

RI  
REVISTA

ISSN: 1018-0583  
E-ISSN: 2215-4582

N.º 93.2

RELACIONES  
INTERNACIONALES  
JULIO-DICIEMBRE 2020

ESCUELA DE  
RELACIONES  
INTERNACIONALES  
Universidad Nacional, Heredia



UNA  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
COSTA RICA





93.2



REVISTA  
RELACIONES  
INTERNACIONALES

Julio-Diciembre de 2020



# TABLA DE CONTENIDO

EDITORIAL.....	9
PERSPECTIVAS DE ASIA EN EL ESCENARIO GLOBAL	
Asia in the global stage	
<i>Lorena Herrera Vinelli - Marco Vinicio Méndez Coto</i> .....	9
I. ARTÍCULOS.....	15
LA PROYECCIÓN DE LA INICIATIVA CINTURÓN Y RUTA DE LA SEDA EN LA UNIÓN EUROPEA (2014-2019): IMPLICACIONES ECONÓMICAS Y NORMATIVAS	
The Projection of the Belt and Road Initiative into the European Union (2014-2019): Economic and Normative Implications	
<i>Manuel de Jesús Rocha Pino</i> .....	17
LA RIVALIDAD ENTRE CHINA Y EE. UU. COMO FACTOR EN EL DESARROLLO DE LAS RELACIONES MODERNAS RUSO-ESTADOUNIDENSE	
China-US rivalry as a factor in the development of modern Russian-American relations	
<i>Helen Sugelly León Ortega</i> .....	45
CUESTIÓN DE AMENAZA: LA INFLUENCIA DE LOS FACTORES DOMÉSTICOS EN EL COMPORTAMIENTO DE VIETNAM Y MALASIA ANTE EL ASCENSO DEL PODER MILITAR CHINO	
A question of threat: The influence of domestic factors on the behavior of Vietnam and Malaysia in the face of the rise of Chinese military power	
<i>Lautaro Nahuel Rubbi, Evelin Martínez Schandeler</i> .....	63

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE XI JINPING HACIA EL SUDESTE DE ASIA: ESTRATEGIAS, INTERESES Y DIMENSIONES  
 Analysis of Xi Jinping’s foreign policy towards Southeast Asia: strategies, interests, and dimensions

*Florencia Rubiolo, Virginia Soledad Busilli, Milton Escobar*..... 91

CHINA Y LA (NO) PROMOCIÓN DE LA AUTOCRACIA:  
 APORTES AL DEBATE SOBRE DEMOCRACIA Y AUTORITARISMO  
 EN EL ORDEN INTERNACIONAL

China and the (no) Promotion of Autocracy: Contributions to the Debate on Democracy and Authoritarianism in the International Order

*Diego Telias* ..... 117

LAS POLÍTICAS DE LOS EE.UU. EN LA REGIÓN ASIA-PACÍFICO ENTRE 2008-2018: DEL G2 HACIA LA NUEVA CONTENCIÓN

US Policies in Asia-Pacific Between 2008-2018: From G2 To New Containment

*Sthefany Rodríguez-Rincón, Dusan Praj, Jorge Andrés Acosta-Strobel* ..... 143

**II. RESEÑAS ..... 165**

DE REYES A PEONES. RESEÑA DEL LIBRO: LECHINI, G., Y MORASSO, C. (2020). AUGE Y OCASO DE LOS EMERGENTES EN EL SIGLO XXI ¿CAMBIOS SISTÉMICOS, DOMÉSTICOS O COSMÉTICOS? UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO.

De Reyes a Peones. Book Review: Lechini, G., y Morasso, C. (2020). Auge y Ocaso de los emergentes en el siglo XXI ¿Cambios sistémicos, domésticos o cosméticos? Universidad Nacional de Rosario.

*Alonso Herrera-Arrieta* ..... 167

LOS SISTEMAS INTERNACIONALES NO EUROPEOS  
RESEÑA DEL LIBRO: RINGMAR, E. (2019). HISTORY  
OF INTERNATIONAL RELATIONS: A NON-EUROPEAN  
PERSPECTIVE. OPEN BOOK PUBLISHERS.

The Non-European International Systems. Book Review: Ringmar, E.  
(2019). History of International Relations: A Non-European Perspective.  
Open Book Publishers.

*Tatiana Peña-Sequeira* ..... 173



## Perspectivas de Asia en el escenario global

La Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, Costa Rica, ha dedicado sus esfuerzos académicos para reflexionar en el año 2020 en torno a la transición o “retorno” del orden mundial a la región asiática, lo cual se considera como una de las principales tendencias que permiten caracterizar el siglo XXI. La región asiática, como parte del Sur global, ha sido periférica desde el punto de vista académico, especialmente por el eurocentrismo imperante en el ámbito de los estudios internacionales. No obstante, como objeto de estudio y de disputa entre zonas de influencia, -particularmente durante las etapas imperialistas contemporáneas-, ha sido central para la política internacional por su significancia en la determinación del área pivote o **heartland** según las tradiciones geopolíticas clásicas.

En este marco de reflexión se realizó la **Jornada académica: Perspectivas geopolíticas de Asia en el escenario global**, reuniendo especialistas de geopolítica tanto de América Latina como de Asia, con el propósito por una parte de discutir en torno a las dimensiones del “cambio” global y por otra, para explorar sus implicaciones para América Latina y el Caribe, con especial acento en Costa Rica. En este espacio se presentaron artículos publicados en este número relativos a la región asiática, así como diversos esfuerzos académicos nacionales e internacionales.

El estudio de Asia es un imperativo para las personas estudiosas de la vida internacional, esta región ha venido ganando un creciente protagonismo, que se expresa en los ámbitos político-diplomático, militar, económico, social y cultural. Además de ello, se va consolidando como epicentro de los principales eventos que marcan la centuria, por ejemplo, la difusión de la pandemia generada por el COVID-19, que ha estremecido al mundo, evidenciando las fracturas que definen el sistema internacional contemporáneo, tal como fue analizado en el Editorial de la Revista Relaciones Internacionales anterior (93.1).

Desde el punto de vista **económico**, puede rastrearse su germinación desde la década de los años sesenta, donde múltiples factores convergieron para lograr que las economías del Este y Sudeste Asiático crecieran a un ritmo acelerado. Entre los principales, se sitúan aspectos geográficos como el acceso al mar,

importantes transformaciones demográficas que se plasmaron en un notable crecimiento de la población económicamente activa en el contexto pos segunda Guerra Mundial, con un impacto favorable sobre la generación de ahorro e inversión, y la estrategia adoptada por diversos países en materia de desarrollo (BBVA y IVIE, 2010).

El Asia, ha arrojado un enorme crecimiento del PIB en comparación con el resto del mundo en los últimos sesenta años. En este contexto, es posible observar el ascenso de bloques económicos relevantes, “tigres asiáticos” como Corea del Sur, Singapur, Hong Kong y Taiwán; Japón como uno de los principales actores de la economía global, caracterizado por una alta competitividad en el sector industrial; el caso del Sudeste Asiático y sus principales economías como Indonesia, Filipinas, Malasia y Tailandia. Y por supuesto, China e India como las nuevas potencias emergentes del sistema internacional de la década de los años noventa (BBVA y IVIE, 2010).

Resulta oportuno mencionar que, previo al contexto de la pandemia mundial desencadenada por el COVID-19, se estimaba que la región asiática representaría aproximadamente el 60 % del crecimiento mundial, y sería la sede de casi 2 400 millones de personas que tendrían acceso a la economía global como “clase media” para el año 2030 (Yendamuri y Ingilizian, 2020). No obstante, a raíz de la pandemia se estima que la región Asia Oriental y el Pacífico “crecerá apenas un 0.5 % en el 2020, el índice más bajo desde 1967”, mientras que en Asia Meridional se espera una contracción de 2.7 %, y en el caso de Europa y Asia Central una contracción de 4.7 %, lo que afectará a la totalidad de países en dichas regiones para el 2020 (Banco Mundial, 2020).

Pese a este escenario de crisis e incertidumbre, la República Popular China (RPC) continúa siendo la economía más relevante del continente asiático y la segunda a nivel mundial, luego de los Estados Unidos. Este proceso se ha concatenado con diferentes hitos, como la implementación del modelo “**open doors**” (Herrera-Vinelli, 2019) y su ingreso a la Organización Mundial del Comercio en 2001.

En términos de los proyectos de **integración**, el continente asiático ha marcado una interesante trayectoria caracterizada por iniciativas intra-regionales basadas en la construcción y posicionamiento de una identidad propia en las esferas políticas, económicas, financieras y culturales. Es el caso de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (1967), uno de los organismos integracionistas más antiguos del continente, cuyos principios rectores como

la paz, la estabilidad económica y la cooperación conjunta se plasmaron en la Declaración de Bangkok.

Pocos años luego de su conformación, el ASEAN expandió su accionar hacia otras regiones. En este marco, desde 1977, desarrolla un diálogo político y de estrecha colaboración con Europa, el cual, se formalizó con el Acuerdo de Cooperación ASEAN-CEE en 1980. Sin embargo, es en el siglo XXI, donde ambas regiones han fortalecido sus lazos de cooperación bilateral con iniciativas como la Asociación reforzada de ASEAN-UE (2007); el Plan de Acción “Bandar Seri Begawan” (2012), con el objetivo de fortalecer la Asociación ASEAN-UE, ampliando la cooperación hacia temas vinculados con la seguridad, economía, política, comercio y aspectos socioculturales. Así también, el Plan de Acción ASEAN-UE (2018-2022). Resulta interesante señalar que, en el marco del COVID-19, ambas regiones iniciaron una agenda de colaboración en el marco de la Reunión Ministerial de marzo de 2020 ([Overview Asean-European Union Dialogue Relations, 2020](#)).

Desde el punto de vista de la **seguridad**, la región asiática y sus principales Estados referenciales, como China, Rusia, India o Japón, continúan enfrentando dilemas de seguridad en su entorno inmediato. Estos retos no son solamente en temas clásicos referidos a las especificidades castrenses convencionales (aire-tierra-mar), sino además, y de forma más acelerada, amenazas con componentes híbridos, que combinan recursos apalancados por los medios digitales. Este ámbito digital, el mundo contemporáneo refleja diversas colisiones en la lucha por la hegemonía global, por ejemplo, programas de drones, adquisición y desarrollo de la tecnología 5G, disputas por el desarrollo satelital, interferencia y manipulación de masas a partir de redes sociales y noticias falsas, y el riesgo permanente de la adquisición de armamento sofisticado o no convencional por actores no tradicionales, inclusive de destrucción masiva.

Esta dinámica securitaria es relevante pues en términos de las Relaciones Internacionales conlleva la disputa de perspectivas analíticas (Paul, 2016). Los realistas desde hace varias décadas preconizan escenarios de la Trampa de Tucídides, donde este creciente protagonismo de potencias asiáticas puede conllevar a la potencia imperante, Estados Unidos, ha realizar acciones militares ofensivas para garantizar su primacía, lo cual se expresa en alianzas como el Cuadrilátero compuesto por Estados Unidos, India, Japón y Australia, tendientes a reducir el margen de acción de China; mientras que esta última propulsa la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, siglas en inglés), tanto en Asia como sus proyecciones hacia Europa, África y América Latina.

A su vez, en Rusia reemerge un discurso neo-euroasianista tendiente a la consolidación de una nueva “esfera de influencia”, como base para su proyección. Para los autores liberales y constructivistas cabe también explorar las posibilidades del **acomodamiento pacífico**, donde mediante el ajuste recíproco en áreas como la economía, cultura, poderío militar e influencia institucional, las potencias establecidas y emergentes construyan un nuevo equilibrio de forma pacífica, o al menos sin una conflagración directa, que permita reconocer el rol de los nuevos liderazgos respetando ciertas bases del orden liberal vigente.

Finalmente, en cuanto a la proyección de Asia en América Latina, puede establecerse un eje de creciente relevancia compuesto por Rusia y China. En el caso de Rusia, su acercamiento a la región ocurre mediante tres estrategias (Patiño, 2014), con sus antiguos aliados soviéticos, con países críticos de la hegemonía estadounidense, o bien, con socios relevantes en términos de la venta de armas. En el caso de China, la principal entrada se relaciona con el financiamiento, según (Gallagher y Myers, 2020) este alcanzó los USD 137 millardos en el periodo 2005-2020, siendo principalmente canalizado con cuatro socios: Venezuela con un total de 17 créditos, Ecuador 15 créditos, Argentina 12 créditos y Brasil 11 créditos, los cuales se dirigen principalmente a los sectores energía, minería, infraestructura y asistencia al desarrollo (Gallagher y Myers, 2020).

La mayoría de los países en la región han recurrido a los préstamos chinos en los últimos años como una salida a la crisis económica interna caracterizada por un intenso déficit fiscal, déficit comercial y las apremiantes obligaciones contraídas por concepto de pago de la deuda internacional. Por su parte, uno de los elementos más representativos de las relaciones sino-latinoamericanas se basan en las inversiones chinas en la región. Éstas alcanzaron los USD 178 millardos en el periodo 2005-2020 en tres sectores estratégicos como: energía con USD 101 millardos; metales con USD 36 millardos y transporte con USD 18 millardos (China Global Investment Tracker, 2020).

La profunda recesión económica por la que atraviesa ALC con proyecciones de contracción del 7.2 % para el 2020 (Banco Mundial, 2020) como impacto directo del COVID-19, podría marcar nuevas orientaciones en las principales estrategias económicas de China en la región, lo cual incluirá, una fase de negociación intensiva con los países que aún no se han adherido a la Iniciativa de la Franja y la Ruta, de la mano de una agenda marcada por las obligaciones de deuda internacional de la región con los principales bancos estatales chinos. Mientras esto ocurre, el Departamento de Estado ejerce continua presión sobre los gobiernos latinoamericanos para reducir la influencia china en la región, la cual es concebida como “maligna” según el Comando Sur de los Estados Unidos (s. f.).

Como se desprende de estas reflexiones, el número 93.2 de la Revista Relaciones Internacionales ofrece un profundo análisis sobre la creciente influencia asiática en la política internacional y la estructura económica internacional, y como ello se proyecta y podrá incidir potencialmente en nuestra región.

Dra. Lorena Herrera Vinelli  
Editora invitada  
Revista Relaciones Internacionales

Dr. Marco Vinicio Méndez Coto  
Director  
Revista Relaciones Internacionales

## Referencias

- Banco Mundial (2020). Perspectivas Económicas Mundiales. <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>
- BBVA y IVIE (2010). Las fuentes del crecimiento económico en Asia. [https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/08\\_CyC\\_2010\\_web.pdf](https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/08_CyC_2010_web.pdf)
- China Global Investment Tracker (2020). **Worldwide Chinese Investments & Construction (2005 - 2020)**. American Enterprise Institute. <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>
- Comando Sur de los Estados Unidos (s. f.). **Counter Threats**. <https://www.southcom.mil/Lines-of-Effort/Counter-Threats/>
- Gallagher, K. y Myers, M. (2020). **China-Latin America Finance Database**. Inter-American Dialogue. [https://www.thedialogue.org/map\\_list/](https://www.thedialogue.org/map_list/)
- Herrera-Vinelli, L. (2019). **Efectos de la interdependencia asimétrica en la relación entre China y dos estados pequeños latinoamericanos. Periodo 2001-2015**, (Tesis de Doctorado). FLACSO-Ecuador.
- Overview Asean-European Union Dialogue Relations (2020). <https://asean.org/storage/2020/08/Overview-of-ASEAN-EU-Relations-as-of-August-2020.pdf>
- Patiño, C. (2014). EE. UU.-Rusia. ¿Hacia una reconfiguración geopolítica de América Latina y El Caribe? **Análisis Político** (82), 196-211.
- Paul, T.V. (2016). **Accommodating Rising Powers. Past, Present, and Future**. Cambridge University Press.
- Yendamuri, P. y Ingilizian, Z. (2020). En 2020, Asia registrará el mayor PIB mundial. ¿Qué significa eso? **World Economic Forum**. <https://es.weforum.org/agenda/2020/01/en-2020-asia-registrara-el-mayor-pib-mundial-que-significa-eso/>





I.  
ARTÍCULOS



## LA PROYECCIÓN DE LA INICIATIVA CINTURÓN Y RUTA DE LA SEDA EN LA UNIÓN EUROPEA (2014-2019): IMPLICACIONES ECONÓMICAS Y NORMATIVAS<sup>1</sup>

### THE PROJECTION OF THE BELT AND ROAD INITIATIVE INTO THE EUROPEAN UNION (2014-2019): ECONOMIC AND NORMATIVE IMPLICATIONS

Manuel de Jesús Rocha Pino<sup>2</sup>

ORCID: 0000-0002-7295-9056

#### RESUMEN

La investigación analiza las características que poseen los proyectos de la Iniciativa Cinturón y Ruta de la Seda (CyR), instrumentados durante el periodo 2014-2019 en la Unión Europea (UE), y su relevancia para el desarrollo de las relaciones políticas y económicas sino-europeas. Este proceso se ha desarrollado en un contexto de interdependencia económica creciente entre los actores, algo evidenciado por los altos volúmenes en sus intercambios comerciales. La investigación utiliza un enfoque basado en la teoría liberal-institucionalista de relaciones internacionales con la finalidad de analizar las preferencias elegidas por China y la UE para orientar su relación de una manera pragmática, aunque no exenta de asimetrías; así como los instrumentos institucionales utilizados para coordinar la agenda bilateral: la plataforma institucional que tiene la función coordinadora de las actividades del CyR en la UE es la asociación estratégica China-UE. Algunas de las conclusiones identificadas en la investigación son: 1) la UE es considerada por el gobierno chino como una región fundamental para la instrumentación del CyR, 2) la inversión en proyectos de infraestructura financiados por los capitales de origen chino tiene el objetivo de

profundizar la interdependencia económica con la UE, y 3) el gobierno chino debe tener en cuenta los intereses económicos de la parte europea y el respeto a las normativas de la UE.

**Palabras clave:** Iniciativa Cinturón y Ruta; asociación estratégica China-Unión Europea; cooperación económica; inversión extranjera; asimetrías.

#### ABSTRACT

This research analyzes the characteristics of the projects of the Belt and Road Initiative (BRI) implemented during the period 2014-2019 in the European Union (EU), and their relevance for the development of Sino-European political and economic relations. This process has been developed in a context of increasing economic interdependence between the actors, something evidenced by the high volumes reached in their commercial exchanges. The research uses an approach based on the liberal-institutionalism theory in order to analyze the preferences chosen by China and the EU to guide their relationship in a pragmatic way, although not without asymmetries, as well as the institutional instruments used

- 1 La investigación fue elaborada durante una estancia de investigación posdoctoral en El Colegio de México con una beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). El autor agradece la asesoría de la Dra. Marisela Connelly; todos los errores y omisiones corresponden al autor.
- 2 El Colegio de México, Centro de Estudios de Asia y África, México. Doctor en Relaciones Internacionales e Integración Europea por la Universidad Autónoma de Barcelona. Correo electrónico: [manuel.rocha@colmex.mx](mailto:manuel.rocha@colmex.mx)

Manuel de Jesús Rocha Pino



Fecha de recepción: 12 de marzo del 2020

Aceptado: 11 de mayo de 2020

Publicado: 01 de julio de 2020

to coordinate the bilateral agenda: the institutional platform having the coordinating function of the BRI activities in the EU is the China-EU strategic partnership. Some of the conclusions identified in the research are: 1) the EU is considered by the Chinese government as a fundamental region for the implementation of the BRI; 2) the investing in infrastructure projects financed by Chinese capital has the objective of

deepening economic interdependence with EU members, and 3) the Chinese government must take into account the economic interests of the European part and respect for EU regulations.

**Keywords:** Belt and Road Initiative; China-European Union strategic partnership; economic cooperation; foreign investment; asymmetries.

## Introducción

En este trabajo se analiza la proyección de la Iniciativa Cinturón y Ruta de la Seda (CyR - yidai-yilu, 一带一路) en el espacio geoeconómico de la Unión Europea (UE) durante el periodo 2014-2019. Igualmente se describen las características que poseen los proyectos del CyR instrumentados en el espacio europeo y su relevancia para el desarrollo de las relaciones políticas y económicas que mantienen China y la UE: la plataforma institucional coordinadora de la agenda de las actividades de inversión del CyR en la UE es la asociación estratégica China-UE, establecida a partir de 2003. Esta asociación se considera el espacio institucional en el que ambos actores han dialogado y acomodado sus intereses en temas como sus relaciones de cooperación, sus asimetrías estructurales y sus relaciones de interdependencia económica en las que sobresalen los intercambios comerciales (la principal actividad de la agenda de la asociación es la Cumbre China-UE de alto nivel) (Rocha Pino, 2018).

En el proceso de estructuración de la agenda de la asociación, para China y la UE resultan prioritarios tanto el orden (las reglas, instituciones y figuras que aminoran la anarquía del sistema internacional) como el incremento de sus relaciones de interdependencia: aspectos que han determinado al desarrollo del CyR en el espacio europeo hasta el momento. En ese sentido, en este artículo se usa como referente teórico de análisis una perspectiva liberal-institucionalista de relaciones internacionales; como mencionan Robert O. Keohane y Joseph S. Nye: “Interdependencia, en su definición más simple, significa dependencia mutua. En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países” (Keohane y Nye, 1988, p. 22).

En la actualidad, las relaciones China-UE se han caracterizado por el desarrollo de una interdependencia económica en la que prevalece un interés de tipo pragmático. Esto significa que, durante la última década (a partir del inicio de la crisis económica mundial desencadenada entre 2007-2008), las autoridades europeas han preferido subordinar la agenda de la promoción de sus valores normativos (identificados con los principios de la buena gobernanza), en la relación sino-europea, con la prioridad de no obstaculizar el flujo de las relaciones

comerciales, así como de las inversiones y la cooperación financiera (inversiones tanto de los capitales europeos en China como, de manera significativa, de las inversiones de capital chino en la UE, las cuales se han incrementado en los últimos años). Para la investigación es necesario tomar en cuenta las características estructurales de la relación bilateral actual (las asimetrías normativas y económicas existentes y el pragmatismo económico) con la finalidad de analizar las características de los proyectos de inversión del CyR en la UE.<sup>3</sup>

Como parte de las características estructurales de la relación sino-europea se identifica un conjunto de asimetrías en los aspectos normativos, las cuales representan las principales limitantes para la estructuración de una agenda bilateral común. De la misma manera, a las asimetrías de naturaleza política se agregan otras asimetrías propias de las relaciones económicas, especialmente en dos temas de la agenda bilateral: el déficit comercial que la UE mantiene con China (el cual se ha incrementado de forma constante desde 2001) y la negativa de la UE a otorgar a China el Estatus de Economía de Mercado (EEM), de acuerdo con las normativas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El trabajo se divide en tres partes. En la primera, se analizan las características estructurales de la relación China-UE en términos políticos y económicos. En la segunda, se analizan las características políticas e institucionales que posee la instrumentación de los proyectos del CyR en la UE en la actualidad. Finalmente, en la tercera, se describe la instrumentación de los proyectos del CyR en el espacio europeo: con fines metodológicos, en la investigación se considera que el gobierno chino ha dividido a la UE en diversas áreas que resultan prioritarias para el desarrollo de los proyectos de las dos vertientes en las que se divide el CyR: el Cinturón Económico de la Ruta de la Seda (CERS) y la Ruta de la Seda Marítima del Siglo 21 (RSM-21).

## **1. La Iniciativa Cinturón y Ruta de la Seda y las características básicas de la relación China-UE: Política y economía**

Con la finalidad de elaborar un análisis de la instrumentación de los proyectos del CyR en la UE, deben tomarse en cuenta las características básicas de la

3 Como señalan Keohane y Nye sobre la existencia de asimetrías en una relación interdependiente: “Son las *asimetrías* en la dependencia lo que más probablemente proporcionará fuentes de influencia a los actores en sus vínculos con los demás. Los actores menos dependientes a menudo se encuentran en situación de usar las relaciones interdependientes como fuentes de poder en la negociación sobre un tema y tal vez hasta incidir en otras cuestiones” (Keohane y Nye, 2005, p. 105).

relación sino-europea, en lo político y lo económico, existentes en la actualidad. En el aspecto político, resaltan algunas semejanzas especialmente orientadas al fomento del multilateralismo como un instrumento para estructurar mecanismos de diálogo y cooperación (recientemente ha sobresalido el consenso sino-europeo que reivindica el respeto a las normativas de la OMC y al Acuerdo sobre el Cambio Climático de París, 2015). Así mismo, se presentan profundas asimetrías entre las preferencias normativas existentes entre China y la UE, tal es el caso de la agenda de la buena gobernanza europea que incluye temas como la promoción de la democracia, la protección de los derechos humanos y la transparencia: algo que provoca tensiones en la relación, debido a que el gobierno chino podría considerar algunos de los temas de la agenda europea como intervencionistas en sus asuntos internos (Rocha Pino, 2018). En el aspecto económico, sobresale la importancia de los intercambios comerciales de la relación sino-europea, al mismo tiempo que ambos actores mantienen disputas en sus relaciones económico-comerciales, entre las cuales resultan prioritarios dos temas en la agenda: 1) el déficit comercial estructural desfavorable a la UE y 2) la negativa europea a otorgar el EEM a China.

En la actualidad, también debe considerarse la función que posee el CyR como un instrumento de la diplomacia china para consolidar la expansión de sus intereses a nivel global, pero sin significar, por el momento, una ruptura con el sistema de gobernanza. Como señala Yilmaz Kaplan (2017, p. 9): "...la iniciativa OBOR es el resultado de una deliberación de China sobre la estructura internacional dominada por Occidente, y fue diseñada como un proyecto institucionalista geo-funcional con el objetivo de iniciar un cambio tanto gradual como endógeno en el sistema". El CyR es un reflejo de cómo China acepta su papel para apoyar al sistema de gobernanza del comercio, particularmente para mantener las relaciones de interdependencia económica con los actores occidentales; pero, simultáneamente: "la Iniciativa es una manifestación de que China se reusa a tener un papel pasivo y desea convertirse en un "emprendedor con una agenda" en el mundo" (Kaplan, 2017, p. 10).

En este momento, los objetivos básicos de China en la instrumentación del CyR se relacionan con la ampliación de los mercados para sus exportaciones y "para apoyar a sus empresas conforme se posicionan de forma ascendente en las cadenas de valor" (Holslag, 2017, p. 53). Por esta razón, en la investigación se considera que los objetivos básicos del CyR pueden ser compatibles con los valores y objetivos del proceso de la integración europea, aunque deben tomarse en cuenta las asimetrías estructurales existentes en la relación China-UE.

## 1.1 Las relaciones políticas China-UE: Entre el pragmatismo económico y las asimetrías normativas

Para realizar un análisis de la instrumentación de los proyectos del CyR en la UE, debe tomarse en cuenta una particularidad histórica: este proceso forma parte del incremento de intereses económicos de China en el espacio europeo, y de un aumento de las actividades de inversión del capital chino en las economías europeas, tanto en los ámbitos comercial como financiero. Igualmente, el momento en que los intereses de China se amplían y diversifican en la UE ha coincidido, de forma significativa, con el contexto de la crisis económica mundial iniciada entre 2007-2008.

La creciente centralidad de la UE –una organización internacional que por sí misma es una potencia económica– y de China –una potencia en ascenso con una presencia creciente en diversos espacios geopolíticos en todo el globo–, en el sistema internacional, hace necesario describir las características de los proyectos de desarrollo hacia el exterior llevados a cabo por ambos actores, a partir de la generación de sus respectivos intereses y preferencias normativas: como en el resto de sus posturas en política exterior, ambas estrategias presentan algunas similitudes y también diferencias notables.

Por una parte, como menciona [David Scott \(2009\)](#), tanto China como la UE hacen énfasis en la cooperación económica además de mantener preferencias por la importancia de la estabilidad regional y el combate a las amenazas a la seguridad internacional como el terrorismo, el extremismo o el crimen organizado transnacional. Pero entre ambos actores existen diferencias significativas entre sus preferencias normativas: por un lado, la UE enfatiza la difusión de los valores de la buena gobernanza, la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento del Estado de derecho ([Kavalski, 2013](#); [Manners, 2009](#)). Por otro lado, China mantiene como prioridades los principios doctrinales de su política exterior basados en sus cinco principios de coexistencia pacífica y en conceptos como la multipolaridad, la “democratización de las relaciones internacionales” y la doctrina del desarrollo pacífico. Los principios de la política exterior de China se relacionan con la no intervención en los asuntos de otros países, la no confrontación con terceros, la defensa de la soberanía y la salvaguarda irrestricta de su integridad territorial ([Kavalski, 2013](#)).

Además, China mantiene, como otra prioridad, la continuación de su proceso de modernización (en tanto un proceso histórico), el cual depende de la eficiencia y estabilidad del desempeño económico del régimen del Partido Comunista Chino (PCCh): el funcionamiento de la economía ha sido un factor de legitimidad del régimen desde el inicio del proceso de modernización. Por otra

parte, la relación China-UE experimentó una modificación en sus preferencias, debido al desarrollo del contexto de crisis económica: a partir del periodo 2009-2010, la difusión de los valores normativos de la UE, en su agenda bilateral con China, sufrió una subordinación en comparación al énfasis en la cooperación económica y comercial.

La instrumentación de una relación pragmática, en términos económicos, impulsada por las mismas autoridades de la UE, caracterizó la agenda bilateral de cooperación y diálogo en la relación China-UE, especialmente durante los años 2010-2014. El documento estratégico que refleja el periodo de aproximación pragmática en la relación sino-europea, durante este periodo es la denominada *Agenda Estratégica de Cooperación China-UE 2020* (en adelante *Agenda 2020*) redactada en 2013 de manera conjunta por el Servicio Europeo de Acción Exterior y el Ministerio de Asuntos Exteriores de China ([Servicio Europeo de Acción Exterior y Ministerio de Asuntos Exteriores de China, 2013](#)). Sin embargo, conforme los efectos de la crisis económica en la UE comenzaron a ser superados, las autoridades europeas iniciaron una redefinición de los términos de la relación bilateral enfatizando nuevamente al diálogo sobre cuestiones normativas (especialmente sobre derechos humanos), a partir del inicio del periodo de Jean-Claude Juncker como presidente de la Comisión Europea (ejercida durante el término 2014-2019).<sup>4</sup>

Un ejemplo de lo anterior fue la introducción de un diálogo sobre derechos humanos que acompaña la agenda de la Dirección General de Comercio de la UE en sus relaciones de negociación con China durante la gestión de la Comisaria de Comercio, Cecilia Malmström, a partir de 2015, o las críticas de las autoridades europeas hacia el régimen chino a propósito del fallecimiento del disidente Liu Xiaobo en 2017 ([Comisión Europea, 2017a](#); [Juncker, 2015](#); [Malmström, 2015](#)). Las autoridades europeas condicionan su apoyo a la proyección del CyR en la UE a que el gobierno y las empresas de China cumplan con las leyes y normativas comunitarias e igualmente se comporten de manera coherente con los valores europeos de la buena gobernanza. Como señalan [Ghiasy y Zhou](#), la instrumentación de los proyectos del CyR en territorio europeo se presenta como una oportunidad para que la UE pueda involucrar a China "...en el tipo de "orden global basado en reglas" más acorde con sus propios intereses y valores" (2017, pp. x-xi).

4 Con este propósito la Comisión Juncker redactó en 2016 el documento estratégico *Componentes de una nueva estrategia de la UE respecto a China* ([Comisión Europea y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 2016](#)). Este nuevo documento estratégico de la UE sobre China se adhiere a la agenda de la *Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE* también formulada en 2016 ([Servicio Europeo de Acción Exterior, 2016](#)). A partir del 1 de diciembre de 2019 inició el periodo de Ursula von der Leyen como presidenta de la Comisión Europea y de Josep Borrell como el alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Como mencionó Jean-Claude Juncker en su discurso durante la 12 Cumbre de Negocios UE-China realizada en Bruselas en junio de 2017:

Tanto la UE como China tienen un interés clave en llevar a cabo la Iniciativa Cinturón y Ruta. Nuestro mensaje es que podemos ayudar a construirla, pero las reglas deben ser las mismas para todos. Las empresas europeas deben tener una buena oportunidad de poder licitar y competir en los mismos términos que sus contrapartes chinas. Debemos asegurar, allí también, un campo de juego equitativo. Me siento muy alentado por las declaraciones de China sobre hacer de Cinturón y Ruta una iniciativa abierta, transparente e inclusiva. (Comisión Europea, 2017b, p. 3)

La redefinición de las relaciones China-UE, ejercitada durante la Comisión Juncker, hasta noviembre de 2019, ocasionó tensiones políticas y normativas en la relación bilateral que no intervinieron, de forma significativa, en el flujo de las relaciones económico-comerciales<sup>5</sup>; sin embargo, este aspecto debe ser tomado en cuenta como un factor que puede entrometerse, de manera recurrente, en el desarrollo de las relaciones China-UE. Un caso relevante de estas tensiones ocurrió durante 2019, conforme el gobierno chino sumaba acuerdos de cooperación con Estados miembros de la UE para la implementación de proyectos del CyR en sus territorios nacionales. Estos acuerdos de cooperación bilaterales son denominados *memorandos de entendimiento* (MdE) y son acordados con los actores internacionales interesados en participar en los proyectos del CyR (principalmente en obras de infraestructura). En el espacio de la UE, algunos Estados miembros que habían firmado MdE con China eran Hungría, Polonia y Portugal.

En marzo de 2019, el gobierno de Italia accedió a firmar un MdE con China, lo que provocó serias críticas por parte de los gobiernos alemán y francés y del Ejecutivo de la Comisión, debido a la relación de dependencia económica que el gobierno italiano estaba estructurando con China y sus promesas de inversiones (Governo della Repubblica Italiana, 2019). De manera simultánea, la Comisión Europea y el Alto Representante de la UE para la Política Exterior y Asuntos de Seguridad publicaron un *Documento Estratégico sobre China* en el que denominaban a Beijing como un “socio cooperativo y competidor económico” (Comisión Europea y Alto Representante de la UE para la Política Exterior y Asuntos de Seguridad, 2019).

5 La UE ha aplicado sanciones *antidumping* en contra de productos chinos; un ejemplo es la aplicación de sanciones compensatorias, por parte de la UE, a las importaciones de acero de origen chino en julio de 2016 (Comisión Europea, 2016a; Comisión Europea, 2016b, pp. 2-4).

Por su parte, el discurso crítico de la Comisión Europea hacia China facilitó algunos resultados en las siguientes semanas; así, fue iniciado un proceso de negociación de algunos temas económicos y de inversión que se desarrollarían como parte de la agenda de la asociación estratégica durante la 21 Cumbre China-UE realizada en abril de 2019 en Bruselas: un logro de la UE fue que el gobierno chino eliminara las prácticas de transferencia de tecnología forzosa en los casos de la adquisición de activos industriales europeos por empresas chinas (Parlamento Europeo, 2019). Posteriormente, la definición de “socio cooperativo y competidor económico” no alcanzó a ser presentada por la Comisión al Consejo Europeo para ser oficializada como una posición común, manteniéndose así el carácter pragmático en la relación sino-europea. Como menciona Theresa Fallon (2019):

[el Documento Estratégico de 2019] ...nunca recibió el respaldo del Consejo Europeo, lo que significó que los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la UE no podían ponerse de acuerdo sobre una posición común más dura sobre China. El documento había solicitado explícitamente este respaldo.

## **1.2 La agenda económica en la relación China-UE: El déficit comercial y la cuestión del Estatus de Economía de Mercado de China**

En este apartado se describen dos problemas básicos, los cuales tendrán especial relevancia para el futuro del proyecto CyR en el espacio de la UE: 1) el tratamiento del déficit comercial existente entre China y la UE; y 2) la negativa de los Estados miembros de la UE a otorgar a China el EEM hacia finales del año 2016 (de acuerdo con las normativas de la OMC).

### **a) El problema del déficit comercial**

Durante 2018, la totalidad del intercambio comercial entre China y la UE ascendió a € 604 604 millones. Sin embargo, las relaciones comerciales sino-europeas se han caracterizado por el creciente déficit en tanto una asimetría estructural: desde el año 2001, China ha mantenido un superávit favorable en su balanza comercial con los miembros de la UE, de forma ininterrumpida, lo que ha originado protestas por parte de algunos miembros de la UE. Como parte de la relación de interdependencia económica, Bruselas se ha comprometido a continuar ampliando sus relaciones comerciales con China, si se mantienen tres

condiciones: 1) China debe tener un comercio justo; 2) el respeto a los derechos de propiedad intelectual; y 3) China debe respetar las normativas de la OMC (Steinbuka, Muravska y Kuznieks, 2017).

Desde la perspectiva de la Comisión Europea (2006), la preocupación por el déficit se ha debido a las prácticas comerciales “injustas” mantenidas por la parte china. Con la finalidad de enfrentar el problema del déficit comercial en 2006 la Comisión publicó un documento estratégico sobre China denominado *UE – China: Una asociación más fuerte con mayores responsabilidades*. Las exigencias europeas para que el gobierno chino se comprometiera a instrumentar medidas para reducir el ritmo de su superávit se convirtieron en una prioridad, a partir de 2006, y las primeras muestras sobre una reducción real del déficit comercial europeo se comenzaron a evidenciar a partir de 2009 (Consejo Europeo, 2006; Dirección General de Comercio de la Comisión Europea, 2018; Reuter, 2007).

Sin embargo, la cuestión de la balanza comercial ha continuado siendo un aspecto nodal en la relación bilateral y, en el presente, debe considerarse una variable esencial para la aceptación o el rechazo de las economías europeas de los proyectos del CyR en la UE. Desde 2002, el déficit comercial en la relación China-UE ha aumentado hasta € 185 001 millones, el equivalente al 1 % del producto interno bruto de la UE: “la ampliación del déficit comercial bilateral refleja un efecto base: ha sucedido a pesar de que las exportaciones de la UE a China han crecido más rápidamente que las exportaciones de China a la UE” (Dadush, Domínguez-Jiménez y Gao, 2019, 6). La cuestión del déficit comercial es relevante, si se considera que la Iniciativa Cinturón y Ruta consiste en un conjunto de proyectos para la construcción de infraestructura, con la finalidad de incrementar los flujos comerciales entre los actores que se integren a estos mismos: en el espacio europeo existe una preocupación alrededor de que el incremento del comercio solo podría elevar más su déficit comercial con China.

**Tabla 1.**

***Relaciones comerciales Unión Europea-China (2012-2018) (en millones de euros)***

Año	Exportaciones Unión Europea-China	Importaciones Unión Europea-China	Balanza comercial	Total
2012	144 227	292 128	-147 894	436 350
2013	148 115	280 119	-132 004	428 234
2014	164 679	302 490	-137 810	467 169
2015	170 361	351 044	-180 683	521 405
2016	169 744	350 250	-180 506	519 994
2017	197 920	375 201	-177 281	573 121
2018	209 846	394 847	-185 001	604 604

Nota: Dirección General de Comercio de la Comisión Europea, 2018 y Eurostat, 2020.

Para Holslag, el CyR representa un “enorme reto” para Europa: se contextualiza en un momento en que las exportaciones europeas hacia las economías euroasiáticas se encuentran en un momento de estancamiento. Durante el período 2008-2014 “las exportaciones europeas hacia los países de la Nueva Ruta de la Seda disminuyeron en USD 25 mil millones, mientras que las exportaciones chinas aumentaron en USD 250 mil millones” (Holslag, 2017, p. 56). La disminución de los productos europeos en el espacio euroasiático fue mayor en el sector de la alta tecnología, en la que se observa un aumento de los productos tecnológicos fabricados en China. Desde la perspectiva de dicho autor, si la Nueva Ruta de la Seda resulta exitosa, las pérdidas comerciales serán mayores en el largo plazo.

A las pérdidas comerciales, se agrega la disminución de la influencia política de la UE (es decir, de la proyección de su poder blando) en la diversidad de países euroasiáticos. Sin embargo, la instrumentación de los proyectos de conectividad del CyR, entre China y la UE, igualmente posee el potencial de incrementar los flujos comerciales en la relación sino-europea, debido al aumento de la eficacia de las redes de transportación y la disminución de sus costos: un nuevo contexto que podría ser benéfico para las exportaciones europeas; como señalan Richet, Ruet y Wang (2017, pp. 129-130):

Por un lado, la exportación de bienes de China hacia Europa puede tener un impacto negativo sobre las exportaciones netas de Europa. Sin embargo, esto dependerá sobre si existe un potencial todavía no explotado para los productos chinos en los mercados europeos... Por otro lado, investigaciones

recientes muestran que la demanda china se orienta cada vez más hacia los productos extranjeros, que a los productos nacionales, y esto probablemente aumentará las importaciones chinas provenientes de Europa.

Como mencionan estos autores, conforme se instrumenten los proyectos del CyR, será importante que las economías europeas insistan en una reciprocidad en su acceso al mercado interno de China.

#### b) **La cuestión del EEM**

La negativa de los miembros de la UE para otorgar el EEM a China se relaciona directamente con la existencia del déficit comercial desfavorable para la parte europea. Como menciona [Feng \(2008\)](#), si bien el incremento del déficit comercial en las relaciones sino-europeas es un problema que ha causado mucha preocupación entre los Estados miembros de la UE, estos no han tomado medidas para impedir la entrada de productos chinos en el Mercado Común (al mismo tiempo que las economías europeas se han beneficiado aumentando sus exportaciones a China, aunque sin reducir el déficit). Por lo contrario, en lugar de impedir el acceso de productos chinos a la UE, las autoridades europeas han solicitado a China la apertura de ciertos sectores de su economía (especialmente del sector servicios y las telecomunicaciones) para las compañías europeas: “el problema en buena medida no se debe al déficit comercial sino al acceso del mercado” ([Feng, 2008, pp. 77-78](#)); sin embargo, China teme la apertura de su sector de servicios, debido a que su productividad es más baja frente las empresas europeas.

Por su parte, China ha solicitado a la UE el reconocimiento de su estatus como una economía de mercado, con lo cual espera disminuir las investigaciones antidumping que se realizan en contra de sus productos. La intervención del Estado chino en las actividades productivas y la debilidad del Estado de derecho han sido los argumentos de la UE para negar el EEM a China. En el primer caso, debido a que las empresas de propiedad estatal china reciben numerosos subsidios del Estado, así como un trato preferencial para el abastecimiento de ciertas materias primas. Al mismo tiempo, dichas empresas reciben un trato tributario preferencial: algunas empresas estatales chinas pueden sobrevivir a sus propias crisis internas financieras o de productividad, debido a la ayuda del Estado, lo que provoca una “distorsión” en el funcionamiento del mercado ([Rémond, 2007](#)).

Por otra parte, los desacuerdos en materia comercial por el déficit y la cuestión del EEM no significan un obstáculo definitivo para la continuidad de las relaciones de cooperación en las áreas de desarrollo científico y tecnológico entre

China y los países de la UE. Si bien continúan las protestas de muchas empresas europeas, dedicadas a las manufacturas, por el mal uso de sus marcas y por las violaciones a sus derechos de propiedad intelectual (DPI), que se hacen en China, en el caso de la cooperación en tecnología avanzada la situación es diferente (Li, 2016).

En la actualidad, el marco legal básico para regular la cooperación sino-europea, en el campo científico y tecnológico, es el *Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial China-Comunidad Económica Europea* de 1985 y la *Asociación para la Cooperación Científica y Tecnológica China-UE* de 2009 (Consejo Europeo, 2009; Hong, 2017)<sup>6</sup>. La UE es el socio más importante de China en el campo de la transferencia de tecnología, el acceso al mercado chino, por parte de las empresas europeas, es el principal incentivo para la cooperación tecnológica. Como menciona Nicola Casarini (2015, p. 124), la transferencia tecnológica ocurre en unos términos que estas empresas no aceptarían con otros actores internacionales “en la mayoría de los casos” (teniendo como excepciones a la cooperación transatlántica y a Japón).

La continuidad de una agenda en la cooperación científica y tecnológica sino-europea contribuye a explicar el rechazo de la UE a aplicar una política de veto a las actividades comerciales de las empresas de tecnología digital chinas (como Huawei y ZTE) en el espacio europeo (al contrario de la política de sanciones proteccionistas instrumentada por el gobierno de Donald Trump en Estados Unidos y su prohibición al internet 5G de las empresas chinas en su país). En este rubro, la UE se ha enfocado a exigir, a las empresas tecnológicas chinas, que se ajusten, de forma estricta, a las regulaciones comunitarias: esta es una condición imprescindible para la proyección de la denominada “Ruta de la Seda Digital” en Europa (China File, 2019).

## 2. La proyección del CyR en la Unión Europea: Aspectos políticos e institucionales

A continuación, se analiza la importancia del apoyo de la UE a la implementación del CyR en el espacio europeo y sus características institucionales.

6 El *Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial China-Comunidad Económica Europea* de 1985 es el tratado comercial referencial que continúa determinando las directivas básicas de las relaciones comerciales entre China y la UE hasta la actualidad (China y la UE no han podido negociar un nuevo acuerdo comercial que sustituya al *Acuerdo de 1985*).

## 2.1 El marco institucional para la proyección del CyR en la UE

Una característica primordial en la proyección del CyR en el espacio euroasiático, tal como es planeado actualmente por el gobierno chino, reside en que requiere del apoyo político y económico de la UE hacia la instrumentación de sus proyectos de infraestructura (tanto por parte del nivel supranacional como de los Estados miembros de la UE).

Como señalan Ghiasy y Zhou (2017), dicho apoyo europeo se considera una condición necesaria para que la iniciativa china pueda contribuir, de manera efectiva, a la conformación de un mercado de bienes y servicios integrado en Eurasia. En el caso específico del CyR-CERS, la iniciativa necesita el apoyo de dos regiones fundamentales en Eurasia: por un lado, de la UE (teniendo a la asociación estratégica China-UE y al Foro de Cooperación China-Europa Central y Oriental – también denominado Foro 17+1 – como dos plataformas que pueden funcionar como instituciones coordinadoras de la agenda de actividades) y, por otro lado, el apoyo de los países de Asia Central (en este caso, con la Organización de Cooperación de Shanghai como una plataforma institucional con una trayectoria que se remonta a 2001, por lo menos). A través del CyR, el gobierno chino ha mostrado un interés creciente para participar en construir o reconstruir porciones de la infraestructura europea de comunicaciones, en especial equipamientos, aeropuertos, puertos, línea férreas y carreteras: “si el CyR tiene éxito transformaría el panorama político y económico en Eurasia” (Le Corre y Pollack, 2017, p. 7). Como mencionan Philippe Le Corre y Jonathan Pollack (2017), existe una similitud entre las inversiones de China en dos regiones necesitadas de recursos y de la renovación (por lo menos) de sus servicios de infraestructura de comunicaciones como Asia central y Europa Central y Oriental.

Además de la cooperación económica sino-europea, Ghiasy y Zhou (2017) consideran otros cuatro objetivos básicos en la necesidad de China para involucrar a la UE en el CyR:

1. China considera a la UE como un socio potencial para el mantenimiento de la paz y la estabilidad en Eurasia (al mismo tiempo que la UE puede funcionar como un contrapeso frente al poder de Estados Unidos).
2. El CERS puede contribuir a acelerar las relaciones de interdependencia económica entre la UE y otros socios económicos ubicados en Asia del Este (algo que podría aminorar los lazos de dependencia en la relación transatlántica, especialmente tras la suspensión de las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones (TTIP, por sus siglas en inglés) por parte del gobierno de Donald Trump en enero de 2017).

3. Iniciar un proceso más ambicioso, en el escenario de una nueva relación sino-europea: "...la centralidad económica y política del mundo podría recalibrarse desde los bloques económicos transatlántico y transpacífico hacia Eurasia continental" (Ghiassy y Zhou, 2017, p. 10), es decir, al constituir una mega región euroasiática, en la que además existe otro proyecto de integración en el caso de la Unión Económica Euroasiática (UEEA) (Díaz Barrado, 2016).
4. Una mayor diversificación de las relaciones económicas y financieras de China con la UE podría, igualmente, reducir la dependencia en sus relaciones económicas con Estados Unidos y disminuir los riesgos ante posibles sanciones y guerras comerciales en la relación sinoestadounidense. Por su parte, Mario Esteban y Yuan Li (2017) coinciden en que la instrumentación del CyR puede provocar una modificación en las relaciones de dependencia económica entre China y sus principales socios económicos (como Estados Unidos).

De acuerdo con Le Corre y Pollack (2017), las políticas comunitarias de la UE hacia China evidencian un reconocimiento sobre la progresiva centralidad china en el futuro económico del continente. En la actualidad, los niveles de los montos de comercio e inversiones entre China y las principales economías de la UE se aproximan (e incluso exceden) a los existentes en las relaciones transatlánticas (a partir de 2016, China sobrepasó a Estados Unidos como el principal socio comercial de Alemania). Por su parte, China igualmente reconoce la importancia de la UE como uno de sus mayores socios económicos en el espacio euroasiático (incluso con mayores posibilidades de las existentes en la relación sinoestadounidense y sin las desventajas de sus riesgos de seguridad). El avance de esta tendencia puede depender de la capacidad de los aliados transatlánticos para definir su relación bilateral en el contexto del ascenso de China y la diversificación de los proyectos de integración en el espacio euroasiático.

