



# Revista Asia América Latina

ISSN 2524-9347

Grupo de Estudios sobre Asia y América Latina  
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe  
Universidad de Buenos Aires



# CHINA Y AMÉRICA LATINA. DEVOLVIENDO LA “POLÍTICA” A LA POLÍTICA EXTERIOR<sup>1</sup>

## CHINA AND LATIN AMERICA. REPOLITICIZING THE FOREIGN POLICY

**Max Povse**

Grupo de Estudios sobre Asia y América Latina, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

maxpovse@gmail.com

El presente ensayo dialoga con el artículo de la sinóloga alemana Katja Levy, titulado “*China and Latin America – Bringing the Actor Back In*”, publicado en el vigésimo número del *Journal of Chinese Political Science* en julio de 2015. El mismo introduce a un número especial de la revista citada, denominado “China in Latin America – who are the actors?”. Este trabajo es de particular interés para el estudio de una subdisciplina que suele quedar relegada en la comunidad científica de las relaciones internacionales, pero que en la actualidad se erige como marco indispensable dentro del cual se deben estudiar las nuevas dinámicas en el escenario internacional; esa subdisciplina es la política exterior.

Ante el fracaso de las corrientes clásicas de análisis de las relaciones internacionales (que comprenden desde las versiones más ortodoxas del racionalismo hasta los pensamientos críticos de reflectivismo), es menester actualizar los paradigmas a partir de los cuales se abordan los fenómenos que ocurren en el escenario internacional, que constituyen sin duda nuevos desafíos para los marcos teóricos que se han anquilosado como almenaras

---

1. Este ensayo dialoga con: Levy, K., (2015), “China and America Latina – Bringing the Actor Back In”, en *Journal of Chinese Political Science*, V. 20, Dordrecht: Springer Netherlands

iluministas frente a una actualidad dinámica que no solo los supera en capacidad analítica, sino que es testigo indolente del fracaso de la vieja academia.

En la breve introducción que escribe, Katja Levy es capaz de resumir las diferentes maneras en que los actores -tanto estatales como no estatales- han cobrado relevancia a la hora de estudiar los procesos contemporáneos en la arena internacional. Las turbulencias en las que nos hemos visto envueltos en los últimos años a partir de eventos como la victoria de Donald Trump en 2016, el referéndum sobre el Brexit en 2017, la amenaza del retorno a una virtual guerra fría entre China y EE. UU., o los graves problemas sociopolíticos que continúan azotando a la Unión Europea, demuestran la urgente necesidad de una ampliación de la capacidad explicativa de las teorías clásicas en pos de una praxis estrepitosamente cambiante.

Las páginas siguientes se centrarán en la problemática que envuelve a la ambición de China de poder erigirse como el faro de la globalización en un contexto en que EE. UU. ha decidido desistir de serlo, al mismo tiempo en que aquella se consolida como una potencia mundial garante del orden multipolar en construcción. Es en el abordaje de dicha problemática en el que se detecta una escasez de especialistas innovativos, ya que la mayoría de sus análisis se reducen a las viejas teorías de las relaciones internacionales, como el realismo -en sus diversas versiones-, el liberalismo, que lucha a capa y espada en defensa de la institucionalidad de las organizaciones internacionales, o el constructivismo, que si bien toma ideas interesantes sobre las jerarquías a las que está condenado el sistema mundo, no contribuye por sí mismo a la formulación de alternativas teóricas relevantes.

Frente a un sinnúmero de teorías que llevan ora décadas ora minutos de existencia, que pretenden poseer el oráculo que determinará el futuro de las relaciones entre las potencias emergentes y las desarrolladas, o los objetivos a largo plazo de los países en vías de desarrollo, Katja Levy abre la puerta a una nueva unidad de análisis para estudiar el fenómeno chino. Construyendo sobre (y no dentro de) los tradicionales corpus teóricos que hasta recientemente han monopolizado los estudios de la política exterior, concibe al actor *latu sensu*, un actor que no solo se reduce a lo estatal, sino que se expande para abarcar agentes transnacionales, intergubernamentales y, más innovativamente, personas físicas o colectivos de ellas.

En este trabajo se propone el uso de la categoría más apropiada "agente", cuya consideración produce una completa modificación en el nivel de análisis, ya que desplaza el holismo predominante en las teorías racionalistas y constructivistas -de tenor estructuralista y organizacionalista- a favor de una ontología individualista que da lugar a enfoques basados en el agente, ya sea como *decision maker* o como *veto player*. La capacidad analítica que provee esta aproximación permite ampliar, desacreditar o complementar los

estudios clásicos sobre las relaciones entre países emergentes como son los latinoamericanos y China.

