

# LA PRESENCIA DE CHINA EN LA REGIÓN SUDAMERICANA

LAS IMPLICANCIAS EN EL CAMPO  
DE LA SEGURIDAD

RED DE POLÍTICA DE SEGURIDAD

2021

JAIME BAEZA FREER  
JOSÉ CARLOS CAMPERO  
JULIANO CORTINHAS  
MARÍA CRISTINA ESCUDERO  
SANDRA NAMIHAS  
FABIÁN NOVAK

EDUARDO PASTRANA B.  
DIEGO PÉREZ ENRÍQUEZ  
ANTONIO JORGE RAMALHO  
MILTON REYES HERRERA  
MILDRED ROONEY  
DIEGO VERA



IDEI  
PUCP



KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG



**LA PRESENCIA DE CHINA EN LA REGIÓN SUDAMERICANA  
LAS IMPLICANCIAS EN EL CAMPO DE LA SEGURIDAD**





**IDEI  
PUCP**



**KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG**

# **LA PRESENCIA DE CHINA EN LA REGIÓN SUDAMERICANA LAS IMPLICANCIAS EN EL CAMPO DE LA SEGURIDAD**

## **RED DE POLÍTICA DE SEGURIDAD**

Jaime Baeza Freer  
José Carlos Campero  
Juliano da Silva Cortinhas  
María Cristina Escudero Illanes  
Sandra Namihás  
Fabián Novak  
Eduardo Pastrana Buelvas  
Diego Pérez Enríquez  
Antonio Jorge Ramalho  
Milton Reyes Herrera  
Mildred Rooney  
Diego Vera

2021

*La presencia de China en la región sudamericana. Las implicancias en el campo de la seguridad.*

*Red de Política de Seguridad*

Tiraje: 1,000 ejemplares

1ª ed. - Noviembre de 2021

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-12132

ISBN N° 978-9972-671-83-8

© Pontificia Universidad Católica del Perú  
Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)  
Plaza Francia 1164, Lima 1 – Perú  
Email: [idei@pucp.edu.pe](mailto:idei@pucp.edu.pe)  
URL: [www.pucp.edu.pe/idei](http://www.pucp.edu.pe/idei)  
Telf: (51-1) 626-6170

© Konrad Adenauer Stiftung e.V.  
Av. Larco 109, 2º Piso, Lima 18 – Perú  
Email: [kasperu@kas.de](mailto:kasperu@kas.de)  
URL: [www.kas.de/peru](http://www.kas.de/peru)  
Telf: (51-1) 416-6100  
[www.facebook.com/kasenperu](https://www.facebook.com/kasenperu)

Autores (ID Orcid):

Jaime Baeza Freer (0000-0001-8383-9773)

José Carlos Campero (0000-0002-7448-6010)

Juliano Cortinhas (0000-0003-4529-6813)

María Cristina Escudero Illanes (0000-0002-4908-3500)

Sandra Namihas (0000-0002-0936-5132)

Fabián Novak (0000-0001-5125-1748)

Eduardo Pastrana Buelvas (0000-0002-0638-4821)

Diego Pérez Enríquez (0000-0002-7487-1429)

Antonio Jorge Ramalho (0000-0001-5168-1983)

Milton Reyes Herrera (0000-0001-7456-3330)

Mildred Rooney Paredes (0000-0001-8149-8493)

Diego Vera (0000-0002-1954-3684)

Editora:

Sandra Namihas, Pontificia Universidad Católica del Perú

Diseño de carátula: Shirley C.

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción de este texto por cualquier medio, siempre y cuando se realice la referencia bibliográfica.

Todas las publicaciones del IDEI-PUCP pasan por revisión de árbitros pares.

Se terminó de imprimir en noviembre de 2021 en:

Equis Equis S.A.

Jr. Inca 130, Lima 34 - RUC: 2011735525

Impreso en el Perú – Printed in Peru

# Índice

---

Prólogo .....	9
Presentación .....	11
China en Sudamérica. Implicancias para la seguridad en Brasil .....	15
<i>Antonio Jorge Ramalho y Juliano da Silva Cortinhas</i>	
La presencia de China en Colombia y la región y sus efectos sobre la seguridad nacional .....	49
<i>Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera</i>	
Cooperación en seguridad y defensa entre el Perú y China. Aproximaciones desde una perspectiva multidimensional .....	91
<i>Mildred Rooney Paredes</i>	
Socios pero no Aliados. Teoría de roles en las relaciones entre China y Chile en el contexto global .....	145
<i>Jaime Baeza Freer y María Cristina Escudero Illanes</i>	
Relaciones Ecuador–China en el campo de la seguridad. Miradas sobre los elementos “sutiles” en la estrategia global .....	173
<i>Milton Reyes Herrera y Diego Pérez Enríquez</i>	
Implicancias de la presencia de China en Bolivia .....	213
<i>José Carlos Campero</i>	
China en Sudamérica. Conclusiones en el campo de la seguridad .....	263
<i>Fabián Novak y Sandra Namihas</i>	



# Prólogo

---

Desde el 2015, año en que se inició el trabajo de la Red de Política de Seguridad entre el Perú y sus países vecinos, desde este espacio académico hemos procurado estar a la vanguardia, a través del desarrollo de investigaciones de interés para la región. Las obras desarrolladas han buscado tener una conexión clara con las discusiones actuales de seguridad en los países y aportar reflexiones e insumos para los tomadores de decisiones. Este proceso ha estado acompañado por eventos realizados presencial o virtualmente en los que hemos contado regularmente con la presencia de autoridades del Perú, de los países vecinos y de muchas personas de la región.

Los temas abordados por la Red de Política de Seguridad en sus orígenes aportaron reflexiones sobre la cooperación para la construcción de una comunidad en seguridad y sobre la reconfiguración del fenómeno del narcotráfico en la región. En los últimos años sus miembros han discutido temas que resultan fundamentales en la materia, con una perspectiva regional, han analizado el nuevo rol de las fuerzas armadas y, en un espectro más general, han estudiado cómo la región se posiciona en materia de seguridad frente a los cambios globales.

Este 2021, la Red de Política de Seguridad trae nuevamente un tema que resulta fundamental hoy en la discusión: *La presencia de China en la región sudamericana. Las implicancias en el campo de la seguridad*. Este trabajo de investigación y análisis, validado en talleres virtuales entre sus miembros, se materializa con un impecable trabajo de edición realizado por el Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en las personas de Fabián Novak y Sandra Namihas, quienes aportan una concisa pero necesaria presentación del contexto general de la presencia China en la región y una propuesta de conclusiones comparativas que agrega valor al trabajo realizado por los autores.

Desde la Fundación Konrad Adenauer esperamos que esta reflexión sobre la presencia china en la región, desde la perspectiva de la seguridad, permita dilucidar cuáles son los efectos de esta cooperación en el largo plazo, en materia económica, política y militar y promover reflexiones informadas sobre las amenazas para los países democráticos, defensores de la libertad y los derechos humanos.

Agradecemos la dedicación de los autores, así como la excelente cooperación con el IDEI-PUCP, en especial por el espacio de continua construcción realizado en el marco del trabajo de la Red de Política de Seguridad. Estamos seguros que esta obra y sus posteriores difusiones serán un importante material de consulta, no solo a nivel académico, sino especialmente a nivel político para los países de la región.

Dr. Robert Helbig

Representante de la Fundación Konrad Adenauer en el Perú

Ximena Docarmo

Coordinadora de proyectos de la Fundación Konrad Adenauer en el Perú

# Presentación

---

En 2015, se creó la Red de Política de Seguridad, a iniciativa del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Fundación Konrad Adenauer (KAS), conformada hoy por especialistas y profesores de la PUCP, como también por académicos de la Universidad de Brasilia, la Universidad de Chile, la Universidad Católica Boliviana, la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y el Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.

Los objetivos de esta red consisten en investigar con carácter multidisciplinario los temas de seguridad y defensa, ampliar el conocimiento de estas temáticas, establecer los problemas o amenazas a la seguridad que son comunes a la región, plantear propuestas de políticas públicas y soluciones a los problemas identificados, y aunar esfuerzos para buscar una mayor cooperación entre los países participantes, con el fin de construir progresivamente una comunidad de seguridad.

La labor desplegada por esta red en sus siete años de existencia ha sido muy fructífera, en tanto hemos podido cumplir con las metas establecidas y realizar investigaciones, publicaciones y eventos públicos anuales, que han tenido una gran acogida por académicos y especialistas pero también por investigadores y el público en general. Así, en estos años se han trabajado temas como el nuevo rol de las Fuerzas Armadas en la región, el tráfico ilícito de drogas como amenaza a la seguridad, la posibilidad de conformar una comunidad de seguridad entre nuestros países, la cooperación vecinal ante las distintas amenazas regionales, los retos que para la seguridad implica el nuevo orden internacional, así como las amenazas extrarregionales a la seguridad.

En esta oportunidad, la red ha dedicado el presente volumen —el séptimo de la serie— a analizar las implicancias en el campo de la seguridad de la presencia de la República Popular China en la región sudamericana.

La elección de China obedece a que durante el siglo XXI no solo se ha convertido en la segunda potencia económica del mundo —con proyecciones de superar a la economía estadounidense en pocos años— sino también a que este

país es el mayor exportador del mundo, el que acumula la mayor cantidad de reservas de divisas y la segunda fuente más importante de inversión extranjera directa del mundo. Asimismo, es el propulsor de un conjunto de iniciativas de alcance global (como el Banco Asiático para Inversiones en Infraestructura, el Área de Libre Comercio del Asia-Pacífico y el famoso BRI —*Belt and Road Initiative*—); pero además ha logrado una exitosa inserción en África y América Latina, la construcción de la marina de guerra más grande del planeta, amén de un fuerte crecimiento de su gasto militar, todo lo cual ha llevado a la mayoría de analistas a sostener el carácter de superpotencia de China y, como lógica consecuencia, la conformación de un orden bipolar donde el gigante asiático se coloca al lado de EE.UU., iniciando un proceso de disputa de poder e influencia en todo el planeta.

En el caso específico de América Latina, China se ha convertido en el segundo socio comercial de la región después de EE.UU.; las exportaciones latinoamericanas a ese país han pasado a representar el 1,5% del total en 2001 al 10% en 2018, mientras que las importaciones lo han hecho del 3% al 18% en el mismo período. China, además, desde 2016, es el segundo mayor inversionista en la región, con más de 2.000 empresas instaladas en esta. Asimismo, ha implementado fondos de inversión regionales y ha brindado importantes fondos de financiamiento, en particular a aquellos países con dificultades para acceder a créditos de fuentes tradicionales.

Por si lo indicado fuera poco, ha establecido cuarenta (40) institutos Confucio y doce (12) salones de enseñanza en países de la región a efectos de difundir su idioma y cultura, incrementado y diversificado su cooperación militar, firmado acuerdos de asociación estratégica con importantes países de la región, ha establecido lazos de amistad con diversos partidos políticos de la región, además de participar activamente en procesos de diálogo regional como la CELAC.

Esta presencia china en la región es materia de preocupación por parte de EE.UU., aunque, paralelamente, no ha encontrado voces críticas en la región; esto debido, fundamentalmente, a su estrategia de inserción blanda (*soft power*), al hecho de que los países latinoamericanos no han percibido, hasta el momento, un interés del gigante asiático por exportar su modelo político, económico o social a esta región, como también porque la mayoría de estos países percibe a China como un socio económico más no como un aliado político.

Por estas razones, la red consideró importante analizar los posibles impactos que la presencia de China viene produciendo o podría producir sobre la seguridad de cada uno de los países participantes de esta, para lo cual se acordó una estructura básica. Así, en primer lugar, se consideró importante establecer

los efectos que la pugna entre EE.UU. y China ha tenido sobre la seguridad de estos países, como también la participación de China en la crisis venezolana. A partir de ello, en segundo lugar, cada estudio debía concentrarse en el análisis de cada país, estudiando las relaciones que a nivel económico, político y militar han alcanzado con China y las posibles consecuencias o repercusiones que tales niveles de relacionamiento pueden tener para su seguridad.

Para tal efecto, este volumen reúne los estudios de Antonio Jorge Ramalho y Juliano da Silva Cortinhas (*China en Sudamérica. Implicancias para la seguridad en Brasil*), Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera (*La presencia de China en Colombia y la región y sus efectos sobre la seguridad nacional*), Mildred Rooney Paredes (*Cooperación en seguridad y defensa entre el Perú y China. Aproximaciones desde una perspectiva multidimensional*), Jaime Baeza Freer y María Cristina Escudero Illanes (*Socios pero no Aliados. Teoría de roles en las relaciones entre China y Chile en el contexto global*), Milton Reyes Herrera y Diego Pérez Enríquez (*Relaciones Ecuador-China en el campo de la seguridad. Miradas sobre los elementos "sutiles" en la estrategia global*) y José Carlos Campero (*Implicancias de la presencia de China en Bolivia*). A todos ellos se suman Sandra Namihás y Fabián Novak, quienes se encargan del capítulo final, conformado por las conclusiones generales y específicas de la obra (*China en Sudamérica. Conclusiones en el campo de la Seguridad*).

El IDEI-PUCP y la KAS Perú esperan que este libro tenga una buena acogida y contribuya al debate académico y político, en la esperanza de promover la reflexión de los decisores de políticas públicas en materia de seguridad en nuestros respectivos países y, por qué no, en otras partes del mundo.

Armendáriz, 20 de agosto de 2021



# China en Sudamérica. Implicancias para la seguridad en Brasil

Antonio Jorge Ramalho\* y Juliano da Silva Cortinhas\*\*

---

## 1. Introducción

El ascenso de China en el escenario internacional genera temores y expectativas de naturalezas distintas. Se trata de un cambio estructural en el escenario internacional, sin lugar a duda; pero su significado se presta a distintas interpretaciones. Por eso, hay que examinar de cerca la dinámica y la naturaleza de este proceso. ¿Cómo este ascenso impacta la distribución de poder entre las grandes potencias en el mundo y cuáles son sus implicancias para nuestra región? ¿Se trata de una unipolaridad en construcción, de una disputa hegemónica que nos llevará a una nueva guerra fría, o de un nuevo equilibrio multipolar que permitirá al mundo un período de expansión similar al que se observó, en el siglo XIX, bajo el concierto europeo?

Este capítulo discute las implicancias del ascenso de China para la inserción internacional brasileña desde el punto de vista de su seguridad. El ascenso de China, principalmente por cambios en la estructura sistémica, impacta no solamente los aspectos tradicionalmente asociados a la seguridad nacional —usualmente definidos en términos de amenazas—, sino también por vulnerabilidades que ponen en riesgo al país, su modo de vida y su población. Esto vale para toda la región, pero afecta a cada país de manera distinta. En el caso de Brasil, la presencia china ha creado más vulnerabilidades que amenazas, siendo que el desafío más relevante consiste en comprender el proceso y definir sus propias prioridades en el ambiente internacional.

En este contexto, es importante comprender esta relación como un proceso en el cual las dimensiones estructurales son más relevantes que las interacciones estratégicas de que nos habla la teoría de los juegos. En otras palabras, China ejerce influencia menos por amenazas y promesas de recompensas inmediatas que por estructuras de incentivos que condicionan los flujos económicos e informacionales, vinculando asimétricamente las economías en función de sus intereses de largo plazo.

---

\* Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Brasilia.  
ID orcid: 0000-0001-5168-1983

\*\* Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Brasilia.  
ID orcid: 0000-0003-4529-6813

El impacto de este proceso sobre Brasil es profundo e intenso, especialmente como resultado de opciones equivocadas del Gobierno brasileño. Hubo un tiempo en que Brasil tenía una política exterior clara, predecible y confiable. Este patrimonio que la diplomacia brasileña ha construido a lo largo de 150 años fue parcialmente distorsionado por los gobiernos de Rouseff y Temer y viene siendo dilapidado por el gobierno de Bolsonaro. Sin haber mostrado tener entendimiento básico del mundo o de su papel institucional, el presidente actúa por impulso, movido por un *ethos* populista que le parece útil a intereses personales, los cuales nada tienen de republicanos.

Pero Brasil es un país suficientemente grande e importante como para quedarse al margen de los procesos internacionales relevantes por mucho tiempo. Por esta razón, es importante conocer los riesgos y amenazas que afectan al país en el largo plazo, examinando los escenarios posibles y apuntando caminos a ser seguidos cuando se trata de la reconstrucción de su capacidad de actuación protagónica en el escenario internacional. Es de esto que trata este capítulo. Esperamos que las reflexiones aquí desarrolladas sirvan a nuestros interlocutores como insumos para comprender la actual inserción internacional de Brasil, así como para formular una política exterior digna de su historia y adecuada a su importancia en el mundo.

El texto se organiza en breves secciones, que ofrecen al lector elementos para reflexionar sobre el tema, al tiempo en que defiende el argumento de que los desafíos más relevantes para Brasil respecto a su relación con China son internos, pero su enfrentamiento depende de comprender la lógica de la actuación de China en el ambiente internacional, así como los riesgos y vulnerabilidades asociados a la continuidad de las omisiones actualmente observadas en la conducción de las políticas públicas brasileñas, incluso de la política exterior.

## **2. Aspectos teóricos y conceptuales**

Para evaluar bien las implicancias del creciente poderío chino es apropiado adoptar una perspectiva teórica de economía política internacional, en donde la dinámica de seguridad interactúa con aspectos económico-productivos, financieros y científico-tecnológicos (Strange, 1994; Gilpin, 2001; Keohane y Nye, 2011; Lim, 2014). Desde el punto de vista metodológico, conviene observar la evolución de los procesos políticos a partir de una lógica deductiva, que atribuye a actores en los distintos niveles de análisis la capacidad de establecer racionalmente sus intereses.

Consideramos dos dinámicas específicas, que se afectan simultánea y continuamente: (1) Una dinámica estructural y de largo plazo, en la que China está en competencia geopolítica y geoeconómica intensa con otras grandes potencias,

especialmente con EE.UU., con el objetivo de asegurar el acceso a materias primas y mercados que permitan promover el crecimiento económico y la inclusión social necesaria para evitar disrupciones internas, consolidándose como un actor hegemónico en su región e influyente en el mundo; y (2) una dinámica coyuntural, en la que China saca provecho de las oportunidades disponibles y crea otras para ampliar su influencia en todos los continentes, usando estas posiciones tanto para avanzar sus intereses específicos (por ejemplo, respecto a Taiwán) cuanto como moneda de cambio con EE.UU., Rusia y Europa en otras partes del mundo.

En este contexto, Sudamérica está relativamente distante de las tensiones y disputas centrales, pero la ausencia de un liderazgo regional y de firme dirección política en la mayoría de los países de la región facilita la emergencia de dos procesos gravosos a la seguridad regional. De un lado, las grandes potencias manipulan las élites locales, siempre atrapadas en crisis coyunturales y carentes de apoyos y recursos externos para mantenerse en el poder; del otro, las disputas regionales pueden más fácilmente ser utilizadas como moneda de cambio por las grandes potencias en el contexto de sus intereses más globales. No es por casualidad que ellas intentan hacer hincapié con inversiones de largo plazo en sectores estratégicos, tales como el de alta tecnología, generación y distribución de energía, infraestructura de transportes y comunicaciones, minería, producción de alimentos, y control del acceso al espacio sideral. En ese sentido, China hace lo mismo que Rusia, EE.UU., Japón, Alemania, Francia, Turquía, e Irán; la diferencia es más bien en el orden de grandeza y de visibilidad, así como de estilo.

El marco teórico que orienta este argumento permite examinar dinámicas, más que hacer predicciones. Estamos atentos a los movimientos chinos en relación con las dinámicas regionales, pero partimos del presupuesto de que América Latina sigue siendo relativamente marginal en las prioridades de China.

### **3. El ascenso de China en el escenario internacional y sus implicaciones**

El proceso de crecimiento de China comenzó hace cerca de cuatro décadas, cuando el país sustituyó la ideología marxista por el pragmatismo confuciano y pasó a profundizar la internacionalización de su economía, sacando provecho del tamaño de su mercado de consumo y, especialmente, del bajísimo precio relativo de su mano de obra para atraer capital extranjero al país. Desde aquel período, y con la llegada de inversiones de países desarrollados, el acceso chino a bienes de última generación y a técnicas de producción avanzadas permitió al país apoderarse de altas tecnologías, con total desprecio por las leyes de propiedad intelectual. Concomitantemente, priorizó la educación de su gente, en particular la de ingenieros, así como la reducción de la pobreza y la formación

de un amplio mercado de consumidores. Invirtió fuertemente, además, en la capacitación de su población para actuar en mercados que podrían agregar más valor a la producción del país.

Con el paso de los años, China comenzó a mejorar sus propias capacidades tecnológicas y competir con las grandes potencias internacionales, a pesar de diferenciarse de ellas por mantener un gran porcentaje de su población viviendo por debajo del umbral de la pobreza. No obstante enfrentar un rápido crecimiento de la desigualdad social, el país avanzó rápidamente en la reducción de la pobreza, sacando cientos de millones de personas de una condición de indigencia. De hecho, solo se puede comprender el proceso de ascenso chino si se considera que, mientras se abría a los mercados internacionales, China reducía las tasas de pobreza entre su población. Así:

Durante más de 40 años de reforma y apertura desde 1978, según la línea de pobreza internacional del Banco Mundial de 1,9 dólares por persona por día, más de 800 millones de habitantes chinos se han librado de la pobreza, lo que representa más del 70 por ciento de la cifra mundial durante el mismo período. China se ha convertido en el primer país en desarrollo en alcanzar el objetivo de reducción de la pobreza de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas. (Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular de China, 2019a, p. 6)

Un punto común en las diferentes etapas del proceso de reajuste de la economía del país a los mercados internacionales es que el ascenso de China, desde sus inicios, se basó en la construcción de una gran capacidad exportadora y, por lo tanto, en una relativa dependencia de parámetros liberales del comercio internacional. Este proceso resultó, por lo tanto, de movimientos que tuvieron lugar en el corazón mismo del capitalismo estadounidense, ya que las empresas de este país optaron por trasladarse al Este, en respuesta a crecientes presiones laborales, especialmente a partir de la década de 1970, beneficiándose del desarrollo de las tecnologías *just-in-time* que han posibilitado la construcción de cadenas globales de producción y de valor.

Así fue que, a lo largo de ese período, se construyó una relación ambigua entre China y EE.UU. Heath et al. (2021), por ejemplo, subrayan el hecho de que la estrategia internacional china en su competencia con EE.UU. busca evitar una confrontación directa, particularmente una guerra. Pero el desequilibrio en la balanza de poder generado a partir del ascenso del gigante asiático generó incertidumbres y produjo rivalidades entre los dos países. Por otro lado, los altos niveles de interdependencia entre ellos han sido suficientes para garantizar la paz en las relaciones bilaterales.

En una primera mirada, es fácil considerar el ascenso de China como una nueva disputa hegemónica, que puede llevar la relación bilateral a una nueva guerra fría. Mientras no exista consenso respecto a esto, está claro que se trata de un proceso que puede evolucionar en esta dirección. El riesgo inherente a esta percepción está en administrar la relación bilateral transformándola en una relación conflictiva que podría ser administrada como una disputa entre rivales.

La responsabilidad de los analistas está en reconocer que el proceso no está teleológicamente definido; de hecho, aún abierto, puede incluso ser influenciado por las interpretaciones que hagamos de sus posibles evoluciones. Efectivamente, estamos sometidos a procesos políticos, sujetos a influencias humanas; y los seres humanos no actúan conforme a la realidad propiamente dicha, sino que de acuerdo a sus percepciones se llevarán a cabo sus acciones más relevantes.

Por ejemplo, de consolidarse el emergente consenso que Sanders (2021) observa en Washington en estos tiempos, lo que podría ser una simple disputa por más ganancias absolutas podría transformar “the U.S.-Chinese relationship as a zero-sum economic and military struggle”. Si es verdad que estamos ante una disputa hegemónica, entonces la gran potencia (supuestamente) decadente mostrará predecible resistencia al ascenso de un nuevo actor hegemónico y reaccionará a este ascenso con violencia, involucrando a todos en un conflicto de alcance global (Allison, 2017; Fong, 23 de junio de 2020).

Desde un punto de vista más geoeconómico que geopolítico, la competencia ideológica entre EE.UU. y China “is more about battling for market dominance in high technology and industries of the future —seen by many as necessary to protect economic and national security” (Tran, 2020). De todas maneras, se trata de un proceso que puede evolucionar en dirección a un conflicto global, considerándose la elevada interdependencia de economías y sociedades y la precariedad de las alianzas.

Esta percepción no se limita a EE.UU. También está presente en el reciente comunicado del G7, en Carbis Bay, que presenta a China como un país que implementa “non-market policies and practices which undermine the fair and transparent operation of the global economy” y explícitamente pide a China “to respect human rights and fundamental freedoms, especially in relation to Xinjiang and those rights, freedoms and high degree of autonomy for Hong Kong enshrined in the Sino-British Joint Declaration and the Basic Law” (G7, 2021, p. 49). La declaración presenta un lenguaje agresivo en relación con China y Rusia, en línea con las posiciones de Washington que Trump logró profundizar y consolidar.

Como subraya Spence (25 de junio de 2021), la rivalidad económica, tecnológica y militar entre las grandes potencias parece inevitable a esta altura. Sin embargo, es posible conducir este proceso, coordinando posiciones y ordenando la competencia, de modo de impedir que prevalezca una percepción de “juego de suma cero”. Wolf (6 de junio de 2019) también opina sobre el riesgo de que la relación se transforme en “un conflicto que afecte a todos los niveles y que se podría desencadenar sin ningún motivo de peso”. De hecho, no estamos condenados a vivir en un contexto waltziano de permanente disputa por ganancias relativas, menos aún en un ambiente hobbesiano. El modelo de la interdependencia compleja, entre otros, nos presenta con posibilidades de producir incentivos selectivos capaces de predisponer a los actores en cálculos orientados hacia la maximización de ganancias absolutas, permitiendo que las disputas sean administradas sin guerras; ganancias que incluso produzcan un juego de suma variable positiva.

De hecho, se puede administrar una rivalidad de manera productiva, especialmente en el cuadro de un conjunto de reglas multilaterales efectivas y apropiadas, que puede contribuir a transformar una rivalidad en competencia productiva, fortaleciendo la destrucción creativa de que nos hablaba Schumpeter y favoreciendo sacar millones de personas de la pobreza. La continua mejoría de las condiciones de vida en el planeta, como se ha observado en las últimas siete décadas, permite trabajar con esta hipótesis. De no ser así, y de prevalecer la dinámica actual, los países que están al margen de este proceso tenderán a pagar el precio más alto por esta competencia.

Sin embargo, el énfasis en este tipo de análisis puede ser un hábito de pensamiento heredado de la Guerra Fría. La bipolaridad ha sido, efectivamente, una excepción, más que una condición recurrente, en las relaciones internacionales. Además, este raciocinio no considera la importancia de otras grandes potencias militares y diplomáticas, como Rusia, Japón, e India, para no hablar de potencias medianas que tienen fuerte impacto, cuando no ascendencia regional, como es el caso de Turquía, Reino Unido, Irán, Israel y las dos Coreas. Además, aún no se llega a un consenso sobre cómo caracterizar a la Unión Europea, quizás una potencia diplomática en formación, a pesar de que muchos de sus miembros son también grandes potencias militares.

No es demasiado subrayar que hace mucho EE.UU. ya no considera a China una prioridad en términos de cooperación internacional. Más aún, en su Estrategia de Seguridad Nacional, ya en el gobierno Biden, la competencia entre grandes potencias es presentada como el principal desafío y China es considerada como “the only competitor potentially capable of combining its economic, diplomatic, military, and technological power to mount a sustained challenge to a stable and open international system”, un sistema del cual EE.UU. se con-

sidera responsable de mantener (Biden, 2021). En gran medida, se trata de la continuación de un diagnóstico que se consolidó en la gestión anterior, cuando la Secretaría de Estado ya consideraba la competencia estratégica con China un equilibrio delicado:

The United States must engage with Beijing cautiously and creatively while countering its economic imperialism and military adventurism and firmly opposing the brazen violations of the rule of law and the gross human rights abuses that seem to be inseparable from CCP rule. (Office of the Secretary of State U.S., 2020, p. 48)

El escenario no se presenta más tranquilo visto desde China. En su Libro Blanco de Defensa Nacional de 2019, el gigante asiático también observa el crecimiento de la competencia estratégica internacional y subraya su preocupación con el hecho de que los EE.UU. “has provoked and intensified competition among major countries, significantly increased its defense expenditure, pushed for additional capacity in nuclear, outer space, cyber and missile defense, and undermined global strategic stability”. Su preocupación se extiende también a la OTAN, que “has continued its enlargement, stepped up military deployment in Central and Eastern Europe, and conducted frequent military exercises” y a Rusia, que fortalece sus capacidades nucleares y no nucleares mientras intenta proteger “its strategic security space and interests” (Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular de China, 2019a, p. 3). De paso, observa que también la Unión Europea acelera su integración en el sector Defensa, buscando más autonomía.

Oficialmente, China afirma que “nunca busca hegemonía, expansión o esferas de influencia” (Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular de China, 2019a, p. 7). Asegura que los chinos han sufrido una serie de agresiones extranjeras a lo largo de su historia y enfatiza que, además de las rivalidades con las potencias globales, la defensa china también es reforzada por la cooperación, ya que el verdadero significado de la defensa nacional china en la nueva era es la construcción de una comunidad común con un futuro compartido con la humanidad.

En relación con la seguridad en la región Asia Pacífico, el documento considera que la situación de seguridad es estable y que los países reconocen que son parte de una comunidad con destinos compartidos. Incluso la situación en el Mar del Sur de China es considerada “en general estable y mejorando, mientras que los países de la región gestionan adecuadamente los riesgos y las diferencias” (Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular de China, 2019a, p. 4). Pese a ello, menciona comportamientos en Australia, Corea del Sur y Japón, que pueden generar inseguridades en la región. También se mencionan

las amenazas del terrorismo, los movimientos separatistas, el espacio aéreo y el mundo cibernético.

Los países europeos y EE.UU. impulsaron inicialmente el ascenso chino por interés tanto en realizar negocios como en combatir el comunismo. Ahora, sin embargo, formulan estrategias de contención, como ilustra la reciente guerra comercial promovida por Donald Trump y las restricciones europeas y estadounidenses a las inversiones chinas en el campo del 5G. Aún no se dimensiona claramente el cambio de paradigma que la consolidación del BRI puede traer al mundo. Pautasso (2019), por ejemplo, entiende que la iniciativa puede representar la consolidación de una nueva realidad de inserción internacional para China y observa preocupantes repercusiones del proyecto para el equilibrio de poder en el sistema internacional. Para el autor,

Existe un curioso paralelismo entre los casos de China y Rusia: la estrategia de Estados Unidos es ampliar sus estructuras de poder, como la OTAN contra Rusia y la presencia militar en el Mar del Sur de China; si los chinos y los rusos no reaccionan, son acorralados y rodeados, y su espacio de defensa es disminuido; si reaccionan, fomentan la percepción de expansionistas en sus vecinos y fracturan los procesos de integración regional. En otras palabras, las políticas de contención de Estados Unidos para hacer frente a la aproximación (con tensiones y contradicciones) entre China y Rusia son algunos de los elementos más importantes del nuevo orden mundial en construcción. (Pautasso, 2019, p. 98)

De hecho, desde el 2012, EE.UU. ha anunciado el llamado *Pivot to Asia* y ha enfatizado, en sus documentos de defensa como el *National Security Strategy*, la necesidad de retomar las políticas de equilibrio de poder con potencias rivales. A lo largo de los años, la nueva dirección ha provocado que el país disminuya su participación en Oriente Medio, aumentando su presencia militar en Asia y provocando, en el lado chino, reacciones importantes.

Las crecientes rivalidades con otras potencias globales han llevado a China a aumentar las inversiones para desarrollar su propia capacidad militar, con énfasis en estrategias anti-acceso y negación de área (A2/AD), pero también expandiendo sus territorios en el océano para aumentar su capacidad de defensa contra posibles agresiones externas. Si bien enfatiza la cooperación para obtener ganancias compartidas entre todos los países y la intención de lograr un ascenso pacífico, China no “tiene dudas si necesita amenazar o usar sanciones económicas contra aquellos que pretenden desafiar sus reclamos de soberanía” (Hung, 2018, p. 16).

En síntesis, China privilegia su primacía en Asia Pacífico, en una especie de liderazgo parcial en el ámbito global, en un proceso que no necesariamente guarda

similitudes con el que marcó la hegemonía del Reino Unido o de EE.UU. en el pasado. Para Pardo Santayana (2020), prevalece en China una percepción de ‘círculos concéntricos’, ejerciendo influencia más intensa en su entorno inmediato y “por pasos sucesivos en un contexto de tensiones evitando llegar a la guerra [...] con el objetivo de] lograr la revisión del sistema internacional sin interrumpir la estabilidad de la que la RPCh se ha beneficiado durante mucho tiempo” (p. 149).

#### **4. El tiempo, herramienta de construcción de la inserción internacional china**

Quizás por influencia confuciana, China hábilmente trabaja con algo más que solo el poder material en el proceso de consolidar su influencia en los espacios más cercanos a sus fronteras. China utiliza el transcurso del tiempo en su favor; en pro de reducir sus vulnerabilidades internas y de administrar amenazas externas. Victor Gao, un diplomático que sirvió a Deng Xiaoping por muchos años como traductor, define claramente esta relación “Si la OTAN quiere ramificarse por la región de Asia Pacífico, está en casa. China ha estado aquí en los últimos 5.000 años y aquí estará por otros 5.000. China estará segura e independiente, no importa lo que haga la OTAN”. Además, con relación al momento actual, señala: “Biden dijo que los EEUU han vuelto. Pero Trump podrá volver en otros cuatro años, no es cierto?” (Gao, citado en Sun Yu y Mitchell, 29 de junio de 2021).

En el ámbito externo, la estabilidad de su régimen y la disciplinada implementación de su estrategia global vienen, gradual y progresivamente, reorganizando estructuras y procesos productivos globales en favor del enriquecimiento de su sociedad y del desarrollo de su economía. Eso genera, además, un círculo virtuoso para China, que pasa a disponer de más recursos para invertir en el extranjero, fortaleciendo su estrategia de largo plazo.

Internamente, el progresivo fortalecimiento del partido comunista, al celebrar su centenario y con más de 95 millones de integrantes, favorece su fortalecimiento como una institución capaz de canalizar la representación de los intereses de una sociedad tan vasta, diversa y contradictoria como es la suya. También aquí, los éxitos económicos de las últimas décadas, temperados por el más reciente combate a excesos de corrupción —percibidos como una amenaza al prestigio del partido— permiten reforzar la estrategia global conducida por una institución sui generis en su capacidad de favorecer la circulación de élites políticas y la suficiente promoción de gestiones meritocráticas.

En este sentido, y en el marco de su planeamiento estratégico de largo plazo, el gobierno chino se beneficia de los altibajos y hesitaciones típicos de las democracias occidentales para avanzar sus intereses, asociándose a grupos divergentes, realizando inversiones en servicios de infraestructura, fustigando divi-

siones en las sociedades sin provocar su ruptura, y reforzando un discurso de solidaridad.

Se trata de presentarse como un país capaz de construir un poder militar de clase mundial a mediados de este siglo, mientras coopera con Estados Unidos en la manutención de un equilibrio necesario para mantener altos los negocios y el crecimiento económico necesario para ampliar su poder (Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China, 2019c). En otras palabras, China busca establecerse como una especie de *primus inter pares* en el ambiente global (Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China, 2011, 2015, 2019a, 2019b), al tiempo en que acepta la coexistencia con otras grandes potencias y evita desafiar a EE.UU. en su posición de primacía en el continente americano. Así,

Exercising a partial global hegemony centered principally on Eurasia, the Middle East, and Africa, Chinese international leadership would be characterized by a reliance on finance, diplomatic engagement, and security assistance to exercise influence while maintaining a modest overseas military presence. (Heath et al., 2021, p. XV)

Una de las iniciativas que más claramente cumple ese rol es la *Belt and Road Initiative*, sobre la cual trataremos en el próximo subtítulo. La red que se formará a partir de su materialización tiene sentido prioritariamente financiero y económico, pero también puede ser utilizada para fines militares, como indican los ejercicios de influencia en el entrenamiento militar y la venta de armamentos. En situación de paz —sigue el discurso— se trata de prestar servicios de salud, cooperar en temas cibernéticos y promover el desarrollo socioeconómico “armónico”, en un esfuerzo de comunicación social para reducir las desconfianzas levantadas por el ascenso de China.

En otras palabras, más que imponer un nuevo orden global, China busca posicionarse con creciente influencia en el manejo del orden existente, adoptando una visión de largo plazo y utilizando el transcurso del tiempo en su favor. En este proceso, utiliza recursos económicos, tecnológicos, y financieros no tanto para someter a los Estados con los cuales se relaciona, sino para influenciar su agenda y sus políticas, teniendo en cuenta que ellos están mucho más sujetos a cambios políticos y, en su mayoría, carecen de una estrategia global robusta.

Esta posición estructural y en ejercicio de influencia en estas estructuras globales permite a China dimensionar circunstancialmente sus acciones específicas en diversas regiones del mundo, como es el caso de América Latina y, particularmente, Sudamérica. En este contexto, el transcurso del tiempo, por sí solo,

ayuda a China a consolidar una posición de mayor influencia en los asuntos internacionales. La percepción de este proceso genera, todavía, desconfianzas más importantes en otras grandes potencias, con claras repercusiones en todas las regiones del globo.

### **5. Efectos de la pugna entre China y EE.UU. para la seguridad en Sudamérica**

Como hemos visto, China trabaja para posicionarse como un actor indispensable en las estructuras productivas, financieras, y científico-tecnológicas globales, reorganizando la producción y el comercio global en función de sus intereses. Asimismo, en lo que concierne a la dinámica de seguridad global, lo más relevante son las inversiones en equipos militares sofisticados, capacidades cibernéticas e inteligencia artificial, pero también se observa una visión geopolítica tradicional, prácticamente una aplicación de libro-texto de las propuestas de Mahan para controlar los océanos, además de un énfasis en la preeminencia en su propia región. El énfasis en el control de los mares no pasó desapercibido a Kaplan (2011), para quien el tema es más relevante en el contexto de los océanos Pacífico e Índico.

De hecho, mientras construye una red de ferrocarriles, carreteras y puertos que le permiten controlar los flujos globales, especialmente en lo que concierne al dominio de los mares, China sigue defendiendo la necesidad de mantener las estructuras de gobernanza global existentes en las organizaciones internacionales, donde ha ampliado sus contribuciones financieras y su capacidad de injerencia y control. Habiendo desarrollado gradualmente nuevos conceptos de interacción entre grandes potencias (Ren Xiao, 2019), China intenta redefinir los términos de sus relaciones internacionales, adaptando los conceptos y teorías occidentales a visiones propias de mundo, muchas de las cuales siguen una filosofía completamente distinta. La base de su matriz filosófica tiene una tradición milenaria en la cual la idea confuciana de armonía ocupa un lugar privilegiado.

Esa visión permite que, en sus documentos oficiales, el Gobierno chino defienda la firma de acuerdos de libre comercio y la cooperación “equilibrada entre países en desarrollo” en los campos político, económico, cultural y social. Para Gallagher (2016), por ejemplo, en este contexto, China ayudó a los países latinoamericanos a superar las bajas tasas de crecimiento económico y la inestabilidad financiera inherente al Consenso de Washington.

A pesar del énfasis en la armonía, el formato de esas aproximaciones ha provocado el aumento de la rivalidad entre EE.UU. y China desde el inicio del siglo, cuando el país asiático comenzó a competir con otros países exportadores de manufacturas a partir del aumento de sus capacidades tecnológicas. Además de ser el país anfitrión de la producción mundial, China, a través de *joint ventures* con empresas extranjeras instaladas allí y de empresas de alta tecnología con

capital nacional, potenciado por las inversiones en la formación de mano de obra calificada, elevó el nivel de competencia con los EE.UU. y con otros países occidentales. El aumento de exportaciones de bienes industrializados producidos por empresas chinas —y ya no por las americanas y europeas instaladas allí— presionó a los mercados internacionales.

Esto resultó en un brutal enriquecimiento del Estado, al mismo tiempo en que una parte importante de la población china ingresó al mercado laboral, incrementando las necesidades alimentarias en ese país. El proceso provocó, por el tamaño de su población, un gran impacto en los precios de las *commodities*, beneficiando a los países agroexportadores (Hung, 2018, p. 3) y vinculando, de manera asimétrica, sus economías a la china. A su vez, el aumento de precios asociado a la aceleración de las importaciones de alimentos y minerales por parte de China generó importantes ganancias para los países sudamericanos, pero también los hizo más dependientes de la potencia asiática. Este proceso transformó parcialmente el sistema internacional, con implicaciones para la inserción de los sudamericanos.

Este estado de cosas se tornó más complejo debido a los efectos de la crisis de 2008, que provocó una reducción de los niveles de ahorro chinos, ya que el país buscaba minimizar los efectos de la crisis mediante la expansión de las inversiones estatales en la economía local y, a partir de ahí, comenzó a acelerar también las exportaciones de capital, realizando inversiones directas en los países latinoamericanos, incluso con el objetivo de asegurar el acceso a materias primas.

El aumento de las inversiones estatales relacionadas con el enfrentamiento de los efectos de la crisis de 2008 elevó la deuda total china de 148% del PIB en 2008 a 282% del PIB a fines de 2015 (Hung, 2018, p. 6). Como resultado de la expansión de las inversiones estatales, China comenzó a experimentar una crisis de sobreacumulación, que redujo la rentabilidad de los inversionistas locales. En respuesta, el gobierno chino pasó a considerar oportuno exportar cantidades aún mayores de capital, pero no de manera aleatoria. Para controlar esta exportación y ponerla a servicio de su proyecto de largo plazo, concibió el proyecto *Belt and Road Initiative* (BRI), con el propósito de redefinir los sentidos de los flujos de información, recursos y financiamiento de modo de vincular las economías de los países en desarrollo a la locomotora china. Obviamente, esto se convirtió inmediatamente en un factor de preocupación para las potencias occidentales.

Las evaluaciones de la creciente rivalidad entre China y las potencias occidentales no son consensuales. Hung (2018, p. 24), por ejemplo, expresa su preocupación por lo que se ha denominado como neo-imperialismo, alegando que China sigue los pasos de las potencias capitalistas-imperialistas más tra-

dicionales en sus relaciones con países menos desarrollados. Esto explicaría, en parte, la competencia inter-imperial con EE.UU. Nogara (2020), en cambio, afirma que las relaciones asimétricas no son necesariamente imperiales. No obstante el significado que se asocie al proceso, es importante calificarlo, ya que el acercamiento de China a los países en desarrollo no se da de manera uniforme en todos los ámbitos.

Milani y Carvalho (2013) aciertan cuando afirman que pueden existir posturas coloniales incluso entre países que se identifican como pertenecientes al llamado Sur Global. Para ellos, la diferenciación entre cooperación Sur-Sur y Norte-Sur no puede describirse a priori, sino que debe entenderse a partir de exámenes empíricos. A partir de este supuesto, examinamos cómo el ascenso de China tuvo consecuencias en dos grupos de países: el Norte desarrollado, que la ve como un fuerte competidor, y los países del Sur-Global, que la ven como una posible fuente de financiamiento, pero temen su poder. Por su lado, al explorar las vulnerabilidades de sus contrapartes en la región, China busca satisfacer sus intereses de crecimiento económico y posicionarse con ventajas en el escenario estratégico global.

En el marco de la estrategia denominada “desarrollo armonioso”, China refuerza valores culturales y presenta sus relaciones internacionales como una especie de continuación de su política interior, intitulada “sociedad armoniosa”. Se trata de poner la diplomacia al servicio de una idea de seguridad que implique no solamente garantizar la paz y estabilidad en los ámbitos doméstico e internacional sino también promover el desarrollo económico y la prosperidad del conjunto de la sociedad. Para Mora (1997, p. 21), “la cooperación económica toma precedencia sobre lo político ya que el éxito del primero promueve lo segundo”.

De otro lado, la presencia de China permite a los países sudamericanos reducir su tradicional dependencia de los EE.UU. (Zhiwei, 2012). Mientras en su discurso político no utilice la idea de combatir una explotación a la que todos los países en desarrollo se encuentran sometidos, China no desafía frontalmente la posición geoestratégica hegemónica estadounidense en Latinoamérica, aunque busca mejorar su posición relativa poco a poco. Su poderoso mercantilismo genera una estrategia agresiva de intervención comercial, la cual ha irritado a varios de los países latinoamericanos y ha comenzado a amenazar los esfuerzos estadounidenses y de varios actores regionales por controlar los estándares de democratización y de protección ambiental (Feinberg, 2010, p. 217)

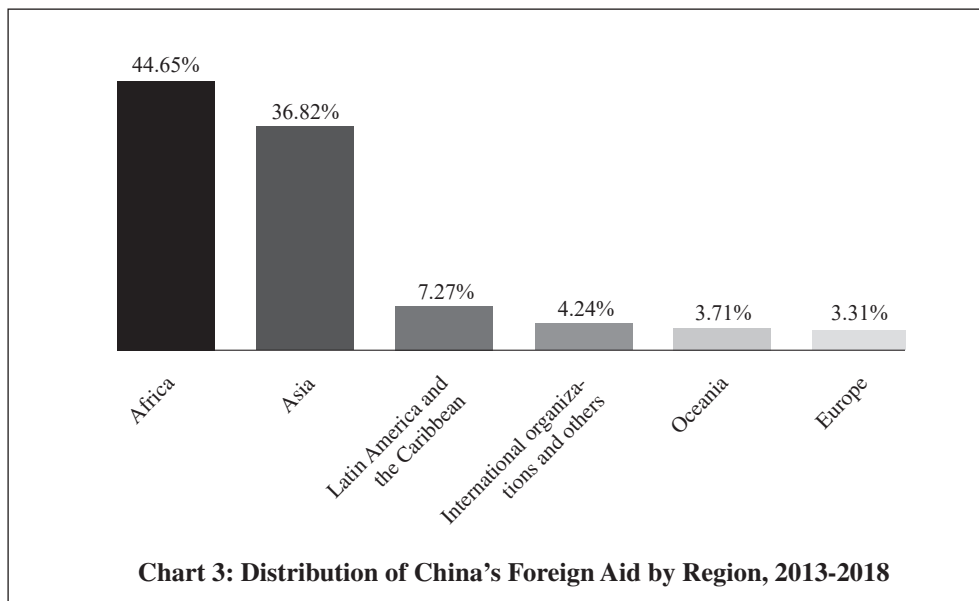
El Gobierno chino enfatiza la idea de armonía en sus discursos, pero la base de su actual inserción internacional es distinta de lo que había en experiencias anteriores: el proceso está “anclado en intereses económicos puros y en real-

politik” (Hung, 2018, p. 16). Parte de este proceso implica establecer relaciones preferenciales con otros países:

China está fortaleciendo los intercambios militares con países en desarrollo en África, América Latina, el Caribe y el Pacífico Sur mediante la capacitación de personal, la realización de intercambios entre oficiales de nivel medio y subalterno y la prestación de asistencia en el desarrollo militar y capacidades de defensa. En Beijing, en 2018, China fue sede del Foro de Defensa y Seguridad China-África, el Foro de Defensa de Alto Nivel de China y América Latina y el Foro de Altos Funcionarios de Defensa de los países del Caribe y del Pacífico Sur. (Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular de China, 2019b, p. 33)

De hecho, las inversiones chinas en el mundo están concentradas en los países en desarrollo y han sido un eje central de la inserción internacional del país. A pesar de ser un instrumento importante, el envío de recursos de asistencia directa desde China a otras regiones del mundo se ha distribuido de manera desigual, y América del Sur parece no tener prioridad. Existe, por lo tanto, un gran espacio para el crecimiento de la inversión en el espacio sudamericano, como se muestra en el siguiente gráfico:

**Gráfico N° 1**  
**Ayuda externa de China por región (2013-2018)**



Fuente: Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular de China, 2021, p. 14.

## 6. China en Sudamérica

En este marco estructural, la presencia China en Sudamérica es creciente y cada vez más relevante. Latinoamérica ha sido la primera región para la cual China estableció un documento político-estratégico, en 2008. Allí se subraya el objetivo de “establishing a comprehensive and cooperative partnership featuring equality, mutual benefit and common development with Latin American and Caribbean countries” (Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular de China, 2008). Asimismo, el texto enfoca la importancia de firmar acuerdos de libre comercio y desarrollar una amplia cooperación en diferentes áreas, habiendo contribuido para densificar el diálogo institucional con la región en el marco de la CELAC, como a China le gusta hacer en sus diálogos regionales. El documento de 2016 es más asertivo en apuntar un rol de iniciativas, incluso asociadas a los SDGs, siempre subrayando que las relaciones bilaterales están basadas *on equality and mutual benefit* y que “the comprehensive and cooperative partnership between China and Latin America and the Caribbean is oriented towards common development” (Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular de China, 2016).