En la actualidad, la relación entre el sistema institucional-legal de la UE con los proyectos del CyR se encuentran regulados, por el lado europeo, por tres documentos: 1) la Estrategia Global de la UE de 2016; 2) el documento estratégico de la UE sobre China de 2016, y 3) el Memorando de Entendimiento sobre la Plataforma de Conectividad China-UE, acordado entre la Comisión Europea y el gobierno chino en 2015 (Comisión Europea, 2015; Comisión Europea y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 2016; Servicio Europeo de Acción Exterior, 2016). En el caso específico de la plataforma de conectividad, esta se encuentra diseñada "para buscar oportunidades conjuntas de inversión a lo largo de la Ruta de la Seda" (Ghiassy y Zhou, 2017, p. 45).

## 2.2 Características de los planes de inversión del CyR en la UE

Además de los documentos oficiales, debe mencionarse el inicio de la negociación de un acuerdo bilateral de inversiones (ABI) iniciada por la Comisión Europea y el gobierno chino en 2010: el anuncio sobre el inicio de las negociaciones para concluir un ABI se efectuó durante el desarrollo de una de las peores coyunturas en la crisis económica en la eurozona (la correspondiente al agravamiento de la crisis de deuda en países como Grecia, Portugal y España). Las negociaciones sobre el ABI iniciaron oficialmente en 2013 y en enero de 2016 se había alcanzado la novena ronda de negociaciones sobre el acuerdo (su conclusión se planea para el año 2020) (Comisión Europea, 2016c).

El principal estímulo de los países europeos para concluir la negociación del ABI es la falta de liquidez para invertir en algunos de los proyectos de infraestructura propuestos: una consecuencia de la existente crisis de endeudamiento y, por lo tanto, de confianza en el sistema financiero europeo. De acuerdo con Steinbuka, Muravska y Kuznieks (2017), en el año 2015, China dirigió € 20 000 millones en inversión directa en Europa; en ese momento la mayoría de los Estados miembros de la UE habían establecido contactos de alto nivel con su contraparte china para sus relaciones de inversión en el nivel bilateral; de esta manera, la promesa de inversiones de capital chino en algunos países europeos ha generado una expectativa que incrementa la cantidad y la calidad de los contactos sino-europeos “como una zanahoria para otros objetivos de su política exterior”. Un ejemplo de este proceso han sido los flujos de inversión hacia los países de Europa central y oriental como parte de los acuerdos de cooperación alcanzados durante las actividades del Foro 17+1. Por su parte, Jones y Liu señalan que las naciones más pobres de Europa central han aceptado los créditos de ayuda del capital chino como una alternativa para recibir inversiones (2017, p. 487).

Sin embargo, más allá de las directivas generales contenidas en estos documentos oficiales, hasta el momento no ha existido una política oficial unificada de la UE hacia el CyR, al mismo tiempo que ha existido “una limitada reflexión interna al interior de la UE sobre las implicaciones a largo plazo del CyR” (Ghiasy y Zhou, 2017, p. 46) por parte de las instituciones europeas encargadas de regular esas relaciones. Esta situación podría atribuirse al carácter poco institucionalizado del CyR; sin embargo, entre algunos actores políticos y económicos, tanto en el nivel supranacional como al interior de los Estados miembros, sí es posible encontrar aproximaciones más unificadas hacia los proyectos del gobierno chino (Ghiasy y Zhou, 2017).

Los objetivos del CyR parecen ser coherentes con el principio europeo del multilateralismo eficiente (subrayado en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 y reiterado en la Estrategia Global de 2016). En el documento oficial “Visión y Acciones para la Construcción del Cinturón Económico de la Ruta de la Seda y de la Ruta de la Seda Marítima del siglo 21”, que contiene las directivas básicas del CyR, se hace la siguiente mención al multilateralismo y el respeto al sistema de economía de mercado y el derecho internacional:

Los países a lo largo de Cinturón y Ruta deberían mejorar la cooperación aduanera, como el intercambio de información, el reconocimiento mutuo de las reglamentaciones y la asistencia mutua en la aplicación de la ley; mejorar la cooperación bilateral y multilateral en los campos de inspección y cuarentena, certificación y acreditación, medición estándar e información estadística; y trabajar para asegurar que el Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC entre en vigor y se instrumente. (Comisión Nacional para el Desarrollo y la Reforma, Ministerio de Asuntos Exteriores y Ministerio de Comercio de China, 2015)

De la misma manera, el CyR converge con otras prioridades de la UE como: a) la gobernanza económica global a través de un sistema abierto y basado en el Estado de derecho y b) la importancia de los ordenamientos de cooperación a nivel regional como una forma de gobernar el proceso de conectividad en Asia (un concepto presente en la Estrategia Global de 2016). Como mencionan Ghiasy y Zhou (2017, p. 46), “tal como se propone en el documento Visión y Acciones, China busca metas similares” en teoría el CyR también coincide con las estrategias subregionales de la UE y los programas europeos específicos para cada país, particularmente aquellos que promueven la seguridad humana por medio del desarrollo socioeconómico.

Por otro lado, una de las asimetrías que puede generar mayores conflictos en la instrumentación de los proyectos del CyR en la UE son las diferencias entre los sistemas legales de la UE y de China. Para Richet, Ruet y Wang queda clarificado que la proyección del CyR en los países europeos debe realizarse mediante un respeto estricto de la legislación europea y sus normativas (2017). Por su parte, China mantiene una relación pragmática con el derecho internacional (un ejemplo son las normativas de la OMC y de su Sistema de Resolución de Disputas, las cuales son respetadas por China como un marco legal referencial del derecho internacional). La razón de este comportamiento es clara: por un lado, China prefiere continuar con un sistema normativo homogéneo (al menos para todos los países miembros de la OMC), que enfrentarse con una diversidad de sistemas legales y normativos (correspondientes a la diversidad de países en los cuales podrían instrumentarse los proyectos del CyR). En este momento de su desarrollo económico, a China parece no interesarle efectuar una ruptura del

sistema de gobernanza del comercio global (el sistema actual ha sido funcional para el proyecto de modernización de China, tal como lo esclareció Xi Jinping durante su discurso ante el Foro de Davos de 2017) (Xi, 2017).

La consolidación de una relación sino-europea basada en el pragmatismo económico, favorecida por los actores con la finalidad de evitar una ruptura de sus intercambios comerciales, de inversión y cooperación tecnológica, probablemente haya sido una de las consecuencias de mayor significación del periodo de la crisis global para los vínculos bilaterales (un proceso en el que China también ha aprovechado la debilidad económica de la UE durante el periodo de crisis, especialmente durante 2010-2012). Como se ha comentado, a pesar de la existencia de ciertas tensiones, producto de sus asimetrías políticas, China y la UE han incrementado sus relaciones de interdependencia económica durante el periodo 2012-2018 (Cfr. Tabla 1). Otra evidencia del consenso entre China y la UE por intensificar sus relaciones de interdependencia económica puede ser la multiplicación de sus diálogos de cooperación económica y sectorial, que forman parte de la agenda de la asociación estratégica China-UE, los cuales alcanzan, en la actualidad, a más de 50 diálogos que abordan diversas temáticas y mantienen actividades a lo largo del año (Hong, 2017).

En el ámbito de la instrumentación de los proyectos del CyR en Europa, el gobierno chino se apoya en un discurso que presenta a la iniciativa como complementaria a los planes europeos para desarrollar infraestructura e impulsar la conectividad al interior de Europa y entre el espacio europeo y “más allá” (Richet, Ruet y Wang, 2017, p. 98). Este espacio integrado abarca al resto del espacio euroasiático enlazando a la costa oriental de China con las regiones de frontera situadas entre las provincias occidentales chinas (Gansu, Xinjiang, y Tibet) con Asia Central y, a su vez, alcanza a Europa Oriental y Occidental. De acuerdo con Ghiasy y Zhou (2017, p. 46), el grado de compatibilidad entre el CyR y los intereses, y prioridades de la UE dependerá del “carácter y la calidad de la instrumentación de los proyectos de China” en interacción con el conjunto de riesgos de la gobernanza y las tensiones geopolíticas existentes (como riesgos a la seguridad no convencionales o la inestabilidad política en algunos actores).

Así mismo, en el espacio europeo todavía debe ser evaluado el impacto real de la instrumentación de los proyectos del CyR y su efecto real sobre las preferencias europeas hacia los valores de la buena gobernanza: de forma ideal, la participación de la UE en los proyectos del CyR puede convertirse en un vehículo para la promoción de los valores europeos; sin embargo, dicha posibilidad debería proyectarse sin demasiado optimismo, recordando la experiencia de la promoción de los valores europeos entre los países exsoviéticos de Asia Central o en la misma China. En el aspecto pragmático, es claro el interés de algunos

sectores empresariales europeos para participar en los proyectos del CyR en la UE y otras regiones de Eurasia (Comisión Europea, 2017b).

### 3. La proyección del CERS en la UE

El inicio de la instrumentación oficial de los proyectos del CyR en la UE se puede identificar con la visita de Estado realizada por Xi Jinping a Alemania y Bélgica, en marzo de 2014; previamente, en abril de 2013, se había acordado la Agenda 2020; sin embargo, dicho documento no incluyó ningún plan de acción concerniente a los proyectos del CyR. Durante su visita a Alemania en 2014, Xi visitó las inversiones chinas realizadas en el puerto ferroviario de Duisburgo, el cual es la conclusión del ferrocarril *Yuxinou* (Chongqing-Duisburgo) (Richet, Ruet y Wang, 2017).

Hasta el momento, el CERS se compone de seis rutas que se encuentran en la etapa de planeación o de construcción: el Corredor China-Mongolia-Rusia; el Nuevo Puente Terrestre Euroasiático; el Corredor China-Asia Central-Asia Occidental (incluyendo a Irán); el Corredor Económico China-Pakistán; el Corredor de la Península de Indochina y el Corredor Bangladesh-China-India-Myanmar (BCIM). El Nuevo Puente Terrestre Euroasiático recorre hacia el espacio europeo conectando a la ciudad de Chongqing vía la ciudad de Xian (a través de Asia Central) con Duisburgo y Rotterdam y a Chengdu con la ciudad de Lodz (en Polonia) vía Kazajistán, Rusia y Bielorrusia. La ciudad de Horgos (en Xinjiang), ubicada entre la frontera sino-kazaja, será suplementada con infraestructura logística, servicios bancarios y facilidades industriales (Gonçalves, 2017).

De acuerdo con Richet, Ruet y Wang (2017), el comportamiento de las inversiones del CyR en la UE indica una división jerárquica del espacio europeo de acuerdo con los intereses prioritarios del gobierno chino; de la misma manera, el impacto del CyR tiene una significación diferente para cada uno de los miembros de la UE (Esteban y Yuan, 2017). Las áreas de inversión del CERS en la UE, por orden de prioridad, son las siguientes:

1. El área de mayor prioridad para el CERS, en Europa, es a la que pertenecen los países de Europa Central y Oriental, debido a que esta región enlaza a los proyectos del CyR, que se desarrollan actualmente en las regiones de frontera entre las provincias occidentales de China con Asia Central, con los proyectos del CyR orientados hacia el espacio europeo en general: los países de Europa Central y Oriental son el puente entre Eurasia Central y Europa Occidental.

Con la finalidad de incrementar sus relaciones de cooperación con esta región, desde 2012 el gobierno chino ha impulsado la conformación del Foro de Cooperación China-Europa Central y Oriental. El Foro 17+1 incluye a 17 países de Europa Central y Oriental (de los cuales doce países son miembros de la UE) y, si bien es patrocinado por China, sus actividades no se encuentran coordinadas por la Comisión Europea (la instancia responsable de la coordinación de la agenda de la asociación estratégica China-UE).<sup>7</sup>

Los proyectos de cooperación negociados durante las actividades del Foro 17+1 pueden tener una modalidad tanto multilateral como bilateral (entre China y los países interesados); en la actualidad dicho Foro se convierte en una parte fundamental de la coordinación de los proyectos del CERS en los Balcanes y Europa Central. Sin embargo, igualmente puede generar tensiones institucionales en el funcionamiento de la UE: las actividades de cooperación en el Foro 17+1 también son percibidas, por algunos funcionarios en Bruselas, como un riesgo para los principios de coherencia y consistencia en el seguimiento de las directivas de la UE por parte de algunos Estados miembros y la relación que estos mantienen con China: “algunos funcionarios europeos consideran que el actual formato es una amenaza para la cohesión interna y puede promover la construcción potencial de un lobby pro-China en Bruselas” (Ghiasi y Zhou, 2017, p. 46).

En la actualidad, en los Balcanes sobresale la construcción del tren de alta velocidad Atenas-Belgrado-Budapest que conecta al CERS con el extremo de la RSM-21, en el sur de Europa, ubicado en el Puerto del Pireo en Grecia. El ferrocarril está financiado en 85 % por capital chino (el *Export-Import Bank of China* ha otorgado préstamos a los gobiernos de Hungría y Serbia) (Richet, 2018). En el caso de Polonia sobresale la ruta del mencionado ferrocarril Chengdu-Lodz, en operación desde 2013.

2. La segunda área prioritaria en la instrumentación del CERS es Europa Occidental, especialmente en el caso de Alemania: en 2017 el intercambio comercial sino-alemán alcanzó € 187 977 millones, lo que significó más de un tercio del comercio total entre China y la UE (Statistisches Bundesamt, 2018). En esta área también se incluyen las principales economías europeas como España, Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido (el caso de Reino Unido es especial, debido al alto interés de China por mantener relaciones de cooperación con el sistema financiero de aquel país).

7 Los doce países miembros del Foro 17+1 que pertenecen a la UE son: Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Lituania, Letonia, Polonia, la República Checa y Rumania. Por otra parte, los cinco miembros europeos del Foro que no pertenecen a la UE son: Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia.

Los principales ferrocarriles que actualmente recorren las rutas entre China y los países occidentales de la UE son seis: 1) el ferrocarril *Yuxinou* que recorre la ruta Chongqing-Duisburgo; 2) el ferrocarril *Yixinou* que recorre la ruta entre Yiwu-Madrid; 3) el tren Changsha-Hamburgo; 4) el tren Harbin-Hamburgo; 5) el tren Hefei-Hamburgo; 6) el tren Zhengzhou-Hamburgo. En abril de 2016 se inauguró una ruta de ferrocarril entre Wuhan-Lyon y en enero de 2017 entre Yiwu-Londres (Pomfret, 2018, pp. 5-6).

3. La tercera área son los países en los cuales el gobierno chino, hasta el momento, no ha anunciado proyectos del CERS como los escandinavos. Sin embargo, existe un claro interés del gobierno chino en incluir a las regiones del norte de Europa (particularmente a los países árticos europeos) en algunos proyectos integrados en el CyR, tal como lo evidencia el documento “Una política de China para el Ártico”, publicado por el Consejo de Estado de China en enero de 2018 (Consejo de Estado de China, 2018). En este sentido, la nueva prioridad del gobierno chino ha sido denominada de manera informal como la *Ruta de la Seda Polar*: un proyecto con potencial hacia el futuro, pero del cual solo se conocen sus primeras características y que depende de algunos fenómenos climáticos, tal es el caso del deshielo de algunas regiones árticas como el denominado Paso del Noroeste (Liu, 2018).

#### **4. La Ruta de la Seda Marítima del siglo 21 en el espacio europeo: el caso del Puerto del Pireo**

En lo concerniente a la RSM-21, las áreas prioritarias se dividen en dos:

1. La primera área es el Mediterráneo Oriental, especialmente en el caso del Puerto del Pireo en Grecia: dicho puerto ha recibido la mayor cantidad de inversiones para el desarrollo de los proyectos del CyR en Europa Oriental y, al mismo tiempo, puede considerarse el punto de encuentro entre el CERS y la RSM-21.
2. La segunda área en orden de prioridad es el Mediterráneo Occidental (debido a las inversiones de capital chino en algunos puertos como en Génova y Valencia) y las inversiones en puertos de la costa atlántica europea como Havre y Rotterdam. Sin embargo, para algunos autores estas inversiones podrían provocar una distorsión en la economía europea, al iniciar un proceso de competencia entre algunos puertos del norte de Europa con las inversiones chinas en los puertos del Mediterráneo como el Pireo.

## 4.1 El Puerto del Pireo y el enlace CERS-RSM-21

Un caso significativo de inversión de capital chino en el espacio europeo ha sido la concesión del Puerto del Pireo, en Grecia, a la compañía naviera *Chinese Ocean Shipping Group Company* con sede en Beijing (en adelante COSCO, por sus siglas en inglés). Como parte de las necesidades del gobierno griego por encontrar financiamiento, en 2011 decidió la venta de un conjunto de activos de propiedad gubernamental entre los que se encontraba la mayor parte del Puerto del Pireo (Brown, 2012). El Puerto del Pireo se ha convertido en la principal base para el desarrollo de los proyectos de la iniciativa Cinturón y Ruta en el sur de Europa: al mismo tiempo, el Pireo es el espacio geopolítico en el que se unen el CERS y la RSM-21.

Tras las negociaciones, en el verano de 2011, el gobierno griego otorgó a COSCO la concesión de sus activos en dicho puerto durante un periodo de 35 años, a cambio de USD 5 mil millones aproximadamente, además del compromiso de COSCO para invertir en el puerto un total de USD 700 millones. La concesión lograda en el Puerto del Pireo resultó estratégica para los intereses comerciales de China en Europa: “Los grandes montos de inversión que China exporta a la UE significan que los puertos son de un interés significativo para ese país y que el Pireo en particular tiene un valor estratégico, siendo un competidor potencial para Rotterdam” (Brown, 2012, p. 83).

La empresa COSCO adquirió el 67 % de las operaciones en el Puerto del Pireo en abril de 2016 a un costo de € 368 millones, iniciando así una nueva etapa en el proyecto chino de construcción de infraestructura en los Balcanes: ahora el gobierno chino planea la construcción de una línea de alta velocidad en los Balcanes con la intención de unir al Puerto del Pireo con Europa Central (Reuters, 2016). Para Grecia, el aumento de estas actividades de inversión provocó que su relación con China (previamente poco significativa) se convirtiera en una de las prioridades de la política exterior griega (algo que contó con el apoyo de importantes sectores de la economía griega, como las empresas constructoras navieras) (Huliaras y Petropoulos, 2014): la intensificación de los contactos (durante los gobiernos de Andonis Samarás y Alexis Tsipras) fue producida por la necesidad del gobierno griego por contar con fuentes de financiamiento, para lo cual instrumentó un amplio plan para la privatización de bienes públicos, en este caso el Puerto del Pireo.

No obstante, los términos de la nueva relación sino-griega se han mantenido en el límite del pragmatismo económico: Grecia no ha deseado debilitar su relación con sus socios occidentales (en la UE y en la OTAN) al encontrar a un nuevo socio económico (las inversiones de capital chino) y, por su lado, China

tampoco ha pretendido interferir en los términos de las relaciones de Grecia con sus socios europeos. Durante la grave crisis política y financiera en Grecia, entre los meses de junio y julio de 2015, el primer ministro Li Keqiang declaró, en Bruselas, su apoyo al mantenimiento de la estabilidad económica en la eurozona, en tanto que el gobierno chino era un acreedor “responsable” de bonos de deuda soberana de Grecia (Dokos, 2012; Li, 2016 ).<sup>8</sup>

Como menciona Dokos (2012, p. 9): “mientras la presencia de China en el Mediterráneo permanezca básicamente económica y no cause fricciones con los socios occidentales de Grecia, Atenas no enfrentará dilemas difíciles”. Igualmente, el gobierno de centroderecha encabezado por Kyriakos Mitsotakis, que sucedió al de Alexis Tsipras, luego del proceso electoral de 2019, ha mantenido una relación cercana con Beijing continuando con el pragmatismo económico de la relación bilateral (Psaropoulos, 2019). La inversión china en el puerto griego ha significado contar con una plataforma que facilita la exportación y difusión de los productos chinos en Europa; en este caso, se combinó la necesidad de China por tener una plataforma exportadora para sus productos con la necesidad de un gobierno altamente necesitado de capital, como el griego en el contexto de la crisis de deuda.

## Consideración final

Como parte del proceso de interdependencia económica entre los actores, en el trabajo se identifica que, para China, es necesario el apoyo de la UE para la instrumentación del CyR. Los objetivos básicos del CyR no se encuentran en contradicción con los valores europeos relacionados con el liberalismo económico y con los valores de la buena gobernanza (en un principio), por lo cual ambos actores han podido establecer negociaciones para la instrumentación de algunos proyectos de inversión relacionados con el CyR en la UE. Además, China y la UE han podido acordar documentos conjuntos con la finalidad de regular dichas actividades (como la Plataforma de Conectividad China-UE y el Plan de Inversiones China-Europa).

Las contradicciones existentes en la proyección del CyR en el espacio europeo se relacionan con algunas características estructurales presentes en la relación China-UE, en lo general: en la investigación se analizaron las características más relevantes de estas diferencias, las cuales residen en un conjunto

8 Esta crisis fue provocada por el gobierno del primer ministro Alexis Tsipras, al convocar a un referéndum el 5 de julio de 2015, sobre la aceptación o no, de las condiciones de ajuste económico impuestas en ese momento por la denominada troika (la UE, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Central Europeo).

de asimetrías normativas (la renuencia de China a aceptar la inclusión de los temas de la buena gobernanza en la relación bilateral), económicas (en cuestiones como el déficit comercial y la negativa europea a otorgar el EEM a China) y legales (como las profundas diferencias entre los sistemas legales europeo y chino y su trascendencia para las prácticas de negocios que pueden efectuar algunos inversionistas de origen chino en la UE).

De la misma manera, a pesar de las asimetrías existentes, China y la UE han podido desarrollar un proceso de institucionalización de su relación bilateral mediante las actividades de la asociación estratégica China-UE. Esta asociación estratégica podría desempeñar una función cardinal como una plataforma coordinadora de las actividades de cooperación y para la gestión de las asimetrías existentes. La relación sino-europea se ha estructurado mediante la lógica de una relación de interdependencia, que tiene como prioridad el desarrollo de sus relaciones económicas y comerciales (a pesar de las asimetrías existentes): estas prioridades resultan el principal incentivo para que China y la UE continúen negociando las asimetrías y los desacuerdos en la relación bilateral. La proyección del CYR en el espacio europeo dependerá del interés pragmático con el que ambos actores consideren que pueden obtener ganancias mutuas de sus proyectos conjuntos.

## Referencias

- Brown, K. (2012). China's Overseas Investment in the European Union. *The International Spectator*, 47(2), 74-86.
- Casarini, N. (2015). China's Rebalancing towards Europe. *The International Spectator*, 50(3), 122-129.
- China File. (18 de octubre, 2019). *The Future of Huawei in Europe* (A China File Conversation). <http://www.chinafile.com/conversation/future-of-huawei-europe>
- Comisión Europea y Alto Representante de la UE para la Política Exterior y Asuntos de Seguridad. European Commission and HR/VP Contribution to the European Council. EU-China (2019). *A Strategic Outlook* (JOIN 5 final). <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>
- Comisión Europea. (2017a). Joint statement by the President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, and the President of the European Council, Donald Tusk on the Passing Away of Liu Xiaobo. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-2032\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-2032_en.htm).

- Comisión Europea. (2017b). Speech by President Jean-Claude Juncker at the 12th EU-China Business Summit. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-1526\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1526_en.htm).
- Comisión Europea. (2016a). 18th EU-China Summit in Beijing (Announcement). [http://www.europa.eu/rapid/press-release\\_AC-16-3700\\_en.pdf](http://www.europa.eu/rapid/press-release_AC-16-3700_en.pdf).
- Comisión Europea. (2016b). *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo. Hacia una política comercial sólida para la Unión Europea, en beneficio del empleo y el crecimiento* (COM 690 final). <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/COM-2016-690-F1-ES-MAIN.PDF>
- Comisión Europea. (2016c). *EU and China agree on scope of the Future Investment Deal*. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1435>.
- Comisión Europea. (2015). *Investment Plan for Europe goes global: China announces its contribution to #investEU*. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5723\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5723_es.htm)
- Comisión Europea. (2006). EU – China: Closer partners, growing responsibilities (COM 631 final). <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0631:FIN:EN:PDF>
- Comisión Europea. (2003). Hacia una asociación madura. Intereses comunes y desafíos en las relaciones UE-China (COM 533 final). <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0533yfrom=ES>
- Comisión Europea y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. (2016). *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: Componentes de una nueva estrategia de la UE respecto a China*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:r14206>
- Comisión Nacional para el Desarrollo y la Reforma, Ministerio de Asuntos Exteriores y Ministerio de Comercio de China. (2015). *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*. [http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330\\_669367.html](http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html)
- Consejo de Estado de China. (2018). *China's Arctic Policy*. [http://english.gov.cn/archive/white\\_paper/2018/01/26/content\\_281476026660336.htm](http://english.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm)
- Consejo Europeo. (2009). *11th EU-China Summit Joint Press Communiqué*. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/107965.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107965.pdf)
- Consejo Europeo. (9, detiembre, 2006). Ninth EU-China Summit Helsinki. Joint Statement 12642/06 (Presse 249). [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/90951.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/90951.pdf)

- Dadush, U., Domínguez-Jiménez, M., y Gao, T. (2019). The State of China-European Union Economic Relations. *Working Paper* 9, Bruegel, 1-26. <https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/11/WP-2019-09-China-final.pdf>
- Díaz Barrado, C. (2016). La Unión Económica Euroasiática: Un paso crucial para la integración en el continente europeo y en el espacio euroasiático. *Revista General de Derecho Europeo*, 40. [https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id\\_noticia=417866&d=1](https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=417866&d=1)
- Dirección General de Comercio de la Comisión Europea. (2018) *European Union, Trade in Goods with China*. Bruselas.
- Dokos, T. (2012). Who Lost Greece? The Geopolitical Consequences of the Greek Crisis. *Policy Paper*, 18, 1-23.
- Esteban, M. y Li Y. (2017). Demystifying the Belt and Road Initiative: Scope, Actors and Repercussion for Europe. *Duisburger Arbeitspapiere Ostasienswissenschaften* 117/2017 (pp. 1-24). University of Duisburg-Essen, Institute of East Asian Studies.
- Eurostat. (2020) *China-European Union Trade 2012-2018*. Bruselas (actualizado al 16 de julio).
- Fallon, T. (8 de noviembre, 2019). Germany's Faustian Bargain with China. *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2019/11/germanys-faustian-bargain-with-china/>
- Feng, Z. (2008). A Chinese Perspective on China-European Relations. En G. Grevi y A. de Vasconcelos (Eds.), *Partnerships for Effective Multilateralism, Chaillot Paper* 109. European Union Institute for Security Studies.
- Ghiasi, R. y Zhou J. (2017). *The Silk Road Economic Belt: Considering Security Implications and EU-China Cooperation Prospects*. SIPRI-Friedrich Ebert Stiftung, i-60.
- Governo della Repubblica Italiana. (12 de marzo, 2019). Via della Seta, il testo dell'intesa tra l'Italia e la Cina: La versione inglese e la traduzione in italiano. *Corriere della Sera*. Roma.
- Gonçalves, A. (2017). China's 'One Belt, One Road' Initiative. *Just Economics? Pyrex Journal of Political Science And International Relations*, 3(2), 13-29.
- Holslag, J. (2017). How China's New Silk Road Threatens European Trade. *The International Spectator*, 52(1), 46-60.
- Hong, Z. (2017). An Overview of the China-EU Strategic Partnership (2003–2013). En Z. Hong (Ed.), *China-EU Relations: Reassessing the China-EU Comprehensive Strategic Partnership* (pp. 3-31). Social Sciences Academic Press y Springer.

- Huliaras, A. y Petropoulos S. (2014). Shipowners, Ports and Diplomats: the Political Economy of Greece's Relations with China. *Asia Europe Journal*, 12(3), 215-230.
- Jones, D. A. y Liu, H. (2017). Management of Chinese Foreign Direct Investment: "One Belt, One Road" Across Eurasia to Africa and Europe Amidst Maritime Tensions in the South China Sea Region. *International Relations and Diplomacy*, 5(8), 486-500.
- Juncker, J-C. (2015). The EU and China: A Solid Partnership - Speech by President Juncker at the EU-China Business Summit. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-15-5278\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5278_en.htm).
- Kaplan, Y. (2017). China's OBOR as a Geo-Functional Institutional Project. *Baltic Journal of European Studies*, 7(1), 7-23.
- Kavalski, E. (2013). The Struggle for Recognition of Normative Powers: Normative power Europe and normative power China in Context. *Cooperation and Conflict*, 48(2), 247-267.
- Keohane, R. y Nye, J. (2005). La interdependencia en la política mundial. En A. Borja (Ed.), *Ensayos escogidos de Robert O. Keohane* (pp. 91-124). Centro de Información y Docencia Económica.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). La interdependencia en la política mundial. En R.O. Keohane y J. S. Nye (Ed.), *Poder e interdependencia: La política mundial en transición* (pp. 15-38). Grupo Editor Latinoamericano.
- Le Corre, P. Pollack, J. (2017). China's rise: what about a Transatlantic Dialog? *Asia-Europe Journal*, 15(2), 147-160.
- Liu, X. (26, enero, 2018). China proposes 'Polar Silk Road' cooperation in Arctic region. *Global Times*. <http://www.globaltimes.cn/content/1086740.shtml>
- Li, M. (2016). China-EU Relations: Rivalry Impedes Strategic Partnership. En J. Wang y W. Song (Eds.), *China, the European Union, and the International Politics of Global Governance* (pp.13-28). Palgrave-Macmillan.
- Malmström, C. (2015). *Modernising Trade Policy - Effectiveness and Responsibility*. [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc\\_153621.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153621.pdf).
- Manners, I. (2009). The Concept of Normative Power in World Politics. *DIIS Brief*. Danish Institute for International Studies, 1-5.
- Parlamento Europeo. (Abril, 2019). Towards a New EU Policy approach to China, 21st EU-China Summit. -[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/637913/EPRS\\_ATA\(2019\)637913\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/637913/EPRS_ATA(2019)637913_EN.pdf)
- Pomfret, R. (2018). The Eurasian Land Bridge. The Role of Service Providers in Linking the Regional Value Chains in East Asia and the European Union.

- ERIA Discussion Paper Series* 2018-01, 1-19). Economic Research Institute for ASEAN and East Asia.
- Psaropoulos, J. (2019). Greece and China hail Strategic Partnership, as US and EU look on. *Al Jazeera News*, Atenas, 11 de noviembre. <https://www.aljazeera.com/news/2019/11/greece-china-hail-strategic-partnership-eu-191111170150762.html>
- Rémond, M. (2007). The EU's Refusal to grant China "Market Economy Status" (MES). *Asia Europe Journal*, 5(3), 345-356.
- Reuter, E. (2007). China–EU: A New Agenda. *Asia Europe Journal*, 5(2), 171-179.
- Richet, X. (2018). The 16+1 Format: Chinese presence in Fragmented Markets on the Periphery of Europe. *Working Paper*, 21, 1-16. China-CEE Institute.
- Richet, X., Ruet J., y Wang X. (2017). New Belts and Roads: Redrawing EU-China Relations. En A. Amighini (Ed.), *China's Belt and Road: a Game Changer* (pp. 97-119). Edizioni Epoké – ISPI.
- Reuters. (2016). Piraeus Port shareholders approve COSCO Concession Deal. *Reuters*, 10 de junio. <http://www.reuters.com/article/us-eurozone-greece-privatisation-protest-idUSKCN0YW00N>
- Rocha Pino, M. J. (2018). La asociación estratégica China-Unión Europea durante el periodo 2010-2018: Interdependencia económica y tensiones normativas. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 36, 1-28. <http://www.reei.org/index.php/revista/num36>
- Scott, D. (2009). From Brussels to Beijing: Comparing the Regionalization Strategies of the EU and China. En E. Kavalski (Ed.), *China and the Global Politics of Regionalization* (pp. 109-119). Ashgate.
- Servicio Europeo de Acción Exterior. (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_es\\_version.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf).
- Servicio Europeo de Acción Exterior y Ministerio de Asuntos Exteriores de China. (2013). EU–China 2020 Strategic Agenda for Cooperation. [http://eeas.europa.eu/china/docs/20131123\\_agenda\\_2020\\_\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/china/docs/20131123_agenda_2020__en.pdf).
- Statistisches Bundesamt. (2018). Ranking of Germany's Trading Partners in Foreign Trade. [https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/NationalEconomy-Environment/ForeignTrade/Tables/OrderRankGermanyTradingPartners.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/NationalEconomy-Environment/ForeignTrade/Tables/OrderRankGermanyTradingPartners.pdf?__blob=publicationFile)

- Steinbuka, I., Muravska T., y Kuznieks A. (2017). Cooperation Formats of China and Europe: Synergies and Divergences. *Baltic Journal of European Studies*, 7(1), 97-117.
- Xi, J. (2017). *Xi Jinping's keynote speech at the World Economic Forum*. [http://www.china.org.cn/node\\_7247529/content\\_40569136.htm](http://www.china.org.cn/node_7247529/content_40569136.htm)
- Xi, J. (2013). President Xi Jinping delivers Important Speech and Proposes to build a Silk Road Economic Belt with Central Asian Countries. [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/topics\\_665678/xjpfwzysiesgjtfhshzzfh\\_665686/t1076334.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpfwzysiesgjtfhshzzfh_665686/t1076334.shtml).

## LA RIVALIDAD ENTRE CHINA Y EE. UU. COMO FACTOR EN EL DESARROLLO DE LAS RELACIONES MODERNAS RUSO-ESTADOUNIDENSE

### *CHINA-US RIVALRY AS A FACTOR IN THE DEVELOPMENT OF MODERN RUSSIAN-AMERICAN RELATIONS*

Helen Sugelly León Ortega <sup>1</sup>

ORCID: 0000-0002-1212-4137

#### RESUMEN

La historia de las relaciones ruso-estadounidense, especialmente en los últimos dos siglos, muestra la permanente tensión entre los dos países junto con períodos de cooperación y entendimiento mutuo. En ese marco, este artículo indaga si las complicadas relaciones entre Estados Unidos y China en la era Trump son un factor que incide en las relaciones modernas ruso-estadounidense. Para tal propósito se realizó una investigación de carácter documental, el cual concluye que, China incide en el contexto de las relaciones ruso-estadounidenses, aunque no es un obstáculo ni un motor para el diálogo bilateral, sí ejerce una influencia significativa al presionar a Moscú para asumir una postura más activa en la formación de un nuevo orden mundial.

**Palabras clave:** cooperación internacional; diplomacia; política exterior; relaciones chino-estadounidenses; relaciones ruso-estadounidenses; relaciones ruso-chinas.

#### ABSTRACT

The history of Russian-American relations, especially in the past two centuries, shows the permanent tension between the two countries along with the limitations of cooperation and mutual understanding. In this framework, this article investigates whether the complicated relations between the United States and China in the Trump era are a factor that influences modern Russian-American relations. For this purpose, a documentary investigation was carried out, concluding that China affects the context of Russian-American relations, although it is not an obstacle or an engine for bilateral dialogue, it does exert significant influence by pressing Moscow to assume a more active position in the formation of a new world order.

**Keywords:** Chinese-American relations; diplomacy; foreign policy; international cooperation; Russian-American relations; Russian-Chinese relations.

<sup>1</sup> Universidad Libre de Colombia, Departamento de Proyectos, Colombia. Analista internacional en HL'or Consulting. Correo: [helenleon@hlorconsulting.com](mailto:helenleon@hlorconsulting.com)

## Introducción

La historia del desarrollo de las relaciones ruso-estadounidense en los siglos XX-XXI muestra que, la extensa confrontación entre los dos países, solo por un corto tiempo ha dado paso a episodios de cooperación y entendimiento mutuo. Se observó una normalidad temporal de las relaciones ruso-estadounidense durante los períodos de conflictos mundiales, y cuanto más grave fue la crisis, más exitoso resultó el desarrollo de la cooperación entre Moscú y Washington (Marcus, 2016).

Este artículo examina algunos de los factores que contribuyeron a que la comunidad internacional perciba las tensiones entre Rusia y EE. UU., con “normalidad”. Junto con esto, se realiza un análisis de los cambios en el contexto internacional en la última década, que presta especial cuidado a la complicación de las relaciones entre EE. UU. y China durante la presidencia de Donald Trump, que la autora considera importante estudiar, por dos aspectos: i) la alianza estratégica integral entre Rusia y China, y, ii) el espíritu competitivo de EE. UU. frente a una Rusia aliada o en contra de una potencia mundial como China, por ejemplo en asuntos militares.

Como se verá, la influencia de factores externos puede alterar de gran manera el “equilibrio de conflicto” existente entre Rusia y EE. UU., que genera preocupación por el principio de la “asimetría distributiva”, cuando la productividad de un agente mejora, en la medida en que la de otro empeora, según la teoría económica (Bernárdez, 2016). ¿Cómo cambiará este equilibrio? Al profundizar aún más las contradicciones (con la posibilidad de que Rusia se involucre en una nueva confrontación global entre EE. UU. y China) o al mejorar las relaciones del triángulo (Washington – Moscú – Beijing), que fortalece la seguridad internacional. Todo dependerá de las estrategias de política exterior elegidas por los líderes de estas potencias.

En ese mismo sentido, anota Farrés (2019) que “por tamaño y por voluntad, EE. UU. y China tienen en potencial de dar forma al sistema internacional, ya sea por coalición, o por colisión”. La autora, por su parte, plantea que la eventual coalición debería incluir a Rusia para prevenir futuros conflictos en el desarrollo de las relaciones EE. UU. – China. Pero, para su implementación, Rusia debe resolver los conflictos con sus vecinos lo antes posible, establecer relaciones “amigables” con los países occidentales, y presentarse como un participante político responsable y moderado en el Sistema Internacional.

## 1. Relaciones ruso-estadounidense ¿El conflicto como norma?

En la historia de Rusia y EE. UU., se puede encontrar a estas potencias tanto como aliados como adversarios en las Relaciones Internacionales. Las crónicas en el campo de batalla, directa (como durante la Guerra Civil en Rusia) e indirectamente (como con los países del tercer mundo durante la Guerra Fría), no revelaron un ganador que dictara su voluntad a los vencidos y, por lo tanto, en ese momento no se eliminaron los motivos para un mayor antagonismo.

Después de la división ideológica, que pasó al plano del conflicto político a fines del siglo XX, EE. UU. comenzó a imaginar a una Rusia aliada, “libre y democrática”, pero en Rusia se exteriorizaron los primeros signos de EE. UU. como fuente de amenaza externa (González Oma, 2018). Sin embargo, aunque esto causó tensión, no impidió que los rusos consideraran el ícono estadounidense como una fuente de tecnología avanzada, ideal para seguir en diversas áreas (García e Ibáñez, 2017). Pero inclusive con esto, Rusia y EE. UU. no se cuentan entre los países de ideas afines con valores fundamentales comunes (Nieto, 2018).

Ahora bien, el ideal acerca del tipo de relaciones que deberían considerarse normales en torno a estas dos potencias, ha experimentado cambios significativos en comparación con las décadas de 1980 y 1990. La interacción entre Rusia y EE. UU. es tensa, Marcus estima que en Rusia existe la creencia de que Occidente nunca les ha tratado como a una nación que se libró del comunismo soviético; y más bien les ve como una patria cargada de contradicciones sistémicas, en particular de quienes toman las decisiones políticas (Sospedra, 2018).

Donald Trump, llevaba año y medio en el cargo cuando se organizó con éxito la primera reunión con Vladimir Putin; a pesar de su móvil inicial, la presión política por discrepancias en temas como Ucrania, Siria, el programa nuclear iraní, la desconfianza mutua y la competencia de armamentos, dificultaron el proceso (Zayas Rosell, 2019). La necesidad de establecer vínculos con el Kremlin facilitaba la “institucionalización” del conflicto (a lo que Vladimir Putin señala como la búsqueda del “restablecimiento de unas relaciones plenas”). El desarrollo de los sucesos ha mostrado que el formato de rivalidad estratégica es consistente con ideas sobre los intereses nacionales y el papel geopolítico de EE. UU. y Rusia en el moderno sistema de Relaciones Internacionales (Sánchez, 2018).

Así, el mismo Vladimir Putin que cataloga las relaciones ruso-estadounidense como un factor crucial de la estabilidad global, apunta en tono diplomático que “si comprimes el resorte hasta su límite, éste recuperará su forma con más fuerza”, logrando estremecer al mundo con su retórica y sus inquietantes advertencias. En todo caso, cierto es que las amenazas no solo se dirigen a Washington, sino también hacia algunos países europeos, con los que Rusia también guarda “relaciones estables”, mientras no interfieran en sus intereses. Al otro lado del escenario, es evidente que Donald Trump (cuestionado por la intromisión rusa en las elecciones presidenciales de 2016), se abstiene de mostrar gestos amigables hacia su homólogo.

Lo paradójico aquí es que, aun cuando algunos temen una segunda guerra fría, sobresale una “buen” vínculo entre los dos gigantes. Y en realidad, a eso quiere referirse la autora al hablar de institucionalización del conflicto, a esta imagen de amores y odios que, de una forma u otra, ha existido durante la mayoría de los períodos históricos de las relaciones ruso-estadounidense, a este “restablecimiento de relaciones plenas”, con ofensivas ocultas. Felipe Maillier (2018) lo exhibe como una tensión permanente, alimentada por la rivalidad de intereses divergentes y tramas de espionaje, que no se ha resuelto durante tanto tiempo, y que se reproducen incluso en circunstancias diferentes.

Ahora bien, merece la pena reseñar algo de lo expuesto por Marcelo Montes (2016) como el factor por el cual “conviene” desde la perspectiva norteamericana, mantener la tensión viva en el siglo XXI y, es el de debilitar el lugar de Rusia en términos económicos y tecnológicos. Esto puede parecer paradójico, pues por lo general, es la igualdad de los potenciales de los competidores internacionales la que conduce al conflicto, por la percepción de amenaza. La pérdida del puesto habitual del país en la tabla clasificatoria internacional después del colapso de la URSS requirió una compensación política y psicológica, y la dura confrontación con EE. UU. se ha convertido para la Rusia moderna en una de las formas de resarcimiento (Laboire, 2016).

Surge entonces, un escenario en el que el conflicto no es un “mal absoluto”, pues, como resultado de este, Rusia tuvo la oportunidad de fortalecer su nivel como potencia. Así, Rusia “parecía que en los años 2000 se aproximaría a los valores occidentales, ha virado de manera brusca en la última década y su política exterior se ha vuelto más asertiva, de manera especial en sus relaciones con Estados Unidos” (Nieto, 2018, p. 2). La capacidad de desafiar al país más poderoso, resistir la presión de las sanciones internacionales, encontrar una salida al aislamiento internacional: todo esto es una parte importante de la estrategia política de Rusia para superar el atraso objetivo de los países líderes,

para mantener su lugar en el club de los jugadores internacionales más grandes, incluso con una ideología en desacuerdo con Occidente (Reyes Ruiz, 2018).

Entonces, aun cuando las pérdidas económicas generadas por las sanciones – estimadas en USD 20 000 millones al año (BBC, 2018) – y, la fuerte reducción en el acceso a préstamos y tecnologías occidentales resultaron muy agudas para Rusia, no deben minimizarse los beneficios obtenidos del antagonismo, pues en cierto sentido, como señala González Oma (2018), por el simple instinto de supervivencia, modernizaron sus fuerzas armadas, exploraron nuevas formas de contrarrestar la fuerza de EE. UU. en áreas en las que había sido dominante, al reforzar y exhibir sus ventajas tradicionales durante la última década.

En la línea de Ramírez (2016), cuando el liderazgo ruso a finales de la década de 2000 pasó de la crítica verbal de la política exterior de EE. UU., a la práctica destinada a contrarrestar los intereses estadounidenses (incluido el uso de nuevas tecnologías híbridas); casi de inmediato, el aparato político norteamericano y la opinión pública concluyeron que, el “enemigo de América” era de nuevo Rusia, como si la Guerra Fría nunca hubiera terminado, y la Unión Soviética no dejara de existir (San Martín, 2019). Para muchos gobiernos occidentales el poderío global de Rusia es producto de operaciones de pragmatismo en su máxima expresión (Magistrali, 2019).

Lo novedoso aquí es que, Donald Trump no ha confrontado directamente al gobierno de Vladimir Putin, en particular porque las relaciones con Rusia constituyen uno de los retos más importantes y quizá el mayor enigma de su política exterior. Aun cuando la idea de Rusia como enemigo resulta más comprensible y usual, que como socio o potencia regional embarcada en un proceso de democratización gradual (Ruiz, 2017). De hecho, señalan Actis y Busso (2017) que, en esta década EE. UU. identifica al terrorismo internacional y a Rusia como las principales amenazas de su superioridad global, por lo cual debe controlar “sus aventuras imperiales y expansionistas” con el fin de garantizar la supremacía en el orden internacional.

Entonces, la demanda del conflicto ruso-estadounidense como instrumento de política interna en EE. UU. y Rusia parece bastante obvia. Es la idea de la imagen del enemigo, y no la promesa de establecer vínculos estables, el medio más efectivo de atraer la atención de los votantes para la élite política de los dos países. Señalan García e Ibáñez (2017) que, es posible que las promesas de campaña de Trump de llevarse bien con Putin añadieran algunos votos en las elecciones de 2016, aun cuando los congresistas y senadores estadounidenses se han opuesto en voto unánime a Rusia; algo bastante evidente luego del paquete de sanciones aprobado en julio de 2017, que inclusive sorteaba el veto presidencial,

por su abrumadora mayoría en el Congreso. De hecho, así como el enfoque anti-ruso se percibe en EE. UU. como el más prometedor desde el punto de vista electoral, en la Rusia posterior a Crimea, el antiamericanismo también se eleva casi al rango de religión secular y trae dividendos políticos tangibles a todos los participantes del poder existente (Ramírez, 2016).

El problema en la actualidad es que tanto Rusia como EE. UU., después de más de cien años y luego de muchos intentos de llevar una forma aceptable de coexistencia pacífica, se perciben el uno al otro como una amenaza, por sus marcadas diferencias y por su respectivo poderío, hostil a los intereses de la contraparte (Facon, 2018). Entonces, a pesar de no estar (en apariencia) interesados en una contienda, no pierden oportunidad para afirmar que se sienten preparados a plenitud para una ofensiva.

Por ello, puede argumentarse que, en el nivel de interacción bilateral el conflicto en las relaciones ruso-estadounidense es una especie de norma, tiene una estabilidad, cuya salida requiere esfuerzos serios, para lo cual Moscú y Washington apenas están preparados. Estos esfuerzos parecen superfluos, ya que ninguna de las partes ve el punto en un descenso rápido y dramático de la tensión. Es decir, el estado actual de las cosas, con toda su asimetría externa, ofrece muchas más posibilidades políticas que un acuerdo de aliados (Ramírez, 2018).

## **2. Relaciones ruso-estadounidense ¿En fase de hostilidad?**

Los eventos que pueden llevar a las relaciones ruso-estadounidense a salir de una fase de hostilidad pueden ocurrir dentro de cada país o en el marco del Sistema Internacional. El escenario que funcionó durante la *perestroika* de Gorbachov, después de que el nuevo líder llegó al poder en la URSS y la confrontación ideológica en el marco de la Guerra Fría se disipara como humo en unos pocos años, apenas es posible en las circunstancias actuales (Rodríguez, 2019). Gorbachov intentó proponer un programa para renovar la ideología del socialismo soviético, pero subestimó la profundidad de la crisis del sistema existente, lo que condujo al colapso de la URSS y al ocaso de uno de los polos de la pugna bipolar global. Como resultado, el modelo ideológico estadounidense resultó ser de hecho el único en el mundo durante algún tiempo, experimentó un completo triunfo, reconocido incluso por la mayoría de los habitantes de la antigua URSS (Milosevich-Juaristi, 2017).

Hoy, ninguna reforma en Rusia o EE. UU., ni un nuevo líder podrían reproducir un contexto similar, máxime porque la contienda actual no está muy

relacionada con la ideología. Rusia y EE. UU., se encuentran en un estado de hostilidad y profunda desconfianza mutua y, en las condiciones actuales, parece improbable que un “nuevo pensamiento” pueda eliminar las contradicciones políticas existentes entre ambos países (Detsch, 2018). Además, las relaciones ruso-estadounidense modernas, sin importar cómo se desarrollen, no pueden cambiar el mapa político tan rápido y de raíz como lo hizo la reconciliación de las superpotencias durante los años de la *perestroika* de Gorbachov. Sin demeritar la influencia de las relaciones entre Rusia y EE. UU., en la realidad actual (Collon, 2018).

Reseña Magistrali (2019) que, durante las dos primeras décadas del siglo XXI, las Relaciones Internacionales se han caracterizado por un descenso de la unipolaridad y una creciente competencia entre los países y sus asociaciones por el derecho a ser reconocidos como nuevos polos de poder. China, Rusia, India, Brasil, la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y muchos otros actores internacionales comenzaron a reclamar el papel de tales centros. Una de las estrategias populares para los aspirantes de influencia política internacional fue la ideología del antiamericanismo, oponiéndose a EE. UU., que, en ese momento, sin mucho éxito, intentó hacer frente a la carga del liderazgo mundial exclusivo. Pero cuanto más débil se volvió EE. UU., más errores cometió en su rol de liderazgo en el escenario externo, más fuertes fueron las críticas e incluso la oposición directa a las políticas de Washington y a los valores estadounidenses (Nieto, 2016).

La victoria en las elecciones presidenciales de 2016 de Trump fue una de las situaciones más críticas en la que EE. UU., se encontró después de un cuarto de siglo como polo dominante en la arena global. El hecho de que los votantes estadounidenses se sintieran atraídos por un candidato que abogaba por el rechazo de muchas obligaciones internacionales adquiridas por las administraciones anteriores, atestiguó el desencanto acumulado en la estrategia del activismo de política exterior. Es evidente que, el núcleo del sistema internacional existente, EE. UU., ha entrado en un estado de inestabilidad doméstica aguda (Narodowski, y Dupuy, 2017).

