

CONCEPTOS

Tradicionales y nuevos en relación al rol de China en el mundo



Pablo Andrés Gambandé
María Sol Calvento
Agostina Ailén Salman

La visita de Xi Jinping a algunos países de América, durante 2014, junto al análisis de la publicación del denominado *Libro Blanco Chino Sobre América Latina*, publicado en 2008, nos acerca a ciertos conceptos empleados por la política exterior china que, de identificarlos y analizarlos, nos permitirá comprender más precisamente los convenios bilaterales y las múltiples noticias y opiniones.

Al leer los conceptos debemos considerar tres aspectos comunes a todos los conceptos analizados. En primer lugar, que existen carencias de capacidades lingüísticas para traducir de forma directa de un idioma a otro, la cual ha sido salvada mediante la intermediación del idioma inglés¹. Comprendemos, entonces, que los conceptos chinos intermediados por el idioma inglés podrán variar o reafirmarse en el tiempo, según haya sido su sentido original. El segundo aspecto común se refiere al tiempo de la relación cooperativa. La cooperación china ofrecida a los países latinoamericanos ha sido prevista para un determinado período del futuro. Sin embargo, hasta el momento no hemos encontrado una respuesta que permita identificar dicho periodo de tiempo. El tercer aspecto destaca el empleo claro y definido de sus intereses en

política exterior. Intereses que pueden ser definidos por su alcance, es decir: mundiales, regionales (hacia América Latina) o bilaterales.

Advertidos entonces sobre los aspectos comunes que traspasan a los conceptos, comenzaremos a presentarlos:

INTERESES DE ALCANCE MUNDIAL

China comprende a la **Paz** y el **Desarrollo** de la humanidad como los objetivos primordiales universales, entendiendo que los Estados se encuentran frente a la **Multipolarización del Mundo** y ante una **Globalización Económica**. Ambas profundas e irreversibles. Agregan y emplean el concepto de **Estabilidad Internacional**.

Por su parte, Argentina coincide con China en lo que respecta a la **Paz** y al **Desarrollo** de la humanidad, pero emplea distintas acepciones para comprender la realidad mundial. Argentina utiliza el concepto de **Multilateralidad** y reconoce a la **Globalización**, pero mayormente advirtiendo de los riesgos que encierra y entiende que, de no ser administrada, aumentaría la brecha entre ricos y pobres. Por ello sugiere que debe ser orientada para todos y no para unos pocos.

Cabe notar la diferencia conceptual existente entre la *multipolarización* (China) y la *multilateralidad*

1. Ejemplos: Documento Sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe del 05/11/08 y decretos argentinos 1071 y 1091 de 2014.

(Argentina). Diferencia que, principalmente, se refiere a centros de poder y atracción mundial, versus, una teoría de igualdad entre Estados. Ambos conceptos se desarrollan después del concepto “*estabilidad internacional*.”

INTERESES DE ALCANCE REGIONAL

(para la relación sino-latinoamericana)

China se auto identifica como “*el mayor país en vías de desarrollo*”, y entiende que la región de América Latina y el Caribe se encuentran en fases similares.

Cuando dirige su política exterior hacia América Latina, China prioriza el fortalecimiento de la unidad y la cooperación, enfocando las relaciones desde una altura estratégica. Es decir, al más alto nivel de las funciones de poder gubernamental bilateral; ya sea la legislativa, ejecutiva o judicial. También busca fortalecer la paz, la seguridad y la justicia regional y mundial, a través del reconocimiento y participación, aunque sea en rol de observador, en las *Organizaciones Internacionales Gubernamentales* (OIGs) de América Latina. Este punto permite identificar intereses referidos a la integración política, la promoción y fortalecimiento de la paz, la seguridad y la justicia, y todo lo inherente a las áreas de las OIGs regionales.

De esta manera, la asociación de la cooperación integral (caracterizada por la igualdad, el beneficio recíproco, el desarrollo compartido y la cooperación económico-comercial) busca fomentar el desarrollo común de ambas partes.