Con este discurso, China progresivamente creó una relación de dominación en las pautas exportadoras y en las iniciativas de financiación del desarrollo de los países latinoamericanos, más aún en lo que concierne al dominio cibernético, buscando afirmar su infraestructura digital como el marco en el que las economías de la región lograrán desarrollar sus capacidades. Vadell (2011) observa la imposición progresiva de un modelo de “relación norte-sur” en las relaciones de China con cada país, una asimetría que solo podría reducirse, como defiende Gálvez (2012), en el caso que los países latinoamericanos avancen en procesos más consistentes de integración regional.

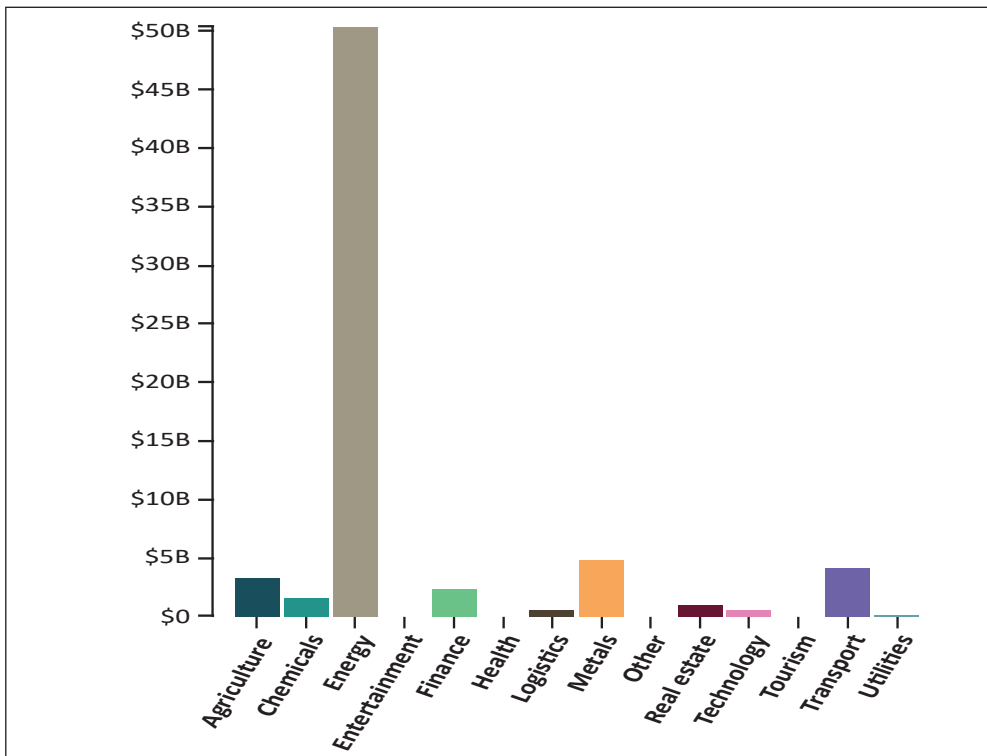
Piccone (2020) sintetiza bien las prioridades de China en Latinoamérica, tal como son percibidas en Washington:

[...] it seeks primarily to secure the energy, metals, and food inputs it needs to fuel its robust economy and growing middle class, and to expand export markets for its excess capacity in both heavy and retail manufactured goods. Secondly, it sees the region as a zone of competition with its diplomatic rival, Taiwan (Republic of China), which retains recognition and support from some sympathetic LAC governments. Third, it looks to compete with the United States in its own neighborhood in part to reciprocate, at least symbolically, Washington’s long-standing security presence in China’s geographic orbit, but also to accomplish its broader goals of rising to the top of the international food chain. And finally, Beijing wants to support ideological and other friendly fellow travelers such as the Nicolás Maduro regime in Venezuela and the entrenched post-Castro leadership in communist Cuba, though this policy has its limits. (p. 2)

Sin embargo, en lo que concierne a la gobernanza económica, Legler et al. (2020, p. 32) observan que China “is undoubtedly having an effect on regional economic governance in the sense of jointly establishing the rules of the game for trade and investment with its Latin American partners”. Como es sabido, actualmente, ya no hay mucho entusiasmo en Sudamérica con estos esfuerzos de integración regional. Para Menezes y Bragatti (2020), China no solamente saca provecho del perfil de su intercambio con los países de la región, sino que, especialmente en el contexto de la pandemia, ha sido capaz de fortalecer el estándar de primarización de las economías sudamericanas.

Las inversiones extranjeras directas son también un instrumento de su estrategia de inserción internacional, amparada en la gran capacidad financiera del Estado. Entre 2005 y 2020, conforme al American Enterprise Institute [AEI] (2021), el gigante asiático acumuló USD 182.938 mil millones de inversiones en Sudamérica, siendo cerca del 38,4% en Brasil. Cuando se considera Sudamérica, Brasil responde por la mitad de las inversiones directas. El siguiente gráfico ofrece una visión clara de los sectores preferidos por China:

**Gráfico N° 2**  
**Inversiones chinas en Brasil por sector (2005-2020)**



Fuente: Costa Pinto, 2021

En el 2019 —el año anterior a la pandemia de COVID-19 y que sirve como un buen parámetro de análisis—, las entradas netas de inversión extranjera en Brasil totalizaron USD 69,2 mil millones (Banco Central do Brasil [BCB], 2020, p. 8). En el mismo período, los países que invirtieron más inmediatamente en Brasil fueron Holanda (42,4%), Luxemburgo (13,3%), España (13,2%), Francia (6,5%) y Suiza (6,4%) (BCB, 2020, p. 25). Si analizamos qué países son los originarios de las inversiones —excluyendo, por tanto, a los intermediarios—, los mayores inversores en Brasil son EE.UU. (USD 145 mil millones), España (USD 79,1 mil millones), Francia (USD 41 mil millones), Bélgica (USD 41 mil millones) y China (USD 28,1 mil millones) (BCB, 2020, p. 26).

China es, pues, el quinto mayor inversionista en Brasil, pero el monto aún está muy por debajo de lo que la potencia asiática invierte en otras partes del mundo y de lo que su capacidad financiera pudiera permitirle. El hecho de que Brasil no se haya sumado a proyectos como la *Belt and Road Initiative*, entre otros factores, parece contribuir a la relativamente baja cantidad de inversiones recibidas más recientemente. Además, es importante señalar que la inversión extranjera en Brasil cayó 50,6% en 2020, totalizando solo USD 41,1 mil millones, siendo la pandemia de la COVID-19 el principal motivo de esta caída, que también está por cierto relacionada con las malas respuestas del Estado brasileño a este desafío (Martello, 27 de enero de 2021). Un capítulo aparte son los aportes a las instituciones internacionales que integran el sistema de Bretton Woods y en el marco de organizaciones internacionales donde logra alcanzar mayor autonomía —como el Banco de los BRICS— de las cuales parte substantiva viene a Brasil.

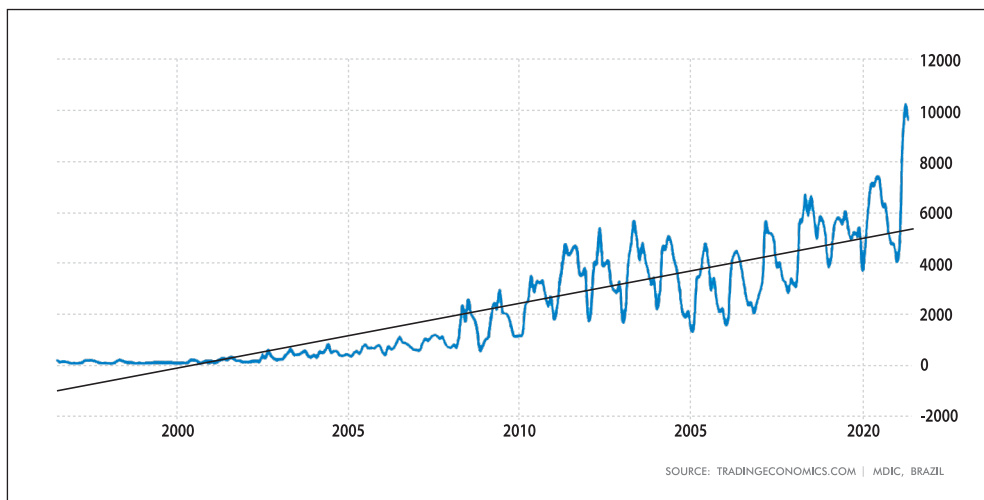
A las inversiones extranjeras directas se suman los contratos de financiamiento, siempre muy elaborados desde el punto de vista técnico para asegurar que sus bancos sean los primeros en recibir compensaciones en caso de *default* y vincular garantías extraordinarias. Según el excelente estudio de Gelpert et al. (2021), “the contracts in our sample suggest that China is a muscular and commercially-savvy lender to developing countries”. De acuerdo al Diálogo Interamericano (Myers y Ray, 2021), solamente a través de sus dos más importantes bancos de desarrollo, China destinó USD 128 mil millones a Latinoamérica, de los cuales USD 62 mil millones fueron a Venezuela y USD 30 mil millones a Brasil.

El caso de Brasil ejemplifica de manera muy interesante no solamente la ausencia de liderazgo —de que tratamos en publicaciones anteriores de nuestra red de Seguridad—, sino también el rol del comercio exterior en la construcción de una especie de interdependencia asimétrica. De un lado, más del 50% de la soya importada por China en 2020 viene de Brasil; del otro, solamente las exportaciones de soya brasileña para China responden por más del 25%

del total de las exportaciones brasileñas. Para dar una dimensión de la asimetría en esta relación, en 2019 China compró el 79% de la soya exportada por Brasil y respondió por el 28% de las exportaciones totales del país, siendo que tres cuartos de ellas están concentradas en tres productos: soya y derivados, óleo bruto y derivados y minerías (Farcomex, 2021). En términos del flujo total de comercio, China representa el 32,3% del flujo de comercio brasileño (Comex, 7 de enero de 2021).

Si es verdad que el comercio bilateral está concentrado en pocos productos, la tendencia es de claro crecimiento, como registra el siguiente gráfico:

**Gráfico N° 3**  
**Exportaciones de Brasil a China (1996-2020)**



Fuente: Trading Economics, 2021.

Además, China financia inversiones en países africanos y, observando los efectos del calentamiento global en la expansión de la frontera agrícola rusa, invierte en la infraestructura necesaria para producir alimentos en Siberia y transportarlos a sus grandes ciudades. En lo que concierne a Brasil, la ausencia de una estrategia geoeconómica de largo plazo reduce las iniciativas gubernamentales a llamamientos al sector privado para diversificar las alianzas comerciales (Sociedad Nacional de Agricultura de Brasil, 17 de junio de 2021).

En el contexto de la pandemia, China amplió la ayuda internacional, particularmente en los países en desarrollo. En el caso de Latinoamérica —cuya economía la CEPAL estima que se ha retraído en unos 7,7% (ECLAC, 16 de diciembre de 2020)—, la ayuda internacional tiene impacto más relevante. Así, su diplomacia informa al mundo de las inversiones realizadas:

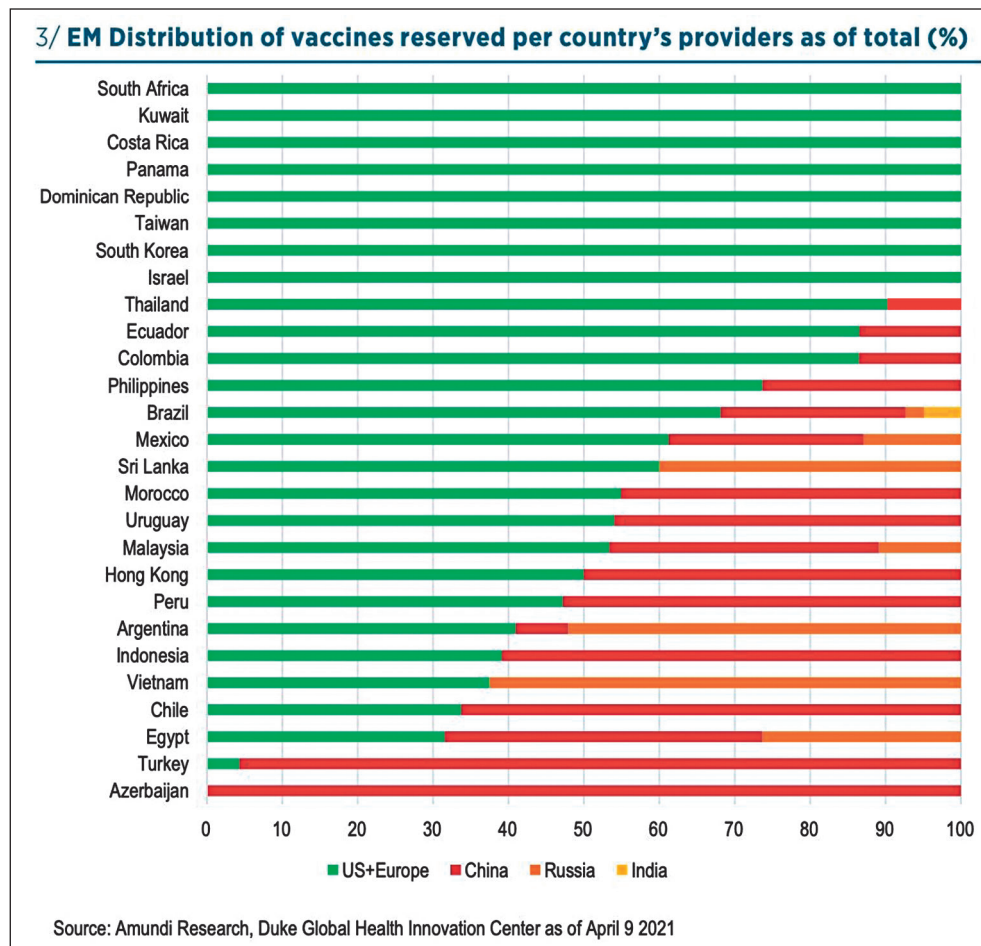
Establecimos el Mecanismo de asociación del Grupo China-Banco Mundial con el Banco Mundial, y creamos el Fondo de Cooperación Regional y Reducción de la Pobreza de la República Popular de China en el BAD. Invertimos US \$ 2 mil millones para establecer el Fondo África Growing Together con el BAfD y la misma cantidad para establecer el Fondo de Cofinanciamiento de China para América Latina y el Caribe con el BID [...]. A fines de 2018, China había donado US\$ 939 millones y RMB 800 millones al Grupo del Banco Africano de Desarrollo (BAfD), US\$ 356 millones y RMB 59 millones al Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y US\$ 49 millones y RMB 41 millones al Banco de Desarrollo del Caribe para apoyar a África, América Latina y el Caribe. (Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular de China, 2021, pp. 44-45)

A pesar de sus esfuerzos de internacionalización de su economía y de inversión en políticas culturales que favorezcan presentarse como un actor responsable en el ámbito internacional, ampliando sus lazos de cooperación con otros países, China no parece haber mejorado significativamente su imagen en Occidente. Las mediciones del nivel de su poder blando (Nye, 2005) indican que China se posiciona al final de la lista de los 30 países más influyentes en el mundo, con bajo desempeño en criterios de inclusión digital, emprendimiento e instrumentos de participación popular en las decisiones gubernamentales. Más aún, subraya Portland (2019, p. 58) “cada vez está más claro que muchos países quieren beneficiarse de la *Belt and Road Initiative*, pero no confían en China”. Crabtree (2019) completa el análisis, afirmando que “convertir BRI en algo capaz de ganar corazones y mentes requerirá cambios de gran alcance en su modelo, con el objetivo de crear un esfuerzo más abierto, transparente y, en última instancia, más confiable” (p. 72).

Desde el punto de vista estructural, hemos visto que China busca incrementar su capacidad de influenciar los procesos regionales por medio de una estrategia de combinación de esfuerzos en los campos financiero (inversiones directas y préstamos), comercial, tecnológico y político, además de trabajar aspectos culturales traducidos modernamente en *soft power*.

En este proceso, el país asiático avanzó mucho, suplantando a EE.UU. en todas dimensiones. La contención y la respuesta a la pandemia de COVID-19 han servido al esfuerzo chino de mejorar su imagen internacional. El país exporta vacunas, insumos y equipos de protección personal, sin haber vacunado a una parte muy significativa de su propia población. Su énfasis recae en los países en desarrollo: el 32% de las vacunas importadas en mercados emergentes vienen de China (Amundi Research, 2021). El gráfico siguiente muestra la distribución de vacunas en mercados emergentes seleccionados por país de origen:

### Gráfico N.º 4 Vacunas en mercado



Fuente: Amundi Research, 2021.

Además de vacunas e ingredientes activos, China envió equipos de protección personal y otros recursos, buscando minimizar las críticas que recibió por haber sido aparentemente el lugar donde el virus tomó su forma actual y por haber respondido mal al inicio de la pandemia. Hasta cierto punto, la cooperación china con los países en desarrollo no fue una novedad, sino la secuencia de tendencias ya notorias en décadas anteriores (Hernandez, 2020, p. 11).

Pero una vez más los intentos de trabajar junto con la Organización Mundial de la Salud y expandir los esfuerzos para exportar vacunas —importante mencionar que las vacunas desarrolladas en China están muy presentes en la gran mayoría de los países del Sur Global— no han dado los resultados deseados por

China en términos de mejorar su imagen. En países como Brasil, por ejemplo, aunque el 65,6% de todas las dosis de vacuna aplicadas contra COVID-19 hasta finales de mayo de 2021 se desarrollaron en China (Waltenberg et al., 2021), todavía hay mucha desconfianza en las vacunas chinas, una desconfianza alimentada, además, por el presidente de la República de Brasil.

La pandemia tornó más evidente la lógica de competencia entre las grandes potencias, no obstante que la postura más adecuada para minimizar el problema era la cooperación, especialmente en lo que concierne a la rivalidad sino-estadounidense (Hernandez, 2020, p. 10). Biden prometió enviar a Sudamérica cerca de 500 millones de dosis de vacunas para contrarrestar la campaña china de exportación de EPP y equipos médicos, y puso en marcha una diplomacia de vacunas.

En otras palabras, esta disputa puede beneficiar a la región en el corto plazo, pero, así como en otras dimensiones de la seguridad humana, este es un problema colectivo, que solo puede resolverse mediante una amplia cooperación internacional que garantice la distribución de vacunas a todos los países del mundo antes de que surja una cepa resistente a los agentes de inmunización existentes. Permitir que avance la disputa entre las dos potencias implica condenar a la humanidad a moverse en la dirección opuesta a una solución razonable, retrasando la búsqueda de la inmunización colectiva y minimizando el papel de los organismos internacionales, lo que se puede percibir por el elevado número de *fake news* y discursos críticos de un país y del otro.

En síntesis, examinar la presencia de China y otras potencias extrarregionales en América del Sur lleva a dos conclusiones, una relacionada con temas regionales y la otra que se refleja a nivel bilateral. A nivel regional, dos factores contribuyeron a la reciente aceleración de la presencia china en el continente sudamericano. Primero, el citado reposicionamiento chino luego de la crisis de 2008, que aceleró su proceso de internacionalización y que llevó al país a incrementar sus alianzas con el Sur Global, en el que están comprendidos los países sudamericanos. En segundo lugar, el reciente proceso de degradación de las instituciones regionales, que se produjo principalmente a partir de la elección de gobernantes conservadores que no ven la integración regional como un objetivo a reforzar, lo que también contribuyó a ampliar las oportunidades del poder asiático en América del Sur:

Ante el debilitamiento de los mecanismos multilaterales de cooperación regional y concertación política, como la CELAC y UNASUR, y las dificultades de Estados Unidos para atender las demandas comerciales y financieras latinoamericanas, aumentan las posibilidades de impulsar la presencia china. Es en este sentido que la Nueva Ruta de la Seda cobra aún más relevancia, tanto porque enfatiza un

aspecto central de las vulnerabilidades históricas regionales, la infraestructura, como porque puede implementarse sin las molestias de formatear grandes organizaciones multilaterales. Instalándose en América Latina, la iniciativa china se está globalizando definitivamente con énfasis en infraestructura y producción, generando una alternativa al paradigma de globalización neoliberal irradiado desde Washington. (Pautasso et al., 2020, p. 99)

## **7. Relaciones bilaterales de China en la Región: Venezuela y Brasil como ejemplos de parámetros distintos**

En términos bilaterales, las capacidades inmensamente superiores de China le permiten conducir relaciones asimétricas con los países de la región, ampliando las vulnerabilidades de ellos y conformando sus economías a los intereses chinos. La relación entre China y Venezuela muestra bien el primer caso; el segundo se ilustra mejor con la relación entre China y Brasil.

La cooperación comercial y financiera entre China y Venezuela alcanzó su punto máximo durante el gobierno de Hugo Chávez, cuando el país latinoamericano tenía altas tasas de crecimiento. El PIB venezolano alcanzó el nivel de USD 371 mil millones en 2013, cayendo a solo alrededor de USD 47,5 mil millones en 2020 (Castillo, 2020, p. 404). Con Chávez, China inició importantes inversiones en el país, algunas aún en curso. Actualmente, gran parte del mercado venezolano de energía y recursos naturales está dominado por los chinos, y la relación trajo beneficios para ambos países.

Para el régimen chavista, las inversiones chinas han asegurado un nivel mínimo de supervivencia, a pesar de la extensa crisis político-económica que atraviesa el país. A su vez, al consolidar su presencia en Venezuela, China avanza su influencia en un espacio relevante para su proceso de expansión económica, mientras desafía a EE.UU. en su zona de influencia tradicional. En el futuro, esto le puede servir como moneda de cambio con EE.UU. respecto de sus intereses en Asia Pacífico. A pesar de ser un espacio en el que China aún mantiene un perfil relativamente bajo, América del Sur aporta una parte muy relevante de los *commodities* que consume la potencia asiática.

Sin embargo, la crisis económica de Venezuela ha creado una dependencia casi absoluta de Venezuela a China, ya que impidió al país sudamericano devolver los préstamos chinos a través de recursos financieros. El pago se ha realizado por el otorgamiento de derechos para explotar los recursos naturales de Venezuela a un costo muy bajo para los chinos, lo que sin duda traerá pérdidas a los venezolanos durante muchas décadas. Algunos de estos daños pueden volverse irreparables:

Como última medida para oxigenar la economía venezolana y reestructurar la deuda contraída con Pekín, más recientemente Caracas planea incorporar al país

asiático al más grande emprendimiento extractivista del que se tenga noticias en estas latitudes del continente americano: el Arco Minero del Orinoco (AMO), orientado a explotar una superficie de 112.000 km<sup>2</sup>, o el equivalente a la doceava parte del territorio nacional, para la extracción de minerales estratégicos: oro, coltán, hierro, bauxita, diamantes, entre otros. Si bien que el proyecto sea presentado como una gran reserva de minerales capaces de generar a Venezuela cerca de US\$ 500 mil millones de ingresos netos en los próximos diez años, también se trata de un proyecto extractivo con gravísimas implicaciones para los asentamientos indígenas y el medio ambiente en una de las mayores reservas de biodiversidad del planeta como es la Orinoquía. (Castillo, 2020, p. 424)

De hecho, Venezuela es extremadamente dependiente de China, sobre todo en comparación con países como Chile y Brasil (Brandão y Vogt, 2020), menos dependientes de un único socio comercial y que lograron superar la inestabilidad de los ingresos cuando China redujo las importaciones, desacelerando el auge del precio de las materias primas de la década de 2000. A pesar de la creciente participación de los productos básicos en la canasta de exportaciones de Brasil, la economía del país todavía está suficientemente diversificada como para reducir la dependencia y los efectos de la reducción de las importaciones chinas.

Al igual que otros países de América del Sur, Brasil solamente mantiene el perfil de proveedor de materias primas en su relación bilateral con China, sin espacio para lograr un perfil simétrico o incluso tener ganancias estratégicas relevantes de las interacciones con los asiáticos. Brasil tiene un superávit en el comercio con China, que se ha convertido en su principal destino de exportación desde 2009, pero desde entonces la concentración en productos primarios solo amplió las asimetrías existentes.

La grave crisis sanitaria asociada a la pandemia del COVID-19 tornó al Brasil aún más dependiente de la potencia asiática, lo que fue ocasionado por factores internos, relacionados con la mala gestión de la economía y con las respuestas equivocadas del presidente brasileño. En el último año, el flujo comercial entre los dos países creció un 3,8%, siendo la única relación —teniendo en cuenta los cuatro mayores socios comerciales de Brasil— en los que se registró un aumento en el flujo comercial. En el mismo año, las exportaciones e importaciones con la Unión Europea —segundo socio comercial de Brasil— cayeron un 13,1% y el volumen de comercio con EE.UU. bajó un 23,2%. Con Argentina, las importaciones brasileñas cayeron un 25,6% y las exportaciones un 12,7% (Exporta mais, 10 de febrero de 2021).

Brasil tiene con China un superávit comercial de USD 35,4 mil millones. En comparación con el saldo alcanzado con la Unión Europea (USD 1,520 millones) y

con Argentina (USD 69 mil millones). Con EE.UU., Brasil tiene un déficit de USD 1,52 millones (Exporta mais, 10 de febrero de 2021). Además, la relevancia china en el comercio de bienes no se reproduce en las inversiones directas, sector en el cual China aún se encuentra por debajo de su potencial y ubicación en otras regiones.

No obstante la importancia de China para la economía brasileña, en su alineamiento a la administración de Trump, el actual gobierno brasileño atacó a China innumerables veces, mediante declaraciones prejuiciosas y amenazas de persecución a los intereses chinos en el país. Como pasó con otras directrices infantiles de su política exterior, Bolsonaro fracasó de forma rotunda, siendo obligado a cambiar a su canciller y a aceptar, por ejemplo, la participación de Huawei en el proceso de implantación del 5G en el país. La dependencia de insumos farmacéuticos para vacunas ha jugado un papel importante en el cambio de posición del gobierno de Bolsonaro.

En cuanto a la cooperación militar china con los países de América del Sur, este es otro tema en el que existen diferencias muy profundas de un país a otro, a pesar de que China menciona la región en su Libro Blanco sobre Defensa. Entre los principales instrumentos de diálogo y cooperación descritos en el documento, el país asiático cita el Foro de Defensa de Alto Nivel de China y América Latina, explicando que:

El foro bienal es organizado por el MND de China. Con el tema de “mejorar el entendimiento mutuo y la colaboración”, el foro tiene como objetivo promover la comprensión y la confianza de los militares latinoamericanos en China y sus militares, y los continuos intercambios militares y la cooperación entre los ejércitos chino y latinoamericano. El foro está representado por el liderazgo militar y de defensa de los principales países de habla hispana y portuguesa. (Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular de China, 2019b, p. 44)

En Venezuela, las inversiones directas crearon dependencia y su soberanía solamente está garantizada por las relaciones con China y Rusia, potencias que se interesan por la manutención del régimen como forma de contraponer el poder estadounidense. Para Brasil, por el otro lado, la diversificación de socios en temas de defensa y seguridad hace que el comercio de equipamiento militar y la cooperación con cualquier de las potencias sea solamente una garantía adicional, pero sin generar dependencia. La relación sino-brasileña en el ámbito de la Defensa Nacional, más específicamente, tiene poca relevancia. Eso puede ser medido a partir de tres dimensiones: el comercio de armamentos, las visitas bilaterales de actores responsables de la defensa y los acuerdos entre ellos.

En el ámbito del comercio de armamentos hay poco que mencionar. Según la Base de Datos de Transferencia de Armas del Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI] (2021), los mayores exportadores de armas a Brasil entre 2015 y 2020 fueron Francia —con exportaciones por un total de USD 258 millones en ese período—, EE.UU. —con USD 201 millones— y Reino Unido, con USD 161 millones en exportaciones a Brasil (SIPRI, 2021). China no se encuentra entre los 13 mayores exportadores de armas a Brasil durante el período.

En términos de visitas bilaterales y acuerdos, informaciones en la página oficial del Ministerio de Defensa brasileño permiten observar que fueron realizados encuentros de delegaciones de los dos países en 2010, 2011, 2014, cuatro en 2015 y dos en 2019. A pesar de que el número parece importante, ninguno posibilitó la creación de una sociedad estratégica especial, no obstante las constantes declaraciones de que el intercambio bilateral es muy importante.

Como productos de las interacciones entre ministros de Defensa de los países a lo largo de las últimas décadas, tres parecen ser los más relevantes. Por lo general, los encuentros han tratado de intercambios de información en el área de la industria de la defensa, satélites, discusiones sobre la posibilidad de adquisición de armamentos e intercambio de oficiales (Ministerio de Defensa de la República Federativa de Brasil [MD], 2015a; MD, 2019a).

En primer lugar, tenemos un acuerdo de cooperación firmado para reforzar el Sistema de Protección Amazónica (SIPAM) brasileño. El acuerdo fue resultado de la reunión entre los ministros de Defensa Celso Amorim y Xu Dazhe, realizada en el ámbito de la visita oficial del presidente Xi Jinping a la presidenta Dilma Rousseff en julio de 2014 (MD, 2014). Las áreas en la que ha habido mayores resultados positivos entre los dos países son: teledetección, telecomunicaciones y tecnologías de la información. Es importante observar que en esas áreas la iniciativa más interesante extrapola el ámbito de la defensa. El programa CBERS (China-Brazil Earth Resources Satellite) —el más interesante resultado de esa cooperación— fue responsable por el desarrollo de una familia chino-brasileña de satélites de teledetección, pero está muy distante de sus potencialidades iniciales porque Brasil no acompañó las evoluciones chinas en el sector. En segundo lugar, se encuentra la creación del Comité Conjunto de Intercambio y Cooperación Brasil-China, que promueve condiciones para el intercambio de aspirantes y oficiales para realizar entrenamientos, ejercicios y cursos en las academias militares de ambos países.

Finalmente, en la visita en 2015 de Jaques Wagner, ministro de Defensa brasileño a varias industrias de defensa en China, se reveló la intención del Brasil de volver a acelerar el comercio bilateral, aunque con resultados prácticos poco evidentes. Los acuerdos efectivamente firmados tratan de la cooperación bila-

teral en torno a los sistemas de información sobre la protección de la Amazonía, incluyendo la autorización de China para utilizar las bases ya instaladas en el ámbito del SIVAM/SIPAM (MD, 2014; 2015b; 2019b). En otras palabras, también en esta área queda clara la ejecución de una estrategia de largo plazo por parte de China.

La destitución de la presidenta Dilma Rousseff en 2016, y especialmente el distanciamiento ideológico promovido por Jair Bolsonaro —quien ha hecho muchas declaraciones prejuiciosas sobre productos y tecnologías chinas—, obstaculizó la evolución de los encuentros bilaterales. A pesar de ese alejamiento, el entonces ministro de Defensa, General Fernando Azevedo, recibió a su homólogo chino, el General Wei Fenghe en septiembre de 2019 (Defesamet, 17 de setiembre de 2019) para una visita protocolar, nuevamente con resultados prácticos bastante limitados.

## **8. Conclusiones y recomendaciones**

Desde el punto de vista de la seguridad nacional, la influencia de China en Brasil es relativamente pequeña. Las relaciones son correctas y protocolares, pero no existen grandes inversiones en equipos militares ni en compra de armamentos. La relación entre las fuerzas armadas es de respeto mutuo y se promueven intercambios de oficiales y de información, en un gradual y cauteloso acercamiento. El nivel de vinculación en el sector defensa es superficial y no presenta grandes desafíos. La única preocupación relevante es la creciente presencia china en Sudamérica y su gran influencia sobre países como Venezuela.

Sudamérica no es considerada por China un espacio de interés estratégico inmediato. Su presencia aquí busca mantener el libre acceso a las materias primas que necesita, abrir mercados para sus productos y establecer posiciones que puedan servir de moneda de cambio con EE.UU. en la persecución de sus intereses globales. A pesar de eso, los movimientos chinos en la región pueden desestabilizar el orden vigente, abriendo posibilidades de conflicto a partir de la evolución de relaciones estratégicas entre grandes potencias.

Los temas más sensibles guardan relación con la seguridad cibernética y con la implantación del 5G. Esto mismo, sin embargo, se trató más desde el punto de vista económico que estratégico. Tanto fue así que, a pesar de la oposición del presidente brasileño y sus acólitos, el hecho es que China ya está presente en varios estados de la federación y las conjunciones económicas han permitido su participación en las disputas por la infraestructura que se viene implementando. La cooperación en el sector espacial es una sombra de la alianza estratégica firmada en los años setenta, dado que el programa espacial chino avanzó mientras el brasileño no logró alcanzar ninguno de sus objetivos estratégicos.

A pesar de que Brasil tiene mayores capacidades que los otros países de Sudamérica, lo que el análisis de esta interacción ha dejado claro es que también Brasil es cada vez más vulnerable en su relación económica con China. El país asiático responde por un tercio del comercio exterior brasileño, que se ha tornado asimétrico, y tanto sus financiamientos como sus inversiones directas en el país son relevantes en sectores estratégicos, pero con implicaciones más económicas que políticas. En una situación de guerra híbrida, el control sobre estas infraestructuras podría ser fatal, pero en tiempos de paz no se vislumbra a China como una amenaza a los intereses políticos o a las dinámicas económicas del país.

En otras palabras, esencialmente Brasil abrió espacio para que China pudiera avanzar firmemente en la implementación de su propia estrategia global de progresivo aumento de su influencia sobre el ámbito internacional, tornándose vulnerable por enfocarse en ganancias de corto plazo y por no tener una concepción clara de sus intereses en el ámbito global. Este proceso tiene raíces profundas y viene de lejos, de una apertura económica marcada por tensiones y altibajos asociados a conjunciones políticas circunstanciales, pero que se intensificó en el gobierno de Rousseff, cuando Brasil comenzó a perder su capacidad de pensar y actuar estratégicamente en el escenario internacional. El gobierno de Bolsonaro profundizó el problema y hasta ahora no ha sido capaz siquiera de explicitar una visión coherente de los intereses brasileños en el ámbito internacional. Peor aún, sus posiciones erráticas y la incompetencia del presidente y su grupo más cercano apenas generaron desgastes en una relación tradicionalmente fructífera.

Finalmente, en relación con las implicancias del ascenso de China en el escenario internacional para las condiciones de seguridad brasileñas, se puede resumir las recomendaciones pertinentes en dos tareas básicas: (1) comprender el proceso y los intereses de China en el mundo y en la región, objetivo para el cual queremos creer que hemos contribuido con este capítulo; y (2) formular políticas externa y de defensa coherentes, preferencialmente en línea con las tradiciones de la política exterior brasileña.

## Referencias bibliográficas

- American Enterprise Institute [AEI]. (2021). *China's Investment Tracker*. American Enterprise Institute 2005-2020. Recuperado el 30 de mayo de 2021 de <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>
- Amundi Research. (2021). *Geopolitics of the Vaccine*. Recuperado el 2 de junio de 2021 de <https://research-center.amundi.com/article/geopolitics-vaccine>
- Allison, G. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Houghton Mifflin Harcourt.
- Banco Central do Brasil [BCB]. (2020). Relatório de Investimento Direto. <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioid>
- Biden, J. R. (2021). *Interim National Security Strategic Guidance*. The White House. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>
- Brandão, J.C. y Vogt, C.M. (2000). Os Efeitos Macroeconômicos do Superciclo de Commodities e a Influência da China na Economia Brasileira. *Revista Tempo no Mundo*, (24), 283-318.
- Castillo, C. G. (2000). China y Venezuela: cooperación económica y otras alianzas bilaterales durante la era Chávez. *Revista Tempo no Mundo*, (24), 403-434.
- Comex. (7 de enero de 2021). Comércio Brasil-China rompeu em 2020 pela primeira vez na história a barreira de US\$ 100 bilhões. <https://www.comexdobrasil.com/comercio-brasil-china-rompeu-em-2020-pela-primeira-vez-na-historia-a-barreira-de-us-100-bilhoes/>
- Costa Pinto, I.C. (7 de abril de 2021). *As Tendências do Investimento Estrangeiro Direto da China para o Brasil*. <https://neai-unesp.org/as-tendencias-do-investimento-estrangeiro-direto-da-china-para-o-brasil/>
- Crabtree, J. (2019). Making (limited) inroads: Why China's Belt and Road struggles to deliver goodwill. En Portland. *The Soft Power 30: A global ranking of soft power*. <https://softpower30.com/wp-content/uploads/2019/10/The-Soft-Power-30-Report-2019-1.pdf>
- Defesanet. (17 de setiembre de 2019) *BR-CH: China e Brasil concordam em avançar laços bilaterais, fortalecer cooperação*. <https://www.defesanet>.

com.br/brasilchina/noticia/34260/BR-CN--China-e-Brasil-concordam-em-avancar-lacos-bilaterais--fortalecer-cooperacao/

ECLAC. (16 de diciembre de 2020). *Latin America and the Caribbean Will Have Positive Growth in 2021, but It Will Not Be Enough to Recover Pre-Pandemic Levels of Economic Activity*. <https://www.cepal.org/en/pressreleases/latin-america-and-caribbean-will-have-positive-growth-2021-it-will-not-be-enough>

Ellis, R.E. (2005). *U.S. National Security Implications of Chinese Involvement in Latin America*. <http://www.hacer.org/pdf/ChinaLATAM.pdf>

Exporta mais. (10 de febrero de 2021). *Principais Parceiros Comerciais do Brasil em 2020*. <https://exportamais.b2brazil.com/post/principais-parceiros-comerciais-do-brasil-em-2020>

Farcomex. (2021) *Principais produtos exportados do Brasil para a China*. <https://www.fazcomex.com.br/blog/principais-produtos-exportados-do-brasil-para-china/>

Feinberg, R. (2010). China, Latin America, and the United States: congruent interests or tectonic turbulence? *Latin American Research Review*, 46(2), 215-224.

Fong, L. (23 de junio de 2020). Could U.S., China Rivalry Lead to War? History Shows It Might. *South China Morning Post*. <https://www.scmp.com/week-asia/opinion/article/3090254/could-us-china-rivalry-lead-war-history-shows-it-might>

G7. (2021) Carbis Bay G7 Summit Communiqué. *Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better*. Cornwall. <https://www.consilium.europa.eu/media/50361/carbis-bay-g7-summit-communicue.pdf>

Gallagher, K. (2016). *The China Triangle. Latin America's China Boom and the Fate of the Washington Consensus*. Oxford University Press.

Gilpin, R. (2021). *Global Political Economy: understanding the international economic order*. Princeton University Press, 2001

Gelpern, A., Horn, S., Morris, S., Parks, B. y Trebesch, C. (2021). *How China Lends: A Rare Look into 100 Debt Contracts with Foreign Governments*. Peterson Institute for International Economics, Kiel Institute for the World Economy, Center for Global Development y AidData en William & Mary.

- Heath, T., Grossman, D. y Clark, A. (2021). China's Quest for Global Primacy. Rand Corporation. [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RRA447-1.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA447-1.html)
- Hernandez, R. H. (2020). La relación China-Estados Unidos en el contexto de la COVID-19. *México y la Cuenca del Pacífico*, 9(27), 9-13. <https://doi.org/10.32870/mycp.v9i27.710>
- Hung, H. (2018). A Ascensão da China, a Ásia e o Sul-Global. *Revista de Economia Contemporânea*, 22(1), 1-26.
- Kaplan, R. (2011). *Monsoon: The Indian Ocean and the Future of American Power*. Random House.
- Keohane, R.O., Nye Jr., J. (2011). *Power and Interdependence*. (4ta. Ed.) Pearson.
- Legler, T. Turzi, M. y Tzili-Apango, E. (2020). Advancing Autonomy? Chinese Influence on Regional Governance in Latin America. En R. Bernal-Meza y L. Xing (Eds.), *China-Latin America Relations in the 21st Century. The Dual Complexities of Opportunities and Challenges*. Palgrave.
- Lim, T. (2014). *International Political Economy: An Introduction to Approaches, Regimes, and Issues*. The Saylor Foundation's Open Textbook Challenge.
- Martello, A. (27 de enero de 2021) Investimento estrangeiro no Brasil cai 50,6% em 2020 e soma US\$ 34,1 bilhões, diz Banco Central. *G1 Globo.com*. <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/01/27/rombo-das-contas-externas-recua-75percent-em-2020-e-investimento-estrangeiro-cai-pela-metade.ghtml>
- Menezes, R.G. y Bragatti, M.C. (2020). Dragon in the "backyard": China's investment and trade in Latin America in the context of crisis. *Brazilian Journal of Political Economy*, 40(3), 446-461.
- Milani, C.R.S. y Carvalho, T.C.O. (2013). Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano. *Estudos Internacionais*, 1(1), 1-35.
- Ministerio de Defesa de la República Federativa de Brasil [MD]. (2014). *Firmado acordo entre Brasil e China no âmbito do Sistema de Proteção da Amazônia*. <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/firmado-acordo-entre-brasil-e-china-no-ambito-do-sistema-de-protecao-da-amazonia>

- Ministerio de Defensa de la República Federativa de Brasil [MD]. (2015a). *Brasil e China manifestam interesse em cooperação na área de Defesa*. <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/brasil-e-china-manifestam-interesse-em-cooperacao-na-area-de-defesa>
- Ministerio de Defensa de la República Federativa de Brasil [MD]. (2015b). *Sistema de Proteção da Amazônia é tema de acordo sino-brasileiro*. <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/brasil-e-china-fecham-acordo-no-ambito-do-sistema-de-protecao-da-amazonia>
- Ministerio de Defensa de la República Federativa de Brasil [MD]. (2019a). *Ministro da Defesa recebe homólogo da China*. <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/ministro-da-defesa-recebe-homologo-da-china>
- Ministerio de Defensa de la República Federativa de Brasil [MD]. (2019b). *Censipam recebe antena multisatelital na China*. <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/censipam-recebe-antena-multisatelital-na-china>
- Mora, F. (1997). The People's Republic of China and Latin America: From Indifference to Engagement. *Asian Affairs*, 24(1), 35-58.
- Myers, M. y Ray, R. (2021). Shifting Gears: Chinese Finance in LAC, 2020. En The Dialogue. *China-Latin America Report*. [https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2021/02/Chinese\\_Finance\\_LAC\\_2020.pdf](https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2021/02/Chinese_Finance_LAC_2020.pdf)
- Nye, Jr. J.S. (2005). *Soft Power: the means to success in world politics*. Public Affairs.
- Office of the Secretary of State U.S. (2020). *The Elements of the China Challenge*. The Policy Planning Staff. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/11/20-02832-Elements-of-China-Challenge-508.pdf>
- Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular de China. (2008). *China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*. [http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content\\_1140347.htm](http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content_1140347.htm)
- Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular de China. (2011). *China's Peaceful Development*. [http://english.www.gov.cn/archive/white\\_paper/2014/09/09/content\\_281474986284646.htm](http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2014/09/09/content_281474986284646.htm)

- Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular de China. (2015). *China's Military Strategy*. [http://english.www.gov.cn/archive/white\\_paper/2015/05/27/content\\_281475115610833.htm](http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2015/05/27/content_281475115610833.htm)
- Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular de China. (2016). *China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*. [http://www.china.org.cn/world/2016-11/24/content\\_39777989.htm](http://www.china.org.cn/world/2016-11/24/content_39777989.htm)
- Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular de China. (2019a). *China and the World in the New Era*. [http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201909/27/content\\_WS5d8d80f9c6d0bcf8c4c142ef.html](http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201909/27/content_WS5d8d80f9c6d0bcf8c4c142ef.html)
- Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular de China. (2019b). *China's National Defense in the New Era*. [http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content\\_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html](http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html)
- Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China. (2019c). *China, U.S. Stand to Gain from Cooperation, Lose from Confrontation: Foreign Minister*. [http://english.scio.gov.cn/internationalexchanges/2019-03/08/content\\_74547095.htm](http://english.scio.gov.cn/internationalexchanges/2019-03/08/content_74547095.htm)
- Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular de China. (2021). *China's International Development Cooperation in the New Era*. [http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content\\_WS5ffa6bbbc6d0f72576943922.html](http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content_WS5ffa6bbbc6d0f72576943922.html)
- Pardo Santayana, J. (2020). Geopolítica de Asia, el nuevo centro de gravedad del mundo. En Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). *Panorama Estratégico Global 2020* (pp. 131-180).
- Pautasso, D. (2019). A Nova Rota da Seda e seus desafios securitários: os Estados Unidos e a contenção do eixo Sino-Russo. *Estudos Internacionais*, 7(2), 85-100.
- Pautasso, D., Nogara, T.S., Ungaretti, C.R. y Doria, G. (2020). A Iniciativa do Cinturão e Rota e os Dilemas da América Latina. *Revista Tempo do Mundo*, (24), 77-106.
- Piccone, T. (2020). *China and Latin America: A Pragmatic Embrace*. Brookings.

- Portland. (2019). *The Soft Power 30: A global ranking of soft power*. 2019. <https://softpower30.com/wp-content/uploads/2019/10/The-Soft-Power-30-Report-2019-1.pdf>
- Ren Xiao. (2019). Modeling a New Type of Great Power Relations: A Chinese Viewpoint. *Asan Forum*. <http://www.theasanforum.org/modeling-a-new-type-of-great-power-relations-a-chinese-viewpoint/>
- Strange, S. (1994). *States and Markets*. Continuum.
- Sanders, B. (17 de junio de 2021). Washington's Dangerous New Consensus on China. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-06-17/washingtons-dangerous-new-consensus-china>
- Sociedade Nacional de Agricultura de Brasil. (17 de junio de 2021). Larissa Wachholz: "Precisamos olhar outros mercados asiáticos para diversificar exportações". <https://www.sna.agr.br/larissa-wachholz-precisamos-olhar-outros-mercados-asiaticos-para-diversificar-exportacoes/>
- Spence, M. (25 de junio de 2021). How Great Powers Should Compete. Project Syndicate. [https://www.project-syndicate.org/commentary/china-us-g7-zero-sum-competition-not-constructive-by-michael-spence-2021-06?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=organic-social&utm\\_campaign=page-posts-june21&utm\\_post-type=link&utm\\_format=16:9&utm\\_creative=link-image&utm\\_post-date=2021-06-27](https://www.project-syndicate.org/commentary/china-us-g7-zero-sum-competition-not-constructive-by-michael-spence-2021-06?utm_source=twitter&utm_medium=organic-social&utm_campaign=page-posts-june21&utm_post-type=link&utm_format=16:9&utm_creative=link-image&utm_post-date=2021-06-27)
- Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI]. (2021). *SIPRI Arms Transfers Database*. <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>
- Sun Yu y Mitchell, T. (29 de junio de 2021). Sob Xi Jinping, a China está tomando o caminho certo? Valor Econômico. <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2021/06/29/sob-xi-jinping-a-china-esta-tomando-o-caminho-certo.ghtml>
- Trading Economics. (2021). Brazil Exports to China. <https://tradingeconomics.com/brazil/exports-to-china>
- Tran, M. (2020). "One World, Two Systems" Takes Shape During the Pandemic. The Atlantic Council GeoEconomics Center. <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2020/09/One-world-two-systems-takes-shape-during-the-pandemic.pdf> (19/04/2021).
- Vadell, J. (2011). A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do consenso do Pacífico. *Revista de Sociologia e Política*, 19(Supl.), 57-79.

Waltenberg, G., Mões, M., y Mali, T. (25 de mayo de 2021). AstraZeneca passa CoronaVac e torna-se vacina mais usada em maio no Brasil. *Poder 360*. <https://www.poder360.com.br/coronavirus/astrazeneca-passa-coronavac-e-torna-se-vacina-mais-usada-em-maio-no-brasil/> Acceso en: 05 jun. 2021.

Wolf, M. (6 de junio de 2019). La guerra de los cien años entre China y EE. UU. *Expansión*. <http://www.expansion.com/opinion/2019/06/06/5cf826b9e5fdea832d8b45b7.html>

Zhiwei, Z. (2012). A relação sino-América Latina na transformação da ordem mundial: identidade, potencial e perspectivas. En L.A. Paulino y M.C. Pires (Eds.), *China e América Latina: a geopolítica da multipolaridade*. Fundação Memorial da América Latina.

# La presencia de China en Colombia y la región y sus efectos sobre la seguridad nacional

Eduardo Pastrana Buelvas\*  
Diego Vera\*\*

---

En este capítulo buscamos responder la siguiente pregunta: ¿qué efectos ha tenido para la seguridad de Colombia la presencia de China en el país y en la región desde 2008? Teorías sistémicas del orden internacional, como la de transición de poder (*power transition*) en el enfoque del neorrealismo en la disciplina de las Relaciones Internacionales, sugieren que las variaciones significativas en la distribución de poder entre potencias, especialmente ante la emergencia de una(s) potencia(s) que pueda(n) disputarle a otra(s) la primera posición en la jerarquía internacional de Estados, tiende a generar rivalidades que tendrán efectos globales y regionales sobre la estabilidad y seguridad de otros. Ello tiende a ser probable particularmente si esa(s) potencia(s) demuestra(n) intenciones revisionistas, ya sea para socavar la posición de las grandes potencias ya establecidas o para alterar las estructuras y regímenes internacionales que ellas han defendido.