Repensar las relaciones sino-latinoamericanas desde las nociones superadoras de agente y agencia no debe ser considerado una manera de descartar las relaciones puramente entre instituciones, sino como un complemento que permita incluir a los actores individuales o colectivos que han adquirido importantes roles en las relaciones interestatales. Máxime cuando la aparición de nuevos actores chinos, como los “embajadores populares” (ciudadanos privados que fungen como agentes de la diplomacia popular), tienden a depender fuertemente de su gobierno dentro de un modo de interacción cooperativo, coordinativo y jerárquico. A esto se suma el mecanismo de creación de constelaciones de actores, que son el resultado de posibilidades estratégicas combinadas, ya en beneficio directo o indirecto del aparato estatal chino, que actúan de modo que no se sean perturbadas políticas propias del socialismo con peculiaridades chinas, tanto en el interior del país como en el exterior.

Teniendo en cuenta estas consideraciones preliminares, a continuación se ensayan algunas respuestas tentativas a los interrogantes que plantea el artículo de Levy.

*¿Cuál es el rol de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) en las constelaciones de actores chinos y latinoamericanos?* Al respecto deben hacerse tres advertencias. La primera es que las principales ONGs en China son en realidad Organizaciones No Gubernamentales Organizadas por el Gobierno (GONGOs, por sus siglas en inglés), las cuales funcionan como herramientas paralelas de administración para el gobierno central en los ámbitos en que este resulta ineficaz para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales básicos. Por esta razón, en segundo lugar, se ha constituido un virtual sector de ONGs semioficiales que se abocan a temáticas que no son vistas por el gobierno como amenazas, tales como los servicios públicos, el desarrollo económico, los derechos de las mujeres, y la protección ambiental, entre otros. En tercer lugar, a pesar del apoyo de Organizaciones No Gubernamentales Internacionales (INGOs) y Organizaciones Intergubernamentales (IGOs) para con las ONGs independientes en China, las perspectivas para que en el futuro próximo se desarrolle un diálogo con el Estado a través de estas organizaciones no son alentadoras, ya que en muchos aspectos representan los intereses de personas o grupos de personas en situaciones de desventajas planificadas desde el mismo Estado. A partir de estas advertencias, se debe pensar que cualquier tipo de cooperación entre ONGs latinoamericanas y GONGOs chinas se verá condicionada por las directivas del gobierno chino, aun si dichas GONGOs están presididas por agentes no gubernamentales. La lejanía geográfica entre China y América Latina constituye otro obstáculo a la hora de poder consolidar relaciones

estables intercontinentales ya sea en la forma de organizaciones sociales, no gubernamentales o grupos de lobby e interés, entre otras. Finalmente, la dependencia de financiamiento privado da por descontado el involucramiento de emporios económicos de gran escala que poseen objetivos estratégicos específicos, usualmente compartidos o influenciados por los gobiernos estatales. A partir de lo expuesto, se puede concluir que la cooperación entre ONGs chinas y latinoamericanas puede resultar prometedora en el marco de la diplomacia popular china, pero su desarrollo se verá condicionado, en primer lugar, a la aprobación gubernamental china y, en segundo lugar, a los intereses representados por los benefactores de las ONGs en cuestión.

*¿Las empresas chinas operadas por el Estado pueden ser vistas como ejecutoras de las políticas del país en América Latina?* Esta pregunta no posee una respuesta inequívoca ya que las empresas chinas que operan en América Latina pueden ser: por completo propiedad del Estado chino; modelos de participación público-privada de emprendimientos mixtos entre uno o más Estados y empresas; o incluso medios para hacer uso del capital accionario de empresas latinoamericanas como mecanismo de obtención de poder decisorio en los consorcios empresariales. Todos estos son ejemplos de las estrategias que utilizan las empresas chinas para aumentar su posicionamiento en la región, y en el resto del mundo. Dejando de lado el claro interés lucrativo de las empresas estatales chinas, la ambición con las que estas se expanden en la región permite inducir que existen razones para aventurarse en tierras remotas (en casos, económica, comercial y financieramente hostiles) que van más allá de ser puramente económicas. Frente a la incoherencia de múltiples proyectos incluidos en la Iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda (de los cuales, por razones de espacio no es posible realizar un inventario exhaustivo), surge como una posibilidad que estos proyectos económicos no respondan directamente a la junta directiva de las empresas a las cuales les fueron encomendados, sino que funjan como accesorios de un programa político más amplio y mucho más centralizado de Beijing.