China entiende y fomenta activamente los intercambios en lo cultural y humano; intercambios que tienen como propósito el aprendizaje mutuo basado en las experiencias de promoción del desarrollo y progreso de la civilización humana.

Más allá de la igualdad reconocida respecto al grado de desarrollo, del nivel jerárquico dado a la relación bilateral y al ámbito de aplicación de los convenios, debemos comprender que el interés máximo de la política exterior china se identificaría con la subordinación de los acercamientos chinos a otros países, al reconocimiento del principio de “*una sola China*”.

Así, China involucra los temas de la soberanía estatal, la integridad territorial y el reconocimiento internacional a la firma de convenios con los países de la región. Dicho de otro modo, buscaría asegurarse el reconocimiento internacional y la influencia regional.

No queda claro que pasaría si un Estado latinoamericano, con el cual China ha firmado un convenio, diera reconocimiento oficial a Taiwán como Estado independiente.

Más allá de los intereses políticos señalados, queda claro que China también se acerca a Latinoamérica en busca de aumentar su presencia comercial en la región. Presencia que se observa en la firma de acuerdos bilaterales para facilitar el intercambio comercial entre las partes (desde materias primas hasta productos de alta tecnología), y para la construcción de infraestructura.



INTERESES BILATERALES

(sino-argentinos)

Podemos identificar los intereses bilaterales en el *Plan de Acción Conjunto* sino-argentino de junio de 2012, siendo los objetivos generales:

1. La promoción de un desarrollo en relaciones de amistad mediante la cooperación mutuamente beneficiosa tanto a nivel gubernamental como para los pueblos de ambas naciones;
2. La complementación e internacionalización del entramado productivo generando valor agregado en forma equilibrada para ambos países;
3. El intercambio de experiencias nacionales y el conocimiento mutuo, en cooperación científica, tecnológica e innovación productiva para fomentar el desarrollo sostenible y mejorar la calidad de vida de los respectivos ciudadanos.

Como camino a seguir en la construcción de esta confianza y la cooperación, se plantean acercamientos políticos y sociales, con un intercambio mutuo de información y capacitación.

Algunos de los acercamientos ya definidos, o en vías de realizarse, son:

- a. Establecimiento de una estación de *Espacio Profundo de China* en la provincia de Neuquén;
- b. Construcción de entral nuclear en Argentina;
- c. Aumento de relaciones económicas con promoción de exportaciones de alto valor agregado;
- d. Promoción de inversiones con beneficios mutuos y ganancias compartidas;
- e. Proyectos de exploración, explotación, desarrollo y equipamiento en asuntos energéticos (sectores petrolero y gasífero, biocombustible, energía nuclear e hidrocarburos);
- f. Modernización y aplicación de la tecnología agropecuaria;
- g. Desarrollo de parques industriales;
- h. Swap financieros;
- i. Fortalecimiento del *Sistema del Tratado Antártico*;
- j. Fortalecimiento de la coordinación de posiciones convergentes en los foros antárticos.

NUEVAS AMENAZAS

Un concepto polisémico que, en Hispanoamérica, comienza a emplearse masivamente a partir de los atentados del *11-S* contra el *World Trade Center* y otros blancos del terrorismo ubicados en territorio

estadounidense. Se emplea para diferenciarse de las amenazas tradicionales Estado versus Estado.

La acepción identifica fenómenos transnacionales que encuentran su origen en ineficacias o defectos socio-económicos y políticos de un Estado extranjero, y tienen consecuencias negativas o amenazan la paz y seguridad de otros Estados. Dichas amenazas no representan el fin de un Estado o el régimen político del mismo, o no afectan los intereses vitales de una Nación sino, de ocurrir, podrían afectar gravemente a un Estado.

Actualmente no se las puede jerarquizar y normalmente se refieren: al Terrorismo, el Crimen Organizado, la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, la Corrupción Política, la Pobreza, las Migraciones y el Deterioro Ambiental.