Desde este punto de vista, se esperaría que el ascenso económico, militar y diplomático de China como segunda potencia mundial y gran potencia “candidata” a convertirse en superpotencia no solamente genere tensiones con Estados Unidos (EE.UU.), sino que además tenga repercusiones sobre sus aliados más cercanos, ya sea para atraerlos a su esfera de influencia, debilitando la de EE.UU., o para disuadirlos de oponerse a su ascenso. Paralelamente, se esperaría que la acción exterior de China busque sustituir o modificar sustancialmente las normas y arreglos multilaterales en el nivel global (p.ej. la Organización de

---

\* Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig-Alemania. Asesor de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia (KAS) y miembro del Comité Académico de Honor de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).  
ID orcid: 0000-0002-0638-4821

\*\* Profesor asistente del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia. Politólogo de la misma Universidad y MA en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá).  
ID orcid: 0000-0002-1954-3684

Naciones Unidas) usados por EE.UU. (y sus aliados cercanos) para dar forma al orden internacional vigente. En la teoría, no resulta tan claro si esta lógica se podría reproducir en los niveles hemisférico y regional, en las Américas, zona de adyacencia geográfica e influencia primaria de EE.UU., o si solamente se identifica una penetración parcialmente disruptiva o de respuesta de contrapoder como reacción ante la penetración de Asia del Este por parte de EE.UU., zona de ubicación e influencia primaria de China.

La mirada analítica que se propone aquí se deriva de esa inquietud teórica previamente esbozada y, parcialmente, del concepto de la seguridad multidimensional, con el fin de ofrecer una mirada amplia de la influencia de esta potencia extra-regional en ascenso en diversos campos de interacción, no solamente el militar. Con este propósito, se plantean cuatro grandes ejes temáticos en este texto: a) un marco teórico de referencia, b) una discusión acerca de los efectos presumibles de las tensiones entre EE.UU. y China sobre Colombia, c) una discusión acerca de los efectos sobre Colombia que tiene la presencia de China en Venezuela, y d) un diagnóstico exploratorio de la influencia de China en Colombia en los campos económico, político y militar, enfatizando problemas para la seguridad de Colombia. Finalmente, se proponen unas conclusiones breves y recomendaciones.

## **1. Marco Teórico**

### **1.1. Transición de poder**

El modelo de “transición de poder” surge dentro de la tradición del realismo teórico en el análisis de las relaciones internacionales. Fue inaugurado por Organski, quien afirma que las guerras son más probables cuando se da una aproximación de capacidades entre la nación predominante o hegemónica y una nación que asciende rápidamente y la desafía (1968, citado en Moul, 1985, p. 482). También surge como rival del modelo teórico realista del balance de poder (p.ej. Quincy Wright<sup>1</sup> o Hans Morgenthau<sup>2</sup>), que asume que cuando una potencia logra convertirse en hegemón o está cerca de hacerlo —principalmente por causa de una diferencia sustancial de capacidades materiales frente a las demás potencias, que opera a su favor—, propicia que los demás Estados acudan a mecanismos de contrapeso o de “balanceo”, ya sea externo, como la suscripción de alianzas militares (en contra de aquel), o interno, como la emulación de políticas y tecnologías o el fortalecimiento económico y militar propio. Aunque este argumento se formuló pensando en el nivel sistémico o global, también podría replicarse en el nivel regional de análisis.

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo: Wright, 1942.

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo: Morgenthau, 1978.

Para Organski, los Estados son reacios a pelear a menos que crean que tienen una probabilidad alta de ganar, lo cual es cierto para cualquiera de los dos lados (grandes potencias o sistemas de alianzas enfrentados) solamente cuando están muy igualados. En cambio, en una situación de preponderancia de una de las partes, presuntamente la paz es más probable porque el lado más fuerte no necesita atacar para obtener lo que desea, mientras el lado débil no se arriesga a atacar (1968, citado en Moul, 1985, p. 487). Cuando se piensa en torno a bandos enfrentados, la alianza establecida (hegemónica) estaría constituida por la potencia que se industrializó más rápido y con la mayor tasa de crecimiento, junto a sus aliados, quienes actuarían como bloque poderoso y “satisfecho” con las reglas de juego del orden internacional instaurado (p. 488). Por el otro lado, habría un conjunto desafiante de países constituido por potencias poderosas, pero “insatisfechas” y lideradas por una gran potencia en ascenso. La estabilidad sistémica existiría entonces cuando una coalición logra predominar sobre la otra, tratando de mantener la paz. Por el contrario, la probabilidad de una guerra aumentaría cuando el poder de la potencia que no está satisfecha y el de sus aliados se va aproximando al poder de los que defienden el *statu quo*.

Si bien la teoría de transición de poder parece tener más evidencia histórica y estadística a su favor que la del balanceo (Lemke, 2010, p. 32), ha enfrentado importantes críticas. A continuación, sintetizamos algunas:

- a) Inexactitud para medir el poder material de los Estados y el punto crítico donde se instala la hegemonía estructural. No hay un índice tan completo e incuestionado como para no dar lugar a diversas interpretaciones. Algunos han propuesto la proximidad a la línea o frontera ubicada en la mitad de recursos del sistema ( $R/2$ ) al sumar las capacidades de todas las unidades (Niou y Ordeshook, 1986), pero también es ardua de verificar sólidamente.
- b) Desconocimiento de las condiciones geográficas como facilitador o atenuador del conflicto. Sin embargo, Lemke (2010) intenta actualizar la teoría argumentando que la posibilidad de conflicto aumenta a medida que se da la adyacencia geográfica entre los rivales, ya sea de forma “natural” (vecindad) o por medios como las bases militares extraterritoriales.
- c) Dificultad para determinar la “insatisfacción” y su grado de intensidad por parte de las potencias opositoras. Esa inconformidad puede surgir de muchas maneras y no necesariamente se traduce en actividades militares como respuesta. De nuevo, Lemke (2010) intenta actualizar la teoría argumentando que lo que importa es si esas potencias cercanas en capacidades hacen evaluaciones dispares y opuestas sobre el *statu quo*. Esto

podría interpretarse como discrepancias manifiestas por el orden jerárquico de las potencias o la distribución del poder material, pero en relación directa con una amenaza percibida simultáneamente cuando uno se siente amenazado si cambian esas condiciones y, el otro, si continúan esas condiciones.

- d) La lógica interna de esta teoría está muy determinada por las circunstancias de la Guerra Fría y los sistemas bipolares (dos grandes bandos enfrentados), lo que obliga a una revisión de la misma en situaciones de distribuciones de poder no-bipolares. Es decir, habría tanto factores detonantes como atenuantes adicionales de conflicto en otros sistemas, por ejemplo, cuando tienden a la multipolaridad como el actual, con el declive relativo de la hegemonía global de EE.UU. y el ascenso material de potencias (China, India, Rusia) y regiones emergentes (Asia del Este). Sin embargo, algunos autores optan por simplificar el argumento extrayendo su esencia: entre más alta sea la concentración de poder material en una o pocas potencias, más capacidad disuasiva tendrán frente a otras y los sistemas de alianzas y bloques serán más definidos, mientras que una distribución tendiente a la dispersión generará más incertidumbre, más volatilidad en las alianzas y compromisos multilaterales, menos capacidad disuasiva y de *enforcement* para hacer cumplir las reglas de juego y se multiplicarán los dilemas de seguridad por la tendencia de muchas unidades a elevar su capacidad militar (Alons, 2007). Y si bien en los sistemas de alta concentración del poder (unipolares o bipolares) no dejan de presentarse agresiones entre potencias o incluso hostilidades por parte de las unidades hegemónicas, el número de conflictos y agresiones entre Estados parece elevarse más en un sistema de poder disperso, acentuando la anarquía (vacío de autoridad) y las desconfianzas.
- e) Finalmente, estos modelos reducen la política exterior a los condicionamientos estructurales. Es decir, se termina desconociendo el papel crucial del tomador de decisión, quien a pesar de las constricciones sistémicas puede optar por diversos caminos, incluyendo una conducta de respuesta agresiva de balanceo, de alineamiento total o parcial con alguna potencia, de independencia y/o no alineamiento con nadie, de contrapeso “suave” o puramente diplomático, de “juego a dos o más bandas” para aproximarse a todos, de “mediación” o “puente” entre potencias o alianzas, o simplemente, asumir una postura de indiferencia o de “no hacer nada”.

Aunque esta aproximación dice poco acerca de las unidades del sistema que no son potencias principales (como Colombia), permite discutir parte del trasfondo de la presencia de China en América Latina. En Colombia parece haber algún

indicio sobre la incomodidad que a EE.UU. le genera el aumento de la influencia global y regional de China, pero esa penetración aún no es tan grande como para desplazar en materia económica, política y militar a EE.UU. o generar acciones diplomáticas de la superpotencia contra Colombia por causa de esas relaciones. Aunque en el nivel sistémico parece tener la razón la teoría de transición de poder, al elevarse progresivamente la competencia entre EE.UU. y China a medida que se reducen las distancias entre ambos, en el nivel regional aún no llega a ese punto de agresividad. No obstante, refleja un desplazamiento constante de EE.UU. del primer lugar como socio comercial de varios países, especialmente de América del Sur.

Las tensiones militares entre ambas potencias también están presentes en el nivel global a medida que Xi Jinping se propone recortar sustancialmente la brecha de capacidad entre ambos y que EE.UU. acusa a su rival de espionaje industrial, militar y ataques cibernéticos. Pero en las Américas la lógica de la rivalidad bilateral parece más moderada, a diferencia de lo que pasa en el nivel regional de la zona del Pacífico sur asiático, donde la flota de EE.UU. —con los británicos— intenta disuadir a China de algunas de sus reclamaciones territoriales expansionistas, de posibles agresiones contra Japón o Taiwán y estorbarla para retrasar la pérdida de independencia total y absorción de Hong Kong, mientras repudia las intervenciones policiales y militares chinas contra opositores al régimen de Pekín.

Hace varios años se percibe a China como potencia más reformista que revisionista del orden internacional, insatisfecha con su lugar actual en la jerarquía de potencias, muy detrás de EE.UU., pero con capacidad de adaptarse y jugar geopolíticamente en el marco de las estructuras multilaterales de posguerra y los acuerdos globales de cooperación (Pastrana y Vera, 2017, p. 62), por ejemplo, en materia de desarrollo sostenible y lucha contra el cambio climático. Demuestra resistencia a valores occidentales encarnados en las matrices de gobierno democráticas y los regímenes de derechos humanos, pero apoyo firme a principios internacionales que facilitan la coexistencia interestatal como son el respeto a la soberanía, la no intervención, la libre determinación de los pueblos, la inviolabilidad de la territorialidad, el uso predominante de la diplomacia y el respaldo al derecho internacional en sus aspectos formales (Pastrana y Vera, 2017, p. 62). Igualmente, su “pragmatismo” de política exterior y que le ha abierto puertas en múltiples órdenes regionales se ha caracterizado por anteponer sus intereses económicos a los políticos o militares y evitar asumir grandes responsabilidades frente al mantenimiento del orden internacional, para espantar cualquier imagen de líder hegemónico (Pastrana y Vera, 2017, p. 61).

Sin embargo, también se vislumbraban algunas líneas de lo que podría ser una evolución conflictiva de esa rivalidad con EE.UU. a medida que: a) se aproxima-

ran más a una paridad de capacidades, b) que el crecimiento de China dependiera menos de su interdependencia económica con EE.UU., y c) que las reacciones de los decisores de la superpotencia establecida elevaran su tono de hostilidad contra la potencia emergente al perder espacios de influencia y socios por la expansión del segundo (Pastrana y Vera, 2017, p. 62). Tres tendencias que parecen confirmarse en años recientes a medida que se acentúa la multipolaridad del sistema y aminora la hegemonía de EE.UU.

Asimismo, se mencionaba la posibilidad de que China en algún momento respondiera la penetración militar de EE.UU. (y sus aliados) en Asia del Este con una mayor presencia, no necesariamente militar, en regiones afines a EE.UU., como América Latina (Pastrana y Vera, 2017, p. 63). Esto se ha percibido con los grandes proyectos de interconexión económica e infraestructural de China para la región y los esfuerzos de inicio de diálogo político, por ejemplo, a través de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), penetración que ya no es *just business* sino que *is getting political* (p. 63). Y una actualización pertinente que podría hacerse en 2021 a ese *interplay* sistémico-regional de contestación a EE.UU. —y que viene incorporando el campo militar— es que: a) China recientemente cuenta con la primera base militar en América del Sur, más exactamente, en el sur de Argentina, en Neuquén (Quintuco), aunque su propósito oficial es la observación y “cooperación espacial pacífica”; y, b) China viene robusteciendo su diplomacia de la defensa mediante ventas y donaciones de armamento y equipos militares a numerosos países de la región; en el caso de Venezuela, con contratos para la construcción de industrias e infraestructuras militares (Hernández, 21 de septiembre de 2016).

Finalmente, esta teoría cobra sentido parcial para Colombia como potencia secundaria en la medida en que la transición de poder global no representa por el momento un desafío estratégico directo contra su propia seguridad, proyección en la región (CAN, Alianza del Pacífico, Prosur) o iniciativas de cooperación en la ONU y otros escenarios. El país se mantiene dentro o cerca de las coaliciones de valores e intereses que lidera EE.UU. (OTAN, OCDE, OEA), en alineamiento parcial con su aliado histórico por necesidad comercial, tecnológica y de inversión y similitud de valores liberales, además del denso intercambio que tienen en materia de seguridad y defensa. Pero representa incentivos para diversificar su política exterior y buscar nuevas fuentes para apalancar sus procesos de desarrollo. Es decir, pretende conservar a su aliado estratégico, pero empieza a aprovechar tímidamente las oportunidades que China representa como jugador económico global.

Cabe recordar que una potencia secundaria posee ciertos recursos de poder, gracias a los cuales está en capacidad de retar o por lo menos frenar de forma gradual los objetivos de una potencia líder regional y competir de manera direc-

ta con otras potencias de capacidades semejantes (Flemes y Wehner, 2012). En este sentido, su gran proximidad a EE.UU. le genera una dependencia estructural relativa por sus limitaciones materiales, pero también le permite mantener independencia frente a la visión, proyectos e intereses de Brasil como candidato a hegemonía regional e incluso frente a los proyectos geoestratégicos de potencias externas a la región (p.ej. China o Rusia), además de contar con activos militares de la superpotencia, en caso de ser necesario, para disuadir a posibles agresores (p.ej. Venezuela).

Si Colombia fuese una potencia regional principal, una potencia media o una gran potencia, el cambio de balance de poder de EE.UU. y sus aliados hacia China y sus aliados representaría un mayor foco de presión para la política exterior y para la política de defensa por su grado de alineamiento con el primero. En lugar de ello, Colombia adopta una postura de no confrontación con China, de aproximación limitada a lo económico (no estratégica) y con escaso o nulo intercambio político, y paralelamente, su alineamiento con EE.UU. no se traduce en aprobación o adhesión a medidas agresivas en contra del régimen de Pekín, como la guerra comercial, las advertencias de la OTAN o las amenazas sancionatorias por abusos a los derechos humanos. El bando con el que Colombia se identifica está claro, entre las democracias representativas y economías de mercado, pero ello no implica que tenga la aspiración ni los recursos como para atreverse a contrapesar a China u otro actor que rete la hegemonía global de EE.UU. Sus ambivalencias en política exterior frente a China surgen, precisamente, de esta doble necesidad de tener puertas abiertas con las dos mayores potencias industrializadas, sobre todo por su estructura de exportaciones esencialmente primaria. Tampoco tiene la historia o la experiencia como para desplegar una política exterior de “puente” entre ambas, lo que intentan, por ejemplo, Chile o México como potencias secundarias.

## **1.2. Seguridad multidimensional**

El enfoque realista de las Relaciones Internacionales y su percepción Estado-céntrica, no alcanza del todo a comprender los nuevos entornos cambiantes y las amenazas no convencionales (no interestatales y transnacionales) e híbridadas, por lo tanto, se ha recurrido a nuevos enfoques para estudiar la seguridad. Tanto los estudios de seguridad crítica, la Escuela de Copenhague y los enfoques de seguridad humana se esfuerzan por ampliar el concepto de seguridad. Por un lado, autores como Krause y Williams (1997) analizan el objeto de referencia sobre el que recae la seguridad, más allá del Estado, mientras que la Escuela de Copenhague, particularmente, expande la naturaleza de la seguridad más allá del campo militar.

El aporte más relevante de dicha escuela es realizado por Buzan (1991), con la identificación de los diversos campos donde surgen amenazas (o percepciones

de amenaza) y agendas ampliadas de seguridad: militar, político, social, económico y ambiental. Una vez establecida esta multidimensionalidad del concepto, se permite explicar el proceso de construcción discursiva y política de ciertos temas o sucesos en cuestiones de seguridad, que da lugar a una dinámica de securitización, donde los tomadores de decisión y las élites —con el impulso de medios de comunicación— cumplen un papel central para definir o señalar esos fenómenos percibidos como amenazas, justificando la confección de esa agenda de seguridad y, frecuentemente, echando mano de instrumentos coercitivos de tipo penal, policial o militar para enfrentarlos.

Para Wæver (19 de marzo de 2004), este enfoque permite comprender cómo se da el desarrollo de un entendimiento compartido sobre un asunto y se transmite cognitivamente como una “amenaza a la seguridad”, sin desprenderse necesariamente de una percepción basada en diagnósticos o evidencias puramente objetivas. Cada una de esas dimensiones o campos tiene un objeto en particular que le compete o que se pretende proteger. Por ejemplo, cuando la amenaza tiene como objeto afectar la soberanía del Estado, disputando el monopolio de la violencia armada o el control territorial, pertenece “naturalmente” a la dimensión militar. Cuando la amenaza pretende alterar de forma violenta el régimen político (tipo de gobierno) o las dinámicas del sistema político establecidas (p.ej. la interrupción de las actividades electorales) podría considerarse dentro del campo político de la seguridad. Para el campo ambiental de la seguridad, hoy se busca atacar las amenazas que surgen en detrimento de las condiciones ideales en la biósfera para permitir las interacciones humanas, la preservación y/o el acceso a los recursos naturales y la estabilidad biológica de la vida en sentido amplio (Wæver, 2000).

De forma similar, en el campo económico se adoptan medidas para evitar la interrupción del flujo libre y seguro de los intercambios comerciales en tierra, mar y aire, se combaten las fuentes de corrupción o ilegalidad en los mercados (p.ej. contrabando) y se despliegan operaciones de interdicción o control de transportes y cargamentos. El campo social es aún más amplio y por ende difuso, pero las medidas extraordinarias de control sanitario y restricciones públicas para enfrentar fenómenos como las epidemias y las pandemias hacen parte de dicha dimensión. Las migraciones no deberían entenderse, en principio, como problemas de seguridad sino como dramas socioeconómicos y humanitarios, pero cuando involucran percepciones y acciones relacionadas con el tráfico y explotación sexual o económica de las personas, terminan securitizándose.

Muchas veces hay amenazas como el narcotráfico que son transversales o afectan a varias de las dimensiones por su naturaleza compleja, ya que representa implicaciones sociales, económicas, ambientales y por supuesto políticas y militares, especialmente cuando esto es realizado por organizaciones criminales

y grupos armados al margen de la ley o cuando se convierte en una fuente de conflictos entre Estados al participar directa o indirectamente de esas cadenas transnacionales. Las preguntas clave para “saltar” del nivel transnacional al interestatal de la seguridad (hipótesis de conflicto entre Estados) es, hasta qué punto, las autoridades de alguno(s) de esos países se encuentran comprometidas con la emergencia, desarrollo y continuidad de esos fenómenos considerados amenazantes por otros Estados y si hacen o no “lo necesario” para cooperar con los países que los perciben de esa manera.

Siguiendo a Winslett (2015), allí pueden configurarse percepciones de amenaza híbrida, bien sea cuando los decisores de un Estado estiman que los otros Estados están implicados en esos fenómenos transnacionales al brindarles algún tipo de ayuda o legitimidad, o bien, cuando perciben que se niegan a cooperar contra ellos por desinterés o “mala fe”. Sin embargo, también depende del nivel de peligrosidad con el que perciban esos factores o actores transnacionales, ya que algunos podrían ser considerados simplemente una “molestia”, reduciendo la ansiedad de presionar por cooperación, mientras que otros, ante indicios persuasivos sobre su capacidad y actividad armada o capacidad de desestabilización (p.ej. como resultado de labores de inteligencia) pueden detonar una presión insistente que a su vez puede tornarse en una exigencia hostil cuando se interpreta una baja receptividad o compromiso de cooperación por parte del Estado donde se origine, tenga presencia o se extienda dicho fenómeno.

Como ilustración del argumento para el caso de estudio presente, los gobiernos de Colombia entre Álvaro Uribe (2002-2006, 2006-2010), Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-2018) e Iván Duque (2018 a la fecha) han tenido, con diferentes intensidades, conflictos por la percepción de escasa o baja disposición de cooperación por parte de las autoridades de Venezuela, entre las administraciones de Hugo Chávez y Nicolás Maduro, en contra de redes de narcotráfico transnacional que operan entre ambos países andinos y en contra de grupos armados ilegales, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), quienes se expandieron desde el interior del país hacia los territorios fronterizos del país colindante. Especialmente durante los mandatos de Uribe y Duque, el argumento recurrente del Ejecutivo ha sido señalar los nexos políticos del chavismo (Partido Socialista Unido de Venezuela o PSUV desde 2007) con esos grupos subversivos y los vínculos financieros del narcotráfico con personal de gobierno y Fuerzas Armadas de ese país vecino. Lo cual, sumado a las diferencias ideológicas que se han profundizado entre ambos gobiernos por la transición del régimen de Venezuela hacia una dictadura de partido, ha inducido al escalamiento del conflicto bilateral hacia amenazas mutuas de retaliación militar, constituyéndose así en una amenaza híbrida.

Para el caso de las relaciones con China, se advierten problemas de seguridad multidimensional con Colombia ante la presencia de ciertos flujos ilegales transnacionales, especialmente por el contrabando, tráfico de drogas y armas, trata de personas hacia China y, en menor medida, tráfico y flujo irregular de migrantes chinos hacia Colombia. Aunque los esfuerzos de cooperación bilateral en estas materias podrían ser más robustos, resulta muy difícil argumentar que las autoridades de China son directamente responsables de estos flujos o que predomina en el gobierno de Colombia una percepción acerca de la convivencia o desinterés por parte de sus homólogos chinos. Sin embargo, el gobierno de Duque ha expuesto en el campo económico una postura ambivalente hacia China, entre la búsqueda de una mayor interdependencia económica y el proteccionismo, impulsando la retaliación arancelaria frente a ciertas manufacturas chinas consideradas amenazas para la industria nacional. Lo que resulta una medida reactiva e ineficaz ante la necesidad de una política de largo aliento para estimular la investigación industrial, la formación de mano de obra calificada y la expansión y tecnificación de las compañías colombianas.

En materia sanitaria, la pandemia del COVID-19, con origen presumible en la ciudad de Wuhan en China, resulta una evidente amenaza transnacional para Colombia, ante la cual se ha respondido con restricciones migratorias fronterizas e internas y limitaciones a las actividades económicas, académicas, deportivas y sociales. Empero, por causa de su expansión, alojamiento y mutación en otras regiones del mundo, ya no se le identifica como una “amenaza de China” sino como una amenaza dispersa en los niveles global, regional y doméstico. Y a pesar de las teorías conspiratorias sobre el origen del virus en laboratorios militares chinos —que algunos funcionarios en el Pentágono de EE.UU. y otros políticos de ese país siguen creyendo<sup>3</sup>—, las autoridades gubernamentales y sanitarias colombianas parecen compartir el consenso académico médico mundial sobre la causa natural del fenómeno (probablemente la transmisión involuntaria desde murciélagos huésped a receptores humanos). En lugar de acusar a China, las autoridades y medios de opinión de Colombia parecen reconocer los esfuerzos de cooperación de esa potencia con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y ven con buenos ojos sus donaciones al país, incluyendo material de bioseguridad, respiradores y pruebas diagnósticas. Colombia no ha resistido esa atracción, a pesar de su histórica preferencia por EE.UU.

---

<sup>3</sup> A finales de mayo de 2021, la administración de Joe Biden anunciaba la realización de “investigaciones más profundas” acerca del origen del COVID ante una alusión del Wall Street Journal, citando presuntos informes de inteligencia de EE.UU., sobre contagios previos al origen asumido del virus en noviembre de 2019 y que afectaron a tres empleados del Instituto de Virología de Wuhan, presuntamente, por conducir “experimentos” con este biológico. China respondió de forma semejante, acusando a los EE.UU. de haber originado el problema en uno de sus laboratorios.

## **2. Efectos de la pugna entre EE.UU. y China sobre Colombia**

No hay mucha información con respecto a las percepciones del Gobierno colombiano acerca de los efectos de las tensiones entre EE.UU. y China, lo que puede explicarse tanto por la necesidad que el país tiene de mantener ambas relaciones comerciales, al tratarse de sus dos mayores socios, como por la historia de la política exterior colombiana, que suele reflejar un apego al derecho internacional y un bajo perfil político. China no puede —ni quiere por el momento— romper con el alineamiento tradicional de Colombia con EE.UU., pero la superpotencia, en un contexto multipolar de “inevitable” penetración china, poco o nada demuestra en su política exterior hacia los países latinoamericanos en materia de contrapeso directo o actitud disuasiva frente a esa incursión en la región. Adicionalmente, en la era de Trump, EE.UU. se caracterizó por la virtual ausencia de una estrategia concreta de aproximación hacia América Latina, optando por un intermitente bilateralismo, una concentración política en el triángulo norte de Centroamérica, más amenazas que realidades contra el gobierno de Venezuela, y pugnas comerciales y migratorias con México. Aunque la ayuda económica y militar de EE.UU. a Colombia se redujo parcialmente, siguió enfatizando el componente de cooperación contra el narcotráfico. No hay evidencias de presiones de alguna índole para disuadir a China de su presencia en Colombia o de sus relaciones con este país.

Algunos estiman que Colombia fue indirectamente beneficiada en el campo comercial por la guerra arancelaria entre EE.UU. y China. En materia de exportaciones, de las 108 partidas arancelarias que experimentaron aumento de impuestos por las decisiones proteccionistas de la administración Trump, Colombia tomó ventaja de 51, pasando de exportar a EE.UU. en esos productos de USD 2.228 millones en 2019 a USD 3.263 millones en 2020 (Semana, 23 de febrero de 2021). Dentro del grupo de productos beneficiados de Colombia estuvieron: textiles, artículos de cerámica, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, hortalizas, alimentos industriales, productos químicos inorgánicos, partes y accesorios de armas, jabón y similares, aparatos mecánicos, papeles, metales comunes y derivados, insumos para construcción, frutas frescas y oro (Semana, 23 de febrero de 2021). No obstante, Colombia pareció ser perjudicada por el lado de las importaciones, ya que la mayor parte de los productos gravados entre ambas potencias son utilizados como insumos de producción, elevando sus precios, de modo que los terceros socios de ambos, fueron afectados (Rangel, s.f., p. 2).

Asimismo, las exportaciones en general de materias primas hacia China, incluyendo las de Colombia, fueron afectadas negativamente por la depreciación del yuan, aminorando paralelamente la demanda (Becerra, 29 de enero de 2020). Se menciona, además, una afectación específica a la industria metalúrgica colombiana por la reducción del nivel de exportaciones de metales y porque los

productos que China no está logrando exportar a EE.UU. están siendo “desviados” hacia los mercados latinoamericanos (Becerra, 29 de enero de 2020). Adicionalmente, la tasa de cambio del peso colombiano frente al dólar también sufrió alteraciones. La fuerte devaluación del peso aumentó el costo de las importaciones y elevó el valor nominal de la deuda externa (Rangel, s.f., p. 3).

Se argumentaba que a pesar de estos factores adversos podría darse una positiva relocalización de industrias estadounidenses o chinas desde EE.UU. hacia Colombia, buscando condiciones de producción y operación más rentables y presuntamente aprovechando su “ubicación geoestratégica” entre los océanos Pacífico y Atlántico (Becerra, 29 de enero de 2020), pero la debilidad de la formación de la mano de obra, atraso tecnológico, inestabilidad tributaria, debilidad de la educación bilingüe y otros factores internos que dificultan la competitividad, invitan a pensar en que es más una posibilidad que una realidad. Empero, el Gobierno nacional, a través de su agencia Procolombia, consideraba, por lo menos antes de la crisis desatada por el paro nacional de 2021, que de 600 potenciales empresas inversionistas de EE.UU., había un portafolio de 104 que habían manifestado interés en el país, incluyendo firmas en sectores productivos como agroindustria, construcción, agroquímicos, ciencias de la vida, tecnologías de la información, metalmecánico, energía, químicos y ciencias de la vida (Bohórquez, 23 de febrero de 2021).

Ahora bien, en el campo militar, no hay bases estadounidenses en Colombia, por disposiciones constitucionales, y menos activos militares que amenacen intereses de China, y tampoco hay bases militares chinas, ni en Colombia ni en Venezuela, como para alertar directamente al Pentágono. Tampoco existen pactos de defensa de Colombia con EE.UU. o China cuyo objeto sea disuadir la presencia militar del otro. Y si bien las FF.MM. colombianas han realizado ejercicios multinacionales de interoperabilidad con EE.UU. y otros países de la OTAN, e incluso han contado con el apoyo del Comando Sur de EE.UU. en materia de interdicción contra el narcotráfico y de simulacros para la defensa de la soberanía en departamentos fronterizos con Venezuela, nada tienen que ver con China. Incluso, la insistencia de Colombia en el gobierno de Duque para lograr activar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) no tiene por el momento nada que ver, por lo menos oficialmente, con las presencias de Rusia o China en el hemisferio y/o en Venezuela, limitando su uso sancionatorio en los campos económico, judicial y diplomático contra presuntos testaferros del PSUV y funcionarios de ese gobierno.

El TIAR podría aplicarse a una potencia extrarregional considerada en OEA como una amenaza a la paz y estabilidad del hemisferio, pero por el momento es altamente improbable que haya una mayoría de países que lo deseen invocar contra China ante la ausencia de motivos concretos y la robusta y creciente pe-

netración del comercio, inversiones, préstamos y donaciones por parte de esa potencia, especialmente hacia los países que lo reconocen y no a Taiwán. Hay alguna percepción de que el TIAR busca indirectamente mandar un mensaje a Rusia por su presencia militar, si bien muy reducida, en Venezuela, no tanto por su amenaza a terceros países sino por su “intervencionismo” en la crisis al respaldar al PSUV (Sputnik, 13 de septiembre de 2019), pero nada tiene que ver con China.

En el plano doméstico, la política de defensa y seguridad (PDS) de 2019 de Colombia reconoce la “injerencia de potencias extra hemisféricas” como una amenaza externa a la seguridad nacional (Ministerio de Defensa de Colombia, 2019, pp. 23 y 29), pero nunca se hace alusión o referencia a China. El documento también se refiere a las amenazas de índole transnacional (narcotráfico, grupos armados ilegales, terrorismo) con “tolerancia, complicidad o apoyo desde el exterior” al relacionarlas con otros Estados (Ministerio de Defensa de Colombia, 2019, p. 29), pero las referencias que se hacen claramente aluden a Venezuela, nada tienen que ver con China. También se alude a las amenazas de proliferación de armas de destrucción masiva y a las originadas en el ciberespacio, pero no se señala ningún responsable en particular. Colombia ha mantenido una posición histórica diplomática en contra de las armas nucleares, biológicas y químicas mediante la suscripción y apoyo a tratados y convenciones en la materia, sobre todo en el marco de las Naciones Unidas. Lo que implica que aplica el mismo rasero a EE.UU., Rusia, China y cualquier otro Estado que actualmente participa de la carrera nuclear, pese a su relación privilegiada con la superpotencia. De igual forma, defiende el uso pacífico del espacio, lo que implica que toma distancia de la militarización que en ese campo lideran actualmente EE.UU. y China.

Además, ante ataques cibernéticos recientes contra las páginas y cuentas electrónicas de organizaciones y funcionarios del Estado, en el marco de las protestas de 2020 y 2021, se llegó a expulsar a delegados de la embajada rusa en el país por presunto espionaje y se señaló oficialmente a Rusia como origen de ataques y desprestigio contra las FFMM., lo que no solamente causó la respuesta de Rusia con la expulsión de dos delegados de Colombia en ese país, aunque la red anarquista internacional Anonymous —en Colombia— se atribuyó los ataques (Deutsche Welle, 22 de mayo de 2021). Pero al respecto, no se ha mencionado nada oficial contra China, con excepción a los pronunciamientos de miembros de la Asociación de Oficiales Retirados de las FFMM. (ACORE), quienes estiman que los intereses de Rusia y China podrían “desestabilizar al país” (Arias, 3 de junio de 2021). Pero a la fecha, el Gobierno y los medios de Colombia no “compran” la narrativa de Trump y Biden sobre el peligro para la seguridad nacional de las empresas chinas cercanas a las FFMM. y el Gobierno de ese país.

Finalmente, la alta proximidad entre Colombia y EE.UU. no ha implicado que las posiciones internacionales de Colombia necesariamente hayan ido en contra de las de China. Incluso, al analizar las votaciones de estos tres países en materia de derechos humanos en el marco de la Asamblea General de la ONU, en el período 1990-2010, algunos autores encontraron una mayor coincidencia entre Colombia y China (91%), que entre Colombia y EE.UU. (5%) en el respaldo a instrumentos generales en la materia (Borda y Paz, 2012, p. 108). La explicación parece ser que al igual que otros Estados, ambos muestran un compromiso formal de apoyo a las normas internacionales, pero enfatizando el respeto a la soberanía y a la no intervención. Sin embargo, al examinar las votaciones de resoluciones condenatorias contra otros Estados por derechos humanos, se advierten diferencias, aunque han cambiado en el tiempo: a) en el período 1990-2003, Colombia votó a favor de la condena internacional en 56% de los casos, mientras que China fue fiel a su principio de no intervención con apenas un 6% de apoyo; y, b) en el periodo 2004-2009, China se opuso un 91% de las ocasiones (el resto se abstuvo), mientras Colombia se abstuvo en el 100% de los casos (Borda y Paz, 2012, pp. 109-110).

Una explicación puede ser que China evita cuestionar los asuntos internos de otros para evitar ser criticado por su régimen no democrático y su forma de lidiar con los esfuerzos independentistas en algunos de sus territorios, mientras Colombia pareció cambiar del apoyo sancionatorio hacia la no intervención por su propio drama humanitario en el marco del escalamiento del conflicto armado interno y la ofensiva contrainsurgente de la Seguridad Democrática (doble gobierno de Uribe). Es decir, las convergencias crecientes entre China y Colombia en ONU tuvieron que ver más con coincidencias internas coyunturales que con un alineamiento del país andino con la potencia asiática o un desacople frente a la hegemonía de EE.UU.

### **3. Efectos de la participación de China en la crisis venezolana sobre Colombia**

El renacimiento de China a partir de la década de 2000 fue la oportunidad del país asiático de abrir sus fronteras al mundo y encontrar nuevos aliados en regiones como África y América Latina. Venezuela, bajo el mandato de Hugo Chávez, comenzó a figurar como un actor fundamental en su proyecto de expansión, pues las relaciones entre ambos han estado marcadas por el intercambio comercial enfocado en las extensas reservas petroleras ubicadas en territorio venezolano, además del interés de expandir su influencia a nivel regional con respecto a otras potencias —especialmente EE.UU.— por medio de aliados cercanos a sus estrategias de poder suave (Ferchen, 2020, pp. 3 y 5).

Dentro de esta línea, y sumando el auge de las materias primas de 2003 a 2013, el fortalecimiento de la relación China-Venezuela proporcionó a los líderes de

cada país la oportunidad de apropiarse de beneficios de complementariedad con base en recursos naturales, con el petróleo como protagonista. Al mismo tiempo, este vínculo personificó una afinidad instrumental, no ideológica, entre el liderazgo de la “nueva izquierda” de América del Sur, encabezada por Chávez, y China como nuevo socio diplomático y comercial alternativo en la región —aspecto que fomenta el surgimiento de alianzas con naciones como Brasil y Argentina de manera transversal— aunque no con el mismo grado. China no solo es considerado uno de los mayores importadores de petróleo, sino que Venezuela cuenta con las mayores reservas probadas de crudo en el mundo (Ferchen, 2020, pp. 4 y 5).

Aunque los acercamientos diplomáticos entre ambas naciones se establecieron por primera vez en 1947, y estuvieron enmarcados por relaciones modestas pero cooperativas debido a la influencia limitada de China en el extranjero y los lazos amistosos con EE.UU. en gobiernos previos a Chávez (Ward, 22 de marzo de 2019, pp. 14 y 15), en el 2000 se afianzaron debido al experimento populista del siglo XXI encabezado por Venezuela. Por otro lado, si bien en principio las exportaciones de crudo venezolano se dirigieron principalmente hacia el mercado estadounidense, esta dependencia se mitigó mediante la estrategia de diversificación del proyecto bolivariano que inició en 1999 y estuvo centrado principalmente en Asia Pacífico —China— como se mostrará a continuación.

**Tabla 1<sup>4</sup>**  
**Índices de crecimiento de las importaciones de petróleo**

PAÍS	1999-2001	2002-2007	2008-2012	2013-2016
EE.UU.	7.00%	7.60%	-15.40%	-7.00%
China	87.70%	104.90%	34.30%	19.50%

Fuente: Energy Information Administration, 2017, citado por Mijares, 2017, p. 215.

En 2001, con la entrada de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la visita del presidente Jian Zemin a Venezuela, este Estado clasificó al venezolano como un socio estratégico para el desarrollo común (Castro, 2019, p. 299). Desde entonces, la tendencia de favorecimiento del mercado chino se ha visto reflejada, por ejemplo, en que para el año 2014 la China National Petroleum Corporation (CNPC) se había posicionado en tres bloques de explotación de la faja petrolífera que PDVSA dividió en cuatro (Boyacá, Junín, Ayacucho y Carabobo). En 2019, se dio la firma de más de 450 acuerdos bilaterales

<sup>4</sup> Antes de la llegada de Chávez al poder (1999), el comercio anual era menor a USD 500 millones y tan solo un presidente venezolano había realizado una visita a China: Luis Herrera Campins (1979-1984) (Castro, 2019, p. 298).

y la aprobación de 80 grandes proyectos centrados en extracción de crudo en regiones como la Franja del Orinoco, fomento de la infraestructura y acuerdos de intercambio económico. De esta forma, China empezó a consolidarse como el principal acreedor de Venezuela. Fue la primera nación de habla hispana en entrar en una asociación estratégica integral con China, poniendo en marcha programas de inversión, especialmente en petróleo y minería, transporte, temas eléctricos, agricultura, vivienda, comunicaciones y medicina (Ward, 22 de marzo de 2019, pp. 2019).

Por otra parte, con la creación del Fondo de Desarrollo Conjunto chino venezolano en 2017, por un valor de USD 6 mil millones (cuatro mil de Pekín), entre 2007 y 2016 China dio en préstamo a Venezuela cerca de USD 57 mil millones (HSU, 2016, citado por Mijares, 2017, pp. 216) en tanto las contribuciones aumentaron con el tiempo. Para 2018, la nación suramericana había recibido casi el 53% de todo el dinero prestado por China a América Latina y el Caribe, y por esta razón, cerca de USD 23 mil millones de su deuda externa le pertenecen al gigante asiático (Rendon, 3 de abril de 2018). Uno de los aspectos más llamativos de esta relación han sido las condiciones de reembolso (crudo en lugar de dinero) a pesar del declive económico venezolano de los últimos años. Lo que pone en riesgo a la seguridad y soberanía energética de Venezuela.

Las relaciones entre China y Venezuela también han tenido el elemento militar como eje. Para 2017 —y desde diez años atrás— el 65% de las importaciones de armas a Venezuela había sido provisto por Rusia y en total un 90% entre China y la ex U.R.S.S. (García Marco, 2017, citado por Castro, 2019, p. 308). Cabe señalar algunos puntos que reflejan la diplomacia de defensa y venta de armas entre ambos países:

- 2005: China proporcionó tres radares tipo JVL-1, un sistema completo de mando y control, repuestos, entrenamiento, asistencia técnica y derechos de arrendamiento de comunicaciones satelitales por un monto de USD 150 millones (Horta, 2009, p. 44).
- 2006: Venezuela firmó un contrato de USD 1.3 billones con las dos empresas de construcción naval más importantes de China para la fabricación de 18 buque-cisternas e incrementar las exportaciones petroleras (Horta, 2009, p. 44).
- 2009: Venezuela adquirió 24 aeronaves a la empresa estatal china Nanchang Aircraft Manufacturing Company y otras 10 a Harbin Aircraft Manufacturing Corporation (24 aviones de entrenamiento y de ataque terrestre tipo K-8 y 10 aeronaves de transporte tipo Y-12 bimotores turbohélices) (Horta, 2009, p. 44).

- Venezuela adquirió aviones de transporte militar chinos Y-8, convirtiéndose en el primer país en América Latina en tener radares militares fabricados en la República Popular China con 10 sistemas JYL-1 en 2005 y otros 26 radares en 2014 (Ellis, 2020).
- Entre 2000 y 2017, Venezuela compró más de USD 5.6 mil millones en armas, incluidos USD 628 millones a China. Tradicionalmente Rusia era el mayor proveedor de armas a Venezuela, pero a partir de 2013 China asumió este papel. Así, el país sudamericano ocupa el puesto 21 en el mundo, y el primero en América Latina, de los países que más gastan en bienes militares (Ellis, 2020).

Más allá de aviones y radares, así como de ventas militares, Venezuela también ha adquirido vehículos terrestres tanto para su Infantería Naval como para su Guardia Nacional, incluidos los vehículos blindados de transporte de personal VN-4. Además, se ha esforzado por fortalecer el entrenamiento y la educación militar profesional mediante acciones como la que llevó a cabo en 2017, al ser uno de los únicos Estados latinoamericanos en enviar personal al ejercicio militar chino *Clear Sky* (Ellis, 2020).

Bajo este marco, tanto el escenario económico como el militar permiten identificar los siguientes elementos: 1) la llegada de Chávez al poder facilitó la aproximación entre los dos Estados, pues uno de los objetivos fundamentales de su política exterior fue contribuir a la creciente multipolaridad del orden global y establecer relaciones diplomáticas con ejes de poder diferentes al occidental; 2) Venezuela se ha consolidado en el tiempo como aliado estratégico para China en la región de América Latina, por esto su interés de continuar como acreedor del país suramericano; 3) además del ambiente favorable para su ascenso geoestratégico, las relaciones bilaterales entre ambas naciones también han tenido el propósito de asegurarle el acceso a China a recursos energéticos y expandir su economía; 4) en las tendencias económicas y militares, a partir de la década del año 2000, se ha mostrado el interés venezolano de limitar la influencia estadounidense tanto en su país como en el hemisferio mediante la alianza con grandes potencias extrarregionales. Es decir, más que el interés de China en contrapesar a EE.UU. en la región, dado su relativo pragmatismo para abrirse a cualquier país interesado —amigo o no de EE.UU.—, Chávez y Maduro han intentado “usar” los apoyos de China y Rusia (o Irán) para desafiar a quien consideran el mayor enemigo de la revolución bolivariana, y en el caso de Maduro, evitar el cerco diplomático del grupo de Lima y el intervencionismo del gobierno de Iván Duque desde Colombia.

Ahora bien, el contexto de la presidencia de Maduro empezó a transformarse con la caída de los precios de las materias primas y principalmente del petróleo,

las dificultades económicas experimentadas por Rusia y Brasil (dos de sus socios más importantes), la reducción de las inversiones chinas en América Latina y el declive de los gobiernos de izquierda en la región, además de la profunda crisis que aún sigue enfrentando. Estos hechos no solo han fomentado que Venezuela juegue un rol diferente frente al ajedrez internacional, sino que haya tenido que cambiar sus estrategias de política exterior, especialmente con sus aliados. Con respecto a China específicamente, las relaciones han encontrado dificultades, en tanto Venezuela ha estado al borde de una crisis en la balanza de pagos y las promesas de inversión. De hecho, desde 2013 China no ha ofrecido líneas de crédito adicionales a Venezuela, eligiendo solo renovar algunas de las preexistentes, limitando su inversión y suspendiendo las compras directas de crudo.

Sin embargo, el presidente Xi Jinping continúa respaldando el gobierno de Maduro, al menos por ahora. La razón oficial de esta posición es que no se encuentra a favor de intervenir en los asuntos internos de la nación suramericana. Asimismo, frente a la autoproclamación de Juan Guaidó como presidente interino de Venezuela, China se ha negado a aceptar su cargo y ha manifestado su oposición frente a cualquier intento de intervención militar para apoyarlo. Lo anterior, basado en los principios internacionales del respeto por la soberanía nacional, la integridad territorial y la abstención en el uso de la fuerza (Pina, 14 de julio de 2019). Es una diplomacia que no busca usar a Venezuela contra EE.UU. y prefiere apoyar una salida pacífica, pero que no subestima sus propios intereses plantados allí y no aceptará perderlos repentinamente por un desplome del régimen.

Aunque el Estado asiático ha parecido ser pragmático frente a la crisis, ha puesto en marcha acciones de apoyo y cooperación con Maduro para hacer frente a las necesidades más urgentes del país. Por ejemplo, en mayo de 2019 China envió a Caracas un cargamento aéreo de aproximadamente dos millones de unidades de equipo médico, incluyendo medicina y elementos quirúrgicos (Gallón y Humayun, 13 de mayo de 2019). China sigue siendo el oxígeno económico y humanitario de Venezuela y aprovecha cualquier ventana de oportunidad para hacer negocios en sectores como la infraestructura y el aprovisionamiento de la defensa, pero difícilmente puede argumentarse que su influencia militar allí constituye —por el momento— una amenaza directa, ya sea para la seguridad hemisférica, de EE.UU. o de Colombia.

Su política exterior en la crisis ha sido discreta pero no ha dado solución a la inestabilidad doméstica de Venezuela. Cabe destacar que su participación es un elemento fundamental en el *statu quo* interno y que si, por ejemplo, “vendiera material antidisturbios, tecnología de control de masas y de reconocimiento facial a las autoridades de Venezuela, Pekín estaría influyendo sobre el equilibrio

de fuerzas en ese país” (Romero-Castillo, 24 de julio de 2019). Como reflejo de su comportamiento, frente a las elecciones del 5 de enero de 2020 en la Asamblea Nacional, cuando el régimen de Maduro intentó bloquear un voto legítimo para su presidente, China permaneció en silencio y Rusia fue el único país que reconoció al candidato Luis Parra (Guevara, 13 de enero de 2020). No obstante, China es el principal acreedor de la deuda venezolana que se paga con petróleo y tiene innumerables empresas, por lo que teme que un gobierno de otra línea ideológica incumpla los compromisos que Venezuela tiene con ella (Márquez, 2019, p. 504).

En relación con EE.UU. ha habido tensión, en la medida que la Casa Blanca abogó con Trump por acelerar la transición democrática en Venezuela, respaldó la elección de Guaidó como presidente interino, puso sobre la mesa la posibilidad de una intervención militar para solucionar la crisis y sancionó al gobierno de Maduro. Mientras que la influencia de China en Venezuela ha dificultado los esfuerzos de EE.UU. por imponer un “cerco diplomático” junto con Colombia y otros aliados del Grupo de Lima. China defiende la no-intervención en Naciones Unidas, negándose a quitar las credenciales diplomáticas a los delegados del PSUV para cederlas a los del diputado opositor; no por afinidad ideológica con el chavismo o estrategia geopolítica, sino por interés material amenazado por un cambio brusco de gobierno.

Para Colombia ocurre de manera similar, pues su “[...] decisión de impulsar la transición democrática [...] se explica por factores internos como la firma del Acuerdo de Paz, la orientación ideológica del nuevo gobierno y por factores externos como son la profundización del autoritarismo en Venezuela y el derramamiento de la crisis venezolana a Colombia, en un escenario económicamente difícil para el país” (Márquez, 2019, p. 497). Es decir, a las autoridades colombianas les preocupa más el efecto transfronterizo de la inestabilidad, la presencia de organizaciones narcotraficantes y grupos armados ilegales entre ambos países y las amenazas de agresión del presidente y figuras del PSUV contra Colombia que las actividades de China en ese país. China resulta más una molestia u obstáculo diplomático para inducir un cambio de gobierno, pero no exactamente una amenaza.

