación 22 del PABA, la cual alude a la necesidad de fortalecer el regionalismo entre los países en desarrollo. La fórmula china “1 + 3 + 6” pretende potenciar y promover la cooperación bilateral condicionada a las exigencias de sus políticas económicas plasmadas en el Plan Made in China 2025 y reforzar la alianza público-privada¹.

De esta manera, el PABA queda exiguu, por lo cual presenta la necesidad de incorporar una nueva visión de la CID que plasme su vínculo con los asuntos económicos, comerciales y financieros, sin por ello desatender su segmento técnico. China está ampliando y afianzando sus socios comerciales a través de la CID y desafiando los planteamientos de la Agenda 2030, ya que los Objetivos de Desarrollo Sostenible invisibilizan el profundo debate de la desigualdad (Marzzola, 2018).

Lo expuesto presenta dudas sobre las posibilidades de desarrollo conjunto que la CSS puede generar. Sin bien las asociaciones público-privadas con capitales mixtos pueden significar transferencias tecnológicas chinas, estas pueden estar amparadas bajo la protección de la propiedad intelectual lo que dificultaría un desarrollo tecnológico conjunto. Sumado a ello, la cooperación articulada con las inversiones chinas en ALC están relacionadas principalmente a infraestructura y energía, lo que puede obedecer a la necesidad china de asegurar, por un lado, la infraestructura necesaria que le permita proveer los recursos naturales y, por el otro, asegurar CSS en ámbitos menos técnicos que le permita inyectar dinero en inversiones productivas que impliquen licuar su vasto *stock* de dólares, así como, consolidar el acceso del mercado de ALC como consumidor de productos tecnológicos. Bajo este contexto, se considera necesario que en las discusiones que tendrán lugar en la reunión del PABA+40 se incorpore una visión teórico-conceptual nítida de la CSS y sus implicancias para los procesos de desarrollo de los países más pobres en el marco del actual contexto geopolítico.

¹ La fórmula 1+3+6 se refiere a un solo Plan para toda la región, a los tres motores de la cooperación regional (comercio, inversiones y cooperación financiera) y a las seis áreas prioritarias (energía y recursos naturales, infraestructura, agricultura, industria, innovación científica y tecnologías de la información).

Reflexiones finales

La CSS china hacia ALC estuvo orientada a la resolución de problemas conjuntos vinculados al desarrollo, sin establecer mayores condicionamientos, promoviendo inversiones orientadas a recursos estratégicos e infraestructura, lo que la distingue de la cooperación tradicional. Sin embargo, dada la coyuntura internacional, nada asegura que esta CSS tenga los intereses genuinos que pregona el PABA. Ello dependerá de la capacidad que tenga la región de ALC o bien de tomar provecho a partir de este nuevo contexto o aun de someterse delegando soberanía, lo que implicará efectos negativos. Por ello, la CSS posee un rol crucial para definir su intensidad e impactos de estas medidas bajo este nuevo escenario.

La cooperación es un fenómeno multidimensional. Si bien China puede aplicar las recomendaciones del PABA o ampliarlas, fomentando la cooperación técnica mundial y reconociendo la importancia de los donantes tradicionales, lo que está en línea con los objetivos pregonados en el Plan 2025, sus preocupaciones poco abarcan los problemas estructurales que perjudican hoy el desarrollo de los países más pobres. La estrategia china pretende interpelar la hegemonía estadounidense a través del ejercicio del poder blando, pero no cuestiona la lógica del mercado mundial, las exigencias de la globalización económica, ni el origen de la desigualdad entre países. Sin lugar a dudas ALC debe aprovechar la lógica de la CSS para poder lograr mejores niveles de desarrollo, de mano de los intereses de China, antes de que estos puedan cambiar hacia patrones más asimétricos.

Dadas estas posibilidades y la importancia del rol de China en la CID, en el marco de la conmemoración de los 40 años de la vigencia del PABA, se cree necesario que en el debate se incorpore una visión más insurrecta de la CSS, reconociendo la envergadura de las instituciones y organizaciones de los países en desarrollo tanto regional como globalmente, tomando sentido la construcción de instituciones financieras con lógicas anti-hegemónicas que eviten la extracción de rentas de los países relativamente más pobres.