Tal giro político ha abierto la puerta a varios opositores internacionales de EE. UU., incluso para China, que ha estado esperando una oportunidad para transformar su influencia económica acumulada en capital político. En teoría, cualquier sobresalto en el mundo centrado en EE. UU. le da a Beijing una ventaja para fortalecer su lugar internacional dentro de la globalización (Fernández Riquelme, 2017). En un escenario en el que muchas de las iniciativas políticas de Trump fueron abiertamente anti globales, China tiene la oportunidad de jugar en contraste y tratar de presentarse como un líder alternativo a la “Nueva

Globalización”, sin el Fondo Monetario Internacional (FMI) y sin el consenso de Washington, pero también sin humillar las condiciones políticas y la interferencia de los países en asuntos de Estados soberanos (Schreiber, 2019).

Esta estrategia política de China, está cada vez más acorde con el antiamericanismo ruso. Ni la complicada historia de las relaciones, ni los desequilibrios significativos en el desarrollo económico, ni las advertencias a menudo en Rusia sobre el potencial de la amenaza china han podido evitar la proximidad entre Moscú y Beijing. La actitud hacia la formación de relaciones aliadas de facto se manifestó de clara manera en 2018-2019, después de la “Guerra comercial” entre EE. UU. y China, iniciada por el presidente Trump (Milosevich, 2019).

Durante sus reuniones, Vladimir Putin y Xi Jinping demostraron unidad en su opinión sobre todos los asuntos internacionales clave y acordaron llevar la cooperación bilateral a un nuevo nivel, con la firma de un paquete de acuerdos económicos y con el espaldarazo a la tecnología 5G de Huawei en Rusia (Cano-sa y Viani, 2019). Esto fue percibido por los estadounidenses como evidencia de alianza ruso-china en contra de EE. UU. Y al parecer, es de hecho la naturaleza del desarrollo de las relaciones entre EE. UU. y China lo que se convertirá en el factor más importante en el desarrollo de las relaciones entre EE. UU. y Rusia a corto y mediano plazo. Entre tanto, hay varios aspectos a considerar (Zayas Rosell, 2019).

Primero, al decidir sobre un conflicto abierto con China, el presidente Trump en definitiva transfirió la dirección de las relaciones bilaterales hacia un problema clave de política exterior y de seguridad nacional. Tanto para Trump como para sus sucesores en la Casa Blanca, la importancia de las relaciones con China ahora superará objetivamente el peso de todas las demás interacciones internacionales (Farrés, 2019). Entre otras cosas, esto crea las condiciones para reducir las pasiones en torno a Rusia, la alternativa gradual del actual conflicto ruso-estadounidense, pasa entonces de una fase aguda a una fase lenta (del Pozo, 2016).

En segundo lugar, la perspectiva de fortalecer el entendimiento mutuo entre EE. UU. y Rusia en territorio anti-chino tampoco parece viable. Lo que sí puede considerarse es el deseo de representantes de diferentes partes del espectro político en Washington de hacer todo lo posible para evitar la formación del “eje” antiamericano Beijing - Moscú. Varios de los especialistas consultados, entre ellos Facon (2018) y Schreiber (2019), señalan que, la influencia estadounidense puede tornarse negativa si la amistad entre Moscú y Beijing continúa creciendo y quizá una buena estrategia sería jugar primero la carta rusa, para sacarlos del abrazo chino; en especial porque, desde el comienzo de su gobierno, Trump

ha visto a China como un oponente a su objetivo, desde la campaña, de hacer “nuevamente grande a América” (Magistrali, 2019).

En tercer lugar, en el nuevo entorno, el deterioro de las relaciones con EE. UU. obligará a China a desarrollar de manera más activa el componente antiamericano de las relaciones con Rusia, que hasta hace poco había sido relegado a un segundo plano por Beijing. Esto, por un lado, puede ser bien recibido por el liderazgo ruso, pero puede resultar no beneficioso para los intereses rusos. El hecho es que una alianza de pleno derecho entre China y Rusia, no se limita a la retórica sobre la amistad y los ejercicios militares conjuntos, sino que implica que una estrategia coordinada de la política exterior, puede existir hoy solo como un pacto de socios “líderes y liderados”. Naturalmente, debido a las circunstancias económicas y demográficas prevalecientes, Rusia, en este modelo, tendría el papel de un socio menor, que, por supuesto, es inaceptable para las élites y la opinión pública en Rusia. Por lo anterior, es claro que hoy resultan más inmediatos los intereses de China, que quiere atraer a Rusia como uno de los instrumentos de presión sobre EE. UU. y no al revés (de la Gándara Frieyro, 2018).

En otras palabras, los acontecimientos de los últimos años en las relaciones entre EE. UU. y China en su conjunto, crean la base para un nuevo movimiento del péndulo de las relaciones ruso-estadounidense hacia una mayor comprensión mutua. Sin embargo, este movimiento es solo hipotético, y existen muchos obstáculos para su práctica. La ideología de la política exterior que ha surgido durante la presidencia de Vladimir Putin se basa en el postulado de la hostilidad de Occidente, dirigida por EE. UU. contra los intereses nacionales de Rusia (Fornillo, 2017). Por supuesto, Rusia tiene una rica experiencia en el rápido cambio de hitos ideológicos bajo el apremio de las circunstancias cambiantes, por el pragmatismo en cabeza de Putin, pero parece que el antiamericanismo moderno ha penetrado tanto en la conciencia pública que será muy difícil desarraigarlo. En este sentido, es muy diferente del antiamericanismo soviético, que se superó “en poco tiempo” como resultado de la *perestroika* y el lema de Gorbachov de “nuevo pensamiento político” (Mestre-Jordá, 2018).

Por otro lado, las prácticas políticas de la China moderna, hasta hace poco, estaban condenadas en Rusia, se entendía que la rigidez e incluso la crueldad del orden existente en China no podían servir como una guía política. Según la creencia popular, mantener la estabilidad política a toda costa y expandir el control estatal sobre la sociedad en China se ha convertido en la clave para un crecimiento económico sin igual (Montes, 2016). No obstante, señala Facon (2018) que, al ahondar en las razones del “milagro económico chino”, países emergentes como India o Rusia podían sacar ventaja de las enseñanzas.

Así, a pesar de que hace solo unos años, parecía que Rusia era un país más libre que China, y que muchas de las medidas tomadas por los líderes de la República Popular China (RPC) para mantener la seguridad interna nunca entrarían en el arsenal político de los líderes rusos, durante la presidencia de Dmitry Medvedev en 2008-2012, la tesis de que “la libertad es mejor que la no libertad” por un tiempo incluso se convirtió en una doctrina política básica en Rusia. Sin embargo, en la actualidad, la brecha de valor entre Rusia y China respecto a las libertades políticas se está reduciendo muy rápido. La razón, por supuesto, fue la confrontación entre Rusia y Occidente después de la unión de Crimea, y el fortalecimiento objetivo gradual de los sentimientos conservadores dentro de la élite rusa (Trenin, 2019).

Pero un factor no menos importante en la nueva proximidad de los modelos autoritarios de poder en Rusia y China fue, por extraño que parezca, el desarrollo de la sociedad de la información, el origen de nuevas tecnologías digitales que, no solo expandieron el espacio de libertad política, sino que también crearon incentivos para fortalecer el control estatal sobre la sociedad (Bernárdez, 2016). Cabe destacar que la revolución digital fue un desafío no solo para Rusia y China, sino también para las democracias occidentales, estallaron escándalos relacionados con la invasión de los servicios de inteligencia estatal en la vida privada de la ciudadanía, con la publicación de documentos secretos y conversaciones de líderes extranjeros. Todo esto ha dañado la imagen política de EE. UU. y otros países, al reclamar el estatus de los principales defensores de las libertades políticas y los Derechos Humanos (Fernández, 2017).

Al respecto, China, mediante una política de control estatal total sobre la vida pública y el espacio de información y, gracias a muchos años de experiencia en el uso de herramientas de filtrado de información, logró crear un modelo muy efectivo de la “Internet soberana”, que en el período posterior a Crimea fue objeto de un estudio minucioso (incluso de intentos de copia) por parte de las estructuras del gobierno ruso (Vera, 2018). Dado que la digitalización en sus diversas manifestaciones (las nuevas tecnologías de transferencia de datos, la ciberseguridad y el problema del control sobre el libre flujo de información), sigue siendo una de las principales tendencias de la actualidad, su influencia debe tenerse en cuenta al analizar las relaciones internacionales, incluso en el triángulo Rusia - EE. UU. - China. Parece que hoy en día el factor de la digitalización dificulta el desarrollo de las relaciones entre Moscú y Washington y, proporciona a Rusia y China algunos incentivos para ampliar la cooperación (Herráez, 2016).

El campo de la ciberseguridad continúa siendo una de las áreas en las que los logros de los especialistas rusos cumplen con los más altos estándares

internacionales. Rusia tiene todas las oportunidades para consolidar su estatus como una de las principales potencias cibernéticas (Schreiber, 2019). Sin embargo, con todas las consecuencias positivas de esto para el avance de los intereses nacionales, es otra base fundamental para el conflicto en las relaciones ruso-estadounidense (Auza, 2012). Históricamente, las tecnologías de comunicaciones digitales, incluidas las relacionadas con el desarrollo de la Internet, han emergido con mayor éxito en los laboratorios militares y universitarios de EE. UU. Las insinuaciones de Vladimir Putin acerca de que la Internet surgió como un proyecto de la Agencia Central de Inteligencia (CIA por sus siglas en inglés), puede no ser cierta, pero en un sentido estratégico refleja el hecho de que por muchos años los estadounidenses tuvieron total control sobre el espacio digital.

Si a lo largo de la historia las grandes potencias libraron guerras constantes por la posesión de territorios, las realidades modernas los empujan a luchar por el espacio de la información en internet. Esto no es un buen augurio para las relaciones ruso-estadounidense, pues en Moscú y Washington ven de manera muy diferente las opciones para reglamentar los asuntos digitales (Pardo de Santaya, 2017). Al mismo tiempo, para las relaciones ruso-chinas, es poco probable que la cooperación en la esfera digital se convierta en un factor de afinidad a largo plazo.

Pero, el actual interés ruso sobre la experiencia china en la regulación de la Internet no es más que un episodio en la historia de las relaciones “digitales” entre los dos países. En el campo de la oposición conjunta a las amenazas cibernéticas entre Rusia y China, no hay mucho en común. Debido a los detalles de esta esfera, que opera en un régimen de mayor alerta, todos los jugadores nacionales del ciberespacio tienden a no unirse, sino a aislarse entre sí, por temor a interferencias externas no autorizadas. A este respecto, las autoridades rusas apenas tienen motivos para creer que los informáticos chinos representan una amenaza menor para la seguridad nacional rusa que los EE. UU. Por ello, puede decirse que la próxima etapa de la revolución digital ha llevado a un aumento general de la desconfianza mutua entre los Estados, y la cooperación en el campo de la ciberseguridad sigue dando solo los primeros pasos (Actis y Busso, 2017).

Entre los factores de contacto y repudio en las Relaciones Internacionales, las cualidades personales de los liderazgos políticos y sus simpatías y antipatías suele jugar un papel importante (Farrés, 2019). En el triángulo Rusia - EE. UU. - China, se está formando una realidad interesante. Las relaciones interpersonales entre Vladimir Putin, Donald Trump y Xi Jinping en definitiva no podían clasificarse como hostiles, pues sus contactos bilaterales tuvieron lugar en un ambiente amigable. Aun cuando esto no impidió que las relaciones de EE. UU.

con Rusia y China alcanzaran, con Trump, su punto más bajo en varias décadas, por temas ya relacionados como la percepción de amenaza o la competencia (Claudín, 2017).

Cabe destacar que después de que Trump fuera elegido presidente de EE. UU., ahora es él quien más se interesa en las relaciones con Moscú y Beijing. Aun cuando el líder chino Xi Jinping, desde que ocupó los principales puestos del país en 2011, ha tenido una actitud mucho más moderada y expectante hacia Rusia y EE. UU., (aunque en otras áreas de la política interna y externa se ha mostrado como un reformador bastante decisivo, en especial cuando se compara con su predecesor Hu Jintao) (Bregolat, 2018).

Dado que Trump enfrenta una contienda electoral en 2020, y Putin y Xi no están experimentando ese tipo de apremio electoral, se puede esperar que EE. UU. continúe manteniendo su papel proactivo en las relaciones trilaterales. Y debido a los detalles del estilo político de Trump, sus simpatías por los líderes extranjeros, así como sus diversas iniciativas, rara vez conducen a un aumento objetivo en la comprensión y cooperación mutua, pues el presidente estadounidense a menudo actúa como un cuestionador del *statu quo*, al catalizar cambios que no necesariamente benefician, a mediano y largo plazo, los intereses estadounidenses (Bregolat, 2019).

La única perplejidad es que, en este sistema Trump eliminó el estado de equilibrio, que hasta hace poco se consideraba centrado en EE. UU. y basado en los principios formulados por varias generaciones de la élite de Washington. Con el liderazgo político estadounidense, Trump y su equipo, hicieron en un par de años lo que Rusia y otros de sus críticos intentaron hacer por mucho tiempo, pero con menos éxito: representar a una gran potencia como un jugador impredecible en el escenario mundial (Lalinde, 2017).

## Reflexiones finales

En realidad, sería una simplificación inaceptable presentar el “factor chino” como un dominante absoluto en el desarrollo de las relaciones ruso-estadounidense, porque la interacción de Moscú y Washington, a pesar de todo, sigue siendo una de las dinámicas bilaterales más significativas de las Relaciones Internacionales en el mundo moderno. Una agenda tan rica de contactos mutuos puede presumir de muy pocos actores en la política global. Entre los puntos de esta agenda hay varios temas tradicionales que despiertan interés mutuo y contribuyen a la proximidad de los dos países: la cooperación espacial, la lucha contra el terrorismo internacional, la lucha por la no proliferación nuclear, la

respuesta a problemas ambientales globales, entre otros. Todo en condiciones favorables, puede convertirse en una buena base para romper la confrontación (Farrés, 2019).

Sin embargo, hay más que suficientes problemas que pueden enviar las relaciones ruso-estadounidense a una nueva ronda de la espiral del conflicto. Estos son puntos críticos regionales (Ucrania, Siria, Venezuela), y una nueva etapa en la carrera armamentista estratégica, y varios tipos de conflictos de valor. ¿Por qué entonces vale la pena prestar especial cuidado al factor chino? Esto se debe a tres circunstancias. Primero, con la escala del conflicto inminente entre EE. UU. y China, se desarrolla una disputa de liderazgo en el sistema político y económico mundial. Con cualquier progreso en los eventos, Rusia, como otros participantes en interacciones internacionales, no podrá permanecer como un observador indiferente (Ríos, 2018).

En segunda instancia, la dinámica que Trump ha puesto en el desarrollo de las relaciones chino-estadounidenses, y que ahora será difícil de reducir a los próximos presidentes estadounidenses. El conflicto comercial entre EE. UU. y China ya no se está gestando, sino que consolida una nueva fase, tal vez muy tormentosa (Canosa y Viani, 2019). En tercer lugar, para Rusia el resultado de la rivalidad entre EE. UU. y China es importante no solo porque China es una de las grandes potencias y participantes en el sistema global, sino también por su cercanía a Rusia, por sus alianzas actuales. Sin embargo, es en esta singularidad y predeterminación de la amistad ruso-china por circunstancias externas, donde reside la verdadera amenaza. La alianza entre Estados puede ser sostenible y efectiva solo si tiene como base valores comunes, y no solo por el deseo general de agravar la debilitada hegemonía global (García Cantalapiedra, 2017).

La desestabilización del sistema internacional, en que Rusia tendrá que tomar decisiones inequívocas a favor de EE. UU. o China, es una de las peores pesadillas geopolíticas que puede enfrentar en las circunstancias actuales (pues el desbalance del sistema internacional hace más proclive el conflicto). No obstante, el modo combativo de desarrollo de las relaciones ruso-estadounidense, que nuevamente se ha vuelto habitual, ha resultado incluso conveniente en los últimos años. Mantener un cierto nivel de tensión en las relaciones entre las superpotencias durante la Guerra Fría cumplió en su totalidad con las realidades del mundo bipolar y estableció los parámetros para el Sistema Internacional. Ahora, contrarrestar la presión estadounidense en la etapa de unipolaridad puede también tener sentido, ya que mantiene a los líderes de Washington lejos de las decisiones más impulsivas (Vélaz Azcoiti, 2019).

Pero en las condiciones modernas, la resistencia entre Rusia y EE. UU. ya no es autosuficiente y no ayuda a resolver problemas internacionales, sino que se está convirtiendo cada vez más en un instrumento de lucha de terceros países por un lugar en la nueva jerarquía política mundial. Al ofrecer apoyo como estrategia para contrarrestar a EE. UU., Rusia se beneficia del comportamiento chino, a la vez que reduce las perspectivas políticas y oportunidades económicas norteamericanas. Y esto es, básicamente, por los impactos que estos “apoyos” puedan tener en el tablero geopolítico, al favorecer a la principal amenaza para la primacía global norteamericana, China (Actis y Busso, 2017).

Pero entonces, ¿Qué importancia tiene el factor chino para el diálogo entre Rusia y EE. UU.? ¿Se alientan las alianzas o se crean obstáculos? ¿Y qué tan preparada está Rusia para tener en cuenta las dificultades de actuar en solitario o en compañía, y no solo buscar su propio beneficio en este triángulo? Por supuesto, hay razones más objetivas y serias para el diálogo ruso-chino, que la amistad contra EE. UU., pero aun cuando se concluye que el factor chino no es un obstáculo ni un motor para el diálogo bilateral, sí es un contexto que ejerce gran influencia. Los tres países tienen una agenda diferente, pero siempre hay probabilidad de alianzas, por lo cual en este triángulo no debería esperarse la unión de dos contra el tercero.

Porque, aunque aún es difícil decir cuál será el nuevo orden mundial, Moscú y Beijing ya tienen asegurado lugares clave en él. Entonces, directa o indirectamente, se hace un llamado a Moscú, para asumir una postura más activa en la responsabilidad global de la formación de un nuevo orden mundial. Y en tales circunstancias, no solo debe dedicarse a acciones individuales, sino a identificar áreas de cooperación, establecer mecanismos completos para una respuesta equilibrada conjunta a los desafíos externos: de estabilidad estratégica, seguridad internacional, bienestar económico y desarrollo de vínculos entre potencias y aliados.

## Referencias

- Actis, E., y Busso, A. (2017). Globalización “descarriada” y “regionalismo desconcertado” en la era Trump. *Raigal*, (3), 51-64.
- Auza, F. J. (2012). *Perspectivas y proyecciones de la administración Trump*. Escuela Superior de Guerra Aérea, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <http://190.12.101.91:80/jspui/handle/1847939/782>

- BBC. (2018). Cuál es el impacto de las sanciones de Occidente a Rusia ahora que entran en vigor nuevas medidas punitivas de Estados Unidos. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45259781>
- Bernárdez, L. (2016). EEUU & la Alianza Atlántica ante el desafío de Rusia. *Ejército: de tierra español*, (900), 120-122.
- Bregolat, E. (2018). Carta de China: ¿Hacia una guerra económica entre EEUU y China? *Política exterior*, 32(184), 8-12.
- Bregolat, E. (2019). Carta de China: Grandes murallas. *Política exterior*, 33(190), 6-12.
- Canosa, N., y Viani, G. (2019). China vs. EEUU: Huawei y el núcleo de la disputa. *BORDES*, (13), 179-187.
- Claudín, C. (2017). ¿Qué pasa con los vecinos de Rusia? *Anuario internacional CIDOB*, (1), 111-117.
- Collon, M. (2018). ¿Hay que odiar a Rusia o reflexionar? *El viejo topo*, (366), 54-59.
- de la Gándara Frieyro, M. (2018). La política exterior rusa en la zona post-soviética: el arco de inestabilidad Báltico-Caucásico. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 3(1), 45-65.
- del Pozo, M. (2016). La política exterior de Rusia en Oriente Medio. ¿continuidad o cambio? *Revista UNISCI*, (41), 139-162.
- Detsch, C. (2018). Escaramuzas geoestratégicas en el «patio trasero»: China y Rusia en América Latina. *Nueva Sociedad*, (275), 79-91.
- Facon, I. (2018). Beijing y Moscú, cómplices pero no aliados: una tregua en una relación tumultuosa. *Le Monde diplomatique*, (274), 11.
- Farrés, O. (2019). La creciente rivalidad estratégica China-EEUU y sus ramificaciones regionales. *Anuario Internacional CIDOB*, (1), 203-210.
- Fernández, B. L. (2017). ¿El final de la no proliferación? *Política exterior*, 31(177), 84-91.
- Fernández Riquelme, S. (2017, 2 de febrero). Angry White Man. Donald Trump y la reacción identitaria en los EEUU. *La Tribuna del País Vasco*. <https://latribunadelpaisvasco.com/art/5996/-angry-white-man-donald-trump-y-la-reaccion-identitaria-en-los-ee-uu->
- Fornillo, B. (2017). La China de Xi Jinping y el EEUU de Trump: Tensión global y el lugar de Sudamérica. *Revista de la Red de Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea*, 4(7), 6-23.
- García, C., e Ibáñez, J. (2017). Populismo y nacionalismo: la política exterior estadounidense de la Administración Trump. Balance de 100 días de gobierno.

- Anuario Ceipaz Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras*, (9), 149-166.
- García Cantalapedra, D. (2017). La administración Trump, el ascenso de la República Popular China y el nuevo «internacionalismo independiente». *Revista Española de Derecho Internacional*, 69(2), 325-332.
- González Oma, G. M. (2018). *El nacionalismo ruso como política de estado en la era de Putin* (Tesis Doctoral), Universidad Nacional de La Plata.
- Herráez, P. (2016). Rusia en estado puro. *Política Exterior*, 30(172), 114-121.
- Laboire, M. (2016). La estrategia de seguridad nacional de la federación rusa (diciembre 2015). *bie3: Boletín IEEEE*, (1), 715-725.
- Lalinde, L. M. (2017). Las relaciones entre EEUU y China: ¿Necesidad de un Cuarto Comunicado Conjunto? *Rev. Jiexi Zhongguo: Análisis y pensamiento latinoamericano sobre China*, (25).
- Lu, T. (2019). *El impacto de la manufactura china en el panorama económico internacional* (Tesis de pregrado). Universidad Politécnica de Cartagena, Cartagena, España.
- Maillier, F. (2018). Eterna suspicacia: Rusia y la agenda de seguridad estadounidense en tiempos de Trump. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 3(5), 171-191.
- Magistrali, G. L. (2019). *La política de defensa como herramienta de política exterior de los EEUU en los inicios de la administración Trump (2017/2018)* (tesis doctoral). Escuela Superior de Guerra Tte Grl Luis María Campos.
- Marcus, J. (18 de octubre de 2016). Por qué las relaciones entre Estados Unidos y Rusia están en su peor momento desde la Guerra Fría. *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37693275>
- Mestre, J. (2018). Análisis de la eficacia de las sanciones de EE. UU. y la UE a Rusia (2014-2017). *bie3: Boletín IEEEE*, (9), 765-782.
- Milosevich-Juaristi, M. (2017). *El poder de la influencia rusa: la desinformación*. Real Instituto El Cano.
- Milosevich, M. (2019). Oso y dragón: El vínculo estratégico entre Rusia y China en el orden internacional post unipolar. *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, (1), 1.
- Montes, M. (2016). *Rusia y EEUU: 25 años de relaciones*. Serie de artículos y testimonios, 128. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- Narodowski, P. (2018). La interdependencia, la estrategia china y los límites del multilateralismo. *V Jornadas Nacionales de Investigación en Geografía*

*Argentina-XI Jornadas de Investigación y Extensión del Centro de Investigaciones Geográficas, Tandil.*

- Narodowski, P., y Dupuy, H. A. (2017). Estudio de la estrategia actual de EEUU, otros estados centrales y de las corporaciones multinacionales y las nuevas condiciones generales para el desarrollo productivo de la periferia / PPID/H028. (Proyecto de investigación). Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Argentina.
- Naughton, B. (2018). ¿Puede ir China más allá del ojo por ojo? *Política exterior*, 32(186), 108-121.
- Nieto, M. I. (2016). Rusia y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea. *Revista UNISCI*, (42), 197-216.
- Nieto, M. I. (2018). Las relaciones EEUU-Rusia en la era Trump. *Revista UNISCI*, (48), 91-128.
- Pardo de Santaya, J. (2017). Rusia y EEUU, en el laberinto de Oriente Medio. *bie3: Boletín IEEE*, (6), 184-199.
- Ramírez, M. (2016). Enfrentamiento EEUU & China/Rusia. Los riesgos de una Tercera Guerra Mundial. *IX Jornadas de Sociología*. Universidad Nacional de La Plata.
- Ramírez, P. (2018). La política exterior de la Federación Rusa en relación con el conflicto en Siria. ¿nacionalismo versus pragmatismo? *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 7(1), 159-186.
- Reyes Ruiz, D. (2018). *Análisis del poder de la política exterior de Rusia en el campo de las relaciones económicas y comerciales* (Tesis de grado), PUCE.
- Ríos, X. (2018). La China de Xi Jinping. *Anuario Ceipaz Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional*, 143-158.
- Rodríguez, P. (2019). Rusia y Venezuela: la alianza geopolítica que preocupa a EEUU. *bie3: Boletín IEEE*, (14), 560-573.
- Ruiz, J. T. (2017). La política exterior de EEUU hacia Rusia y sus implicaciones para Europa oriental y la relación transatlántica. En S. Sousa Ferreira (ed.), *Globalización y cambios en la actual agenda de seguridad* (pp. 261-290). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Sánchez, M. J. (2018). Los conflictos árticos ruso-estadounidense. *Política Internacional*, 7.
- San Martín, H. (2019). *La Guerra Híbrida Rusa Sobre Occidente*. Page Publishing Inc.

- Schreiber, C. (2019). El futuro de China y Rusia como aliados en el ciberespacio. *Análisis GESI*, (2), 1.
- Sospedra, J. (2018). Relaciones entre EE. UU. y Rusia: ¿una nueva Guerra Fría? El momento de Trump. *bie3: Boletín IEEE*, (9), 314-327.
- Trenin, D. (2019). Estabilidad estratégica en un mundo en cambio. *Política exterior*, 33(190), 108-124.
- Vélaz Azcoiti, L. (2019). *Comparación de la estructura económica. China versus EEUU*. (Tesis de pregrado). Universidad Pública de Navarra, Navarra, España.
- Vera, C. G. (2018). La reemergencia de Rusia en el mundo y América Latina. *Revista Política y Estrategia*, (116), 143-168.
- Zayas Rosell, A. (2019). *Injerencias Occidente-Rusia: Rusofilia versus Rusofobia*. (Tesis de pregrado). Universidad de Alicante, España.

## CUESTIÓN DE AMENAZA: LA INFLUENCIA DE LOS FACTORES DOMÉSTICOS EN EL COMPORTAMIENTO DE VIETNAM Y MALASIA ANTE EL ASCENSO DEL PODER MILITAR CHINO

### *A QUESTION OF THREAT: THE INFLUENCE OF DOMESTIC FACTORS ON THE BEHAVIOR OF VIETNAM AND MALAYSIA IN THE FACE OF THE RISE OF CHINESE MILITARY POWER*

Lautaro Nahuel Rubbi<sup>1</sup>

ORCID: 0000-0003-0025-9744

Evelin Martínez Schandeler<sup>2</sup>

ORCID: 0000-0003-4249-0995

#### RESUMEN

En las últimas décadas China aumentó enormemente su poder, tanto en términos económicos como militares. Sin embargo, la respuesta de los actores de la región no fue homogénea; mientras que algunos recurrieron al balance de poder y el aumento de sus capacidades, otros evitaron este tipo de comportamiento. Entre 2013 y 2018, Vietnam elevó su gasto militar de forma continua, mientras que Malasia llegó incluso a disminuir el suyo, planteando un interrogante importante para el realismo estructural. A través de un estudio comparado entre ambos casos se concluye que el realismo neoclásico, que incorpora las creencias y las percepciones de los respectivos gobiernos y sociedades al análisis, ofrece una mejor explicación de los acontecimientos. En estos casos,

las variables domésticas de cada Estado moldearon el accionar de sus gobernantes y jugaron un rol central en la percepción de China como una amenaza y la consecuente estrategia de respuesta ante su ascenso.

**Palabras clave:** China; Vietnam; Malasia; Balance de poder; Realismo neoclásico; Percepción del gobierno.

#### ABSTRACT

In recent decades, China increased its power greatly, both in economic and military terms. However, the response from the actors in the region was not homogeneous; while some of them appeal to balance of power and increase their capabilities, others avoid this behavior. Between 2013 and 2018, Vietnam continuously increased

1 Universidad Argentina de la Empresa, Instituto de Ciencias Sociales y Disciplinas Projectuales, Buenos Aires, Argentina. Docente investigador y Magister en Estudios Internacionales. Correo: [lrubbi@uade.edu.ar](mailto:lrubbi@uade.edu.ar)

2 Universidad Argentina de la Empresa, Buenos Aires, Argentina. Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales. Correo: [evmartinez@uade.edu.ar](mailto:evmartinez@uade.edu.ar)

Lautaro Nahuel Rubbi, Evelin Martínez Schandeler

its military expenditure, while Malaysia even decreased its own, representing an important question for Structural Realism. Through a comparative study between the two cases, it is concluded that Neoclassical Realism offers a better explanation of the events, incorporating government and societies' beliefs and perceptions into the analysis. In these cases, each State domestic

variables shaped the actions of their governing authorities and played a central role in the perception of China as a threat and the consistent response strategy to its rise.

**Keywords:** China; Vietnam; Malaysia; Balance of power; Neoclassical Realism; Government's perception.

## Introducción

Ante el deterioro relativo de la hegemonía norteamericana en las últimas décadas, China se ha posicionado como el principal actor en ascenso en el Asia Pacífico. La distribución de las capacidades materiales está cambiando, dando lugar a una competencia en términos militares que desestabiliza la región (Liff y Ikenberry, 2014). Potenciados por su activo rol de liderazgo durante la crisis internacional del 2008, los gobernantes chinos perciben, desde entonces, que su oportunidad finalmente ha llegado, y comienzan a actuar de manera más asertiva (expresan las opiniones, las actitudes y los deseos, y reclaman los propios derechos) y, en oposición al orden establecido, promueven sus propias normas y políticas alternativas en muchos aspectos (Swaine, 2010).

Además, el desarrollo militar de China se halla ligado, de forma directa, a su crecimiento económico. Según el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI, 2019a), entre el año 2013 y el 2018 el gasto militar<sup>3</sup> del país se incrementó casi un 36 %, y se mantuvo estable con relación a su PBI, de constante aumento, lo que lo convirtió en la principal potencia militar de la región y la segunda a nivel mundial (Beckley, 2017).

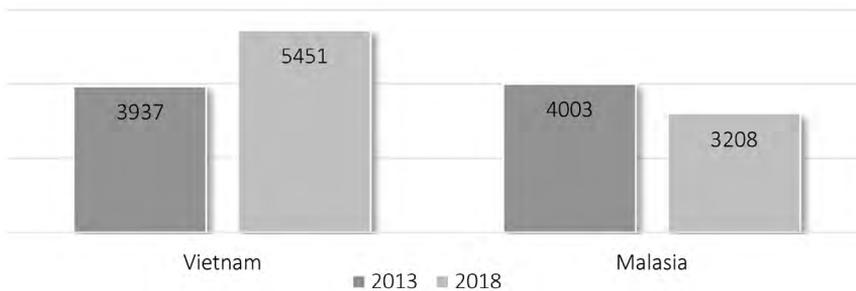
Considerando este escenario, es esperable observar, desde la perspectiva del realismo estructural, tanto en su vertiente defensiva como ofensiva, un aumento del gasto militar en todos los países de la región, obligados a procurar el mantenimiento del balance de poder<sup>4</sup> en un mundo anárquico (Mearsheimer, 2001; Waltz, 1979). No obstante, esto no ha sucedido; o al menos no en todos

3 Todas las cifras del gasto militar son expresadas en dólares norteamericanos constantes al 2017.

4 El concepto de balance de poder está ligado al concepto de anarquía. La ausencia de una autoridad central en el sistema internacional obliga a los Estados a actuar de manera agresiva entre sí, en busca de su propia seguridad (Mearsheimer, 2001). Ante una amenaza, para maximizar la seguridad o su participación en el poder mundial, los Estados tienden a incrementar su poder a expensas de posibles rivales (mediante recursos económicos, diplomáticos y militares), con el fin de alterar el balance de capacidades. Dado que el concepto de equilibrio de poder es muy amplio y abarca múltiples dimensiones, el presente trabajo se centra en el balance de poder duro (militar) interno y externo. El balance de interno supone que los Estados pueden equilibrarse contra un potencial agresor movilizándose los recursos propios, mientras que el balance externo implica la formación de alianzas con otros Estados.

los casos. Contrario a lo propuesto por esta teoría, Malasia, Myanmar y Brunéi disminuyeron su gasto militar (SIPRI, 2019a), planteando importantes interrogantes al paradigma realista. Cabe preguntarse, esencialmente, qué explica estas diferencias de comportamiento.

Figura 1  
*Variación en el gasto militar de Vietnam y Malasia entre 2013 y 2018 en millones de USD*



Nota: SIPRI (2019) *Military Expenditure Database*.

El presente artículo aborda los casos de Vietnam y Malasia como dos casos extremos de la región durante el período comprendido entre 2013 y 2018, a fin de arrojar luz sobre las razones de este comportamiento. En consonancia con datos de SIPRI (2019a), en este período Vietnam incrementó su gasto militar de USD 3 937 millones en 2013, a USD 5 451 millones en 2018, lo cual representa un aumento del 38 % y aumenta el gasto en términos de porcentaje de PBI desde 2014 hasta 2016. A la inversa, Malasia presentó un gasto militar en 2013 de USD 4 003 millones (representa el 1,5 % del PBI) y USD 3 208 millones en 2018 (casi el 1 % de su PBI), por lo que se produjo una disminución aproximada del 20 %<sup>5</sup>.

Se plantea como hipótesis que las variables domésticas que incorpora el realismo neoclásico, esencialmente la percepción de amenaza por parte de los gobiernos, actuaron en ambos casos como mediadores entre la presión estructural y las definiciones en términos de política exterior. A mayor amenaza percibida es

5 Durante 2015 se registró en Malasia un aumento del gasto militar, que aún representa, como en 2013 y 2014, el 1,5 % del PBI. El incremento se explica por la desaceleración de la economía china y la debilidad en los precios de los *commodities* que derivó en la devaluación del *ringgit*. Pero, a partir del 2016, el gasto militar disminuyó incluso en términos de porcentaje del PBI, y llegó al 1 % en 2018 (Cf. Parameswaran, 2016).

más probable observar comportamientos en torno al balance de poder interno y externo para responder a esta, como sintetiza la Tabla 1.

Tabla 1

*Comparación de la percepción del gobierno y el balance de poder interno en Vietnam y Malasia ante el aumento de poder de China (2013-2018)*

	VIETNAM	MALASIA
PRESIÓN ESTRUCTURAL	Aumento del poder chino en términos económicos y militares. Relación asimétrica y dependiente en términos económicos	
PERCEPCIÓN DEL GOBIERNO	Relativamente desfavorable – respuesta al nacionalismo de la sociedad civil	Favorable – respuesta a las minorías étnicas chinas y a la priorización de la relación económica
REACCIÓN	Aumento de capacidades militares	Disminución del gasto en capacidades militares – acercamiento diplomático

Nota: Elaboración propia.

Para corroborar esta hipótesis, se plantea la utilización del método de comparación controlada entre ambos casos mencionados. Luego de presentar la metodología y profundizar sobre las premisas del realismo neoclásico, se describe el ascenso de China, considerando sus capacidades económicas y militares. Seguidamente se aborda la comparación del comportamiento de Malasia y Vietnam, contextualizando sus desarrollos militares en el marco de sus creencias y percepciones sobre el gobierno de Xi Jinping como factor explicativo de sus acciones. Se finaliza planteando algunas limitaciones del análisis y futuras líneas de investigación<sup>6</sup>.

## 1. Metodología

Este artículo recurre a un diseño de alcance explicativo basado en el método comparado de “sistemas más similares”, analiza casos que son lo más similares posible en todos los aspectos, exceptuando la variable de interés, donde se espera que exista una variación como explicación de los resultados divergentes (Gerring, 2001).

6 Quienes escriben este artículo agradecen los comentarios rigurosos, detallados y pertinentes de los pares revisores y del grupo editorial de la Revista Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, Costa Rica. Sus sugerencias han ayudado a optimizar la calidad del artículo.

En lo que respecta a las variables de análisis, se considera el efecto de la presión estructural del Sistema Internacional (Variable Independiente) sobre la política exterior estatal (variable dependiente). Esta última se mide fundamentalmente a partir de la respuesta en términos de desarrollo militar interno y búsqueda de alianzas externas (balance de poder), así como el comportamiento en términos diplomáticos de ambos actores. Como propone la teoría del realismo neoclásico, se incorporan también aspectos domésticos como variable interviniente y mediadora de la relación entre ambas. Se avanza fundamentalmente sobre la dimensión de percepción de amenaza a nivel de los cuerpos gubernamentales decisores y de la población en general, así como la relación entre ambos actores a nivel interno, tomando indicadores de distintas encuestas de opinión pública y hechos de movilización social, así como declaraciones públicas de personal en puestos altos.

Sobre la selección de casos de comparación, se tomaron dos casos extremos y opuestos en términos de la variable dependiente, fueron los casos de mayor aumento y descenso en el gasto militar anual durante el período analizado en la región (además de China, que se plantea como condicionante estructural).

Además, los casos de Malasia y Vietnam cumplen con las condiciones necesarias para la comparación controlada de sistemas más similares, en tanto se equiparan en diversas variables que podrían considerarse explicativas del fenómeno en cuestión. Por un lado, ambos son miembros de la ASEAN y forman parte de la región del Sudeste Asiático, limitan geográficamente con China y están en disputa territorial en el Mar del Sur de China (Schweller, 2018).

Se asemejan también en contar con sistemas políticos con partidos dominantes: en Vietnam, el Partido Comunista está en el poder desde la fundación de la república en 1976; mientras que en Malasia gobernó la misma coalición política, el Frente Nacional, desde la independencia en 1957 hasta mayo de 2018. En cuanto al sistema económico, los dos países sostienen una economía de mercado<sup>7</sup> (Phi, 2012). En último lugar, ambos países mantienen relaciones con los Estados Unidos en términos de seguridad y defensa. Ninguna de estas características bastaría para explicar sus diferencias de comportamiento frente al ascenso de China.

Ante estas semejanzas en aspectos geográficos, políticos y económicos, se propone que son las creencias y las percepciones de amenaza como variable

7 A inicios de la década pasada, la facción más progresista del Partido Comunista de Vietnam abogó por medidas para que el país profundizara su integración en la economía global. Los acuerdos de libre comercio, tanto bilaterales como regionales, ejercieron una presión significativa sobre Vietnam para que adoptara una economía de libre mercado (Pham, 2016). Finalmente, en 2013 se otorgó carácter constitucional a la economía de libre mercado.

interviniente las que explican las diferencias de comportamiento entre los casos seleccionados, frente al fenómeno único del ascenso de China en términos económicos y militares.

El recorte temporal del análisis abarca el período comprendido entre marzo de 2013, con la asunción de Xi Jinping en China (que iguala las presiones estructurales en ambos casos), hasta mayo de 2018, cuando el Frente Nacional malayo perdió las elecciones ante el triunfo de la coalición del Pacto de Esperanza. De esta forma, se abarca la presidencia de Xi Jinping con el Partido Comunista de China, dos presidencias del Partido Comunista de Vietnam (Trương Tấn Sang y Trần Đại Quang) y el gobierno de Najib Razak del Frente Nacional en Malasia.

A continuación, se desarrolla, con mayor profundidad, el marco teórico que da lugar a las variables de estudio para luego avanzar sobre la profundización de cada una de estas.

## 2. Realismo neoclásico: Estructura y percepción

A fin de explicar cómo y por qué los actores de la región asiática han respondido de diversas maneras frente al mismo estímulo estructural, este artículo aborda un análisis desde el realismo neoclásico, evolución teórica del realismo estructural, que integra el análisis de las variables domésticas, junto con los principales postulados del paradigma realista (sistema anárquico y énfasis en actores estatales, entre otros), a fin de arrojar luz sobre las decisiones de política exterior<sup>8</sup>.

El realismo neoclásico se diferencia del realismo estructural al tomar en consideración diversas variables internas, supera la concepción del Estado como una “caja negra” (Lobell et al., 2009, p. 18), y reconoce que la política exterior de un Estado depende tanto de su poder material relativo como de otras características internas (Lobell et al., 2009). Si bien le otorga importancia a la estructura del sistema internacional y a la distribución de poder como variables independientes para explicar el comportamiento estatal en términos de política exterior, considera el proceso de política doméstica como una variable interviniente y moderadora de la relación entre ambas. Según esta corriente, la percepción de los líderes y grupos de poder puede modificar las respuestas por parte de los entes gobernantes ante los incentivos del sistema (Ripsman et al. 2016).

8 A partir del del análisis de los aportes de Thomas Christensen, Randall Schweller, William Wolforth y Fareed Zakaria, Gideon Rose identifica la existencia de una escuela de pensamiento unificada que incorpora la dimensión doméstica, junto con las consideraciones sobre la estructura, se aparta, así, de la escuela de pensamiento realista estructural, que tendía a desconocer la primera variable (Rose, 1998)

Esta escuela teórica también ha profundizado sobre la cuestión de la amenaza percibida como factor fundamental para explicar la acción de balance de poder. Para todo el paradigma realista, que tiende a interpretar la competencia por el poder en pos de la seguridad en un contexto anárquico<sup>9</sup>, el concepto de balance de poder es esencial.

**Schweller** define el balance de poder como la “creación o agregación del poder militar a través de la movilización interna o la formación de alianzas para prevenir o disuadir la ocupación y dominación del Estado por parte de una potencia o coalición externa...” (2016, p. 6). Según la teoría, en un contexto de autoayuda, a medida que un Estado aumenta su poder, otros actores del sistema internacional se sienten amenazados y tenderán a conformar una coalición que actúe como contrapeso o desarrolle políticas de movilización de recursos internos para elevar sus capacidades ofensivas o defensivas, a fin de disuadir acciones agresivas por parte de terceros. Para sobrevivir en un contexto internacional anárquico, los Estados necesariamente deben actuar de acuerdo con esta lógica.

Sin embargo, como advierte **Walt (1985)**, el poder por sí solo no es el único factor que implica una amenaza. Los Estados no forman alianzas únicamente como una respuesta al poder acumulado, sino principalmente contra un poder que es percibido como una amenaza. Una serie de factores afectan el cálculo de esta decisión: el poder agregado, la proximidad, las capacidades y las intenciones ofensivas. En primer lugar, el poder agregado comprende el total de recursos de un país: población, tecnología y capacidad industrial, poder militar, entre otros. La proximidad geográfica también es un factor importante, dado que los Estados de la región suponen una amenaza mayor que aquellos que están lejos. Un tercer factor es el poder ofensivo: es más probable que Estados que cuenten con capacidades de este tipo generen temor sobre otros actores que Estados con capacidades fundamentalmente defensivas. En último lugar, las intenciones ofensivas resultan cruciales ya que, cuanto más agresivo o expansionista sea un Estado, más probable es que provoque una coalición o alianza opuesta (**Walt, 1985**). Todas estas cuestiones son advertidas, interpretadas y ponderadas por los actores domésticos, lo que torna esencial su análisis.

9 La anarquía es la ausencia de un una autoridad central o gobierno a nivel internacional. A diferencia del interior de los Estados -que mantienen un orden jerárquico-, el estado natural del sistema internacional es la guerra o la posibilidad constante de ella, que puede estallar en cualquier momento (**Waltz, 1979**). Por lo tanto, la anarquía es entendida como un “extremo de un continuo, cuyo otro extremo está marcado por la presencia de un gobierno legítimo y competente ... Se considera que la anarquía significa no solo la ausencia de gobierno, sino también la presencia de desorden y caos” (**Waltz, 1979**, p. 47, traducción propia).

En línea con esto, la incorporación de la variable doméstica permite superar el carácter prácticamente automático de respuesta mediante balance (interno o externo) que presupone el realismo estructural ante la existencia de amenazas y la posibilidad de conflictos. En este sentido, Brooks (1997) propone una distinción entre los conceptos de posibilidad y probabilidad. Según el autor, mientras que el realismo estructural sostiene que el accionar de los Estados es moldeado ante la *posibilidad* de conflicto -lo que lleva a asumir que la inseguridad es persistente-, el realismo neoclásico plantea que los Estados (o más bien sus elites decisoras) toman decisiones basándose en la *probabilidad* percibida de una amenaza, lo que no presupone la inseguridad como una constante. De esta forma, desde el realismo neoclásico, las respuestas asumidas por los Estados dependerán de la percepción de riesgo en términos de la probabilidad de conflicto con aquellos actores que se perciben como una amenaza y no únicamente por la posibilidad (por mínima que sea) de conflicto, lo que habilita respuestas diferenciadas y no uniformes.

Este artículo propone que el realismo neoclásico provee las herramientas necesarias para explicar cómo y por qué Vietnam y Malasia han respondido, durante el período seleccionado, de manera distinta frente al mismo estímulo estructural: el aumento de poder por parte de China. A continuación, se aborda un análisis desde las variables y los conceptos planteados desde esta corriente, profundizando en el caso de la variable doméstica sobre la dimensión de la percepción gubernamental y la dimensión de la opinión pública.

### **3. El aumento de poder de China: Del poder económico al poder militar**

Los recursos económicos de un país se constituyen como la base necesaria para soportar un gran desarrollo militar. Existe una conexión entre el ascenso económico de una gran potencia y su crecimiento como poder militar relevante y, a la inversa, entre la caída a nivel económico de una gran potencia y su declive como poder militar (Mearsheimer, 2001).

Frente al actual reordenamiento económico del sistema internacional, mientras que la hegemonía norteamericana descansa actualmente sobre su supremacía militar, que le permite tener el comando de los bienes comunes: mar, espacio y aire; China ha desarrollado una estrategia de modernización militar centrada en las capacidades de “anti-acceso” y “negación de área”<sup>10</sup>, que complica la posición

10 Estas estrategias implican la limitación de la capacidad de movimiento por parte de una potencia militar competidora, en espacios cercanos al área de interés. Negar el acceso a estas áreas no supone

de los Estados Unidos en Asia. De este modo, Beijing se posiciona como una amenaza asimétrica y podría desplegar capacidades competentes para destruir la infraestructura norteamericana en la región (Rubbi, 2018).

El inicio del ascenso de China como gran potencia se fundamentó sobre el despliegue de su poder económico. En 1979 comenzó la implementación de reformas de libre mercado y la apertura al comercio exterior. Desde entonces, el país se posicionó entre las economías de más rápido crecimiento a nivel mundial (Morrison, 2014). Ante la crisis asiática en 1997, China vio la oportunidad de expandir sus compromisos con Asia y llevó a cabo una política de acercamiento mediante el fomento de vínculos comerciales y de la integración regional (Ku, 2017).

Esta política se intensificó con la asunción de Xi Jinping en 2013, cuyo gobierno demostró, a diferencia de sus antecesores, una “mayor asertividad, confianza y disponibilidad de tomar liderazgo ante el sistema internacional” (Vélez Serrano, 2018, p. 3). Mediante la doctrina del “ascenso pacífico<sup>11</sup>”, el gobierno pretende convencer al mundo de que su progreso no representa una amenaza para el orden internacional y, mientras tanto, se beneficia de un entorno favorable para su desarrollo económico (Chen y Feffer, 2009). En este marco, el mandatario chino lanzó dos iniciativas destinadas a fomentar el desarrollo del país: el plan *One Belt, One Road* (OBOR) y el plan *Made in China 2025*<sup>12</sup>. Ambos resultan un instrumento diplomático e ilustran cómo China acepta su rol en el sistema, apoyando el comercio internacional y, al mismo tiempo, manifestando su intención de adoptar un papel activo (Rocha Pino, 2020).