Cabe destacar el desafío migratorio que ha dejado la crisis, ya que el 69% de los venezolanos que para agosto de 2018 habían llegado al país, migraron en 2017 (Márquez, 2019, p. 498). Francisco Espinosa, director general de Migración Colombia, manifestó que el país había pasado de tener 53.000 inmigrantes venezolanos en 2016 a casi 1,8 millones en 2021, de los cuales más de 900.000 son irregulares y 390.000 menores de edad (Portafolio, 23 de marzo de 2021). Debido a este panorama, Colombia ha solicitado ayuda internacional para hacer frente al flujo migratorio venezolano e integrar a todos los refugiados que llegan

al país, mientras denuncia que los dramas humanitarios son responsabilidad directa de la dictadura.

Maduro ha rechazado eso y ha acusado al gobierno de Duque de participar en atentados contra el presidente, de inducir la crisis a través del desabastecimiento —guerra económica— y de intentar provocar un conflicto binacional que sirva como pretexto para la intervención armada de EE.UU. “Después de los ocho años del gobierno de Juan Manuel Santos, en los que Venezuela fue acompañante del proceso de paz, el regreso al poder de la línea dura del uribismo, la acentuación del autoritarismo en Venezuela y el desborde de su crisis interna, configuraron un nuevo escenario de confrontación” (Márquez, 2019, p. 507). La presencia de China en Venezuela difícilmente puede atribuirse como causa o factor coadyuvante para la crisis interna, transfronteriza y bilateral con Colombia, pero tampoco ha sido un elemento que permita mitigarla. En síntesis, no es una amenaza directa para Colombia, aunque contribuya parcialmente a la capacidad de defensa del vecino, pero no es un factor favorable a la actual política exterior.

#### **4. Influencia de China en Colombia y sus efectos sobre la seguridad**

En el caso colombiano, lo que se puede encontrar actualmente con China son amplias relaciones comerciales, pero limitadas relaciones políticas y militares, lo que no debería entenderse como una relación débil o poco estrecha en términos generales, pero sí relativamente incipiente. Se afirma que, en el pasado siglo, uno de los obstáculos afrontados por Colombia en el desarrollo de sus relaciones exteriores era estar relegada, principalmente, por la inestabilidad política interna que sufría debido a la persistencia y recrudecimiento del conflicto armado (Ramírez y Ayala, 2017). El alineamiento histórico del país con EE.UU. desde la pérdida de Panamá en el despertar del siglo XX, por necesidad comercial y financiera, se fue arraigando desde mediados de ese siglo en el marco de la cooperación bilateral de seguridad y defensa en la “guerra contra el comunismo” y “la guerra contra las drogas”, renovándose con la “guerra contra el terrorismo” post atentados del 9/11 de 2001.

Ese ensimismamiento de la política exterior y esa relación especial con EE.UU. —salvo muy contadas excepciones de gobiernos que apostaron por una diversificación de relaciones y mayor autonomía frente a la potencia del Norte— de una u otra manera operaron para que las élites de Colombia no pusieran sus ojos en China y se interesaran en ella mucho después que otros países de la región. El desconocimiento mutuo de sus sociedades, la escasa migración entre ambos y la nula o tenue conciencia y proyección de Colombia con respecto a la esfera del Pacífico —una zona históricamente descuidada—, también han sido parte de la explicación.

Oficialmente, Colombia y China establecieron relaciones diplomáticas el 7 de febrero de 1980 (Cancillería de Colombia, s.f.). El primer convenio comercial bilateral se firmó en 1981 y solo hasta 2008 se adicionó un acuerdo para la promoción y protección de inversiones. Hasta la fecha, Colombia no ha logrado firmar un TLC con ese país, como sí los tienen, por ejemplo, Chile (2005), Perú (2009) o Costa Rica (2010). En el campo político, en 2004 firmaron un memorando de entendimiento en consultas políticas, aunque no hay detalles oficiales al respecto. La debilidad de este sector se refleja, por ejemplo, en que la propia página web de la embajada de Colombia en China tiene información sobre temas de comercio, instrumentos firmados y hasta encuentros de alto nivel, pero en la línea de *political issues*, no ha publicado nada. Colombia tampoco tiene acuerdo de asociación estratégica o estratégica integral con China, como sí los tienen Brasil, Argentina, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

En materia de cooperación bilateral en múltiples temas, se enumeran los siguientes instrumentos firmados entre 1981 y 2019:

**Tabla 2**  
**Instrumentos internacionales Colombia-China**  
**1981-2019**

Año	Instrumento
1981	Convenio de cooperación científica y técnica
1981	Convenio cultural
1985	Convenio de cooperación económica
1990	Memorando de entendimiento entre Ministerios de Relaciones Exteriores
1998	Memorando de entendimiento sobre cooperación en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y delitos conexos
1999	Tratado sobre asistencia judicial en materia penal
2005	Memorando de Entendimiento sobre el Intercambio Cinematográfico
2005	Memorando de Entendimiento relativo a la Cooperación en Materia de las Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones
2005	Convenio sobre cooperación fitosanitaria
2005, 2007	Acuerdo sobre Asistencia Militar gratuita
2008	Convenio sobre cooperación en sanidad animal y cuarentena
2010	Memorando de Entendimiento con International Poverty Reduction Center -IPRCC – APC Colombia
2012	Memorando de Entendimiento para la realización del Estudio Conjunto sobre la factibilidad de un tratado de Libre Comercio

Año	Instrumento
2012	Memorando de Entendimiento sobre cooperación agrícola
2012	Memorando de Cooperación entre el Ministerio de Agricultura y desarrollo rural de Colombia y la Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena de China
2012	Convenio en materia de prevención del hurto excavación clandestina e importación y exportación ilícitas de bienes culturales
2012	Memorando para la promoción de la cooperación en el sector de Minas y Energía
2015	Convenio de Cooperación Económica y Técnica
2015	Memorando de Entendimiento Cooperación en Infraestructura con Banco de Desarrollo Chino
2015	Memorando de Entendimiento en Cooperación en Construcción de Infraestructura
2015	Memorando de Entendimiento para el desarrollo de capacidades Industriales
2015	Memorando de Entendimiento para el fortalecimiento de la cooperación en inversión
2015	Memorando de Entendimiento para la formulación de un Plan Maestro de Transporte Multimodal
2015	Memorando de Entendimiento relativo al desarrollo conjunto de proyectos modelo (Proyectos Buenaventura y Orinoco)
2017	Memorando de Entendimiento entre CORPOICA y Academia China de Ciencias Agrícolas
2019	Tratado sobre el traslado de personas condenadas

Fuente: Embajada de Colombia en China (s.f).  
Elaboración propia.

A modo de resumen, llama la atención que la mayor cantidad de instrumentos bilaterales con China se firmó durante el doble gobierno de J.M. Santos (15), secundando el doble gobierno de Uribe (5) de un total de 26. Las cifras invitan no solamente a inferir la mayor amplitud de la política exterior de Santos y que fue el presidente que más se aproximó a China —incluyendo un TLC abortado—, sino además refleja que, desde la segunda década del siglo XXI, China ha mostrado un mayor interés por los países de América Latina, incluso los más cercanos a EE.UU. En cuanto a encuentros oficiales de alto nivel, también fueron más numerosos en el doble gobierno de Santos.

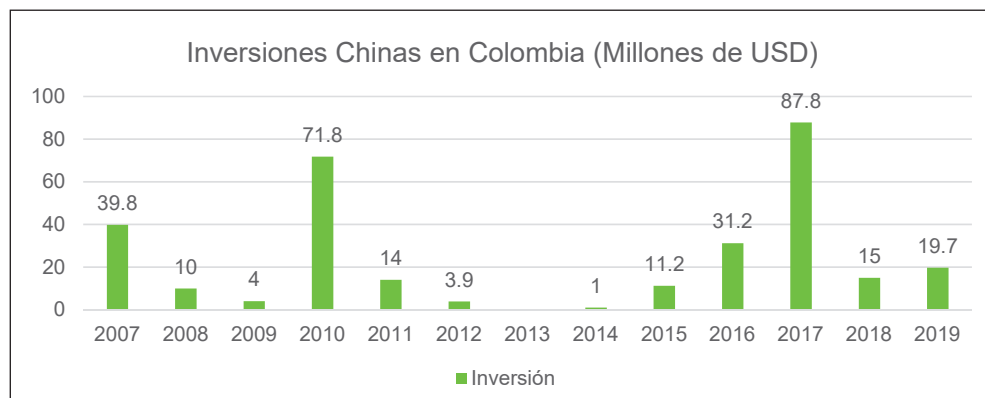
A continuación, profundizaremos las aproximaciones bilaterales y sus conexiones con la seguridad de Colombia en los campos económico, político y militar.

#### 4.1. Campo económico

En aspectos económicos y comerciales, China se proyecta como un importante aliado del país. Si bien en el pasado funcionarios del Gobierno chino podían manifestar poca motivación a la hora de invertir en Colombia dados sus problemas de infraestructura y baja competitividad, lo cierto es que, desde 2007, la inversión de origen chino en Colombia se ha incrementado notablemente, lo que permitió la creación de más de 2.000 empleos entre 2007 y 2019 (Urrego-Sandoval, 9 de marzo de 2020). Los sectores con mayor inversión son los de tecnología y comunicaciones, automotor y transporte. Son prioridades del Gobierno nacional, que aspira a atraer mayor inversión que permita la creación de empleo, la adquisición de conocimientos y el aumento de la productividad.

Siguiendo lo mencionado, la inversión china en Colombia ha aumentado progresivamente en la última década. Según datos del Departamento Nacional de Estadística (DANE) y ProColombia, la inversión ha crecido vertiginosamente desde 2010. La tendencia promete mantenerse después de que consorcios chinos adquirieran proyectos de infraestructura de gran relevancia como el Metro de Bogotá y un sistema de tren ligero, cuyo valor conjunto asciende casi a los USD 6 millones (Castrillón, 17 de enero de 2020).

**Gráfico N° 1**  
**Inversión de China en Colombia**



Fuente: Urrego-Sandoval, 9 de marzo de 2020.  
Elaboración propia.

Esta tendencia agregaría otro sector predilecto de la inversión china a los anteriormente mencionados: el sector de infraestructura. Teniendo en cuenta que esta es una de las dimensiones en las que Colombia presenta mayor debilidad, la influencia creciente de China traduce un gran beneficio. Esto también se relaciona con la apuesta de la administración Duque con el fortalecimiento del turismo, pues ya se han visto resultados en inversiones chinas en hotelería y

cruceros para el Caribe colombiano (Castrillón, 17 de enero de 2020). Aún hay rezago de Colombia en lo que a relaciones con China se refiere porque lo que invierte ahora en Colombia es lo que invertía hace años en otros países, pero se nota un aumento en el interés por factores como su mayor estabilidad macroeconómica frente a otros países de la zona, el potencial no aprovechado en diversos proyectos, el camino libre que ha dejado cierto descenso en el interés de compañías estadounidenses o europeas en el país y la etapa de estabilidad social y de seguridad en la que estuvo el país (Castrillón, 17 de enero de 2020), por lo menos antes de la pandemia y las turbulencias sociales del paro nacional 2020-2021. De acuerdo con datos del Banco de la República (2021), China ocupó en 2020 la posición 16 entre los primeros 20 inversionistas en Colombia, con USD 64,2 millones, muy por debajo del inversionista principal, EE.UU., con USD 2.240 millones.

Huawei también ha incrementado su presencia en el país y ahora vende el 26% de los celulares que usan los colombianos. Didi es ahora la alternativa china de Uber. Por su parte, ZTE, la empresa de cámaras de vigilancia, que también opera en Venezuela, es ahora proveedor millonario del gobierno colombiano en seguridad y vigilancia (Vasquez, 13 de enero de 2020). En otras palabras, la participación en aumento por parte de China en Colombia en materia económica parece más un problema para EE.UU. y otros socios tradicionales que una amenaza a la seguridad económica del país.

Desde 2019, el gobierno de Iván Duque, a pesar de su alineamiento político con la administración Trump y los republicanos, ha mostrado interés en el afianzamiento de las relaciones comerciales y económicas con China. Lo interesante es que, entre diversos temas discutidos en el encuentro de alto nivel en Shanghái, se reconoció y se hizo hincapié en el estado negativo de la balanza comercial para Colombia y en los sectores de hidrocarburos y energías renovables como puntos a fortalecer (Presidencia de la República de Colombia, 30 de julio de 2019). Pero nuevamente, en lugar de percibir ese déficit como una amenaza y lanzar una política comercial agresiva, se anunció la iniciativa Colombia-China con miras a estrechar aún más los vínculos comerciales entre ambos países en el corto, mediano y largo plazo. Dentro de dicha iniciativa, se menciona que se contempla armonizar los intereses del país con conceptos chinos como la “ruta de seda” y su concepción de desarrollo. Aún dista de la realidad ante la preferencia comercial por el mercado e inversiones estadounidenses, la ausencia de una estrategia comercial clara y algunos intentos parciales de proteccionismo ante importaciones chinas, pero Colombia no muestra indicadores como para estimar que no transitará hacia un resultado como el de otros Estados de la región, en un mundo multipolar y con aumento de la penetración de China. Esto podría acelerarse si finalmente se firma un TLC con esa potencia, algo que nunca estuvo en el radar del gobierno de Duque.

En este orden de ideas, se considera que es probable que, en perspectiva del estancamiento de la economía estadounidense y siguiendo la tendencia de los países vecinos, Colombia haga de China su primer socio comercial, desbancando a EE.UU. a largo plazo. La inversión directa de China en relación con la estadounidense también ha registrado un crecimiento moderado, y la presencia de empresas chinas también se ha incrementado, ya que la cifra se cuadruplicó durante el último cuatrienio (Vasquez, 13 de enero de 2020). Según la OCDE (2017, citada por Vasquez, 13 de enero de 2020), el flujo comercial de China hacia América Latina fue aproximadamente de USD 500 mil millones entre 2015 y 2019; la inversión directa en la región, por su parte, alcanzó los USD 250 millones. Sin embargo, en términos de deuda externa con China, según Pasquali (18 de octubre de 2019), para 2017, la deuda de Colombia con dicho país no superó el 1% de su Producto Interno Bruto (PIB), lo que refleja que China no es por el momento un factor que condicione la soberanía económica nacional y la toma de decisiones en materia financiera, como sí sucede históricamente con el Fondo Monetario Internacional y el propio EE.UU. Conocida la situación de extrema dependencia financiera de Venezuela y otros hacia China y los condicionamientos que esta exige a cambio, por ejemplo en materia petrolífera, no conviene al país cambiar una dependencia estructural externa por otra, apalancando artificialmente su desarrollo interno con créditos chinos en lugar de expandir su frontera de posibilidades de producción.

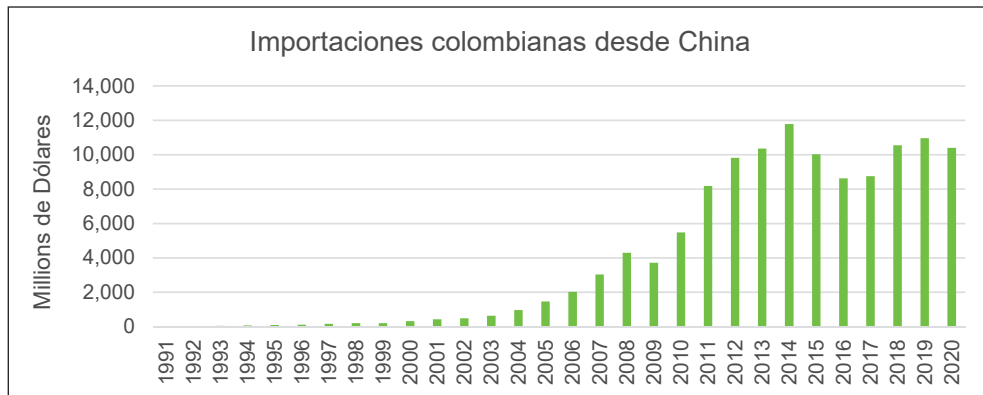
A continuación, se muestran las series de tiempo sobre la evolución de las exportaciones e importaciones de Colombia con China.

**Gráfico N° 2**  
**Evolución de las exportaciones colombianas a China**



Fuente: Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio, Industria, y Turismo, Departamento Nacional de Estadística [DANE] y Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN] (2021). Elaboración propia.

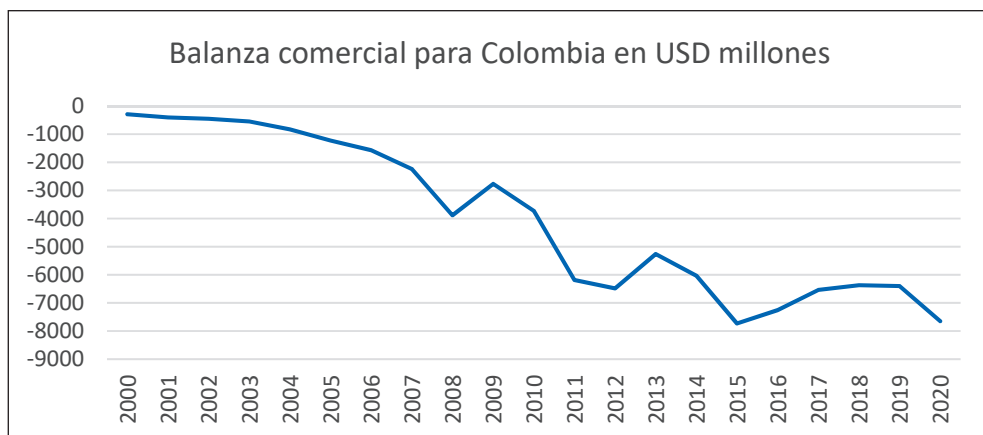
**Gráfico N°3**  
**Evolución de las importaciones colombianas desde China**



Fuente: Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio, Industria, y Turismo, Departamento Nacional de Estadística [DANE], y Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN] (2021). Elaboración propia.

Como pudo advertirse, es desde el inicio del siglo XXI —y con tendencia a acelerarse desde 2008 a partir de la crisis económica noratlántica— que los intercambios comerciales de China y Colombia se elevaron, alcanzando niveles inusitados históricamente. También se advierte el déficit comercial en aumento para Colombia, especialmente por la volatilidad de los precios internacionales de los bienes minero-energéticos, que experimentaron una fuerte caída entre 2014-2016.

**Gráfico N° 4**  
**Balanza comercial de Colombia con China**



Fuente: Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio, Industria, y Turismo, Departamento Nacional de Estadística [DANE], y Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN] (2021). Elaboración propia.

Esto no debería considerarse una amenaza, pero sí una señal de alerta para buscar un acuerdo comercial favorable en lugar de eludirlo, preferiblemente en un marco de negociaciones regionales o de bloque con China, por ejemplo, junto con los socios de la Comunidad Andina, con el fin de mitigar las asimetrías en la mesa, algo que ha perjudicado poderosamente a Colombia en sus negociaciones vis a vis EE.UU. y la Unión Europea. Debe ser un tratado que contenga más al contrabando, estimulando a los sectores industriales menos competitivos para actualizarse y posicionarlos en nuevos mercados en lugar de tratar de blindarlos inútilmente frente a la competencia externa —ya sea de China o de otra economía altamente industrializada— y de tal forma en que sean con el tiempo más representativas las exportaciones de productos agropecuarios y alimentos procesados que las de hidrocarburos y minerales, considerando el significativo volumen de demanda actual y potencial por la demografía de ese país. También podrían buscarse acuerdos de cooperación con China en materia de adquisición y transferencia tecnológica y de conocimientos para elevar la competitividad de la industria nacional, en lugar de jugar al proteccionismo en un mundo crecientemente globalizado. Para evitar la falsa dicotomía “EE.UU. o China” y aprovechar ambos mundos, Colombia debería formular políticas más robustas para la capacitación de técnicos y profesionales aptos para participar de las industrias tecnológicas de ambos países y propiciar condiciones tributarias y de operación para que las *start-ups* de ambas naciones se instalen en el país, participando con recursos del Estado y alianzas público-privadas de algunos proyectos estratégicos de innovación industrial y digital.

#### **4.2. Campo político**

Los acercamientos recientes entre los gobiernos chino y colombiano buscan estrechar relaciones políticas, culturales y comerciales, dado que se le ha permitido a China ascender al puesto del segundo socio comercial más importante de Colombia, buscando, además, en el mercado de tecnologías y comunicaciones, que sea el primer y más grande proveedor de estos servicios y también de la creciente red 5G. Esta avanzada de poder y provisión de China en el ámbito tecnológico, bien puede consolidarla como un ciberpoder en ascenso (Urrego-Sandoval, 9 de marzo de 2020). Es una capacidad que China pretende ampliar en Colombia y otros Estados en vías de desarrollo, pero por el momento no suscita una politización negativa en el país, como sucede en EE.UU., donde se percibe esa expansión como punto de acceso y vulnerabilidad en materia de ciberseguridad, incluyendo el presunto robo de datos y de conocimiento industrial y de defensa.

En cuanto a relaciones diplomáticas, con incidencia en lo comercial, desde finales de 2019 Colombia ha mostrado interés en unirse al proyecto de la Nueva Ruta de la Seda, la visión de China para la megakonexión comercial e infraestructural con diversas regiones. Al inicio, América Latina no era parte oficial

de la iniciativa, pero recientemente varios Estados de la región se sumaron a la misma mediante memorandos de entendimiento: Panamá fue el primer país que se incorporó, y después se han ido sumando Uruguay, Ecuador, Venezuela, Chile, Uruguay, Bolivia, Costa Rica, Cuba y Perú (BBC, 26 abril 2019). Colombia aún no se adhiere oficialmente, pero percibe este proyecto como una valiosa oportunidad para promover y atraer la inversión extranjera. Como otros países suramericanos ya son parte de este proyecto, su ausencia representaría entonces una desventaja para Colombia. El embajador de Colombia en China, Diego Monsalve mencionó la asimetría del Estado colombiano comparado con otros Estados de la región frente al intercambio comercial, ya que sería uno de los países suramericanos con menor tasa de intercambio comercial con el país asiático (Belt and Road News, 2019).

Sin desconocer ese rezago, actualmente se habla de una creciente aproximación entre China y Colombia. Esto es puesto de relieve en la participación del país asiático y/o sus empresas privadas en proyectos de infraestructura como la Vía 4G al Urabá, la cooperación en educación e investigación, e incluso un mayor intercambio cultural gracias a contenidos chinos concernientes a su experiencia de desarrollo y trayectoria histórica. En este contexto, autores como Castrillón (14 de mayo de 2021) ven en la pandemia, la diplomacia de las vacunas, el proyecto de la Nueva Ruta de la Seda y el aniversario de los 40 años de relaciones diplomáticas entre los dos países, como oportunidades y muestras de una genuina avanzada de China en Colombia. Se puede pensar como un hecho que perturba o perjudica la posición privilegiada de EE.UU. en la agenda de relaciones con Colombia, sin embargo, esto es poco probable y, de suceder, se plantea como algo circunstancial, dados los beneficios que puede representar el apoyo chino para la reactivación económica pospandemia. Por el momento, ni Colombia ni China han politizado sus aproximaciones para debilitar los intereses de EE.UU. en el país o en la región, pero un efecto secundario o residual es, naturalmente, un desplazamiento gradual o competencia para la oferta comercial, inversionista, financiera y de cooperación internacional de EE.UU.

En las relaciones diplomáticas, la pandemia del COVID19 ha desempeñado un papel crucial. En el caso de las dinámicas internacionales de China, se dice que la crisis de la pandemia, la ayuda brindada y la distribución de la vacuna (Sinovac y Sinopharm) han sido herramientas aprovechadas por China para abrirse paso en la escena internacional y mejorar su imagen. El ser el país de origen de una de las fórmulas para la vacuna, producirla y el volumen de ventas que ha tenido, le han valido a China configurarse y asentarse en el liderazgo que persigue. Esto ha repercutido en los cambios de discurso de algunos países, fenómeno en el que encaja Colombia que, como aliado de EE.UU., se había mantenido relacionado, pero de forma distante con China; no obstante, se cambió inmediatamente hacia un tono de aprobación al conocerse el envío de millones de dosis

de vacunas para Colombia, que inicialmente había contemplado a China como de las últimas opciones (López Romero, 3 de abril de 2021). En el plan ajustado de vacunación, se previó la adquisición de 7,5 millones de dosis de Sinovac para 3.750.000 personas, de un total de 71,5 millones de dosis adquiridas a diversos proveedores, lo que representa un 10,48% de las dosis. Esta cifra podría aumentar en la medida en que las vacunas chinas han sido aprobadas para el mecanismo COVAX, del cual Colombia se hizo beneficiario, y ante la presión creciente del sector privado, que buscaba el aval del Ministerio de Salud para comprar directamente 2,5 millones de vacunas Sinovac (Colprensa, 6 de junio de 2021).

Antes de la crisis sanitaria global, el jefe de Estado colombiano realizó la visita a China a mediados de 2019. Los temas tratados fueron la situación con Venezuela y la crisis de migración, la posibilidad de que Colombia se una al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la firma del tratado sobre el traslado de personas judicializadas, un acuerdo de cooperación técnica y económica por USD 10.2 millones, donaciones de paneles solares por USD 1.5 millones, planes de trabajo conjunto y cooperación en educación, ampliación de la exportación de aguacate hass y banano, acuerdos de transporte comercial directo entre Colombia y China, comercio electrónico, entre otros (Ministerio de Transporte de Colombia, 2 de agosto de 2019).

Políticamente, Colombia tiene un marco legal regido por valores y gobernabilidad democráticos, ejes donde China ha sido mundialmente señalada por su mal desempeño, lo cual podría evidenciar un distanciamiento. Adicional a esto, García (2011), indica que la concepción de Oriente que tienen las élites colombianas ha obstaculizado la relación con China, puesto que prevalece el favoritismo hacia Occidente como un modelo a imitar. Sin desconocer esto, resulta difícil pensar que Colombia se sumará a una cruzada estadounidense contra las violaciones a los derechos humanos por parte de China, tal como se vislumbra en el inicio del gobierno del demócrata Joe Biden.

En el caso particular de Duque, si bien en sus discursos y práctica de política exterior no hace alusiones a la multipolaridad —asumiendo tal vez que es un discurso contrahegemónico contra EE.UU.—, suele referirse al multilateralismo y a la cooperación internacional como principios de su política exterior. Si bien su versión del multilateralismo en lo referido a Venezuela, Cuba, Nicaragua y otros regímenes que considera no democráticos en la región tiende a ser ideológico y excluyente, esto claramente no se ha aplicado a China. Al referirse de forma amplia a sus líneas de política exterior, Duque en su momento afirmó que su multilateralismo “[...] es un vehículo para prevenir conflictividad, garantizar la convivencia, y [...] un instrumento para que la política exterior sea constructivista” (Duque, 29 de enero de 2020). Allí también, definió que su bilateralis-

mo está orientado “[...] al comercio, a la inversión, a la cooperación educativa, científica, empresarial; a la cooperación en materia de seguridad y [...] afianzar entre nuestras instituciones un margen permanente de confianza tal que nos permita a nosotros tener la posibilidad de enfrentar amenazas comunes” (Duque, 29 de enero de 2020).

Es curioso incluso que los raseros que se han aplicado a Venezuela, Cuba y otros regímenes no democráticos no se usen contra China. Cabe recordar que Iván Duque fue criticado por el ala radical de su partido de Gobierno por el homenaje que hizo a los fundadores de la revolución comunista en China durante su viaje, y que Alicia Arango, embajadora de Colombia ante la sede de Naciones Unidas en Ginebra, fue cuestionada duramente por la ONG Human Rights Watch por argumentar que “ha habido avances en materia de derechos humanos” en China, oponiendo datos sobre las sentencias de muerte selectivas, encarcelamiento de ancianos, tortura, abuso sexual, separación familiar, esterilización forzada en mujeres y presuntas conductas que alientan el genocidio contra minorías étnicas como la uigur (El Espectador, 25 de marzo de 2021).

Ahora bien, pasando a la perspectiva multilateral, el foro China-CELAC, que ha funcionado desde 2014, ha sido el principal canal de cooperación de este país con los 33 países de la región latinoamericana. Mosquera y Morales Ruvalcaba (2018), argumentan que es el medio para cumplir la estrategia china hacia la región de promoción de la particularidad y el fomento de la omnidireccionalidad bajo tres principios institucionales como la flexibilidad, no condicionalidad y multiplicidad. En general, estos principios nos indican que el país asiático no aplica una misma receta para todos los países, sino identifica el área en que haya mejor convergencia con cada uno de los gobiernos. China es además Estado observador de la Alianza del Pacífico y ha visto con buenos ojos las aproximaciones con los cuatro países del bloque (Colombia, Chile, Perú y México) para aumentar el flujo comercial, turístico y de inversión, por ejemplo, elevando la interacción entre empresarios en el marco de ferias chinas. Es decir, por la vía de acuerdos regionales, Colombia también se ha acercado más a China, sin que ello signifique un intento de la potencia asiática por colonizar o instrumentalizar esos proyectos para debilitar directamente la influencia regional de EE.UU.

### **4.3. Campo militar**

En el sector militar, se aprecia cómo Colombia no es uno de los países en realizar grandes adquisiciones de equipo militar de origen chino en la región, lo que se le atribuye al fuerte vínculo militar existente con EE.UU. No obstante, las Fuerzas Militares colombianas han recibido donaciones anuales de material militar proveniente de China por valores que oscilan entre uno y siete millones de dólares. Se tiene también como antecedente la recepción de aeronaves de apoyo para las operaciones de la aerolínea estatal Satena. Es decir, las donacio-

nes se convierten en el principal mecanismo de China para el establecimiento y consolidación de vínculos militares con Colombia.

Entre 2000 y 2015 China y Colombia suscribieron once convenios de transferencia militar y se recibió USD 30.5 millones en material logístico, enlaces militares, equipo de sistemas y desminado humanitario. También, se registran donaciones de armamento no letal. Sin embargo, las adquisiciones se pueden seguir percibiendo como modestas si se comparan con los casos de otros países. Entre los años 2000 y 2020, Colombia recibió un total de USD 2.664 millones en armamento de diversos países, destacando que EE.UU. representó el 50,3% de esas transferencias, mientras China no aparece entre los 16 países proveedores restantes (Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI], s.f.).

La timidez y la renuencia de Colombia en esta materia se puede evidenciar en el hecho de que ha sido principalmente China, y no Colombia, la que ha asumido el rol activo de la relación al hacer ofertas y plantear posibilidades para la venta de armamento, a lo que Colombia no ha mostrado gran entusiasmo. Incluso se puede decir que, teniendo a EE.UU. como principal aliado en el suministro de insumos militares y de defensa, poco motivaría al país sudamericano contemplar a China u otro país como alternativa (Ellis, 2020). Israel y Alemania son los otros dos oferentes destacados, pero muy lejos de la superpotencia. Algo semejante se ha discutido, por ejemplo, con las ofertas militares de Rusia o del propio vecino Brasil, a quien se le compraron hace unos años aviones ligeros y se le vendieron lanchas de patrullaje, pero nunca se le mostró interés profundo para el desarrollo de proyectos conjuntos de producción, como el de la aeronave KC-390.

Colombia también ha invitado personal militar chino a sus cursos de Tirador de Alta Precisión, así como a la inversa, ya que China ha recibido en varias ocasiones miembros colombianos para capacitaciones. Así mismo, en junio de 2018 se contó con la presencia del barco hospital chino, *Peace Ark*, que ha visitado otros países suramericanos y del Caribe. China, por su parte, ha tenido participación y ha recibido capacitación colombiana en lo concerniente a desminado humanitario (Ellis, 2020).

Frente al crimen organizado y el persistente problema de drogas que presenta Colombia, se puede hablar de un rol más activo del país andino, pues ha sido este el que ha solicitado a China mayor apoyo en el seguimiento del tráfico de armas y narcóticos (Armony, 2012). En general, en los asuntos de formación militar se puede calificar la relación entre China y Colombia como recíproca, pero no debe perderse de vista que, debido al afianzamiento del vínculo político-militar de EE.UU. con Colombia, esta última se muestra reticente a la hora de entablar vínculos más fuertes con China en asuntos de defensa.

Sin embargo, algunos políticos y militares de EE.UU. perciben a China y su avanzada en general sobre Suramérica como una amenaza. Desde el Privacy Shield (s.f.) —un proyecto del Departamento de Comercio del Gobierno de los EE.UU.— se sostiene que, pese a que Colombia tiene un alto estándar de exigencia de calidad cuando de la adquisición de elementos militares se trata y la oportunidad que esto representa para el mercado estadounidense, la creciente competitividad de China en este campo puede significar una pérdida de terreno frente al país asiático.

Al final, el rol de China en Colombia se percibe como el de un socio comercial y un posible referente en el área tecnológica que podría brindar herramientas para mejorar objetivos nacionales en términos de desarrollo y seguridad. No se evidencia una agenda política por parte de China que pueda interferir o vaya en contra de los valores democráticos del Estado colombiano, tampoco hay un desplazamiento evidente de la venta y transferencia de armamento y la cooperación en defensa que se tiene con EE.UU., pero sí se seguirá frenando un mayor crecimiento en términos de relaciones diplomáticas, de seguridad y defensa mientras Colombia siga priorizando geopolíticamente a los EE.UU. y teniendo un acercamiento improvisado y ambivalente con China.

## **5. Conclusiones y recomendaciones**

La teoría de transición de poder parece explicar el aumento de la conflictividad en el nivel global entre EE.UU. y China en la perspectiva del ascenso del segundo y la redistribución del poder en el sistema internacional. Sin embargo, en el nivel regional latinoamericano, la penetración de China ha tendido a ser limitada y flexible, diferenciada y relativamente pragmática, y esencialmente económica. Si bien no es una penetración ideológica, y con la gran excepción de Argentina no representa una presencia militar fija, naturalmente está causando una percepción de amenaza dentro de EE.UU. ante el desplazamiento competitivo de su oferta comercial, inversionista, financiera, militar y de cooperación hacia la región, particularmente Suramérica. Empero, EE.UU. no parece tener una estrategia explícita de contención regional a China ni una política exterior de retaliación en contra de los Estados que se están aproximando más a esa potencia asiática, incluyendo sus aliados tradicionales como Colombia. De hecho, su repliegue parcial del hemisferio y su concentración en subregiones, como Centroamérica, de varias formas han abierto puertas para una mayor influencia de China y otras potencias extrarregionales, como Rusia.

La confrontación económica, geopolítica e incluso de tensión militar en otras regiones entre ambas potencias no parece reflejarse directamente en las percepciones y posturas de las autoridades de Colombia, que tiende a la no conflictividad con ninguna, en tanto potencia secundaria dependiente en materia comercial y de desarrollo. En el sector económico, la guerra arancelaria ha im-

plicado variados impactos positivos y negativos para el país, pero no amenazas a su seguridad. Colombia evita meterse en sus disputas de poder, y aunque identifica en su política de defensa y seguridad que la injerencia de potencias externas a la región puede ser una amenaza, sigue siendo un Estado que defiende los principios de no proliferación de armas y de resolución pacífica de controversias. Y a pesar de considerarse un Estado democrático y defensor de los derechos humanos, Colombia no suele votar contra China ni busca por el momento sumarse a la cruzada de sanciones lideradas por EE.UU. contra los presuntos abusos de poder en ese régimen. Al final, el rasero de política exterior que la administración de Iván Duque ha aplicado a países como Cuba, Venezuela o Nicaragua no ha sido aplicado para China, ya sea por necesidad económica, prudencia o incapacidad.

Con respecto al problema de Venezuela, China ha representado para el gobierno del PSUV un oxígeno económico, financiero y humanitario. Es evidente que China ha dificultado los esfuerzos del “cerco diplomático” de EE.UU., Colombia (Iván Duque) y otros aliados del Grupo de Lima, sobre todo por su posición de no-intervención en Naciones Unidas. No obstante, no hay presencia militar china en Venezuela que inquiete al Gobierno colombiano (o al estadounidense) y China públicamente más bien ha apoyado una salida negociada a la crisis, sin desconocer que no acepta un cambio brusco de régimen, no por afinidad ideológica, sino por la posible repercusión negativa sobre la deuda y compromisos petroleros y de inversión que ha logrado con el PSUV. Ha llegado incluso a comprometer la seguridad energética de ese país al exigir hidrocarburos contra deuda. Aunque no ha tomado decisiones contra Colombia, China ha sido enfática en rechazar cualquier intento por derrocar al gobierno de Maduro. Si bien ha elevado la capacidad de defensa venezolana con sus ventas, donaciones y proyectos de producción militar, no representan activos militares estratégicos o que inquieten como generadores de hipótesis de conflicto contra EE.UU. o Colombia.

En cuanto a las interacciones con Colombia, el gobierno de Santos (2010-2014, 2014-2018) ha sido el que más acuerdos y visitas de alto nivel ha sostenido con China desde que iniciaron formalmente relaciones, de modo que su agenda diversificada coincide tanto con el origen del declive noratlántico (2008-2010) como con la multipolarización creciente del sistema y el ascenso de China en el presente siglo. China ha mantenido una postura prudente pero abierta, con influencia creciente en la balanza comercial, aumento de su inversión (IED) y acceso a algunos créditos, pero aún por detrás de EE.UU., sin tratado comercial (TLC) ni acuerdo de asociación estratégica como lo tiene con otros vecinos, con cooperación parcial en seguridad y defensa, pero sin transferencia de armas ni acuerdos o presencia militar que inquieten o desplacen el papel que tiene EE.UU. históricamente en el país andino. Es decir, más allá del déficit comer-

cial con China y la evidente reprimarización de las exportaciones colombianas, haladas, pero no exclusivamente, por el aumento de la demanda china de *commodities*, es difícil argumentar que hay dependencia comercial o financiera en detrimento de la soberanía o amenazas a la seguridad del país, aunque se han adoptado algunas medidas proteccionistas contra la importación de textiles y algunas manufacturas que debilitan la producción nacional.

Los subsectores de la infraestructura, transporte y comunicaciones prometen, a partir de inversiones significativas en el país y licitaciones con empresas de China, convertirse en ventanas de oportunidad para una mayor presencia de la potencia asiática. No obstante, no hay inclusión oficial de Colombia en la iniciativa geoeconómica y geopolítica de la Nueva Ruta de la Seda, aunque existen manifestaciones mutuas por considerar esta posibilidad. Y más allá de algunas fuentes de crimen transnacional como drogas ilegales, armas, contrabando de manufacturas y trata de personas, la postura de China ha sido tratar de cooperar con las autoridades colombianas en estas materias, y si bien podrían ser dinámicas más robustas, no hay evidencia de que en Colombia se perciba que China presente apoyos o legitimación a las organizaciones que encabezan estos delitos, como sí sucede en el caso de Venezuela. A la fecha, las autoridades y medios de comunicación del país “no compran” la narrativa estadounidense de la amenaza a la ciberseguridad que representan las empresas chinas, estimulando más su ingreso al país que lo contrario.

En lo político y diplomático, hay aproximaciones bilaterales más bien modestas y que no pretenden desplazar, por el momento, a EE.UU., bien sea por el propio desconocimiento o desinterés de las élites nacionales de lo que significa China o por la histórica alineación e identificación de estas con las élites de EE.UU. y sus valores políticos. En el campo de la salud, la adquisición de las vacunas contra el COVID-19 de origen chino (Sinovac) ha representado un alivio para los retrasos en el plan de vacunación nacional y podrían tener un efecto diplomático positivo a mediano plazo. Finalmente, aunque China interactúa con la región principalmente a través de la CELAC, incluyendo el diálogo político, y mira con interés como Estado observador a la Alianza del Pacífico, no hay evidencia de que pretenda usar estas arquitecturas regionales contra EE.UU. o reformarlas con sus propios valores políticos.

En cuanto a recomendaciones para Colombia, proponemos:

- a) Formular mecanismos de diálogo trilateral con EE.UU. y China para tratar preocupaciones comunes en materia de desarrollo sostenible, lucha contra el cambio climático, lucha contra el crimen transnacional y facilitación del intercambio comercial y del flujo de inversión. Otras opciones para ese mecanismo es acercar a ambas potencias juntamente con Brasil o

comprometer un diálogo con ambos países a través de instancias como la OEA o algún bloque regional.

- b) Impulsar negociaciones entre un bloque —como la Comunidad Andina o la Alianza del Pacífico— y China, con el fin de lograr un acuerdo robusto de intercambio comercial, que reduzca el contrabando, con reglas de juego claras pero equitativas y que permita el estímulo del Estado a sectores productivos vulnerables a la apertura. Si no fuese posible, la alternativa sería buscar un TLC en lugar de dilatarlo permanentemente, pero implicando participativamente a los sectores domésticos.
- c) Formular proyectos de interconexión geográfica marítima y aérea con China y proyectos agrícolas, industriales y de turismo sostenible enfocados en el desarrollo territorial del pacífico colombiano, ya sea a través de la adhesión a la Nueva Ruta de la Seda, previa concertación y análisis nacional, o por medio de mecanismos bilaterales o subregionales.
- d) Buscar potenciar e implementar los actuales acuerdos de cooperación bilateral con China en materia de desarrollo agrícola, normas sanitarias y fitosanitarias, telecomunicaciones e infraestructura con el fin de complementar, no sustituir, las ofertas de cooperación de los países de la OCDE, incluyendo EE.UU.
- e) Reducir los niveles actuales de deuda pública con EE.UU. y los organismos financieros que encabeza esa potencia y no caer en la tentación de endeudarse con China.
- f) Impulsar la transformación y modernización productiva en Colombia, incluyendo un uso más eficiente de la tierra y el apoyo estatal al emprendimiento industrial y digital, en lugar de apostarle a la retaliación arancelaria, que resulta cortoplacista e ineficaz.
- g) Dejar de insistir en tratar de convencer a China de abandonar su apoyo al gobierno del PSUV y compartir con ellos una perspectiva más abierta y propositiva, que incluya al gobierno de Maduro, para buscar salidas más creativas y menos invasivas a la crisis interna, incluyendo el tratamiento compartido a los problemas migratorio y de narcotráfico.
- h) Identificar y aprovechar oportunidades de cooperación con China para potenciar el uso de tecnologías de punta en materia de seguridad ciudadana y de desarrollo aeroespacial y satelital, sin cerrar la puerta a la cooperación con EE.UU. en las mismas materias, pero avalando las ofertas más competitivas y que generen confianza en materia de propiedad intelectual y ciberseguridad.

## Referencias bibliográficas

- Alons, G. (2007). Predicting a State's Foreign Policy: State Preferences between Domestic and International Constraints. *Foreign Policy Analysis*, 3, 211-232.
- Arias, D. (3 de junio de 2021). 'Nos preocupa que intereses de China y Rusia desestabilicen el país'. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/nos-preocupa-que-los-intereses-de-china-y-rusia-desestabilicen-a-colombia-593256>
- Armony, A.C. (2012). A View from Afar: How Colombia Sees China. *The China Quarterly*, 209, 178-197.
- Avendaño, R., Melguizo, A. y Miner, S. (2017). *Chinese FDI in Latin America: New Trends with Global Implications*. Atlantic Council. [https://publications.atlanticcouncil.org/china-fdi-latin-america/AC\\_CHINA\\_FDI.pdf](https://publications.atlanticcouncil.org/china-fdi-latin-america/AC_CHINA_FDI.pdf)
- Banco de la República. (2021). Flujo de inversión extranjera directa en Colombia - Total y por país de Origen. <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/inversion-directa>
- Barton, J.R. y Rehner, J. (2018). Neoliberalism through strategic transaction: The geopolitics of China's Dragon Doctrine for Latin America. *Political Geography*, 65, 77-87. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2018.05.002>
- BBC News. (26 de abril de 2019). Los países de América Latina que forman parte de la Nueva Ruta de la Seda de China. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48071584>
- Becerra, S. (29 de enero de 2020). La guerra comercial entre EE.UU. y China: efectos en países de renta media como Colombia. *Revista ZERO*, 38. <https://zero.uexternado.edu.co/la-guerra-comercial-entre-estados-unidos-y-china-efectos-en-paises-de-renta-media-como-colombia/>
- Belt and Road News. (6 de noviembre de 2019). Colombia seriously considers joining Belt & Road Initiative. <https://www.beltandroad.news/colombia-seriously-considers-joining-belt-road-initiative/>
- Bohórquez, K.S. (23 de febrero de 2021). Colombia, en el mapa de la relocalización empresarial. <https://forbes.co/2021/02/23/negocios/colombia-en-el-mapa-de-la-relocalizacion-empresarial/>

- Borda, S. y Paz, M. (2012). Relaciones bilaterales China y Colombia: 1990-2010. *Colombia Internacional*, 75, 83-129. <http://dx.doi.org/10.7440/colombint75.2012.04>
- Buzan, B. (1991). *People, States, and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. European Consortium for Political Research (ECPR).
- Cancillería de Colombia. (s.f.). República Popular China. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/internacional/politica/regiones/asia-pacifico/china>
- Castrillón, D. (17 de enero de 2020). Colombia beginning to take advantage of Chinese investments [BNamericas]. <https://www.bnamericas.com/en/interviews/colombia-beginning-to-take-advantage-of-chinese-investments>
- Castrillón, D. (14 de mayo de 2021). Colombia: China's New Amigo? <https://thediplomat.com/2021/05/colombia-chinas-new-amigo/>
- Castro, R. (2019). 'Desestadounidizar' no es descolonizar: apuntes sobre las relaciones entre China y Venezuela de cara a la crisis venezolana. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring. (Eds.), *La crisis venezolana: impactos y desafíos* (pp. 297-325). Fundación Konrad Adenauer (KAS Colombia). <https://elecciones7oenbilbao.files.wordpress.com/2019/05/la-crisis-venezolana.-impactos-y-desaficc81os.pdf>
- Colprensa. (6 de junio de 2021). Colombia recibió un millón de dosis de vacunas contra el COVID-19 de Sinovac. <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/colombia-recibio-un-millon-de-dosis-de-vacunas-contra-el-covid19-de-sinovac/20210606/nota/4141067.aspx>
- Deutsche Welle. (22 de mayo de 2021). Rusia rechaza estar tras ataques cibernéticos contra Colombia. <https://www.dw.com/es/rusia-rechaza-estar-tras-ataques-cibern%C3%A9ticos-contra-colombia/a-57628466>
- Duque, I. (29 de enero de 2020). El multilateralismo, bilateralismo y constructivismo demuestran que nuestra política exterior está orientada a que Colombia sea un país siempre amigable y respetuoso: Presidente Duque. <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/multilateralismo-bilateralismo-constructivismo-nuestra-politica-exterior-orientada-Colombia-amigable-respetuoso-200129.aspx>
- El Espectador. (25 de marzo de 2021). Críticas a Alicia Arango por elogiar "avances en materia de DD. HH." en China. <https://www.elespectador.com>

com/politica/criticas-a-alicia-arango-por-elogiar-avances-en-materia-de-dd-hh-en-china-article/

Ellis, R. E. (13 de setiembre de 2017). *The Influence of Extra-Hemispheric Actors on the Crisis in Venezuela. Testimony to the Subcommittee on Western Hemisphere Affairs*. Foreign Affairs Committee. U.S. House of Representatives. <https://docs.house.gov/meetings/FA/FA07/20170913/106398/HHRG-115-FA07-Wstate-EllisR-20170913.pdf>

Ellis, R. E. (2020). *Chinese Security Engagement in Latin America*. Center for Strategic and International Studies (CSIS). [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/201119\\_Chinese\\_Security\\_Engagement.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/201119_Chinese_Security_Engagement.pdf)

Ellis, E. (19 de noviembre de 2020). *Chinese Security Engagement in Latin America*. Center for Strategic and International Studies (CSIS). <https://www.csis.org/analysis/chinese-security-engagement-latin-america>

Embajada de Colombia en China (s.f.). *Instruments and Agreements Signed Colombia – China*. [https://china.embajada.gov.co/en/colombia/instruments\\_agreements](https://china.embajada.gov.co/en/colombia/instruments_agreements)

Ferchen, M. (2020). China-Venezuela Relations in the Twenty-First Century: From Overconfidence to Uncertainty. En United States Institute of Peace. *Special Reports*, 484. <https://www.usip.org/publications/2020/09/china-venezuela-relations-twenty-first-century-overconfidence-uncertainty>

Flemes, D. y Wehner, L. (2012). *Drivers of Strategic Contestation in South America. Paper 207*. German Institute for Global and Area Studies (GIGA).

García, P. (2011). Colombia transpácífica: opciones de política y liderazgo regional. En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 179-199). Fescol.