*¿Cuál es el rol de las compañías chinas privadas? ¿Ha cambiado?* Esta pregunta, relacionada con la anterior, sugiere la existencia de una diferencia tajante entre los ámbitos privado y público en China, lo que es -cuando menos- debatible. Si bien las reformas económicas y la apertura comercial desde la era de Deng Xiaoping son innegables, se debe tener en cuenta que la conversión del sistema comunista maoísta no tiene como objetivo un capitalismo de corte liberal, sino un socialismo con características chinas, como bien está estipulado en el quinto de los catorce lineamientos del Pensamiento de Xi Jinping. Las compañías privadas no existen sino a merced del aparato estatal, que continúa funcionando -aunque más relajadamente que antaño- como el contralor de la sociedad, inspeccionándola en sus aspectos políticos, económicos, sociales y culturales. Frente a este estado de la cuestión,

el rol de las compañías privadas chinas (i.e. radicadas en China) no es más que ser partícipes de la estrategia circunstancial de desarrollo, que permitiría el alcance del sueño chino hacia la finalización de la primera etapa de la Revolución, a mediados del corriente siglo. Esto significa que, si bien el Partido Comunista ha dado al mercado un papel “decisivo” en la distribución de recursos, su posición en la doctrina es meramente utilitaria y bajo ningún aspecto inmutable. No obstante, siguiendo a la teoría de la diplomacia de dos niveles de Putnam, un asunto es la política relativamente laxa en términos regulatorios que el Estado pueda tener con las empresas puertas adentro, pero otro mucho más complejo es que el asume en el frente externo. Esto es así porque la República Popular China de la era Xi utiliza todas las organizaciones de su sociedad civil, ya sean lucrativas o no, como medios diplomáticos para promover la diplomacia de gran país con peculiaridades chinas, esto es, la asunción del rol de potencia mundial sin conductas hegemónicas. En este sentido, la relativa descentralización económica que conlleva la continua expansión del mercado chino está condicionada por la política central del Partido Comunista, una situación que no ha cambiado ni tiene perspectivas de hacerlo.

*¿Cómo los foros multilaterales, como China-CELAC entran en un paradigma que está orientado a los actores?* Frente al fracaso de las instituciones intergubernamentales clásicas a la hora de proveer espacios auspiciosos para el desarrollo de acuerdos de cooperación (tanto comerciales como de otras índoles), y frente al hallazgo de los foros como encuentros accesibles -en el que los *decision makers* se encuentran en ambientes más relajados y cordiales para la conversación diplomática-, es posible apreciar que China ha preferido a los foros multilaterales como escenario de intercambio político con sus pares. Viejas instituciones como la Organización Mundial del Comercio ya no ofrecen las mismas ventajas en las negociaciones, sino que se han convertido en muchos casos en impedimentos para el desarrollo de acuerdos mejor preparados, con menos partes involucradas, o con mayor amplitud y profundidad de agendas. Ejemplo de esta metodología es el Plan de Cooperación CELAC-China 2015-2019, también conocido por sus máximas, 1+3+6: un plan, tres motores (comercio, inversión y cooperación financiera) y seis campos (energía y materias primas, infraestructura, agricultura, manufactura, innovación en ciencia y técnica, y tecnología de la información). Es claro que el método de foro, opuesto a la rigidez institucional de las organizaciones internacionales, abre la puerta a la incorporación de intereses económicos sub y transnacionales, así como ONGs y otros actores sociales en el diálogo.

El advenimiento de Xi Jinping como líder supremo chino ha modificado importantes aspectos de la política exterior, que decantan en la asunción por parte de China del rol de gran país de cara a los otros miembros de la

comunidad internacional. Los cambios propiciados por Xi hacia el interior del país implican una posición renovada de primacía del Partido Comunista sobre la sociedad, así como un liderazgo consolidado de sí mismo sobre el aparato partidario. Esta concentración de poder, en el marco de una China abierta e interactuante con el mundo, guía los esfuerzos de los analistas internacionales a considerar al agente político como pivote en torno al cual giran la política interior y exterior conjugadas.

A modo de conclusión, en este ensayo se ha buscado rescatar la imagen del actor no institucional como promotor de las relaciones interestatales e intersociales. Se oye el eco de la voz arendtiana que pregona la acción como motor revolucionario de la humanidad, y la política como su estado natural de resolución de conflictos. Lo que esta teoría política del siglo XX dejó, hoy puede ser plasmado en el escenario donde cientos de naciones conviven, comercian y se comunican a través del diálogo político en el ágora, que no es otro lugar que las cumbres y foros donde líderes mundiales, en un mismo espacio público deliberan, crean y se acercan, no tan solo gracias a los políticos en sí, sino a los actores socioeconómicos que emergen hijos de la globalización como la posteridad de la resiliencia.





Grupo de Estudios sobre Asia y América Latina  
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe  
Universidad de Buenos Aires