De acuerdo con la lógica realista, el aumento del poder económico conlleva un aumento de poder militar. En el caso de China, el objetivo de su modernización militar iniciada a mediados de 1990 consistió en transformar su enorme ejército en uno capaz de ganar conflictos de corta duración y alta intensidad en su propia periferia, contra adversarios con fuerzas altamente modernizadas. Los motivos que influyen en la modernización de las fuerzas militares de China son

---

una proyección de poder por sí misma, sino que pretende la limitación o incluso la anulación de la capacidad de acceso del otro (Battaleme, 2015)

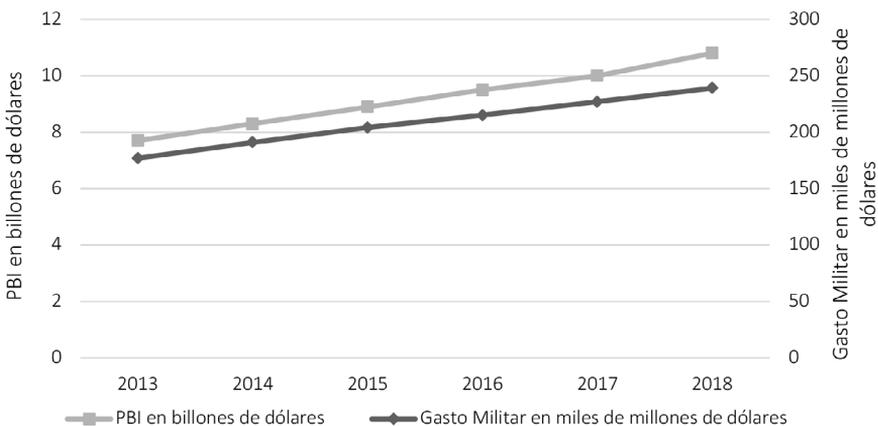
- 11 El término hace referencia a un proceso en que el Estado en crecimiento se adapta a las reglas y estructuras del sistema internacional, al tiempo que las otras potencias se acomodan en torno a los nuevos cambios que produce. Esto implica que el país en ascenso logra obtener ganancias, tanto materiales como de estatus, sin generar grandes hostilidades con las otras potencias (Buzan y Cox, 2013).
- 12 A fines de 2013, Xi Jinping anunció la construcción del cinturón económico “One Belt, One Road”, proyecto de infraestructura que pretende conectar las regiones fronterizas de China con los países de la región, con la finalidad de fortalecer la integración económica y favorecer el desarrollo (Cai, 2017). Dos años después, el gobierno lanzó el plan “Made in China 2025”, un programa de autosuficiencia que establece diez industrias clave para el país, en las que se espera que las empresas nacionales controlen hasta el 80 % del mercado interno y planteen su proyección internacional (Economy, 2018).

la necesidad de garantizar el acceso a recursos naturales, las disputas territoriales con países vecinos y, a nivel interno, la necesidad de mantener la cohesión y prosperidad económica (Chen y Feffer, 2009).

China cuenta con disputas marítimas y territoriales: reclama su soberanía sobre más del 80 % del Mar del Sur de China, abarcando aguas que también son reclamadas por Vietnam, Malasia, Filipinas, Brunéi e Indonesia; está en disputa con Japón en el Mar Oriental de China, y con Taiwán por tensiones en la frontera y, de forma más general, por el reconocimiento del principio de “una sola China”. Las disputas territoriales juegan un papel clave en el pensamiento geopolítico, que lleva al país a promover el aumento del gasto militar, con el fin de impulsar y defender estos reclamos (Chen y Feffer, 2009).

Por otro lado, resulta fundamental que un Estado cuente con una población de considerable magnitud, ya que posibilita y promueve el dinamismo económico y, en consecuencia, la riqueza. Aunque no supone un factor determinante, una gran población constituye un factor que condiciona la construcción de fuerzas militares (Mearsheimer, 2001). China cuenta con esta ventaja dado que tiene 1 393 millones de habitantes, es el Estado más poblado del orbe (Banco Mundial, 2019b), lo que contribuye a la confirmación de uno de los ejércitos más grandes del mundo. Si bien Beijing aún tiene escaso margen de maniobra para intervenir en conflictos por fuera de su región, está más que capacitada para la defensa de sus intereses en el ámbito cercano (Rubbi, 2018).

Figura 2  
*Evolución del PBI y gasto militar de China desde 2013 a 2018*



Nota: Elaboración propia a partir de datos de Banco Mundial (2019) y SIPRI (2019).

Como se nota en la Figura 2, el gasto militar de China está ligado al crecimiento económico: en 2013 China presentó un PBI<sup>13</sup> de 7,7 billones de dólares y alcanzó los 10,8 billones para 2018 (Banco Mundial, 2019a), mientras que su gasto militar aumentó durante este período de 179 mil millones de dólares en 2013 a 249 mil millones en 2018. De este modo, el gasto militar se mantuvo en forma estable con respecto al desarrollo económico, siempre cerca del 2 % del PBI anual<sup>14</sup> (SIPRI, 2019a). Sin embargo, en relación con el gasto militar global, el porcentaje del gasto militar chino creció de forma significativa, en 2008 fue del 5,8 %, y alcanzó ya el 13 % en 2017 (SIPRI, 2018a).

La modernización de las fuerzas militares implicó que el Ejército Popular de Liberación se convirtiera en la fuerza militar más potente de Asia, capaz de obstaculizar maniobras militares de Estados Unidos ante las disputas en la región (Storey, 2018).

Ante este escenario, que generó presiones estructurales y se podría haber configurado como una amenaza a la seguridad estatal de sus vecinos, los actores de la región han respondido de forma diversa, en tanto sus comportamientos se vieron condicionados por lineamientos internos. A continuación, se desarrolla la comparación entre los casos de Vietnam y Malasia, a fin de dar cuenta de esta perspectiva.

#### **4. El caso de Vietnam: Balance interno ante el aumento de poder de China**

La relación entre China y Vietnam es considerada una relación definitoria para la política regional del Sudeste Asiático. Con el fin de la Guerra de Vietnam, las relaciones entre ambos Estados se vieron deterioradas y comenzaron las disputas territoriales por el Golfo de Tonkin y por el Mar del Sur de China y llevaron al ataque chino a Vietnam en 1979. En 1991 se normalizaron las relaciones y, a partir de entonces, se caracterizaron por dos tendencias contradictorias: por un lado, se produjo un aumento de cooperación en el ámbito político, cultural, económico y militar; por el otro, se mantuvo la disputa territorial (Amer, 2004).

Las relaciones entre ambos países han sido históricamente asimétricas, independientemente de si han sido hostiles, amistosas o neutrales (Womack, 2006);

13 Todas las cifras referentes al PBI son expresadas en dólares norteamericanos constantes de 2010.

14 Si bien China anuncia públicamente su presupuesto militar, analistas externos consideran que tiende a subestimar sus gastos militares, por lo que los datos provistos por SIPRI no se conciben con los oficiales (Chen y Feffer, 2009)

Vietnam ha debido mantenerse al tanto de la política exterior y la política doméstica de China para evaluar los costos y oportunidades de converger o disenter con el país (Nguyen, 2016). Esta asimetría es clara en materia económica. Dado que China ha sido por mucho el mayor socio comercial de Vietnam durante años, el crecimiento económico vietnamita no puede sostenerse sin la relación con Beijing (Toai y Ghimire, 2018).

Por otro lado, la liberalización económica de Vietnam y el crecimiento de su PBI desde la década de 1990, además de una exitosa integración en el mercado global y una estrategia orientada a la exportación, le otorgaron al país la oportunidad de incrementar y perfeccionar sus capacidades militares (Tran, 2018). De este modo, durante los años 2013-2018 Vietnam presentó un crecimiento económico sostenido. En 2013 su PBI fue de 136 mil millones de dólares, alcanzando en 2018 los 187 mil millones de dólares, un crecimiento del 37 % (Banco Mundial, 2019a). A su vez, el rápido crecimiento económico de Vietnam se vio acompañado de un incremento en el gasto militar de un 38 %. Para 2013 destinaba casi 4 mil millones de dólares al gasto militar, y alcanzó los 5 mil millones y medio en 2018.

De acuerdo con el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS, 2018), el aumento del gasto militar durante este período -incluso en términos del PBI- fue llevado a cabo con el fin de disuadir la presión de Beijing en las disputadas Islas Spratly en el Mar del Sur de China. Para 2013, la cifra era del 2,2 % del PBI, alcanzó en 2015 y 2016 al 2,4 % (SIPRI, 2019a). Además, el desarrollo militar se observa también en la importación de armas, que aumentó de manera notable: entre 2007 y 2011, Vietnam se ubicaba en el vigésimo noveno puesto en el ranking de importadores de armas a nivel global, y pasó a ser el décimo en el período 2012-2018 (SIPRI, 2018b). Es importante considerar que a partir de 2014 Vietnam comienza a converger con los Estados Unidos en asuntos estratégicos, lo que culmina en 2016 con el levantamiento del embargo de armas a Vietnam (Shoji, 2018).

La primera fase de la modernización militar de Hanói comenzó a mediados de la década de 1990, con la adquisición de plataformas navales y aéreas como respuesta a la disputa en el Mar del Sur de China. La segunda fase inició en 2006 con un programa que, mediante acuerdos con diversos países, pretendió modernizar la industria de la defensa nacional y desarrollar capacidades logísticas en el Mar del Sur de China (Thayer, 2018, p. 431).

China supone, en términos de Walt (1985), una amenaza para Vietnam. En primer lugar, en cuanto poder agregado China posee amplias ventajas militares, además de ventajas en términos económicos, territoriales y demográficos. A

esto se suma la amenaza por la proximidad geográfica, evidenciada en la disputa sobre los territorios de su Mar del Sur. Por otra parte, ciertamente China cuenta con capacidades ofensivas que pueden atentar contra la seguridad de Vietnam, que representa la mayor amenaza a sus intereses marítimos. Cabe destacar que, si bien China no es el único Estado que reclama una porción del territorio, las capacidades navales de los demás resultan limitadas, por lo que no suponen una amenaza creíble para Vietnam (Wu, 2019).

Como la capacidad naval vietnamita resulta asimétrica en comparación con China, su modernización militar se centra en el desarrollo de capacidades de antiacceso y negación de área, lo cual apunta a evitar, eventualmente, el acceso de Beijing a sus aguas territoriales (Karim y Chairil, 2016). Aunque Vietnam no puede equilibrar el poder de China, sus recientes adquisiciones de aviones de combate Su-30MK2 y nuevas capacidades de defensa aérea podrían generar cierto nivel de disuasión (IISS, 2018; Wu, 2019). No obstante, aun considerando la modernización y el incremento en el gasto militar, la brecha entre los recursos materiales de China y Vietnam es muy amplia, principalmente en cantidad y nivel tecnológico de sus aviones de combate, buques y submarinos.

Se puede asumir una relación causal entre el aumento de poder de China y el incremento militar de Vietnam, pero no hay consenso entre la academia al respecto: la modernización militar vietnamita puede enmarcarse dentro de una tendencia regional, o ser entendida como una combinación de su propio desarrollo económico y de la asertividad china (Strasakova, 2017; Tran, 2018). Para Karim y Chairil (2016), Vietnam es el único Estado del Sudeste Asiático que declaró que su incremento militar y acumulación de armas se debe a la acumulación naval de China.

En 2016, en el marco del 12º Congreso Nacional del Partido Comunista de Vietnam, el Ministro de Defensa General Ngo Xuan Lich expresó que “Vietnam enfrentará varios desafíos y dificultades dado que se espera que la situación en el Mar del Este de Vietnam [o Mar del Sur de China] se intensifique, requiriendo más esfuerzos para construir y defender la nación” (Tuoi Tre News, 2016). En esta ocasión también afirmó la voluntad del país de “fortalecer la formación de un ejército oficial, de élite y moderno con altas sinergias y preparación para el combate, que será la fuerza fundamental en la defensa nacional” (Tuoi Tre News, 2016). De este modo, el ministro señaló que el país enfrentaría varios desafíos por una posible intensificación en el conflicto en el Mar del Este de Vietnam (Tran, 2018). Esta declaración advierte que el gobierno de Vietnam podría responder a las acciones asertivas de China con un incremento en su gasto militar.

Tran (2018) enmarca la postura de Vietnam desde 1990 hasta 2010 en el concepto de *hedging*, un comportamiento que responde a la estrategia de maximizar su autonomía mediante un incremento de la defensa, y al mismo tiempo mantener buenas relaciones con los grandes poderes. Sin embargo, el creciente comportamiento agresivo de Beijing -a partir de 2010 y que se incrementa en 2014- ha presionado a Vietnam para que implemente una estrategia de equilibrio de poder más agresiva.

## Percepción del gobierno vietnamita y el rol de la opinión pública

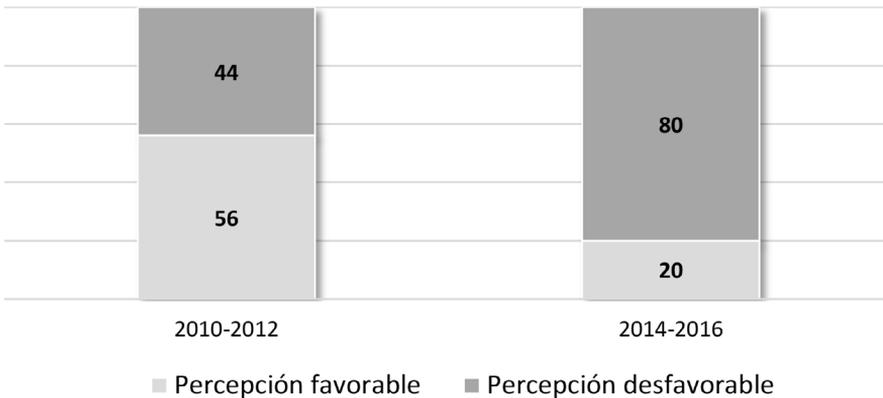
La formación de percepciones entre ambos países es definida por la memoria histórica, la política doméstica y el contexto internacional (Nguyen, 2016). El conflicto marítimo juega un papel crucial en el refuerzo de su tradicional percepción de China como una potencia agresiva, expansiva y revisionista (Strasakova, 2017). Es importante resaltar que, a pesar de que Vietnam y China son ideológicamente similares, el factor del comunismo no actuó como un componente positivo en la constitución de la percepción del gobierno y de la sociedad civil respecto de China. Al respecto, Walt (1990) afirma que la ideología no resulta determinante para las relaciones bilaterales y, de hecho, su alcance entre las superpotencias y sus aliados suele ser bastante limitado.

Con anterioridad al 2012 ya se producían en Vietnam algunas protestas espontáneas anti-China en el país, pero eran sofocadas por el gobierno (BBC, 2011). A partir de esa fecha se intensificaron las manifestaciones contra China en distintas ciudades y, cuando en mayo de 2013 China desplegó una plataforma petrolera en una zona disputada en el Mar del Sur de China, el gobierno resolvió permitir las protestas en contra de China (South China Morning Post, 2014).

Por otro lado, si bien el reclamo chino sobre el Mar del Sur de China no tiene validez a nivel internacional -ya que el Tribunal Internacional de La Haya rechazó sus reclamos en 2016-, Beijing insiste e incluso coloca al Mar Meridional como propio en todos sus mapas y pasaportes (Beckley, 2017). Ante esta situación, una parte del funcionariado vietnamita se negó a sellar los nuevos pasaportes, calificándolos como temporalmente inválidos (BBC, 2012). En este marco, las tensiones tanto en la población vietnamita como en la china aumentaron: en 2016 las pantallas de dos aeropuertos de Vietnam fueron hackeadas para mostrar mensajes con críticas a los reclamos del país en el Mar del Sur de China, como respuesta Vietnam acusó a un hacker chino como responsable (BBC, 2016).

Datos del proyecto de *Asian Barometer Survey* otorgan una comparación de la opinión pública de Vietnam respecto a China en dos períodos temporales: como se aprecia en la Figura 3, entre 2010 y 2012, el 56 % de la población de Vietnam calificó la influencia de China en su país como positiva. Mientras tanto, durante 2014 y 2016, la percepción favorable hacia China cayó al 20 % del total (Chu y Chang, 2017). El aumento en la percepción desfavorable hacia China estuvo vinculado con la escalada de conflicto en mayo de 2014 en el Mar del Sur de China, cuando una empresa china desplegó una plataforma petrolera dentro de la zona económica exclusiva de Vietnam. En el mismo mes, un barco pesquero de Vietnam fue hundido cerca de la plataforma petrolera china en las Islas Parcel, luego de ser embestido por un barco chino; ello aumentó aún más las tensiones.

Figura 3  
*Percepción de la población de Vietnam hacia China entre 2010-2012 y 2014-2016 (%)*



Nota: Chu y Chang (2017). *Battle for Influence: Perceptions in Asia of China and the US*.

La escalada de violencia intensificó los sentimientos nacionalistas y anti-China en la población (Cotillon, 2017; Tran, 2018). Días después del incidente, el gobierno de Vietnam autorizó las manifestaciones contra China (una acción inusual para un país intolerante a las protestas de la disidencia) y provocó que decenas de miles de vietnamitas salieran a las calles en las ciudades más importantes del país. Las protestas fueron espontáneas, de naturaleza *ad hoc* y resultaron ampliamente cubiertas por los medios de comunicación estatales (South China Morning Post, 18 de mayo de 2014). Si bien el movimiento inició de manera pacífica, posteriormente se intensificó cuando manifestantes comenzaron

a quemar empresas chinas para mostrar su descontento. El gobierno solo tomó medidas para restablecer el orden cuando las manifestaciones se tornaron violentas (Kurlantzick, 2015; *South China Morning Post*, 16 de mayo de 2014).

Ante estos hechos, el creciente nacionalismo anti-China implicó un desafío al liderazgo del gobierno de Vietnam, que resolvió emitir una serie de declaraciones oficiales y conferencias de prensa para denunciar la usurpación de China. El primer ministro de Vietnam declaró que la acción extremadamente peligrosa ha amenazado directamente la paz, estabilidad, seguridad y libertad de navegación en el Mar del Este (*Ministerio de Relaciones Exteriores de Vietnam*, 2014a). Asimismo, tanto los acontecimientos en el Mar del Sur de China como las posteriores declaraciones de Vietnam fueron ampliamente cubiertas por los medios estatales de Vietnam. El número de declaraciones oficiales e informes de estos ilustran la importancia que el gobierno atribuyó a la disputa (Cotillon, 2017).

El sentimiento anti-China en Vietnam no solo se vinculó con la disputa marítima sino también con motivos económicos. La participación de China en proyectos en Vietnam en el sector recursos y energía ha sido polémico, y los medios nacionales han dado expresión a la desconfianza de la población hacia los intereses económicos de Beijing. Asimismo, otra área de preocupación en la población giró en torno al hecho de que las empresas chinas en Vietnam tienden a importar mano de obra china en lugar de contratar personal local (Morris Jung y Van Min, 2017). La combinación de estos factores dio lugar a una creciente retórica anti-China en la sociedad vietnamita, que se observó también en mensajes nacionalistas en las redes sociales (Cotillon, 2017).

Ante esta situación, el gobierno de Vietnam debió enfrentarse a un equilibrio entre lo nacional y lo internacional. A nivel doméstico, la población presionó al gobierno para que se mostrara firme ante el conflicto marítimo y buscara medios efectivos para salvaguardar la integridad territorial. Pero internacionalmente, Vietnam pretendió evitar que se agravara la situación mediante la adopción de un enfoque de conciliación con China, al considerar su rol como socio económico y su importancia geopolítica. Esta postura fue cuestionada e incluso calificada como una “subordinación” hacia Beijing (Strasakova, 2017, p. 8). Sin embargo, a partir del aumento de las tensiones en 2014, Hanoi hizo un giro significativo hacia una política de alianzas para contrarrestar la superioridad militar y creciente asertividad china. Para esto, trató de fortalecer las alianzas militares y de seguridad con Filipinas, Japón y Estados Unidos (Cotillon, 2017).

En términos oficiales, Vietnam y China mantuvieron una relación de compromiso mediante canales diplomáticos, militares y entre los respectivos partidos, con el objetivo de controlar las tensiones por la disputa territorial. Asimismo,

los encuentros entre altos mandos de ambos países fueron frecuentes (Ton, 2018). Sin embargo, a nivel interno la situación fue distinta: tanto el gobierno de China como de Vietnam han celebrado conferencias de prensa nacionales para referirse a incidentes en el Mar del Sur de China, donde cada cual acusa a su contraparte. Pero ninguno de los dos realizó conferencias con el objetivo de anunciar avances positivos en las relaciones bilaterales (Kurlantzick, 2015).

Dado que China tiene un rol preponderante en la región y resulta un socio clave para sus intereses económicos, el gobierno vietnamita resolvió acomodarse a los fines de Beijing para sus propios beneficios, pero apuntando a no ser percibido como “pro-China” (Hung, 2018). Se puede considerar que la escalada del conflicto en el Mar del Sur de China, junto con el cambio en la opinión pública de la sociedad vietnamita, moldearon la percepción del gobierno de Vietnam respecto a China. Por lo tanto, un motivo que impulsó a Hanói a recurrir al balance interno de poder es la creciente tendencia negativa de la opinión pública ante las políticas expansionistas de China. Vietnam procuró mantener buenas relaciones con China, a medida que incrementaba su poder militar, pero viró hacia una estrategia de balance de poder más convencional a partir de 2014, con la intensificación del conflicto marítimo.

## 5. El caso de Malasia: La ausencia de balance interno

Malasia comparte las tensiones con Vietnam y demás países de la región por el conflicto en el Mar del Sur de China. Además, cabe destacar, durante la guerra fría China apoyó la insurgencia del Partido Comunista de Malasia que intentó derrocar al gobierno nacional (Sun, 2016). Siguiendo la lógica del realismo estructural, estos factores deberían haber impulsado a Kuala Lumpur a considerar el aumento de poder de China como una amenaza y a buscar restaurar el equilibrio de poder. Pero no fue así. De hecho, Malasia fue uno de los Estados que presentó menor gasto militar en la región asiática, pues mostró un descenso en los últimos años, a pesar de su creciente desarrollo económico. De 2013 a 2018, su gasto militar disminuyó casi un 20 %, incluso en términos de porcentaje de PBI: para 2013 destinaba un 1,5 % del PBI en gasto militar, mientras que para 2018 la cifra descendió a poco menos del 1 % (SIPRI, 2019a).

La percepción de los gobiernos malayos parece ser el factor fundamental que explica este particular comportamiento. En el período previo, desde 1990 hasta 2012, las declaraciones de sus líderes reflejaron un bajo nivel de percepción de amenaza con respecto a Beijing, aun considerando su aumento de capacidades materiales (Kuik, 2013). Por otro lado, Malasia presenta, al igual que Vietnam,

una relación cooperativa con los Estados Unidos. La cooperación bilateral se intensificó en términos de defensa, pero el gobierno malayo actuó de una manera extremadamente discreta, insistiendo en que no estaba totalmente alineado militarmente con el país (Kuik, 2015).

Con poco más de 30 millones de habitantes y una economía de aproximadamente el 0,4 % del PBI mundial (Banco Mundial, 2019a), Malasia es un país relativamente pequeño. No obstante, desde su independencia en 1957, presentó un historial de desarrollo económico distintivo y exitoso que llevó a un cambio estructural<sup>15</sup>(Hill, 2012). Para Malasia, la seguridad se puede garantizar mediante el fomento del desarrollo de la región asiática en todos los aspectos. Si bien nunca ha sido un país que se haya inclinado hacia la fuerza militar, no significa que haya descuidado su desarrollo en defensa. Al contrario, su desarrollo militar siempre se movió junto a otros aspectos del crecimiento de la nación (Keling et al, 2011, p. 181). Su gasto militar en defensa se duplicó desde el 2000, cuando emprendió una serie de programas de adquisición de gran valor como la compra de tanques de batalla, lanzacohetes múltiples, aviones de combate y submarinos (Kaplan, 2014).

Asimismo, la transferencia de armas a Malasia aumentó, desde 2002-2006 hasta 2007-2011, casi un 300 %, por lo que el país se convirtió en uno de los mayores compradores de armas del Sudeste Asiático según el SIPRI. Esta modernización se vio impulsada por requisitos de seguridad, como la protección de la zona económica exclusiva en las aguas circundantes y el aumento de actividades en el Mar del Sur de China. Para Kaplan (2014), a diferencia de Vietnam, el proceso de modernización militar de Malasia no ha sido una expresión de nacionalismo. Esto se debe, en gran parte, al carácter multicultural de la sociedad malaya, lo cual provoca que no exista una sola identidad nacional. Estas tensiones étnicas al interior del país subvirtieron el desarrollo de un sentimiento nacionalista.

Al igual que en el caso de Vietnam, Malasia presenta cierta dependencia económica con China, por lo que también se puede calificar su relación como asimétrica. China es el mayor socio comercial de Malasia, mientras que Malasia es el mayor socio comercial de China en la ASEAN. Por lo tanto, la relación económica ha sido beneficiosa para ambas partes (Lean, 2016). Además, de acuerdo con datos provistos por la CIA, en 2017 el 20,6 % de la población malaya es de etnia china, por lo que se puede relacionar la importancia que Malasia le otorga a China con cuestiones étnico-culturales (Central Intelligence Agency, 2020).

15 Con cambio estructural se hace referencia a la gran transformación económica del país, que supuso el cambio de una economía basada en recursos (con el caucho y estaño como los sectores dominantes para la exportación), a la producción manufacturera a gran escala. En comparación a 1970, la agricultura se redujo a un tercio, mientras que el sector industrial casi se duplicó (Hill, 2012).

Por otro lado, un objetivo del gobierno de Najib consistió en atraer más inversiones chinas, además de fortalecer los lazos comerciales (Lean, 2016). Malasia es el país más receptivo de Asia respecto a la participación en OBOR: desde 2013, Malasia se convirtió gradualmente en un foco de la diplomacia de Beijing, debido a su ubicación estratégica entre los océanos Índico y Pacífico (Kuik, 2017). Asimismo, el acercamiento hacia China por parte de Malasia puede ser entendido como una consecuencia del aumento de la inversión china en el país y de las expectativas favorables respecto a la iniciativa OBOR (Rinehart, 2015).

En consideración de lo anterior, se puede interpretar la relativa dependencia económica de Malasia respecto a China como un factor explicativo de que Malasia no recurra a una estrategia de equilibrio de poder, aun manteniendo conflictos territoriales. No obstante, el caso de Vietnam ilustra justamente lo contrario: al igual que Malasia, es un país sensible económicamente al comportamiento chino, y cuyo crecimiento económico no se puede sostener sin la potencia. Pero esta dependencia económica no impide que Vietnam recurra a una estrategia de balance de poder. Por lo tanto, la relación entre la dependencia económica y el balance de poder no es lineal, sino que está mediada por el factor de la percepción de los respectivos gobiernos, que provoca que consideren -o no- a China como una amenaza para sus intereses.

Por otro lado, en 2015 la economía de Malasia experimentó una recesión significativa debido a una combinación de factores globales y nacionales, donde el más importante a nivel interno es el suceso del fondo de inversión estatal (Malaysia Development Berhad (IMDB)). Este consistió en un escándalo por la acusación del primer ministro Najib, en principio por mala administración de los fondos y, posteriormente, por corrupción (Parameswaran, 2016). Ante esto, un motivo del descenso del gasto militar pudo haber sido el esfuerzo de Malasia por reducir el déficit presupuestario y la deuda pública (SIPRI, 2019b). Pero la posterior recuperación económica no tuvo aparejada un nuevo incremento de este gasto, que incluso disminuyó en términos de porcentaje del PBI (Banco Mundial, 2019a; SIPRI, 2019a).

De esta manera, al igual que Vietnam antes de 2014, Malasia recurrió a una política exterior de *hedging* que involucró tanto a Estados Unidos como a China. La estrategia supuso no tomar partido entre las potencias y fue desarrollada, en primer lugar, con el objetivo de protegerse contra la potencial amenaza que podría resultar de China. En segundo término, se consideraron el peligro de conflicto y las preocupaciones domésticas asociadas a un gran poder como autoridad (Kuik, 2016; Rinehart, 2015).

## Percepción del gobierno malayo: Etnia y legitimidad

El aumento de poder de un Estado y la concepción por parte de otro Estado como una amenaza no resulta automático. Malasia no se enfocó, en términos de Brooks (1997), en la *posibilidad* de conflicto con China, sino que se basó en la *probabilidad*, permitiendo el desarrollo de otras cuestiones además de la seguridad. De este modo, la reacción de Malasia ante la *probable* amenaza de China en el Mar del Sur de China implicó el fomento de medidas pacíficas como la negociación, mediación y diplomacia (Alatas, 2016).

Asimismo, como se mencionó anteriormente, la asimetría de poder y la proximidad geográfica no tienen una lógica inherente propia: de acuerdo con el realismo neoclásico, los motivos que provocan que Estados más pequeños teman o se vean atraídos a un Estado en ascenso resultan de una combinación de factores domésticos. En el caso de Malasia, el factor étnico adquiere importancia considerable al momento de explicar las relaciones con China, dado que las minorías chinas son un segmento fuerte de la política nacional (Rinehart, 2015; Alatas, 2016).

Con la conformación de la coalición del Frente Nacional en 1973, se produjeron cambios políticos que limitaron el papel de las etnias no malayas en la vida política del país. Para equilibrar la situación, Najib llevó a cabo una política de acercamiento con China buscando estabilizar las relaciones entre los chinos y los malayos del país, además de controlar la insurgencia comunista en Malasia (Bakar, 2005). De esta manera, la legitimidad del Frente Nacional descansó, en cierta medida, en el gobierno chino. Por lo tanto, líderes sucesivos de la coalición (desde 1981 con Mahathir, Abdullah y hasta Najib en mayo de 2018) adoptaron una política pragmática hacia China y, por extensión, a las disputas marítimas. Esta política pragmática también fue impulsada por el deseo de maximizar los beneficios económicos y comerciales con China (Kuik, 2015).

En este punto se diferencia con Vietnam: mientras que en Malasia el 20,6 % de la población es de etnia china, en Vietnam el porcentaje resulta inferior al 1 % (Central Intelligence Agency, 2020). Asimismo, según datos del Asian Barometer Survey, en el periodo 2014-2016, el 75 % de la población de Malasia consideró la influencia de China como positiva para su país. La cifra contrasta altamente con el caso de Vietnam, donde tan solo el 20 % de su población la calificó como positiva (Chu y Chang, 2017).

Respecto a las relaciones económicas de Malasia con China, hubo visiones críticas por parte de la oposición y de grupos socioeconómicos del país que cuestionaron el marcado interés de Malasia de formar parte de OBOR. Kuik (2017),

lo cual sugiere que el interés en participar en la iniciativa se puede haber debido a una estrategia desesperada de supervivencia del primer ministro Najib luego del escándalo de IMDB. No obstante, la oposición planteó que la oleada de inversión china podría eventualmente socavar la soberanía nacional, dado que China adquirió activos estratégicos como la tierra y los puertos (Kuik, 2017).

Del mismo modo, si bien Malasia tiene intereses económicos en el Mar del Sur de China, sus reclamos no han sido tan frecuentes como otros Estados (Rinehart, 2015). En contraposición a Vietnam, Indonesia y Singapur, cuyos gobernantes plantearon la necesidad de garantizar el equilibrio de poder ante el crecimiento chino, los líderes de Malasia se refieren al auge de esta gran potencia como un “desafío” y no como una amenaza (Kuik, 2015). Además, en el conflicto marítimo, Malasia recurrió a una “diplomacia silenciosa”: a pesar del aumento de las actividades chinas en aguas disputadas, el gobierno evitó informar al respecto a su población (Kreuzer, 2016). Asimismo, el gobierno malayo emitió protestas diplomáticas que se mantuvieron inicialmente confidenciales, aunque eventualmente las noticias aparecieron tanto en medios chinos como internacionales (Kreuzer, 2016).

En torno a esto, Kaplan (2014) sostiene que Malasia no concibe ningún país como una amenaza, lo que tiende a diluir el sentimiento nacionalista en el país. Esto puede ser un factor que explique por qué, a diferencia de Vietnam, Malasia no concibe a China como una amenaza. Sin embargo, hay que considerar que durante el período estudiado tuvieron lugar distintos acontecimientos en la política doméstica de Malasia, como la crisis económica de 2015 y el escándalo de corrupción de IMDB, que desviaron la atención sobre las amenazas externas.

Al considerar el conflicto como una *probabilidad*, el gobierno malayo permitió desarrollar otro tipo de relaciones con China, evitando entender la seguridad como el factor más urgente y teniendo en cuenta el factor étnico y la legitimidad que otorgaba el mero hecho de mantener buenas relaciones con Beijing. En ocasiones se intentó ocultar a su población los conflictos marítimos a partir de una diplomacia silenciosa. Mediante una política de *hedging*, el Frente Nacional enfatizó las oportunidades de converger con China, minimizando los desafíos de su creciente poder (Kuik, 2015). En el caso de Malasia, a pesar de las presiones externas, fueron los factores sociales domésticos y la propia dinámica de la política interna los que definieron los lineamientos de su política exterior.

## Conclusiones

Ante el aumento de poder de China, tanto en términos económicos como militares, el realismo estructural predeciría que los Estados de Asia tenderían al equilibrio de poder, para lo cual aumentarían su propio gasto militar. Sin embargo, esto no sucedió en todos los países de la región, lo cual plantea un interrogante sobre la teoría. Entre 2013 y 2018, por ejemplo, Vietnam y Malasia asumieron respuestas diferentes ante el aumento de poder de China; el primero aumentó su gasto militar un 38 %; el segundo disminuyó el suyo casi un 20 %, incluso en proporción a su PBI (SIPRI, 2019a). Este artículo avanzó sobre las razones de tal comportamiento mediante un estudio comparado de ambos casos, profundizó sobre el rol de las creencias y percepciones de los gobiernos como variable mediadora y planteó como hipótesis una fuerte incidencia de estos factores por sobre las presiones estructurales en el desarrollo de la política exterior.

Según los datos analizados, en el caso de Vietnam la hipótesis planteada fue corroborada, aunque con ciertos matices y no de la forma esperada: desde 2013 a 2018 se produjeron encuentros frecuentes entre los respectivos gobiernos, que generalmente mantuvieron una relación comprometida en distintos niveles de interacción y en canales diplomáticos y militares, como una manera de controlar las tensiones por la disputa en el Mar del Sur de China (Ton, 2018). Sin embargo, las buenas relaciones entre altos mandos del gobierno no se reflejan a nivel social: existe una creciente tendencia negativa de la opinión pública de Vietnam respecto a Beijing, principalmente a partir del incidente del 2014 en el Mar del Sur de China. A raíz de este hecho se intensificaron las protestas masivas contra China en distintas ciudades del país, que acrecentaron, ampliamente, el nacionalismo y el sentimiento anti-China en la sociedad vietnamita (Tran, 2018).

El Partido Comunista de Vietnam debió enfrentarse a un dilema entre los intereses domésticos e internacionales: si bien a nivel interno la población instó al gobierno para que se mostrara asertivo y presionara en la disputa con Beijing, el gobierno vietnamita adoptó un enfoque de conciliación con China (Strasakova, 2017), procurando no ser percibido por su población como “pro-China” (Hung, 2018). En este sentido, la creciente tendencia negativa de la opinión pública respecto del comportamiento de China en el Mar del Sur de China es un factor que motivó al Partido Comunista de Vietnam hacia ejercer cierto grado de balance de poder. El histórico y creciente nacionalismo de la sociedad vietnamita y las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil, ambas variables de carácter doméstico, también se constituyeron como un factor explicativo.

Por otro lado, en el caso de Malasia, se corroboró la hipótesis planteada: el gobierno malayo, influenciado sobre sus percepciones, distinguió entre la

*probabilidad y posibilidad* de conflicto (Brooks, 1997), considerando a China como una amenaza poco *probable*, lo que le permitió centrarse en otras cuestiones. El Frente Nacional reflejó la voluntad política de priorizar la relación económica con China por sobre otros asuntos, evitando considerar la seguridad como el factor más urgente. De este modo, Malasia utilizó una política de *hedging* (al igual que Vietnam hasta 2014), que implicó no tomar partido entre China y Estados Unidos (Kuik, 2015).

Asimismo, el gobierno de Malasia debió considerar el factor étnico: las minorías étnicas chinas son un segmento fuerte de la política nacional, dado que históricamente China tiene un rol fundamental para el Frente Nacional de Malasia. La coalición obtenía legitimidad por el solo hecho de mantener relaciones cordiales con China. Frente a esto, en ocasiones el gobierno de Malasia intentó ocultar a la población los acontecimientos en el Mar del Sur de China mediante una estrategia de diplomacia silenciosa, que procuraba mantener las protestas diplomáticas en confidencialidad, para evitar una reacción hostil de su población (Kreuzer, 2016).

En los casos analizados, las distinciones en los factores étnicos y políticos de carácter doméstico resultaron fundamentales en el planteo y desarrollo de su política exterior. Abrir la “caja negra” del Estado mediante las herramientas teóricas del realismo neoclásico permite explicar sus diferentes comportamientos ante la presión sistémica de la estructura internacional.

En suma, el realismo neoclásico se presenta como un marco adecuado para explicar los casos analizados y resolver las incógnitas no resueltas por el realismo estructural en su vertiente original. Frente a esto, como futuras líneas de investigación, se sugiere dar continuidad al estudio de la interacción entre las presiones del sistema y las condiciones domésticas de los Estados en otros contextos y ámbitos temporales. Cabe preguntarse, en este sentido, qué sucederá en Malasia luego de la derrota del Frente Nacional y con la asunción de la coalición del Pacto de Esperanza respecto al poderío de China.

## Referencias

- Alatas, S. M. (2016). The South China Sea and Energy Security: Malaysia's Reaction to Emerging Geopolitical Reconfigurations. *African and Asian Studies*, 15(1), 33-52.
- Amer, R. (2004). Assessing Sino-Vietnamese Relations through the Management of Contentious Issues. *Contemporary Southeast Asia*, 26(2), 320-345.

- Bakar, I. A. (2005). Malaysian perceptions of China. *Historia Actual Online*, 7, 93-105.
- Banco Mundial (2019a). *PBI (US\$ a precios constantes de 2010)*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD>
- Banco Mundial (2019b). *Población, total*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/sp.pop.totl>
- Battaleme, J. (2015). *Cambiando el status quo de la geopolítica internacional: El acceso a los espacios comunes y las estrategias de negación de espacio y antiacceso*. <https://repositorio.uade.edu.ar/xmlui/handle/123456789/6367>
- BBC (2011). South China Sea: Vietnamese hold anti-Chinese protest. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-13661779>
- BBC (2012). Vietnam refuses to stamp new Chinese passports over map. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-asia-20491426>
- BBC (2016). South China Sea: Vietnam airport screens hacked. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-asia-36927674>
- Beckley, M. (2017). The Emerging Military Balance in East Asia. How China's Neighbors Can Check Chinese Naval Expansion. *International Security*, 42(2), 78–119.
- Brooks, S. G. (1997). Dueling Realisms. *International Organization*, 51(3), 445-477.
- Buzan, B., y Cox, M. (2013). China and the US: Comparable cases of 'peaceful rise'? *The Chinese Journal of International Politics*, 6(2), 109-132.
- Cai, P. (2017). Understanding China's belt and road initiative. *Lowy Institute for International Policy*, 1-22.
- Central Intelligence Agency. (2020). *The World Factbook*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>
- Chen, S., y Feffer, J. (2009). China's military spending: soft rise or hard threat? *Asian Perspective*, 33(4) 47-67.
- Chu, Y., y Chang, Y. (2017). Battle for Influence: Perceptions in Asia of China and the US. *Global Asia*, 12(1), 104-111.
- Cotillon, H. (2017). Territorial Disputes and Nationalism: A Comparative Case Study of China and Vietnam. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 36(1), 51–88.
- Economy, E. (2018). China's new revolution: The reign of Xi Jinping. *Foreign Affairs*, 97, 60-74.
- Gerring, J. (2001). *Social Science Methodology: A Criterial Framework*. Cambridge University Press.

- Hill, H. (2012). Malaysian economic development: looking backward and forward. *Malaysia's development challenges: Graduating from the middle*, 40.
- Hung, N. M. (2018). VIETNAM IN 2017: Power Consolidation, Domestic Reforms, and Coping with New Geopolitical Challenges. *Southeast Asian Affairs*, 2018, 407-428.
- Instituto Internacional de Estudios Estratégicos. (2018). *The Military Balance*. The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defence Economics.
- Kaplan, R. D. (2014). *Asia's Cauldron: The South China Sea and the End of a Stable Pacific*. Ballantine Books.
- Karim, M. F., y Chairil, T. (2016). Waiting for Hard Balancing?: Explaining Southeast Asia's Balancing Behaviour towards China. *European Journal of East Asian Studies*, 15(1), 34-61.
- Keling, M.F., Ajis, M.N., Shuib, M.S., Othman, M.F., y Som, H.M. (2011). The Malaysian Government's Efforts in Managing Military and Defence Development. *International Journal of Business and Social Science*, 2(12), 180-192.
- Kreuzer, P. (2016). A Comparison of Malaysian and Philippine Responses to China in the South China Sea. *The Chinese Journal of International Politics*, 9(3), 239-276.
- Ku, S. (2017). Strategies of China's Expansion and Taiwan's Survival in Southeast Asia: A Comparative Perspective. En L. Dittmer (Ed.), *Taiwan and China*, (pp. 249-279). University of California Press.
- Kuik, C. (2013). Making Sense of Malaysia's China Policy: Asymmetry, Proximity, and Elite's Domestic Authority. *The Chinese Journal of International Politics*, 6(4), 429-467.
- Kuik, C. (2015). Variations on a (Hedging) Theme: Comparing ASEAN Core States' Alignment Behavior. *Joint U.S.-Korea Academic Studies*, 26, 11-26.
- Kuik, C. (2016). Malaysia Between the United States and China: What do Weaker States Hedge Against? *Asian Politics & Policy*, 8(1), 155-177.
- Kuik, C. (2017). Tempting Torch? Malaysia Embraces (and Leverages on) BRI Despite Domestic Discontent. *Praxis: A Review of Policy Practice. Asian Politics & Policy*, 9(4), 652-654.
- Kurlantzick, J. (2015). *China-Vietnam Military Clash*. Council on Foreign Relations.
- Lean, H. H., y Smyth, R. (2016). The Malaysia-China economic relationship at 40: Broadening ties and meeting the challenges for future success. En H. Lean y R. Smyth (Eds.), *Chinese global production networks in ASEAN* (pp. 39-52). Springer International Publishing.

- Liff, A. P. y Ikenberry, G. J. (2014). Racing toward Tragedy? China's Rise, Military Competition in the Asia Pacific, and the Security Dilemma. *International Security*, 39(2), 52-91.
- Lobell, S. E., Ripsman, N. M., y Taliaferro, J. W. (2009). Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy, *Diplomacy & Statecraft*, 24(4), 691-693.
- Mearsheimer, J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. W.W. Norton & Company.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Vietnam (19 de mayo de 2014). *Peace, Stability in East Sea under Serious Threat, Says PM*. [www.mofa.gov.vn/en/nr040807104143/nr040807105001/ns140512151537/view](http://www.mofa.gov.vn/en/nr040807104143/nr040807105001/ns140512151537/view)
- Morris-Jung, J., y Min, P. (2017). Anti-Chinese Protest in Vietnam: Complex Conjunctions of Resource Governance, Geopolitics and State-Society Deadlock. En J. Morris-Jung (Ed.), *China's Backyard: Policies and Politics of Chinese Resource Investments in Southeast Asia* (pp. 229-255). ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Morrison, W. M. (2014). *China's economic rise: History, trends, challenges, and implications for the United States*. Congressional Research Service.
- Nguyen, T. (2016). *Accommodating the dragon: Vietnam's enduring asymmetric entanglements with China*. Hong Kong Baptist University.
- Parameswaran, P. (2016). MALAYSIA IN 2015: Crises of Confidence. En M. Cook y D. Singh (Eds), *Southeast Asian Affairs* (pp. 183-197). ISEAS-Yusof Ishak.
- Pham, D. N. (2016). From Marx to Market: The Debates on the Economic System in Vietnam's Revised Constitution. *Asian Journal of Comparative Law*, 11(2), 263-285.
- Phi, V. (2012). Regional Development along Economic Corridors: Southern Coastal and Northern Sub-Corridors in Vietnam. En M. Ishida (Ed.), *Emerging Economic Corridors in the Mekong Region*. Bangkok Research Center.
- Rinehart, I. E. (2015). *Malaysia: Background and us relations*. Congressional Research Service.
- Ripsman, N. M., Taliaferro, J. W., y Lobell, S. E. (2016). *Neoclassical realist theory of international politics*. Oxford University Press.
- Rocha Pino, M. (2020). La proyección de la Iniciativa Cinturón y Ruta de la Seda en la Unión Europea (2014-2019): Implicaciones económicas y normativas. *Relaciones Internacionales*, 93(2), 19-46. <https://doi.org/10.15359/ri.93-2.1>
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51(1), 144-172.

- Rubbi, L. (2018). *Guerra asimétrica: La estrategia de defensa de la República Popular China en el periodo 2012 – 2016* [Tesis de maestría]. Universidad Torcuato Di Tella.
- Schweller, R. (2016). The Balance of Power in World Politics. *Politics: Oxford Research Encyclopedias*. 10.1093/acrefore/9780190228637.013.119
- Schweller, R. (2018). Opposite but Compatible Nationalisms: A Neoclassical Realist Approach to the Future of US–China Relations. *The Chinese Journal of International Politics*, 11(1), 23–48.
- Shoji, T. (2018). Vietnam’s Security Cooperation with the United States: Historical Background, Present and Future Outlook. *NIDS Journal of Defense and Security*, 19, 3-16.
- SIPRI. (2012). *Trends in International Arms Transfers, 2011*. SIPRI Fact Sheet.
- SIPRI. (2018a). *El gasto militar mundial se mantiene alto en 1,7 billones de dólares*. [https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-05/milex\\_press\\_release\\_esp.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-05/milex_press_release_esp.pdf)
- SIPRI. (2018b). *SIPRI Yearbook 2018: Armaments*. Disarmament and International Security.
- SIPRI. (2019a). *Military Expenditure Database*. <https://www.sipri.org/databases/milex>
- SIPRI (2019b). *Trends in World Military Expenditure, 2018*. SIPRI Fact Sheet.
- South China Morning Post. (2014). *Vietnam arrests demonstrators in renewed anti-Chinese protests*. <https://www.scmp.com/news/asia/article/1514821/vietnam-arrests-demonstrators-renewed-anti-chinese-protests>
- South China Morning Post. (2014, 16 de mayo). *In Vietnam’s anti-Chinese protests, violence will only add fuel to fire*. <https://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/1513049/vietnams-anti-chinese-protests-violence-will-only-add-fuel>
- South China Morning Post. (2014, 18 de mayo). *Vietnam arrests demonstrators in renewed anti-Chinese protests*. <https://www.scmp.com/news/asia/article/1514821/vietnam-arrests-demonstrators-renewed-anti-chinese-protests>
- Storey, I. (2018). Asia y el nuevo (des)orden mundial. En *La era de la perplejidad. Repensar el mundo que conocíamos*. BBVA. <https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2018/01/BBVA-OpenMind-La-era-de-la-perplejidad-repensar-el-mundo-que-conocimos.pdf>
- Strasakova, M. (2017). *Sino-Vietnamese Relations: Accommodating the Dragon?* ISA International Conference 2017, University of Hong Kong.

- Sun, O. E., y Han, D. (2016). *Malaysia's Relations with the Major Powers: China and the United States*. S. Rajaratnam School of International Studies. <http://hdl.handle.net/11540/9268>
- Swaine, M. D. (2010). Perceptions of an Assertive China. *China Leadership Monitor*, 32(2), 1-19.
- Thayer, C. A. (2018). Force Modernization: Vietnam. En D. Singh y M. Cook, *Southeast Asian Affairs 2018* (pp. 429-444). ISEAS-Yusof Ishak.
- Toai, D. B., Guan, X., y Ghimire, A. (2018). Situational Analysis of Vietnam for Belt and Road Initiative. *Advances in Economics, Business and Management Research*, 67,176-181.
- Ton, A. D. (2018). Vietnam's Maritime Security Challenges and Regional Defence and Security Cooperation. *Soundings*, 4.
- Tran, T. U. (2018). *Coping with a rising power: Vietnam's hedging strategy toward China*. Naval Postgraduate School.
- Tuoi Tre News. (2016, 22 de enero). *Vietnam will confront new maritime challenges, difficulties: military general*. <https://tuoitrenews.vn/politics/32895/vietnam-will-confront-new-maritime-challenges-difficulties-military-general>
- Vélez Serrano, M. (2018). De dragón revolucionario, a tímido, y ahora rejuvenecido. *Relaciones Internacionales*, 91(2), 1-23. <https://doi.org/10.15359/ri.91-2.4>
- Walt, S. M. (1985). Alliance Formation and the Balance of World Power. *International Security*, 9(4), 3-43.
- Walt, S. M. (1990). *The origins of alliance*. Cornell University Press.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. Addison-Wesley.
- Womack, B. (2006). *China and Vietnam: The Politics of Asymmetry*. Cambridge University Press.
- Wu, S. (2019). Vietnam: a case of military obsolescence in developing countries. *The Pacific Review*, 32(1), 113-130.

## ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE XI JINPING HACIA EL SUDESTE DE ASIA: ESTRATEGIAS, INTERESES Y DIMENSIONES

### ANALYSIS OF XI JINPING'S FOREIGN POLICY TOWARDS SOUTHEAST ASIA: STRATEGIES, INTERESTS, AND DIMENSIONS

**Florencia Rubiolo<sup>1</sup>**

ORCID: 0000-0002-5669-7332

**Virginia S. Busilli<sup>2</sup>**

ORCID: 0000-0002-6305-8010

**Milton E. Escobar<sup>3</sup>**

ORCID: 0000-0002-2473-2236

#### RESUMEN

El presente trabajo analiza la política exterior de Xi Jinping hacia el Sudeste de Asia, focalizando en las dimensiones político-estratégica y económica. Se toma como premisa, coincidiendo con una extensa línea de estudios, que sus acciones y estrategias muestran mayor visibilidad y dinamismo que las ejecutadas por sus antecesores, tanto a nivel regional como global. A partir de la revisión bibliográfica se identifica que China combina, por un lado, una política exterior asertiva en cuestiones de soberanía territorial, como la defensa de su soberanía marítima

en el Mar de China Meridional y; por el otro, la integración económica y comercial basada en la interdependencia y el multilateralismo, a través del fortalecimiento de los lazos regionales en el marco de la ASEAN+3, el Área de Libre Comercio China-ASEAN y la *Belt and Road Initiative*. Este artículo se centra en la complementariedad de las acciones e iniciativas de la política exterior china hacia la región, a partir del desarrollo de una estrategia holística de proyección global, basada en la consolidación de un espacio regional de poder y la consecuente construcción de liderazgo.