Guevara, C. (13 de enero de 2020). China's support for the Maduro regime: Enduring or fleeting? Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/chinas-support-for-the-maduro-regime-enduring-or-fleeting/>

Hernández, C. (21 de septiembre de 2016). *China y su agresiva política militar para Latinoamérica*. *Infodefensa.com*. <https://www.infodefensa.com/latam/2016/09/21/opinion-china-agresiva-penetracion-campo-militar-latinoamerica-caribe.php>

- Horta, L. (2009). Influencia militar China en América Latina. *Military Review*, 39-49. [https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/MilitaryReview\\_20090228\\_art009SPA.pdf](https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/MilitaryReview_20090228_art009SPA.pdf)
- Krause, K. y Williams, M. (1997). *Critical security studies: concepts and cases*. University of Minnesota Press.
- Lemke, D. (2010). Dimensions of Hard Power: Regional Leadership and Material Capabilities (pp. 31-50). En D. Flemes (Ed.), *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests, and Strategies of Regional Powers*. Ashgate Publishing Ltd.
- López Romero, V. (3 de abril de 2021). La diplomacia de las vacunas. *LatinAmerican Post*. <https://latinamericanpost.com/es/36500-la-diplomacia-de-las-vacunas>
- Márquez, M. L. (2019). Relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela ante la crisis y el posacuerdo. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring. (Eds.), *La crisis venezolana: impactos y desafíos* (pp. 493-513). Fundación Konrad Adenauer (KAS Colombia). <https://elecciones7oenbilbao.files.wordpress.com/2019/05/la-crisis-venezolana.-impactos-y-desaficc81os.pdf>
- Mijares, V. M. (2017). Soft Balancing the Titans: Venezuelan Foreign-Policy Strategy Toward the United States, China, and Russia. *Policy Studies Organization*, 8(2), 201–231. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/lamp.12128>
- Ministerio de Defensa de Colombia. (2019). *Política de Defensa y Seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. Gobierno de Colombia. [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica\\_defensa\\_deguridad2019.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf)
- Ministerio de Transporte de Colombia. (2 de agosto de 2019). *Iniciativa Colombia-China: Hoja de ruta estratégica para el presente y futuro de las relaciones con el gigante asiático*. Gobierno de Colombia. <https://mintransporte.gov.co/publicaciones/7624/iniciativa-colombia-china-hoja-de-ruta-estrategica-para-el-presente-y-futuro-de-las-relaciones-con-el-gigante-asiatico/>
- Morgenthau, H. (1978). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. (5ta. Ed.). Alfred A. Knopf.

- Mosquera, M. y Morales Ruvalcaba, D. (2018). La estrategia institucional de China hacia América Latina. Análisis comparado entre los foros Celac-China y Celac-Unión Europea. *OASIS*, 28, 123-149
- Moul, W. (1985). Balances of Power and European Great Power War (1815-1939): a Suggestion and Some Evidence. *Canadian Journal of Political Science*, 18(3), 481-528.
- Gallón, N. y Humayun, H. (13 de mayo de 2019). Chinese cargo plane arrives in Venezuela. *CNN*. <https://www.cnn.com/2019/05/13/americas/chinese-aid-arrives-in-venezuela-intl/index.html>
- Niou, E. y Ordeshook, P. (1986). A Theory of the Balance of Power in International Systems. *Journal of Conflict Resolution*, 30(4), 685-715.
- Pasquali, M. (18 de octubre de 2019). ¿Qué países están más endeudados con China? *Statista*. <https://es.statista.com/grafico/19693/paises-que-mas-le-deben-a-china/>
- Pastrana, E. y Vera, D. (2017). Transición de poder y orden mundial: el ascenso global de China y su proyección creciente en América Latina. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring. (Eds.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe* (pp. 23-72). Ecoe Ediciones Universidad Javeriana. <https://doi.org/10.2307/j.ctv893gh5>
- Pina, C. E. (14 de julio de 2019). China will determine the future of Venezuela. *Aljazeera*. <https://www.aljazeera.com/opinions/2019/7/14/china-will-determine-the-future-of-venezuela>
- Portafolio. (23 de marzo de 2021). Colombia pide mayor apoyo para afrontar el flujo migratorio venezolano. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/colombia-pide-mayor-apoyo-para-afrontar-el-flujo-migratorio-venezolano-550307>
- Presidencia de la República de Colombia. (30 de julio de 2019). Presidente Duque lanza en Shanghái la Iniciativa Colombia-China para fortalecer lazos comerciales. Presidencia de la República. <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190730-Presidente-Duque-lanza-en-Shanghai-La-Iniciativa-Colombia-China-para-fortalecer-lazos-comerciales.aspx>
- Privacy Shield. (s.f.). Colombia—Defense [Gubernamental]. Colombia Country Commercial Guide. Recuperado 11 de mayo de 2021, de <https://www.privacyshield.gov/article?id=Colombia-Defense>

- Ramírez, J. E. y Ayala, L. V. (2017). China's importance in the foreign policy of Colombia and Peru: A comparative perspective. ISA's 58th Annual Conference, Baltimore. [https://www.researchgate.net/publication/320827122\\_China's\\_importance\\_in\\_the\\_foreign\\_policy\\_of\\_Colombia\\_and\\_Peru\\_A\\_comparative\\_perspective](https://www.researchgate.net/publication/320827122_China's_importance_in_the_foreign_policy_of_Colombia_and_Peru_A_comparative_perspective)
- Rangel, W. (s.f.). Consecuencias de la guerra comercial internacional sobre Colombia. Boletín de Coyuntura 11 de la Unidad de Análisis en Ciencias Económicas. [http://www.fce.unal.edu.co/media/files/Boletin\\_11.\\_Economia\\_Colombiana\\_C.pdf](http://www.fce.unal.edu.co/media/files/Boletin_11._Economia_Colombiana_C.pdf)
- Rendon, M. (3 de abril de 2018). *When Investment Hurts: Chinese Influence in Venezuela*. Center for Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/analysis/when-investment-hurts-chinese-influence-venezuela>
- Romero-Castillo, E. (24 de julio de 2019). La crisis venezolana y el bajo perfil de China. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/es/la-crisis-venezolana-y-el-bajo-perfil-de-china/a-49729793>
- Semana. (23 de febrero de 2021). Guerra comercial: Colombia le 'sacó jugo' a la pelea EE. UU. – China. Recuperado de: <https://www.semana.com/economia/inversionistas/articulo/guerra-comercial-colombia-le-saco-jugo-a-la-pelea-ee-uu-china/202127/>
- Sputnik. (13 de septiembre de 2019). El TIAR es contra la presencia de Rusia en Venezuela. <https://mundo.sputniknews.com/20190913/el-tiar-es-contra-la-presencia-de-rusia-en-venezuela-1088682727.html>
- Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI]. (s.f). TIV of arms exports to Colombia. <https://sipri.org/databases/armstransfers>
- Urrego-Sandoval, C. (9 de marzo de 2020). La gran apuesta de China en Colombia. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/la-gran-apuesta-china-colombia/>
- Vasquez, C. (13 de enero de 2020). Colombia y China, una amistad que preocupa a EE. UU. *Portafolio*. <https://blogs.portafolio.co/sinnorte/2020/01/13/colombia-china-amistad-preocupa-ee-uu/>
- Wæver, O. (2000). *Security Agendas Old & New, and How to Survive Them. Working Paper 6*. Universidad Torcuato Di Tella.

- Wæver, O. (19 de marzo de 2004) 'Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New 'Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery'. Trabajo presentado en la reunión anual de la Asociación de Estudios Internacionales, Montreal. <https://pdfcoffee.com/ole-waever-aberystwyth-paris-en-new-schools-in-security-theory-and-their-origins-between-core-and-periphery-pdf-free.html>
- Ward, J. (22 de marzo de 2019). China's Policy Towards a Venezuela in Crisis. *China Brief, a journal of analysis and information*, 19. <https://jamestown.org/program/chinas-policy-towards-a-venezuela-in-crisis/>
- Winslett, G. (2015). Differential Threat Perceptions: How Transnational Groups Influence Bilateral Security Relations. *Foreign Policy Analysis*, 0, 1–21.
- Wright, Q. (1942). *A Study of War*. University of Chicago Press.

# Cooperación en seguridad y defensa entre el Perú y China.

## Aproximaciones desde una perspectiva multidimensional

Mildred Rooney Paredes\*

---

### Introducción

El siglo XXI se caracteriza por el escalamiento de China hacia el vértice de la jerarquía internacional como superpotencia global y el correlativo descenso de EE.UU. del estatus de potencia hegemónica<sup>1</sup>. Este fenómeno aún en desarrollo, se ha acelerado con la llegada de Xi Jinping al poder en 2012. Evidentemente, esto ha generado la reacción estadounidense provocando una “competencia estratégica” en diversos ámbitos entre ambas potencias. Dos de los escenarios recientes de la fluctuación de estas tensiones ha sido la “guerra comercial” y la pandemia ocasionada por el COVID-19.

En este contexto, la emergencia de China se patentiza en América Latina, principalmente, en el ámbito económico-comercial, tal como lo muestra el incremento del intercambio comercial, la cooperación financiera, así como el flujo de inversiones proveniente de la potencia asiática. Empero, el presente documento no tiene por propósito centrarse en la dimensión económica-comercial del relacionamiento entre el Perú y China, que ya ha sido extensamente analizada en la literatura académica (Sanborn y Torres, 2013; Fairlie, 2015; Aquino y Osterloh, 2017; Novak y Namihás, 2017; Alcalde et al., 2019; Chan, 2019; Wise, 2020); sino aproximarse a la dimensión de la cooperación en seguridad y defensa, que también forma parte de la dinámica de interacción bilateral del presente siglo; más aún si se tiene en cuenta que desde el 2013, la relación sino-peruana adquirió el estatus de “Asociación Estratégica Integral”, categoría que, en términos

---

\* Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Docente de la Academia Diplomática del Perú y PUCP. Investigadora del Grupo de Investigación del Orden Internacional y Órdenes Regionales (GIOR) de la PUCP. Correo electrónico: mrooney@pucp.pe  
ID orcid: 0000-0001-8149-8493

<sup>1</sup> Este fenómeno adquirió mayor notoriedad con la “Gran Recesión” iniciada en EE.UU. en 2008 y que impactó gravemente a las económicas del bloque occidental. Otro aspecto relevante a tener en cuenta es que China es el tercer tenedor de deuda (al 30 de septiembre de 2020), por debajo de la Reserva Federal y Japón, que ostenta la segunda posición.

generales, conceptualiza una relación de cooperación de largo plazo en materia económica, política, tecnológica y cultural, tanto bilateral como multilateral, superando las diferencias ideológicas y de sistemas políticos (Li y Ye, 2019, p. 68).

En esa línea, el presente capítulo se propone comprender la forma y el contenido de la agenda de cooperación en seguridad y defensa entre el Perú y China desde una perspectiva multidimensional, en tanto no se plantea aislar las dimensiones política y económica, sino instrumentalizarlas para contextualizar la interacción en la dimensión militar, que por naturaleza, resulta crítica y sensible en el relacionamiento entre los países.

Con este propósito, se parte de ciertas consideraciones conceptuales afines al enfoque constructivista, para comprender la posición adoptada por el Perú en la dimensión de cooperación bilateral en materia de seguridad y defensa con China. Cabe precisar que el foco de la reflexión no estará puesto en la potencia asiática, toda vez que la producción académica sobre su vinculación con América Latina ya es abundante, y dentro de esta dinámica de relacionamiento se ubica el acercamiento con el Perú.

En ese sentido, el análisis de la relación bilateral entre el Perú y China en el ámbito de la seguridad y defensa que se aborda en el texto se remite a los conceptos de agente, estructura, identidad y normas, partiendo de la premisa constructivista, por la cual, el sistema internacional es resultado de un proceso intersubjetivo entre la estructura (compuesta por lo material e inmaterial) y los agentes (no solamente Estados), que a su vez construyen su identidad y la de los otros, en función de esa interacción, así como de su relacionamiento con los otros actores. Las normas (formales e informales) entendidas como “mapas cognitivos” que determinan los comportamientos apropiados e inapropiados para el agente (Flockhart, 2016) dan contenido al componente ideacional de la estructura. Al respecto, Finnemore y Sikkink (1998) sostienen que existen tres estadios en el proceso de socialización normativa que legitima determinada acción, posición o percepción que adopten los agentes: emergencia (normas y reglas diseñadas por actores influyentes en el sistema internacional: hegemón, potencia regional, organización internacional), cascada (socialización de la norma: aceptación generalizada por la comunidad internacional, con incumplimiento pasible de sanción) e internalización (valores, normas y principios incuestionables). De otro lado, la identidad se define como el entendimiento del agente sobre sí mismo, su posición en el sistema y sus relaciones con otros; en consecuencia, la identidad decanta en la formulación de un conjunto de intereses o preferencias que determinan los cursos de acción del agente (Flockhart, 2016). De esta manera, el agente percibe a los otros según la identidad que les atribuye y actúa de acuerdo con ello (Hopf, 1998).

De otra parte, respecto a la metodología, se han aplicado los métodos descriptivo, sintético y deductivo para el procesamiento de la información recopilada y la estructuración del análisis. Cabe precisar que, al tratarse de un ámbito sensible se han encontrado limitaciones en el acceso a información detallada, toda vez que generalmente es clasificada como secreta o reservada por el Gobierno peruano; además de la muy escasa literatura que ha estudiado la temática.

Por ello, el presente capítulo proyecta una aproximación a la temática, en función de ciertos elementos que han podido ser documentados, a través de la revisión de literatura especializada, la búsqueda de notas de prensa, bases de datos del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI por sus siglas en inglés), la Biblioteca Digital de las Naciones Unidas y del Oxford COVID-19 Government Response Tracker, normas legales del Diario Oficial El Peruano, memorias institucionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otra información, así como la tesis “El acercamiento de la República Popular China al Perú y sus implicancias en la seguridad y defensa nacional dentro del ámbito de la Marina de Guerra del Perú” (2014), único antecedente de investigación identificado para el caso peruano.

A partir de la metodología implementada, el texto se estructura en tres secciones correspondientes a cada nivel de análisis: sistémico, regional y bilateral. A nivel sistémico el énfasis se concentra en las tensiones entre China y EE.UU., y las percepciones del uno frente al otro. En el nivel regional, se plantea una aproximación a la participación de China en la crisis venezolana, previa descripción de las posturas adoptadas por los actores involucrados (tanto regionales como extra-regionales). Mientras que en el nivel bilateral, se considera relevante la referencia a las variables política y económica, con el propósito de contextualizar el estudio de la agenda en materia de seguridad y defensa entre el Perú y China, desde una perspectiva multidimensional.

En ese entendimiento, para el plano bilateral, en primer lugar, se aborda la variable política que incluye las visitas de alto nivel, la suscripción de instrumentos bilaterales, la membresía compartida en foros de colaboración/cooperación y la cooperación técnica ofrecida por China al Perú. En el siguiente acápite, se describe brevemente el dimensionamiento de la relación bilateral en el ámbito económico, con referencia al intercambio comercial, el flujo de inversiones y particularmente, a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI por sus siglas en inglés), que conjuga las variables geopolítica y geoeconómica. El tercer apartado se focaliza en el análisis de la agenda de cooperación militar, considerando los instrumentos suscritos, las visitas oficiales, los ejercicios conjuntos realizados, los cursos de instrucción militar, así como la compra de armas y equipos militares. Finalmente, en la cuarta sección se esbozan las reflexiones finales, a manera de conclusiones.

## 2. El nivel sistémico: La “competencia estratégica” entre China y EE.UU.

En el plano sistémico, desde 2018, EE.UU. y China se embarcaron en una “guerra comercial” compleja, con implicancias de diversa índole como la tecnológica. Si bien en enero de 2020 suscribieron un acuerdo económico y comercial de “fase uno” que pausó la pugna y la incertidumbre, la emergencia sanitaria mundial ocasionada por la pandemia del COVID-19 dificultó el cumplimiento de los compromisos asumidos, los cuales también fueron criticados por sus limitaciones para lograr un cambio económico estructural en el modelo mercantilista de China y el “comercio recíproco” (Tcheyan y Bresnick, 20 de agosto de 2020).

Precisamente, la pandemia provocó fricciones y enfrentamientos discursivos con acusaciones mutuas desencadenadas, a partir de la reacción del expresidente Donald Trump, quien no dudó en cuestionar el origen natural del virus, responsabilizando a Beijing por la propagación de la enfermedad y el ocultamiento de información, así como el rol desempeñado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), cuyo director general clamaba por la no “politización” de la crisis sanitaria mundial. China, por el contrario, ha sostenido que EE.UU. pudo haber llevado el virus a su territorio, con ocasión de los 7<sup>o</sup> Juegos Militares Internacionales organizados en Wuhan en 2019. Para reducir las potenciales consecuencias negativas a su imagen internacional, China ha desplegado una estrategia de cooperación internacional bilateral, con la donación de equipos e implementos médicos, no solamente dirigida a países en desarrollo, sino también a miembros de la Unión Europea como Italia y España. EE.UU., por su parte, también extendió su diplomacia humanitaria de alcance global<sup>2</sup>.

En el plano del comercio internacional, ante el proteccionismo y unilateralismo promovidos por la administración Trump, que motivó la salida estadounidense del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés)<sup>3</sup>, China continuó impulsando la Asociación Económica Integral Regional (RCEP por sus siglas en inglés), cuyo acuerdo fue suscrito en noviembre de 2020<sup>4</sup>. De forma análoga, la Iniciativa BRI también es vista con creciente preocupación por la superpotencia occidental, pues involucra a todas las regiones, incluyendo a América Latina. La tendencia proteccionista previa a la pandemia

---

<sup>2</sup> De acuerdo con Malacalza y Hirst (2020): “EEUU, por su parte, direccionó su diplomacia humanitaria hacia objetivos estratégicos previamente definidos, como Colombia, a la vez que el despliegue de una fuerza naval militar para la lucha contra el narcotráfico hacia el Caribe, cerca de aguas de Venezuela, reavivó la amenaza militar sobre el régimen de Nicolás Maduro” (p. 43).

<sup>3</sup> El acuerdo suscrito por once países (Vietnam, Japón, Canadá, México, Brunei, Chile, Malasia, Australia, Nueva Zelanda, Singapur y Perú), en marzo de 2018 pasó a denominarse TPP-11.

<sup>4</sup> El RCEP reúne a quince países: China, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda y los diez miembros de ASEAN.

del COVID-19 —encabezada por EE.UU. durante la administración Trump— se ha acentuado, tal como lo muestran las restricciones a la exportación de productos médicos y sanitarios (equipos de protección personal, ventiladores mecánicos, entre otros) que implementaron proveedores mundiales como EE.UU., India, Suiza y la Unión Europea. Justamente, el accionar internacional de EE.UU. y el impacto doméstico de la pandemia patentizó el ocaso de la capacidad de liderazgo que ostentaba otrora.

En el plano de seguridad, la “competencia estratégica” entre China y EE.UU. va en aumento. Desde la perspectiva de Washington, la potencia asiática representa una de las principales amenazas que enfrenta en múltiples campos. De acuerdo con el *Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community* de la Oficina del Director de Inteligencia Nacional de EE.UU., Beijing busca *an epochal geopolitical shift*, propagando su influencia en el sistema internacional (en desmedro de la influencia estadounidense), promoviendo normas que favorecen su modelo político autoritario, promocionando su éxito en la contención de la pandemia del COVID-19 como evidencia de la superioridad de su sistema, haciendo uso de la “diplomacia de las vacunas” y fortaleciendo sus capacidades tecnológicas. Particularmente, respecto del poder militar acumulado por China, el texto afirma que:

Beijing is increasingly combining its growing military power with its economic, technological, and diplomatic clout to preserve the CCP [Partido Comunista de China], secure what it views as its territory and regional preeminence, and pursue international cooperation at Washington’s expense (Office of the Director of National Intelligence, 9 de abril de 2021, p. 6).

En el otro extremo, en el Libro Blanco de Defensa Nacional “La defensa nacional de China en la nueva era” (Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China, 2019), el gigante asiático coincide con el incremento de la “competencia estratégica internacional”; aunque no bilateral China-EE. UU., sino entre grandes potencias —multipolar—. Desde esta óptica, la intensa competencia —manifestada en el incremento de gasto militar, e impulso a la creación de capacidad nuclear, aeroespacial, defensa cibernética y antimisiles—, ha socavado la estabilidad estratégica global, y es producto de las estrategias de seguridad y defensa, y políticas unilaterales adoptadas por EE.UU. En esa línea, reafirma, que la directriz estratégica militar para la “nueva era” —que para el texto inicia desde 2012, año del ascenso de Xi Jinping al poder— se adhiere a los principios de defensa, autodefensa y respuesta posterior al ataque, y adopta la defensa activa. El Libro Blanco también refiere que China prefiere las “asociaciones”, antes que las alianzas y no forma parte de ningún bloque militar; en alusión —no expresada directamente— a la estrategia estadounidense. En cuanto a la hipótesis de la búsqueda de hegemonía, el texto menciona:

History proves and will continue to prove that China will never follow the beaten track of big powers in seeking hegemony. No matter how it might develop, China will never threaten any other country or seek any sphere of influence. (Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China, 2019, p. 8)

Definitivamente, China proyecta una política exterior cada vez más asertiva, no solo en la región del este asiático, sino también a nivel sistémico. El *Pivote to Asia* de la administración Obama resultó insuficiente y la “guerra comercial” durante el régimen de Trump no generó un impacto positivo en el desbalance comercial desfavorable para la economía estadounidense. En este contexto, con el cambio de gobierno, ahora en manos de Joe Biden, se espera un cambio en la estrategia estadounidense frente a China, en un contexto complejo de pandemia que ha marcado y acelerado la pugna comercial, geopolítica y geoeconómica entre ambos actores. Aunque no hay mucha claridad al respecto, el documento *Interim National Security Strategic Guidance* ofrece cierta luz sobre lo que podría ser la estrategia de los Estados Unidos frente a China, en los próximos años:

By restoring U.S. credibility and reasserting forward-looking global leadership, we will ensure that America, not China, sets the international agenda, working alongside others to shape new global norms and agreements that advance our interests and reflect our values. (Biden, 2021, p. 20)

La lectura de Robert Kaplan (2 de marzo de 2021) sobre este escenario, pasa por considerar que, en términos funcionales, ya hay visos de una segunda “guerra fría”, en la que solo Washington plantea una batalla de ideas: defensa de la democracia y los derechos humanos. Ambos pilares doctrinarios continuarían siendo las bases de la política exterior de EE.UU., para abordar la rivalidad con la potencia asiática; por lo que, probablemente, la estrategia de Biden no difiera sustancialmente de aquella trazada por las administraciones de Obama y Trump.

En cuanto a China, Kaplan sostiene que es indiferente a promover sus valores políticos fuera de su territorio; sus dos fuerzas motivadoras son la geografía y el comercio (la Iniciativa BRI ejemplifica claramente el argumento). En tales circunstancias, el mencionado autor considera que la potencia asiática sería menos autodestructiva al no perseguir tendencias utópicas más allá de sus fronteras; no obstante destaca que:

Rather than inhabit a black and white world of moral absolutes, defined by an Iron Curtain that ran through the heart of Europe, the explosion of trade and digital technology has exposed a gray, amoral world of deal-making and opacity that cuts across continents and is more suited to China’s business-as-usual ap-

proach than to Biden's attempt at resuscitating the liberal world order. [...] No philosophical principle of governance will triumph. So clashing ideas don't really count, unlike during the Cold War. Efficiency and, by inference, harmony are the only virtues. All that matters are the construction and maintenance of trade routes. In this way, an amoral age can be as brutal as an outright immoral one. (Kaplan, 2 de marzo de 2021)

Con este panorama de reconfiguración del “orden internacional liberal”, las visiones y tensiones que mantienen recíprocamente la potencia hegemónica en declive y la potencia competidora en ascenso, con implicancias en la seguridad internacional, detentan crítica significación para la región latinoamericana y en específico para el Perú, dada la proximidad geográfica e ideológica con EE.UU. y la dependencia económica con China.

### **3. El nivel regional: La participación de China en la crisis venezolana**

A nivel regional, la crisis multidimensional de Venezuela reluce el proceso de reconfiguración por el que transita el orden internacional post-Guerra Fría. La pluralidad de iniciativas e intereses de los actores involucrados se entremezclan en al menos tres posturas distinguibles.

De una parte, el bloque occidental, cuyos valores se corresponden con aquellos que estructuran el “orden internacional liberal” (democracia y derechos humanos), agrupa a las potencias tradicionales, a EE.UU. y la Unión Europea, y a potencias medias y menores con identidades afines. Si bien estos actores coinciden en conceptualizar la situación como crisis política y humanitaria, promover la salida de Nicolás Maduro de la presidencia por tratarse de una dictadura y reconocer la legitimidad de Juan Guaidó como presidente interino; las iniciativas que han impulsado demuestran que no actúan de forma monolítica.

EE.UU. y la Unión Europea han aplicado medidas coercitivas de forma unilateral. Durante el gobierno de Trump se incrementó tanto la presión diplomática, como las sanciones económicas. El secretario de Estado de la nueva administración de Biden, respecto a la crisis venezolana ha señalado que la política hacia Caracas considerará “una cooperación de coordinación más fuerte con países afines” y un enfoque “más efectivo” hacia las sanciones”, de modo que los facilitadores del régimen realmente sientan las consecuencias de las medidas punitivas estadounidenses (Papaleo, 28 de enero de 2021).

Por su parte, la Unión Europea también ha ido paulatinamente incrementando las sanciones a funcionarios del régimen de Maduro, así como el embargo de armas y otros equipos que pueden utilizarse para actos de represión en Venezuela (Deutsche Welle, 12 de noviembre de 2020).

Mientras que otros países han preferido el multilateralismo con la creación de mecanismos políticos *ad hoc* como el Grupo de Lima (GL)<sup>5</sup> con membresía netamente latinoamericana —el Perú ha sido uno de los principales promotores de esta iniciativa— y el Grupo Internacional de Contacto (GIC), integrado mayoritariamente por países de la Unión Europea y por cinco latinoamericanos<sup>6</sup>.

En el extremo opuesto a las iniciativas que promueven la participación de la comunidad internacional en la crisis venezolana, se posicionan las potencias consideradas disruptivas como China, Rusia, Irán y Turquía, cuyas posturas concuerdan en el respeto al principio de no intervención en asuntos internos y el apoyo al régimen de Nicolás Maduro, a través de diversos instrumentos, aunque motivados por intereses inarticulados entre sí. En este grupo, China y Rusia han asumido un rol crítico para contener la debacle económica del gobierno de Maduro, coadyuvando a que conserve el poder y profundizando la internacionalización de la crisis venezolana (Hirst et al., 2020, p. 8).

China ha otorgado créditos entre 2007 y 2016 por más de USD 60.000 millones y destinado inversiones que se cuantifican en aproximadamente USD 19.000 millones (Malamud y Núñez, 25 de febrero de 2019, p. 6); también ha proveído a Venezuela con material antidisturbios, sistemas de reconocimiento facial, entre otras tecnologías. El principal interés del país asiático —como ocurre con sus otros socios latinoamericanos— subyace en el acceso a recursos naturales, particularmente, a recursos energéticos. La potencia asiática ha optado por equilibrar consistentemente un discurso cauto, sin dejar de criticar las medidas coercitivas impuestas y ofrecer apoyo al gobierno de Maduro. Esta postura encuentra clara correspondencia con el resguardo de los intereses económicos que mantiene en Venezuela. En síntesis:

China posee intereses concretos en Venezuela —hay que recordar que Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela concentran 90% de toda la inversión china en América Latina—, apunta a no irritar o provocar a Washington en Latinoamérica y estaría más que dispuesta a una transición incruenta en Venezuela que garantizara sus activos físicos y financieros. (Hirst et al., 2019, p. 9)

De otra parte, Rusia ha buscado abiertamente tener presencia en la zona natural de influencia estadounidense bajo una lógica de toma y daca, con la importante oferta de ayuda militar para incrementar la capacidad de defensa venezolana frente a posibles amenazas militares, y económica, a través de préstamos que suman alrededor de USD 20.000 millones desde 2006 e inversiones en el sector energético (Malamud y Núñez, 25 de febrero de 2019, p. 6). De modo que el

---

<sup>5</sup> En marzo de 2021, Argentina anunció su salida del GL, pero se mantiene como parte del GIC.

<sup>6</sup> Chile se sumó al GIC en febrero de 2021 y también continúa siendo parte del GL.

principal móvil que impulsa a Rusia en este relacionamiento con Venezuela se aproxima más hacia lo geopolítico y, en segundo orden, a lo económico. Como menciona Astákov (2019): “Lo principal en la postura de Rusia consiste en la inadmisibilidad de un nuevo precedente que justifique el derrocamiento de gobiernos indeseables” (p. 99).

Como parte de la tercera postura considerada “neutral” se encuentra Noruega que actúa como “facilitador” del diálogo entre representantes del Gobierno chavista y la oposición<sup>7</sup>; y, el Mecanismo de Montevideo, creado en febrero de 2019, que reúne a Uruguay<sup>8</sup>, México y Bolivia<sup>9</sup>, con el apoyo de los miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM), y plantea cuatro fases: diálogo inmediato, negociación, compromiso e implementación.

Ahora bien, descrito el escenario de involucramiento de actores externos en la crisis venezolana, se retoma la participación china para esbozar las implicancias del rol que ha asumido en este fenómeno. Para ello, resulta necesario considerar que la relación sino-venezolana replica, en líneas generales, el esquema de la vinculación que ha construido con otros países de la región, en el que prima el ámbito económico-comercial, con un énfasis en la importación de *commodities* (petróleo) e inversiones en el sector energético. Aunque, en el caso venezolano, se observa mayor intensidad en el componente financiero, caracterizado por la no-condicionalidad política y la adaptabilidad de los préstamos otorgados para ser pagaderos con materias primas.

Otro aspecto primordial a tener en cuenta, en el ámbito de la cooperación militar, es la venta de armamento: China es el segundo proveedor de Venezuela, solo por detrás de Rusia. Por el momento, a diferencia de la potencia euroasiática, China no ha acantonado tropas en el país sudamericano, lo que denota una estrategia de penetración regional no confrontacional frente a EE.UU. Asimismo, en cuanto a las interacciones de la diplomacia militar desplegada por el Ejército Popular de Liberación de China en Venezuela, entre 2003 y 2016 se han llevado a cabo tres (3) ejercicios militares y ocho (8) reuniones de alto nivel, lo que hace un total de once (11) actividades. Cabe precisar que esta cifra resulta relativamente menor, comparada con el total de actividades que, por ejemplo, presentan Chile y Brasil (véase Cuadro 1).

---

<sup>7</sup> El rol de Noruega cuenta con el respaldo de EE.UU., la Unión Europea, el GIC y también con la apertura para el establecimiento de diálogo por parte de Maduro y Guaidó. Véase: Cué Barberena, 13 de mayo de 2021.

<sup>8</sup> Tras el cambio de gobierno en Uruguay, el presidente Luis Lacalle anunció que su país saldría del Mecanismo de Montevideo y reconocería a Guaidó como presidente de la Asamblea de Venezuela, mas no como presidente del país. Véase: El Economista, 12 de febrero de 2020.

<sup>9</sup> Desde diciembre de 2019, Bolivia también forma parte del GIC y del Grupo de Lima.

**Cuadro N° 1**  
**Interacciones diplomáticas militares del EPL con países sudamericanos**  
**2003-2016**

País	Ejercicios Militares	Visita de puertos navales	Reuniones de alto nivel	Total
Chile	-	1	36	37
Brasil	3	3	29	35
Argentina	-	1	21	22
Ecuador	-	2	12	14
Perú	-	2	11	13
Bolivia	-	-	12	12
Venezuela	3	-	8	11
Uruguay	-	-	10	10
Colombia	2	-	8	10

Fuente: Allen et al., 2017, pp. 62-64. Elaboración propia.

No obstante lo arriba mencionado, en un contexto de crisis regional internacionalizada con dimensiones geopolíticas, la profusa relación que mantienen China y Venezuela ha sido vital para la permanencia del régimen de Maduro en el poder, a pesar de las sanciones y presiones aplicadas por el bloque occidental, encabezado por EE.UU. y la Unión Europea. Reflexionando sobre la relevancia de la crisis venezolana para la potencia hemisférica, Craig A. Deare (2020) considera que:

What is at stake in Venezuela, at the end of the day, is U.S. prestige and credibility. In a world in which the structure of the international system is in flux, where China and Russia are stepping up their game to challenge the interests of the United States, the manner in which the United States deals with a crisis such as Venezuela is being analyzed by all. (pp. 30-31)

Asimismo, de acuerdo con el documento *China's Engagement with Latin America and the Caribbean* del Congressional Research Service (12 de noviembre de 2020), el Comando Sur de los Estados Unidos ha expresado preocupaciones sobre las inversiones de China en la región, cuyo valor para usos militares resultaría estratégico, como ocurre con la infraestructura portuaria y los proyectos de telecomunicaciones (aquí inclúyase la Iniciativa BRI). Al respecto, el jefe del Comando Sur, almirante Craig Faller, manifestó ante el Comité de los Servicios Armados del Senado el 16 de marzo de 2021, que se encuentran realizando una amplia gama de actividades de cooperación y asistencia en materia de se-

guridad para fortalecer las relaciones con el vecindario, así como intercambio de información e inteligencia. Sobre esta capacidad, puntualizó que también conlleva la compartición de la perspectiva de Washington de una China cuyas acciones constituyen una amenaza hemisférica:

We shine a light on the PRC's predatory and corrupt actions so our partners can recognize the PRC's malign activities and make well-informed decisions on engaging Beijing. We continue to convey to our partners and allies that Beijing and Moscow seek to undermine their national sovereignty and fosters instability that allows TCOs<sup>10</sup> a foothold within their borders. We also highlight that partnering with the PRC requires turning a blind eye to malign behavior that ranges from corruption and human rights abuses to environmental degradation and natural resource depletion. (Faller, 16 de marzo de 2021, p. 11)

Si bien el antagonismo entre China y EE.UU. también descolla en la crisis venezolana —una crisis multidimensional con implicancias de diversa índole para el vecindario sudamericano por la migración masiva que, a su vez, ha impuesto desafíos en diversos ámbitos (social, económico, laboral, educativo y por supuesto, seguridad ciudadana)—, los estudios previos han mostrado que, “[...] en contraste con Rusia y otras potencias desafiantes, China solo avanza en la región cuando EE.UU. se retrae: ocupa vacíos, no los provoca. Su construcción geopolítica regional tiene base económica antes que militar, y su concepción del tiempo le permite el lujo de la paciencia” (Schenoni y Malamud, 2021, pp. 78-79).

En ese orden de ideas, al escenario descrito, en el que EE.UU. considera que las acciones de China, Rusia e Irán, a nivel global y regional (en la crisis venezolana), constituyen amenazas a la seguridad del hemisferio occidental, sin descartar la intervención militar, se adiciona otra variable, la pandemia del COVID-19 que contribuye a agudizar la situación interna venezolana. Por ende, quizás la administración de Joe Biden opte por una posición cercana a la planteada por The Dialogue (21 de junio de 2021):

[En cuanto a Venezuela], me parece que [Biden] va a mantener las tensiones en función de buscar una solución política a la crisis [...] van a aprender de los previos intentos de negociar con Maduro que han fracasado, pero creo que el uso militar está descartado por Biden, al mismo tiempo esperaría mucho más énfasis y recursos dedicados a la ayuda humanitaria.

Otro escenario posible derivado del COVID-19 podría conducir hacia el enfriamiento de la crisis venezolana por un cambio de prioridades de los actores ex-

---

<sup>10</sup> Las siglas refieren a las Organizaciones Criminales Transnacionales, TCO por sus siglas en inglés.

ternos. En este supuesto, el acceso y distribución de la vacuna, así como el alivio de las consecuencias socioeconómicas de la pandemia se consolidarían en el tope de la agenda internacional y regional.

Aun cuando el escenario antes descrito —todavía— conserva plausibilidad, a inicios de agosto de 2021 se materializó la posibilidad de reestablecer las negociaciones entre el gobierno de Nicolás Maduro y la oposición venezolana auspiciada por México, y con la participación de Noruega en el rol de mediador<sup>11</sup>. Otros actores que han asumido participaciones más activas como acompañantes son Rusia y los Países Bajos, y también podrían sumarse Alemania, Turquía, EE.UU. y Canadá (Manetto, 14 de agosto de 2021). De manera que, hasta el momento, la única participación latinoamericana en este nuevo intento de diálogo es la de México como anfitrión. Ni el GL, ni el GIC, como mecanismos conformados a propósito de la crisis venezolana, se han pronunciado —a la fecha— sobre el proceso iniciado.

Si bien prima la incertidumbre y resulta prematuro determinar los resultados de las negociaciones emprendidas, los intentos fallidos en República Dominicana (2018) y Barbados (2019) dejan entrever que podría acaecer un desenlace análogo; aunque, en esta ocasión el acompañamiento de Rusia y de Países Bajos, así como de una pluralidad de actores con posiciones disímiles respecto del gobierno de Maduro podrían apalancar una “salida democrática”.

La prolongación de esta crisis irresoluta con efectos externos de diversa índole agravados por el COVID-19 constituye un presente y un futuro desafiante y nada deseado por los países del vecindario sudamericano como el Perú. He aquí precisamente la motivación para coadyuvar, a través de espacios y mecanismos colaborativos, en la construcción de la solución democrática y pacífica por parte de los actores políticos internos.

#### **4. El nivel bilateral: Dimensiones de las relaciones entre el Perú y China**

El análisis que se desarrolla en la presente sección tiene por objeto describir aspectos relevantes sobre la construcción de la relación bilateral entre el Perú y China, desde una perspectiva multidimensional. El uso de este término subyace en que resulta relevante identificar los principales hitos en los ámbitos político

---

<sup>11</sup> El 13 de agosto de 2021 ambas delegaciones dialogantes suscribieron un memorando de entendimiento que fija siete prioridades: (i) derechos políticos para todos; (ii) garantías electorales para todos y cronograma electoral para elecciones observables; (iii) levantamiento de sanciones y restauración de derechos a activos; (iii) respeto al Estado Constitucional de Derecho; (iv) convivencia política y social; (v) renuncia a la violencia y reparación de las víctimas de la violencia; (vi) protección a la economía nacional y medidas de protección social al pueblo venezolano; y, (vii) garantías de implementación, seguimiento y verificación de lo acordado (Manetto, 14 de agosto de 2021).

y económico, para comprender en qué contexto se inscribe y construye la agenda bilateral en materia de seguridad y defensa y, de este modo, determinar las perspectivas que ambos países demuestran, a través de las acciones emprendidas conjuntamente en este ámbito.

#### **4.1. La dinámica del relacionamiento en el ámbito político**

Entrado el presente siglo, el Perú se propuso profundizar la diversificación de sus vínculos diplomáticos y comerciales, con el acercamiento a las denominadas “economías emergentes”.<sup>12</sup> Entre estas, con China particularmente, teniendo en cuenta, los antecedentes históricos del establecimiento de relaciones en 1874, el impulso de la relación comercial en los noventa, el influjo cultural de la diáspora china en el país (la más grande de América Latina), el dinamismo impetuoso alcanzado por la región del Asia Pacífico en el comercio global, además del sostenido crecimiento económico chino a una tasa anual promedio de 10% entre 1979 y 2011, que la ha posicionado como la segunda economía más grande, solo por debajo de EE.UU.

De manera que la política exterior peruana ha respondido en los últimos años a las variaciones de la estructura del orden internacional (aún en transición), con una clara preferencia por el multilateralismo desde su posición de potencia menor. En los términos expuestos en la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores julio 2006-julio 2011:

El Perú estructuró su política exterior sin descuidar el hecho de que este siglo XXI ha configurado una nueva relación de fuerzas en el mundo. A pesar de la existencia de una potencia consolidada como los Estados Unidos y una emergente como la República Popular China, el Perú es consciente de que las amenazas a la seguridad y al medio ambiente requieren de un compromiso efectivo que va más allá del clásico esquema de cooperación bilateral y requiere de iniciativas coordinadas con esas y otras potencias pero al mismo tiempo definidas en el sistema multilateral. (Ministerio de Relaciones Exteriores [MRE], 2011, p. 22)

##### **4.1.1. Visitas y reuniones presidenciales**

A cincuenta años del establecimiento de relaciones diplomáticas en 1971, acaecido durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, que en el contexto de la Guerra Fría planteó “una política exterior más autónoma” (Berríos, 2003, p. 148), los vínculos políticos y diplomáticos se han fortalecido paulatinamente desde los años noventa. La primera visita oficial del presidente del Perú a China se produjo en 1991, la segunda en 1994 y la tercera tuvo lugar en

<sup>12</sup> El uso del término “economía emergente” o “países emergentes” se atribuye al conocido *Paper 66 Building Better Global Economic BRICs* de Goldman Sachs (2001), redactado por Jim O’Neill, en el que acuñó el acrónimo BRIC para agrupar a Brasil, Rusia, India y China.

el marco de la Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995). En reciprocidad a las dos visitas oficiales programadas, el primer ministro chino Li Peng visitó el Perú en 1995 (Berríos, 2003, p. 148).

Los encuentros bilaterales al más alto nivel se han visto facilitados por la participación de los mandatarios en las Cumbres de Líderes del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). China es economía miembro desde 1991, mientras que el Perú se incorporó en 1998. En las últimas dos décadas, se ha observado que todos los expresidentes peruanos han realizado visitas oficiales a la República Popular China en los años 2005, 2008, 2014 y 2016. Por la parte china, se han llevado a cabo dos visitas oficiales, una del exmandatario Hu Jintao en 2008 y la otra con ocasión de la XXIV Cumbre de APEC realizada en el Perú, por el presidente Xi Jinping en 2016 (véase Cuadro 2).

Las cuatro visitas oficiales denotan que el Perú, especialmente en lo que respecta a la agenda comercial, como se verá más adelante, no ha adoptado una actitud reactiva frente al posicionamiento de China, sino más bien proactiva. Así también, los encuentros entre ministros y otras autoridades de ambos países presentan regularidad a través del Mecanismo de Consultas Políticas complementado por el Mecanismo de Diálogo Estratégico Económico (ambos forman parte de la Asociación Estratégica Integral) y en espacios multilaterales como APEC, FOCALAE<sup>13</sup> y el Foro CELAC-China.

### Cuadro N° 2

#### Visitas oficiales y encuentros bilaterales entre mandatarios del Perú y China 2000-2020

Año	Reunión bilateral	País	Principales agenda
2003	Encuentro bilateral entre el expresidente peruano Alejandro Toledo y su homólogo de la República Popular China Hu Jintao (20 de octubre).	Tailandia Cumbre APEC	Propuesta peruana de establecer alianza estratégica para intensificar relaciones políticas, económicas, comerciales y culturales (Embajada de la República Popular China en la República del Perú, 4 de junio de 2005).
2005	Visita oficial expresidente peruano Alejandro Toledo a China (2 al 12 de junio).	China	Suscripción de 7 documentos de cooperación en áreas de transporte, educación, salud y turismo (Embajada de la República Popular China en la República del Perú, 4 de junio de 2005).

<sup>13</sup> Siglas del Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este.

Año	Reunión bilateral	País	Principales agenda
2008	Visita de Estado del expresidente peruano Alan García a China (18 al 21 de marzo).	China	Elevación del nivel de relación a socios estratégicos en noviembre de 2008. Suscripción de convenio de implementación del acuerdo de cooperación entre CCTV e IRTP (Andina, 19 de marzo de 2008).
	Visita de Estado del expresidente chino Hu Jintao al Perú (19 al 21 de noviembre).	Perú	Fortalecimiento de colaboración en Naciones Unidas, OMC, APEC y FOCALAE. Se suscribieron 9 instrumentos (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 24 de noviembre de 2008).
2009	Reunión entre los mandatarios del Perú y China (13 de noviembre).	Singapur Cumbre APEC	Profundización de relaciones bilaterales tras la suscripción del TLC el 28 de abril de 2009 (Andina, 13 de noviembre de 2009).
2011	Reunión entre los presidentes del Perú, Ollanta Humala, y de China, Hu Jintao (junio).	Hawái (EE.UU.) Cumbre APEC	Se destacó que China es el destino principal de exportaciones del Perú (MRE, 2013, p. 36).
2013	Reunión del expresidente Humala con el presidente chino Xi Jinping (abril).	Sanya, China Foro Económico de Boao	Suscripción de 11 instrumentos, entre estos, la Declaración Presidencial que elevó el nivel de las relaciones diplomáticas a Asociación Estratégica Integral (América Economía, 6 de abril de 2013).
2014	Encuentro de los mandatarios del Perú y China (16 de julio).	Brasil VI Cumbre BRICS	Fortalecimiento de las relaciones bilaterales.
	Visita oficial de trabajo del expresidente peruano a China con posterioridad a XXII Cumbre APEC (10 al 12 de noviembre).	Beijing, China	Profundización de la Asociación Estratégica Integral; revisión de implementación de convenios suscritos en la última visita del presidente Humala, y fortalecimiento de relaciones comerciales.

Año	Reunión bilateral	País	Principales agenda
2016	Visita oficial del expresidente Pedro Pablo Kuczynski a China (septiembre).	China	Declaración Conjunta sobre la profundización de la Asociación Estratégica Integral.
	Visita oficial del presidente chino Xi Jinping al Perú con posterioridad a la XXIV Cumbre de APEC (noviembre).	Perú	Suscripción del Plan de Acción Conjunta 2016-2021 para impulsar la cooperación en minería, energía, infraestructura, protección ambiental, conectividad, mejora de acuerdo de libre comercio, inversiones, educación, etc. (Foro China-CELAC, 22 de noviembre de 2016), en el marco de la Declaración Conjunta sobre la profundización de la Asociación Estratégica Integral.
2017	Encuentro entre los mandatarios del Perú y China (noviembre).	Vietnam Cumbre APEC	Fortalecimiento de cooperación, comercio internacional, inversiones chinas en minería e infraestructura, participación del Perú en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Presidencia de la República del Perú, 10 de noviembre de 2017).
2020	Conversación telefónica entre el expresidente peruano Martín Vizcarra y el presidente chino Xi Jinping (abril)	-	Pandemia COVID 19, ayuda y asistencia de China, nuevos modos de cooperación para implementar proyectos de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 30 de abril de 2020).
2020	Intercambio de cartas entre los mandatarios del Perú y China (mayo).	-	Envío de equipo de expertos médicos anti-epidémicos a solicitud del gobierno peruano, lucha contra la pandemia, seguridad de salud pública y promoción de recuperación económica (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 29 de mayo de 2020).

Año	Reunión bilateral	País	Principales agenda
2020	Conversación telefónica entre los mandatarios del Perú y China (agosto).	-	Vacunas contra el COVID-19.

Elaboración propia.

#### 4.1.2. Cooperación técnica internacional

Considerada como herramienta de política exterior, la cooperación técnica internacional ha constituido un elemento básico en la construcción de la relación bilateral sino-peruana. El primer instrumento celebrado sobre esta materia, el Acuerdo de Cooperación Técnica entre la República Peruana y la República de China se suscribió el 20 de octubre de 1969, incluso antes de que establecieran formalmente relaciones diplomáticas. En este documento hito, ambas partes convinieron en transferirse mutuamente sus experiencias y conocimientos técnicos en los ámbitos agrícola e industrial.