Cabe mencionar que, en Hispanoamérica, suele señalarse que los Estados Unidos emplean éste concepto para proponer soluciones militares (pudiendo ser unilaterales), a las problemáticas antes mencionadas. Es por ello, que algunos países latinoamericanos han sugerido redefinir este concepto o emplear algún concepto alternativo. En Argentina, el concepto se ha empleado en documentos oficiales al mismo tiempo en que se lo ha criticado. Por su parte, la Organización de Naciones Unidas y la Unión Europa emplean el concepto pero mayormente descartan el uso de las soluciones militares y favorecen las soluciones del tipo institucionalizadas. Es decir, el diálogo y el consenso.

NUEVOS DESAFÍOS

Similar a la definición anterior, trata de diferenciarse en su alcance y la solución propuesta. En alcance porque trata de graduar las amenaza a la paz y seguridad de un Estado. Para su mejor entendimiento: no es lo mismo el terrorismo que la pobreza. Y, en la solución propuesta, porque propone el empleo de agencias u órganos del gobierno diferentes para cada tipo de desafío enfrentado. Con esta idea se incluye el empleo coordinado de más de una agencia u organismo. Por ejemplo, para el terrorismo, se considerarán soluciones que muchas veces incluirán el uso de la fuerza, llegando alguna vez al empleo de poder de coerción militar. En cambio, respecto a la pobreza, la violencia será moderada por el mismo Estado en pos de proteger a sus nacionales. Se considera que el autor, funcionario o periodista que emplea este concepto, comprende esa diferencia en alcance y

solución propuesta, aunque muchas veces se los superpone, confunde fácilmente o se los emplea como sinónimos.

En Argentina, específicamente en el *Libro Blanco de la Defensa* editado por el *Cuerpo de Administradores Gubernamentales*, se define a los "nuevos desafíos" como "las nuevas manifestaciones de conflictos y peligros, de raíz histórica o emergente, bajo la forma del narcotráfico, el terrorismo, los fundamentalismos, la proliferación de armas de destrucción masiva y de sus vectores de lanzamiento, la transferencia de armamentos excedentes y de tecnologías excedentes y tecnologías intangibles (éxodo de científicos), el crimen organizado, el contrabando de armas, e incluso, el deterioro del medio ambiente y las migraciones, por falta de espacios aptos para la subsistencia, entre otros. Debido a la interdependencia, estos sucesos adquieren carácter transnacional, siendo percibidos por los Estados como cuestiones que hacen a su seguridad o a sus intereses".

SEGURIDAD NO TRADICIONAL

(non-traditional security, algunas veces traducida como seguridad no convencional)

Se refiere a problemáticas transnacionales e impredecibles que requieren respuesta de más de un Estado. Suelen incluir, como tópicos a: las amenazas terroristas, el crimen organizado, los grupos religiosos radicales, el narcotráfico, la seguridad económica (incluida la seguridad alimentaria), la explosión demográfica, las enfermedades infecciosas, la contaminación ambiental, y los desastres naturales. También surgen luego de los eventos del 11-S en los Estados Unidos.

Para entender correctamente este concepto debe comprenderse:

1. La necesidad de hablar de una *Seguridad Integral*, conformada, a su vez, por la *Seguridad Convencional*, que se refiere principalmente a los intereses vitales de la nación (supervivencia de una nación o de un régimen político, unidad nacional, la agresión militar, la integridad territoriales, la soberanía, etc.); y por la *Seguridad No Convencional*, que se refiere a características y cuestiones mencionadas en el párrafo anterior;
2. Los sujetos de derecho internacional o los actores internacionales que originan las amenazas no tradicionales generalmente no son un Estado o su gobierno, sino que son sujetos o situa-



Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China—Defensa Nacional de China en 2004

- ciones que conviven dentro de un Estado pero suelen estar en contra de sus leyes y principios;
3. Que la gestión y el tiempo que requiere dar solución a un problema no tradicional se relaciona directamente a cuestiones culturales, políticas, sociales y económicas que, para ser exitosas, deben ser atendidas por más de un Estado.