- 1 Universidad Católica de Córdoba, Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CIECS-CONICET), Argentina. Doctora en Relaciones Internacionales, especialista en Estudios de Asia Oriental y directora del Doctorado en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Correo: [frubiolo@gmail.com](mailto:frubiolo@gmail.com)
- 2 Universidad Católica de Córdoba, Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CIECS-CONICET), Argentina. Doctoranda en Estudios Sociales de América Latina y Becaria doctoral de CONICET. Correo: [virginia.busilli@gmail.com](mailto:virginia.busilli@gmail.com)
- 3 Universidad Católica de Córdoba, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Argentina. Investigador y profesor, Magíster en Política y Gestión Universitaria por la Universidad de Barcelona. Correo: [escobarmilton@gmail.com](mailto:escobarmilton@gmail.com)

Florencia Rubiolo, Virginia S. Busilli y Milton E. Escobar

**Palabras clave:** Política exterior china; asertividad; ASEAN; Mar de China Meridional; Nueva Ruta de la Seda.

## ABSTRACT

This work analyzes Xi Jinping's foreign policy towards Southeast Asia, focusing on the political-strategic and economic dimensions. The initial assumption is that its actions and strategies show greater visibility and dynamism than those carried out by its predecessors, both regionally and globally.

From the literature review, it is identified that China combines, on the one hand, an assertive foreign policy in matters of territorial sovereignty such as the defense of its maritime sovereignty

in the South China Sea and; on the other, economic and trade integration based on interdependence and multilateralism, through the strengthening of regional ties within the framework of ASEAN + 3, the China-ASEAN Free Trade Area and the Belt and Road Initiative.

This article focuses on the complementarity of the actions and initiatives of Chinese foreign policy towards the region, starting from the development of a holistic strategy of global projection, based on the consolidation of a regional space of power and the consequent construction of leadership.

**Keywords:** Chinese foreign policy; assertiveness; ASEAN; South China Sea; Belt and Road Initiative (BRI).

## Introducción

El Sudeste de Asia (SEA) se constituye, desde tiempos antiguos, en un espacio de proyección del poder chino y, desde hace cuatro siglos, en un escenario de competencia entre potencias extra regionales. El rol que han jugado los pequeños Estados de esta región en las confrontaciones internacionales que tuvieron como escenario el Este de Asia ha sido, tradicionalmente, el de balanceadores (Arase, 2016). Tanto en la dimensión político-estratégica como en la económica, han prevalecido las disputas por espacios de poder que, aún hoy, definen la lógica de relaciones en la región.

En este contexto, la llegada de Xi Jinping al poder favoreció la implementación de una política exterior de mayor visibilidad de parte de Beijing, pero sin fracturas con respecto a la gestión anterior. Desde su ascunción como presidente en 2013, la diplomacia china adquirió rasgos más activos tanto a nivel regional como global, se alejó del bajo perfil de sus predecesores a través de la implementación de una política de logros concretos con una mayor participación en asuntos globales y regionales (Nie, 2016; Yan, 2014; Zhang, 2015a). El Sudeste de Asia se convierte en una región central dentro de esta redefinida estrategia, tanto por su ubicación geográfica, como por los consolidados lazos de interdependencia económica que la vinculan.

Desde comienzos del siglo XXI, se observa una progresiva consolidación de China y su estatus de potencia global. Esto ha suscitado un debate respecto de la política más asertiva de Beijing. En la última década la diplomacia china se ha vuelto más proactiva, segura (Swaine, 2010) y asertiva (Christensen, 2012; Chang Liao, 2018; Chen, Pu y Johnston, 2014; Pu, 2017). Como sugiere Qin (2014), esta narrativa del discurso de asertividad china -o nuevo meme de

asertividad en términos de Johnston (2013)-, se formó dentro de los círculos académicos de los Estados Unidos y se expandió a otros países originando un acalorado debate sobre las intenciones, intereses y motivaciones de Beijing. Más allá del debate en las características de la diplomacia de la RPC, el nodo central de la discusión se concentra en las intenciones detrás del ajuste de las estrategias de la política exterior, y cómo ello se vincula a la percepción de la élite del rol del China como potencia global.

Desde una visión de realismo moral, Yan (2014) discute la idea de asertividad solo como resultado de una mayor agresividad. En su lugar postula que el ajuste de política exterior hacia una mayor proactividad y visibilidad tiene una relación directa con la necesidad del país de construir credibilidad estratégica. Esto supone un acercamiento a terceros Estados, en búsqueda de apoyos -y eventualmente alianzas- fundamentales para la construcción de liderazgo global. En otras palabras, Yan (2014) comparte con la visión realista que una competencia entre potencias será inevitable, si China busca consolidarse como gran potencia global (Mearsheimer, 2014), y que ello traerá consigo la conformación de nuevas reglas que la beneficien, nuevas estructuras de gobernanza regional y global (Friedberg, 2015) y, en definitiva, un nuevo orden mundial (Yan, 2014).

Dentro de esta búsqueda de credibilidad estratégica, la región cercana es una prioridad en la política exterior de Beijing. De hecho, la llegada de Xi Jinping imprimió un nuevo dinamismo a la política exterior del país, al recuperar la periferia china como zona prioritaria. En 2013, en una visita de Estado a Indonesia, Xi mencionó la centralidad de construir una “comunidad de destino” compartida en China y ASEAN (ASEAN-China Center, 2013). Este concepto ha generado creciente atención en cuanto el primer mandatario lo convirtió en un emblema de su discurso internacional y, particularmente, regional. Ahora, como sostiene Zhang (2018), el discurso y las iniciativas económicas y políticas (particularmente la Iniciativa de la Franja y la Ruta) que buscan un acercamiento pacífico al Sudeste de Asia contrastan con las estrategias más asertivas, la preferencia por el bilateralismo y las políticas de hechos consumados que el país implementa en la dimensión político-estratégica en la región.

A partir de estas consideraciones, en el presente artículo se analizan las principales estrategias de política exterior de la República Popular China (RPC) hacia la región desde 2013 hasta la actualidad. Aunque las dimensiones que abarcan las políticas chinas hacia el Sudeste de Asia son múltiples, el trabajo se concentrará en dos: la político-estratégica y la económica. Esta elección obedece al interés por resaltar el contraste de la estrategia de política exterior china en citadas dimensiones. Por un lado, la creciente asertividad china en cuestiones de soberanía territorial y, por otro, el privilegio dado a la región del Sudeste de

Asia en integración económica y comercial, que procura un acercamiento pacífico basado en la interdependencia y en el multilateralismo.

A modo de contextualización, se introducirán los fundamentos de la política exterior de la RPC hacia la región, identificando sus principales características y objetivos. Luego, el trabajo hará foco en el estudio de las relaciones China-ASEAN en las dos dimensiones mencionadas: la político-estratégica, donde se destacan los conflictos en el Mar de China Meridional y el proceso de institucionalización del ASEAN Regional Forum (ARF); y la económica, donde se analizarán los casos de ASEAN+3 (APT), el ACFTA (*China ASEAN Free Trade Area*) y BRI (*Belt and Road Initiative*).

## 1. Construcción del espacio de poder regional chino

El “ascenso chino” y “la amenaza china” constituyen dos de los grandes temas de estudio sobre la política exterior de este país hoy (Kissinger, 2012; Shih y Yin, 2013). Autores como Norris (2010) y Norton (2015) sostienen que China ha desarrollado su “*grand strategy*” con el objetivo de lograr su estatus de potencia global. Otros autores, como Reilly (2013) y Zhang (2012) argumentan que no es posible hablar de una estrategia coherente, sino más bien de un “aprender sobre la marcha”. Lo cierto es que el ascenso de China no ha resultado indiferente.

La proyección internacional de la RPC se caracterizó, desde finales de los setenta, por el mantenimiento de un bajo perfil y una activa participación, pero no confrontativa, en diversas regiones del globo y en el plano multilateral. Ahora bien, desde la crisis financiera global de 2008, la diplomacia china ha tomado una dirección más asertiva y confiada en la arena internacional, lo cual ha intensificado las preocupaciones de los países vecinos respecto al ascenso de China (Greitens, 2013).

En línea con lo anterior y desde su arribo a la presidencia, Xi Jinping expuso su visión de lo que sería el núcleo de la ideología guía de su mandato (Vélez Serrano, 2018). Con el eslogan del “sueño chino”, Xi hizo referencia, en su discurso de inauguración del nuevo liderazgo chino en 2012, a la necesidad de lograr el rejuvenecimiento de la nación, con el objeto de que esta “se pare con mayor firmeza y poderosamente entre todas las naciones del mundo y hacer una mayor contribución a la humanidad” (Vélez Serrano, 2018, p. 16). Esta constituye una de las múltiples referencias a la necesidad de que el país asuma un rol más activo en el sistema internacional (Zhang, 2015). En este sentido, en el marco de la 70a sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas en 2015, Xi destacó la

importancia de un “entorno internacional pacífico, de un orden mundial estable y de la comprensión, apoyo y ayuda entre todos los pueblos” para alcanzar el sueño del pueblo chino. Resaltó también el rol de China en este proceso, como impulsor de la paz y el desarrollo mundial (Xi, 2015). Se presentó así, ante los representantes de los países del mundo, como líder de una potencia responsable, inclusiva, pacífica y no hegemónica.

Asimismo, en otro discurso citado por Vélez Serrano (2018, p. 17), Xi también resalta la promesa de “nunca buscar la hegemonía o cometer cualquier acto de expansión”. Sin embargo, cabe destacar que la salvaguarda de los intereses nacionales de la RPC ha sido un tema recurrente en los diversos discursos del mandatario. Xi ha dejado en claro que dicho “desarrollo pacífico” no implicará “el sacrificio de sus intereses fundamentales con el fin único de mantener la paz” (Vélez Serrano, 2018, p. 18). En tal sentido, en 2017, y en el marco del XIX Congreso Nacional del Partido Comunista Chino, el primer mandatario manifestó la adopción de una política exterior más desafiante, subrayando la importancia de que el país mantenga una política exterior de defensa de sus intereses legítimos (Xi, 2017).

Aunque el énfasis se mantiene en la naturaleza pacífica de la política externa del país, se puede advertir un cambio de estilo en la retórica y en la autopercepción de poder detrás de las reivindicaciones nacionales. En tal sentido, Zhang (2015) afirma que China asiste a una nueva fase de la política exterior – el “ascenso pacífico 2.0”-, en la cual, mientras Beijing todavía adhiere a su política de desarrollo pacífico para mantener un ambiente externo estable, la nueva dirección se está alejando decididamente del enfoque político de larga data de la RPC, de “esconder las propias capacidades y esperar el propio tiempo” (Zhang, 2015, p. 7-8).

La región del Sudeste de Asia tiene un rol central en este diseño de política exterior y proyección global del país, por dos razones principales: en primer lugar, el apoyo de los diez Estados que forman parte de la ASEAN resulta necesario para cualquier potencia con aspiraciones de liderazgo regional y aporta una plataforma clave para cualquier iniciativa regional. En segundo lugar, porque pone a prueba la capacidad de respuesta de China frente las necesidades de los países que la apoyan (Ba, 2014). En este sentido, Chi Zhang (2013, p. 6-7) identifica tres períodos de acercamiento desde la fundación de la República Popular. A través de ellos puede observarse un creciente compromiso e interés de Beijing con su periferia:

- el primer período, entre 1949 y 1978, se caracterizó por respuestas pasivas de China frente a las situaciones internacionales,

- el siguiente período, comprendido entre 1978-1989, estuvo marcado por un ajuste y moderación, guiados por el foco de Beijing en su proceso de reformas económicas. Durante estos años primó un acercamiento cooperativo, pacífico y estable, con el objetivo de fortalecer los vínculos regionales, finalmente
- el tercer y último período, desde 1990 en adelante, se identifica un manejo activo, donde la República Popular propone activamente asociaciones con los países vecinos, fomentando vínculos pacíficos de largo plazo.

Autores como [Zhang \(2012\)](#) destacan que este proceso ha sido de naturaleza exploratoria, evolutiva y adaptativa. De este modo, se observa la continuidad de la política exterior de la gestión de Hu Jintao en el mandato de Xi Jinping, sino la evolución hacia un carácter prioritario en la agenda china.

A pesar de la búsqueda activa por establecer relaciones estables y a largo plazo con los países vecinos, el Este de Asia representa, para Beijing, importantes desafíos. Uno de los principales es el recelo que genera su crecimiento económico entre sus vecinos ([Zhang, 2013](#)). Sobre el trasfondo de esta percepción de amenaza y la emergente asertividad territorial -en particular en el Mar de China Meridional (MCM), la élite dirigente china procuró, a través de diferentes plataformas discursivas, dejar en claro las intenciones pacíficas del país en la región. El interés chino en asegurar la paz y la estabilidad en su entorno es una condición necesaria para su desarrollo económico y este, a su vez, para el mantenimiento en el poder del Partido Comunista ([Delage, 2015](#)). El funcionamiento de la economía ha sido sin duda un factor de legitimidad del régimen desde el inicio del proceso de modernización del país ([Rocha Pino, 2020](#)).

Como sostienen [Delage \(2015\)](#) y [Callahan \(2016\)](#), la consolidación de la influencia china en Asia es esencial para su ascenso en el sistema internacional. El afianzamiento de dicha influencia conlleva el esfuerzo chino por reducir el diferencial de poder con los Estados Unidos, uno de los principales desafíos para Beijing ([Zhang, 2013](#)). Desde la perspectiva china, Estados Unidos es la clave del enfrentamiento con sus vecinos del Sudeste de Asia y el principal factor que complica su estrategia hacia Japón, además del tradicional obstáculo que representa para la unificación de Taiwán ([Delage, 2015](#)).

En este sentido, la creciente asimetría en términos de poder económico, diplomático y estratégico otorga a la RPC una importante capacidad de gobernanza a nivel regional y subregional; ello ha generado en los países vecinos desconfianza y temor respecto de las consecuencias de su ascenso como gran potencia. Más aún cuando la salvaguarda de los denominados “intereses centrales” de la

RPC pasa a ser una temática central en numerosos discursos de Xi Jinping. El concepto tiene una definición específica dentro de la tradición política china, de acuerdo con Nie (2016, p. 428):

Los intereses centrales constituyen una parte, la más relevante, de los intereses nacionales (seguidos por los vitales y los principales). Los intereses centrales son esencialmente no negociables por naturaleza, y para China estos incluyen temas como la soberanía de Taiwán, Tibet y Xinjiang.

En esta línea, el interés nacional puede definirse como el conjunto de objetivos diseñados y buscados por los responsables políticos centrales para mejorar la utilidad material y la ideación de valores del país en su conjunto (Zhang, 2012, p. 3). Ahora bien, aunque el concepto responde a intereses estables de la RPC, se observa que su contenido y jerarquía han sufrido vaivenes que responden a las orientaciones de sus líderes, el contexto nacional y externo, y las coyunturas políticas y económicas.

A partir de 2003, se identifica una mayor referencia al término dentro del discurso político de los funcionarios chinos. En 2010, Dai Bingguo, consejero de Estado a cargo de los asuntos externos de la RPC, definió los intereses centrales del país de la siguiente manera y en este orden: “mantener el sistema político y la seguridad estatal; luego la soberanía estatal y la integridad territorial; y tercero el desarrollo estable de la economía y la sociedad” (Dai Bingguo, 2010). Aunque no se hace una referencia explícita a territorios fuera de los mencionados previamente, los países del Sudeste de Asia que comparten reclamos territoriales con China en el Mar de China Meridional (Brunei, Filipinas, Malasia y Vietnam) han percibido esta ampliación de los intereses centrales como una advertencia respecto de las intenciones de Beijing en las disputadas aguas.

En suma, la redefinición de la política exterior china durante el gobierno de Xi muestra una faceta más enérgica y reivindicativa, aunque sin quebrar con los principios generales de acercamiento a la región de su antecesor: desde la premisa de “paz y desarrollo” profundizar la cooperación ganar-ganar y lograr que el crecimiento chino se traduzca en mayores beneficios para sus vecinos (Zhang, 2013). El creciente poder relativo ha dado a los dirigentes una auto-percepción de superioridad que, de alguna manera, faculta al país a redefinir sus espacios de intervención a nivel internacional, así como la extensión de sus reclamos territoriales, con el objetivo de atender sus intereses nacionales de crecimiento y seguridad en un ambiente regional estable y controlado (Li, 2009; Yahuda, 2013). Este escenario, lejos de calmar la ansiedad de los países vecinos, enciende las alarmas respecto de las intenciones de Beijing y de la forma que tomaría un liderazgo chino en la región. Ello se puede ver reflejado en una serie

de movimientos contrarios a los intereses de la RPC a largo plazo, como los cambios en la política de seguridad japonesa, la asociación estratégica de Japón con India y con Australia (y la de estos dos últimos países entre sí), la creciente unidad de la ASEAN con respecto a la RPC, la proliferación de acuerdos bilaterales de seguridad entre potencias intermedias o el papel de Estado Unidos, cuya protección es deseada por numerosos Estados de la región (Delage, 2013).

En contraste, el liderazgo chino iniciado por Xi puso también el énfasis en la expansión y proliferación de herramientas de poder blando y en la consolidación de la interdependencia económica en el Este de Asia, con especial foco en el Sudeste. Conceptos como la “diplomacia de la periferia” y la creación de una “comunidad de destino” están orientados a reforzar la idea del compromiso chino con las aspiraciones de desarrollo económico y seguridad de la región y disminuir la percepción de amenaza, a través de la articulación multilateral y la cooperación económica intraasiática.

## **2. La dimensión político-estratégica en la relación con el SEA: Intereses y lógicas de enfrentamiento**

En 2014 Xi afirmó que la seguridad en Asia es un asunto que concierne solo a los Estados asiáticos, y que las alianzas militares representan la “mentalidad de Guerra Fría” y de juegos de “suma cero”, refiriéndose, en particular, a las alianzas defensivas de los Estados Unidos y sus aliados en la región (Arase, 2016). Enfatizó, asimismo, que la paz debe basarse en el desarrollo económico cooperativo y mutuamente beneficioso.

El Foro Regional de ASEAN y el conflicto sobre las islas del Mar de China Meridional serán los dos ejes sobre los que se centrará el presente análisis, como las dos principales arenas de cooperación estratégica de estos actores, que han involucrado paulatinamente a China en negociaciones multilaterales con el Sudeste de Asia. A su vez, en esta problemática regional se pone de manifiesto más claramente hasta qué punto la RPC está dispuesta a someter el tratamiento y la resolución de conflictos regionales a ámbitos multilaterales.

## 2.1 Implicancias de la asimetría en el conflicto en el Mar de China Meridional

El Mar de China Meridional –de acuerdo con la denominación más extendida– se encuentra emplazado en la región del sudeste de Asia y bordea el sur de China. Sus aguas albergan más de 400 islas, arrecifes y bancos de arena, y numerosos archipiélagos, entre los que se destacan las islas Spratly y las Paracel. El conflicto por el territorio marítimo y las islas comprende, actualmente, a seis partes -China, Filipinas, Vietnam, Malasia, Brunei y Taiwán- que reclaman, de manera total o parcial, el territorio (Rubiolo, 2020).

Los intereses que subyacen en las reivindicaciones se basan, en parte, en las reservas de hidrocarburos que tiene el territorio, así como de otros recursos naturales, principalmente ictícolas. Sin embargo, lo que distingue al área es su ubicación estratégica como ruta de transporte marítimo comercial. Entre los puntos de acceso que conectan esta zona, el de mayor tránsito de bienes y recursos es el estrecho de Malacca, situado entre Malasia, Indonesia y Singapur. En la actualidad, se constituye en la segunda vía de comercio marítimo más transitada del mundo, después del estrecho de Dover.

China es el actor que reivindica la mayor parte: reclama el 80 % del territorio, incluyendo archipiélagos y aguas circundantes. En 2009, la RPC presentó, ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de las Naciones Unidas, un mapa donde, para sorpresa de los demás demandantes, especifica que la porción de territorio que reclama se incluye dentro de lo que se denomina la “línea de nueve puntos”. El territorio allí definido se superpone con los reclamos de los demás Estados costeros y plantea que las aguas y recursos en ellas contenidos también corresponden a China por derecho histórico. La reacción de los Estados ribereños fue, de inmediato, el repudio. En una reacción más contundente, Filipinas, en el mandato de Benigno Aquino, presentó en 2013 una denuncia ante el Tribunal Internacional del Derecho del Mar (ITLOS) contra la “línea de nueve puntos” y las acciones chinas dentro de la zona económica exclusiva de Filipinas (Baviera, 2016). Aunque el fallo internacional fue favorable a Filipinas, Beijing se negó a reconocer la legalidad de este y la ASEAN mantuvo una postura neutral, para evitar la confrontación con su gigante vecino.

Las acciones de la RPC han adquirido un tenor más contundente en términos militares y políticos desde 2009 en adelante. Algunas acciones, en este sentido, fueron el incidente con un buque de investigación de energía de Filipinas cerca de Reed Bank en 2011; los cortes de cables de exploración sísmica del buque vietnamita Binh Minh 2 en 2012 o el bloqueo por parte de China a un buque de la Armada de Filipinas en Scarborough Shoal en 2010 (Miks, 2012).

Finalmente, el caso más reciente fue el despliegue chino, en mayo de 2014, de su plataforma petrolífera de aguas profundas, Haiyang Shiyou 981, en las aguas de las islas Paracel, también reclamada por Vietnam (Lye y Ha, 2018). Esta política de hechos consumados contrasta notoriamente con el discurso político de desarrollo pacífico y la política de poder blando que Beijing, en paralelo, está desplegando en el Sudeste de Asia.

Frente a este creciente asertividad, los países del área también comenzaron a procurar alternativas para garantizar su seguridad, entre los que se destaca la política defensiva de Vietnam de establecimiento de diálogos estratégicos y de defensa con poderes regionales y extrarregionales (con Japón en 2010, con Corea del Sur y el Reino Unido en 2018); la firma del “Memorando de entendimiento en defensa y la cooperación financiera para fortalecimiento de las capacidades militares” con Estados Unidos (Hiep, 2015).

En este contexto, el rol de Estados Unidos cobra mayor relevancia a partir de 2010, luego del discurso de Hillary Clinton en el marco de ARF, que subrayó la centralidad de la libertad de navegación, refiriéndose específicamente al Mar de China Meridional<sup>4</sup>. A partir de 2011, con el lanzamiento de la estrategia *Rebalance to Asia*, Estados Unidos decidió duplicar sus esfuerzos diplomáticos, económicos y estratégicos para fortalecer su presencia en el Asia Pacífico, en parte como respuesta a las demandas de ASEAN, pero también como reafirmación de su poderío frente a la expansión de China en diversas dimensiones de poder regional (Saunders, 2013).

El renovado compromiso norteamericano como garante de la seguridad de los países de la región y, particularmente, de los que comparten la disputa marítima con China, es contemplado desde la cúpula de Beijing como una estrategia de contener su expansión. A su vez, el argumento de libertad de navegación se interpreta como un subterfugio para justificar una ampliación de las actividades militares en el área, inscripto en una lógica de competencia por espacios de poder regional (Yang y Li, 2016).

Las instancias multilaterales de negociación, sobre las que se han asentado los principales esfuerzos de ASEAN para disminuir la incertidumbre en el marco del conflicto, pusieron en evidencia la escasa predisposición de los líderes de la RPC para comprometerse en procesos de esta naturaleza (Hoang, 2019; Severino, 2010). La primera de ellas fue la negociación por la “Declaración sobre

4 “The United States, like every nation, has a national interest in freedom of navigation, open access to Asia’s maritime commons, and respect for international law in the South China Sea. We share these interests not only with ASEAN members or ASEAN Regional Forum participants, but with other maritime nations and the broader international community” (Clinton, 2010).

la conducta de las partes en el Mar de China Meridional (DOC)”, firmada en Camboya en 2002. Luego de tres años de negociaciones, el resultado, tras las numerosas objeciones del gobierno de la RPC, fue una declaración sin carácter vinculante para las partes y con falencias para la definición concreta de las actividades restringidas en el territorio en disputa. En este sentido, uno de los principales obstáculos a la implementación fue la ambigüedad en la delimitación de los reclamos territoriales de cada país, particularmente de los territorios incluidos en la línea de nueve puntos que China reclama. En consecuencia, la indefinición de las áreas disputadas llevó a la imposibilidad de definir en qué zonas se aplicaría el autocontrol en las actividades de los países que se plantea en el párrafo 5 de la DOC<sup>5</sup> (ASEAN, 2012).

En 2011, ASEAN y China llegaron a un nuevo acuerdo sobre los lineamientos para implementar la DOC de 2002. Sin embargo, como postula Fravel (2011), este nuevo acuerdo tuvo limitaciones, debido a que la DOC no era un documento vinculante en sí mismo, sino un primer paso hacia la elaboración de un código de conducta; además la DOC no aborda los conflictos de soberanía en sí mismos, sino que busca disminuir las tensiones; y los lineamientos se limitaban a espacios de intercambio de información y coordinación de temas amplios (medioambiente, seguridad marítima, operaciones de rescate y crimen transnacional) no relacionados con las tensiones derivadas de la superposición de los reclamos territoriales y las acciones de ocupación de facto.

De manera más reciente, ASEAN promovió la negociación de un Código de Conducta de las Partes (COC), como mecanismo para promover mayor previsibilidad en el comportamiento de los Estados, con especial foco en China. El primer borrador fue presentado por los diez Estados de ASEAN y China en agosto de 2018 y se encuentra en negociación. A pesar de las expectativas iniciales, el documento difícilmente pueda concluir en un éxito diplomático. La ASEAN tiene un escaso margen de negociación (Roberts, 2018), mientras los líderes chinos han mostrado inicial reticencia, y luego una tibia participación en las conversaciones (Storey, 2018). No obstante, la participación china refleja el interés del gobierno de mostrar un cierto grado de compromiso con el multilateralismo regional, como herramienta de poder blando para disminuir la percepción de amenaza que su poderío alienta en sus vecinos, resguardando al mismo tiempo sus intereses nacionales (Li, 2009).

5 Traducción propia del original en inglés: “Las Partes se comprometen a ejercer autocontrol en la realización de actividades que complicarían o intensificarían las disputas y afectarían la paz y la estabilidad, incluidas, entre otras, abstenerse de la acción de habitar en las islas, arrecifes, cardúmenes, cayos y otras características actualmente deshabitadas, y a manejar sus diferencias de manera constructiva” (ASEAN, 2012).

Algunos autores plantean que uno de los principales desafíos para Beijing en este conflicto es mantener el balance entre la estabilidad regional y garantizar sus intereses en la disputa (Yang y Li, 2016). China ha mostrado un mayor compromiso en el diálogo y la cooperación con los países de ASEAN, pero su principal estrategia hoy se asienta sobre una política de hechos consumados: la expansión de medidas de patrullaje y control de los territorios ocupados, el mantenimiento del *status quo* y la negativa a avanzar en procesos de resolución multilateral del tema de la soberanía, apostando a una estrategia de retraso que le permita ganar tiempo para fortalecer sus capacidades frente a los demás países costeros (Fravel, 2011).

## 2.2 El Foro Regional de ASEAN y el desafío del multilateralismo para Beijing

El ARF es una estructura de diálogo estratégico multilateral a la cual se dio inicio en la reunión anual de los ministros de relaciones exteriores de los países de ASEAN en Singapur, en julio de 1993 (Leifer, 1995). El Foro incluye, en la actualidad, a los diez países de ASEAN y a los diecisiete socios: Australia, Bangladesh, Canadá, China, Estados Unidos, India, Japón, Mongolia, Nueva Zelanda, Pakistán, Papua Nueva Guinea, la República Democrática de Corea, la República de Corea, Rusia, Sri Lanka, Timor Oriental y la Unión Europea. El Foro Regional se convirtió en una pieza central en la arquitectura de seguridad regional de ASEAN, a partir de la creación de un espacio de discusiones sobre arreglos regionales de seguridad, el desarrollo de instituciones “blandas” relacionadas principalmente con estructuras normativas informales, y con un creciente énfasis en preocupaciones de seguridad no tradicionales (Kraft, 2017). Además, el Foro puso de manifiesto la intención de los países de ASEAN de ampliar los horizontes estratégicos, abordando el problema de la seguridad regional de forma común e incluyendo a potencias extrarregionales en el diálogo multilateral (Leifer, 1994).

La conformación de ARF como organismo multilateral para la seguridad regional fue tomada con cautela por la dirigencia china. Como sostiene Kuik (2005), algunos temores radicaban en que Estados Unidos -miembro del organismo- lo utilizara como mecanismo para ampliar su influencia en la región; en que los países de ASEAN utilizaran la plataforma para internacionalizar el conflicto por las islas del MCM, y finalmente el temor a que se incluyera en la agenda de ARF el tema de Taiwán. Pero para ASEAN, la participación de Beijing en el organismo era una condición de primer orden y “un requisito fundamental para su relevancia” (Kraft, 2017, p. 603).

La doctrina del Ascenso Pacífico, que tenía como prioridad garantizar a sus vecinos que el crecimiento de China no sería una amenaza para el bienestar económico ni para la seguridad territorial y estratégica, terminó favoreciendo una mayor participación en los procesos multilaterales para reducir la retórica de amenaza en su vecindario al crear una imagen más benigna (Li, 2009; Hoang, 2019).

Los gobernantes chinos evaluaron que la tendencia hacia el multilateralismo en la seguridad regional era un proceso que no podía detenerse, y del cual China no podía quedar al margen. No participar en ARF implicaría aislarse de la región y podría despertar sospechas de los países de ASEAN en un momento en que el país intentaba acercarse a sus vecinos. Por lo tanto, China optó por participar del organismo para evitar el aislamiento y para poder dar forma, desde adentro, al incipiente proceso de cooperación, de manera que no amenacen sus intereses ni su seguridad nacional (Kuik, 2005).

La postura china sobre los procesos multilaterales en la región, incluidos los vinculados con temas de seguridad, evolucionó de la cautela hacia un rol activo y de coordinación (See Seng, 2016). Esto puede apreciarse en los incentivos iniciales que llevaron a Beijing a formar parte del Foro y, luego, a participar más activamente, en particular en los procesos que involucran exclusivamente a países del Este de Asia (Kraft, 2017; Yang y Li, 2016). No obstante, su acercamiento a las instancias multilaterales, la preferencia por estrategias bilaterales y de corte realista continúa prevaleciendo (Hoang, 2019; Southgate y Khoo, 2016). Esto puede verse principalmente en áreas que se definen como más vulnerables desde la perspectiva de Beijing, como la negativa a hacer referencia a la soberanía sobre las islas del MCM en el marco de diálogos multilaterales de ARF, a discutir sobre el desarrollo en las partes del archipiélago sobre los que ejerce posesión y a darle un tratamiento formal de resolución de controversia. Su intervención en el proceso de elaboración del COC sobre el Mar de China Meridional, descrito anteriormente, refuerza esta afirmación.

### **3. El espacio económico-comercial: ASEAN+3, ACFTA y BRI**

Las iniciativas que abrieron las puertas al acercamiento económico multilateral fueron principalmente dos: ASEAN +3 (APT, por sus siglas en inglés) y el ACFTA (*ASEAN China Free Trade Area*). Ambas pueden considerarse un antecedente multilateral de la reciente Nueva Ruta de Seda, impulsada por China y a la que se conoce como BRI (*Belt and Road Initiative*), que tiene

al Sudeste de Asia como uno de sus escenarios prioritarios en el marco de una estrategia geoeconómica global.

Es necesario destacar que, si bien todas estas iniciativas apelan al multilateralismo, difieren en sus concepciones y naturaleza. Tanto el ASEAN +3 como el ACFTA tienen como protagonistas a las naciones del Sudeste de Asia exclusivamente. Asimismo, muestran una impronta recíproca, donde el fuerte dinamismo ha dependido de la voluntad política de ambas partes. La iniciativa BRI, sin embargo, es una estrategia de naturaleza estatal unilateral diseñada para responder a los objetivos de Beijing. Si bien se proyecta a múltiples actores en todos los continentes, su implementación parte de acuerdos bilaterales que se articulan en una estrategia mayor y complementan los acuerdos multilaterales en los que participa la RPC.

### **3.1 ASEAN+3 y la necesidad de la cooperación económica regional**

La crisis asiática de 1997 contribuyó a un cambio en las dinámicas regionales, modificando los vínculos y las percepciones mutuas. La decisión china de no depreciar su moneda durante 1997-1998 no significó un intento de liderazgo regional, sino más bien una gestión de crisis con implicancias regionales (Yang, 2010), al evitar una cadena de devaluaciones monetarias competitivas en el Este de Asia. Por otra parte, la ayuda de China a Tailandia a Indonesia contrastó con la respuesta tardía de Estados Unidos. En este sentido, las acciones de China contribuyeron a un cambio en la percepción del tipo de rol que podría tener el Sudeste Asiático, pues hasta ese momento, los países de ASEAN habían visto a China como un país receptor de asistencia, más que un proveedor de ella (Ba, 2014).

En un intento de generar soluciones regionales, los países de ASEAN convocaron, en 1997, por primera vez, una reunión informal con los países del Noreste de Asia –China, Japón y Corea del Sur-. Esta reunión se constituyó en el puntapié inicial del proceso de cooperación económica regional conocido como ASEAN + 3. En sus inicios, APT tuvo dos objetivos principales: 1) limitar los efectos que la crisis financiera había generado en las economías del Este Asiático y poder prevenir próximas, por medio del diálogo y la cooperación regional y 2) evitar la marginalización económica de la región del Sudeste de Asia a través de la integración con el noreste (Wong, 2007).

La cooperación financiera se fortaleció a través de la creación del Banco Asiático de Desarrollo, en el año 2000, con el objetivo de asistir a los países de la

región (principalmente de ASEAN) frente a dificultades relacionadas con la balanza de pagos (Haacke, 2002). En 2001, China firmó Acuerdos Swaps bilaterales con Tailandia y Malasia y, a partir de entonces, el gobierno chino ha organizado varios foros técnicos para representantes de los bancos centrales del grupo 10+3 en Beijing y Shanghai (Hernández Pedraza, 2005).

Si bien el foco de la cooperación se situó en el área financiera, a comienzos del siglo XXI la cooperación amplió su alcance y se desarrolló en múltiples niveles, como política y seguridad, crimen transnacional, medio ambiente, turismo, seguridad alimentaria, seguridad energética, entre otros (ASEAN Secretariat Information Paper, 2017). El rol de China como impulsor de ASEAN + 3 y su creciente interés de darle un mayor alcance temático a la integración en el Este de Asia tuvieron una fuerte influencia en los avances del proceso.

Desde la cúpula de Beijing se percibía a APT como una plataforma a partir de la cual promover la cooperación en Asia Oriental, con probabilidades de expandir su influencia política y moldear el escenario estratégico regional a largo plazo (Kuik, 2005). En noviembre de 2002, China y ASEAN firmaron el Acuerdo Marco de Cooperación Económica, que entró en vigor en julio de 2003 y estableció las bases legales de cooperación y la agenda a desarrollar.

Inicialmente, China introdujo aranceles preferenciales especiales para cuatro países de ASEAN: Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam. Por otra parte, Beijing anunció el Plan de Reducción de Deuda para Asia, en el que propuso reducir o cancelar las deudas con seis países de la región. China redujo la deuda de Camboya por un valor de 200 millones de dólares y eliminó aranceles a gran parte de sus productos. Acciones similares llevó a cabo con Laos y Myanmar, en línea con el esfuerzo de ASEAN de ayudar a sus países miembro más pobres (Hernández Pedraza, 2005). En la Cuarta Cumbre de APT, el primer ministro de China Zhu Rongji sugirió que APT debía concentrarse en algunas áreas específicas de cooperación: el desarrollo del transporte y las comunicaciones en la cuenca del río Mekong, tecnología, desarrollo de recursos humanos, agricultura y turismo (Rubiolo, 2010).

Más recientemente, y en línea con lo anterior, entre los días 12 y 14 de noviembre de 2017 se desarrolló, en Filipinas, la XXXI Cumbre de la ASEAN y sus reuniones paralelas, ASEAN +1, la XX Cumbre de ASEAN+3 y la XII Cumbre de Asia Oriental. En la Cumbre ASEAN+3 se destacó la propuesta china de avanzar hacia la construcción de una comunidad económica de Asia Oriental, a fin de potenciar la integración regional y el desarrollo común. Dado el importante dinamismo económico del Este de Asia durante las últimas décadas, este

se vuelve un objetivo estratégico de la cooperación 10+3, que responde a los intereses fundamentales y de largo plazo de la región (González Saez, 2017).

Durante el pasado mes de abril de 2020, y en el marco de la pandemia global, se llevó a cabo la Cumbre Especial de ASEAN+3 sobre el Covid-19. En ella se comprometieron a mantener la apertura de mercado, a firmar la Asociación Económica Integral Regional (RCEP), garantizar la circulación de bienes y servicios, especialmente materias primas y producto sanitarios, cooperar en la investigación sobre la vacuna SARS-CoV-2, así como de fármacos antivirales. También destacaron la necesidad de generar una respuesta regional a la crisis sanitaria y elaborar estrategias de recuperación económica conjuntas (La Voz de Vietnam, 2020). Este evento revela el avance de la integración de China con su región y profundiza no solo los lazos económicos, sino las respuestas políticas coordinadas frente a diferentes temas que afectan a los países del Este de Asia

A partir de su experiencia en APT, el multilateralismo en el área económica emerge y, en la actualidad, se constituye en un pilar dentro de la de política exterior regional de China. El establecimiento del área de libre comercio con ASEAN, al que la RPC otorgó máxima prioridad en su agenda externa a principios del siglo XXI, se inscribe en esta misma lógica.

### **3.2 El Área de Libre Comercio China-ASEAN y la consolidación de la cooperación económica regional**

La propuesta del Área de Libre Comercio fue presentada por China en 1999, durante la tercera Cumbre de APT en Manila. En medio de la recuperación económica, la activa participación de Beijing mejoró su imagen como posible líder responsable y lo convirtió en un modelo de estabilidad económica (Zhang, 2006). Como se mencionó anteriormente, fue una excelente oportunidad para demostrar a la ASEAN cuán diferente fue la actitud china frente a la crisis financiera de 1997, a diferencia del pasivo accionar de sus otros dos socios principales: Japón y Estados Unidos (Khan y Yu, 2013). El 1 de enero de 2010 ASEAN inició el acuerdo con China, transformándose en el área de libre comercio más grande del mundo, con una población de aproximadamente 1 900 millones de personas (Cai, 2003).

Los motivos detrás de la conformación del ACFTA son múltiples. En términos generales, esta iniciativa es una respuesta de ambas partes a la intensificación del regionalismo económico a nivel mundial y al impacto de la crisis financiera asiática:

- Desde el punto de vista de Beijing, el ACFTA permitía disipar los temores de ASEAN respecto de su crecimiento. Y no solo eso: el fortalecimiento de la integración económica con la ASEAN a través del ACFTA ayudaría a China a garantizar a la comunidad internacional que su ascenso pacífico no debía ser concebido como una amenaza (Khan y Yu, 2013).
- Desde el punto de vista de ASEAN, el acuerdo se convertía en una forma de asegurarse que la gigante economía china no se desarrollaría a expensas del bienestar económico de la región.

Dado que sus mayores lazos comerciales son con las economías del noreste de Asia, ASEAN buscó acercarse a esta región como medio para mejorar su posicionamiento internacional. Al mismo tiempo, procuró prevenir futuras crisis a través del fortalecimiento de la cooperación. En este contexto, China fue capaz de responder a las preocupaciones comerciales y de inversión de los países de ASEAN, incrementadas tras su ingreso a la OMC en 2001. Como se observó anteriormente, Beijing mostró su buena fe, al otorgar un trato especial y diferenciado a los países de la ASEAN, que resultó fundamental para lograr el Acuerdo Marco de 2002.

Lo cierto es que luego de más de dos décadas de integración, las relaciones bilaterales se han consolidado. A pesar de los recelos que aún despierta su ascenso, China muestra un mayor compromiso con su región. En este sentido, la interdependencia económica es clara: entre 2009 y 2019 China fue el principal socio comercial de ASEAN, mostrando índices crecientes de comercio. Mientras en 2009, las exportaciones de ASEAN con destino China ascendían a 81 511 millones de dólares, en 2019 fueron de 202 467 millones de dólares (ASEAN Stats, 2020a). Por otra parte, el Sudeste de Asia se consagró como el segundo socio comercial de Beijing durante el primer semestre de 2019, desplazando a Estados Unidos (Xinhua, 2019a).

El *stock* de inversiones también siguió una tendencia alentadora: en quince años aumentó veintidós veces, revelando la creciente importancia de ASEAN como destino de inversiones chinas (Xinhua, 2019b).

Desde una perspectiva realista de las relaciones internacionales, el principal propósito de la nueva orientación geopolítica de Beijing hacia la ASEAN fue maximizar sus beneficios económicos y geopolíticos a nivel regional y global. En este sentido, el ACFTA parece simbolizar un importante logro en esa dirección (Khan y Yu, 2013). En línea con ello, Beeson (2013) destaca la centralidad del eje estratégico y geoeconómico del acuerdo, más allá de la naturaleza comercial, resaltando que la disposición china de dar a la ASEAN un acceso

temprano a las ventajas de su mercado es un claro gesto dentro de su “ofensiva del encanto”, y de su deseo de garantizar seguridad a sus vecinos, más que una mera iniciativa económica. En otras palabras, la creciente interdependencia económica entre China y los países de ASEAN vuelve cada vez más difícil la idea de prescindir de China, no solo como socio comercial sino como líder regional.

### **3.3 La Nueva Ruta de la Seda: El Sudeste de Asia como nodo marítimo en la estrategia geoeconómica de Beijing**

Finalmente, para completar el cuadro de las mayores iniciativas de política exterior de Xi Jinping, la más reciente y de mayor envergadura es la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI). BRI es un mega plan económico y político y, al mismo tiempo, un emblema de Xi Jinping. Su foco central es la inversión en infraestructura diseñada para “mejorar la conectividad física a lo largo de una ruta de seda marítima y continental” (Mayer, 2018, p. 1228). Según Nolan (2019, p. xxi), Xi Jinping ha hecho de la nueva Ruta de la Seda “una parte clave de las relaciones internacionales de China”.

Esta iniciativa se introdujo por primera vez en septiembre de 2013, durante el discurso de Xi en la Universidad Nazarbayev de Kazajstán, donde propuso construir un “Cinturón económico de la Ruta de la Seda”. En octubre de 2013, propuso construir una “Ruta de la seda marítima del siglo XXI” durante su discurso en la Cámara de Representantes de Indonesia. Desde una perspectiva de política internacional, la iniciativa materializa un giro del comportamiento internacional chino, pasando del bajo perfil promulgado por Deng Xiaoping a un mayor protagonismo, que la sitúa progresivamente en el centro de la actividad económica global, aumentando su influencia.

A diferencia de las políticas que se explicaron anteriormente, esta iniciativa no solo se concentra en el Sudeste de Asia, aunque sí tiene un especial foco en los países de la región. Este plan de alto nivel es uno de los pilares de la construcción de la “comunidad de destino común” en Asia. Conforme con los objetivos chinos, se logrará a través de una doble vía: profundizando en la integración e interconexión de las economías asiáticas y promoviendo un esquema panasiático de seguridad regional (Delage, 2015). Por otra parte, implicaría la reestructuración de la economía euroasiática y la reconstrucción del núcleo geopolítico de poder chino, a través de la conectividad económica: “mutua conectividad y mutua comunicación” (Soong, 2016, p. 396).

En cuanto a su diseño y operatividad, los corredores son las piezas clave de BRI. Respecto al Sudeste de Asia, el Corredor Económico China-Península

de Indochina se compone por los principales países integrantes de la ASEAN que, en conjunto, albergan a más de 600 millones de habitantes y que conectarán la ciudad china de Kunming con Singapur a través de puertos y trenes de alta velocidad. Para autores como Johnson (2014), desde el proceso de reformas iniciado con Deng, la política exterior china (incluida aquella dirigida al Este asiático) ha estado subordinada al desarrollo interno y modernización. La iniciativa BRI obedece a esta lógica.

La diplomacia de la periferia, tendiente a incrementar los lazos económicos con los países vecinos, ha generado desconfianza, pues, si bien el crecimiento chino genera prosperidad en la región, también aumenta las dudas sobre la competencia y la excesiva dependencia respecto de ella. La dependencia económica del ASEAN respecto de China es evidente, si se observan las cifras comerciales: en 2017 China concentró el 14,1 % de las exportaciones del ASEAN y el 20 % de sus importaciones, consolidándose como el principal socio comercial de la región. La participación de China en el comercio exterior del ASEAN ha crecido continuamente en la última década; en 2010 el comercio del ASEAN con China representó el 11,7 % de su comercio total, mientras que en 2017 esta cifra subió al 17,1 %. A pesar de que China ha sido un motor para las economías de toda la región, estimulando las exportaciones de bienes y servicios, la balanza comercial es cada vez más negativa para el ASEAN. Aunque la cifra más baja se alcanzó en 2016, el déficit comercial para el ASEAN fue de 68 000 millones de dólares en 2017, de 87 000 millones de dólares en 2018 y de 103 000 millones de dólares en 2019 (Asean Stats, 2020; ITC, 2019).

En cuanto a las inversiones, el principal foco de la iniciativa, los montos han sido incrementales en los últimos años, particularmente en algunos países de ASEAN. Según las cifras oficiales, la inversión extranjera directa (IED) china en ASEAN representó el 3 % del total de las inversiones en la región en 2010; esta proporción casi se triplicó en 2017, y llegó a representar el 8,3 %. Los principales destinos fueron Singapur, Indonesia y Malasia, que representaron el 70 % del total de la IED china en la región. La República Democrática Popular Lao y Vietnam también fueron importantes receptores de inversiones. Para el primero, la IED china representó más del 90 % del total de las entradas de inversiones en el país en 2017, lo que ha generado una dependencia abrumadora de los recursos financieros de Beijing.

Las inversiones chinas también han suscitado preocupación en los países receptores por las consecuencias socioeconómicas -bajos salarios, incentivos a la inmigración ilegal, explotación de trabajadores locales, entre otros- y las condiciones ambientales negativas que suelen estar relacionadas con estos proyectos (Das, 2018; Xue, 2019). Junto con las instituciones e iniciativas multilaterales

que China primero acompañó y luego fortaleció, la BRI se inscribe en lo que Callahan (2016) identifica como una estrategia más amplia de Beijing de tejer una red sinocéntrica de relaciones económicas, políticas, culturales y de seguridad en su periferia.

A modo de síntesis, se puede señalar que la región aparece -en los tres casos analizados- como una plataforma de proyección global para China, donde el Sudeste de Asia se convierte en un escenario de ensayo de estrategias multilaterales de menor alcance. Todas ellas dan cuenta de un compromiso creciente y paulatino con la estabilidad y crecimiento económico de la región, que se agregan como ladrillos en la construcción de la estrategia de acercamiento económico de Beijing a su periferia y, paralelamente, al globo.

## Conclusiones

Desde 1978, el objetivo de desarrollo económico de China ha generado la necesidad de un sistema internacional pacífico, así como de relaciones de cooperación que posibiliten el sostenimiento del crecimiento económico chino de largo plazo. La crisis de Tiananmen obligó a China a mirar hacia su región para evitar el aislamiento. Más tarde, la crisis de 1997 funcionó como detonante de la integración económica en Asia Oriental, lo cual favoreció un cambio de perspectiva sobre el rol de la cooperación en el mantenimiento de la estabilidad económica. A partir de entonces, Beijing apostó por el diseño de estrategias multilaterales de política exterior en materia económica, algunas destinadas exclusivamente al Sudeste de Asia (ASEAN+3 y ACFTA) y otras que incluyen la participación de espacios geográficos diversos, a la vez que responden a una estrategia global de Beijing (BRI).

La dimensión política-estratégica ha cobrado un renovado vigor, en virtud de la consolidación de su estatus como potencia global y del creciente nacionalismo de la elite gobernante, que le permite una actitud más asertiva ante las crisis internacionales, especialmente aquellas relativas a las disputas territoriales del Mar de China Meridional. No obstante, la dimensión económica continúa siendo central en las relaciones con el Sudeste de Asia, si se considera el objetivo de largo plazo de construir una “comunidad de destino” compartido sinocéntrica en Asia. Y es allí donde China apuesta a las consignas de beneficios mutuos y ganancias compartidas.

Es posible afirmar, entonces, que la estrategia política de Xi Jinping en la región tiene un doble anclaje que se retroalimenta: estimulando la cooperación económica, China puede disminuir las preocupaciones de ASEAN respecto de

su crecimiento y, profundizando los vínculos económicos, puede también alejar a los países de la región de las posturas belicistas respecto de los problemas territoriales. De esta forma, es posible limitar el comportamiento de las contrapartes en el plano estratégico regional y, paralelamente, fortalecer los lazos económicos. En este sentido, no se observa un quiebre en la política exterior de Xi Jinping, sino que profundiza estrategias de acercamiento regional de sus antecesores, a la vez que muestra una faceta más reivindicativa de aquello que define como interés nacional. Es decir, aquello que China no está dispuesta a negociar.