Posteriormente, firmaron el Convenio de Cooperación Económica y Técnica (28 de noviembre de 1971), por el cual, China se comprometió a conceder un crédito concesional de 17 millones sin intereses por cinco años y sin condiciones adicionales. Tras dos prórrogas de la vigencia del Convenio y el uso de la línea de crédito para el suministro chino de equipos de bombeo, ejecución de obras de riego, una planta de cemento y equipos e instrumentos médicos, se suscribió el Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica el 27 de enero de 1988 (en vigor desde el 25 de octubre de 1988) y el Convenio Básico de Cooperación Económica y Técnica el 2 de noviembre de 1988 (en vigor desde el 2 de abril de 1991). Desde ese entonces hasta abril de 2002, se celebraron diversos acuerdos de donaciones (dinerarias o bienes), líneas de crédito y proyectos de pequeña escala. Y a partir de la suscripción del Convenio de Cooperación Económica y Técnica el 15 de abril de 2002, por lo general, se celebran acuerdos análogos sobre cooperación económica y técnica cada año, así como otros convenios específicos para la ejecución de proyectos de cooperación técnica o donaciones.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Dentro de este grupo de instrumentos, a título de ejemplo, se encuentran los siguientes: el Acuerdo por Notas Reversales sobre el Proyecto de la Ampliación del Hospital Nacional Arzobispo Loayza (2007), el Acuerdo por Notas Reversales sobre el Proyecto del Centro de la Amistad Chino-Peruana (2007), el Convenio de Donación para los Damnificados por Sismo del 15 de agosto de 2007 por Notas Reversales y Acta de Recepción (2007), el Acuerdo de Donación de Vehículos al Gobierno peruano con ocasión de la Cumbre APEC 2008 (2008), el Acuerdo para suministrar vehículos oficiales al Gobierno del Perú con China (2011), el Acuerdo para realizar el proyecto de la Escuela Primaria N° 20602, José María Arguedas (2012), el Acuerdo relativo al proyecto de Centro de

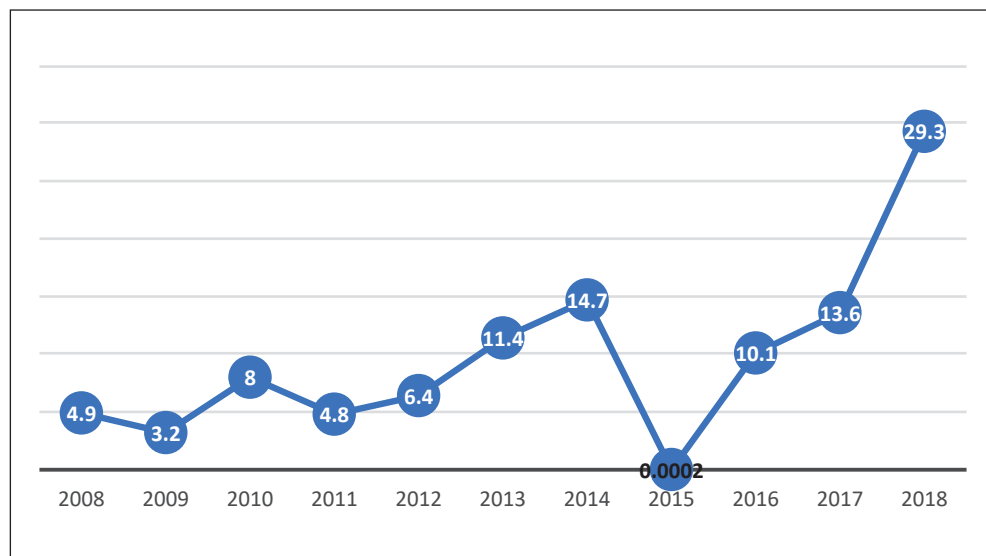
De acuerdo con el documento *Situación y Tendencias de la Cooperación Técnica Internacional* (2018) de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), la cooperación técnica china en el Perú se concentra en infraestructura y equipamiento (colegios y hospitales), donaciones de equipos para el sector agrícola, envío de expertos y voluntarios, ayuda humanitaria y becas. Con relación a esta modalidad, el 6 de abril de 2013 se suscribió el Memorándum de Entendimiento sobre la Cooperación Internacional de Educación entre el Ministerio de Educación de la República del Perú y el Ministerio de Educación de la República Popular China, que establece un Programa de Becas denominado Beca Reciprocidad Perú-China ofrecido anualmente entre las partes de forma mutua. Según la Memoria Institucional 2019 del PRONABEC, en el marco del referido programa, el Perú ha otorgado ocho (8) becas para ciudadanos chinos y, a su vez, nueve (9) becarios peruanos se encontraban en China cursando estudios de posgrado (Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo [PRONABEC], 2019, p. 69).

Como se aprecia en el Cuadro 3, los flujos de cooperación china han mantenido un ritmo sostenido que ha alcanzado su máximo histórico en 2018 (según los datos disponibles de APCI), debido a la finalización de obra y acondicionamiento de proyectos de cooperación, como la construcción del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN) y la ejecución del Programa de Capacitación para Profesionales Peruanos, cuyo monto ejecutado ascendió a USD 1.184.720. El aumento registrado en 2018 (USD 29.3 millones) colocó a China como el segundo país oferente más importante, detrás de EE.UU., cuyos recursos de cooperación destinados al Perú sumaron USD 72.1 millones. Un dato a considerar para ponderar la posición alcanzada por China con relación a los flujos de cooperación técnica recibidos por el Perú es que en 2017, ocupó el sexto lugar con un monto de USD 13.5 millones, con una diferencia importante frente al quinto lugar de Suiza que destinó USD 23.1 millones (Agencia Peruana de Cooperación Internacional [APCI], 2017, 2018).

---

Operaciones de Emergencia Nacional (2013), el Acuerdo por Intercambio de Notas para convenir en proporcionar una donación de 4000 computadoras para el Sistema de Notificaciones Electrónicas del Poder Judicial del Perú (2016), entre otros.

**Gráfico N° 1**  
**Cooperación Técnica Internacional de China en el Perú**  
**(Montos ejecutados en millones de USD)**  
**2008-2018**



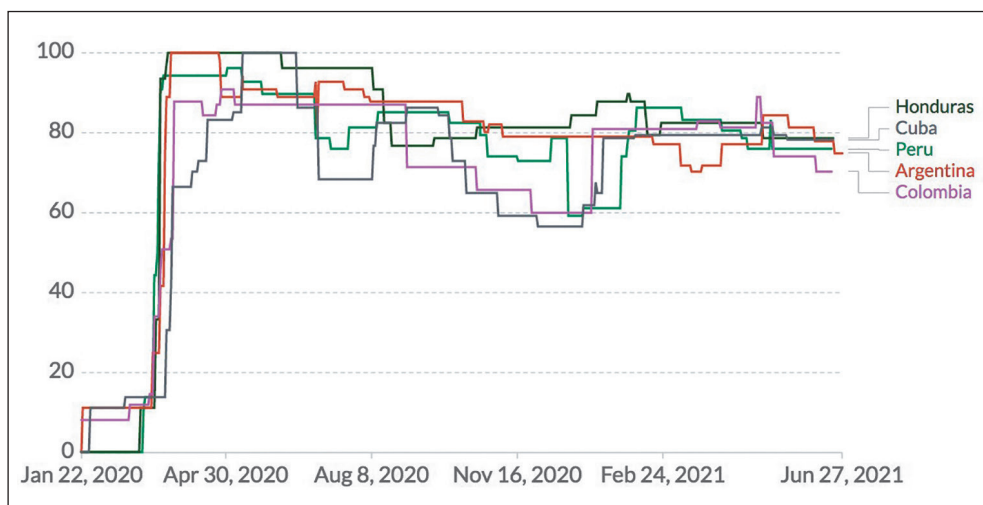
Fuente: APCI, 2014; APCI, 2018. Elaboración propia.

Por otra parte, cabe denotar que China es un gran impulsor de la “cooperación sur-sur”, guiada bajo los principios de horizontalidad y beneficio mutuo. En la relación de cooperación técnica bilateral con el Perú, la potencia asiática ha ocupado de forma predominante el rol de oferente de cooperación, desde la primera actividad establecida con el primer Convenio de Cooperación Económica y Técnica de 1971. Hace apenas cinco años que el Perú oferta becas a ciudadanos chinos (como se ha mencionado, hasta 2019 se han concedido 8 becas). No obstante, la creciente acumulación de los recursos de poder de China y su consecuente proyección como superpotencia inciden en el manifiesto desequilibrio entre ambos países. Más allá de la discusión sobre la pertinencia de caracterizar a la cooperación que ofrece China como “sur-sur”, resulta necesario que el Ministerio de Relaciones Exteriores peruano formule una estrategia adecuada y asertiva, para canalizar la oferta china hacia las prioridades nacionales de desarrollo. La implementación de la Norma Técnica N° 001-2020-RE/DCI – Norma Técnica para la programación, gestión y negociación de la demanda de Cooperación Técnica Internacional (CTI), aprobada en noviembre de 2020 por el Ministerio de Relaciones Exteriores, ente rector de la cooperación técnica internacional en el Perú, contribuiría a materializar estos esfuerzos impostergables.

### 4.1.3. Cooperación china en la pandemia del COVID-19

El Perú fue uno de los países que implementó medidas rigurosas tras el 11 de marzo de 2020, cuando la OMS determinó que el COVID-19 podía caracterizarse como una pandemia. De acuerdo con el *COVID-19: Stringency Index*, que contempla una medida basada en nueve indicadores de respuesta<sup>15</sup> para calcular este índice de rigurosidad gubernamental puntuado de 0 a 100 (valor más estricto), el Perú se ubica en el grupo de países, cuyo nivel de rigurosidad alcanza el índice de 75.93, posicionándose en el primer lugar de Sudamérica por encima de Argentina (75) y Colombia (70.37), y a nivel de América Latina, solo superado por Honduras (78.7) y Cuba (78.24) (véase Gráfico 2).

**Gráfico N° 2**  
**COVID 19: Índice de rigurosidad de medidas adoptadas**



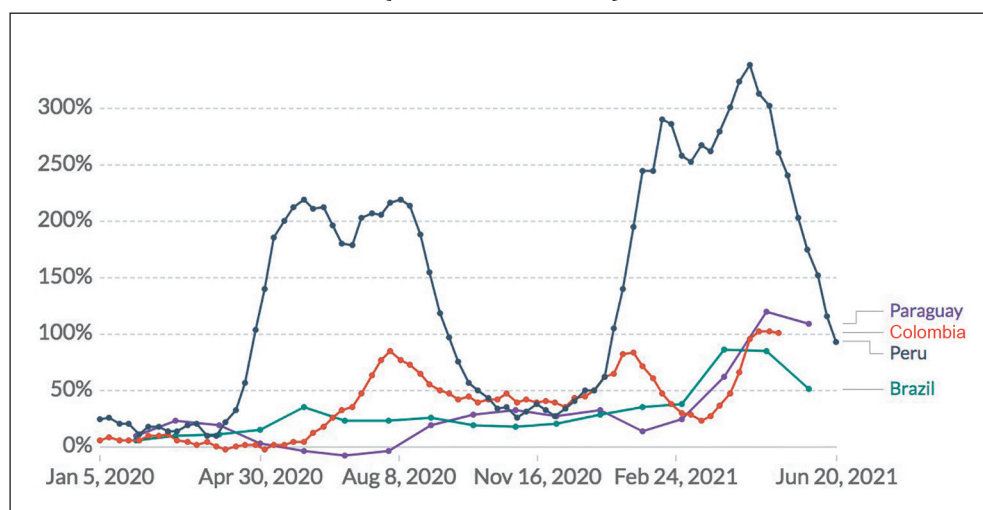
Fuente: Hale et Al, 2021.

A pesar de las restricciones dispuestas por el Ejecutivo presidido por el expresidente Martín Vizcarra que incluían medidas que vislumbraban la “securitización” de la pandemia, los resultados no fueron positivos. Además del impacto negativo en el ámbito socioeconómico, con una caída del 13% del PBI, el incremento del desempleo, la informalidad y por ende de la pobreza; la población peruana también ha padecido una alta tasa de mortalidad producto de la pan-

<sup>15</sup> Las nueve métricas utilizadas para calcular el Índice de Rigurosidad Gubernamental son las siguientes: cierres de escuelas, cierres de lugares de trabajo, cancelación de eventos públicos; restricciones a las reuniones públicas, cierres de transporte público, requisitos para quedarse en casa, campañas de información pública, restricciones a los movimientos internos y controles de viajes internacionales. Véase: <<https://ourworldindata.org/policy-responses-covid>>.

demia. Desde marzo de 2020 se ha registrado un excedente de fallecimientos (comparado con las cifras del año 2019), con un ritmo de crecimiento sin precedentes que alcanzó el 339% en abril de 2021. Con porcentajes abrumadores, durante los picos más mortales de la pandemia de la primera y segunda ola, el Perú se ha ubicado en el primer lugar del exceso de mortalidad per cápita del mundo (véase Gráfico 3). Cabe mencionar que recién a fines de mayo de 2021, el Ejecutivo peruano ha sincerado la cifra de fallecimientos por COVID-19, reconociendo un total de 180.000, esto es, 2.5 la cifra oficial anterior de 70.000 (BBC New Mundo, 31 de mayo de 2021).

**Gráfico N° 3**  
**Exceso de mortalidad durante la pandemia del COVID-19**  
**Muertes por todas las causas comparadas con años previos**  
**(todas las edades)**



Fuente: The Human Mortality Database (2021); The World Mortality Dataset (2021).  
<https://ourworldindata.org/excess-mortality-covid>

Las razones que explican el fracaso del Gobierno peruano controlando y mitigando los impactos negativos de la pandemia subyacen en causas estructurales como la situación precaria del sistema de salud, la predominante informalidad de la economía y presuntos actos de corrupción en la adquisición de pruebas, equipos y vacuna (Contraloría General de la República [CGR], 2021); y, causas operativas como la ausencia de una implementación efectiva de cercos epidemiológicos, la aplicación de un enfoque focalizado en la hospitalización de los pacientes mas no en la prevención o detección temprana de los contagios, así como la falta de adquisición oportuna de plantas y tanques de oxígeno, pruebas moleculares y camas UCI.

Con esta descripción somera del contexto peruano, corresponde dirigir la atención hacia la cooperación técnica brindada por China al Perú para la gestión de la pandemia. El anuncio de las primeras donaciones de reactivos para realizar pruebas rápidas se dio a inicios de marzo de 2020, inclusive antes de que la expansión del COVID-19 fuera declarada una pandemia (Embajada de la República Popular China en la República del Perú, 7 de marzo de 2020). Asimismo, en abril de ese año, se donaron 30.000 kits de pruebas moleculares, 310.000 mascarillas, entre otros implementos y, en mayo, equipos biomédicos valorizados en más de USD 1.5 millones (ventiladores mecánicos, monitores de pacientes, etc.). De acuerdo con las declaraciones de la entonces ministra de Salud, a enero de 2021 China había realizado sucesivas donaciones al Perú que en total sumaban casi USD 7 millones (El Peruano, 22 de enero de 2021). Con posterioridad a esa fecha, el país asiático ha continuado ofreciendo cooperación técnica internacional bajo la modalidad de donaciones de diversos equipos e implementos de salud. Corresponde indicar que, en el caso peruano se creó un grupo de trabajo encargado de gestionar y promover la ayuda de la cooperación técnica internacional para combatir la pandemia, integrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la APCI y las representaciones diplomáticas del Perú en el exterior; mecanismo que ha facilitado la canalización de la ayuda.

Como se ha visto, la cooperación no reembolsable ofrecida por China al Perú para la atención de la pandemia producida por el COVID-19, se concentra en donaciones enviadas de forma sostenida. Esta ayuda se inscribe en el apoyo a países de desarrollo, ascendente a USD 2.000 millones, que el presidente Xi Jinping anunció en su discurso de la 73<sup>a</sup> Asamblea Mundial de la Salud realizada el 18 de mayo de 2020, junto con la promesa de declarar la vacuna como “bien público mundial”, accesible y asequible para los países en desarrollo (Diario Oficial El Peruano, 19 de mayo de 2020).

La intensa dinámica manifestada por la potencia asiática a nivel global encuentra correlato en su proyección como superpotencia; se orienta a reducir el impacto negativo de los cuestionamientos provenientes de Washington frente al origen del virus en Wuhan y del presunto ocultamiento de la gravedad de la crisis sanitaria a la comunidad internacional, así como a potenciar su posición de oferente de ayuda sin condicionantes y, por tanto, incrementar su prestigio internacional como país líder en el manejo efectivo de la pandemia. En esta misma dirección se posiciona la llamada “diplomacia de las vacunas”.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Mediante contrato directo, el Perú ha comprado a China, 38 millones de dosis de SINOPHARM, de las cuales, se ha entregado un primer lote de 1 millón en febrero y 300 000 dosis a inicios de junio de 2021. Véase: CEPAL, 2021.

Sin embargo, esta búsqueda de prestigio, en el caso peruano, ha quedado relativamente opacada por la ocurrencia de ciertos hechos sospechosos de corrupción que han sido cuestionados en los medios de comunicación. El más mediático fue la vacunación irregular del expresidente Vizcarra, como parte de un grupo mayor de 487 personas que recibieron dosis de las vacunas SINOPHARM donadas por China.<sup>17</sup> Así también, se produjeron cuestionamientos a la adquisición de pruebas serológicas chinas en lugar de pruebas moleculares, pese a su poca utilidad para detectar casos de COVID-19 activos y a los problemas de certificaciones de calidad de las pruebas rápidas.

#### **4.1.4. Performance en espacios multilaterales: el caso CSNU**

Otro aspecto significativo a considerar en el análisis de la dinámica sino-peruana en el ámbito político y diplomático es la coincidencia de posturas en organizaciones multilaterales como las Naciones Unidas. Como se apreció en el Cuadro 2, en el encuentro que sostuvieron en 2017, los mandatarios abordaron la participación del Perú como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) durante el periodo 2018-2019; inclusive, el expresidente Kuczynski manifestó a su homólogo Xi Jinping, que los cancilleres de ambos países “se van a ver (próximamente) en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, donde estamos dispuestos a colaborar con ustedes” (Presidencia de la República del Perú, 10 de noviembre de 2017).

De acuerdo con la data publicada en la Biblioteca Digital de Naciones Unidas, durante el periodo 2018-2019 el CSNU emitió un total de 106 resoluciones, de las cuales 17 no fueron aprobadas por unanimidad, sino con abstenciones. De la revisión efectuada a los votos emitidos en estas resoluciones, se verifica que el Perú votó en todas las ocasiones uniformemente “a favor”, mientras China recurrió a la abstención en once (11) oportunidades. En cuanto a la coincidencia de votos, esto se produjo para la aprobación de dos (2) resoluciones en 2018 y en cuatro (4) resoluciones en 2019 (véase Cuadro 3). Mención particular merece la Resolución 2422 para el nombramiento del Fiscal del Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales (con efecto del 1 de julio de 2018 al 30 de junio de 2020) propuesta por el Perú y cuya aprobación contó con el voto favorable de China.<sup>18</sup>

Por otra parte, para el periodo 2006-2007, en el que ocho (08) resoluciones se aprobaron con abstenciones, si bien el patrón de votación del Perú es el mismo (“a favor”), China optó por la abstención en tres (3) resoluciones en 2006 y en una (1) en 2007; por lo que coincidieron en la mitad de las ocasiones.

<sup>17</sup> El caso está siendo investigado por el Ministerio Público y la Contraloría General de la República.

<sup>18</sup> Cabe señalar que la única abstención que obtuvo esta resolución provino del voto de la Federación Rusa.

**Cuadro N° 3**  
**Votación del Perú y China en el CSNU**  
**Resoluciones con abstenciones**  
**2018-2019**

Fecha de votación	Resolución CSNU	Proponente	Voto Perú	Voto China
2018				
01/04/2018	Resolución 2410 (2018) [sobre la prórroga del mandato de la Misión de las Naciones Unidas de Apoyo a la Justicia en Haití (MINUJUSTH) hasta el 15 de abril de 2019.	Estados Unidos	A favor	Abstención
31/05/2018	Resolución 2418 (2018) [sobre la renovación de las sanciones impuestas por la resolución 2206 (2015) del Consejo de Seguridad y la prórroga del mandato del Grupo de Expertos sobre Sudán del Sur hasta el 14 de agosto de 2018]	Estados Unidos	A favor	Abstención
27/06/2018	Resolución 2422 (2018) [sobre el nombramiento del Fiscal del Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales con efecto del 1 de julio de 2018 al 30 de junio de 2020]	Perú	A favor	A favor
13/07/2018	Resolución 2428 (2018) [sobre la renovación de las sanciones impuestas por la resolución 2206 (2015) del Consejo de Seguridad y la prórroga del mandato del Grupo de Expertos sobre Sudán del Sur hasta el 1 de julio de 2019]	Estados Unidos	A favor	Abstención
27/04/2018	Resolución 2414 (2018) [sobre la prórroga del mandato de la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO) hasta el 31 de octubre de 2018]	Estados Unidos	A favor	Abstención
31/10/2018	Resolución 2440 (2018) [sobre la prórroga del mandato de la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO) hasta el 30 de abril de 2019]	Estados Unidos	A favor	A favor

Fecha de votación	Resolución CSNU	Proponente	Voto Perú	Voto China
05/11/2018	Resolución 2441 (2018) [sobre la prórroga de las autorizaciones otorgadas y las medidas impuestas por la resolución 2146 (2014) del Consejo de Seguridad y sobre la prórroga del mandato del Grupo de Expertos sobre Libia hasta el 15 de febrero de 2020]	Reino Unido	A favor	Abstención
13/12/2018	Resolución 2448 (2018) [sobre la prórroga del mandato de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA) hasta el 15 de noviembre de 2019]	Francia	A favor	Abstención
13/12/2018	Resolución 2449 (2018) [sobre la situación humanitaria en la República Árabe Siria y renovación de la autorización del mecanismo de supervisión y entrega de socorro hasta el 10 de enero de 2020]	Kuwait Suecia	A favor	Abstención
2019				
15/03/2019	Resolución 2459 (2019) [sobre la prórroga del mandato de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS) hasta el 15 de marzo de 2020]	Estados Unidos	A favor	A favor
12/04/2019	Resolución 2466 (2019) [sobre la prórroga del mandato de la Misión de las Naciones Unidas de Apoyo a la Justicia en Haití (MINUJUSTH) hasta el 15 de octubre de 2019]	Estados Unidos	A favor	A favor
23/04/2019	Resolución 2467 (2019) [sobre la violencia sexual en los conflictos armados]	Alemania	A favor	Abstención
30/04/2019	Resolución 2468 (2019) [sobre la prórroga del mandato de la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO) hasta el 31 de octubre de 2019]	Estados Unidos	A favor	A favor

Fecha de votación	Resolución CSNU	Proponente	Voto Perú	Voto China
30/05/2019	Resolución 2471 (2019) [sobre la renovación de las sanciones impuestas por las resoluciones 2206 (2015) y 2428 (2018) del Consejo de Seguridad y la prórroga del mandato del Grupo de Expertos sobre Sudán del Sur hasta el 30 de junio de 2020]	Estados Unidos	A favor	Abstención
25/06/2019	Resolución 2476 (2019) [sobre el establecimiento de la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Haití (BINUH)]	Estados Unidos	A favor	Abstención
30/10/2019	Resolución 2494 (2019) [sobre la prórroga del mandato de la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO) hasta el 31 de octubre de 2020]	Estados Unidos	A favor	A favor
15/11/2019	Resolución 2498 (2019) [sobre la prórroga de las exenciones del embargo de armas y las autorizaciones de aplicación de la prohibición del comercio ilícito y sobre la prórroga del mandato del Grupo de Expertos sobre Somalia hasta el 15 de diciembre de 2020]	Reino Unido	A favor	Abstención

Fuente: Organización de las Naciones Unidas [ONU], s.f.  
Elaboración propia.

Teniendo en cuenta la relativa confluencia de las posiciones adoptadas por ambos países en los periodos 2006-2007 y 2018-2019 del CSNU, resulta factible afirmar que el Perú mantuvo una posición conservadora, predecible y concordante con aquellas manifestadas por sus socios tradicionales, es decir, las potencias occidentales (miembros permanentes y no permanentes del CSNU). Si bien, como se ha visto, sobre todo en el siglo XXI, los instrumentos, mecanismos, reuniones y cooperación entre estos dos actores se han multiplicado y diversificado en el marco de la Asociación Estratégica Integral configurada desde 2013, no se aprecia evidencia de influencia diplomática o política proveniente de China hacia el Perú.

La dinámica de relacionamiento en el ámbito político y diplomático muestra que ambos países construyen sus vínculos con base en sus identidades, percepciones e intereses, los cuales encuentran como punto de intersección: el libre

mercado, la promoción de las inversiones y el aprovechamiento de los recursos que se ofrecen recíprocamente, sin que esto necesariamente signifique un equilibrio entre ambos actores.

#### **4.2. El dimensionamiento de la relación bilateral en el ámbito económico**

A partir de lo señalado en el acápite anterior, el dimensionamiento de la relación bilateral en este ámbito contribuye a comprender el acercamiento en materia de seguridad y defensa, puesto que ambas agendas responden a los intereses globales perseguidos por China, así como a las prioridades otorgadas por la política exterior peruana, caracterizada en las últimas décadas por el predominio de lo económico-comercial, como pilar fundamental en el modelo de desarrollo implementado desde los años noventa. Precisamente, una de las estrategias implementadas por la Cancillería peruana “[...] ha consistido en cooperar estrechamente con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo en la celebración de acuerdos de libre comercio, de forma tal de ampliar nuestros socios y de esa manera cubrir el ingreso de nuestra oferta libre de aranceles” (Novak y Namihas, 2021, p. 205).

Las relaciones bilaterales entre el Perú y China han experimentado un profuso crecimiento en el ámbito comercial y de inversiones, particularmente, en la última década. Aunque esta intensa y extensa dinámica, a diferencia de otros países de la región como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela (Rooney, 2019), no incluye un fuerte componente de cooperación financiera. En esta esfera, por parte de *policy banks*, el Perú mantiene un récord mínimo de un préstamo de USD 50 millones, otorgado en abril de 2009, por el Banco de Desarrollo de China, para fines de transporte, infraestructura, medio ambiente y energía (Gallagher y Myers, 2021). Mientras que con la banca comercial china, el Perú ocupa un cuarto lugar a nivel sudamericano, después de Argentina (16 préstamos), Brasil (8 préstamos), Chile (4 préstamos) y Ecuador (3 préstamos), con tres (3) préstamos conferidos para el sector minero: dos en 2014 para el proyecto Las Bambas por parte del Banco Industrial y Comercial de China y el Banco de China; y, el tercer préstamo de 2018 para la expansión minera de Marcona, concedido también por el Banco Industrial y Comercial de China (Myers, 2021).

En cuanto al intercambio comercial, a partir de 2011, China ha desplazado a EE.UU. de la tradicional posición de principal socio comercial del Perú. Como parte de los antecedentes que han impulsado la promoción y fortalecimiento de este vínculo comercial se encuentran el Convenio Básico de Cooperación Económica y Técnica (1988)<sup>19</sup>, el reconocimiento del Perú a China en noviem-

---

<sup>19</sup> El Convenio Básico establece los siguientes sectores prioritarios: agricultura, ganadería, pesca, industria, farmacéutica, energía (renovable, no renovable, nuclear y eco-

bre de 2004 como “economía de mercado”, la iniciativa peruana de suscribir un acuerdo de libre comercio con China comunicada durante la Cumbre de APEC de 2006 (Hanói, Vietnam), la firma del “Memorándum de Entendimiento sobre el Fortalecimiento de las Relaciones Económicas y Comerciales entre el MINCETUR del Perú y el Ministerio de Comercio de la República Popular China” en septiembre de 2007; y, particularmente, después de las seis rondas de negociación llevadas a cabo entre enero y octubre de 2008, y de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre ambos países, el 28 de abril de 2009<sup>20</sup>. Como resultado de las negociaciones conducentes al TLC también se suscribieron, el Acuerdo de Cooperación y Asistencia Mutua en Asuntos Aduaneros suscrito en noviembre de 2008 y un Memorando de Entendimiento en Cooperación Laboral y Seguridad Social<sup>21</sup>.

A más de diez años de la entrada en vigor, el TLC Perú-China se encuentra en un proceso de optimización desde noviembre de 2018, tras la firma de un memorándum de entendimiento para tal propósito. Las rondas de negociaciones comprenden los capítulos de Reglas de Origen, Procedimientos Aduaneros y Facilitación del Comercio, Comercio de Servicios, Inversión y Propiedad Intelectual y se proponen incluir capítulos sobre Política de Competencia y Comercio Electrónico (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo [MINCETUR], 2021a). Entre abril y septiembre de 2019 se han realizado cuatro rondas de negociación alternadas entre Beijing y Lima. Concluida la segunda ronda de negociación, respecto a la importancia de la optimización del TLC, el entonces titular del MINCETUR aseveró que no solamente se concentraba en el comercio, sino también en la promoción de inversiones en diversos sectores considerados clave por el Perú:

Nuestro objetivo es que sea más sencillo para nuestros exportadores acceder a los beneficios del TLC. Además han pasado casi 10 años desde que firmamos este acuerdo por lo que esperamos modernizarlo y lograr un contenido innovador. Que no solo beneficie las exportaciones, sino que permita atraer inversión en sectores claves para el país, como tecnología, logística y transporte. (MINCETUR, 21 de junio de 2019)

---

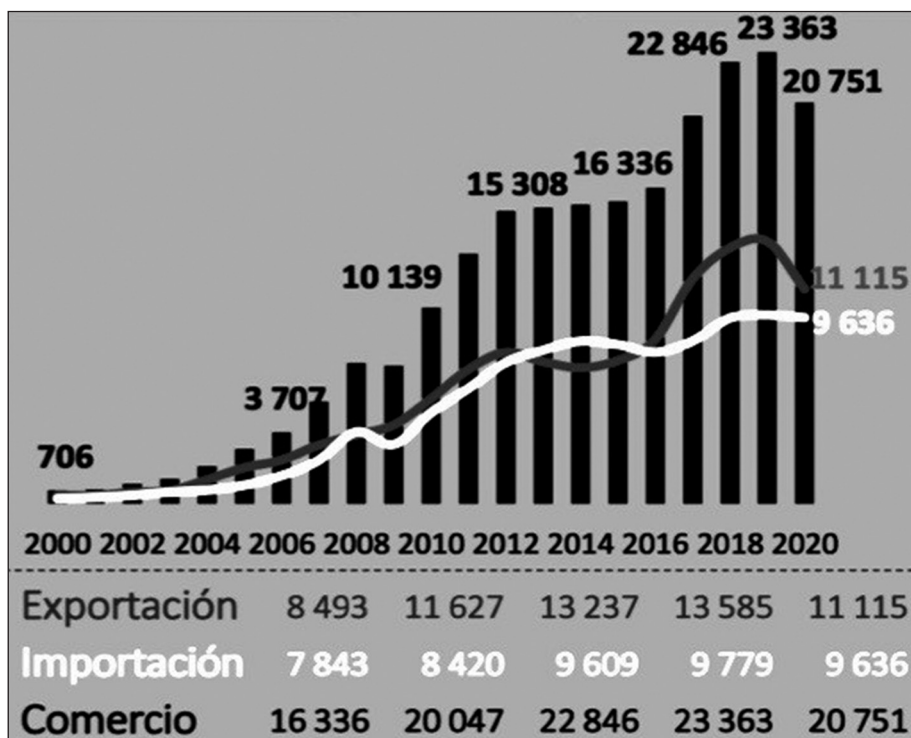
nomías de energía), minería, siderúrgica, telecomunicaciones, industria automotriz, industria naval, transporte e infraestructura portuaria, entre otros. Asimismo, contempla una Comisión Mixta encargada de revisar el cumplimiento del Convenio, discutir los problemas que puedan derivarse de su aplicación y formular recomendaciones conducentes al cumplimiento de sus objetivos.

<sup>20</sup> El TLC fue ratificado por el Poder Ejecutivo con Decreto Supremo N° 092-2009-RE y entró en vigor el 1 de marzo de 2010, según lo acordado por las partes, de conformidad con lo señalado en el Decreto Supremo N° 005-2010-MINCETUR que dispuso su ejecución.

<sup>21</sup> Para ampliar los hechos sobre el proceso de negociación del TLC entre el Perú y China, véase: Chan, 2019.

La evolución de la dinámica comercial muestra, en términos generales, una balanza comercial supeavitaria a favor del Perú (Gráfico 4). No obstante, producto de la crisis generada por el COVID-19, las exportaciones peruanas se contrajeron en un 18%; mientras que las importaciones provenientes de China solo se redujeron en un 1%, debido a la demanda peruana de mascarillas, insumos y medicamentos. Según el MINCETUR, en 2020, China fue el primer proveedor de mascarillas y medicamentos (antibióticos, vitaminas y hormonas), y el segundo país de origen de insumos utilizados en la industria peruana (acero, químicos, textiles, entre otros) (MINCETUR, 2021b).

**Gráfico N° 4**  
**Intercambio comercial entre Perú y China 2000-2020**  
(En millones USD)



Fuente: MINCETUR, 2021b, p. 1.

La estructura del intercambio comercial en el caso peruano replica el paradigma convencional “interindustrial” de exportación de materias primas (*commodities*) y productos tradicionales con escaso valor agregado, por importación de bienes manufacturados chinos (Chan, 2019, p. 105). De acuerdo con los datos del MINCETUR (2021), el 58% de los productos exportados desde el Perú al país asiático son minerales.

Para dimensionar la relevancia del mercado chino, este concentra el 42% del total de exportaciones del sector minero, ubicándose como el primer destino, seguido más abajo por Canadá con una participación de 9%, EE.UU. con 8%, Corea del Sur con 7%, la Unión Europea también con 7% y el restante 27% entre diversos países (MINCETUR, 2021b, p. 4). Por ello, entre las cinco principales empresas exportadoras que acumularon el 53% de las exportaciones en el 2020, junto a Southern Cooper (cobre), Cerro Verde (cobre) y Minera Antamina (cobre), se encuentran las empresas chinas Sougang Hierro (hierro) y Las Bambas (cobre) (MINCETUR, 2021b, p. 5).

Por otra parte, en cuanto al saldo de Inversión Extranjera Directa (IED) como aporte al capital proveniente de China, la información publicada por ProInversión muestra que ocupa la posición 15<sup>o</sup> con un total de USD 285.7 millones, destacando dos sectores: minería con USD 157.8 millones y finanzas con USD 120 millones (ProInversión, 2021). Cabe precisar que las cifras oficiales publicadas por ProInversión podrían no corresponder a la totalidad de la IED, debido a que el registro de la información que integra la base de datos de la entidad se realiza a solicitud de los propios inversionistas.

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta la información publicada en la base de datos *China Global Investment Tracker*, desde 2007, a la par de su crecimiento económico, se evidencia la progresiva multiplicación de las inversiones chinas en el sector minero peruano; y a partir de 2013, se aprecia una diversificación en los sectores de destino: energía, logística, finanzas y transporte (Cuadro 4).

**Cuadro N<sup>o</sup> 4**  
**Inversiones de China en el Perú**  
**2007-2020**

Año	Empresa	Monto (millones USD)	Participación	Parte de la transacción	Sector	BRI
2007	Zijin Mining, China Nonferrous, Xiamen C&D	190	45%, 35%, 20%	Monterrico	Minería	-
	Chinalco	790	100%	Peru Copper	Minería	-
	Minmetals, Jiangxi Copper	450	100%	Northern Peru Copper	Minería	-
2008	Chinalco	2,160	100%	-	Minería	-
2009	Shougang	990	-	-	Minería	-
	Nanjinzhao	100	100%	Cardero	Minería	-

Año	Empresa	Monto (millones USD)	Participación	Parte de la transacción	Sector	BRI
2010	Three Gorges	210	-	-	Servicios	-
	Minmetals	2,500	100%	-	Minería	-
2012	China Energy Engineering	900	-	Energía Azul	Energía	-
2013	CNPC	2,890	-	Petrobras	Energía	1
2014	Minmetals, Suzhou Guoxin, CITIC	6,990	63, 22, 15%	Glencore	Minería	1
2017	Shougang	500	-	Hierro	Minería	1
	Three Gorges	110	25%	-	Energía	1
	Three Gorges	220	50%	-	Energía	1
2018	Chinalco	1,300	-	-	Minería	1
	Three Gorges	1,390	-	Odebrecht	Energía	1
	Zhongrong Xinda	2,360	-	Pampa de Pongo	Minería	1
	China Railway Construction	370	-	-	Transporte	1
2019	China Ocean Shipping (COSCO)	230	60%	Volcan	Logística	1
	Fosun	110	51%	La Positiva Seguros y Reaseguros	Finanzas	1
	Three Gorges	3,590	84%	Luz del Sur	Energía	1
2020	China Railway Engineering	120	-	-	Otros	1
	China Ocean Shipping (COSCO)	780	60%	-	Transporte	1
2021	China Three Gorges	560	14%	Luz del Sur	Energía	1

Fuente: AEI, 2021. Elaboración propia.

Asimismo, la construcción del relacionamiento bilateral para el fomento de las inversiones presenta hitos con la suscripción de diversos instrumentos, unos con carácter vinculante y otros con predominio de un lenguaje desiderativo, y por tanto, contenedores de las aspiraciones de naturaleza política y/o técnica consensuadas por los participantes. Para representar la intensidad de las relaciones en materia de promoción de inversiones, se han identificado un conjunto de estos instrumentos (Cuadro 5), cuyas fechas de celebración permiten agruparlos en dos periodos diferenciados: el primero entre 2005 y 2008, que

coincide con el acercamiento, expresión de interés por el Perú y periodo de negociación del TLC; y, el segundo, entre 2014 y 2016, durante la vigencia del TLC y hasta que ambas partes consensuaron el inicio de la evaluación conjunta para la optimización de este acuerdo comercial, en noviembre de 2016, durante la visita del presidente chino Xi Jinping al Perú.

### **Cuadro N° 5** **Instrumentos suscritos entre Perú y China en materia de inversiones**

<b>Denominación del instrumento</b>	<b>Materia</b>	<b>Fecha de suscripción</b>
Convenio	Promoción y protección recíproca de inversiones.	09/06/1994
Memorándum de Entendimiento	Cooperación Recíproca en la Promoción de Inversiones, suscrito por la Agencia de Promoción de las Inversiones y la Agencia de Promoción de la Inversión del Ministerio de Comercio de China (2005).	27/01/2005
Memorándum de Entendimiento	Cooperación Técnica en Transportes entre Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y el Ministerio de Comunicaciones de la República Popular de China.	02/06/2005
Memorándum de Entendimiento	Ampliación de la Cooperación en la Explotación y Desarrollo de Hidrocarburos, así como en la industria química de refinería petrolera entre el Ministerio de Energía y Minas y China National Petroleum Corporation	27/01/2005
Memorándum de Entendimiento	Fomento de la cooperación en Energía y Minería. Crea un Grupo de Trabajo integrado por la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de China y la Dirección General de Hidrocarburos y Minería del Ministerio de Energía y Minas de Perú.	12/03/2008
Memorándum de Entendimiento	Establecimiento de un Mecanismo de Diálogo Estratégico sobre Cooperación Económica.	12/11/2014
Memorándum de Entendimiento	Creación del Grupo de Trabajo Trilateral para una Conexión Ferroviaria Bioceánica Perú-Brasil suscrito entre Ministerio de Transportes de la República Federativa de Brasil, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de la República Popular China y el MTC del Perú.	12/11/2014
Memorándum de Entendimiento	Fortalecimiento de la Cooperación en Inversión Industrial.	22/05/2015
Convenio	Cooperación Económica y Técnica - donación de cien millones de yuanes, destinada a financiar los estudios básicos de viabilidad del Tren Bioceánico u otros proyectos que decidan las partes de mutuo acuerdo.	22/05/2015

Denominación del instrumento	Materia	Fecha de suscripción
Memorándum de Entendimiento	Programa del Mecanismo de Diálogo Estratégico sobre Cooperación Económica suscrito entre Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de la República Popular China y el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Perú - incorpora proyectos de inversión del subsector electricidad como la Central Hidroeléctrica de San Gabán III.	21/11/2016

Fuente: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, 2018.  
Elaboración propia.

Además de los mencionados instrumentos, el 21 de septiembre de 2016 se llevó a cabo el I Foro de Inversiones Perú-China, en el que se fijaron cuatro ejes como prioridades comunes para las nuevas inversiones: infraestructura, minería, energía y agua (Andina, 24 de septiembre de 2016). Cabe notar que en este primer foro, autoridades regionales peruanas participaron en la promoción internacional de sus proyectos conjuntos. Este mecanismo fue replicado al año siguiente (septiembre de 2017), con la realización del II Foro de Inversiones Perú-China, además de la organización del Pabellón Peruano, la participación de autoridades en el Foro de Ministros y Viceministros de Minería, reuniones bilaterales con ministros y autoridades e inversionistas extranjeros, y la organización de la sesión temática denominada “Minería en Perú”, entre otros eventos<sup>22</sup>.

En el marco del interés en materia económico-comercial que China mantiene en el Perú —y viceversa— se inscribe la Iniciativa BRI lanzada en 2013 y cuyo compromiso bilateral se materializó en noviembre de 2019, a través de la suscripción de un memorándum de entendimiento<sup>23</sup>. La iniciativa BRI también es vista en el caso peruano como una oportunidad para acceder a importantes fuentes de financiamiento<sup>24</sup> como el Fondo de Cooperación de la Iniciativa BRI,

<sup>22</sup>El detalle de los eventos ha sido tomado de la Resolución Ministerial N° 252-2017-PCM: “Autorizan viaje de representante de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios a la República Popular China, en comisión de servicios”.

<sup>23</sup>Los proyectos de infraestructura portuaria de la Iniciativa de la Franja y la Ruta en el Perú ascenderían a USD 3.000 millones (Debusmann, 21 de abril de 2021).

<sup>24</sup>El Perú remitió una “carta de expresión de interés”, a través del Ministerio de Economía y Finanzas el 28 de septiembre de 2016, para adherirse al Convenio Constitutivo del BAI (en vigor internacionalmente desde el 25 de diciembre de 2015). Las condiciones de la membresía fueron detalladas por la Junta de Gobernadores del BAI; no obstante, si bien el expediente para la adhesión fue remitida por el Poder Ejecutivo al Congreso

el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (BAII) y el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS. Así también, desde la diplomacia peruana se considera importante incluir en esta iniciativa, una “ruta digital de la seda” para establecer un puente digital que conecte al Perú y a América Latina con China y el resto de Asia, remarcando que Chile estaría proponiendo el tendido de un cable óptico entre ambas regiones (Capuñay, 11 de enero de 2020).

Mientras que para China, la iniciativa BRI se inscribe en una estrategia geoeconómica y geopolítica que impulsa su proyección como superpotencia que no solamente actúa como *rule-taker*, sino como *rule-maker* en el orden internacional, lo cual a su vez fortalece su ascenso global. Además de contribuir con la internacionalización del renminbi, la iniciativa es comparada con el Plan Marshall, un plan de estímulo económico global. Sin embargo, resulta contraproducente perder de vista que los proyectos de infraestructura presentan como una característica clave, su orientación hacia el fortalecimiento del comercio bilateral con China. Sobre este punto se cita como ejemplo, la inversión efectuada en 2019 por Cosco Shipping Holdings en el operador del terminal de Chancay en Lima<sup>25</sup>. Las críticas que recaen sobre este conjunto de inversiones en infraestructura van, desde el impacto negativo a economías esencialmente primario-exportadoras como el Perú (por el énfasis en la estructura del comercio interindustrial), pasan por las consecuencias negativas medioambientales, hasta los potenciales conflictos sociales.

#### **4.3. La cooperación en materia de seguridad y defensa**

La aproximación a la cooperación militar entre el Perú y China que se desarrolla en este punto, se enmarca en el contexto del acercamiento político y económico esbozado —brevemente— en los acápite previos. Por ende, se parte de la premisa que, el relacionamiento profuso construido sobre la base de los vínculos, mecanismos e instrumentos establecidos entre ambos socios desde la década de los noventa y que alcanzó “mayor complejidad” con el estatus de Asociación Estratégica Integral, cuyos resultados sustanciales se manifiestan específicamente en la posición de primer socio comercial que ostenta China y el segundo lugar que ocupa el Perú como destino de las inversiones chinas en América Latina, han generado un efecto *spill over* hacia la cooperación en materia de seguridad y defensa.

---

de la República en octubre de 2018, hasta la fecha no culminado con el proceso de adhesión y aceptación a los términos del Acuerdo del BAI. Véase: <[https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/RREE/files/poyectos\\_de\\_ley\\_ingresados/pl\\_3571.pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/RREE/files/poyectos_de_ley_ingresados/pl_3571.pdf)>.

<sup>25</sup>Para ampliar la discusión académica sobre la iniciativa BRI, véase: Serrano Moreno et al., 2020.

Al tratarse de un ámbito sensible, resulta ciertamente complicado acceder a información detallada, pues generalmente es clasificada por el Gobierno peruano como secreta o reservada; además, de la muy escasa literatura sobre la temática. Por ello, el presente documento proyecta una aproximación en función de ciertos elementos que han podido ser documentados, a través de la búsqueda de notas de prensa, las bases de datos del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI) y de normas legales del Diario Oficial El Peruano, así como la tesis “El acercamiento de la República Popular China al Perú y sus implicancias en la seguridad y defensa nacional dentro del ámbito de la Marina de Guerra del Perú” (2014) —único antecedente de investigación identificado para el caso peruano.

En la línea de lo anterior, la reflexión sobre la cooperación en seguridad y defensa entre el Perú y China se sostiene en la revisión de los aspectos institucionales/normativos (visitas oficiales de alto nivel e instrumentos suscritos) y funcionales (donaciones, ejercicios humanitarios conjuntos, instrucción militar, y compra-venta de armas y equipos militares), que han conferido forma y contenido a las relaciones en materia de seguridad y defensa entre ambos países.

#### **4.3.1. Aspectos institucionales/normativos<sup>26</sup>**

En el grupo de las reuniones y visitas de alto nivel recientes destacan los eventos acontecidos entre los años 2005 y 2011: tres visitas oficiales de los ministros de defensa peruanos a China en 2005 y 2011; la visita del jefe del Estado Mayor del Ejército de Liberación Popular de la República Popular China, general Chen Bingde al Perú, en noviembre de 2010; y, la visita oficial del vicepresidente del Comité Militar Central de la República Popular China, general Guo Boxiong del 1 al 3 de noviembre de 2011.

Respecto de las visitas peruanas, cabe precisar que la primera se llevó a cabo del 8 al 17 de julio de 2005 por el exministro de Defensa, Roberto Chiabra, a invitación del ministro de Defensa de China, con la finalidad de realizar las coordinaciones necesarias para la suscripción de un convenio de cooperación técnico-militar<sup>27</sup>. La segunda visita realizada por el entonces ministro de defensa, Allan Wagner, tuvo lugar del 20 al 28 de agosto de 2007, en aceptación a la invitación del vicepresidente del Comité Central Militar de la República Popular

---

<sup>26</sup>En esta sección se realiza el recuento -que no pretende ser exhaustivo- de las visitas oficiales y reuniones sostenidas por autoridades y oficiales de alto nivel, así como de los instrumentos suscritos en materia de seguridad y defensa, según la información disponible recopilada.

<sup>27</sup>La autorización del viaje se dio con la Resolución Suprema N° 166-2005-PCM de fecha 07 de julio de 2005.

de China y ministro de Defensa, para fomentar las relaciones ya existentes entre las Fuerzas Armadas de ambos Estados<sup>28</sup>. La tercera visita se produjo del 1 al 8 de mayo de 2011, con el viaje del exministro de Defensa, Jaime Thorne a China, invitado también por el ministro de Defensa de ese país, para tratar asuntos relacionados a la defensa nacional<sup>29</sup>.

Por otra parte, la suscripción de instrumentos permite proporcionar un marco de cooperación a nivel intergubernamental e interinstitucional, con el establecimiento de las intenciones y compromisos de ambas partes. De acuerdo con los antecedentes documentales recabados, correspondientes a las últimas dos décadas, el 10 de diciembre de 2004, se celebró el Acuerdo entre el Ministerio de Defensa de la República del Perú y el Ministerio de Defensa Nacional de la República Popular de China sobre la Asistencia Militar Gratuita por China al Perú, por el que se proporcionó gratuitamente a la parte peruana una ayuda en materiales militares por 6 millones de yuanes de renminbi.

Años después, el 2 de noviembre de 2011, se firmaron dos instrumentos: el Acuerdo entre el Ministerio de Defensa de la República del Perú y el Ministerio de Defensa de la República Popular China sobre asistencia militar gratuita y el Memorándum de Entendimiento sobre el fortalecimiento de intercambio y cooperación militar entre el Ministerio de Defensa del Perú y el Ministerio de Defensa de China (Agencia Peruana de Noticias [Andina], 2 de noviembre de 2011), con ocasión de la visita del vicepresidente del Comité Militar Central chino. Posteriormente, el 18 de marzo de 2013, se suscribió el Protocolo entre el Ministerio de Defensa del Perú y el de China sobre asistencia militar gratuita por parte de China al Perú, por el que el gigante asiático brindó gratuitamente materiales militares (equipos de ingeniería) por un valor de USD 1.63 millones (Vera, 2014, p. 132). En noviembre de 2018, se suscribió un Memorando de Entendimiento entre la Universidad de Defensa Nacional de China y el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN), con miras a fortalecer los vínculos de cooperación, a través de pasantías e intercambios de docentes, funcionarios e investigadores (Centro de Altos Estudios Nacionales [CAEN], 30 de noviembre de 2018).

#### **4.3.2. Aspectos funcionales**

Progresivamente, debido al estrechamiento de los vínculos entre autoridades políticas y militares de alto nivel, y al establecimiento de un marco normativo específico, las modalidades de la cooperación militar sino-peruana se han pluralizado y adquirido cierta regularidad. Entre estas modalidades de cooperación

---

<sup>28</sup>El viaje del funcionario se autorizó mediante Resolución Suprema N° 142-2007-PCM de fecha 15 de agosto de 2007.

<sup>29</sup>Resolución Suprema N° 101-2011-PCM de fecha 20 de abril de 2011.

se pueden enumerar, las siguientes: (i) donaciones y ejercicios humanitarios conjuntos; (ii) instrucción militar, capacitación técnica e invitación a eventos (con gastos financiados); y, (iii) compra-venta de armas y equipos militares.