Se cree necesario que en los debates de la reunión del PABA+40 se preste más atención tanto a la cooperación financiera entre países en desarrollo como a la monetaria, para acompañar el cambio en el papel de las finanzas con una transformación del sistema monetario internacional. Para que ello sea posible, se considera que los cambios deben surgir desde el Sur y estar apoyados por un proceso de construcción colectiva de una nueva subjetividad diferente a la lógica neoliberal imperante que se presenta hoy en día a todo nivel, desconoce fronteras y se manifiesta incluso ante gobiernos menos “ortodoxos”.

En resumen, por un lado, las relaciones de CSS sino-latinoamericana ayudan a identificar algunas falencias del PABA porque, dada la coyuntura actual, si bien a 40 años de su publicación ha cambiado el orden mundial establecido y el rol que

toman los diferentes actores, no ha cambiado el sistema económico imperante. Por ello, en los debates que tendrán lugar en la reunión del PABA+40 se deberían incorporar definiciones claras sobre las distintas formas que hoy adquiere la CSS y el rol de los actores que la implementan. Finalmente, se deberían reconocer las exigencias actuales de la globalización económica y de las tecnologías de la información y comunicación, ya que es innegable que la CSS se encuentra ligada a estos requerimientos en relación a los problemas del desarrollo que afectan principalmente la inclusión y equidad social.

Bibliografía

- BRAVO, Lily (2001): “La inserción internacional de la República Popular China: una visión desde las Relaciones Internacionales”, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, disponible en <http://www.jstor.org/stable/41391658>
- CEPAL (2016): Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China: oportunidades y desafíos, disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40743/1/S1601155_es.pdf
- CHINA POWER TEAM (2016): “Does China dominate global investment?”, China Power, disponible en <https://chinapower.csis.org/china-foreign-direct-investment/>
- DELAGE, Fernando (2003): “La política exterior china en la era de la globalización”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 63.
- FORO CHINA CELAC (2015a): “Plan de Cooperación de los Estados Latinoamericanos y Caribeños-China (2015-2019)”, disponible en http://www.chinacelacforum.org/esp/zywj_4/t1230945.htm
- (2015b): “Declaración de Beijing de la Primera Reunión Ministerial del Foro CELAC-China”, disponible en http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_CELAC/DECLBEIJ.2015ESP.pdf
- GOBIERNO DE CHINA (2008): “Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe”, *Diario del Pueblo*, 5 de noviembre, disponible en <http://spanish.peopledaily.com.cn/31621/6527840.html>
- (2016): “Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe”, *Agencia Xinhua*, 24 de noviembre, disponible en <http://en.people.cn/n3/2016/1124/c90000-9146474.html>
- KOSACOFF, Bernardo y LÓPEZ, Andrés (2008): “América Latina y las Cadenas Globales de Valor: debilidades y potencialidades”, *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*.
- MALACALZA, Bernabé (2018): “China, América Latina y el hormiguero”, blog del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, disponible en <http://www.condistintosacentos.com/china-america-latina-y-el-hormiguero/>
- MARZZOLA, Roxana (2018): “Conference on South-South Cooperation and BAPA+40 – Theoretical Perspectives and Empirical Realities”, Nueva Delhi.

ONU (1978): *Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo*, Buenos Aires.

— (2015): “China anuncia fondo de asistencia Sur-Sur y condonación de deuda a países menos desarrollados”, Centro de Noticias ONU, disponible en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=33393#.WTwNwmjys2w>

— (2016): *Plan Made in China 2025*, Pekín.

WEN, Jiabao (2012): “Para Siempre Amigos de Confianza Mutua”, discurso pronunciado por el primer ministro Wen Jiabao en CEPAL, Santiago de Chile, el 26 de junio 2012, disponible en <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/7858709.html>

WTO (2017a): “Global Value Chain Development Report 2017”, disponible en https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/gvcd_report_17_e.htm

— (2017b): “From domestic to regional to global: Factory Africa and Factory Latin America?”, *Measuring and Analyzing the Impact of GVCs on Economic Development*, disponible en https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gvcs_report_2017_chapter3.pdf