Si como sostiene Yan (2014), la construcción del liderazgo tiene como condición contar con una autoridad humana o credibilidad estratégica que implica tener cada vez más Estados que legitimen su poderío internacional y apoyen sus políticas, es posible que veamos en un futuro una continuidad de la estrategia China de privilegiar los incentivos antes que las amenazas en su política regional. Esta estrategia le permitirá también consolidar un poder normativo (Callahan, 2016) -a partir de las instituciones e iniciativas regionales- que establezca las reglas del juego para la gobernanza global.

## Referencias

- Arase, D. (2016). *The geopolitics of Xi Jinping's Chinese dream: problems and prospects*. ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- ASEAN. (2012, 12 de octubre). *Declaration on the conduct of the Parties in the South China Sea*. [https://asean.org/?static\\_post=declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2](https://asean.org/?static_post=declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2)
- ASEAN-China Center. (2013, 2 de octubre). *Speech by Chinese President Xi Jinping to Indonesian Parliament*. [http://www.asean-china-center.org/english/2013-10/03/c\\_133062675.htm](http://www.asean-china-center.org/english/2013-10/03/c_133062675.htm)
- ASEAN Secretariat Information Paper. (2017). *Overview of ASEAN Plus Three Cooperation*. <https://asean.org/storage/2017/06/Overview-of-APT-Cooperation-Jun-2017.pdf>
- ASEAN Stats. (2020). *ASEAN Stats Data Portal*. <https://data.aseanstats.org/>
- Ba, A. (2014). Is China leading? China, Southeast Asia and East Asian integration. *Political Science*, 66(2), 143–165.
- Baviera, A. (2016). China's strategic foreign initiatives under Xi Jinping. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 2(1), 57-79.

- Beeson, M. (2013). Living with Giants: ASEAN and the Evolution of Asian Regionalism. *TRaNS: Trans -Regional and -National Studies of Southeast Asia*, 1(2), 303-322.
- Cai, K. (2003). The ASEAN-China free trade agreement and East Asian regional grouping. *Contemporary Southeast Asia*, 25(3), 387-404.
- Callahan, W. (2016). China's "Asia Dream." *Asian Journal of Comparative Politics*, 1(3), 226-243.
- Chang Liao, N. (2018). Domestic Politics and China's Assertive Foreign Policy: Why China's Rise May Not Be Peaceful. En T. Leng y R. Aoyama (Eds.), *Decoding the Rise of China* (pp. 85-106). Palgrave Macmillan.
- Chen, D., Pu, X., y Jonhston, A. I. (2014). Debating China's Assertiveness. *International Security*, 38(3), 176-183.
- Christensen, T. (2012). The Advantages of an Assertive China: Responding to Beijing's Abrasive Diplomacy. *Foreign Affairs*, 90(2), 54-67.
- Clinton, H. (2010, 23 de julio). *Remarks at the ARF Meeting*. National Convention Center Hanoi, Vietnam. <https://20092017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/07/145095.htm>
- Dai Binguo (2010, 6 de diciembre). *Adhere To The Path Of Peaceful Development*. <http://china.usc.edu/dai-bingguo-%E2%80%9CAdhere-path-peaceful-development%E2%80%9D-dec-6-2010>
- Das, S. (2018). Do the economic ties between ASEAN and China affect their strategic partnership? *ISEAS Perspective*, 32. Yusof-Ishak Institute.
- Delage, F. (2013). *La República Popular China y la reconfiguración del orden asiático (1997-2005)*. Universidad Complutense E-Prints. <http://eprints.ucm.es/24641/1/T35175.pdf>.
- Delage, F. (2015). La estrategia asiática de Xi Jinping. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 5, 1-36.
- Fravel, M. (2011). China's Strategy in the South China Sea. *Contemporary South-east Asia* 33(3), 292-319.
- Friedberg, A. (2015). The Debate Over US China Strategy. *Survival*, 57(3), 89-110.
- Greitens, S. (2013, 11 de junio). US-China relations and America's alliances in Asia. *Brooking Opinion*. <https://www.brookings.edu/opinions/u-s-china-relations-and-americas-alliances-in-asia/>
- González Saez, R. (2017, 25 de junio). XXXI Cumbre de ASEAN: La brújula se mueve hacia China. *ObservatoriodelaPolíticaChina*. <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/xxxi-cumbre-de-asean-la-brujula-se-mueve-hacia-china>

- Haacke, J. (2002). Seeking influence: China's diplomacy towards ASEAN after the Asian crisis. *Asian perspective*, 26(4), 13-52.
- Hernández Pedraza, G. (2005). Evolución actual y perspectivas de las relaciones China-ASEAN. En *La economía mundial y América Latina. Tendencias, problemas y desafíos* (pp. 107-136). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101013123724/5ParteI4.pdf>
- Hiep, L. H. (2015)- Vietnam's Alliance Politics in the South China Sea. *Trends of Southeast Asia* 6, ISEAS, 1–27.
- Hoang, T. (2019). From Declaration to Code: Continuity and Change in China's Engagement with ASEAN on the South China Sea. *Trends in Southeast Asia*. ISEAS.
- International Trade Center [ITC] (2019). Trade Map. <https://www.trademap.org/>
- Johnston, A. (2013). How New and Assertive Is China's New Assertiveness? *International Security*, 37(4), 7-48.
- Khan, S. y Yu, L. (2013). Evolving China–ASEAN Relations and CAFTA: Chinese Perspectives on China's Initiatives in Relation to ASEAN Plus 1. *European Journal of East Asian Studies*, 12, 81–107.
- Kissinger, H. (2012). *China*. Debate.
- Kraft, H. J. S. (2017). Great Power Dynamics and the Waning of ASEAN Centrality in Regional Security. *Asian Politics & Policy*, 9(4), 597–612.
- Kuik, C. (2005). Multilateralism in China's ASEAN policy: its evolution, characteristics, and aspiration 2006. *Contemporary Southeast Asia*, 27(1), 102-122.
- La Voz de Vietnam. (2020, 14 de abril). *Concluye la Cumbre Especial de la Asean+3 sobre el Covid-19*. <https://vovworld.vn/es-ES/noticias/concluye-la-cumbre-especial-de-la-asean3-sobre-el-covid19-848387.vov>
- Leifer, M. (1994). Expanding horizons in Southeast Asia? In *Southeast Asian affairs 1994* (pp. 3-21). Institute for Southeast Asian Studies.
- Leifer, M. (1995). *Dictionary of the modern politics of South-east Asia*. Routledge.
- Li, M. (2009). Cooperation for Competition: China's Approach to Regional Security in East Asia. *Panorama: Insights into Asian and European Affairs*, 2, 121-134.
- Lye, L. F. y Ha, H. H. (2018). Vietnam's responses to China's maritime assertiveness in the South China Sea. *Perspective*, 50.
- Mayer, M. (2018). China's historical statecraft and the return of history. *International Affairs*, 94(6), 1217-1236.

- Mearsheimer, J. (2014, 25 de octubre). Can China Rise Peacefully? *The National Interest*. <https://nationalinterest.org/print/commentary/can-china-rise-peacefully-10204>
- Miks, J. (2012, 11 de abril). China, Philippines in Standoff. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2012/04/china-philippines-in-standoff/>
- Nie, W. (2016). Xi Jinping's foreign policy dilemma. *Contemporary Southeast Asia*, 38(3), 422-444.
- Nolan, P. (2019). "Preface". En C. Fang, y P. Nolan, (Eds.), *Routledge Handbook of the Belt and Road* (pp. xxi-xxiv). Routledge.
- Norris, W. (2010). *Economic Statecraft with Chinese Characteristics: The Use of Commercial Actors in China's Grand Strategy*. Princeton University Press.
- Norton, S. (2015). *China's grand strategy*. China Studies Centre, University of Sydney. [http://sydney.edu.au/china\\_studies\\_centre/images/content/ccpublications/policy\\_paper\\_series/2015/chinas-grand-strategy.pdf](http://sydney.edu.au/china_studies_centre/images/content/ccpublications/policy_paper_series/2015/chinas-grand-strategy.pdf)
- Pu, X. (2017). Controversial Identity of a Rising China. *The Chinese Journal of International Politics*, 10(2), 131-149.
- Qin, Y. (2014). Continuity through Change: Background Knowledge and China's International Strategy. *Chinese Journal of International Politics*, 7(3), 285-314
- Reilly, J. (2013). China's economic statecraft: turning wealth into power. *Analysis*. Lowy Institute for International Policy, Sidney. [https://www.files.ethz.ch/isn/175042/reilly\\_chinas\\_economic\\_statecraft\\_web.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/175042/reilly_chinas_economic_statecraft_web.pdf)
- Roberts, C. (2018). The South China Sea Precedent: Rising Instability Amidst Revisionist Tendencies. *RSIS Commentaries*. Nanyang Technological University, Singapore.
- Rocha Pino, M. (2020). La proyección de la Iniciativa Cinturón y Ruta de la Seda en la Unión Europea (2014-2019): Implicaciones económicas y normativas. *Relaciones Internacionales*, 93(2), 19-46.
- Rubiolo, M. F. (2020). The South China Sea Dispute: Reflection of Southeast Asia's Economic and Strategic Dilemmas (2009-2018). *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(2), 115-130.
- Rubiolo, F. (2010). Política exterior china hacia los procesos de integración regional de Asean: El foro regional de Asean y Asean Plus Three. *Astrolabio*, 5, 160-184.
- Saunders, P. (2013). The Rebalance to Asia: U.S.-China Relations and Regional Security. *Strategic Forum*, 281, 1-16.

- See Seng, T. (2016). *Multilateral Asian Security Architecture: Non-ASEAN Stakeholders*. Routledge.
- Severino, R. (2010). ASEAN and the South China Sea. *Security Challenges*, 6(2), 37-47.
- Shih C., y Yin, J. (2013). Between Core National Interest and a Harmonious World: Reconciling Self-role Conceptions in Chinese Foreign Policy. *The Chinese Journal of International Politics*, 6, 59–84.
- Soong, J. (2016) The Political Economy of Development Between China and the ASEAN States: Opportunity and Challenge. *The Chinese Economy*, 49, 395-399.
- Southgate, L. y Khoo, N. (2016). Enter the vanguard state: Reinterpreting ASEAN's response to the South China Sea issue. *Journal of Asian Security and International Affairs*, 3(2), 221–244.
- Storey I. (2018). ASEAN's Failing Grade in the South China Sea. En G. Rozman y J. Liow (Eds.), *International Relations and Asia's Southern Tier* (pp. 111-124). Macmillan Series.
- Swaine, M. (2010). Perceptions of an Assertive China. *China Leadership Monitor*, 32, 1-19.
- Vélez Serrano, M. (2018). De dragón revolucionario, a tímido, y ahora rejuvenecido. *Relaciones Internacionales*, 91(2), 1-23.
- Wong, L. (2007). China-ASEAN and Japan-ASEAN relations during the Post-Cold War era. *Chinese Journal of International Politics* 1, 373-404.
- Xi, J. (2017, 3 de noviembre). *Informe presentado ante el XIX Congreso Nacional del Partido Comunista Chino*. Beijing, China.
- Xi, J. (2015, 28 de setiembre). *Working Together to Forge a New Partnership of Win-win Cooperation and Create a Community of Shared Future for Mankind*. Discurso presentado ante la 70° sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas. Nueva York, Estados Unidos.
- Xinhua (2019a, 9 de septiembre). *China y ASEAN reforzarán relaciones económicas y comerciales*. [http://spanish.xinhuanet.com/2019-09/10/c\\_138379062.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2019-09/10/c_138379062.htm)
- Xinhua (2019b, 22 de septiembre). *Los lazos entre China y la ASEAN cosechan con visión compartida*. <https://www.chinadailyhk.com/articles/179/131/119/1569159780799.html?newsId=106764>
- Xue Gong. (2019). The Belt & Road Initiative and China's influence in Southeast Asia, *The Pacific Review*, 32(4), 635-665.

- Yahuda, M. (2013). China's new assertiveness in the South China Sea. *Journal of Contemporary China*, 22(81), 446-459.
- Yan, X. (2014). From keeping a low profile to striving for achievement. *the chinese Journal for International Politics*, 7(2), 153-184.
- Yang, J. (2010). 'Response and Responsibility: China in East Asian Financial Cooperation', *Pacific Review*, 23(5), 603-623.
- Yang, F. y Li, M. (2016). Comparing China's Claims and Policies in the East and South China Seas: Implications for Regional Security. *Journal of Asian Security and International Affairs*, 3(2), 135-156.
- Zhang, D. (2018). The Concept of 'Community of Common Destiny' in China's Diplomacy: Meaning, Motives and Implications. *Asia & the Pacific Policy Studies* 5, 1-12.
- Zhang, B. (2015a). Chinese Perceptions of US Return to Southeast Asia and the Prospect of China's Peaceful Rise. *Journal of Contemporary China*, 24(91), 176-195.
- Zhang, C. (2013). *Historical Changes in Relations Between China and Neighboring Countries (1949-2012)*. Asia Paper, Institute for Security and Development Policy.
- Zhang, F. (2012). Rethinking China's grand strategy: Beijing's evolving national interests and strategic ideas in the reform era. *International Politics*, 49(3), 318-345.
- Zhang, J. (2015). China's new foreign policy under Xi Jinping: towards 'Peaceful Rise 2.0'. Global Change. *Peace & Security*, 27(1), 5-19.
- Zhang, X. (2006). The rise of China and community building in East Asia. *Asian Perspective*, 30(3), 129-148.

## CHINA Y LA (NO) PROMOCIÓN DE LA AUTOCRACIA: APORTES AL DEBATE SOBRE DEMOCRACIA Y AUTORITARISMO EN EL ORDEN INTERNACIONAL<sup>1</sup>

### CHINA AND THE (NO) PROMOTION OF AUTOCRACY: CONTRIBUTIONS TO THE DEBATE ON DEMOCRACY AND AUTHORITARISM IN THE INTERNATIONAL ORDER

Diego Telias<sup>2</sup>

ORCID: 0000-0002-6459-0017

#### RESUMEN

Actualmente no existe consenso con respecto a las razones que explican la tercera ola de autocratización. Sin embargo, las explicaciones que priorizan factores internacionales para comprender fenómenos domésticos son cada vez más relevantes y difíciles de evitar. La bibliografía que se centra en cómo aspectos externos impactan en regímenes domésticos incluye trabajos clásicos, que han observado el rol de los organismos internacionales e investigaciones más recientes que consideran el rol de poderes regionales autocráticos. Por las características de su régimen, China no ha escapado a la literatura sobre promoción de autocracia. Pese a ello hay poca evidencia de que China afecte o tenga la intención de modificar la organización política interna de otros países. El objetivo de este artículo es debatir sobre el rol de China como posible (o no) promotor y difusor de autocracia. Para ello se realizará un análisis crítico de textos sobre esta temática y de las investigaciones que se han centrado en China. El análisis de este caso permitirá observar las complejidades del debate sobre promoción de

autocracia y los mecanismos causales mediante los cuales los actores internacionales podrían incidir en un cambio de régimen político. Con base en el estudio sobre China se propone un marco para una comprensión más precisa e integral sobre cómo los factores externos pueden influir sobre la tercera ola de autocratización.

**Palabras clave:** China; promoción de la autocracia; democracia; autoritarismo; régimen político; actores internacionales.

#### ABSTRACT

The reasons why we are in the presence of a third wave of autocratization are not clear yet. However, explanations that prioritize international factors to understand domestic phenomena are increasingly relevant and difficult to avoid. These explanations derive from classic works, which have observed the role of international organizations, to more recent investigations, which consider the role of autocratic regional powers. Due to the characteristics of its regime, China has not escaped the literature on promoting

- 1 El autor agradece los comentarios a versiones previas de este artículo a Stefano Palestini así como a los revisores anónimos.
- 2 Doctorando en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Asistente Editorial de la Revista de Ciencia Política. Becario CONICYT PFCHA/DOCTORADO BECAS NACIONALES/2019 – 21190329. Correo electrónico: [detelias@uc.cl](mailto:detelias@uc.cl).

autocracy. However, there is little evidence that China affects or intends to modify the internal political organization of other countries. In this sense, the objective of this article is to debate the role of China as a possible (or not) promoter and diffuser of autocracy. For this purpose, a critical analysis of the literature on this subject and of the investigations that have focused on China was carried out. The analysis of this case detects the complexities of the debate on the promotion of

autocracy and the causal mechanisms by which international actors can influence a change of political regime. Based on the Chinese case-study, a framework is proposed to better understand how external factors can influence the third wave of autocratization.

**Keywords:** China; autocratic promotion; democracy; authoritarianism; political regime; international actors.

## I. Introducción

Por primera vez, desde 2001, las autocracias son mayoría en el mundo. Según el reporte 2020 de democracia de V-Dem Institute<sup>3</sup>, actualmente 92 países están gobernados por autocracias, y se percibe un proceso de declive de los rasgos democráticos que Luhrmann y Lindberg (2019) han definido como “tercera ola de autocratización”. Las causas de este fenómeno aún no están claras y las explicaciones son diversas. Sin embargo, una línea de investigación importante en los últimos años ha remarcado que los actores internacionales (grandes potencias, poderes autocráticos, organizaciones internacionales y redes transnacionales) tienen un rol y un impacto en la manera en que se conforman los regímenes domésticos.

Dentro de los estudios que han investigado cómo ciertos factores externos impactan en la organización política interna de los Estados, autores clásicos como Pevehouse (2002) han mirado el rol de organismos internacionales. Sumado a este enfoque surgieron investigaciones que intentan observar cuál es el rol que han tenido los poderes regionales autocráticos, principalmente analizando el comportamiento de países como Rusia, Irán y Venezuela (Ambrosio 2010; Börzel 2015; Julia Bader, Grävingsholt, and Kästner 2010; Soest 2015; Tansey 2016; Tolstrup 2009; Vanderhill 2013; Yakouchyk 2019). Sin embargo, las respuestas sobre cómo y por qué regímenes autocráticos utilizan su política exterior para promover la autocracia, aún no están claras (Kneuer and Demmelhuber 2016).

Un actor fundamental en este debate, por las características de su régimen, es China. Su crecimiento económico en las últimas décadas trajo como consecuencia su consolidación como la segunda economía del mundo y un debate sobre su ascenso y sus implicancias para el sistema internacional (Christensen 2006; Friedberg 2005; Mearsheimer 2010). Sin embargo, Vanderhill (2013) sostiene que mientras Rusia, Venezuela e Irán promueven la autocracia activamente en otros Estados, el estatus de China como promotor de autocracia

3 Autocratization Surges – Resistance Grows. Democracy Report 2020. Disponible en [https://www.v-dem.net/media/filer\\_public/de/39/de39af54-0bc5-4421-89ae-fb20dccc53dba/democracy\\_report.pdf](https://www.v-dem.net/media/filer_public/de/39/de39af54-0bc5-4421-89ae-fb20dccc53dba/democracy_report.pdf)

es ambiguo. En medio de una pandemia que aparece en Wuhan (China) y una creciente competencia con Estados Unidos (lo que algunos ya denominan “una nueva guerra fría”), resulta clave debatir sobre si realmente China afecta la organización política interna de otros países.

Una extensa bibliografía ha intentado analizar el rol de China como promotor y difusor de autocracia (Ambrosio 2012; Brand, Mcewen-Fial, and Muno 2015; Chen and Kinzelbach 2015; Julia Bader 2014, 2015a, 2015b; Melnykovska, Plamper, and Schweickert 2012; Sharshenova and Crawford 2017). Pese a ello, nuevamente son más las preguntas pendientes que las respuestas. China no termina de “encajar” en el *framework* de promoción de autocracia. Con esto en mente, el objetivo de este artículo es realizar una revisión bibliográfica, tanto la que aborda los distintos mecanismos causales mediante los cuales actores internacionales podrían incidir en un cambio de régimen político, como en las investigaciones que se han centrado específicamente en estudiar el caso de China. Este repaso permitirá observar las complejidades de este debate sobre promoción de autocracia, discutir los mecanismos causales y analizar la influencia que podría tener China en la política interna de otros Estados.

El ensayo se estructura de la siguiente manera. Luego de esta introducción, en la segunda sección se presentarán las principales líneas de la bibliografía que aborda cómo los factores internacionales pueden ejercer un rol en los regímenes domésticos. En la tercera sección se analizará un aspecto particular de este debate: el rol de los poderes regionales autocráticos y los estudios que ahondan en cómo estos promueven o difunden autocracia. En la cuarta sección se realizará un análisis crítico de textos que han aplicado estos conceptos al caso de China y se planteará un marco para analizar cómo los actores internacionales pueden tener un impacto en cómo se conforman los regímenes domésticos. En la última sección de este ensayo se recapitulará la discusión y se ofrecerán reflexiones finales sobre las posibilidades para avanzar en la investigación del uso de la variable internacional para entender la ola de autocratización de los últimos años.

## II. Lo internacional importa

Levitsky y Way (2015), en un trabajo clásico sobre recesión democrática, realizaron un llamamiento a dejar atrás la noción de que estamos en un “*democratic meltdown*”, ya que la idea de “una recesión democrática mundial carece de fundamento empírico” (Levitsky and Way, 2015, 48). En esta misma línea, Luhrmann y Lindberg argumentan que “así como fue prematuro el anuncio del fin de la historia en 1992, también es prematuro proclamar el fin de la democracia ahora” (2019, p. 1095). Pese a ello, Luhrmann y Lindberg (2019) destacan

la presencia de una tercera ola de autocratización, entendiendo este concepto como un declive de los atributos del régimen democrático, y siendo una ola que afecta, principalmente, a las democracias a través de retrocesos graduales con una fachada legal.

El debate sobre las razones de transición o quiebres democráticos es muy amplio y data de hace varias décadas. Se podría partir desde Lipset (1960), quien planteaba que el desarrollo económico es una precondition clave para la democracia, pasando por quienes miran la desigualdad o la fortaleza relativa de clases (Rueschemeyer 1992) hasta llegar a Przeworski et al (2000), quienes ven la posibilidad de que la transición a la democracia sea un evento aleatorio. Analizando los procesos de democratización, Schmitter (1986) argumenta que las transiciones democráticas se pueden explicar en términos de cálculos y fuerzas nacionales, y que los actores externos tienden a jugar un rol indirecto y marginal. Sin embargo, con el paso del tiempo, y principalmente ante la llegada de la tercera ola de democracia (Huntington 1991), los grupos académicos empezaron a pensar que para observar un fenómeno tan importante como un cambio de régimen o un proceso de autocratización, se deben tener en cuenta tanto aspectos domésticos como internacionales.

Whitehead (1986) fue clave para ampliar la mirada y observar más allá de la política doméstica, al argumentar que la transición democrática, tan estudiada en los noventa, se encontraba influenciada profundamente por el contexto internacional. Partiendo de la contigüidad geográfica de las transiciones democráticas que ocurrieron primero en el sur de Europa y luego en América Latina, este autor sostiene que la influencia internacional es importante para entender este fenómeno. Whitehead (1996) dio el puntapié inicial para una literatura que hoy en día busca comprender cómo los factores internacionales afectan regímenes domésticos y para pensar, por ejemplo, en la influencia de la política exterior de Estados Unidos, las finanzas internacionales y la Unión Europea como claves para comprender las transiciones democráticas. De esta manera, y mediante sus investigaciones, comienzan a surgir las ideas de contagio, control y consentimiento para explicar la influencia política internacional sobre la democratización.

Siguiendo esta línea y cuestionando la poca importancia que se le ha dado al factor internacional como causa explicativa de la transición democrática, Pevehouse (2002), presentando una teoría con datos *cross-national*, argumenta que los factores internacionales, particularmente las organizaciones regionales, juegan un rol importante en la transición y consolidación democrática. El autor presenta un trabajo cuantitativo, con datos de democracia e involucramiento en organismos regionales desde 1950 a 1992, en el que busca entender cómo o en

cuáles circunstancias las organizaciones influyen el proceso democrático. Retomando ideas de las teorías de institucionalismo racional e institucionalismo sociológico, busca superar la imagen de que los factores internacionales solo crean constreñimientos y oportunidades.

Pevehouse (2002) argumenta que las organizaciones regionales pueden influenciar el proceso político doméstico a través de tres mecanismos causales: presión de las instituciones internacionales, alivio de los miedos de las élites nacionales a través de compromisos creíbles, y socialización de un grupo de élite nacional. Sin embargo, el autor reconoce que es probable que solo ciertas organizaciones estén asociadas a transiciones y consolidación democrática: aquellas que poseen densidad democrática dentro de la institución. Este trabajo clave de Pevehouse (2002) sobre la densidad democrática como un aspecto que genera efectos positivos para la democratización dispara dos reflexiones. La primera es que, si bien el autor presenta este factor internacional como una posible explicación, acepta que la membresía a una organización regional democrática probablemente no tenga una influencia tan importante en el proceso de transición, como sí lo tienen factores internos como “la experiencia pasada con la democracia, el tipo de régimen previo y los cambios en las tasas de crecimiento económico” (Pevehouse 2002, 539). La segunda es que ha generado una bibliografía paralela que busca observar la contracara de este efecto democratizador de los organismos regionales.

En esta línea se posicionan Obydenkova y Libman (2019), quienes argumentan que autócratas líderes de países que pertenecen al menos a una organización regional no democrática (ORND) han logrado mantenerse en el poder por períodos más largos que líderes autoritarios de países que no pertenecen a ORND. Otros estudios, como los de Soderbaum (2004), han destacado la importancia de las organizaciones regionales para estabilizar regímenes políticos y como herramientas de *regime-boosting*. Borzel y Risse (2016) también comparten esta mirada y argumentan que la membresía a una organización regional puede aumentar el autoritarismo, ya que regímenes no democráticos podrían usar esa membresía para asegurar su supervivencia, al fortalecer su imagen internacional, con ayuda externa y blindándose contra interferencias extranjeras.

Retomando el debate sobre la importancia del factor internacional, otro artículo clave es el de Gleditsch y Ward (2006), quienes proponen la existencia de *clusters* temporales y espaciales de democracia y transición, que generan una difusión y dependencia transfronteriza. Básicamente estos autores sostienen que la democratización no puede ser vista como resultado de un proceso independiente en cada país. Gleditsch y Ward (2006) buscan la explicación a través de dos mecanismos: cómo los factores externos pueden cambiar la balanza de

poder entre los regímenes y fuerzas de oposición, y en la evaluación que diferentes grupos hacen de ciertas formas de gobierno. A estos mecanismos se pueden sumar otros como la emulación (imitar lo que otros entes hacen porque normativamente está correcto o porque aumentan los beneficios) y la socialización (las élites cooperan y se van socializando). Como se puede observar, los mecanismos que van planteando los estudios se empiezan a repetir: contagio, control, incentivos, consentimiento y asistencia.

Estas investigaciones sobre cómo los factores internacionales afectan regímenes domésticos se enfrentan a diversos desafíos y han sido confrontadas desde varios ámbitos. Quizás la mayor crítica es por parte de quienes consideran que, finalmente, son los factores domésticos los más relevantes. Este es el caso de Borzel (2015), quien sostiene que el factor doméstico es más importante para entender la no efectividad de la promoción democrática.

En definitiva, atraídos por el proceso de democratización de postguerra fría, los estudios de Whitehead (1996), Pevehouse (2005), Gleditsch y Ward (2006), entre muchos otros, pusieron sobre la mesa el impacto de los factores internacionales en los regímenes domésticos. La mirada principal se centró, primero, en la democratización, pero con el correr de los años, surgió una línea de investigación que observó cómo los factores externos pueden tener un rol en la autocratización. A través del estudio de organizaciones regionales y la política exterior de ciertos países, desarrollaron algunos mecanismos mediante los cuales lo externo puede influir en regímenes domésticos. Sin embargo, “el impacto internacional” aún resulta ser un concepto muy ambiguo. Como veíamos, organizaciones internacionales, redes transnacionales, poderes autocráticos y hegemones son algunos de los actores internacionales que pueden ejercer influencia. Este artículo se centra en un aspecto particular de este debate: el rol que pueden tener países autocráticos sobre los procesos de autocratización en otros países.

### III. Países autocráticos y la ola de autocratización

En los últimos años ha aumentado la tendencia a observar cómo los factores internacionales impactan en la democracia y cómo poderes externos colaboran con el mantenimiento de la autocracia. De hecho, diversos autores han vinculado esta tercera ola de autocratización con el fenómeno de nuevos poderes emergentes no democráticos en un orden mundial cambiante (Ambrosio 2009; Burnell and Schlumberger 2010; Julia Bader, Grävingholt, and Kästner 2010; Kagan 2007). Es decir, el fracaso de la democracia (o de la promoción de la democracia) puede ser explicado, en parte, por el rol de poderes autocráticos (Risse and Babayan 2015).

En particular, se ha observado el rol de Rusia, China, Arabia Saudita, Venezuela e Irán en combatir los intentos occidentales de promover la democracia. Han proliferado los estudios sobre Arabia Saudita e Irán en la Primavera Árabe, la influencia de Rusia en Eurasia, el rol de China a través de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) y las relaciones de la Venezuela de Chávez con países latinoamericanos como Nicaragua, Ecuador, Cuba y Bolivia. Sin embargo, más allá de los avances en la extensa bibliografía (Ambrosio 2012; Julia Bader, Grävingsholt, and Kästner 2010; Tansey 2016; Tolstrup 2015a; Way 2016), los mecanismos específicos mediante los cuales estos actores externos afectan los regímenes domésticos aún son objeto de debate.

Nuevamente son más las preguntas pendientes que las respuestas y, por ello, es importante analizar los principales argumentos de esta línea de investigación. Ambrosio (2008), un autor clave en este debate, analiza cómo la OCS promueve normas autoritarias en Asia Central y, si bien su enfoque es en una organización regional y no en una potencia autocrática, el rol que tienen China y Rusia en esa organización es fundamental para su concepción. En otros de sus trabajos (Ambrosio 2009), el autor sí se centra en el rol de potencias al analizar la resistencia de Rusia a la democratización en la ex Unión Soviética y plantear cinco estrategias para lograr una resistencia autoritaria: aislar, definir, reforzar, subvertir y coordinar.

Por último, Ambrosio (2010) plantea un marco de referencia para entender el concepto de difusión autoritaria mediante dos dinámicas de difusión: lo apropiado (que refiere a que cuando la legitimidad del autoritarismo se incrementa, es más probable que las normas y prácticas autocráticas se esparzan) y la efectividad (que implica que cuando los éxitos de los países autocráticos aumentan, crece la posibilidad de que sean vistos como modelos a seguir). También adhiere a su análisis otros mecanismos que contribuyen a la difusión autocrática: la geografía, vínculos, organizaciones internacionales, prestigio de *great power* y grupos de referencia.

Rachel Vanderhill (2013) es otra de las autoras claves en este debate y sigue, de cierta manera, la línea de Ambrosio, al analizar cómo ciertos Estados importantes han promovido el autoritarismo fuera de sus fronteras. En particular, la autora analiza cómo esa promoción interactúa tanto con la promoción de la democracia como con las condiciones locales, para determinar su efectividad y el resultado del régimen. Este triángulo (promoción autocracia, promoción democracia y aspectos locales) se observa en gran parte de estos estudios. El argumento de Vanderhill (2013) radica en que los Estados pueden causar un cambio de régimen afectando o alternando las estrategias y capacidades de las elites, ofreciendo incentivos positivos como acuerdos de libre comercio o provisión

barata de energía. En este sentido, los actores externos pueden proveer recursos financieros adicionales para permitirles, a líderes autoritarios, incrementar su capacidad represiva.

Vanderhill (2013) presenta dos medios por los cuales los actores extranjeros fomentan el autoritarismo: a) cambios en las estrategias de las élites y, b) cambios en las capacidades de las élites. Cada uno de estos caminos tiene determinados mecanismos: el primero, a través de efectos de demostración (difusión de ideas, métodos y soluciones de políticas sin acción deliberada), acción colaborativa (propagación de estrategias particulares sobre cómo manipular elecciones, sin elemento de coerción) y presión externa (incentivos positivos y negativos para fomentar o forzar cambios de estrategia, con un elemento de coerción). El segundo camino (un cambio en las capacidades de las élites) se presenta mediante cuatro mecanismos: provisión de asistencia financiera y técnica para partidos políticos, asistencia a sociedad civil, asistencia económica en general y asistencia para represión.

A los esfuerzos de Ambrosio y Vanderhill se han sumado otros autores. Soest (2015), por ejemplo, busca aportar un mejor entendimiento sobre la naturaleza y los efectos de la dimensión internacional del autoritarismo. Este autor plantea una diferenciación entre difusión autoritaria, aprendizaje, colaboración y apoyo, así como una distinción entre comportamientos en eventos de tipo crisis y condiciones normales. Adhiriéndose a lo que también plantea Borzel (2015), Soest (2015) sostiene que la motivación de autócratas para apoyar a otros grupos autócratas es por un interés propio de supervivencia, más que por un compromiso ideológico de crear una “internacional autoritaria”.

Dentro del debate sobre promoción de autocracia hay investigaciones críticas con este concepto. Tansey (2016; 2017) sostiene que las investigaciones han fallado en demostrar que los esfuerzos de ciertos países pueden ser entendidos como un set coherente y unificado de políticas exteriores que busquen promover un tipo de régimen particular fuera de su país, argumentando que existen muchas debilidades y problemas de ambigüedad con el concepto de promoción de autocracia. Buscando una definición más estricta del término, argumenta que para referirnos a promoción de autocracia se requiere un claro intento por parte del actor externo de reforzar la autocracia, descartándose aspectos del tipo difusión que plantea Vanderhill (2013) y otros estudios.

Para avanzar en la bibliografía, Tansey (2016) plantea una tipología diferenciadora entre influencias activas (involucramiento de políticas intencionales de actores externos) o pasivas (fuerzas externas que refuerzan un régimen autoritario, pero sin la intención de ese actor). Tansey (2016) divide estas influencias

pasivas en cuatro *clusters*: difusión y procesos de aprendizaje atados a eventos distantes, influencia del sistema internacional de estados soberanos, naturaleza cambiante de la economía internacional y rol de los vínculos internacionales. Dentro de la categoría influencia activa, Tansey (2016) sostiene que para que exista promoción autocrática tiene que haber una intención primaria de apoyar la autocracia con motivaciones que sean ideológicas. Si no se cumple la primera condición (intención), estaríamos hablando de influencias no intencionadas; mientras que, si se cumple la primera (intención), pero no la segunda (motivaciones ideológicas), estaríamos hablando de una resistencia a la democracia.

Esta tipología de Tansey (2016) es similar a la que plantea Yakouchyk (2016), quien diferencia entre promoción activa (acciones deliberadas para debilitar la *performance* liberal de otro país o fortalecer las capacidades de supervivencia de gobiernos autoritarios) y pasiva (apoyo a un régimen autoritario a través de lazos económicos y financieros y apoyo diplomático, en el sentido de que el resultado del régimen es un efecto secundario de la búsqueda de intereses económicos). Yakouchyk plantea el concepto de *autocracy support*, que define como “cualquier acción llevada a cabo por actores externos con el objetivo de garantizar que el nivel esperado de estabilidad del régimen después de tales acciones sea más alto que el nivel esperado de estabilidad del régimen sin tales acciones” (Yakouchyk 2016, p. 150). A su vez, propone tres categorías de mecanismos mediante los cuales unos regímenes apoyan a otros: económicos (subsidios de energía, préstamos y acuerdos de libre comercio), militares (exportación y donación de armas, despliegue de tropas y asesores militares) y políticos (asesoramiento estratégico, legitimización retórica a nivel internacional, promueven cobertura favorable en medios y diplomacia).

Otros autores que han planteado críticas y dificultades para estudiar la dimensión internacional del autoritarismo son Tolstrup (2015b) y Way (2016). La contribución de Tolstrup (2015a) a esta línea de investigación es clave, ya que brinda un enfoque más específico dentro de este debate, que parecería terminar siendo más efectivo. Analizando la asistencia de ciertos países en las elecciones de regímenes autoritarios, Tolstrup (2015a) argumenta que los actores internacionales, a través de lo que denomina “*black knight election bolstering*”<sup>4</sup>, pueden hacer a los regímenes autoritarios más resilientes hacia los desafíos electorales, al incrementar sus posibilidades de controlar y ganar elecciones. Esto se lograría a través de dos grandes estrategias: aumentando recursos y materiales estratégicos disponibles para el autócrata o solidificando la legitimidad del régimen. Este tipo de investigación, como la de Tolstrup (2015a), invita a reducir el alcance del fenómeno que se busca explicar y no pensar en términos

4 En español se puede denominar refuerzo electoral de los caballeros negros.

abstractos de cómo un actor externo afecta determinado régimen doméstico (o un concepto tan amplio como autocratización). En este sentido, Tolstrup (2015a) interroga los textos académicos y permite observar, de forma más profunda, cómo un país autocrático afecta cierto aspecto doméstico de otro país, en este caso su proceso electoral.

En definitiva, desde la introducción del término promoción autocrática por parte de Burnell (2010) para referirse a cómo poderes regionales autoritarios ayudaban a regímenes similares a persistir, existe un debate sobre si los autócratas lo hacen por consideraciones estratégicas o porque consideran el autoritarismo como una forma apropiada de gobernar para esos países (Yakouchyk 2019). En este sentido, a través de esta sección es posible resaltar tres aspectos. El primero es que cuando se habla de actores internacionales que impactan regímenes domésticos, se debe diferenciar entre Estados, organizaciones internacionales, redes transnacionales u otros. En este caso, para este artículo, el estudio se centra en un Estado, un poder autocrático. En segundo lugar, para analizar cómo impacta este Estado en particular, se debe repensar el concepto de promoción autocrática, diferenciando entre una influencia autocrática directa e indirecta. Por último, se deben enfocar aspectos y mecanismos más específicos (como, por ejemplo, la ayuda durante elecciones) para comprender mejor cómo operan esos poderes autocráticos. Para intentar realizar un aporte a este debate se analizará la bibliografía que aplica estos conceptos a China y se plantearán ciertas ideas que emergen de este caso en particular.

#### **IV. China y la dimensión internacional de la autocracia**

Por su tamaño, su característica de autocracia cerrada y su creciente importancia en el sistema internacional, China no ha escapado a esta literatura que aborda cómo ciertos países autocráticos han asistido a regímenes autoritarios. Sin embargo, seguramente por las complejidades mencionadas anteriormente en lo que se refiere a la conceptualización de la promoción autocrática y la claridad en los mecanismos, su comportamiento no termina de encajar correctamente en este análisis. En ese caso, si quedase fuera del análisis, surge la pregunta de: ¿por qué algunas autocracias promueven autocracia y otras no?

Dentro de la literatura que busca aplicar estos conceptos al caso de China, una primera diferenciación que se puede plantear es entre quienes abordan el tema desde un ámbito multilateral (a través del rol que ejerce China en organizaciones internacionales) e investigaciones que observan relaciones directas de China con otros países. Mientras que una segunda división que se puede realizar de esta amplia bibliografía es con respecto a cómo los estudios visualizan la

actitud de China, es decir, si consideran que China promueve/difunde la autocracia o no<sup>5</sup>.

### ***Enfoque multilateral y bilateral***

Diversos autores han observado el impacto que podría tener la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), organismo de seguridad creado por China en 2001, en los regímenes domésticos de los miembros (Allison, 2018; Ambrosio, 2008; Obydenkova and Libman, 2019). Refiriéndose a un “espíritu de Shanghái”, Ambrosio (2008) argumenta que la OCS sirve a los gobiernos autoritarios para defenderse contra las tendencias democráticas regionales y globales, y que sus principios son inherentemente conservadores y diseñados para preservar los regímenes autocráticos de la región. Ambrosio (2008) sostiene que esta modalidad multilateral les permite a los países utilizar estas organizaciones internacionales para establecer normas regionales que hagan ilegítimo criticar o interferir en la política interna de los países y, en ese sentido, Rusia y China actúan como Estados fundamentales para fomentar normas regionales que mantengan el *statu quo* autocrático.

Complementando esta idea, en un artículo posterior, Ambrosio (2010) argumenta que, a pesar de que la OCS se ha mantenido neutral en términos de la política interna de sus miembros, ha buscado defender a sus gobiernos autocráticos al deslegitimar la noción de cambio de régimen, glorificando la estabilidad como valor político de la región y promoviendo la equivalencia moral entre democracia y otras formas de gobierno. Melnykovska et al. (2012) plantean que los dos principios que guían esta organización, la diversidad y la no interferencia, impiden esfuerzos para promover valores como democracia y derechos humanos en esos Estados miembros.

En esta línea de análisis desde el ámbito multilateral, Obydenkova y Libman (2019) identifican mecanismos causales asociados al impacto de la OCS en la duración de liderazgos autocráticos. En primer lugar, sostienen que la organización incrementa la intensidad de la interacción de las élites, que produce altos grados de confianza y nuevas oportunidades de aprendizaje autoritario. Por otro lado, esa confianza genera otros efectos como la resolución de conflictos territoriales y el acceso a la asistencia económica china. En algunos casos, esto conlleva, dicen los autores, a un incremento de recursos económicos disponibles para líderes de gobiernos nacionales.

5 Una discusión distinta y quizás previa a este trabajo sería analizar la caracterización de China como autocracia.

Por último, [Obydenkova y Libman \(2019\)](#) remarcan el vínculo entre la construcción de confianza y la cooperación con los servicios de seguridad. En definitiva, lo que parecería hacer la OCS y China como un actor clave dentro de este organismo (que representa sus intereses, si lo observamos desde una perspectiva realista), no es promover activamente la autocratización, sino generar una resistencia que contrarreste el proyecto de difusión transnacional de democracia llevado adelante por Estados Unidos, la Unión Europea y varios organismos internacionales multilaterales. Aunque cabe destacar que estos poderes occidentales no siempre buscan promover la democracia, sino que, al igual que el resto, también persiguen sus intereses.

En lo referente a los estudios que se enfocan en relaciones bilaterales de China, [Bader, Gravingholt y Kastner \(2010\)](#) desarrollan un argumento teórico sobre por qué y bajo qué circunstancias los poderes regionales autocráticos pueden estar interesados en influir en las estructuras de gobernanza en su ambiente regional. Utilizando las relaciones de China con Myanmar y Camboya (y también de Rusia con Georgia y Kirguistán), argumentan que los poderes regionales autocráticos poseen un interés en estar rodeados por otros regímenes autocráticos porque se benefician de sistemas de incentivos similares en su proximidad regional. Sostienen que esta preferencia general no se traslada automáticamente a iniciativas transformadoras de política exterior, sino que los poderes regionales solo fomentan un cambio de régimen en condiciones de inestabilidad doméstica en dicho país.

Un aspecto interesante del artículo de [Bader et al. \(2010\)](#), que conecta muy bien con los análisis multilaterales, es que restringen su modelo al ambiente regional inmediato de China, asumiendo que la lógica de que un gobierno trate de afectar a otro sistema de gobernanza es más pronunciada en países vecinos. Sobre este aspecto discutiremos en la siguiente sección. Es interesante observar que autores como [Brand et al. \(2015\)](#), por ejemplo, han intentado ampliar la visión explorando el rol de China como estabilizador externo en América Latina, y analizan cómo podrían las relaciones con Cuba y Venezuela diferir de las relaciones con otros países democráticos de la región como Costa Rica y Chile, buscando la existencia de un nexo autoritario, concepto entendido como un patrón de favoritismo hacia Estados autocráticos.

Cabe destacar que [Brand et al. \(2015\)](#) concluyen que China no se encuentra trabajando deliberadamente hacia una estabilización de las autocracias en América Latina y que no hay un patrón de favoritismo por autocracias. Los autores sostienen que en las relaciones de China con Venezuela y Cuba son importantes la cooperación militar, la venta de armas y las pautas de intercambio económico, sin embargo, son comparables a actividades de China con otros países de la región.

## ¿Promoción de autocracia?

Más allá de si el enfoque es de China actuando a través de instituciones (multilateral) o en su relación directa con países (bilateral), el debate sobre si China difunde o promueve autocracia es amplio y con evidencias disímiles. En primer lugar, existen trabajos como el de [Ambrosio \(2010\)](#), quien sostiene que China, al igual que Rusia, no difunde agresivamente una forma particular de gobierno, sino que se encuentra interesada en crear condiciones globales para que la promoción democrática se debilite y se arraigue la soberanía del Estado. [Vanderhill \(2013\)](#), en la misma línea, sostiene que China ha recibido gran atención, principalmente, por sus actividades en África, pero argumenta que no hay señales de que esté buscando influenciar el tipo de régimen. A su vez, esta autora plantea que China no trata de influenciar en la política interna de otros países, sino que busca asegurar acceso a recursos económicos, principalmente, minerales y recursos energéticos, por lo que, a través de ciertos mecanismos, China podría estar permitiendo autoritarismo, pero no promoviéndolo.

[Nathan \(2015\)](#) se adhiere a esta visión al sostener que, por lo menos hasta ahora, China no despliega ningún impulso misionario para promover el autoritarismo: “la política exterior China permanece esencialmente defensiva” (2015, 157). En este sentido, este autor se suma a la idea de que China busca mantener buenas relaciones con cualquier régimen que se encuentre en el poder en cualquier país en donde China tenga intereses diplomáticos, de seguridad o comerciales. Si bien, no niega que pueda ser más fácil para China hacer negocios con élites autoritarias que involucrarse con democracias (es interesante observar las dificultades que ha tenido China con las licitaciones), los intentos por socavar un régimen democrático serían más costosos que beneficiosos. A su vez, [Nathan \(2015\)](#) agrega que, incluso, si quisiera, China no tiene los recursos económicos, militares y de *soft power* para influenciar en los sistemas domésticos políticos de otros países.

Una opinión, incluso más crítica a ese pensamiento de China como país promotor de autocracia, es la de [Melnykovska, Plamper y Schweickert \(2012\)](#), quienes no solo cuestionan la potencial promoción autocrática de China, sino que argumentan que el enfoque de negocios que utiliza China hacia sus vecinos de Asia Central puede tener (aunque no intencionalmente) efectos positivos en términos de mejora de gobernanza y democratización. Estos autores llegan a dicha conclusión luego de analizar tres dimensiones de la promoción de autocracia (liderazgo y participación en organizaciones regionales, cooperación económica y una forma más directa de interferencia y amenaza) y marcan diferencias entre el comportamiento de Rusia y China en Asia Central.

Existen estudios que han tomado una posición distinta a las mencionadas y que sostienen que China podría preferir regímenes autocráticos. Bader (2014), una de las autoras que más ha escrito sobre China y la supervivencia de autocracias, sostiene que es más probable que China elija autocracias para cooperación económica que democracias, debido a que es más exitosa en lograr sus intereses de política exterior con países autocráticos. La autora ilustra cómo la política china de no interferencia se traduce en apoyo a líderes actuales en países autocráticos y muestra cómo se ha beneficiado de la toma de decisiones secretas en autocracias para lograr sus propios intereses externos. Por su parte, Brand *et al.* (2015) muestran que en América Latina las relaciones entre China con países autocráticos y democráticos no difieren. Lo interesante de esta diferencia en el argumento es quizás el ámbito geográfico al cual se refieren los trabajos.

Bader (2015; 2014; 2015a; 2015c; 2015b) escribió diversos artículos sobre este tema con una visión ambigua sobre China y la promoción de autocracia. Utilizando la teoría del selectorado para investigar la cooperación autocrática, argumenta que las *small winning coalitions* son más compatibles con los intereses de China, por lo cual China tiene fuertes incentivos para sostener regímenes no democráticos (Bader, 2015c). Además, la autora muestra cómo la dependencia de exportaciones con China tiene un efecto significativo en estabilizar regímenes autoritarios (Bader 2015a), aunque sería interesante observar, si es que no tiene un efecto estabilizador en cualquier tipo de régimen. Pese a esta idea, Bader (2015a) argumenta que, si bien la política exterior pragmática china podría beneficiar a los líderes autocráticos y que puede existir un interés de prevenir efectos dominó democráticos, el impacto de China en la supervivencia autocrática es más débil de lo que ciertos críticos de Beijing aducen.

Una visión similar a esta es la de Sharshenova y Crawford (2017), quienes analizan cuándo y en qué grado el involucramiento de China en los países de Asia Central socava presuntos esfuerzos de promoción democrática de otros actores internacionales. Sharshenova y Crawford (2017) argumentan que China desafía los esfuerzos occidentales de una manera indirecta, remarcando tres factores explicativos: el primero es que la asistencia financiera de China hace que la asistencia condicionada de occidente parezca menos onerosa y como una intromisión a la soberanía; segundo, mediante organizaciones regionales China crea un medio institucional en el que se legitima el autoritarismo y; por último, con el poder del ejemplo, China muestra que la democracia no es un prerrequisito para la prosperidad y el bienestar social.

Observando la situación de Hong Kong y Myanmar, Chen y Kinzelbach (2015), sostienen que el Partido Comunista Chino contrarresta la promoción de democracia cuando observa una amenaza a su propia supervivencia, ante lo cual utiliza una amplia gama de tácticas que van desde represión interna,

contra-discurso y *sticks and carrots* a nivel internacional. Los autores consideran que China es un bloqueador decisivo en los casos en los cuales observa una amenaza, pero también un espectador indiferente de la democratización, si no percibe riesgo de contagio.

Las opiniones más extremas y afines a China como promotor de autocracia se pueden asociar a pensamientos como los de Pillsbury (2015), quien argumenta que, si la economía china continúa creciendo y los políticos de línea dura tienen el control de la política, dentro de unas décadas China se va a oponer a la democratización en el mundo (en un momento de un declive de los rasgos democráticos a nivel global), controlará la información a través de la censura en internet e influencia en los medios, e intimidará a sus críticos por medio de ciber ataques y favores económicos. Este tipo de enfoque está emparentado con aquellos que sostienen que China contribuye a perpetuar los regímenes autocráticos, principalmente con una mirada muy centrada en las relaciones con África y por parte de visiones neoconservadoras norteamericanas.