En cuanto al punto (i) referido a las donaciones, esta modalidad no es novedosa como ya se ha visto en el punto anterior. En 2008, China efectuó una contribución dineraria al Perú de USD 100.000 para el desminado humanitario que realiza el Ejército del Perú en la Cordillera del Cóndor. Asimismo, en julio de 2010, donó al Ejército del Perú un hospital de campaña valorizado en USD 2 millones, tres carpas con veinte camas cada una y una carpa de enfermeras, una unidad generadora de oxígeno, así como medicinas, material y equipos médicos (valorizados por USD 1 millón). En la ceremonia de entrega, el agregado militar naval y aéreo de la República Popular de China refirió que: “esta donación consolida una nueva etapa en las relaciones entre el Ejército de su país y el peruano” (Andina, 27 de julio de 2010). La primera parte de la donación incluyó la capacitación del personal peruano para el uso del hospital móvil por parte de una delegación china; mientras que la segunda parte consistió en un ejercicio humanitario combinado realizado del 24 al 29 de noviembre de 2010, al que se le denominó “Ángel de Paz 2010”. La acción conjunta se llevó a cabo en Villa María del Triunfo, con la participación de médicos de ambos países que atendieron a 4 mil pobladores en diversas especialidades médicas (Andina, 30 de noviembre de 2010).

Respecto de la modalidad (ii), específicamente, con relación a la instrucción militar, cabe destacar la oferta de cursos por el Instituto de Estudios en Defensa de la Universidad de Defensa Nacional de China. Entre los cursos ofrecidos, Ellis (2011, p. 15) menciona los siguientes:

**“Curso de Estado Mayor”:** (05) meses de duración. Participación regular de oficiales de México, Perú, Chile, Colombia y Uruguay).

**“Curso Estrategia Militar”:** 05 meses de duración. Participan oficiales del Ejército del Perú, la Marina y Fuerza Aérea chilena, entre otros.

**“Curso de Comando y Defensa Nacional”:** 10 meses de duración (dictado en inglés). Participan oficiales del Ejército del Perú, la Marina y Fuerza Aérea chilena, entre otros.

La oferta china de instrucción para el personal militar peruano contempla cursos de corta y larga duración. Entre los de corta duración, además de los mencionados por Ellis (2011), se encuentran el Curso de Seguridad Militar y Comando dictado en la Universidad de Defensa Nacional de China, con una duración aproximada de cuatro meses<sup>30</sup>. Los cursos y programas de larga dura-

<sup>30</sup> De acuerdo con la revisión realizada a las autorizaciones de viaje publicadas en el Diario Oficial El Peruano, personal militar del Ejército del Perú ha asistido a estos cursos.

ción —que comprenden alrededor de diez meses—, incluyen también, el Curso de Comando y Estado Mayor —que se realiza en la Escuela Superior de Guerra de la República Popular de China—, el Programa de Comando y Estado Mayor del Ejército, el Programa Básico de Comando de Infantería, el Programa de Comando Básico para Operaciones Especiales y Reconocimiento, el Programa de Defensa y Estudios Estratégicos y el Programa del Idioma Chino<sup>31</sup>.

Asimismo, en el marco de la Convención de la Organización Asia Pacífico para la Cooperación Espacial (APSCO), suscrita por el Perú el 28 de octubre de 2005<sup>32</sup>, China cursó invitaciones al Ministerio de Defensa del Perú, para que personal de la Fuerza Aérea del Perú y de la Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial (CONIDA) participen en la convocatoria de becas para programas de maestría de dos años de duración.

Igualmente, existe recurrencia en el intercambio de visitas de personal militar de ambos países. Entre las visitas recibidas por el Perú destacan, la visita oficial de una delegación de la Academia de Ciencias Militares del Ejército Popular de Liberación de China dentro del programa de actividades bilaterales (del 5 al 9 de enero de 2007); la llegada de oficiales (que se encuentran ejerciendo funciones de comando de unidades terrestres, navales y aéreas) del Ejército de Liberación Popular de China, para visitar oficialmente unidades militares del Perú y entrevistarse con sus pares, con el fin de intercambiar experiencias sobre organización, entrenamiento, educación e instrucción, de las correspondientes fuerzas, así como, estrechar lazos de cooperación y apoyo (del 4 al 8 de julio de 2007); la visita protocolar al ministro de Defensa del Perú y reuniones con altas autoridades del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, con el objeto de tratar temas de cooperación en el ámbito de la defensa nacional (del 19 al 20 de agosto de 2011); el ingreso al Perú de un grupo de militares chino para realizar los trabajos preparativos relacionados a la visita del Buque Hospital Arca de la Paz, que arribó en diciembre de 2015, así como visitar instalaciones de la Marina de Guerra del Perú (del 8 al 10 de noviembre de 2015); y, la visita de la delegación militar de la UND al CAEN, a fin de intercambiar experiencias sobre modernización y desarrollo de la educación de las Fuerzas Armadas de ambos países (mayo de 2019) (CAEN, 2019).

---

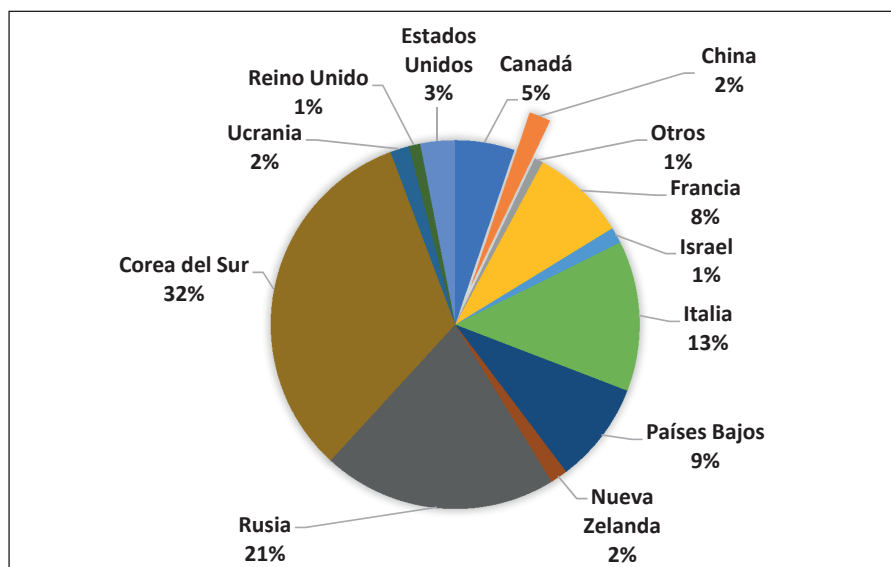
<sup>31</sup> Véase por ejemplo, la Resolución Ministerial N° 1108-2018-DE/SG de fecha 28 de agosto de 2018.

<sup>32</sup> Cabe precisar que el Perú es el único país latinoamericano con membresía en esta organización intergubernamental, que funge de mecanismo de cooperación de países en desarrollo para el uso del espacio con fines pacíficos como motor de desarrollo. Su sede se encuentra en Beijing y cuenta con otros siete miembros: China, Bangladesh, Irán, Mongolia, Pakistán, Tailandia y Turquía. Así también, Indonesia es un Estado signatario y México actúa como Estado observador.

Así también, personal peruano ha viajado a China para asistir a eventos en materia de seguridad y defensa, como por ejemplo, al Simposio de Amistad y Cooperación Sino-Latinoamericana, Simposio de Altos Oficiales Latinoamericanos, Simposio Internacional de “La Paz de la Cuenca Asia Pacífico y el Desarrollo Pacífico de China”, entre otras conferencias.

Por otra parte, con respecto al punto (iii), el Perú ha mostrado una posición abierta a adquirir armamento y equipos militares de procedencia diversa (Gráfico 5), con el propósito de que su capacidad militar no quede atada a la dependencia de unos pocos proveedores. No obstante, las compras que ha efectuado a la Federación Rusa y Corea del Sur acumulan más del 53% del total adquirido. La concentración en el caso ruso responde a la concurrencia de dos condiciones: “(...) la familiaridad que el personal desarrolla con el material y el menor costo de la repotenciación, en comparación con la compra de nuevos bienes” (Adins y Rooney, 2019, p. 184). Mientras que en el caso coreano, las compras realizadas se inscriben en la marcada tendencia de preferencia por el fortalecimiento transversal de relaciones bilaterales con dicho país asiático, que se evidenció en la política exterior peruana durante el gobierno del expresidente Ollanta Humala.

**Gráfico 5**  
**Distribución de adquisiciones militares del Perú por país de origen**  
**2013-2020<sup>33</sup>**



Fuente: SIPRI, 2021. Elaboración propia.

<sup>33</sup> Se tomó como año de partida el 2013 por el hito de la “Asociación Estratégica Integral” entre ambos países.

Como se aprecia en el Gráfico 5, China ha proveído solo el 2% del total comprado entre 2013 y 2020. En los cincuenta años de relaciones diplomáticas formales, el Perú ha adquirido *major weapons* a la potencia asiática en cinco oportunidades, por la suma aproximada de USD 27 millones (véase Cuadro 6).

**Cuadro 6**  
**Adquisiciones de armamento del Perú a China**  
**1971-2020**

Años	Adquisiciones	Monto (millones USD)
1991-1992	(06) Aviones ligeros Y-12 ac	12
2009	(15) Portable SAM (misiles tierra-aire) FN-6	1
2010	(10) Portable SAM (misiles tierra-aire) QW-11	1
2015	(27) Type-90 122mm (lanzacohetes múltiple autopropulsados)	13
Total		27

Fuente: SIPRI, 2021. Elaboración propia.

Estos datos muestran que la compra-venta de armamento constituye el elemento más exiguo de la relación sino-peruana, en el ámbito de seguridad y defensa. Aunque el Perú ha diversificado a los países proveedores, esto no conllevó un viraje hacia la oferta china<sup>34</sup>; pese a que, como se ha visto en este apartado, los intercambios, visitas y cooperación técnico-militar se han incrementado.

La experiencia más cercana a una compra mayúscula aconteció en 2009, cuando el Perú estuvo muy cerca de ser la primera nación en América Latina en adquirir vehículos blindados chinos, pero finalmente esto no se concretó. La compra fue cancelada por el Ministerio de Defensa, con el argumento de que los recursos serían destinados a la lucha contra el narcoterrorismo en la zona del VRAEM; aunque la prensa interna expuso el resto de implicancias de la historia.

La publicación de Ángel Páez (13 de abril de 2013) refiere que la Inspectoría General del Ministerio de Defensa reportó a la Contraloría General de la República presuntas irregularidades en el internamiento de los cinco tanques MBT-

<sup>34</sup> Empresas chinas como Xinshidai Company han cursado invitaciones a las Fuerzas Armadas para la visita de instalaciones en China (con los gastos cubiertos), con el propósito de que la parte peruana pueda inspeccionar productos militares.

2000 enviados por China y que desfilaron en Lima el 8 de diciembre de 2009, en el marco del proceso de negociación para la compra de estos vehículos de combate blindados que, para ese momento, parecía un hecho, por las propias declaraciones favorables vertidas por el expresidente García.

Tras la publicación del diario La República sobre inconvenientes con la autorización para que China pueda vender al Perú los tanques MBT-2000 con tecnología ucraniana, el Ministerio de Defensa peruano congeló la transacción con el argumento ya mencionado. Según la investigación de la Inspectoría General del Ministerio de Defensa, esto ocasionó un fuerte *impasse* con la contraparte china, en tanto se negó a la devolución de los cinco tanques, porque la compra ya estaba comprometida y contaba, inclusive, con el consentimiento verbal del exmandatario.

Después de haber sido almacenados por dos años fueron devueltos por el Perú en julio de 2011, solventando la totalidad de los gastos. Entre las irregularidades que empañaron el proceso, la Inspectoría recogió que los tanques MBT-2000 no correspondían con las características establecidas por el Ejército del Perú, toda vez que las unidades que cumplían con las especificaciones técnicas eran el T-90S ruso, el Oplot ucraniano y el Leopard 2A6 alemán. La publicación de Páez (13 de abril de 2013) cita la aseveración de un general del Ejército en retiro que participó de este proceso y prefirió el anonimato: “No era el tanque que el Ejército necesitaba, pero se escogió el MBT-2000 por decisión política”.

El relato de este hecho que trasluce las dificultades que se han presentado previamente, para concretar adquisiciones con China persigue plantear las siguientes reflexiones: (i) la construcción de la agenda militar no obedece a intereses de carácter estrictamente político, en tanto que la compra de armamento responde a criterios técnicos; de modo que la “politización” de la agenda técnico-militar en la relación bilateral resulta contraproducente para los intereses que busca satisfacer el país adquiriente, en este caso, el Perú; y, (ii) la aprehensión de la cultura y el conocimiento del “otro” constituye un factor determinante para reducir el riesgo de afectación de otros aspectos funcionales con avances positivos —como la capacitación y los intercambios de personal militar—, ante la eventualidad de entendimientos equívocos, como el acaecido en 2009 con la compra fallida de los tanques MBT-2000; por ejemplo, una particularidad relevante a tener en cuenta es que “[...] China tiene como política de venta de armas, que solo vende a otros Estados armas y sistemas de armas de carácter defensivo y no ofensivo, esta es una restricción autoimpuesta según el Crnel. Zhou Guiyin de la Embajada de China en Perú” (Vera, 2014, p. 138).

Si bien el despliegue de la diplomacia militar China en América Latina se ha incrementado progresivamente en el siglo XXI,<sup>35</sup> la intensidad de las interacciones en este ámbito muestra que el énfasis se concentra en la región asiática y del Asia Pacífico —sus principales contrapartes son Rusia, Pakistán, EE.UU., Tailandia, Australia, Singapur, Vietnam, Nueva Zelanda, India e Indonesia—. En esa línea, la asertividad de China en la agenda de seguridad y defensa se focaliza en la región asiática, lo cual se condice con sus prioridades de política exterior (Saunders, 2020). Tomando en consideración sus capacidades militares relativas frente al poderío de EE.UU. e incluso Rusia, a nivel global, China ha mostrado una posición cauta, focalizando sus esfuerzos en la instrumentalización de la cooperación en seguridad para ganar apoyo internacional, sin dejar de aprovechar los espacios para ampliar y diversificar sus relaciones bilaterales. En consonancia con Jenne (2020): “In its quest for global influence, political and security cooperation serves as an instrument to gain support for the PRC’s international standing and its security priorities” (p. 3).

Dicho esto, la dinámica de relacionamiento entre el Perú y China puede ser comprendida desde la perspectiva constructivista. China se autopercebe como una potencia global en ascenso, por lo que impulsa la agenda política, económico-comercial y militar; en tanto el Perú es visto, junto a otros países de la región, como potencial mercado para la provisión de armamento, proveedor de recursos naturales y consumidor de su industria, bajo un esquema de comercio interindustrial.

Mientras que en el caso del Perú, la construcción de su identidad ha estado determinada por la primacía de la estructura sobre el agente. Desde los años noventa, en que se adopta el paradigma económico, las normas y valores que lo constituyen han sido internalizadas por el Perú como elemento estructurante de su política exterior, consolidando su autopercepción de “país occidental”. Ya en el presente siglo, el Perú se autopercebe como un país “competidor” que busca el acceso preferente a nuevos mercados, para lograr la diversificación de sus socios comerciales, incrementar su participación en el comercio internacional y captar inversión extranjera directa. A partir de tales objetivos, el Perú asumió una posición proactiva, proponiendo a China la firma de un acuerdo de libre comercio, priorizando así, las relaciones económico-comerciales. Posteriormente, el relacionamiento se ha fortalecido con la ampliación de la agenda política, a través de la Asociación Estratégica Integral, el flujo de cooperación técnica internacional, y en menor medida la cooperación militar, que si bien se ha incrementado a través del número de visitas oficiales, donaciones e instrucción militar, en términos relativos no logra descollar

---

<sup>35</sup> De acuerdo con Deare (2020, p. 12), China prácticamente no vendía armas a América Latina antes de 2005.

significativamente, sobre todo, en lo que respecta a la compra de armas y equipos militares.

En ese orden de ideas, la cooperación en materia de seguridad y defensa entre ambos países presenta ciertas limitaciones de carácter estructural. El Perú tradicionalmente ha mantenido una fluida relación en este ámbito con EE.UU.; no obstante, como se ha desarrollado en el presente documento, China es percibida por la potencia hemisférica, como una potencia revisionista y desafiante a las normas y valores del “orden internacional liberal”. En ese entendimiento, para el Perú, la cooperación militar con China constituye una agenda crítica y sensible, por lo que ha procurado aprovechar la proactividad china sin comprometer su identidad de “país occidental”, sus relaciones con EE.UU., así como los valores y normas que estructuran su política exterior y actuación internacional.

Al respecto, Saunders (2020, p. 203) asevera que el aumento del volumen de actividades diplomáticas del Ejército Popular de Liberación de China (EPL) no necesariamente se traduce en “influencia”, puesto que están sujetas a ciertas limitaciones: (i) la diplomacia militar china está limitada por las actividades que las contrapartes están dispuestas y pueden hacer con el EPL; (ii) la creciente asertividad de China en el escenario internacional podría reducir la disposición de algunos militares para interactuar con el EPL; (iii) la cultura china enfatiza en la forma sobre el contenido, por lo que es reacia a acuerdos vinculantes; (iv) la dificultad de construir fuertes lazos personales o institucionales con contrapartes extranjeras, debido a que sus interlocutores no están facultados a negociar o compartir sus puntos de vista reales; (v) a consecuencia de la desconfianza, gran parte de la actividad diplomática militar de China consiste en intercambios formales de reuniones de alto nivel, escalas ocasionales en puertos navales y ejercicios militares programados simples, centrados en cuestiones de seguridad no tradicionales.

Como se aprecia, la dinámica de la cooperación en materia de seguridad y defensa entre el Perú y China se encuadra en las limitaciones aludidas por Saunders (2020), lo cual permite concluir que, aunque cuantitativamente las cifras muestran un incremento en el número de actividades realizadas, cualitativamente, no se evidencia una profundización de la agenda. Tal como se mostró en el Cuadro 1, el Perú presenta un total de 13 actividades realizadas entre 2003-2016 con dos (2) visitas a puertos navales y once (11) reuniones de alto nivel; cifras relativamente menores a las que presentan Chile (37), Brasil (35), Argentina (22) y Ecuador (14).

## 5. Conclusiones

China se muestra cada vez más asertiva en el escenario internacional, lo cual se inscribe en su estrategia de ascenso global. EE.UU., por su parte, no ha encontrado la fórmula para contener el acelerado escalamiento chino, ni tampoco para fortalecer su posición de “potencia hegemónica”. En los últimos años, ambos países se han involucrado en un vaivén de tensiones en un esquema de “competencia estratégica”, por causas diversas como la reciente “guerra comercial” y el actual COVID-19.

A todo esto, EE.UU. ha categorizado a China dentro del listado de principales amenazas a su seguridad y por ende, a la seguridad del hemisferio occidental. Washington sostiene que China propaga su influencia en el sistema internacional promoviendo normas que favorecen su modelo de sistema político autoritario, fortaleciendo sus capacidades tecnológicas, y en la coyuntura del COVID-19, promocionando su éxito en la contención de la pandemia y la “diplomacia de las vacunas”. Como se ha visto, según las declaraciones del jefe del Comando Sur de los Estados Unidos, esta perspectiva es compartida a los países del vecindario (incluido el Perú), enfatizando que el relacionamiento con China implica “obviar” aspectos como el carácter predatorio de las actividades extractivas chinas, las acciones de corrupción y los abusos de derechos humanos en su territorio.

China, por el otro lado, cuestiona la hegemonía estadounidense y modula su asertividad en agendas sensibles como la de cooperación militar, particularmente, en regiones bajo la influencia estadounidense como América Latina. Esta posición se evidencia en el rol que ha asumido China en la crisis venezolana, en la que si bien apoya al régimen de Maduro, a través del otorgamiento de créditos sin condicionalidad política y pagaderos con materias primas, no ha recurrido a un discurso confrontacional, como ocurre por ejemplo con Rusia.

En ese contexto internacional, en el presente capítulo se ha revisado la dinámica de relacionamiento entre el Perú y China bajo un enfoque multidimensional. Para ello, se ha partido de la premisa que el fortalecimiento de las relaciones bilaterales, sustentado en los vínculos, mecanismos e instrumentos establecidos entre ambos socios desde los noventa y que alcanzó una mayor complejidad “nominal” con el estatus de Asociación Estratégica Integral en 2013, y cuyos resultados más evidentes y representativos se manifiestan en la posición de China como primer socio comercial y el segundo lugar que ocupa el Perú como destino de las inversiones chinas en América Latina, han generado un efecto *spill over* hacia la agenda bilateral en materia de seguridad y defensa.

En esa línea, tras la revisión de los aspectos institucionales/normativos (visitas oficiales de alto nivel e instrumentos suscritos) y funcionales (donaciones,

ejercicios humanitarios conjuntos, instrucción militar, y compra-venta de armas y equipos militares), que han dotado de forma y contenido a las relaciones de cooperación en seguridad y defensa entre ambos países, se arriba a la conclusión que si bien los intercambios, visitas y cooperación técnico-militar se han incrementado en las últimas dos décadas como parte de la proyección global de China, los datos muestran que la compra-venta de armamento constituye el elemento más exiguo. Aunque el Perú ha diversificado a los países proveedores (como ha ocurrido con Corea del Sur), esto no condujo a un viraje hacia la oferta china.

Finalmente, a partir del marco conceptual planteado, la relativa profundidad de la agenda bilateral de cooperación en materia de seguridad y defensa, comparada con la experimentada por otros países sudamericanos, se encuadra en las limitaciones aludidas por Saunders (2020). Bajo la autopercepción de “país occidental”, en lo que va del siglo, el Perú ha asumido una posición proactiva en el ámbito económico-comercial y ha mostrado su disposición a diversificar la agenda hacia temas no sensibles, en el marco de la Asociación Estratégica Integral establecida en 2013. En esa línea, si bien la cooperación bilateral en seguridad y defensa se ha incrementado no resulta particularmente representativa; de forma análoga ocurre con la agenda política y diplomática, en la que no se evidencia la “influencia” de China en el Perú.

Bajo la comprensión planteada, un viraje sustancial de la tendencia seguida en la construcción y dinamismo de la relación entre el Perú y China implicaría la des-internalización de los valores, normas y principios que han dado forma y contenido a la identidad del Perú como “país occidental”, lo cual, en la actual coyuntura de la política doméstica podría configurarse como una posibilidad próxima...

## Referencias bibliográficas

- Adins, S., y Rooney, M. (2019). *Las relaciones entre el Perú y Rusia. Revisión e interpretación desde las relaciones internacionales. Serie Política Exterior Peruana*. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Fundación Konrad Adenauer (KAS-Perú). <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/166581>
- Agencia Peruana de Cooperación Internacional [APCI]. (2014). *Situación y Tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2011-2014*. [http://portal.apci.gob.pe/gestion/Attach/Situacion\\_y\\_Tendencias/Situacion\\_y\\_Tendencia\\_2011\\_2014.pdf](http://portal.apci.gob.pe/gestion/Attach/Situacion_y_Tendencias/Situacion_y_Tendencia_2011_2014.pdf)
- Agencia Peruana de Cooperación Internacional [APCI]. (2018). *Situación y Tendencias de la Cooperación Técnica Internacional*. <http://portal.apci.gob.pe/index.php/biblioteca-digital/situacion-y-tendencias-de-la-cooperacion-internacional>
- Agencia Peruana de Noticias [Andina]. (2 de noviembre de 2011). *Perú fortalece lazos de amistad y cooperación militar con República Popular China*. <https://andina.pe/agencia/noticia-peru-fortalece-lazos-amistad-y-cooperacion-militar-republica-popular-china-384779.aspx>
- Agencia Peruana de Noticias [Andina]. (13 de noviembre de 2009). *Presidentes del Perú y China sostuvieron reunión bilateral en Singapur*. <https://andina.pe/agencia/noticia-presidentes-del-peru-y-china-sostuvieron-reunion-bilateral-singapur-264034.aspx>
- Agencia Peruana de Noticias [Andina]. (19 de marzo de 2008). *Desarrollo del Perú está vinculado a China, afirma presidente García*. <https://andina.pe/agencia/noticia-desarrollo-del-peru-esta-vinculado-a-china-afirma-presidente-garcia-166205.aspx>
- Agencia Peruana de Noticias [Andina]. (27 de julio de 2010). *República Popular China entregó donación de hospital de campaña al Ejército Peruano*. <https://andina.pe/agencia/noticia-republica-popular-china-entrego-donacion-hospital-campana-al-ejercito-peruano-308505.aspx>
- Agencia Peruana de Noticias [Andina]. (30 de noviembre de 2010). *Ejércitos de Perú y China concluyen operación de acción humanitaria conjunta en Lima*. <https://andina.pe/agencia/noticia-ejercitos-peru-y-china-concluyen-operacion-accion-humanitaria-conjunta-lima-330446.aspx>

- Agencia Peruana de Noticias [Andina]. (24 de septiembre de 2016). *Proyectos integrales atraerían más inversiones de China*. <https://andina.pe/agencia/noticia-proyectos-integrales-atraerian-mas-inversiones-china-632429.aspx>
- Allen, K., Saunders, P. y Chen, J. (2017). *Chinese Military Diplomacy 2003-2016*. National Defense University Press.
- América Economía. (6 de abril de 2013). *China y Perú firman once acuerdos de cooperación*. <https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/comercio/china-y-peru-firman-once-acuerdos-de-cooperacion-0>
- American Enterprise Institute [AEI]. (2021). *China Global Investment Tracker*. <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>
- Aquino, C. y Osterloh, M.I. (2017). Asociación estratégica integral de China y el Perú en términos económicos. En J.C. Capuñay y Tang Minxin (Red. en Jefe). *Perú-China: Dos orillas de un mismo océano, dos pueblos y una sola amistad* (pp. 182-221). Mianyang: Universidad de Ciencia y Tecnología del Suroeste de China y Embajada del Perú en China.
- Astákov, E.M. (2019) Lecciones de la crisis venezolana. *Iberoamérica*, 2, 84-103.
- BBC New Mundo. (31 de mayo de 2021). Perú duplica las muertes por covid-19 tras una revisión de cifras y se convierte en el país con la mayor tasa de mortalidad per cápita del mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57310960>
- Berríos, R. (2003) El Perú y la República Popular de China: otro puente de entrada a Asia. *Agenda Internacional*, 9(18), 145-160. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/8251>
- Biden, J. (2021). *Interim National Security Strategic Guidance. Renewing America's Advantages Interim National Security Strategic Guidance*. The White House. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>
- Centro de Altos Estudios Nacionales [CAEN]. (30 de noviembre de 2018) *Firma de Memorandum de Entendimiento entre la Universidad Nacional de Defensa de la República Popular China y el Centro de Altos Estudios Nacionales – Escuela de Posgrado*. <https://www.caen.edu.pe/wordpress/noticias/firma-de-memorandum-de-entendimiento-entre-la-universidad-nacional-de-defensa-de-la-republica-popular-china-y-el-centro-de-altos-estudios-nacionales-escuela-de-posgrado-2/>

- Centro de Altos Estudios Nacionales [CAEN]. (2019). Visita de la Delegación Militar de la Universidad de Defensa Nacional (UND) de la República Popular China al CAEN. <https://www.caen.edu.pe/wordpress/visita-de-la-delegacion-militar-de-la-universidad-de-defensa-nacional-und-de-la-republica-popular-china-al-caen-epg/>
- Capuñay, J. (11 de enero de 2020). Iniciativa de una franja y una ruta. *Diario Oficial El Peruano*. <https://elperuano.pe/noticia/88497-iniciativa-de-una-franja-y-una-ruta>
- CEPAL. (2021). COVID-19 Observatory in Latin America and the Caribbean. Economic and social impact. <https://cepalstat-prod.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html?country=PER&theme=9>
- Chan, J. (2019). Los nueve años del TLC Perú-China. Su negociación y resultados. *Agenda Internacional*, 26(37), 89-117. <https://doi.org/10.18800/agenda.201901.003>
- Contraloría General de la República [CGR]. (2021). *Control de la pandemia por la COVID-19*. Informe de gestión del control gubernamental en la Emergencia Sanitaria a los 365 días. [https://doc.contraloria.gob.pe/documentos/CONTROL\\_EN\\_LA\\_PANDEMIA\\_POR\\_LA\\_COVID-19.pdf](https://doc.contraloria.gob.pe/documentos/CONTROL_EN_LA_PANDEMIA_POR_LA_COVID-19.pdf)
- Cué Barberena, F. (13 de mayo de 2021). Venezuela da pequeños pasos hacia el diálogo entre el Gobierno y la oposición. *France 24*. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210513-venezuela-dialogo-gobierno-oposicion-maduro-gauido>
- Deare, C. (2020). *Latin America 2020: Challenges to U.S. National Security Interests*. National Defense University Press. <https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/strat-monograph/latin-america-2020.pdf>
- Debusmann, B. (21 de abril de 2021). In battle with US, China seeks economic opportunities across Latin America. *La Política Online*. <https://www.lapoliticaonline.com.mx/nota/135901-in-battle-with-u/>
- Derecho, Ambiente y Recursos Naturales [DAR]. (2018). *Memorándum de Entendimiento Perú-China. Geopolítica china y recursos naturales en el Perú*. [http://dar.org.pe/archivos/MDE\\_peru\\_china.pdf](http://dar.org.pe/archivos/MDE_peru_china.pdf)
- Diario Oficial El Peruano. (19 de mayo de 2020). Xi Jinping promete convertir vacuna en un bien público. <https://elperuano.pe/noticia/96050-xi-jinping-promete-convertir-vacuna-en-un-bien-publico>

- Diario Oficial El Peruano. (22 de enero de 2021). República Popular China dona al Minsa miles de implementos de protección contra el covid-19. <https://elperuano.pe/noticia/113935-republica-popular-china-dona-al-minsa-miles-de-implementos-de-proteccion-contra-el-covid-19>
- Deustche Welle [DW]. (12 de noviembre de 2020). UE extiende por un año sanciones a Venezuela. <https://www.dw.com/es/ue-extiende-por-una%C3%B1o-sanciones-a-venezuela/a-55580162>
- El Economista. (12 de febrero de 2020). Uruguay abandonará a México en el Mecanismo de Montevideo. <https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/Uruguay-abandonara-a-Mexico-en-el-Mecanismo-de-Montevideo-20200212-0146.html>
- Ellis, E. (2011). Compromiso militar chino-latinoamericano, buena voluntad, buenos negocios y posición estratégica. Instituto de Estudios Estratégicos (SSI de la Escuela de Guerra del US Army).
- Embajada de la República Popular China en la República del Perú. (15 de junio de 2004). *Presidentes de China y el Perú se reúnen en Bangkok*. <http://www.embajadachina.org.pe/esp/zbgx/t135202.htm>
- Embajada de la República Popular China en la República del Perú. (4 de junio de 2005). *Conversación entre Hu Hintao y el Presidente Peruano Toledo*. <http://www.embajadachina.org.pe/esp/zbgx/t199831.htm>
- Embajada de la República Popular China en la República del Perú. (7 de marzo de 2020). China ofrece una donación de reactivos para realizar las pruebas rápidas para el diagnóstico de coronavirus (Covid-19) al Ministerio de Salud del Perú. <http://www.embajadachina.org.pe/esp/sghd/t1753222.htm>
- Fairlie, A. (2015). China potencia económica y comercial: una mirada desde el Perú. *Agenda Internacional*, 22(33), 55-80. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/13847>
- Faller, C. (16 de marzo de 2021). *Statement of Admiral Craig S. Faller Commander, United States Southern Command. Before the 117<sup>th</sup> Congress Senate Armed Services Committee*. [https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM%202021%20Posture%20Statement\\_FINAL.pdf?ver=qVZdqBYBi\\_rPgtL2LzDkg%3D%3D](https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM%202021%20Posture%20Statement_FINAL.pdf?ver=qVZdqBYBi_rPgtL2LzDkg%3D%3D)
- Finnemore, M. y Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52(4), 887-917

- Flockhart, T. (2016). Constructivism and foreign policy. En S. Smith, A. Hadfield y T. Dunne (Eds.), *Foreign Policy, Theories, Actors, Cases*. 3. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198708902.003.0004>
- Foro China-CELAC. (22 de noviembre de 2016). *Xi Jinping sostiene conversación con su homólogo peruano Kuczynski. Jefes de Estado acuerdan promover mejor y más rápido desarrollo de Asociación Estratégica Integral China-Perú*. [http://www.chinacelacforum.org/esp/zyxw\\_2/t1418629.htm](http://www.chinacelacforum.org/esp/zyxw_2/t1418629.htm)
- Gallagher, K. y Myers, M. (2021). *China-Latin America Finance Database*. The Dialogue. [https://www.thedialogue.org/map\\_list/](https://www.thedialogue.org/map_list/)
- Hale, T., Angrist, N., Goldszmidt, R., Kira, B., Petherick, A., Phillips, T., Webster, S., Cameron-Blake, E., Hallas, L., Majumdar, S. y Tatlow, H. (2021). *A global panel database of pandemic policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker)*. Nature Human Behaviour. <https://ourworldindata.org/policy-responses-covid>
- Hirst, M., Luján, C., Romero, C. y Tokatlián, J.G. (2019). *Paz y Seguridad Venezuela. Hacia una solución política y pacífica*. Friedrich Ebert Stiftung. [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/Venezuela-\\_Paz\\_y\\_Seguridad.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/Venezuela-_Paz_y_Seguridad.pdf)
- Hirst, M., Luján, C., Romero, C. y Tokatlián, J.G. (2020). *La internacionalización de la crisis en Venezuela*. Friedrich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/nuso/16444.pdf>
- Hopf, T. (1998). The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security*, 23(1), 171-200.
- Li, Q. y Ye, M. (2019). China's emerging partnership network: what, who, where, when and why. *International Trade, Politics and Development*, 3(2), 66-81.
- Malacalza, B. y Hirst, M. (2020) ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus. *Nueva Sociedad*, 287. <https://nuso.org/articulo/podra-reinventarse-el-multilateralismo/>
- Office of the Director of National Intelligence U.S. (9 de abril de 2021). *Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community*. <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2021-Unclassified-Report.pdf>
- Schechoni, L. y Malamud, A. (2021). Sobre la creciente irrelevancia de América Latina. *Nueva Sociedad*, 291, <https://nuso.org/articulo/sobre-la-creciente-irrelevancia-de-america-latina/>

- Malamud, C. y Nuñez, R. (25 de febrero de 2019). La crisis en Venezuela y el tablero geopolítico internacional. *ARI 24/2019*. Real Instituto Elcano. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari25-2019-malamud-nunez-crisis-venezuela-tablero-geopolitico-internacional](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari25-2019-malamud-nunez-crisis-venezuela-tablero-geopolitico-internacional)
- Manetto, F. (14 de agosto de 2021). Una agenda de siete puntos y la urgencia de acuerdos humanitarios: Venezuela inicia la negociación en México. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2021-08-14/una-agenda-de-siete-puntos-y-la-urgencia-de-acuerdos-humanitarios-venezuela-inicia-la-negociacion-en-mexico.html?outputType=amp>
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo [MINCETUR]. (21 de junio de 2019). *TLC Perú-China: concluye segunda ronda para la optimización de acuerdo comercial*. <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/noticias/29673-tlc-peru-china-concluye-segunda-ronda-para-la-optimizacion-de-acuerdo-comercial>
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo [MINCETUR]. (2021a). Acuerdos Comerciales del Perú. TLC Perú-China. [http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En\\_Vigencia/China/Sobre\\_Acuerdo.html](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/China/Sobre_Acuerdo.html)
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo [MINCETUR]. (2021b). *Reporte de Comercio Bilateral Perú-China Anual 2020*. <https://www.mincetur.gob.pe/comercio-exterior/reportes-estadisticos/reportes-de-comercio/reportes-de-comercio-bilateral/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE]. (2011). *Memoria Institucional de julio de 2006 a julio de 2011*. <http://transparencia.rree.gob.pe/index.php/2-planeamiento-y-organizacion/2-5-memoria-institucional/8021-1-memoria-institucional-de-jose-antonio-garcia-belaunde-2006-2011>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE]. (2013). *Memoria Institucional del 28 de julio de 2011 al 15 de mayo de 2013*. <http://transparencia.rree.gob.pe/index.php/2-planeamiento-y-organizacion/2-5-memoria-institucional/8020-2-memoria-institucional-de-rafael-roncagliolo-orboso-2011-2013>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. (24 de noviembre de 2008). *Comunicado Conjunto de Prensa entre la República Popular China y la República del Perú*. <https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/zyjh/t523486.shtml>

- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. (30 de abril de 2020). *Presidente Xi Jinping habla por teléfono con presidente de Perú Martín Vizcarra*. <https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjb/zjzg/ldmzs/xwlb/t1775706.shtml>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. (29 de mayo de 2020). *Xi Jinping y presidente peruano Martín Vizcarra intercambian cartas sobre cooperación para combatir COVID-19*. <https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1784573.shtml>
- Myers, M. (2021). *China-Latin America Commercial Loans Tracker*. The Dialogue. [https://www.thedialogue.org/map\\_list/](https://www.thedialogue.org/map_list/)
- Novak, F. y Namihas, S. (2017). *La inserción de China en ALC y el Perú. Impacto en la relación con la UE*. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la PUCP y Fundación Konrad Adenauer (KAS Perú). <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/110898>
- Novak, F. y Namihas, S. (2020). *El bicentenario de la política exterior peruana y su proyección en un mundo de cambios*. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la PUCP y Fundación Konrad Adenauer (KAS Perú). <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/173500>
- Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China. (2019). *China's National Defense in the New Era*. [http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content\\_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html](http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html)
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (s.f.). *United Nations Digital Library*. <https://digitallibrary.un.org/search?ln=en&cc=Voting+Data>
- Páez, A. (13 de abril de 2013) *Contraloría investiga las compras secretas del gobierno aprista*. La República. <https://larepublica.pe/politica/704250-contraloria-investiga-las-compras-secretas-del-gobierno-aprista/?ref=lre>
- Papaleo, C. (28 de enero de 2021). *Sanciones: "Occidente perdió a Venezuela"*. DW - Deutsche Welle. <https://www.dw.com/es/sanciones-occidente-perdi%C3%B3-a-venezuela/a-56372349>
- Presidencia de la República del Perú. (10 de noviembre de 2017). *Jinping a Kuczynski: "Estoy dispuesto a seguir trabajando con usted"*. <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/noticias/8351-jinping-a-kuczynski-estoy-dispuesto-a-seguir-trabajando-junto-a-usted>

- Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo [PRONABEC]. (2019). *Memoria Institucional 2019*. <https://www.gob.pe/institucion/pronabec/informes-publicaciones/1898611-memoria-anual-del-pronabec-2019>
- ProInversión - Agencia de Promoción de la Inversión Privada (2021) Saldo de Inversión Extranjera Directa por País de Domicilio y Sector de Destino - a diciembre 2020 (Millones de US\$) <https://www.proinversion.gob.pe/modulos/jer/PlantillaPopUp.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=5975>
- Rooney, M. (2019). China en Sudamérica: el componente financiero de una relación en ascenso. En Alcalde, J., Guerra-Barón, A. y Méndez, A. *La conexión china en la política exterior del Perú en el siglo XXI* (pp. 229-252). LSE Global South Unit, Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) y Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/166697>
- Sanborn, C. y Torres, V. (2013). *La economía china y las industrias extractivas: Desafíos para el Perú*. CooperAcción/Universidad Pacífico.
- Saunders, P. (2020). China's Global Military-Security Interactions. En D. Shambaugh. (Ed.), *China & the World*. Oxford University Press.
- Serrano Moreno, J.E., Teliás, D. y Urdinez, F. (2020). Deconstructing the Belt and Road Initiative in Latin America. *Asian Education and Development Studies*, 10(3), 337-347. <https://doi.org/10.1108/AEDS-01-2020-0021>
- Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI]. (2021). Importer/Exporter TIV Tables. [https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade\\_register.php](https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php)
- Tcheyan, L. y Bresnick, S. (20 de agosto de 2020). *Reciprocity Is a Tool, not a Strategy, Against China*. <https://foreignpolicy.com/2020/08/20/china-reciprocity-trump-tit-for-tat-strategy-trade-war/>
- The Dialogue. (21 de junio de 2021). *Shifter: Cooperación de Estados Unidos con América Latina contra la pandemia debe estar en la agenda de Biden*. <https://www.thedialogue.org/analysis/shifter-cooperacion-de-estados-unidos-con-america-latina-contra-la-pandemia-debe-estar-en-la-agenda-de-biden/>
- Vera, W. (2014). El acercamiento de la República Popular China al Perú y sus implicancias en la seguridad y defensa nacional dentro del ámbito de la

Marina de Guerra del Perú [tesis de máster, Escuela Superior de Guerra Naval del Perú].

Wise, C. (2020). *Dragonomics: How Latin America Is Maximizing (or Missing Out on) China's International Development Strategy*. Yale University Press.

# Socios pero no Aliados. Teoría de roles en las relaciones entre China y Chile en el contexto global

Jaime Baeza Freer\*

María Cristina Escudero Illanes\*\*

---

## 1. Introducción

Pareciera ser que la región de América Latina y, particularmente, Sudamérica se percibe más en la periferia de las decisiones globales. En este sentido, lo anterior daría cuenta que las políticas exteriores y lo que ocurre en cada uno de los países de la región tiene poca importancia en la escena global. En este contexto, la pandemia de Coronavirus solo aumentó la marginalidad de una región que no tiene grandes aportes de capital a la economía mundial, o que no tiene centralidad en el nivel multilateral. En el caso de la única potencia emergente que la región tuvo en la última década, Brasil, los eventos ocurridos desde marzo de 2020 fueron catastróficos, siendo uno de los países más afectados por la pandemia, a la vez que con grandes conflictos en las relaciones civil-militares y una crisis general de gobernabilidad. En este contexto, también el resto de la región está sufriendo los estragos de la pandemia y revueltas sociales como en Chile, Perú y Colombia.

Sin embargo, la pérdida de centralidad aparente no significa que las grandes potencias tengan desatendida Sudamérica o que no haya intereses importantes de las potencias en la región. De hecho, muchos de los grandes conflictos en ciernes para la humanidad tendrán una arista que se manifestará de alguna manera en esta zona. Los problemas de cambio climático y su impacto sobre

---

\* Doctor (PhD) en Gobierno de la Universidad de Essex, Reino Unido. Master of Arts en Estudios Latinoamericanos, mención gobierno, de la Universidad de Georgetown, EE.UU. Académico del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Ex Subdirector de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa de Chile

ID orcid: 0000-0001-8383-9773

\*\* Doctora en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Master of Arts en Estudios Latinoamericanos, mención en Gobierno y Economía Política por la Universidad de Georgetown, Estados Unidos. Académica del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y ex asesora del gabinete del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

ID orcid: 0000-0002-4908-3500

la Amazonía o la Antártica, o lo que representa tener al océano Pacífico como el eje estratégico en donde se desarrolla buena parte del comercio mundial es esencial para comprender el futuro de las decisiones, incluyendo las que se toman en las cancillerías y gobiernos de la región. Es así, que la presencia de los países centrales y particularmente las grandes potencias es un hecho de la mayor relevancia a ser estudiada. En este sentido, si bien la región siempre estuvo desde la posguerra bajo el influjo de EE.UU., en el último tiempo, y tal como se analiza en este artículo, el interés relativo de la potencia por la región disminuyó. El escenario de la última década permitió la entrada de otros actores, particularmente China.

Este artículo desarrolla cómo la presencia china impacta en el Chile de principios de la segunda década del siglo XXI. En este sentido, la hipótesis de trabajo se basa en China con un impacto económico fundamental, incluyendo la adquisición de distribuidoras de energía eléctrica, presencia en casi todos los ámbitos de la economía y, de por sí, ser el principal importador de cobre chileno en todo el mundo. A mayor abundamiento, los principales proveedores de vacunas en el país contra la pandemia de Coronavirus que afectó al planeta fueron las empresas farmacéuticas chinas. Sin perjuicio de ello, la fluidez de las relaciones comerciales no tiene un correlato en materia de política exterior y en la de seguridad y defensa.

El nivel de diálogo entre los dos países está en uno de sus puntos más altos desde que se establecieron relaciones diplomáticas en 1970. Sin embargo, este factor económico y de buena amistad no pesa a la hora de incidir en las alianzas estratégicas y geopolíticas chilenas frente al mundo. Lo anterior tiene implicancias en el bajo nivel de intercambio existente entre las Fuerzas Armadas de ambos países y el escaso nivel de alineación de los dos países en el proceso multilateral. Chile tiene definiciones que chocan con los intereses chinos en materia antártica, en el control del Pacífico sur o el claro alineamiento de Chile con EE.UU. en materia internacional.

Las razones de esta discrepancia aparente en el comportamiento de Chile tiene que ver con el desarrollo de roles que están en el corazón de la política exterior chilena y que le permiten moverse con cierta holgura frente a las grandes potencias. En este sentido, Chile tomó como base la idea de ser articulador regional, e incluso ser un puente entre la región y el Asia Pacífico desde su temprana entrada a la APEC durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle. También decidió tomar un rol de independencia activa en la región de Sudamérica, con dos elementos claves. La primera fue la decisión de sumarse a Mercosur como miembro asociado y no pleno. Si bien esto tiene relación con el nivel de aranceles comunes —puesto que el grupo aspiraba a un nivel común que ya era más alto del que Chile tenía con todo el mundo—, también hubo cierta

autonomía que nunca se quiso entregar para la negociación de tratados de libre comercio con terceros países. El segundo fue la culminación de una independencia activa, primero con la idea que surge en la cumbre de Miami en 1994 y la primera invitación para un tratado de libre comercio con EE.UU. y, por otro lado, lo que ocurre algunos años más tarde con el acuerdo que firma el país en mayo de 2002 con la Unión Europea, lo que significó adelantarse a lo que ocurre con el resto de las potencias de la región que llevan dos décadas tratando de lograr lo mismo.

Esta independencia activa también se manifiesta con el proceso de apertura en materia comercial con el resto del mundo, alcanzando en la actualidad más de 65 acuerdos comerciales con alrededor de 83% de la economía mundial. En esto China no es la excepción y cuenta con un tratado de libre comercio con Chile desde el 2006. Es por lo anterior que los roles auto percibidos y también señalados por otros cobran mucha importancia para la elaboración de respuestas de largo aliento, han determinado la relación que ha establecido Chile con el mundo, y de paso ha facilitado la posibilidad de mantener vínculos diferenciados en sus relaciones exteriores.

En este contexto, la región también mira los poderes centrales, incluyendo a EE.UU. Desde el final de la Guerra Fría, el centro de atención de Washington han sido los conflictos de narcotráfico, principalmente en Colombia. A su vez, ha tenido un interés fundamental por el caso de Venezuela y su fallido experimento del Socialismo del siglo XXI. Estos focos de atención han tenido como consecuencia que el resto de Sudamérica quede rezagado en su relación con EE.UU. y, también, le ha permitido a los primeros mayor independencia. Es más, como Flandes y Wehner (2015) sostienen, el vacío generado por EE.UU. en la región dio espacio para la aparición de Brasil como hegemón. Muchos recuerdan la portada del semanario *The Economist* en donde el Cristo del Corcovado despega en 2009, para luego mostrarlo en 2016 colapsando y pidiendo un SOS al mundo en el titular. Ese vacío que no supo llenar la nación lusa es llenado de alguna manera por otros, tal como es el caso chino en toda la región. Sin embargo, en Chile el impacto es profundo, pero acotado a lo económico y, por ahora, lejos aún de lo estratégico.

Es así que el principal punto de inflexión es si EE.UU. incidirá de alguna manera en la región en el futuro inmediato. Por otro lado, la presencia de inversiones de China plantea un nuevo desafío geopolítico que se necesita abordar de manera integral. Sin embargo, el caso chileno es interesante porque marca, que a pesar de la poca importancia relativa que Washington le otorga, se ha convertido en lo que la literatura llama un buen estudiante, que le hace posible colocarse como aliado de EE.UU. Este es un concepto central que, combinado con la noción de roles, explica que Chile diferencie entre los socios (principalmente co-

merciales) de los aliados (estratégicos y geopolíticos). En el primer caso están los chinos y en el segundo los estadounidenses. Es decir, esta gran diferencia —amparada desde una suerte de independencia activa, pero subordinada a los intereses occidentales— se mantiene incluso en el contexto en que los chinos son los grandes proveedores de vacunas para el gobierno chileno durante la emergencia que ha provocado la pandemia de coronavirus.