ESTABILIDAD INTERNACIONAL

Se refiere al mantenimiento y a la calidad de las relaciones entre algunos países, y a las situaciones existentes entre ellos. No a todos los países, porque la estabilidad será aumentada, mantenida o afectada por aquellos países que se involucran en intentar darle una solución a las problemáticas internacionales. Involucramiento que requiera compromiso y que se relaciona con el poder (y su alcance) de cada Estado junto a sus políticas de empleo.

Los países más poderosos como: Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, Alemania, Rusia y China, por nombrar algunos países que se comprometen potentemente con el orden internacional, podrán

trabajar en la estabilización de la situación internacional en mayor o menor medida.

El concepto considera el nivel de estabilidad respecto a la paz, la seguridad, la economía y la política internacional de los países desarrollados y de los países en vías de desarrollo más exitosos. Se refiere, también a los esfuerzos materializados a través de las políticas y diversas acciones, multilaterales o unilaterales, emprendidas por los gobiernos, con el fin de mejorar o mantener en buenos estándares las relaciones existentes.

Si bien el concepto es empleado por la mayoría de los Estados, China lo emplea para referirse, específicamente, a la construcción de un nuevo orden de seguridad internacional que debe servir a los intereses comunes de los países del mundo.

China reconoce la necesidad de mantener la autoridad de Naciones Unidas pero ya ha determinado la necesidad de modificarla o sustituirla en un futuro indefinido.

En lo que respecta a la solución de los problemas internacionales por vía de las OIGs, advierte que la ONU y otras OIGs, han sido empleadas para favorecer políticas hegemónicas internacionales y regionales.

Además, define que para mantener cierta estabilidad internacional, y particularmente regional, China podría considerar una invitación a dialogar y a participar en la cooperación con instituciones gubernamentales de seguridad mundial y regional, en donde los Estados Unidos es hegemónico (como la OTAN y la alianza estadounidense-japonesa). Futuro dialogo que podría concretarse siempre y cuando el gobierno estadounidense considere reducir su primacía y aumente el grado de apertura de dichos organismos. Como ejemplo, China menciona el desequilibrio existente en las relaciones China-Estados Unidos versus Japón-Estados Unidos. No las critica, sino que ofrece nivelarlas, siempre y cuando existan intereses comunes en el mantenimiento de la paz y la estabilidad internacional.

Como vemos, China estaría buscando aumentar su participación en las acciones de estabilidad internacional, y para ello estaría dispuesta a unirse a una alianza de alcance mundial y de tipo militar.

MULTIPOLARIZACIÓN

Es la situación actual que prima en el orden internacional. Se refiere a la existencia de más de uno (unipolaridad) o dos (bipolaridad) centros de influencia y atracción mundial; entendiéndose a esos centros como Estados o grupos de Estados que exportan sus modelos políticos y económicos que serán compatibles, o de interés, para otros Estados menos desarrollados.

Actualmente, podemos identificar a los Estados Unidos, la Unión Europea, China y la Federación de Rusia como los centros de poder mundial por excelencia pero incluiríamos a las uniones políticas y económicas latinoamericanas y africanas.

Si relacionamos la gira del presidente chino por América Latina, de Julio de 2014, se podría identificar un intento por aumentar la influencia china en dicha región. El camino elegido por los chinos sería principalmente la firma de convenios políticos y acuerdos económicos.

Entonces, al pensar la multipolarización en relación a América Latina debemos considerar: a) la atracción que tiene tanto el mercado chino y b) la fuerza de contar con el apoyo político de China en el ámbito internacional. Primera relación que debe sopesarse con la atracción, rechazo o indiferencia que podría provocar en los otros centros de poder mundial. Como ejemplo: Argentina al seleccio-



nar y comprar directamente (sin licitación pública internacional) trenes chinos dejó sin oportunidad de competir a los fabricantes europeos, estadounidenses y rusos, entre otros. Lo mismo con otros productos y con las ideas políticas convenidas.