Kurlantzick (2007) es otro de los autores que van en ese camino, sugiere que los esfuerzos de China de involucrarse con regímenes que Estados Unidos buscan aislar, pueden contrarrestar los esfuerzos de promoción democrática, lo cual es la parte más peligrosa del creciente *soft power* de China. En esta línea, Halper (2010), a través de su libro "*The Beijing Consensus*", se añade a este enfoque al sostener que la amenaza de China no es ni militar ni económica, sino ideacional, principalmente, ofrece una alternativa de "autoritarismo de mercado". Este autor sostiene que, si bien los objetivos de política exterior de China se relacionan a demandas domésticas, más que intenciones hegemónicas o promoción de modelos a otros países, plantea una alarma con respecto a los lazos con regímenes corruptos de Asia, África, América Latina y Medio Oriente. En este sentido, sostiene Halper (2010), China estaría ofreciendo un camino distinto sin condicionalidades a valores de democracia o de derechos humanos.

## V. Los aportes del caso China al debate sobre promoción de autocracia

El objetivo de esta sección es plantear algunas ideas que se derivan de la revisión de la literatura sobre cómo los factores internacionales impactan los regímenes domésticos, el rol de países autocráticos y cómo se inserta el caso de China en este debate. Para ello se plantean cinco preguntas que tienen como objetivo construir un marco para analizar cómo actores internacionales pueden tener impacto en la organización política interna de otros países.

## *¿Quiénes afectan?*

Un aspecto fundamental en esta bibliografía es dilucidar cómo lo “externo” afecta la organización política interna de los Estados. Sin embargo, lo primero que debemos hacer es identificar al actor (que queremos estudiar) que produce ese efecto. Para ello, el llamamiento es a concentrarse en la agencia de un actor estatal, una organización internacional o de redes transnacionales. Cuando nos referimos al impacto externo sobre un régimen doméstico debemos especificar, por ejemplo, si apuntamos a las acciones de política exterior de un país, a las normas o reglas que emergen de una organización internacional o a las ideas que se transmiten a través de redes transnacionales.

En el caso particular de China, los estudios suelen entremezclar y confundir cómo puede afectar la Organización de Cooperación de Shanghái, de la que China es parte, con la política exterior de Beijing. Si bien, desde una mirada realista se podría pensar que las organizaciones son el reflejo de los intereses de los Estados más poderosos de la organización, para un mejor entendimiento de cómo el “afuera” impacta sobre lo doméstico, se debe tener claridad en los análisis y estudiarlos como actores distintos. Investigar cómo China influenciaría a través de la OCS brinda una complejidad adicional, porque no solamente se debería demostrar que la organización impacta en regímenes domésticos, sino que habría que argumentar que China es clave para definir esos aspectos que estaría influenciando. En este sentido, las preguntas de investigación deben ser más directas. Utilizando ejemplos ya mencionados, una propuesta podría ser: ¿la política exterior de China afecta la organización política interna de Myanmar?

## *¿A qué afectan?*

Otro aspecto interesante de esta literatura sobre el impacto en la organización política interna de los Estados es el objeto/sujeto/aspecto sobre el cuál se ejerce el efecto. Los términos promoción de la democracia o autocracia parecen ser muy abstractos y difíciles de medir en un mundo complejo y en debates de relaciones internacionales donde se busca responder preguntas más específicas. Abordar si China promueve autocracia en un país termina siendo una pregunta muy amplia, ya que son casi infinitos los factores que pueden influenciar sobre la autocratización. Quizás la mejor opción para analizar este tema es la recomendación de [Sharshenova y Crawford \(2017\)](#), quienes invitan de cierta manera a salirse del *framework* de promoción autocrática.

Una pista sobre cómo avanzar la podemos encontrar en [Tolstrup \(2015a\)](#), ya que lo interesante de su trabajo es que acota el alcance y se centra en un aspecto

específico de la autocratización: la asistencia en elecciones. Reducir el alcance invita a formular preguntas de investigación más concretas sobre cómo, por ejemplo, la política exterior de China afecta un aspecto específico de la organización política interna de un país. Asumir que el factor externo puede, por sí solo, causar un cambio de régimen parecería una exageración e, incluso, aquellos autores que le otorgan un rol a la dimensión internacional no dejan de reconocer que los aspectos domésticos son fundamentales. La literatura debería avanzar hacia cómo un actor externo podría impactar en fenómenos específicos como elecciones libres y justas, esfuerzos de censura de agencias gubernamentales o represión a organizaciones civiles, entre otros aspectos que contribuyan a la autocratización. Continuando con el ejemplo anterior, es posible preguntarse: ¿la política exterior de China afecta la represión a organizaciones de la sociedad civil en Myanmar?

### *¿Cómo afectan?*

Uno de los aspectos importantes que surge de la revisión bibliográfica es que los mecanismos mediante los cuales los regímenes autocráticos afectan son amplios. Dilucidar cuáles son los procesos a través de los cuales estos actores internacionales producen efectos de autocratización es el gran escollo de este debate. Se ha pensado en efectos de contagio (mediante transmisión de información, aprendizaje y emulación), coerción (a través del uso de la violencia o la amenaza del uso de la fuerza), incentivos (a través de condicionalidad o sanciones) y asistencia (construcción de capacidades). Sin embargo, esta clasificación parecería estar más ligada a los textos de promoción democrática y no tiene por qué funcionar para una influencia autocrática. Por ello es clave diferenciar sobre mecanismos que afectan democratización y autocratización.

Mediante los *insights* que proveen los autores que analizan el caso de China y textos clásicos de esta temática, si se opta por centrarse en cómo afecta la política exterior de un país (un actor estatal) a la organización interna de otros Estados directamente y no a través de su rol en organizaciones internacionales, una opción para entender los mecanismos causales puede ser una distinción en dimensiones, más que pensarlo en términos de contagio, asistencia, condicionalidad, etc. Según el aspecto específico que se busque analizar para entender un proceso de autocratización, se pueden identificar posibles impactos en temas políticos, económicos, de seguridad y lo que denominará, para efectos de este artículo, como legitimidad.

Con la dimensión política se hace referencia, por un lado, al apoyo que podría dar China a ciertos grupos domésticos proautoritarios dentro de un país

(respaldo a nivel comunicacional y fortalecimiento de la imagen internacional a través de misiones de observadores electorales, por ejemplo) y, por otro, a la interacción de élites y oportunidades de aprendizaje autoritario (pensado en términos de emulación y socialización). En lo económico, es interesante observar, por un lado, la asistencia económica no condicionada (clave para aquellos regímenes sujetos a sanciones) y los beneficios económicos de un aumento en las relaciones (tanto a nivel comercial mediante acuerdos comerciales, provisión de energía barata, como de inversiones). En seguridad, se puede pensar, por una parte, en cooperación para proveer herramientas de censura y vigilancia (acuerdos de seguridad) y, por otra, a un aumento de capacidad represiva (venta y donación de armas). En lo que refiere a legitimidad se apunta a: la promoción de ese sistema como modelo (la evaluación que diferentes grupos hacen de cierta forma de gobierno y la legitimidad del autoritarismo) y apoyo diplomático en organismos internacionales que lo blinden contra interferencias extranjeras (incluyendo la consolidación del principio de no interferencia en los asuntos internos).

### *¿Dónde afectan?*

Otro aspecto interesante que se deriva de estos estudios es el aspecto geográfico. Cuando se analiza cómo los actores internacionales tienen un rol y un impacto en la manera que se conforman los regímenes domésticos, no se puede omitir la geografía. En este sentido, es posible asumir que los mecanismos (de cualquier tipo) operan diferente según la cercanía o lejanía geográfica. Esto quizás se capta más fácilmente cuando nos referimos a organizaciones regionales, sin embargo, a la hora de analizar la influencia de un actor a través de relaciones bilaterales se debe tener en cuenta que, seguramente, no tenga el mismo efecto en un vecino que en un país de otro continente.

En la literatura hay cierto consenso de que las autocracias tienen incentivos para favorecer Estados con estructuras similares, al menos en su vecindario, por posibles miedos de difusión. En el caso de China esto se puede identificar en los análisis anteriormente mencionados. Tal como remarca [Nathan \(2015\)](#), la preocupación de China se centra en sus relaciones con la decena de países que le rodean, por lo cual no tiene mucho sentido comparar cómo puede afectar la política exterior de China al régimen doméstico de Myanmar o Camboya, con cómo afecta a países de Europa Oriental o América Latina. Esto mismo aplica, también, si se opta por un enfoque de organismos internacionales, no es lo mismo analizar el efecto de autocratización o democratización que puede tener una organización como la OCS, con el efecto que podrían tener foros intercontinentales como China-CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos

y Caribeños). Además, otro aspecto interesante para discutir es que no es lo mismo cómo impacta un actor internacional a países con democracias consolidadas, regímenes híbridos o países que ya son autocracias.

### *¿Promoción o influencia autocrática?*

Como ya lo mencionaron diversos análisis, el concepto de promoción de autocracia posee serios problemas, principalmente, porque los países persiguen y defienden sus intereses más allá de un régimen específico. Sin embargo, al ser difícil encontrar evidencia de que autocracias fortalezcan la evolución de la democracia en otro país, se podría decir que, si bien exactamente no promueven la autocracia, hacen poco para dar fin a regímenes autocráticos (Bader, Grävingsholt, and Kästner 2010). En este sentido, los problemas que pueda tener el concepto de promoción de autocracia no inhabilitan el estudio de la dimensión externa del autoritarismo o lo que se podría denominar como “influencia autocrática”.

De la revisión bibliográfica se desprende que, si bien China está presente en el debate sobre promoción de autocracia, principalmente en el contexto de “nueva guerra fría” entre Estados Unidos y China, los análisis académicos no encuentran argumentos claros para categorizar a China como un promotor de autocracia. Partiendo de esta base y descartando que China busque promover un régimen específico en otros países, surge la pregunta de si, ¿la política exterior China tiene un impacto en la manera que se conforman la organización política interna de los países? Si una de las causas de la tercera ola de autocratización es un ambiente internacional más permisivo (Steven Levitsky and Way, 2015) o el rol de poderes autocráticos, ¿cómo se explicaría que una autocracia cerrada con el poder económico de China no tenga relación con esos efectos?

Dejar atrás el concepto de promoción autocrática y pensar en la dimensión internacional del autoritarismo o en una influencia autocrática puede dar ciertas pistas. Con base en las propuestas de Tansey (2016) y Yakouchyk (2019) resulta fundamental, además de plantearse las cuatro preguntas mencionadas anteriormente, realizar una distinción entre cómo actores estatales pueden tener una influencia autocrática, ya sea directa o indirecta (resumen del marco propuesto en Tabla 1).

Tabla 1.  
*La dimensión internacional del autoritarismo*

¿Quién afecta?	¿A qué afecta?	¿Cómo afecta?	¿Dónde afecta?
Actores: Estados, organizaciones internacionales o redes transnacionales	Dimensiones de la autocratización: Elecciones, censura, derechos civiles, represión	Ámbitos: Política, economía, seguridad y legitimidad	Niveles: Bilateral, regional, global
<b>Más allá de la promoción de la autocracia: La influencia autocrática de los actores estatales</b>			
<b>Influencia directa</b>		<b>Influencia indirecta</b>	
Política: Apoyo a grupos pro-autoritarios (respaldo comunicacional y fortalecimiento de su imagen internacional)	Seguridad: Aumento de capacidad represiva (venta y donación de armas)	Política: Interacción de élites y oportunidades de aprendizaje autoritario (emulación y socialización)	Seguridad: Intercambios de prácticas sobre censura y vigilancia (acuerdos de seguridad)
Economía: Asistencia económica no condicionada (objetivo de evitar sanciones)	Legitimidad: Apoyo diplomático para blindar contra interferencias extranjeras (principio de no interferencia)	Economía: Relaciones económicas (acuerdos comerciales, provisión barata de energía e inversiones)	Legitimidad: Régimen autocrático como modelo (evaluación y legitimidad de autoritarismo)

*Nota:* Elaboración propia con base en las propuestas de Tansey (2016) y Yakouchyk (2019).

## VI. Reflexiones finales

El último reporte de *Varieties of Democracy*<sup>6</sup> muestra un deterioro global de las instituciones democráticas liberales. La autocratización, entendida como el declive de rasgos democráticos, se ha acelerado y hoy en día todas las regiones del mundo forman parte de esta tercera ola de autocratización (Lührmann and Lindberg, 2019). En este contexto, los ataques a la libertad de expresión y a los

6 Democracy Report 2020. Autocratization Surges – Resistance Grows. Recuperado el 25 de junio de 2020 de <https://www.v-dem.net/en/publications/democracy-reports/>

medios se han intensificado y también se ha producido un deterioro en la calidad de las elecciones (V-Dem Institute 2020). Este proceso se puede evidenciar en países diversos, desde Estados Unidos, Brasil, India, Turquía hasta Hungría y muchos otros países.

Las respuestas sobre por qué se está ante la presencia de un proceso de autocratización global aún no están claras. En la búsqueda de complementar los estudios de política comparada que por muchos años dejaron fuera la variable internacional, una línea de investigación ha intentado explicar estos fenómenos a través del rol de actores internacionales, ya sea de grandes potencias, organizaciones internacionales o redes transnacionales. Levitsky y Way sostienen que para los años 2000 “la recuperación económica, la reconstrucción del Estado y un ambiente internacional más permisivo, redujo el nivel de la debilidad e inestabilidad de los autoritarismos que caracterizó a gran parte de África, la antigua Unión Soviética y Asia durante el período inicial post guerra fría” (2015, p. 51). Ese “ambiente internacional más permisivo” al que refieren esos autores es un concepto muy amplio y, aunque puede existir cierto convencimiento de que el “afuera” estaría influyendo (y seguramente influye), el cómo y el peso real que tiene sobre la organización política interna de los países es un debate abierto.

Dentro de esta línea de investigación que observa el rol de actores internacionales se destaca un debate que analiza el rol de los poderes iliberales. Como se ha mencionado, Bader, Gravingholt y Kastner (2010), por ejemplo, argumentan que este proceso de autocratización se puede deber, en parte, al crecimiento de poderes autoritarios como Rusia y China. Este argumento no sorprende, sin embargo, la incógnita surge sobre cómo China no termina de “encajar” en este debate siendo una autocracia cerrada (con uno de los más bajos niveles de Índice de Democracia Liberal de V-Dem), la segunda economía del mundo y un creciente polo de poder. Es decir, si una de las causas de este proceso de autocratización es el rol de poderes autocráticos, sería difícil de comprender que China, por su tamaño e influencia en el sistema internacional, no estuviese contribuyendo con esa ola. Y en el caso de que esté contribuyendo, aún no están claros los mecanismos.

En definitiva, si se retoma el argumento de Levitsky y Way (2010) sobre un ambiente más permisivo, podríamos pensar en la influencia de China en este proceso como un actor clave para generar las condiciones políticas y económicas para que muchas autocracias puedan conciliarse nuevamente con el poder. Lo que se hipotetiza en este ensayo es que para comprender cómo afectan estos poderes autocráticos, y principalmente China, se debe salir del enfoque de promoción autocrática. Para superar las ambigüedades y las críticas a este

concepto, hay que plantearse cuatro preguntas claves para entender de mejor manera la dimensión externa del autoritarismo.

Resulta clave analizar, ¿quiénes afectan?, distinguiendo el rol que pueden tener Estados, organizaciones internacionales o redes transnacionales. Luego preguntarse, ¿a qué afectan?, intentando poner la mirada en aspectos más concretos dentro de un proceso tan amplio como el de autocratización. Comprender, ¿cómo afectan?, observando de forma más profunda cuáles son los mecanismos causales y superando conceptos amplios como contagio, coerción, condicionabilidad, entre otros. Y, por último, distinguir, ¿dónde afectan?; a la hora de plantearse un proyecto de investigación debemos entender que una misma política exterior de un país puede, por ejemplo, tener efectos distintos en países vecinos que en otros fuera de su continente.

Si el objetivo es comprender cómo afectan ciertos Estados a regímenes domésticos de otros países, la invitación es a continuar estudiando la “influencia autocrática” (en vez de la promoción autocrática), distinguiendo entre ciertos impactos directos e indirectos de estos países. Para ello sería fundamental, en un trabajo posterior, realizar un análisis que profundice un caso de estudio en donde se evalúen las propuestas teóricas. La bibliografía sobre promoción de autocracia, creciendo a imagen y semejanza de la de promoción de democracia; aún posee demasiadas ambigüedades y problemas de conceptualización. Una revisión sobre el debate de China como promotor o no de autocracia brinda ciertas pistas para avanzar en diversas líneas de investigación para poder entender mejor el rol e impacto de actores internacionales en la organización política interna de los Estados.

## Referencias

- Allison, Roy. (2018). Protective Integration and Security Policy Coordination: Comparing the SCO and CSTO. *The Chinese Journal of International Politics*, 11(3), 297–338.
- Ambrosio, Thomas. (2008). Catching the ‘Shanghai Spirit’: How the Shanghai Cooperation Organization Promotes Authoritarian Norms in Central Asia. *Europe-Asia Studies*, 60(8), 1321–44.
- Ambrosio, Thomas. (2009). *Authoritarian Backlash: Russian Resistance to Democratization in the Former Soviet Union*. Routledge.
- Ambrosio, Thomas. (2010). Constructing a Framework of Authoritarian Diffusion: Concepts, Dynamics, and Future Research. *International Studies Perspectives*, 11(4), 375–92.

- Ambrosio, Thomas. (2012). The Rise of the 'China Model' and 'Beijing Consensus': Evidence of Authoritarian Diffusion? *Contemporary Politics*, 18(4), 381–99.
- Bader, J. (2015). *China's Foreign Relations and the Survival of Autocracies*. Routledge. <https://books.google.com.uy/books?id=YtdsMAEACAAJ>.
- Bader, Julia. (2014). *China's Foreign Relations and the Survival of Autocracies*. Routledge.
- Bader, Julia. (2015a). China, Autocratic Patron? An Empirical Investigation of China as a Factor in Autocratic Survival. *International Studies Quarterly*, 59(1), 23–33.
- Bader, Julia. (2015b). Propping up Dictators? Economic Cooperation from China and Its Impact on Authoritarian Persistence in Party and Non-Party Regimes. *European Journal of Political Research*, 54(4).
- Bader, Julia. (2015c). The Political Economy of External Exploitation. A Comparative Investigation of China's Foreign Relations. *Democratization*, 22(1), 1–21.
- Bader, Julia, Jörn Grävingholt, and Antje Kästner. (2010). Would Autocracies Promote Autocracy? A Political Economy Perspective on Regime-Type Export in Regional Neighbourhoods. *Contemporary Politics*, 16(1), 81–100.
- Börzel, Tanja A. (2015). The Noble West and the Dirty Rest? Western Democracy Promoters and Illiberal Regional Powers. *Democratization: Democracy Promotion and the Challenges of Illiberal Regional Powers - Guest Editors: Nelli Babayan & Thomas Risse*, 22(3), 519–35.
- Börzel, Tanja A, and Thomas Risse-Kappen. (2016). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford University Press.
- Brand, Alexander, Susan Mcewen-Fial, and Wolfgang Muno. (2015). An 'Authoritarian Nexus'? China's Alleged Special Relationship with Autocratic States in Latin America. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 99(99), 7–28.
- Burnell, Peter, and Oliver Schlumberger. (2010). Promoting Democracy - Promoting Autocracy? International Politics and National Political Regimes. *Contemporary Politics: PROMOTING DEMOCRACY - PROMOTING AUTOCRACY? INTERNATIONAL POLITICS AND NATIONAL POLITICAL REGIMES*, 16(1), 1–15.
- Chen, Dingding, and Katrin Kinzelbach. (2015). Democracy Promotion and China: Blocker or Bystander? *Democratization: Democracy Promotion and the Challenges of Illiberal Regional Powers - Guest Editors: Nelli Babayan & Thomas Risse*, 22(3), 400–418.

- Christensen, Thomas J. (2006). Fostering Stability or Creating a Monster? The Rise of China and U.S. Policy toward East Asia. *International Security*, 31(1), 81–126.
- Diamond, Larry. (2008). The Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State. *Foreign Affairs*, 87(2), 36–48.
- Friedberg, A. L. (2005). The Future of U.S-China Relations - Is Conflict Inevitable? *International Security*, 30(2).
- Gleditsch, Kristian Skrede, and Michael D Ward. (2006). Diffusion and the International Context of Democratization. *International Organization*, 60(4), 911–33.
- Hackenesch, Christine. (2015). Not as Bad as It Seems: EU and US Democracy Promotion Faces China in Africa. *Democratization: Democracy Promotion and the Challenges of Illiberal Regional Powers - Guest Editors: Nelli Babayan & Thomas Risse*, 22(3), 419–37.
- Halper, Stefan. (2010). *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century*. Basic Books. [https://books.google.com.uy/books?id=IGpyTbC\\_rGIC](https://books.google.com.uy/books?id=IGpyTbC_rGIC).
- Huntington, Samuel P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman University of Oklahoma Press.
- Kagan, Robert. (2007). End of Dreams, Return of History. *Policy review*, 14.
- Kneuer, Marianne, and Thomas Demmelhuber. (2016). Gravity Centres of Authoritarian Rule: A Conceptual Approach. *Democratization*, 23(5), 775–96.
- Kurlantzick, Joshua. (2007). Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World *Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World*. Yale University Press.
- Levitsky, S, and L A Way. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge University Press
- Levitsky, Steven, and Lucan Way. (2015). THE MYTH OF DEMOCRATIC RECESSION. *Journal of Democracy*, 26(1), 45–58.
- Lipset, Seymour Martin. (1960). *Political Man: The Social Bases of Politics*. Bombay Vakils Feffer and Simons Private.
- Lührmann, Anna, and Staffan I Lindberg. (2019). A Third Wave of Autocratization Is Here: What Is New about It? *Democratization*, 26(7), 1095–1113.
- Mearsheimer, John J. (2010). The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia. *The Chinese Journal of International Politics*, 3(4), 381–96.

- Melnykovska, Inna, Hedwig Plamper, and Rainer Schweickert. (2012). Do Russia and China Promote Autocracy in Central Asia? *Studies on Common Policy Challenges*, 10(1), 75–89.
- Nathan, Andrew. (2015). CHINA'S CHALLENGE. *Journal of Democracy*, 26(1), 157–70.
- Obydenkova, Anastassia V, and Alexander Libman. (2019). *Authoritarian Regionalism in the World of International Organizations: Global Perspectives and the Eurasian Enigma*. Oxford University Press.
- Pevehouse, Jon C. (2002). With a Little Help from My Friends? Regional Organizations and the Consolidation of Democracy. *American Journal of Political Science*, 46(3), 611–26.
- Pevehouse, Jon C. (2005). *Democracy from above: Regional Organizations and Democratization*. Cambridge University Press.
- Pillsbury, Michael. (2015). *The Hundred-Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower*. Henry Holt.
- Przeworski, Adam, Michael E. Álvarez, Jose Antonio Cheibub, and Fernando Limongi. (May, 2000). *Democracy and Development*, 635–43. <http://ebooks.cambridge.org/ref/id/CBO9780511804946>.
- Risse, Thomas, and Nelli Babayan. (2015). Democracy Promotion and the Challenges of Illiberal Regional Powers: Introduction to the Special Issue. *Democratization: Democracy Promotion and the Challenges of Illiberal Regional Powers - Guest Editors: Nelli Babayan & Thomas Risse*, 22(3), 381–99.
- Rueschemeyer, Dietrich. (1992). *Capitalist Development and Democracy* (Eds. Evelyne Huber Stephens and John D Stephens). Chicago University of Chicago Press.
- Schmitter, Phillipe. (1986). An Introduction to Southern European Transitions from Authoritarian Rule: Italy, Greece, Portugal, Spain and Turkey. In Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, and Laurence Whitehead (Eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives I*. Johns Hopkins University Press.
- Sharshenova, Aijan, and Gordon Crawford. (2017). Undermining Western Democracy Promotion in Central Asia: China's Countervailing Influences, Powers and Impact. *Central Asian Survey*, 36(4), 453–72.
- Söderbaum, Fredrik. (2004). *The Political Economy of Regionalism. The Case of Southern Africa*. Springer

- Soest, Christian. (2015). Democracy Prevention: The International Collaboration of Authoritarian Regimes. *European Journal of Political Research*, 54(4), 623–38.
- Tansey, Oisín. (2016). The Problem with Autocracy Promotion. *Democratization*, 23(1), 141–63.
- Tansey, Oisín, Kevin Koehler, and Alexander Schmotz. (2017). Ties to the Rest: Autocratic Linkages and Regime Survival. *Comparative Political Studies*, 50(9), 1221–54.
- Tolstrup, Jakob. (2009). Studying a Negative External Actor: Russia's Management of Stability and Instability in the 'Near Abroad.' *Democratization*, 16(5), 922–44.
- Tolstrup, Jakob. (2015a). Black Knights and Elections in Authoritarian Regimes: Why and How Russia Supports Authoritarian Incumbents in Post-Soviet States. *European Journal of Political Research*, 54(4), 673–90.
- Tolstrup, Jakob. (2015b). Problems in Studying the International Dimension of Authoritarianism. *APSA-CD Newsletter*, 8–11.
- V-Dem Institute. (2020). *Democracy Report 2020. Autocratization Surges – Resistance Grows*. <https://www.v-dem.net/en/publications/democracy-reports/>.
- Vanderhill, Rachel. (2013). *Promoting Authoritarianism Abroad*. Lynne Rienner Publishers.
- Way, Lucan. (2016). Weaknesses of Autocracy Promotion. *Journal of Democracy*, 27(1), 64–75.
- Whitehead, Laurence. (1986). International Aspects of Democratization. In Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, and Laurence Whitehead (Eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Johns Hopkins University Press.
- Whitehead, Laurence. (1996). *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*. New York Oxford University Press.
- Yakouchyk, Katsiaryna. (2016). The Good, the Bad, and the Ambitious: Democracy and Autocracy Promoters Competing in Belarus. *European Political Science Review: EPSR*, 8(2), 195–224.
- Yakouchyk, Katsiaryna. (2019). Beyond Autocracy Promotion: A Review. *Political Studies Review*, 17(2), 147–60.

## LAS POLÍTICAS DE LOS EE.UU. EN LA REGIÓN ASIA- PACÍFICO ENTRE 2008-2018: DEL G2 HACIA LA NUEVA CONTENCIÓN<sup>1</sup>

### US POLICIES IN THE ASIA-PACIFIC REGION BETWEEN 2008-2018: FROM G2 TO NEW CONTAINMENT

**Sthefany Rodríguez Rincón<sup>2</sup>**

ORCID: 0000-0002-1236-451X

**Dusan Praj<sup>3</sup>**

ORCID: 0000-0002-3676-530X

**Jorge Andrés Acosta Strobel<sup>4</sup>**

ORCID: 0000-0002-3801-418X

#### RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las políticas de Estados Unidos hacia Asia-Pacífico entre el 2008 y el 2018, principalmente la transición de la cooperación hacia la contención de Estados Unidos contra China. Luego de la victoria de Barack Obama en las elecciones presidenciales en EEUU, la política hacia la región de Asia Pacífico pasó por importantes transiciones. El proyecto inicial de la cooperación con el nombre de G2 fue reemplazado por

un giro geoestratégico bajo el nombre “Pivote hacia Asia”, el cual englobaba varios ejes de la proyección: el económico, en la forma de Acuerdo Transpacífico y el reforzar alianzas militares como el Diálogo Cuadrilateral de Seguridad. Con este nuevo lema, los Estados Unidos impulsaron distintas alianzas en la región, con el propósito de contrabalancear la creciente influencia de China en la zona de Asia-Pacífico y el aumento de la participación en las disputas territoriales en el Mar del Sur de China.

- 1 Este artículo de revisión es producto del proyecto de la investigación “De seguridad nacional a la seguridad multidimensional: Transformación y nuevos desafíos para la seguridad en el siglo XXI”, adscrito a la Facultad de Estudios Internacionales de Institución Universitaria Esumer y desarrollado durante el año 2020.
- 2 Negociadora internacional de la Institución Universitaria Esumer, Medellín, Colombia, correo: [sthefany.rodriguez@hotmail.com](mailto:sthefany.rodriguez@hotmail.com)
- 3 MA in International Relations, University of Comenius, Bratislava - Eslovaquia. Docente a tiempo completo de la Facultad de Estudios Internacionales de la Institución Universitaria Esumer. Correo electrónico: [dusan.praj@esumer.edu.co](mailto:dusan.praj@esumer.edu.co)
- 4 Profesional en Negocios Internacionales y especialista en Legislación Aduanera de la Institución Universitaria Esumer. Estudiante de Especialización en Paz y Desarrollo Territorial - Corporación Unificada Nacional (CUN). Magister en Gestión en Ciencia, Tecnología e Innovación de la Universidad de Antioquia. Docente investigador, líder del Semillero de Innovación y Emprendimiento de la Institución Universitaria Esumer. Correo: [jorge.acosta@esumer.edu.co](mailto:jorge.acosta@esumer.edu.co)

Sthefany Rodríguez Rincón, Dusan Praj,  
Jorge Andrés Acosta Strobel

**Palabras clave:** Estados Unidos; China, Asia-Pacífico; Nueva Contención; Pivot hacia Asia; Geopolítica.

## ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze the policies of the United States towards the Asia-Pacific region, between 2008 and 2018, mainly the US containment strategy against China. After the victory of Barack Obama as president of the United States, the United States policy towards this region experienced several changes. The former cooperation project named G2 was replaced by a

geostrategic proposal called “Pivot”. This proposal changed, both the United States politics and economics in this region by being involved in initiatives as the TPP and military alliances as the Quadrilateral Security Dialogue. China interprets this proposal as a containment strategy due to United States alliances with other countries in the region and the constant intervention of this country in the territorial disputes in the South China Sea.

**Keywords:** United States; China; Asia-Pacific; New Containment, Pivot to Asia; Geopolitics.

## 1. Introducción

Las relaciones tanto políticas como económicas entre China y Estados Unidos constituyen gran parte de lo que define el sistema internacional del siglo XXI. Ante el crecimiento del gigante asiático a nivel comercial y su aumento en capacidad económica y militar, Estados Unidos ha generado políticas variadas que van desde la cooperación hasta la contención de un rival en esfera internacional. El auge de China manifestado por el crecimiento económico sostenido y el aumento constante de presupuesto militar representa el mayor desafío a la posición de los Estados Unidos en el siglo XXI en el sistema internacional.

A partir de lo anterior, la presente investigación pretende determinar las iniciativas en las relaciones entre China y Estados Unidos en los años 2008 - 2018 para, posteriormente, analizar las estrategias políticas que ha implementado Estados Unidos en cuanto a la contención de China por medio de sus aliados en la región de Asia-Pacífico.

Este texto se dividirá en dos epígrafes, los cuales pretenden dar respuesta al objetivo de investigación. En primer lugar, se tomó una temporalidad para la investigación de 10 años, desde 2008 hasta 2018. A partir de esta fecha se describen las políticas de dos gobiernos de Estados Unidos que han estado en el poder (Barack Obama y Donald Trump) hacia Asia-Pacífico. De igual forma, se analizan algunos tratados como el Acuerdo Transpacífico (*Transpacific Partnership o TPP*), alianzas como *Quadrilateral Security Dialogue* (QSD) que forman la iniciativa del Píivote hacia Asia, el incremento de actividad militar en la zona y cómo China responde a las políticas de contención. Se mencionan temas como el fortalecimiento de nuevas alianzas estadounidenses con diferentes países de la región Asia-Pacífico; así como las disputas que se están dando en el Mar del Sur de China y las respuestas sobre la posición que ha tomado el gigante asiático.

Bustelo (2004) expone las manifestaciones por parte de China donde explica el crecimiento del gigante asiático como un Estado emergente y cómo puede llegar a generar conflictos con los intereses estratégicos de Estados Unidos.

El escenario global ha cambiado sustancialmente en los primeros 10 años del siglo XXI y lo que ha empezado a sentirse fue una disminución en la posición de los Estados Unidos, la cual aceleró posterior a la crisis financiera del 2008 con la consolidación de los BRICS (grupo de países emergentes compuestos por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) como una expresión de la independencia de los intereses estadounidenses, al menos en dicha época (Castro, Acosta, & Praj, 2019).

Por otra parte, se ha evidenciado un crecimiento en la capacidad militar de China, con cada vez más importancia para el desarrollo de su política exterior, así como un aumento de las tensiones en los conflictos regionales que afectan la estabilidad geopolítica, tal cual sucede en el Mar del Sur de China (Mijares, 2006). Ante esto, la presencia de Estados Unidos en la región de Asia-Pacífico se intensificó desde el gobierno de Barak Obama, durante el cual esta región se convirtió en el eje estratégico de planeamiento de los Estados Unidos, utilizando su influencia en la región e implementando políticas de seguridad con los Estados pertenecientes al continente asiático (Manyin et al., 2012).

Con respecto a los temas de investigación anteriores, Praj & Restrepo (2017) establecen los nuevos desafíos en la geopolítica actual con respecto a China, las disputas que se están presentando en el Mar del Sur de China y nuevos proyectos como la Nueva Ruta de la Seda. Ante esto, se evidencia que la geopolítica China está cambiando las relaciones en el Pacífico asiático y no solo hay mayores movimientos, sino que se puede observar el fortalecimiento militar y la creación y fortalecimiento de alianzas entre los Estados Unidos y diferentes países asiáticos.

## 2. Marco teórico

Para este artículo es oportuno aclarar algunos de los conceptos teóricos de vital importancia para el abordaje realizado desde las diferentes corrientes teóricas de las Relaciones Internacionales. A partir de este contexto, se hará un enfoque desde el realismo, que mira los aspectos del poder y seguridad internacional.

## 2.1 Realismo

El realismo plantea la lucha constante por el poder entre países en un marco internacional. Estas naciones batallarán según los intereses en los cuales sus políticas están puestas, su objetivo principal es obtener poder, para así consolidarse como entidades autónomas y establecer las relaciones de seguridad. En esta visión el poder no es equilibrado, por lo que existen países con mayores grados de poder que predominan a nivel global.

[Dougherty y Pfaltzgraff \(1971\)](#) plantean que los Estados con mayor capacidad militar para defenderse de algún ataque proveniente de un rival son los que prevalecerán. La lucha persistente por el poder trae consigo el dilema de seguridad constante, en el cual el aumento de la seguridad de un Estado implica, automáticamente, la amenaza a la seguridad del otro. Ante esto, [Pérez \(1996\)](#) indica que la supervivencia de los Estados en el sistema internacional se divide en tres lineamientos: (i) los Estados temen a otros Estados, (ii) cada Estado intenta garantizar su propia supervivencia y, por último, (iii) los Estados intentan maximizar su posición de poder sobre otros Estados

A partir de esto se despliegan dos conceptos que son importantes tener en cuenta al momento de hablar de realismo, estos son: poder duro y poder blando; pero para poder entender la idea de poder es importante conocer su definición.

## 2.2 Poder

[Nicolás Creus define el poder \(2013\)](#) como algo que no puede ser medido rigurosamente, esto se debe a los múltiples comportamientos que existen. Desde la perspectiva de las relaciones internacionales, se puede definir el poder como el potencial que tiene una nación de imponer su voluntad sobre otra, además de nombrarlo como “una relación entre hombres”.

Ante esto, [Hans Morgenthau \(2003\)](#) define el poder como el control del ser humano sobre las mentes y acciones de otras personas; en este sentido, es importante traer la visión de [Pier Paolo Portinario \(2000\)](#) que precisa que el poder es la utilización de la fuerza para contribuir a diferentes efectos en un ambiente determinado. De igual forma, define que el poder termina ejerciéndose ser humano sobre ser humano. Así, establece que una de las partes siempre generará cambios en la otra a través del poder. Indica, también, que no hay poder sin el acceso a recursos por uno de los implicados y la ausencia del otro en ese proceso.

Así, a partir de estas definiciones, se podrá tener un panorama más amplio para los conceptos de poder blando y duro. Joseph Nye (2004), relaciona el poder duro como “un empujón” mientras que el poder blando lo aproxima a “la atracción”. Praj (2018) anota que el poder duro se compone por recursos que son tangibles, como, por ejemplo: el PIB, la población, territorio, geografía, recursos naturales, tamaño y equipamiento de ejército; en pocas palabras, en aspectos medibles. Mientras que el poder blando se le atribuye a todo aquello intangible, por ejemplo: política exterior, valores políticos, educación, innovación, cultura. En este orden de ideas, poder duro se define como la habilidad de una de las partes para influir, por cualquier tipo de medio, sobre otro de los actores; mientras que el poder blando se adhiere a esas influencias, debido a que se tiene un pensamiento de poder “con” en lugar de “sobre”.

### 3. Metodología

Desde un enfoque cualitativo, se buscó dar solución al problema de investigación mediante el rastreo de fuentes secundarias mediante la revisión documental. Se analizan documentos de carácter académico de repositorios, así como libros, artículos científicos, entre otros.

Para la recolección de los datos se tuvieron en cuenta fuentes entre 2008 y 2018, con el apoyo bases de datos como EBSCO, SCOPUS y DIALNET. Lo anterior, con el propósito de indagar el crecimiento de China como potencia emergente y cómo ha sido el accionar de los Estados Unidos para el fortalecimiento de los países de la región Asia Pacífico. La metodología fue de corte analítico-descriptiva y en esta se consideraron, también, medios especializados como *The Diplomat*, así como fuentes periodísticas como la BBC y DW.

### 4. Resultados

Para entender las iniciativas tomadas por parte de los Estados Unidos para contrarrestar la influencia de China en la región de Asia-Pacífico es importante recalcar puntos que han sido coyunturales en las relaciones políticas y económicas de ambos países. Para esto se tomará como punto de partida los dos mandatos presidenciales en Estados Unidos durante el periodo 2008 - 2018, lapso en el que han ocurrido cambios sustanciales en las políticas estadounidenses hacia esta región del mundo.

## 4.1 Relaciones entre Estados Unidos y China durante el mandato de Barack Obama (2009 – 2017)

Los ataques terroristas ejecutados por el grupo Al Qaeda el 11 de septiembre de 2001 representaron un golpe al prestigio de Estados Unidos. Como reacción, el gobierno de George W. Bush (2001-2009) decidió intervenir militarmente en Afganistán (2001) e Iraq (2003). El estancamiento político-militar en dichos conflictos vino con la crisis económica de 2008, que trajo la consolidación de los BRICS (2008) como nuevo bloque emergente y donde se evidenció una pérdida de preponderancia del Estado norteamericano y el surgimiento de nuevos actores internacionales (Acosta, Londoño, & González, 2015; Castro, Acosta, & Praj, 2019).

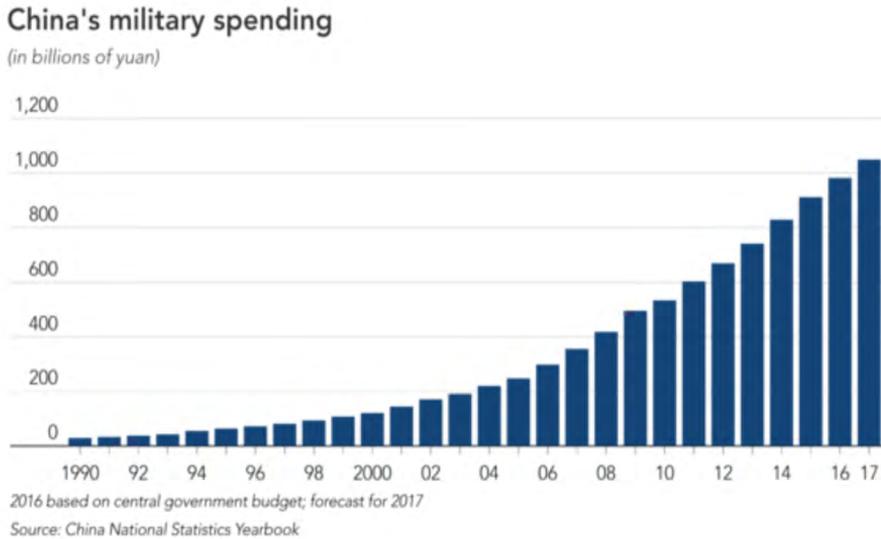
El sucesor de George Bush, Barack Obama, decidió reconfigurar el compromiso de Estados Unidos en ambos conflictos, debido a los costos humanos y económicos y la caída de la popularidad de las intervenciones en el extranjero y, también, por incapacidad de presentar una victoria política en los posconflictos de Iraq y Afganistán. La retirada de tropas estadounidenses de Medio Oriente, junto al crecimiento del gigante asiático, generaron una redirección del interés geoestratégico de los EE.UU. hacia Asia Pacífico (Ahumada, 2008).

El crecimiento económico de China, sostenido por más de 30 años consecutivos con un promedio de 10% anual, ha tenido como consecuencia la transformación del país asiático no solo como una potencia económica, sino cada vez más, también, como potencia militar. Lo anterior está representando el mayor cambio en el entorno geopolítico global. Hay que añadir que China ha incrementado desde 1990 hasta 2017 su gasto militar y es el segundo país con mayor inversión militar a nivel global, solo por debajo de Estados Unidos (The China National Statistics Yearbook, 2017) (Ver gráfica 1).

Según los datos del Instituto de Estudios para la Paz de Estocolmo (2018), China se encuentra entre los países con mayor incremento relativo del gasto en defensa entre 2008 y 2017, junto con Camboya (+332%), Bangladesh (+123%) e Indonesia (+122%). El dato actual para China corresponde a (+110%).

Los países ubicados en Asia Pacífico percibieron el aumento de gasto militar chino con preocupación, al buscar un equilibrio del poder para la región. Sin embargo, Estados Unidos no se quedó al margen y durante el mismo tiempo ha buscado tener cercanía con la región (Giné, 2010). En este sentido, Bassets (2012) indica un nuevo enfoque de los Estados Unidos hacia la nación china, que ha generado un cambio de orientación denominado como Pivote hacia Asia

**Gráfica 1. El aumento del presupuesto militar chino (1990-2017)**



**Fuente:** The China National Statistics Yearbook (2017).

y concebido como un giro desde las zonas de interés de la estratégica tradicional de los EE.UU., como Oriente Medio y Europa, hacia Asia y también un redespiegue de la política exterior estadounidense desde las cuestiones de terrorismo y conflictos asimétricos hacia los asuntos de la competencia global; desde las viejas naciones aliadas hacia el mundo emergente, o incluso, desde el unilateralismo hacia la cooperación, lo cual ha generado una reformulación de liderazgo de Estados Unidos.

En este orden de ideas, el gobierno de Barack Obama definió el Pivote como un refuerzo de las alianzas bilaterales de la seguridad, el profundizar la cooperación con los poderes emergentes, el compromiso con las instituciones multilaterales regionales, la expansión comercial y de inversiones, la amplia presencia militar y el avance en temas de democracia y de derechos humanos.

Hay que destacar que China aumentó su presencia militar en la zona con objetivos muy claros. El establecimiento del llamado “Collar de perlas chino” se había puesto en marcha a principios del siglo XXI, con el propósito de preservar los flujos de petróleo que iban desde Oriente Medio y África hacia China. Las bases navales chinas establecidas en el Collar de perlas deben servir también

como bases logísticas para la dimensión naval del proyecto de La Nueva Ruta de la Seda. Estas iniciativas chinas motivaron a los EE.UU. a implementar su propia estrategia, el Collar de contención. En principio, el Collar de contención estadounidense tenía la misma extensión que el actual Collar de perlas chino. En este sentido, la propuesta principal era establecer bases navales para controlar la ruta petrolera de Oriente Medio hacia los puertos chinos. De esta manera, EE.UU. tendría un acceso fácil y rápido para presionar al régimen de Pekín.

Los EE.UU. incorporaron las bases ya existentes en la zona de Asia Pacífico y Oriente Medio para crear dicho Collar con el objetivo de prevenir y balancear la presencia naval china en Indo-Pacífico. La distribución de las bases militares estadounidenses permitió que el cerco de estas quedara con más amplitud que el Collar de perlas chino. Teniendo en cuenta las alianzas de diferentes países de la región Asia Pacífico con EE.UU., la red de bases navales les facilitaría a estos una mayor capacidad y rapidez de despliegue militar del que ahora cuenta China ([El Orden Mundial, 2018](#)).

Según [Arancón \(2014\)](#), el collar de contención estadounidense va desde la base surcoreana de Incheon-Osan a través Okinawa, a poca distancia de las disputadas islas Senkaku, la base de Guam; Darwin, en Australia; las islas Cocos, en el Índico; Singapur; la isla de Diego García donde existe un enlace con las bases en Oriente Medio y Asia Central. Yibuti, en el cuerno de África, Yemen, Omán, Bahrein, Qatar, Kuwait, Pakistán con tres bases aéreas, Afganistán, Kirguizistán, Uzbekistán y Turkmenistán.

Además del collar de contención, los EE.UU. empezaron a participar en varias iniciativas estratégicas en la zona de Asia-Pacífico. En el año 2007 inició el Diálogo Cuadrilátero Seguridad- *Quadrilateral Security Dialogue* (QSD), conformado por Japón, Estados Unidos, India y Australia e impulsado por el premier ministro japonés Shinzo Abe, con el propósito de balancear la creciente influencia de China en la región. De todas maneras, la alianza de cuatro países integrantes de la QSD registró una caída en la actividad en 2008. Las protestas chinas contra los ejercicios navales entre los países de Diálogo con Singapur y las políticas de premier ministro de Australia, Kevin Rudd, implicaban una ruptura temporal en la cooperación entre estos. Además, los últimos cambios políticos en Japón que llevaron al poder al primer ministro Yasuo Fukuda, más abierto a relaciones más estrechas con China, así como también las políticas de primer ministro indio Manmohan Singh, que estableció la relación con China como una prioridad para política exterior de India, han implicado un impedimento al desarrollo de dicha iniciativa.

Sin embargo, los acuerdos entre Obama y Kevin Rudd y su sucesora Julia Gillard trajeron importantes cambios como el despliegue de las tropas estadounidenses cerca de Darwin en Australia, cerca al Mar del Timor y del Estrecho de Lombok. Al mismo tiempo, los EE.UU., Japón e India se concentraron al conducir los ejercicios navales denominados como Malabar (Rudd, 2019). Ciertamente se dio en la cumbre de la ASEAN (Asociación de las Naciones del Sureste Asiático), en 2017, donde se reafirmó la alianza y se acordó priorizar la seguridad en el Mar del Sur de China ([Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, 2018](#)).

Sin embargo, hay que destacar que las relaciones entre EE.UU. y China no estaban orientadas, desde el inicio, a la contención. En el lapso 2007 - 2010, se propuso un gran proyecto de cooperación internacional bajo el nombre G-2, el cual debía haber incluido Estados Unidos y China. El motivo para proponer el proyecto no era ilógico, en cuanto al contexto económico estas dos naciones representan las dos economías más importantes del mundo. Conforme a lo anterior, Bergsten (2009) determina lo siguiente:

1. China pronto se convertirá en la segunda economía más importante en el mundo detrás de Estados Unidos (se convirtió en 2010).
2. Las dos economías representaban casi la mitad del crecimiento económico mundial en 4 años antes de la crisis financiera 2007/2008.
3. Ambos países son los mayores actores del comercio internacional.
4. Son las dos economías que generan mayor contaminación medio ambiental a nivel global.
5. Están en los polos opuestos del equilibrio comercial y financiero más grande del mundo, Estados Unidos por su parte es el país con mayor déficit y deudas, mientras que China es el país con mayor superávit y el mayor número de reservas monetarias en dólares estadounidenses.
6. Son líderes de dos grupos importantes: Estados Unidos de los países de altos ingresos y altamente industrializados, mientras que China de los mercados emergentes, ambos responsables por más de 50 % de la producción global.

Todos esos argumentos eran una base sólida para la coordinación efectiva en la política internacional y para una relación más estrecha entre ambas naciones (Sepúlveda, 2012). Ambos países no estaban obligados a estar de acuerdo en todos los puntos de la agenda, por ejemplo, en cuanto a las disputas territoriales del Mar del Sur de China o el impulso de los Estados Unidos por la democracia en Birmania (Pacheco, 2014). Sin embargo, China y Estados Unidos debían trabajar en conjunto de manera constructiva en la política exterior, tanto como en asuntos económicos trascendentales, como la recuperación de la crisis económica del 2008, la agenda de cambio climático y la no proliferación de armas de destrucción masiva, entre otros (Bergsten, 2009).

A pesar de que la cooperación entre los dos líderes internacionales era una idea prometedora, hubo diversas opiniones expertas acerca de la capacidad de Estados Unidos y China para llegar a mutuo acuerdo al momento de la resolución de asuntos particulares (Economy & Segal, 2009). Una de las mayores preocupaciones para impedir la cooperación eran las relaciones económicas donde predomina el problema de Estados Unidos al tener una balanza comercial crónicamente pasiva con respecto al Estado asiático (Garrett, 2014).