Esto que parece simple de realizar se complejiza al intentar hacer prospectiva. Al analizar y pensar la multipolarización, debemos pensar entonces en los intereses en juego de los actores que estén influyéndose mutuamente y también debemos considerar factores como la cultura y la ubicación geográfica de los actores analizados. Por ejemplo: si analizamos la atracción de China sobre América Latina, la distancia y el idioma son menos influyente que el inglés y la distancia a los Estados Unidos. Sería algo parecido a recordar el concepto de *softpower* de J. Nye.

Una nota aparte merecen autores como K. Waltz que consideran que un sistema internacional bipolar, con su disparidad natural entre las superpotencias y los Estados menores, es más estabilizador que un sistema multipolar. Agregando que ambas superpotencias, siguiendo su instinto de autopreservación y competencia, constantemente buscan mantener un equilibrio de poder.

COMPLEMENTARIEDAD

(interés económico chino)

Por complementariedad entendemos a las cualidades que unos y otros Estados pueden aportarse e intercambiarse, con el fin de perfeccionarse o mejorar sus situaciones tanto internacionales como domésticas.

Este concepto se encuentra en los convenios y acuerdos firmados entre China y los países latinoamericanos visitados por Xi Jinping durante julio de 2014. Por otro lado, partiendo del auto-reconocimiento de China como centro de atracción de poder mundial y como el mayor país en vías de desarrollo, identificamos que ese país ha seleccionado la complementariedad como su mejor opción hacia el logro del desarrollo social y económico de su pueblo. Es decir, China buscará complementa-

se con otros Estados para aumentar su nivel de desarrollo. Por ello, América Latina será una de las regiones de las cuales China se nutrirá y a la vez influenciará. Pero cabe hacer una observación: los documentos firmados en la región permiten inferir que principalmente se tenderá a una complementariedad económica.

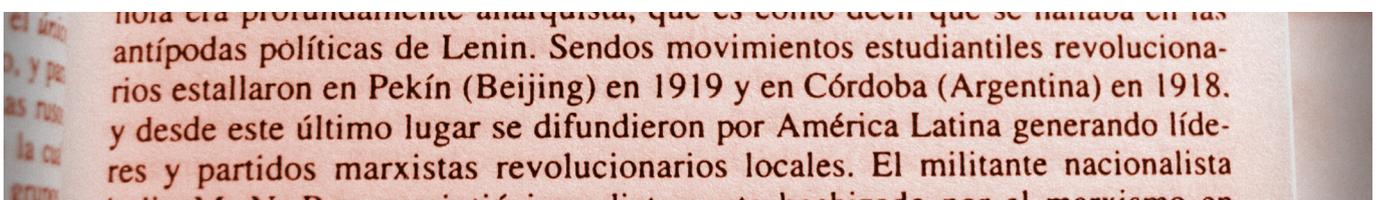
COOPERACIÓN

Si bien la cooperación es la acción y efecto de obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin, analizaremos este concepto desde el punto de vista de las relaciones entre China y los diferentes Estados latinoamericanos con los que ha acordado diferentes temas durante Julio de 2014.

El término es sumamente empleado el *Documento sobre la Política hacia América Latina y el Caribe* que “tiene como propósito manifestar con mayor claridad los objetivos de la política china hacia la región, plantear los principios rectores de la cooperación en las diversas áreas durante un determinado período del futuro y promover el continuo desarrollo sano, estable e integral de las relaciones sino-latinoamericanas y sino-caribeñas”. Asimismo, en el *Plan de Acción Conjunta entre Argentina y China* tiene como objetivo de “planificar y orientar la cooperación de una manera integral y con visión de largo plazo”. De ambos documentos se puede advertir que China ha firmado, o busca firmar, acuerdos con los Estados Latinoamericanos en áreas relevante de mutuo interés.

RELACIÓN NORTE-SUR

Se centra en resaltar las desigualdades estructurales de la economía internacional, oponiendo a un norte, conformado por países industriales “ricos”, ante un sur, integrado por países menos desarrollados e identificados como “pobres”. En contexto de la Guerra Fría, bajo aquel supuesto sur se posicionó al Tercer Mundo (aquellos países no-alineados ni al bloque occidental —o primer mundo— ni al bloque soviético —o segundo mundo), como un conjunto de Estados que condenarían la carrera ar-



mamentista, apuntando a que los recursos podrían redistribuirse para el desarrollo internacional y no para “desperdiciarlos” en las peligrosas políticas de disuasión y contención. Además de para diferenciarse de la confrontación Este-Oeste.