El interés de los Estados Unidos de reforzar su posición económica en la región de Asia-Pacífico encontró su fortalecimiento a través del proyecto de Tratado Transpacífico (conocido como TPP, por sus siglas en inglés), el plan de zona de libre comercio liderado por el Estado norteamericano incluyendo a Japón, Canadá, México, Chile, Perú, Australia, Nueva Zelanda, Singapur, Brunei, Vietnam, Malaysia que representaban 40 % del PIB global, 30 % de exportaciones globales, 25 % de importaciones globales y 793 millones de consumidores para el año 2014. El TPP tuvo por objeto la creación de una plataforma para una potencial integración económica en la región de Asia-Pacífico (Rodríguez, 2014; Sistema de Información sobre Comercio Exterior, 2017).

Para el 2009, el presidente Barack Obama hizo pública la iniciativa con el fin de formar dicho acuerdo regional (Sistema de Información sobre Comercio Exterior, 2013). El presidente norteamericano propuso los siguientes dos ejes:

- Económico. Luego de la crisis económica en el 2008 Estados Unidos venía recuperándose, y la región asiática venía creciendo de manera exponencial, por lo que esto resultaba muy beneficioso para el propio desarrollo.
- Geopolítico. En los países asiáticos, específicamente la región de Asia-Pacífico, se estaba presentando un cambio en cuanto a las relaciones de los países de la región con respecto a crecimiento de China, por lo que cada vez era más latente el riesgo de conflicto entre ellos y, por ende, que se perdiera la estabilidad y la paz entre estos (Green & Goodman, 2015).

En este contexto [Ajami \(2018\)](#) señala que el TPP tenía una clara dimensión geopolítica, la cual se basaba en la política del Pivote hacia Asia por parte del gobierno de Barack Obama. En las propias palabras de Obama, los Estados Unidos no pueden dejar a países como China escribir las reglas de la economía global. La exclusión de China, como segunda mayor economía del mundo con el valor combinado de exportaciones e importaciones de 4,3 trillones de dólares para el año 2010 fue una señal muy clara para demostrar que el proyecto tenía la intención de crear y reforzar la zona de influencia de los EE.UU. en Asia Pacífico ([Tellis, 2014](#)). Si se hubiera concluido la creación de dicho bloque en las intenciones propuestas por los Estados Unidos, China habría perdido 100 billones de dólares anuales en las exportaciones y perdería 2,2 puntos porcentuales en su PIB, lo que convertiría el TPP en un instrumento económico dominante de la iniciativa del Pivote hacia Asia ([Sempa, 2019](#)).

Otra diferencia crucial en relaciones bilaterales entre Estados Unidos y China fue la península de Corea. La amenaza de cohetes balísticos del Corea del Norte llevó al Estado norteamericano y a Corea del Sur, en 2016, a implementar un nuevo sistema de defensa antimisil en Corea del Sur con el nombre THAAD (*Terminal High Altitude Area Defense*). Sin embargo, dicho paso creó mucha preocupación no solo por parte de Corea del Norte, sino también por parte de China, la cual lo denominó como una amenaza a la seguridad regional. La declaración oficial del gobierno de China consideró la instalación de THAAD como ampliación de la arquitectura de los escudos antimisiles de los EE.UU. en la región de Asia-Pacífico, la cual limita las posibilidades de la disuasión nuclear china y confirma la política de la nueva contención de los EE.UU. hacia esta. Se afirmó que dicho sistema no era eficiente contra los misiles norcoreanos, entonces el verdadero objetivo sea disminuir la capacidad nuclear de China y no proteger de un ataque de Corea del Norte. Además, la instalación de sistema THAAD podría desbalancear las relaciones militares en Asia Pacífico, llevando toda la región a una carrera armamentista.

Para prevenir la instalación del escudo, China tomó pasos de coerción económica contra el gobierno surcoreano. Precisamente, después de anunciar el acuerdo sobre THAAD, los reguladores de comercio del gobierno de China catalogaron algunos artículos de importaciones de Corea del Sur como prohibidos y negaron la ampliación de líneas aerotransportadoras coreanas hacia China. De igual forma, el gigante asiático mermó la venta de paquetes turísticos a la ciudadanía china, que quisieron visitar a la nación surcoreana, lo cual ha representado un golpe duro para el sector turístico del país peninsular, puesto que los grupos turistas de China representaban el 47 % de los grupos viajeros entrantes a Corea del Sur ([Meick & Salidjanova, 2017](#)). Hay que añadir que después de estos pasos, el presidente surcoreano Moon Jae-in, a pesar de instalar dicho sistema,

buscó mantenerlo inoperante con el argumento de que los misiles balísticos podrían afectar el medio ambiente.

## 4.2 Relaciones entre Estados Unidos y China en la presidencia de Donald Trump (2017 – 2018)

Durante las elecciones presidenciales de Estados Unidos de 2016, existían dos vertientes importantes: seguir con la dinámica de política exterior de Obama a través de Hillary Clinton o generar un cambio en todo el estilo de Gobierno a través de Donald Trump.

Las posturas del mandatario Trump representan un gran giro con respecto a la administración anterior, predominantemente en intención de redefinir algunos acuerdos bi y multilaterales, además de la disminución del apoyo militar a los países aliados con el propósito a motivarlos a participar con más recursos propios militares y económicos en su defensa (Martínez, 2018). Japón paga anualmente 2 billones de dólares como gastos asociados al estacionamiento de 54 000 tropas estadounidenses. Donald Trump solicitó el aumento de pago anual a 8 billones de dólares, un aumento de 300 por ciento. En el caso de Corea del Sur, con 28 500 tropas estadounidenses estacionadas y con el pago de gastos asociados de 1 billón de dólares anuales, la solicitud de EE.UU. es subir la suma de 50 por ciento, es decir, a 1,5 billones de dólares anuales (Seligman & Gramer, 2019).

Las dudas sobre la voluntad de EE.UU. de cumplir los compromisos militares hacia sus aliados está creando incertidumbre sobre el futuro y la fuerza de obligación de protegerlos, en otras palabras, resguardar estos Estados bajo la sombrilla nuclear de los EE.UU. en el caso de la amenaza militar vital. Una posible consecuencia podría significar que cada uno de los países tomaría mayor participación en su propia defensa, aumentando considerablemente los gastos militares, desatando carreras armamentistas en la región y creando una arquitectura de seguridad regional alterna con la participación disminuida de los EE.UU., o en los casos extremos, directamente no presente.

En 2016, Donald Trump anunció la salida de los EE.UU. del Acuerdo Transpacífico (TPP); junto con el intento de renegociar también otros tratados comerciales bi- y multilaterales, según él, desventajosos para los EE.UU. (BBC Mundo, 2017).

La decisión de los EE.UU. de salirse del tratado significó la pérdida de 60 % del PIB del bloque (Ver Tabla 2). Hay que añadir que la salida de los EE.UU. no representó el fin del proyecto, por lo que los países involucrados decidieron seguir en las negociaciones con el mismo nombre sin la participación de los EE.UU., pero en el cual paradójicamente China declaró su deseo de estar incluida (Raffo, García, & Díaz, 2018).

**Tabla 1. Porcentaje de participación de los países al TPP**

Países	Participación (% del PIB total del TPP)
Estados Unidos	60,5 %
Japón	17,7 %
Canadá	6,6 %
Australia	5,4 %
México	4,5 %
Otros países miembros al TPP	5,26 %

**Fuente:** Elaboración propia con base en Sánchez (2017).

No obstante, la reconfiguración del tratado, sin la participación de los Estados Unidos, abrió, de cierta manera, las puertas a China, la cual ha podido tener mayor injerencia en los Estados de la región (Almoguera & Fontdeglória, 2018). China anunció también su propio proyecto de la integración regional, alterno al TPP, denominado RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership), el cual está incluyendo los países de ASEAN (Asociación de los Países de Sures-te Asiático) más naciones como China, Japón, Corea del Sur, Nueva Zelanda, Australia e India. Este proyecto vincula un bloque comercial con mayor número de habitantes y el tercero mayor PIB del mundo. Sin embargo, las preocupaciones de India de estar inundada por los alimentos baratos de China están dificultando la firma final de acuerdo (DW, 2019).

Por otro lado, el gigante asiático presenta el “One Belt, One Road Initiative” (Iniciativa de la Franja y la Ruta) como mayor proyecto de construcción de infraestructura en el continente euroasiático y el AIIB (Banco Asiático de Inversión e Infraestructura), conformados por países tan variados como Arabia Saudita, Bangladesh, Brunéi, Camboya, República Popular China, Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, Filipinas, India, Indonesia, Irán, Jordania, Kazajistán, entre otros, como instrumento de financiación de las obras. Ambos proyectos están representando una alternativa del Estado chino al modelo de

globalización liderado por los EE.UU. y al sistema de instituciones financieras internacionales dominado por parte de los Estados occidentales como el Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, con su cuerpo regional, el Banco Asiático de Desarrollo (Praj & Restrepo, 2017).

Sin embargo, la nueva contención no solo se limita a las iniciativas de la integración económica. Estados Unidos trata de reforzar alianzas con países de la región de Asia-Pacífico, especialmente con naciones como Japón, Corea del Sur, Malasia y Filipinas que se han considerado históricamente como aliados estratégicos (Batalla, 2006; Piqué, 2020).

El punto neurálgico de las relaciones entre Estados Unidos y China es el Mar del Sur de China, que ha cobrado importancia geoestratégica y geopolítica puesto que está separando Asia continental de los Estados insulares de Asia-Pacífico.

El significado de dicho mar demuestra la concentración del volumen de comercio internacional que está pasando por sus aguas. Según el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, anualmente está pasando 3,37 trillones (miles de billones) de dólares por la zona y son Vietnam (86 %), Indonesia (85 %), Tailandia (74 %), Singapur (66 %) y Malaysia (58 %) los Estados con mayor uso de las rutas marítimas en el Mar del Sur de China (Panda, 2017).

La participación del gigante asiático en el uso de vías marítimas del Mar del Sur de China corresponde a un 39 %, esto conllevará a que esta zona acuosa sea determinante para la actividad económica del Estado chino. Además de tener conexiones con Europa y EE.UU., la mayoría de bienes salen de las costas del continente asiático, pero también el ingreso de las materias primas para la fabricación de diferentes productos se da por este mar, por lo tanto, es de importancia para la economía mundial. La ruta del Mar del Sur de China supone una de las rutas más importantes en la región, puesto que representa el 50 % de sus importaciones y exportaciones. Además, el 80% de las importaciones de petróleo y otras fuentes como gas natural para los países de Asia Pacífico pasan por este mar (Escudero, 2018).

De igual forma, es importante analizar las reservas de petróleo en la zona. Según reporta la Agencia Internacional de Energía (EIA en inglés), en el subsuelo marítimo del Mar del Sur de China existe una reserva de 11 000 millones de barriles de crudo y, aproximadamente, 190 billones de pies cúbicos de gas natural (Cuenca, 2018). El mismo informe estima que Vietnam cuenta con 3 000 millones de barriles de crudo en el fondo del mar y 20 billones de pies cúbicos de gas natural. Del mismo modo China cuenta con 1 300 millones de barriles

de petróleo y 15 billones de pies cúbicos de gas natural. Mientras que Filipinas, Malasia e Indonesia tienen alrededor de 5 500 millones de barriles de crudo y 139 billones de pies cúbicos de gas natural ([Actualidad RT, 2016](#); [Cuenca, 2018](#)).

En 2009, con motivo de la petición hecha por Vietnam y Malasia, de ampliar la plataforma continental y ampliar la Zona Económica Exclusiva a 350 millas náuticas, China muestra el mapa denominado “El mapa de los nueve trazos”, el cual debe comprobar el derecho de China a alrededor del 80 % del Mar del Sur de China y pide su reconocimiento por la comunidad internacional. Adicionalmente, con respecto a la petición por parte de Vietnam, el gobierno chino sostiene que dicha demanda viola la soberanía del país y que, por lo tanto, es un acto ilegal e inválido. Con este mapa no reclama solo su “derecho histórico”, sino que restringe que los demás países costeros tengan acceso a las zonas económicas exclusivas respectivas ([Observatorio de la Política China, 2009](#)).

China, para proteger sus intereses territoriales, aplica la estrategia denominada A2/AD (*anti access/area denial*, traducida al español como la negación de acceso y prohibición de área) para las tripulaciones navales y aéreas militares de Estados Unidos, con el objetivo de mantener las tropas estadounidenses lejos de zonas estratégicas del gigante asiático, incluyendo los territorios disputados en el Mar del Sur de China.

Ante la creación de islas artificiales como plataformas de ubicación de sistemas del reconocimiento e identificación aérea y naval, junto con los sistemas de la defensa antiaérea y misiles antibuques por parte de China, se han generado tensiones con Estados Unidos y otras naciones ubicadas en la zona, las cuales se encuentran afectadas ante las políticas de expansión del gigante asiático ([Minh Tri, 2017](#)). El grupo de islotes de Paracelso y Spratly, la razón original de las demandas territoriales de China en la zona, se ha vuelto crucial: aquella nación que adquiera estos islotes podrá redefinir su zona económica exclusiva y todos los recursos pertenecientes a esta ([Vuving, 2016](#)).

Además, la explotación de las reservas submarinas de hidrocarburos escaló el choque entre China y sus vecinos ([Vargas, 2019](#)). La República Popular de China creó plataformas petrolíferas en aguas territoriales de Vietnam en 2014, que se ha negado a explotar recursos petroleros de manera conjunta con el gigante asiático. Como retaliación, China ha impedido la pesca dentro de la zona, que a su vez ha generado más conflictos con el Estado vietnamita. Eso ha derivado en múltiples manifestaciones sociales, incluyendo la expulsión de personas chinas y daños a algunas empresas chinas presentes en Vietnam ([BBC News, 2014](#); [Whipple, 2017](#)).

Según David Shear (secretario adjunto de defensa norteamericano), los Estados Unidos, así como cada uno de los Estados, tienen derecho a libre navegación en la región. Por otra parte, Estados Unidos ha buscado tener la presencia en la zona mediante el despliegue de portaviones y navíos de combate en la región. Además, de promulgar el principio de libre navegación, el Estado norteamericano considera que las islas artificiales chinas son una amenaza para seguridad regional, sin contar que también crean un área de alto control de esta zona (Bustelo & Soto, 2003; Stashwick, 2018).

Otros países como Filipinas, Malasia, Vietnam y Brunei participan en dichas disputas porque las demandas territoriales chinas afectan sus fronteras marítimas. Estados Unidos, en el intento de contrarrestar las ambiciones de China en el Mar del Sur de China, está profundizando las alianzas tradicionales con Filipinas. Además, están tratando de crear una nueva arquitectura de las alianzas regionales impulsada por la preocupación que genera la actuación de China como con Malasia, donde el presidente Obama hizo la primera visita de un presidente estadounidense desde la visita de Lyndon B. Johnson en 1966. La visita de Obama en 2014 fue motivada, precisamente, como demostración del interés de los Estados Unidos en la zona de Asia-Pacífico frente al auge de República Popular en su propio patio trasero (Mandelbaum, 2019). Los EE.UU. también proporcionaron 26,25 millones de dólares a Vietnam dentro de la Iniciativa de Seguridad Marítima de Sureste Asiático para reforzar la capacidad de protección de sus zonas marítimas y 56 millones de dólares como asistencia bilateral de seguridad como Financiación Militar Foránea (Dalton, 2020). Sin embargo, el giro actual hacia aislacionismo por los EE.UU. deja los aliados en gran incertidumbre frente a las aspiraciones geopolíticas por parte del Estado chino.

## 5. Discusión y conclusiones

Debido al inminente resurgimiento de China en términos económicos, militares y geoestratégicos, Estados Unidos ha hecho un giro militar, económico y político hasta esta región con el lema “*Pivote hacia Asia*” el cual, por un lado, pareciera recordar la política de contención de Estados Unidos hacia Unión Soviética durante la época de la Guerra Fría y, por el otro, constituye una política cualitativamente nueva para la contención en el siglo XXI. A pesar de las iniciativas prometedoras de promover cooperación internacional dentro del marco del supergrupo G2 compuesto por los Estados Unidos y República Popular de China, las iniciativas de los EE.UU. se concentraron en los intentos de contrarrestar y contener la influencia de China en la zona. Las iniciativas económicas como el Acuerdo Transpacífico TPP (abandonado por Estados Unidos después

de la llegada de Donald Trump al poder) debía haber creado una zona con el liderazgo de los EE.UU., claramente, excluyendo a China.

Por otro lado, las iniciativas de seguridad como el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral son una expresión de creciente intento de contener la influencia de China también con los medios políticos y alianzas militares. Al mismo tiempo, al reforzar las bases militares en aquellas zonas en donde se sitúa el Collar de perlas chino, ha permitido crear la posibilidad de bloquear, efectivamente, las rutas de exportación y abastecimiento de China y, además, contener una posible futura ampliación de la zona de influencia de China al este por el Pacífico o al oeste por el continente euroasiático y Océano Índico. Así mismo, las alianzas nuevas como EE.UU. - Vietnam ( aunque marcada por la historia de conflicto mutuo) y Malasia, como con aliados tradicionales, Japón, Corea del Sur (a pesar de las incertidumbres sobre la voluntad de EE.UU. de cumplir los compromisos militares) y Filipinas, solidifica la contención contra la influencia china, al tiempo que los tratados de cooperación militar y de seguridad están aumentando la capacidad de reacción y despliegue rápido de tropas estadounidenses y sus aliados en Asia-Pacífico.

Sin embargo, China ha sido asertiva al momento de eludir estos métodos de contención. La expansión de la estrategia marítima china, tanto a través de los proyectos como de la dimensión marítima de la Nueva Ruta de la Seda, como con la creciente presencia militar en las disputas territoriales en las zonas vitales para los intereses económicos, comerciales y estratégicos chinos en el Mar del Sur de China, está permitiendo un mayor posicionamiento del régimen de Pekín. De todas maneras, también aumenta los puntos de choque entre Estados Unidos y China con posibilidad de escalar los conflictos en el futuro.

## 6. Referencias

- Acosta, J. A., Londoño, G., & González, C. (2015). Pertinencia de los aportes teóricos para el análisis internacional desde la periferia. *Escenarios: empresa y territorio*, 171-193.
- Actualidad RT. (27 de abril de 2016). “Ni petróleo, ni gas”: la razón de la disputa en el mar de la China Meridional es otra. *Actualidad RT*. <https://url2.cl/SV15E>
- Ahumada, E. (2008). *Barack Obama y sus relaciones con el Asia Pacífico*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://url2.cl/DV7xD>
- Ajami, R. A. (2018). Geopolitics and Trade across Asia-Pacific Countries: Conflict or Convergence. *Journal of Asia-Pacific Business*, 43–45.

- Almoguera, P., & Fontdeglória, X. (2018). Asia saca adelante el TPP y se pone al frente de la liberalización comercial. *El País*. <https://n9.cl/zsu0v>
- Arancón, F. (2014). El collar de perlas de china: Geopolítica en el Índico. *El Orden Mundial*. <https://elordenmundial.com/el-collar-de-perlas-chino/>
- Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade. (2018). *Regional Comprehensive Economic Partnership*. Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade. <https://url2.cl/GbY6t>
- Bassets, L. (2012). El pivote asiático de Obama: La dificultad del momento queda expresada por el estallido de la crisis de Gaza. *El País*. <https://n9.cl/tgyf>
- Batalla, X. (2006). *Bipolar, unipolar, multipolar. 1983-2006: Los cambios más profundos*. CIDOB Barcelona Centre for International Affairs.
- BBC Mundo. (2017). Qué es el TPP, el gran acuerdo económico de 11 países del cual EE.UU. se acaba de retirar por orden de Donald Trump. *BBC Mundo*. <https://url2.cl/Dqgs2>
- BBC News. (2014). Conflicto territorial desata ira anti-China en Vietnam. *BBC*. <https://n9.cl/u5fm>
- Bergsten, F. C. (2009). *Two's Company*. Foreign Affairs. <https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/2009-09-01/twos-company>
- Bustelo, P., & Soto, A. (2003). *Las relaciones entre Estados Unidos y China: ¿Asociación o competencia estratégicas?* Real Instituto Elcano Royal Institute. <https://bit.ly/3f9kUbq>
- Bustelo, P. (2004). *Las relaciones entre Estados Unidos y China: ¿El final de la luna de miel?* Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. <http://biblioteca.ribei.org/585/1/ARI-179-2004-E.pdf>
- Castro, G., Acosta, J., & Praj, D. (2019). Aproximaciones al nuevo escenario mundial: Colombia ante la región de Asia Pacífico. *Escenarios: empresa y territorio*, 1-25.
- Creus, N. (2013). El concepto de poder en las relaciones internacionales. *Estudios Internacionales*, 63-78. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rei/v45n175/art03.pdf>
- Cuenca, A. (2018). Aguas revueltas en el mar de la China meridional. <https://n9.cl/p9cf>
- Dalton, M. (2020). Beyond Port Visits, US-Vietnam Relations Can Go Further. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2020/03/beyond-port-visits-us-vietnam-relations-can-go-further/>
- Dougherty, J., & Pfaltzgraff, R. (1971). *Contending theories of international relations*. Philadelphia.

- DW. (2019). ASEAN summit: Asia trade bloc deal 'expected' in February 2020. *DW*.
- Economy, E. C., & Segal, A. (2009). *The G-2 Mirage: Why the United States and China Are Not Ready to Upgrade Ties*. Foreign Affairs. <https://www.foreignaffairs.com/articles/east-asia/2009-05-01/g-2-mirage>
- El Orden Mundial. (2018). *La geopolítica de China de Estados Unidos en Asia-Pacífico. El Orden Mundial*. <https://elordenmundial.com/mapas/china-y-estados-unidos-asia-pacifico/>
- Escudero, G. (2018). *El Mar del Sur de China, nodo de la geopolítica regional y mundial del siglo XXI*. Universidad de Granada. <https://n9.cl/t7xt>
- Garrett, G. (2014). The G2 in the G-20: China, the United States, and the World after the Global Financial Crisis. *Global Policy Journal*. <https://n9.cl/kdh5t>
- Giné, J. (2010). Barack Obama apuesta por Asia-Pacífico. *Estudios de Política Exterior*. <https://n9.cl/g7a4h>
- Green, M., & Goodman, M. (2015). After TPP: The Geopolitics of Asia and the Pacific. *The Washington Quarterly*.
- Instituto de Estudios para la Paz de Estocolmo. (2018). *SIPRI Yearbook 2018. Armaments, Disarmament, and International Security*. <https://www.sipri.org/yearbook/2018>
- Mandelbaum, M. (Abril de 2019). The New Containment. *Foreign Affairs*. <https://n9.cl/gox0e>
- Manyin, M. E., Daggett, S., Dolven, B., Lawrence, S. V., Martin, M. F., O'Rourke, R., & Vaughn, B. (2012). *Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia*. Federation of American Scientists. <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R42448.pdf>
- Martínez, J. C. (2018). *Donald Trump y su influencia en Asia Pacífico*. Observatorio Virtual Asia-Pacífico. <https://n9.cl/32f9>
- Meick, E., & Salidjanova, N. (2017). China's Response to U.S.-South Korean China's Response to U.S.-South Korean Implications. *Staff Research Report*. Obtenido de <https://url2.cl/cyCrS>
- Mijares, V. M. (2006). *Geoestrategia y Seguridad en el Mar de China Meridional*. Universidad Central de Venezuela. <https://n9.cl/khkq>
- Minh Tri, N. (19 de mayo de 2017). China's A2/AD Challenge in the South China Sea: Securing the Air from the Ground. *The Diplomat*. <https://n9.cl/mauew>
- Morgenthau, H. (2003). *A política entre as nações. A luta pelo poder e pela paz*. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais.

- Nye Jr., J. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. *Public Affairs*. UK.
- Observatorio de la Política China. (2009). *China considera ilegal propuesta de Vietnam sobre límites exteriores de plataforma continental*. Observatorio de la Política China. <https://n9.cl/cwy8>
- Pacheco, R. (2014). Return of the G2: Can US and China run the world? *The Telegraph*. <https://n9.cl/jxh7>
- Panda, A. (2017 de agosto de 2017). How Much Trade Transits the South China Sea? Not \$5.3 Trillion a Year. *The Diplomat*. <https://n9.cl/56ar>.
- Pérez, I. (1996). *El realismo y el final de la Guerra Fría*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Piqué, J. (2020 de febrero de 2020). Malaca: Centro de gravedad y campo de batalla. *El Confidencial*.
- Portinario, P. P. (2000). *Léxico de la política*. En L. Olamendi Baca, J. Liwerant Bokser, F. Castañeda, I. H. Cisneros, & G. Fernández del Castillo Pérez. Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fundación Heinrich Böll, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México.
- Praj, D. (2018). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Esumer.
- Praj, D., & Restrepo, J. C. (2017). The Geopolitics of the Chinese Reform. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*.
- Raffo, L., García, E., & Díaz, V. (2018). La Alianza del Pacífico y los efectos potenciales del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica sin Estados Unidos. *Finanzas, Política y Economía*
- Rodríguez, I. (2014). Nuevas configuraciones económicas en el Asia-Pacífico y sus consecuencias en América Latina: Desde el APEC a la Alianza del Pacífico. *DADOS—Revista de Ciências Sociais*, 57, 553-580. <https://www.redalyc.org/html/218/21831470009/>
- Sánchez, Y. (2017). *La salida de Estados Unidos del TPP: Reacciones y posibles escenarios*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO. <https://core.ac.uk/download/pdf/83823325.pdf>
- Seligman, L. & Gramer, R. (2019). Trump Presses Japan to Pay Up for U.S. Troops. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2019/11/18/trump-japan-south-korea-pay-united-states-troops-billions-asia-pacific/>
- Sempa, F. (2019). The Case for Containing China. *The Diplomat*.

- Sepúlveda, R. (2012). *Estados Unidos y China -el Llamado G2- una legitimidad ficticia de dos potencias en declive*. <https://n9.cl/7143r>
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior. (2013). *Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) - Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Viet Nam*. Foro Internacional Democracia y Cooperación. <https://n9.cl/7j2k>
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior. (2017). *Acuerdo amplio y progresista de asociación transpacífico (CPTPP) - Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Viet Nam*. Sistema de Información sobre Comercio Exterior. <https://n9.cl/tndsg>
- Stashwick, S. (5 de mayo de 2018). China Deploys Long-Range Anti-Ship and Anti-Air Missiles to Spratly Islands for First Time. *The Diplomat*.
- Tellis, A. J. (2014). The geopolitics of the TTIP and the TPP. *Adelphi Series*, 93–120.
- National Bureau of Statistics of China. (2017). *The China National Statistics Yearbook*. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2017/indexeh.htm>
- Vargas, L. (2019). China descubre gigantesca reserva de petróleo y gas. *La República*. <https://n9.cl/lrm58>
- Vuving, A. (6 de mayo de 2016). South China Sea: Who Occupies What in the Spratlys? *The Diplomat*. <https://n9.cl/dhvae>
- Whipple, T. (2017). The End of the Oil Age. *Escenarios: Empresa y territorio*, 6, 129-144.





## II. RESEÑAS



DE REYES A PEONES.  
 RESEÑA DEL LIBRO: LECHINI, G. Y MORASSO, C.  
 (2020). AUGE Y OCASO DE LOS EMERGENTES  
 EN EL SIGLO XXI ¿CAMBIOS SISTÉMICOS,  
 DOMÉSTICOS O COSMÉTICOS? UNIVERSIDAD  
 NACIONAL DE ROSARIO.

Alonso Herrera Arrieta

ORCID: 0000-0002-2174-5736

Las investigadoras Gladys Lechini y Carla Morasso de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), fueron las encargadas de compilar el libro *Auge y Ocaso de los emergentes en el siglo XXI ¿Cambios sistémicos, domésticos o cosméticos?*. Esta obra articula investigaciones a profundidad relacionadas con casos específicos que causaron desgaste político en los países emergentes, al debilitar o transformar su política doméstica y exterior. Para ello, el libro recurre a términos teóricos de las Relaciones Internacionales, oscilantes entre la cooperación y el conflicto.

Entre la relevancia teórica de los casos de estudios se encuentran las dinámicas de poder como un eje articulador cíclico de auge y ocaso en el sistema internacional. Conceptos como el *hard power*, en el sentido tradicional de la fuerza militar; el *soft power*, con el fin de obtener resultados por medio de la seducción y la cooptación; el *smart power* como una aleación “inteligente” de los dos tipos de poder anterior; el *sharp power*, como un habilidad de manipulación en la capacidad de influencia de un Estado sobre otro, creando un panorama de tensión al manipularse la información; y el poder negociador, como la capacidad que posee un Estado para alcanzar resultados a su favor, -siendo característica de países menos poderosos que se han posicionado en la agenda internacional en temáticas como cambio climático, género, integración, entre otros (Lechini & Morasso, 2020).

En el capítulo 1, Leonardo Ramos, Filipe Mendonça, Julio Buere y Javier Vaddell, presentan los condicionantes domésticos de la política brasileña, resaltando una débil ruta de concordancia entre las ideas de su agenda política, durante

Alonso Herrera Arrieta

los cambios o transiciones de gobiernos entre Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer y Jair Bolsonaro. Ideas contraproducentes para el “Partido da Ordem”, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y el Gobierno central. Ideas conexas a crisis institucionales, entorpeciendo la diplomacia brasileña en dos proyectos principales que reforzaban el liderazgo regional de Brasil en la zona: la candidatura del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la conclusión del acuerdo Mercosur con la Unión Europea. En relación con la crisis regional sudamericana María Victoria Álvarez desarrolla en el capítulo 2 la cuestionante sobre qué ocurre con el regionalismo y los procesos de integración, específicamente cuando el liderazgo regional comienza a deteriorarse, siendo ejemplos Brasil y Venezuela con los bloques de UNASUR y ALBA, respectivamente.

En continuidad con la región sudamericana, María del Pilar Bueno en el capítulo 3 estudia el caso de las negociaciones multilaterales en acuerdos ante el cambio climático entre Brasil, Argentina y Uruguay, con su política ambiental internacional 2016-2018. La autora examina el perfil ambiental de cada uno de los actores entre 1990-2014, a la vez que les analiza como bloque regional. Un bloque producto de disparidades políticas, posiciones en cuanto a liderazgos y lucha de intereses individuales. Como epílogo para la región sudamericana, las investigaciones confirman la importancia económica que aún representa Brasil, pese a sus crisis internas, altas tasas de pobreza y vulnerabilidad. El auge de Venezuela como potencia regional a inicios del siglo XXI, con recursos provenientes de la renta petrolera y la atracción de socios centroamericanos y del Caribe, mediante un discurso ideológico de izquierda y antiestadounidense, plasmando estos ímpetu con agendas de cooperación multilateral como el ALBA y UNASUR.

Este auge se acompañó con el ocaso de las potencias, entre los cambios domésticos que destacan se encuentran: escándalos de corrupción desde el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016), aunado al proceso de *impeachment* en su contra; seguido por la asunción de Temer que generó cuestionamientos y debilitó al poder ejecutivo. El cambio ideológico abrupto de gobiernos de izquierda a extrema derecha con la figura de Jair Bolsonaro, trajo casos de nepotismo dentro del Ejecutivo, y el acercamiento con el presidente de los Estados Unidos, Donald Trump. Estos cambios incidieron en el ocaso de organismos como UNASUR. Por otra parte, Venezuela comenzó debilitarse con el cuestionamientos al rentismo petrolero -que permitió consolidar asociaciones políticas-, y luego las enfermedades que afectaron a Hugo Chávez, derivaron en una crisis de liderazgo regional. En cuanto a Argentina y Uruguay, la disparidad de perfiles en política ambiental e intereses distintos entre sus agendas, fueron la causa

principal de que nunca existiera un consenso ni comunicación política como bloque con Brasil.

Pasando a la región africana, María Noel Dussort en el capítulo 4 demuestra la presencia de India y China en el continente africano mediante la injerencia de proyectos de cooperación y en la política doméstica de países como Sudáfrica y Angola. Para esto explora un quiebre en el paradigma de la literatura occidental en Relaciones Internacionales, la cual ha clasificado a potencias tradicionales como EE. UU., Rusia, Gran Bretaña, Alemania, España y Portugal, como actores principales y únicos en las relaciones extracontinentales con África. No reconociendo a China e India como actores que han estado presentes en la historiografía del lugar y dándoles la falsa categoría de *new comers*.

La presencia de India en el continente responde en su mayor parte a un tema político de prevalencia cultural. Esta política se ha caracterizado por iniciativas que vinculan a todo el continente, como: el tratamiento de la diáspora india y las luchas anticoloniales contra racismos institucionalizados. Así, Estados que han compartido nexus colonialistas con el imperio británico, como el caso de Nigeria, las relaciones han sido más amplias al tener un pasado en común (Dussort, 2020).

En cuanto a China, su interés se ha caracterizado por una agenda de cooperación económica con tácticas más agresivas desde la llegada de Deng Xiaoping. En el capítulo 5, Agustina Marchetti enfatiza las inversiones de China en Angola en el área de infraestructura, siendo ejemplo la reconstrucción del proyecto ferroviario del *Caminho de ferro de Moçamedes*. Angola resultó ser un atractivo para la cooperación china por sus recursos naturales, enfocándose en la producción, extracción y movilización de estos, y por otra parte Angola se presentó con necesidad de esta cooperación china por la debilidad institucional tras una guerra civil en 2002.

Marchetti (2020), describe esta relación en un plano de poder desigual e incómoda para Angola. En 2017 el país destinó el 2,86 % de su Producto Interno Bruto a infraestructura, posicionando un sin número de empresas chinas en materia de construcciones. El incremento de la inversión extranjera directa, el crédito y las prestaciones para los países africanos, ha sido incómoda al aumentar, año a año, las cifras de la deuda. Sin embargo Estados como Angola, se muestran ante la encrucijada de aceptar esta relación desigual de poder como un mal necesario, y apuntan a reflexionar por una parte sobre la intencionalidad china en la zona, en condiciones de ganar recursos, posicionamiento geopolítico y comercial con proyectos ferroviarios que dinamizan la economía. Y por otra parte, sobre las nuevas formas de colonización que se siguen presentando el continente africano.

En esta misma línea, Clarisa Giaccaglia y Carla Morasso, en el capítulo 6, desarrollan amenazas domésticas en Sudáfrica, resultantes en un desgaste político en el tradicional partido *African National Congress* (ANC) e implicaciones en su imagen a nivel internacional. El ANC se posicionó como un partido político nacionalista, que logró superar el apartheid y se presentó con un pasado heroico en los movimientos de liberación africana. Sin embargo, la crisis que describen las autoras va más allá de factores intrapartidarios, sino que atribuyen este debilitamiento a cambios sociopolíticos que modifican a un nuevo mapa de votantes, aunado al tránsito de problemáticas raciales a socioeconómicas. Estas dificultades desatan protestas sindicales y estudiantiles así como cuestionamientos de clase y de los gobiernos post-apartheid. Giaccaglia y Morasso (2020) concuerdan que la política exterior del ANC ha sido consciente en consolidar una agenda de cooperación sur-sur y democratizar la participación ciudadana; no obstante, ante las amenazas internas, la imagen sudafricana se ha visto afectada en materia de política exterior.

Por último, en esta lectura por regiones, Rubén Paredes Rodríguez, en el capítulo 7, posiciona a Turquía como un potencia re-emergente en la región de Medio Oriente. Paredes (2020) identifica ciertos privilegios turcos como: la ubicación geográfica transcontinental, un legado histórico imperial, el llamado milagro turco (el cual combinó economía de mercado, democracia e Islam), y el apoyo de Occidente gracias a esta última peculiaridad. Pese a ello, Turquía ha experimentado un auge y ocaso por condicionantes endógenas y exógenas, esto a partir de la segunda década del siglo XXI. Las críticas al gobierno del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP), por la concentración de poder de Recep Tayyip Erdoğan; un sistema político tenso ante el abandono de la minoría kurda por parte del gobierno, -representada por el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK)-, además del devenir político en los sistemas ejecutivos y judiciales con la remoción de ministros, fiscales, jueces y policías a finales del 2013.

Como se expone en los casos anteriores que componen el libro, en los Estados mencionados se identificaron cambios en sus políticas domésticas, transformaciones en sus entornos socio-políticos y reformas económicas que han debilitado sus liderazgos, junto con crisis en un sistema internacional cambiante y dinámico. Esto ha generado un debate sobre las condiciones de estos actores emergentes y en ocasiones sobre su ocaso, replanteando cuestionamientos sobre ¿Por qué no se alcanza esa anhelada consolidación como potencias?, generando un crecimiento y liderazgo regional, pero no llegando a un ascenso total al decaer en sistemas cíclicos de crisis.

Este libro da un aporte significativo al repensar actual de las Relaciones Internacionales, pues estudia las relaciones de poder entorno a los intereses

individuales de cada Estado, y su proyección en sus respectivas regiones con el fin de atraer socios y generar un enclave en sus liderazgos. Además del estudio de los emergentes desde su interior, el análisis teórico desde las teorías decoloniales son esenciales para observar el rumbo de los Estados ubicados en las periferias. El texto logra sistematizar de una manera muy detallada los cambios domésticos y en el sistema internacional, así como aquellos “cosméticos”, y cómo estas transformaciones han desencadenado crisis políticas, económicas, sociales e histórico-culturales en Brasil, China, India, Sudáfrica, Turquía y Venezuela.

Sin duda alguna, los y las investigadoras como las compiladoras de la Universidad Nacional de Rosario realizaron una óptima lectura de los emergentes gracias a las investigaciones realizadas. Al identificar causas y efectos, se logra una comparativa de dinámicas regionales, con el uso de teorías, relaciones de poder e intereses nacionales. En ese sentido, la rigurosidad de los estudios de casos muestra metodologías de investigación, respaldados por herramientas científicas de las Ciencias Sociales, permitiendo no solo profesionales de este campo de estudio tener una aproximación teórica al tema, sino a un público general por su facilidad de comprensión detallada en el lenguaje, que si bien es cierto, presenta un sin número de datos, cada uno de esos datos se proponen de una manera minuciosa al detallar los entornos, las causas y consecuencias de los disímiles a la vez similares, auges y ocasos de los actores analizados.

## Referencias

Lechini, G., y Morasso, C. (2020). *Auge y Ocaso de los emergentes en el siglo XXI ¿Cambios sistémicos, domésticos o cosméticos?*. Universidad Nacional de Rosario.



LOS SISTEMAS INTERNACIONALES NO EUROPEOS.  
 RESEÑA DEL LIBRO: RINGMAR, E. (2019).  
*HISTORY OF INTERNATIONAL RELATIONS: A  
 NON-EUROPEAN PERSPECTIVE*. OPEN BOOK  
 PUBLISHERS.

Tatiana Peña Sequeira

ORCID: 0000-0002-0411-1985

La disciplina académica de Relaciones Internacionales ha sido criticada sistemáticamente por su eurocentrismo. En este marco, el libro *History of International Relations: A Non-European Perspective*, publicado en 2019, tiene una gran importancia pues busca abordar esa falta de profundidad en la historia de las Relaciones Internacionales, pues se ha concentrado en el imperialismo europeo dejando de lado gran parte de la experiencia de la humanidad.

Su autor, Erik Ringmar de Suecia, se graduó de doctorado en 1993 en la Universidad de Yale, y se desempeña en la actualidad como profesor en el Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Ibn Haldun en Estambul, Turquía. Ringmar considera que para entender la historia del mundo y cómo funciona en la actualidad, la versión europea ya no es suficiente, por lo que es necesario volver a las historias de otras civilizaciones. A través de una revisión histórica desde el primer milenio de la “Era Común”, hace un estudio comparativo de los sistemas internacionales previos al europeo, específicamente de China y Asia del Este, India, los califatos musulmanes, los kanatos mongoles, África y las Américas.

El autor define que un sistema está compuesto por unidades que trabajan de manera autónoma, que comparten el mismo medio, el cual influye en cómo se comportan; es por esto el comportamiento de una de estas unidades también depende del comportamiento de las demás, habiendo un efecto del sistema que se mide en términos de la interacción (Ringmar, 2019). En cuanto al sistema internacional, este está hecho de unidades políticas, los Estados, que trabajan de manera separada pero que se comportan en relación con las otras unidades

Tatiana Peña Sequeira

del sistema, determina qué se puede hacer y que no, porque tiene instituciones, normas y reglas que lo definen y que, dependiendo del sistema, se les va a dar más énfasis que en otros. Además, como lo explica Ringmar (2019), se va a utilizar al Estado como el sujeto de la historia, argumenta que la historia del mundo es igual a la historia del Estado, siendo esto una limitación al determinar que civilizaciones tuvieron un sistema y las que no.

Para explicar la forma en la que la civilización se expande, el autor compara la cultura con la agricultura, porque para proteger y cuidar lo que se cosecha se crean barreras, así sucede con las culturas, los límites protegen las forma de vida para que estas no cambien y se mantengan. Tal es el ejemplo de ciertos grupos que no tuvieron gran interacción con el resto del mundo, que los hizo autosuficientes e independientes, porque se aislaron de influencias externas que le provocaran el cambio. Es por esto que el autor considera que si la cultura se puede comparar con la agricultura, la civilización lo hace con el intercambio, porque argumenta que la civilización depende del flujo de bienes, ideas, creencias y formas de vida, y que cuando se les da a las personas diferentes opciones, ya sea con sus bienes o de una manera más profunda, con sus costumbres; estos tomaran la opción de cambiar, y que es ahí cuando la civilización transforma la cultura y esto es lo que permite que civilización se expanda, aunque a costa de la cultura. Sin embargo, esta explicación justifica el expansionismo europeo, aunque argumenta que lo que los europeos hicieron fue adverso, también estima que conllevó beneficios, y que se va a tratar de un tema “controversial”.

Para Ringmar, en el siglo XXI solo hay un sistema internacional, el europeo, y que este se debe la historia de imperialismo y colonialismo que permitió la expansión a todas las partes del mundo de diversas maneras (Ringmar, 2019). Entre estas, la conquista de América, el Norte de África, y de partes de Asia; el establecimiento de la Compañía Neerlandesa de las Indias Orientales (la *Verreeneigde Oostindische Compagnie*) y de la Compañía Británica de las Indias Orientales (el *East India Company*); también el comercio con China y Japón, después de obligarlos a abrir sus mercados, así como la división de África en la Conferencia de Berlín (Ringmar, 2019). Todo esto conllevó, primero, que los europeos se sintiesen que tenían el derecho de mandar por encima de los demás, pero también creó un mundo que era solo aceptado si estaba hecho a su imagen y semejanza, con sus mismas reglas, normas e instituciones, lo que resultó en un solo sistema internacional (Ringmar, 2019). Sin embargo, explica que, previo a estas circunstancias, existían otros tipos de sistemas internacionales alrededor del mundo.

En específico, en China, Japón, India, los califatos musulmanes, y los kanatos mongoles había un sistema internacional. En el caso de China, el autor determina

dos momentos en los que se puede identificar un sistema internacional, en la época de los “reinos combatientes”, que, al dividirse en siete estados, se volvió por su mismo un sistema internacional. Posteriormente Qin Shing Huan, unificó los estados y China se convirtió en el país dominante en el Este de Asia, como centro de un sistema internacional. Estos tenían un sistema de tributos en que los demás estados se sometían a las ceremonias y los requerimientos del emperador para comerciar con China, se dice que, en la dinastía Ming, 123 países participaban de estas ceremonias.

En Japón, durante el periodo de Tokugawa cuando este se encontraba cerrado al mundo exterior y en donde su gobierno era el centro, aunque no tenía control sobre todo el territorio, sí tenían reuniones con los líderes de las 250 regiones que lo componían, lo que lo hace un mini sistema internacional. En el caso de India, cuando el subcontinente estaba unido, en ese momento Bangladesh, Pakistán y Sri Lanka, el autor lo determina como un sistema internacional dentro de sí mismo que se mantenía integrado por la identidad que comparten, en cuando a sus prácticas y ceremonias hindúes. En cuanto a los califatos musulmanes, el autor lo determina como un sistema internacional de los califatos, que se comportaban como una federación que se mantenía unido por el lenguaje y la religión que compartían.

Por último, determina que en los kanatos mongoles había un sistema internacional cuando se divide el imperio en la Horda de Oro en Rusia; Ilkanato en Persia; Kanato de Chagatai en el corazón de la tierra de los mongoles y; la dinastía Yuan en China. Principalmente porque los unía el compromiso, el hecho que tuvieran lazos personales y su identidad mongólica. El autor también los ve como una gran multinacional, por las ganancias que los líderes extraían de estos territorios. Ringmar (2019) considera que en estos lugares hubo sistemas internacionales, porque, basado en sus marco conceptual, estos compartían una serie de instituciones, normas y reglas que los mantenían unidos.

No obstante, esto no queda tan claro cuando hace referencia a los lugares en donde no hubo sistemas internacionales. Ringmar (2019) determina que en África y América, aunque tenían claras formas de organización, no eran un sistema internacional. En el caso del primero, argumenta que los obstáculos geográficos y climáticos fue lo que impidió la construcción de estructuras políticas, o sea, Estados. A pesar de que este menciona: el Egipto faraónico, el Reino de Nubia, el Reino de Axum, de los Bereberes, de los Almorávides y los Almohades, el Imperio Mali y el Songhai, el Oba de Benín, la gente Akan y Yoruba, los estados del Savannah, el Reino Bunyoro, el Reino Buganda y la migración Bantú. Que han sido grandes imperios, con instituciones políticas que estaban conectadas, según el autor, por redes de intercambio internacional,

pero no así en cuanto a sus relaciones políticas para determinarlos como regiones integradas

En cuanto a América, a menciona a los Mayas, los Incas, los Azteca y las comunidades ubicadas en el Norte de América, así como su historia, y explica que cada imperio siempre estuvo unido por un fuerte sentido de los valores políticos. En el caso de los Incas, el autor menciona al gran imperio de Tiwanaku en el primer milenio de la “Era Común”, y ya cuando este se había establecido explica que era un Imperio centralizada y jerárquico, y que cuando empezó su expansión estos enviaban misiones diplomáticas para pedir alianzas y los beneficios que obtendrían al convertirse en sus súbditos. Así también, Ringmar (2019), determina que los Maya y los Aztecas crearon grandes federaciones que incluían una gran cantidad de grupos étnicos. Según Ringmar (2019) los Mayas no crearon un Estado centralizado, su imperio consistía en una federación de ciudades que incluían Palenque, Calakmul, Caracol, Mayapan y Tikal. Por último, cuando menciona a los Aztecas, este menciona al Imperio Tolteca, que duró 500 años, y con la llegada de los mexicas se da la alianza entre Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopán, que formaron esta triple alianza para construir el Imperio Azteca. Sin embargo, Ringmar (2019) considera que no hubo un sistema internacional porque estos grupos no se conectaron nunca como uno.

A modo de epílogo, este es un texto de fácil comprensión para las personas lectoras, y tiene gran importancia la explicación que realiza sobre la historia de estos otros lugares que han quedado marginados y reducidos por la expansión de Europa. Se destaca que lo hace de una forma no exhaustiva, como una introducción a la historia, lo que convierte al libro en una lectura ligera para la cantidad de información que considera. Sin embargo, se debe señalar que el autor, aunque hace recomendaciones de lecturas, no cita investigaciones de otros autores que hagan más robustos sus argumentos.

El autor logra lo que pretende, una revisión histórica para determinar los sistemas internacionales previos al europeo, sin embargo, en cuanto al estudio comparativo, se queda corto en su profundización, porque, aunque intenta conectar las historias que van sucediendo al mismo tiempo, no lo se hace del todo. Además, es necesario que la idea sea transversal, porque después de la explicación histórica de los lugares, en la parte conclusiva no se dilucida completamente por qué es o no es un sistema internacional. Se considera que, al tomar una idea muy occidental, como es el concepto de Estado, para determinar si es o no un sistema internacional, se vuelve reduccionista determinar un sistema internacional.

## Referencias

Ringmar, E. (2019). *History of International Relations: A Non-European Perspective*. Open Book Publishers. <https://doi.org/10.11647/OBP.0074>

# EN ESTE NÚMERO

## EDITORIAL

*Lorena Herrera Vinelli  
Marco Vinicio Méndez Coto*

## I. ARTÍCULOS

*Manuel de Jesús Rocha Pino*

*Helen Sugelly León Ortega*

*Lautaro Nahuel Rubbi,  
Evelin Martínez Schandeler*

*Florencia Rubiolo, Virginia Soledad Busilli,  
Milton Escobar*

*Diego Telias*

*Sthefany Rodríguez-Rincón, Dusan Praj, Jorge  
Andrés Acosta-Strobel*

## II. RESEÑAS

*Alonso Herrera-Arrieta*

*Tatiana Peña-Sequeira*

Perspectivas de Asia en el escenario global

La proyección de la Iniciativa Cinturón y Ruta de la Seda en la Unión Europea (2014-2019): implicaciones económicas y normativas

La rivalidad entre China y EE. UU. como factor en el desarrollo de las relaciones modernas ruso-estadounidense

Cuestión de amenaza: La influencia de los factores domésticos en el comportamiento de Vietnam y Malasia ante el ascenso del poder militar chino

Análisis de la política exterior de Xi Jinping hacia el Sudeste de Asia: Estrategias, intereses y dimensiones

China y la (no) promoción de la autocracia: Aportes al debate sobre democracia y autoritarismo en el orden internacional

Las políticas de los EE.UU. en la región Asia- Pacífico entre 2008-2018: Del G2 hacia la nueva contención

De Reyes a Peones. Reseña del libro: Lechini, G., y Morasso, C. (2020). Auge y Ocaso de los emergentes en el siglo XXI ¿Cambios sistémicos, domésticos o cosméticos? Universidad Nacional de Rosario.

Los sistemas internacionales no europeos Reseña del libro: Ringmar, E. (2019). History of International Relations: A Non-European Perspective. Open Book Publishers.