La concepción Norte-Sur ha perdido valor con el transcurso de los años más recientes, ya que la mayoría de los Estados identificados con “el sur” son países recientemente industrializados y en vías de desarrollo; además del efecto globalizador de difusión de poder económico que se ha disparado incluso dentro de los mismos Estados, aumentando la brecha dispar entre los estratos socioeconómicos de una misma población.

RELACIÓN SUR-SUR

Se refiere a la acción de cooperación en un intercambio entre países en vías de desarrollo. Según la *Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur* del PNUD es todo aquel “proceso” por el cual “dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, cualificación, recursos y Know How tecnológico”.

El concepto surge en los 70, bajo el contexto internacional del proceso de independencia de las ex colonias, donde los países nacientes tienen la percepción de que la ayuda mundial destinada al desarrollo es insuficiente para satisfacer las necesidades básicas de crecimiento y progreso, y toman conciencia de sus capacidades nacionales y colectivas. Los nuevos Estados apuestan entonces por la “cooperación Sur-Sur” como opción para promover su desarrollo. Así, en 1974, se crea la *Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur*, y en 1978 se adopta el *Plan para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo* (CTPD), también conocido como *Plan de Acción de Buenos Aires* (PABA), donde se define la Cooperación Sur-Sur como un “proceso consciente, sistemático y políticamente motivado”, en el que se destaca la no interferencia de los países cooperantes en los asuntos de otros estados, la igualdad entre los asociados, y el respeto por los contenidos locales del desarrollo.

El escenario mundial para comienzos del siglo XXI favorece el auge del intercambio, y en Qatar, en el año 2005, se celebra la *Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur* donde se aprueba el *Plan de Doha*, cuya adopción debería permitir “un impulso definitivo a la Cooperación Sur-Sur en todas

las regiones del mundo y en todas sus modalidades”. Se reivindica el uso de diferentes dimensiones: una política, con la que lograr una mayor participación y voz en las instituciones y foros multilaterales; y otra económica, especialmente en sus vertientes comercial y financiera.

Los principios básicos de esta relación son:

1. La colaboración en términos de socios sin que ninguna de las partes ligue su participación al establecimiento de condiciones;
2. El consenso en marcos de negociación común;
3. La equidad, de modo que sus beneficios se distribuyan de manera equitativa, y debe aplicarse a la distribución de costos, que deben asumirse de manera compartida y proporcional a las posibilidades reales de cada contraparte.

En relación a la Argentina y China, el *Plan de Acción Conjunta* reconoce la importancia de la Cooperación Sur-Sur, teniendo en cuenta el potencial de interacción en Políticas de Estado para el desarrollo común de ambos países.

Asimismo, el acuerdo sino-argentino firmado en 2008 reconoce la importancia de cooperación y aprendizaje mutuo, junto con el interés de consolidar una asociación para entender las estrategias de cada parte y brindar soluciones autónomas de desarrollo. Dándose prioridad a asuntos de salud, en el contexto del *Convenio Marco de Cooperación en Materia de Salud y Ciencias Médicas* suscripto por ambas partes; a asuntos alimentarios y forestales, en el marco del *Memorándum de Entendimiento para la Cooperación Forestal* firmado entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de Argentina y la Administración Forestal Estatal de China, y el *Memorándum de Entendimiento en materia de cooperación en Recursos Forestales y Protección Ecológica del Ambiente*. Bajo este último, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina y la Administración Forestal Estatal de China trabajarán conjuntamente asuntos de Humedales, tratamiento de desertización y lucha contra la desertificación, prevención y tratamiento de enfermedades forestales y plagas. Se prioriza también la capacitación de empleados públicos, investigación científica y asistencia técnica en políticas públicas bajo el Acuerdo entre la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa de Argentina y la Academia de Gobernanza de China. ●