En otras palabras, Chile se inserta bien con EE.UU. y con China a la vez. Sin embargo, no necesariamente es el caso de todos los países de la región. Entonces, las preguntas que surgen frente a este nuevo escenario global son ¿cuál es la postura de potencias secundarias frente a la posible polarización que pongan por un lado a EE.UU. y por otro a China y otras potencias regionales emergentes? ¿Es Chile un caso distinto en ese marco? La teoría de roles puede ser un gran aporte en la materia puesto que ayuda a establecer un análisis que es interaccional por naturaleza, pero que no cae en ser meramente discursivo. Es decir, es constructivista en la aproximación, pero finalmente permite derivar el análisis en acciones concretas en la política exterior y de defensa de las últimas décadas. Este artículo busca evidenciar la respuesta a las dos preguntas. Si bien en el resto de la región los roles han condicionado una adhesión principal a una de las potencias en disputa por la hegemonía, en Chile el caso ha sido diferente.

En este sentido, nuestra principal variable dependiente es la influencia china sobre la toma de decisiones en materia de política exterior y defensa chilena, mientras que nuestras variables independientes se basan en la construcción de un set de roles percibidos por los tomadores de decisiones que son centrados en el regionalismo abierto, las geometrías variables en las relaciones internacionales, la aproximación como un puente transpacífico, además de las calidades diferenciadas que entrega el país de socio y aliado, con una connotación teórica y práctica que son distintas. En la práctica significa que si bien China es el principal destino de las exportaciones chilenas, el país sudamericano jamás ha hecho en su historia una compra de un sistema de armamento chino, ni tampoco un acercamiento estratégico. Por el contrario, existe una voluntad de la autoridad civil y militar de mantener todos los sistemas de armas chilenos en lo que se denomina un lenguaje OTAN (por el catalogamiento de la Organización del Tratado del Atlántico Norte). En este contexto, el propio subsecretario de Defensa, Cristián de la Maza, anunció que todo el inventario está bajo catálogo (Molina, 4 de abril de 2019). En esta misma dirección, el único país al que Chile ha abierto su sistema de compras militares fue a Australia, con la compra de dos fragatas en 2020. Este es un asunto relevante para nuestra investigación. Primero, porque muestra la adaptabilidad chilena y la necesidad de contar con aliados estratégicos en la región del Pacífico Sur. A la vez, los australianos son complementarios y no antagonicos en la decisión

chilena de priorizar la relación con EE.UU. Es más, para Washington es conveniente tener a dos aliados trabajando juntos en la región.

En las siguientes secciones de este artículo, analizaremos las bases esenciales de cómo la teoría de roles auxilia la hipótesis principal que sustenta el artículo. En segundo término, se buscan en el proceso histórico de las relaciones chilenas con las dos potencias principales las comunales y diferencias propias del proceso; posteriormente se dedica una sección a las relaciones con China en materia militar y estratégica, para finalmente concluir en las diferencias conceptuales y prácticas que tiene para Chile la presencia de estadounidenses y chinos en la región. También como en materia internacional, el pragmatismo de la política exterior chilena no olvida su relación con Europa como un motor de alianza y compromiso internacional. Es más, todo se hace desde una percepción de marginalidad supuesta en la política exterior global, aunque por otro lado se asume un peso que es mayor al que se esperaría con una población, territorio y lugar geográfico en el contexto internacional.

## **2. Teoría de roles y el papel de una potencia secundaria como Chile**

Existen varias herramientas teóricas y epistemológicas que nos permiten posicionar donde está Chile en el concierto internacional. Es así que se transforma en la principal variable independiente que explicará la influencia de China y de su política exterior en el país, a la vez que su impacto sobre los procesos de la defensa nacional. En este sentido, la variable interviniente para buscar un factor explicativo diferenciador es la relación que tiene Chile con EE.UU., y en menor medida, con el resto de Occidente reflejado en los países de Europa.

En este contexto es posible articular una respuesta a la pregunta sobre el rol chino en Chile. Existe una creciente literatura en las Relaciones Internacionales que releva la importancia de los roles que juegan los países, en función de las percepciones que tienen de sí mismos en el orden mundial, como así también de las actividades que realizan en el terreno multilateral y regional. En este sentido, no todos los países tienen un involucramiento igual, y muchas veces, están condicionados por su historia, las relaciones estratégicas que tienen con determinadas potencias globales o su geografía que los limita frente a cómo relacionarse con países más poderosos, incluyendo los casos de China y EE.UU. Estas percepciones se ven reflejadas en un conjunto de valores o concepciones de la política exterior. Desde ella también se permea la seguridad y la defensa, puesto que sus decisiones afectan también los posicionamientos estratégicos, o incluso el origen del inventario militar. Lo anterior se ve reflejado en la percepción de los *Roles National Conceptions (RNC)* tal como los definió Holsti (1970), los que muchas veces chocan en términos de una desavenencia entre los RNC establecidos por el propio país, y las expectativas que otros tienen sobre este (Cantir y Kaarbo, 2014, p. 5).

Lo anterior significa que los países establecen sus propias percepciones de los papeles que deben jugar en la escena internacional, muchas veces dependiendo de lo que realmente pueden lograr, no exentos de parecer sobreactuados sobre las expectativas de otros, pero también con una distorsión importante entre los actores y observadores de la decisión en política exterior. En este sentido, puede ser que la pretensión del agente principal sea que las potencias secundarias tengan un pacto de alianza a todo evento con el actor hegemónico central o regional. Por otro lado, desconociendo las realidades locales, pueden esperar que todo se conduzca en una relación asimétrica y vertical solamente con uno de ellos. La realidad es más dispar; en el caso chileno, la realidad es que fue una división de áreas y temas más que una alianza a un país en todos los aspectos de la vida social.

En este marco, las potencias secundarias tienen sus propias realidades y se insertan también en la percepción de roles que tienen de sí mismas y lo que las potencias perciben de ellas. Al respecto, y en relación con la posición que toma Chile frente al resto de su región y el mundo, esta se basa en aceptar que su rol no implica tomar decisiones estratégicas globales, pero que exigen adaptabilidad, capacidad de asumir roles no tradicionales que involucren capacidad de negociación y habilidades propias de un país pequeño. La literatura tiene poco sobre la materia y solamente en los últimos años se avanzó algo más. Al respecto, para Flemes y Wehner (2015) las potencias secundarias son definidas “como los segundos Estados más poderosos en la jerarquía regional, cuya posición está determinada por sus capacidades materiales y/o ideológicas relativas” (p. 164). Por lo tanto, estas no están en el primer orden regional, que es ocupado por Brasil para el caso de Sudamérica, pero a la vez tienen cierta capacidad material de independencia.

En consecuencia, las potencias secundarias tienen también una capacidad de relacionamiento con el resto del mundo, pues aunque no son los principales decisores regionales tienen posibilidad de influir limitadamente en esferas fuera de su región inmediata. En su percepción de potencia secundaria, Chile asume un rol de independencia activa, donde es capaz de posicionarse en varios escenarios estratégicos distintos, siendo uno en Sudamérica, pero a la vez como parte integral del Asia Pacífico. Esta dualidad se hará aún más compleja al asumir un rol intermediario en conflictos regionales, una identidad antártica y oceánica, pero también de isla y con baja capacidad de articulación regional, quizás con la excepción de la Alianza del Pacífico.

Es así que la mirada de Chile sobre su proceso de identificación de roles resulta central, como así mismo, cuáles son las áreas en donde el país permite la presencia china, en contraposición donde solamente está dispuesto a conversar con Occidente. También permite estudiar en general cuál es el límite posi-

ble para la penetración asiática. El concepto de roles es clave en la literatura sobre Relaciones Internacionales, aunque en las postrimerías de la Guerra Fría cayó en cierto desuso. Posteriormente, fue rescatado por autores como Thies y Wehner (2014), quienes basados en el trabajo de Holsti (1970) —uno de los más destacados exponentes de la Escuela Inglesa—, sostienen que los países ejercen patrones de conducta que trasuntan cómo estos entienden la misma política internacional.

Es más, en el caso de los Estados pequeños existe históricamente menos literatura que se haga cargo de sus propias políticas exteriores y solamente se desarrolla en el contexto de una discusión en relación con una potencia mayor. Ya en el curso de la Guerra Fría, el propio autor canadiense antes mencionado sostenía que los “Estados pequeños se analizan principalmente como objetos de rivalidad entre las grandes potencias. Con algunas excepciones importantes, se ha trabajado poco sobre los sistemas subordinados de América Latina, África o el sur de Asia” (Holsti, 1970, p. 234). Ese contexto ha cambiado de manera poco significativa en las últimas décadas. Si bien hoy existe literatura sobre potencias emergentes, solamente en el último tiempo surgieron discusiones en el terreno académico sobre la existencia de potencias medias (Cooper, 1997; Holbraad, 1971, Holbraad, 1984; Emmers y Teo, 2014; entre otros) y sobre el rol de potencias secundarias (Flemes y Wehner, 2015; Thies, 2012; Simon, 2019; entre otros).

Estas nuevas discusiones entregan algo más de información sobre la política exterior de países que están en la periferia o que no ejercen un rol dentro de este marco de análisis. A pesar de que es un asunto reciente, hay mucho más análisis sobre las potencias secundarias que estudian su compromiso con las grandes potencias desde una relación asimétrica. Por eso nuestra contribución pretende contrarrestar la literatura más tradicional. Según la tradición realista, Mearsheimer (2014, p. 31) afirma que las grandes potencias son racionales en su toma de decisiones. ¿Son los países más pequeños menos racionales? En cambio, podría cuestionarse si tienen una lógica diferente en su toma de decisiones. ¿Se enfrentan todos los países a los mismos dilemas de seguridad que las grandes naciones? De hecho, para el realismo ofensivo el estatus de mayor potencia es definido por el mismo autor como “Suficientes activos militares para presentar una lucha seria en la guerra convencional total contra la mayor potencia” (Mearsheimer, 2014, p. 5). En otras palabras, las potencias secundarias no deberían ser consideradas ya que son incapaces por sí mismas de hacer la guerra contra una superpotencia. Desde una perspectiva realista, debe afirmarse que un Estado necesita conocer sus limitaciones para sobrevivir en el sistema internacional (Mearsheimer, 2014, p. 37).

En ese contexto, se contrasta la visión de países como Chile frente a gigantes como China o EE.UU. Estas teorías centrales argumentan sobre un orden inter-

nacional hecho y dirigido por las grandes potencias, mientras que otros países (más pequeños o secundarios) siguen su ejemplo para sobrevivir. Además, la teoría realista desarrolla que la propia existencia de una anarquía internacional es necesaria. Con ello, todos los países se alinean bajo el paraguas de las grandes potencias y el equilibrio previsto para que ningún país pueda exterminar a otro. Sin embargo, no consideran estrategias diferenciadoras como realizan algunos países pequeños como Chile, alternando en diferentes niveles de análisis el aspecto estratégico, separado del económico.

Si esta teoría realista es correcta, las potencias secundarias no actuarían de forma independiente sino como parte de una estrategia más general. Además, no influyen en el resultado de las decisiones internacionales. No estamos de acuerdo con esta afirmación. Es posible observar que muchos países pequeños participan en la política internacional y de defensa por encima de la capacidad real que les corresponde según su tamaño, población y poder militar (los países escandinavos son el ejemplo de ello). Estos otros Estados lo hacen a través de la diplomacia, las operaciones de mantenimiento de la paz y otras actividades no tradicionalmente militares, además de demostraciones de poder blando. Las potencias secundarias actúan intensamente en diálogos multilaterales y pueden tener a otros Estados como seguidores. Los países más pequeños pueden agregar preferencias y no limitarse a actuar como *free riders* o esperar la protección de los actores mayores.

Se trata también de que países más pequeños participen en la configuración del ámbito internacional y, en particular, en la gestión de conflictos, las negociaciones multilaterales y las capacidades necesarias para interactuar en la esfera global. En este contexto, la literatura geopolítica principal venía alertando un cambio central, ya varios años antes de la pandemia. Autores como Haass (2018) sostienen que la estructura de la posguerra y las Naciones Unidas (tal como está concebido en el Consejo de Seguridad) está superada por la existencia del R2P, acrónimo en inglés de la responsabilidad de proteger que tiene toda la comunidad internacional frente a abusos manifiestos de derechos humanos o la ausencia completa de gobernabilidad en Estados fallidos (o cuasi).

En este ámbito, Chile ha participado en misiones de paz y el ámbito multilateral, pero siempre en acuerdo con Occidente. Incluso cuando ha sido parte del Consejo de Seguridad, siempre está de acuerdo con EE.UU. La excepción fue una sola y casi cuesta la firma del Tratado de Libre Comercio durante la Guerra de Iraq, a principios de siglo. Tal como lo señaló la excanciller de la época, Soledad Alvear (comunicación personal, octubre de 2019), finalmente primó la buena voluntad y respeto de todos los actores y se firmó el acuerdo a nivel de cancilleres. El rol de ella, más el del presidente Ricardo Lagos, fueron un punto alto de la presencia internacional chilena, lo que también significó un balance entre

defender los intereses nacionales y no descuidar la importancia del Tratado de Libre Comercio que estaba por firmarse con los EE.UU.

En general, Chile tiene una discusión sobre su rol en el concierto internacional que data desde la construcción de los principios del sistema multilateral continental, tras la guerra del Pacífico y antes del advenimiento de las dos Guerras Mundiales. Si bien, desde los albores republicanos los próceres como O'Higgins y Portales resaltaron la vocación oceánica de Chile, la realidad es que fue un país bastante reacio a la participación internacional. Las primeras cumbres del sistema Panamericano resultaron complejas para el país, principalmente producto del miedo en algunos de perder las provincias recientemente ganadas por la guerra. Ello fue superado solamente después de la solidaridad internacional presentada con la Cumbre Panamericana de Río de Janeiro en 1906, y como consecuencia del devastador terremoto de Valparaíso. Desde entonces el rol de Chile como país articulador en el ámbito multilateral cambió de manera sustancial (Petersen, 2016).

El país tuvo su esplendor durante la Primera Guerra Mundial como exportador de salitre, pero como resalta Ortiz (2000) la crisis financiera que se desató en Wall Street terminó por hacer de Chile el país más afectado. Finalmente, Chile tuvo una crisis en su aproximación multilateral, que tuvo su punto álgido en su intención de retirarse de la Liga de las Naciones en 1938. Sin embargo, como recuerda el propio Petersen (2016), Chile fue signatario fundador de la Carta de las Naciones Unidas en 1945. En ese período también hay un cambio significativo de las Fuerzas Armadas chilenas hacia material bélico de origen estadounidense. Tal como lo recuerda Nocera (2006), la entonces naciente Fuerza Aérea sería un pilar para que se decidiera una alianza estratégica con EE.UU. tras la recepción de material más moderno durante la misma guerra. El cambio sería para siempre. Si bien las otras ramas de las Fuerzas Armadas privilegiaron material británico, holandés y francés (Armada) y alemán (el Ejército después de 1990), lo cierto es que EE.UU. sería el principal proveedor (con la excepción de la dictadura militar que será explicada más adelante en esta investigación).

Los años de la Guerra Fría marcaron un acercamiento con Occidente que ni siquiera el gobierno del presidente Salvador Allende o la dictadura militar alteraron de manera sustancial. Desde 1990, y hasta entrada en la tercera década de este siglo, Chile vive un proceso de regionalismo abierto. Si bien se siente parte de una realidad latinoamericana, también convive con querer ser parte del Asia Pacífico, en una concepción más amplia de su lugar en el mundo. Es así que Baeza y Griffiths-Spielman (2019) sostienen que las geometrías variables le permitieron a Chile estar en varios frentes a la vez, incluso cuando la membresía o asociación le pudiera generar problemas en su permanencia en otro similar. Chile mantiene mecanismos de participación en ámbitos de Asia Pacífico y

de América Latina de manera similar, sosteniendo ambos como relevantes. En esto, el rol de negociador está muy presente en la caja de herramientas o *role set* que se plantea el país frente al orden global. Como actor desprejuiciado pone sus fichas en hacer negocios con todos, pero sin que por eso se comprometa su mirada política.

Wehner (2016) sostiene que Chile procura un relato basado en la idea de socios, quienes tienen relaciones comerciales principales, sin por esto romper la idea principal de ser un aliado de EE.UU. Al respecto, el autor sostiene que “Si bien Chile firmó un TLC con EE.UU. como socio principal en 2002, también llevó a cabo negociaciones paralelas y posteriores de TLC con otros países y regiones industrializados” (p. 69). Entre estos se encuentran la Unión Europea (2002), la República de Corea (2003), China (2006) y Japón (2007). El mismo autor sostiene que fue para evitar acabar en una posición de total dependencia económica y política de EE.UU. (Wehner, 2011 y 2016). Es en este espacio donde la red de relaciones se complejiza y le permite abrir otras oportunidades a la economía y sociedad chilena. En este ámbito, el haber realizado el tratado de libre comercio con EE.UU. generó una sensación de que Chile era el buen estudiante de Sudamérica y que era el país en el que se podía confiar (Wehner, 2020, p. 562). Por su parte, para los chilenos también se generó ese efecto de aliado con EE.UU. Pese a las divergencias originadas en el período de la guerra de Iraq, las relaciones bilaterales y, en particular, en el área de la seguridad y defensa, fueron y siguen siendo muy profundas y abarcan todos los sectores. A su vez, Chile recibió el apoyo estadounidense desde un principio para ser parte de APEC, el que dejó de ser un lugar prioritario de preocupación para EE.UU. Lo anterior contrasta con lo fueron las décadas anteriores, especialmente desde la mitad del siglo pasado hasta el final de la dictadura militar.

En esto también contribuye que Chile deja de tener desde los años noventa una identidad puramente sudamericana. A pesar de no ser una potencia emergente, si se plantea como una potencia secundaria que puede cumplir un rol especial en el área del océano Pacífico. Para Schultz y Rojas de Galarreta (2020), el rol de Chile está asociado a ser un puente transpacífico. Si bien, puede ser un problema de autopercepción más que el hecho de que otros le hayan asignado ese rol, lo cierto es que también es producto de una larga preocupación geopolítica chilena por dicha área, en tanto “era un imperativo geopolítico dado la extensa costa del país y su ubicación geográfica. Los estrategas militares chilenos anticiparon un cambio de poder global del Atlántico al Pacífico ya para la primera mitad del siglo 20” (Schultz y Rojas de Galarreta, 2020, p. 3).

En este contexto, Chile decidió ser parte de un nuevo ámbito, en el sentido que su *Role National Concept (RNC)* evolucionó para poder ser actor fundamental en un área regional que no le era propia previamente. Es así que hay un rol de país

que estratégicamente se la juega por una visión occidentalizada de sus relaciones internacionales. Sin embargo, por otro lado, en tantas economías, Chile se abre a un diálogo con Asia que se transforma en el motor de acción desde 1990 y que continúa en la tercera década del siglo XXI. Es decir, la relación con la economía china se transforma en asunto principal. En la década de los noventa y principios de siglo, la división de las exportaciones era un tercio para EE.UU., otro para Europa y un tercero para Asia. En la actualidad, este continente ocupa en la actualidad el 49% del total, donde China es por lejos el principal socio comercial de Chile.

Durante el 2020, en plena pandemia, China se mantuvo como el país principal de las exportaciones chilenas con un 35,7% de participación sobre el total de las exportaciones realizadas por el país durante enero y agosto, lo que implica un alza de 9,8% respecto del año anterior. Por su parte, el 77% de los envíos correspondió al sector minero, implicando un alza de 15,7%, respecto al mismo periodo en 2019 (Mundo Marítimo, 14 de septiembre de 2020). En el primer trimestre del 2021, el intercambio comercial de Chile con China creció en un 46,9%, manteniéndose como el principal comprador de los productos chilenos con un 40,9% de participación sobre el total de las exportaciones. El protagonista del intercambio es el sector minero que representa el 74,4%, especialmente el cobre, los minerales de cobre y sus derivados. A la vez, la vacuna china Sinovac se transforma en la principal y más relevante contra el Coronavirus en Chile, con casi 15 millones de dosis hacia finales de mayo versus los 3.5 millones de la estadounidense Pfizer (Vega, 2 de mayo de 2021). En este sentido, cabe señalar que la Pontificia Universidad Católica de Chile tiene un acuerdo de trabajar con la industria china la instalación de un laboratorio de producción de vacunas en Chile. El rector, Ignacio Sánchez, agregó en junio de 2021 que existe el interés de Sinovac de instalarse en Chile con una planta productora de vacunas, la que alimentaría a toda la región, alcanzando las 60 millones de dosis (Pontificia Universidad Católica de Chile, 17 de junio de 2021).

Desde el retorno de la democracia en 1990, Chile ha jugado un número relevante de roles que le han significado construir una mirada frente al mundo y también frente a la región. En esto es clave el rol que juega Chile en contraste con Brasil como potencia sudamericana emergente, que junto con el regionalismo abierto apuesta a ser el gran actor de libre comercio con todo el mundo. Al respecto, Wehner sostiene que:

Chile siguió una estrategia para reducir el patrón de tensión de roles acomodándose a las expectativas de Brasil. Chile fue capaz de gestionar con éxito el conflicto de roles al desempeñar múltiples papeles (integrador, líder, solucionador de conflictos y constructor de puentes) y, además, al infundir en cada uno de ellos la narrativa de que Chile es un actor central tanto en América Latina como en

América del Sur, desarrollando la plataforma desde la que podría profundizar su inserción en el mercado global como actor internacional. (2015, p. 572)

Si consideramos que Chile fue integrador, líder y solucionador de conflictos, el rol transpacífico es plenamente coincidente con la política establecida desde el inicio del proceso de democratización. También poder contrastar visiones de Chile frente a otros en el mundo. Eso es parte de lo que Wehner (2015, p. 65) considera la riqueza que tiene el *role set* chileno —considerando que el país tiene roles que evolucionan y cambian en tanto actor internacional durante su historia—, como propulsor del libre comercio, defensor de la democracia occidental o pacificador con los militares en misiones de paz. Esta característica es esencial para entender que el país reacciona de distinta manera dependiendo del entorno que se encuentre. Otro problema relevante es que Chile se sienta fuera de lugar en un contexto regional determinado. Lo anterior también es objeto de discusión en la literatura. El propio Wehner (2020) sostiene que este rol abierto al comercio mundial le granjeó distancia de los demás países de la región, pero una gran aceptación de EE.UU., como hegemón global. Nunca ocurrió, sostiene el autor, que asumiera un papel regionalista sudamericano (Wehner, 2020, p. 559). En este aspecto la presencia china en Venezuela o los problemas de seguridad que conllevan no son un tema geopolítico o estratégico central en Chile. Por cierto, hay un interés de cooperación con Colombia en el marco de la Alianza del Pacífico. Incluso, Chile, apoyaría posibles instancias hemisféricas de cooperación con Bogotá en caso de una agresión, pero no es un tema que se discuta a nivel público.

En la sección siguiente tomamos en consideración la evolución comparativa de cómo se distancian los roles de socios con los chinos y de aliados con EE.UU. En este contexto, ambos son ejemplos de una búsqueda paralela de inserción global y en el Asia Pacífico como zona principal de accionar internacional de Chile. Además, implica que con países como China, el acercamiento será fundamentalmente comercial-económico y no involucra otras áreas de la acción pública. Por cierto, no toca casi en nada los ámbitos de la seguridad y defensa. A pesar de ello, tocaremos con algún detalle las excepciones a esa regla.

### **3. China y EE.UU. en su relación con Chile**

Chile fue el primer país en reconocer a la República Popular China en la región, antes incluso que el ingreso de dicho país al sistema de Naciones Unidas. En diciembre de 1970, el recién asumido presidente Salvador Allende reconoció a Beijing como la única nación China. Las relaciones se profundizaron desde entonces y tuvieron un extraño, pero interesante matiz una vez ocurrido el golpe militar de septiembre de 1973. Contrariamente a lo que ocurrió con otros países comunistas como la Unión Soviética y Cuba, la dictadura militar profundizó y amplió las relaciones con China. En este sentido, al poco andar llegaron a

un acuerdo que perdurará en el tiempo: ninguno cuestiona las violaciones a los derechos humanos del otro y se mantiene la relación política y económica por vías separadas. En este contexto, Wilhelmy y Durán (2003) sostienen que fue un asunto de alto contenido pragmático, que se fue reforzando con los años. Al respecto, sostienen que “La mantención de relaciones diplomáticas con la República Popular China fue una excepción —justificada desde el punto de vista del principio de no-intervención—, aparentemente motivada por consideraciones de Realpolitik por ambas partes” (Wilhelmy y Durán, 2003, p. 274). También Wilhelmy (2010) sostuvo que para los chinos mantener las relaciones con Chile era una manera de continuar su propia pelea con los soviéticos, con los cuales la situación era tensa ya por varios años. Es decir, en esto operó un pragmatismo a todo evento, donde el enemigo común primó por cualquier diferencia ideológica. Además, como sostiene Whilhelmy (2015), China por entonces no era un jugador global con la importancia que tiene hoy para la discusión geopolítica.

Es decir, para Chile las relaciones bilaterales con China nunca fueron un asunto ideológico, y por el contrario, siempre estuvieron dispuestos a aceptar las diferencias inevitables entre ambos regímenes. Al respecto, Rodríguez (2011) sostiene que el régimen militar tuvo dos fases en su relación con China. La primera fue entre 1973 y 1978, mientras que la segunda se desarrolló entre 1979 y el fin del régimen en 1990. La primera estuvo marcada por un pragmatismo basado en no cuestionar los antecedentes del otro y aceptar sus diversidades, mientras que la segunda estuvo marcada por un creciente desarrollo de relaciones económicas, al tanto que ambos países comenzaron, en momentos similares, a abrir sus economías.

Al respecto, este pragmatismo también tuvo como protagonista el progresivo deterioro en las relaciones con EE.UU. como contrapartida. Después del golpe militar en 1973, las relaciones fueron muy buenas, con un apoyo inicial muy importante del gobierno del presidente Richard Nixon. Tal como sostiene Ferman-  
dois (2004), había una visión muy positiva, a la vez que se necesitaba equilibrar la creciente presencia de los soviéticos en las Fuerzas Armadas del Perú. En este sentido, después de terminada la administración de Nixon, el propio Pinochet reclamaba sobre el maltrato que recibía, pese a que él sostenía que siempre había sido leal con EE.UU. La relación se comenzó a quebrar al interior del propio EE.UU, primero con el Congreso y después con la administración de los presidentes Gerald Ford y particularmente Jimmy Carter. En la cumbre de la OEA de 1976, las tensiones llegaron al máximo y el camino hacia un distanciamiento parecía inevitable. El detonante final fue el atentado que les costó la vida al ex Canciller Orlando Letelier y su secretaria Ronnie Moffit en las calles de Washington en septiembre de 1976. Pronto surgieron las evidencias de la participación de la dictadura en el crimen. El primer efecto fue la Comisión encabezada por el

senador Frank Church para investigar la participación de la CIA en actividades en el Tercer Mundo. Inmediatamente apareció el caso chileno.

Debe sumarse la enmienda promovida por el senador Edward Kennedy, que sería un gran dolor de cabeza para las Fuerzas Armadas chilenas hasta 1990. Esta consistió básicamente en la prohibición de venta a Chile de cualquier sistema de armas o repuestos que tuvieran origen estadounidense. Al respecto, Bawden (2013) sostuvo que las sanciones en su momento aumentaron el aislamiento diplomático de Santiago y la sensación de vulnerabilidad militar. En este contexto, el autor recuerda las crisis con el Perú y Argentina, países que poseían fuerzas convencionales superiores a mediados de la década de 1970 y que también dependían menos de EE.UU. para el suministro y el mantenimiento de sus estructuras de defensa.

Las relaciones no mejoraron sustancialmente durante el período del presidente Ronald Reagan. Como recuerda el propio Fermandois (2004), la embajada estadounidense se transformó en el centro de operaciones y recepciones donde acudía toda la centro izquierda democrática. El embajador de la época, Harry Barnes, se transformó en un baluarte de la defensa de los derechos humanos. Fundaciones estadounidenses tales como la National Democratic Institute y otras similares comenzaron a preparar y dar asistencia a dirigentes opositores que serían la base de la futura Concertación de Partidos por la Democracia, la que gobernaría después de 1990. Es decir, la relación de EE.UU. con la dictadura militar fue a lo menos ambivalente. Al final terminó muy mal.

Sin embargo, posterior a 1990 las relaciones con EE.UU. se hicieron particularmente fuertes, incluso en gobiernos donde muchos de sus ministros venían de la izquierda. Lo anterior se manifestó en el rápido levantamiento de la enmienda Kennedy y la reanudación de venta de material estadounidense. Se abrió una cooperación sin precedentes entre ambos países que fue mucho más allá de la compra de armamentos. La culminación de este proceso fue la importancia dada a lo estadounidense en los procesos de modernización de las tres ramas de las Fuerzas Armadas. En el Ejército fue conocido como Alcázar, Plan Océano en la Armada y Plan Bicentenario en la Fuerza Aérea. En este último caso, fue particularmente relevante, pues la renovación de material y modernización fue de la mano de equipar el poder aéreo chileno con los F-16. Hasta la actualidad, el inventario chileno cuenta con 48 de esas unidades y son el peso de la aviación de combate. Nuestro objetivo no es centrarnos en las relaciones con EE.UU., pero muestra el contraste que existe con China y otros que son más bien considerados socios y no aliados.

En este sentido, las relaciones con el Gobierno chino siempre fueron cordiales y cada vez más cercanas. El punto más importante ha sido la aprobación

por parte de Beijing del temprano ingreso en los años noventa de Chile a la Asociación de Economías del Pacífico (APEC), lo que permitió profundizar los vínculos previamente existentes. En esta época se negoció y aprobó un Tratado de Libre Comercio con China, el que entró en vigencia en el año 2006. En este sentido se alinea con una proposición central del gobierno chileno y sus prioridades. Independiente del signo político de la administración, desde 1990 lo más relevante para la política exterior chilena han sido los intereses económicos. Al respecto, Flandes y Wehner (2015) sostienen que para Chile las relaciones extra continentales han sido determinantes y en los hechos ha significado “que sus objetivos económicos se sitúen en primer lugar fuera de América Latina, lo que se desprende de la negociación de tratados de libre comercio (TLC) con los diferentes centros económicos y potencias del mundo” (p. 170). En este sentido, Chile si bien tiene una cercanía estratégica profunda con EE.UU., nunca ha compartido la visión de que China sea un enemigo económico. Es decir, esto es parte del *role set* arbitrador y de geometrías variables que siempre contextualiza las adhesiones chilenas con las grandes potencias.

En este contexto, y en un ámbito similar de apertura al mundo, Chile y México adoptaron caminos parecidos frente a la región. Esta similitud se ve sobre todo frente al Pacífico como un espacio donde manifestar un nuevo *role set* basado en el libre mercado, la democracia recobrada y ciertamente el apoyo estadounidense. Como se ha señalado profusamente en la literatura, México es el otro país en América Latina donde la penetración china no ha sido tan relevante en materias de seguridad. Es más, según León (2014), los temas de seguridad y defensa han estado completamente ausentes de la discusión bilateral de los mexicanos con los chinos. Probablemente, la razón está en la frontera norte donde permea mucho la influencia estadounidense. Pero otra poderosa razón es que México y Chile son los únicos países de América Latina que tienen un tratado de libre comercio con EE.UU. (el tercero que es Colombia no tendría un tratado similar hasta varios años después en 2012). En este contexto, ambas economías con la venia de Washington se abren al continente asiático. Al respecto Thies y Wehner (2014) sostienen que:

Chile y México, en sus intentos de convertirse en miembros del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Chile y México no son ciertamente países asiáticos, pero cada uno desarrolló nuevas narrativas para las posibilidades de integrarse en una plataforma regional cuando Asia-Pacífico se enmarcó como un proyecto para los países asiáticos y norteamericano. (p. 414)

No han existido problemas en las relaciones bilaterales con los chinos a lo largo de las últimas décadas. Sin embargo, Chile siempre ha llevado una política de cuerdas separadas en sus relaciones económicas-diplomáticas, distanciadas de sus decisiones estratégicas fundamentales. En este sentido, lo que más ha proli-

ferado es la política de geometrías variables por la cual se puede apoyar la política exterior en varias fuentes y sin casarse exclusivamente con una sola alianza regional o global. En todo caso, en cuanto a la guerra arancelaria entre EE.UU. y China, solamente hubo una reacción formal y fue dada por el presidente Sebastián Piñera en su presentación ante el Foro Económico Mundial en Nueva York, celebrado en 2019. En ese momento, el mandatario chileno sostuvo que: “Me gustaría decir, señor Xi Jinping, señor Trump, terminen esta dañina y absurda guerra” (Cooperativa.cl, 23 de setiembre de 2019).

En los hechos, Chile ha generado un relato de buen socio con China. Las autoridades destacan el liderazgo que Chile ha tenido en acercarse a China, en especial el ser “el primer país de América del Sur en establecer relaciones diplomáticas con China; en 1999, el primer país latinoamericano en apoyar el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC); en 2004, el primer país de América Latina en reconocer a China como economía de mercado; y en 2005, el primero de la región en suscribir un Tratado de Libre Comercio con China” (Embajada de Chile en China, s.f.). En este contexto, desde el establecimiento de relaciones políticas con China, se han celebrado 15 reuniones del mecanismo de consultas políticas. La última fue realizada a nivel de viceministros de Relaciones Exteriores en 2019 (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2019).

Al respecto, el punto de inflexión de la relación comercial bilateral se da en 2002. Según Aróstica (2020), esto ocurrió cuando Beijing propuso a Santiago el inicio de las negociaciones para un tratado de libre comercio. A esto China respondió señalando a Chile como un socio comercial estratégico, especialmente por considerarlo la entrada a Latinoamérica desde el Pacífico. En este sentido, la Ruta de la Seda impulsada por el Gobierno chino contempla como uno de sus socios relevantes en la región a Chile, siendo uno de los temas relevantes el comercio marítimo y otro el de la infraestructura. Al respecto Bórquez (2019) sostiene que la “nueva ruta de la seda se visualiza como una oportunidad para reducir las barreras geográficas y comunicacionales a través del desarrollo de mayor conectividad e infraestructura” (p. 103). Es decir, Chile es parte integral de este esfuerzo comercial, sin por eso entrar en el terreno geopolítico.

Sin perjuicio de lo anterior, en materia estratégica la situación ha sido siempre clara. Las principales relaciones del país para la compra de material militar, entrenamiento y desarrollo de las Fuerzas Armadas han sido tres principales fuentes: EE.UU., Reino Unido y la Unión Europea. Quizás el matiz más interesante del último tiempo ha sido el acercamiento de la Armada de Chile con su par australiana. En el año 2020 significó la compra de dos fragatas construidas en dicho país y que entraron a la Escuadra Nacional. Lo anterior, amplió la cooperación entre ambas instituciones y el desarrollo de una línea de trabajo, la que además se está profundizando en otros niveles de los Gobiernos chileno y

australiano. Este acercamiento es fundamental, porque compete a otros ámbitos de acción que exceden a lo bilateral. Sin proponérselo, se están acercando a lo que planteó en su momento el ex primer ministro australiano, Kevin Rudd al sostener la necesidad de una *pax pacífica* (Baeza y Griffiths, 2019).

Para Chile, las amenazas de seguridad en el Asia-Pacífico siempre han sido un motivo de preocupación estratégica. Al respecto, la compra de las fragatas australianas se enmarcan en las necesarias confianzas con aliados estratégicos, más en un contexto de tensiones permanentes como son las que existen en el mar de China. En este sentido, el oficial de Ejército chileno Cristián Lauriani Ide (12 de septiembre de 2019) pudo señalar en la Revista de Marina (órgano de la Armada de Chile) que “Los fuertes vínculos económicos de Chile con China, Japón, Corea del Sur y la ASEAN, exigen de estabilidad política y comercial para seguir profundizándose. Por tal razón, cualquier crisis internacional en el mar de China Meridional tendría un gran impacto en la economía e intereses chilenos en la región”.

El acercamiento a Australia, se produce acentuando un escenario que describe a la región del pacífico como propulsora del crecimiento mundial, con una realidad que exige la coordinación política, incluyendo la noción de seguridad regional y la diplomacia de defensa. Es decir, que enfrenta retos de seguridad relevantes. Aunque Australia, nunca lo sostiene directamente, pero concordante con todas sus políticas de defensa de la última década (Ministerio de Defensa de Australia, 2009, 2013 y 2015), la principal fuente de amenazas es China. En este sentido, los *white papers* son explícitos en poner los intereses defensivos de Oceanía en la protección de EE.UU. El acercamiento de Chile a Australia en materia de defensa y seguridad es un paso que lo distancia de China en esta misma materia, en un rol de aliado diferente al que juega como socio.

#### **4. Situación actual de política exterior y defensa Chile-China**

En la actualidad decir que Chile es aliado de EE.UU. es una obviedad que ningún autor se atrevería a cuestionar. Sin embargo, lo interesante de la experiencia del país sudamericano ha sido su capacidad de generar vínculos con China en otras áreas a pesar de las rivalidades entre ambas potencias. Esto ha sido no solo producto de los objetivos chilenos, sino también de las destrezas chinas. Tal como lo sostiene Bórquez (2019) parte del poder blando que generó China en la región se debe a iniciativas denominadas como IEN (Iniciativas Estratégicas no Tradicionales). En este sentido, el autor sostiene que China se ha focalizado en “la creación de nodos tecnológicos y de servicios en diferentes áreas como la economía, la cultura y la ciencia” (Bórquez, 2019, p. 101).

China se ha posicionado en Chile como el principal abastecedor del país con un 29,2% de participación. Chile compra de China combustibles y lubricantes,

maquinarias, tecnología, medios de transportes (y sus partes), comestibles, entre otros. En el 2021 todas estas importaciones, con excepción de la primera, presentaron un alza notoria respecto del año anterior. Por ejemplo, las compras de maquinarias chinas presentaron una variación positiva del 53,0%, el sector tecnológico tuvo un aumento del 93,9% y los alimentos un 84,4% (Portal Portuario, 2021). Pero la expansión de la presencia de China en Chile no solo ha sido por la vía del comercio, sino también de las inversiones, campo en el que han tenido especial importancia el sector energético y de infraestructura.

Las inversiones se han traducido en la adquisición en 2020 de Chilquinta —compañía eléctrica de la región de Valparaíso— con una inversión superior a USD 2.300 millones y de La Compañía General de Electricidad Distribución S.A. o CGE Distribución S.A. por USD 3.000 millones parte de la empresa china State Grid International Development Limited (SGID). A esto se suma, la adjudicación por parte de otra empresa china —Railway Construction Corporation— de la concesión de infraestructura del tramo de la carretera de Talca-Chillán de la Ruta 5 Sur. En el ámbito minero los intereses chinos también se han manifestado en la adquisición de acciones en la empresa Tianqi Lithium (Zhu, 2020; Guía Chile Energía, s.f.; Chilquinta Distribución, s.f.). En cuanto a las exportaciones chilenas a China, estas alcanzan los USD 8.571,7 millones, de los cuales 25% corresponden a exportaciones no mineras. En materia de importaciones, China representa el 29% de las importaciones que realiza Chile con el resto del mundo (Portal Portuario, 2021). Sin embargo, a pesar de ser el principal destino de exportaciones, estos están muy concentrados en cobre. Además China no figura entre los principales inversores directos en Chile, considerando que los cinco primeros son EE.UU., Canadá, España, Países Bajos y las Islas Caimán (State Department U.S., 2019).

El énfasis comercial y el poder blando de China en Chile se notan también en el foco de los encuentros de las máximas autoridades políticas. Por ejemplo, en el 2016 el Presidente Xi Jinping visitó Chile. La visita se hizo en el marco de una gira del presidente chino a Latinoamérica cuyo centro fue la reunión de Líderes del Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC) en el Perú. En su paso por Chile, se firmaron 12 acuerdos con el objetivo de “incrementar las relaciones comerciales, en ciencia e innovación, en energía y en el ámbito cultural” (Agencia EFE, 22 de noviembre de 2016). Dentro de lo más importante, los diarios financieros destacan el iniciar la conversación para ampliar el TLC de 2006, lo que finalmente se concretó en el 2017 (Diario Financiero, 23 de noviembre de 2016). En este año, fue el turno de la presidenta Bachelet, quien en su estadía en China suscribió once acuerdos, de los cuales solo el relativo a cooperación en temas antárticos podría considerarse como importante para los objetivos de seguridad chilena (Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de Chile, 2017). En el 2019, correspondió al presidente Piñera

visitar al gigante asiático, quien destacó principalmente el acercamiento en materia de ciencia y tecnología (Presidencia de Chile, 28 de abril de 2019). En ninguno de estos casos, las áreas estratégicas de seguridad y defensa fueron abordadas en forma destacada, siendo consecuente con las políticas de alianza estratégicas de Chile.

En su rol como aliado, los acercamientos de Chile y China han sido de baja intensidad. Una excepción en esta dirección fue la visita del general Augusto Pinochet como Comandante en Jefe, y posterior a su salida del poder, cuando visitó de manera oficial al Ejército chino. También ha habido otras visitas de Comandantes en Jefes y misiones militares que han tenido por objetivo conocer las experiencias de la contraparte, pero quitando algunas misiones muy tempranas de las maestranzas del Ejército (FAMAE) para tema de municiones, nunca se han discutido temas de tecnología o compra de armamento chino para el inventario chileno.

En 2011, Chile y China firmaron un memorándum de entendimiento sobre intercambio y cooperación militar. En este memorándum los ministerios de Defensa de los respectivos países manifestaron su disposición a desarrollar la cooperación militar. Para ello se comprometieron a intensificar las visitas mutuas entre las autoridades de defensa y altos mandos castrenses. El diálogo que se abrió con este memorándum se extendió al intercambio profesional en los ámbitos de instrucción militar, la capacitación de personal, las operaciones de mantenimiento de la paz, y la ciencia y tecnología (defensa.com, 2011). Sin embargo, este memorándum no es vinculante y no está publicado en el diario oficial (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2017, p. 163). En este marco, a partir del 2016, se han realizado anualmente reuniones de la Comisión sobre Intercambio y Cooperación entre los Ministerios de Defensa de Chile-China (CCIC). El objetivo de estas reuniones ha sido reforzar los lazos de cooperación con las FF.AA. de China y proyectar el trabajo de intercambio para el futuro. A las reuniones asisten representantes de todas las ramas de las Fuerzas Armadas, liderados por autoridades de la Subsecretaría de Defensa de nivel jerárquico intermedio. Al igual que en otras instancias, la señal política es de una baja prioridad en materias estratégicas entre ambas naciones.

Por otra parte, de acuerdo a los Balances de Gestión Integral (2016-2019) entregados anualmente por la Subsecretaría de Defensa y el Estado Mayor Conjunto, son pocos los eventos internacionales hechos en China en los cuales participan representantes de la Defensa Nacional en instancias de cooperación y coordinación. Cabe destacar los Foros de Xiangshang para la cooperación en materia de seguridad en Asia Pacífico; sin embargo, cabe notar que a estos eventos no han asistido las más altas jerarquías políticas ni castrenses (Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile [DIPRES], 2016, 2017, 2018, 2019).

## Tabla

### Actividades en China con representantes en materia de defensa chilenos

Año	Actividad con representantes de la Defensa Nacional en China
2016	XII Simposio de Altos Oficiales Latinoamericanos
	Simposio Internacional 2016 del Ministerio de Defensa Nacional de China
	VII Foro de Xiangshan
2017	Simposio Internacional 2017 del Ministerio de Defensa Nacional de China
	XXX Reunión del Comité de Protección Ambiental en la Antártica
	8º Foro Beijing Xiangshang
2018	IV Seminario de Jefes de Defensa
2019	IX Foro de Xiangshan
	XV Reunión de Altos Oficiales Latinoamericanos
	Reunión de Oficiales de Relaciones Internacionales Latinoamericanos

Fuente: Elaboración propia a partir de los Balances de Gestión Integral.

Los foros internacionales en materias estratégicas de seguridad y defensa en los que Chile se encuentra con China son espacios de cooperación multilaterales en las que además participan otros países latinoamericanos como la reunión de Altos Oficiales. Sin embargo este tipo de cooperación es acotado. En cuanto a las instancias de consultas e intercambio de oficiales, normalmente no hay intención de profundizar ninguna relación más allá de contrastar información y mantener la cordialidad entre ambos ministerios de Defensa. De hecho, esto permite limar asperezas frente a los constantes incidentes en materia pesquera o aproximación de embarcaciones chinas a la zona económica exclusiva chilena. La Armada chilena ha desplegado sus medios varias veces, entre las cuales se cuenta una a principios del año 2021, ante una flota de aproximadamente 450 buques chinos (Delgado, 30 de marzo de 2021). Es decir, pese a las buenas relaciones, siempre surgen motivos de diferencias. También se espera que haya avances en materia antártica con miras a la revisión del tratado en 2048 y otras materias relevantes. Es decir, las cuerdas separadas son una realidad en las relaciones bilaterales entre China y Chile, incluyendo la seguridad y defensa.

## 5. Conclusiones

América Latina está en la periferia de las decisiones globales, sin perjuicio de lo cual, las potencias —EE.UU. y China— tienen interés en la región. La prioridad que le ha dado Washington a Sudamérica, en particular, ha disminuido a lo largo de los años, lo que sumado a la mermada capacidad de Brasil de ejercer como potencia regional, ha generado un vacío que China ha sabido llenar.

La presencia de China en Sudamérica ha sido de distinta índole. Algunos países han hecho alianzas estratégicas en seguridad y defensa, han comprometido presupuesto castrense en armamento de la potencia oriental e incluso han prestado territorio para bases militares. Este no es el caso de Chile, que si bien mantiene las relaciones diplomáticas con China más antiguas del continente, su vínculo lo ha mantenido en el plano comercial y económico sin cambiar su política de defensa, donde priman sus relaciones con EE.UU. En suma, el desarrollo de las relaciones sino-chilenas no ha alcanzado las alianzas estratégicas ni el terreno multilateral.

La capacidad que ha tenido Chile de sortear con éxito el mantenimiento de su foco estratégico con EE.UU. y comercial con China se explica por la diferenciación de roles que ha desarrollado a lo largo del tiempo en su aproximación de política exterior y que le han permitido flexibilidad. Por un lado, juega con China un rol de socio estratégico. Este rol no es solo comercial, sino también como puerta de entrada y articulador entre China y Sudamérica. Por otro lado, también ha tenido un rol de independencia activa, en virtud del cual se aproxima a los países sin que los vínculos con uno afecten los vínculos con otros. Es decir, Chile es socio de múltiples países y en su aproximación con ellos cuida la relación con todos. Por ejemplo, Chile ingresa al Mercosur como miembro asociado y no pleno en 1996 y ha firmado TLC con países tan disímiles como USA y China.

En este orden de cosas, Chile juega un rol con EE.UU. que no juega con China. Chile juega un rol de aliado con EE.UU. Esto implica que sus consideraciones estratégicas las hace considerando las preferencias e intereses de Washington en la línea de lo que se ha descrito más arriba como *buen estudiante*. La alineación en los foros multilaterales, la participación en instancias de coordinación de seguridad y defensa y, más concreto, la compra de armamento, es con esta potencia y sus aliados.

Lo anterior no obsta a que existan ciertas actividades de coordinación que se hagan con China, pero esto lo hace en el marco de un rol de socio estratégico y parte de su actuación de los escenarios de cooperación de Asia Pacífico. Existen pocos espacios de encuentros bilaterales para conversar temas de seguridad de interés común, pero sin que dañen los objetivos permanentes de alianza que tiene Chile con Occidente en esta materia.

En suma, la penetración de China en Chile es económicamente fundamental y en este respecto, China ha sido exitosa en ejercer en Chile un poder blando que lo ha convertido en el principal proveedor de productos para este país como así también el principal destino de sus exportaciones. Económicamente, los vínculos entre ambos países se han fortalecido a lo largo del tiempo, pero no ha sido igual en los ámbitos de seguridad y defensa.

## Referencias bibliográficas

- Agencia EFE. (22 de noviembre de 2016). Xi sienta las bases de una alianza estratégica con Chile, puerta acceso a Latinoamérica. <https://www.efe.com/efe/america/politica/xi-sienta-las-bases-de-una-alianza-estrategica-con-chile-puerta-acceso-a-latinoamerica/20000035-3104324>
- Aróstica, P. (2020). 50 años de relaciones entre Chile y China: Asimetrías, cambios y proyecciones. Working Paper Series (WPS) de REDCAEM, 19. Eje Historia y Relaciones Culturales. Red China y América Latina: Enfoques Multidisciplinarios (REDCAEM). <https://chinayamericalatina.com/wp-content/uploads/2020/12/WP19-Nov-2020-REDCAEM-.pdf>
- Baeza, J. y Griffiths-Spielman, J. (2019). Chile and Asia Pacific: Political Strategy in an Age of Geometrical Variables Alliances. *Pensamiento Propio*, (49-50), 171-198. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2019/08/012-Spielman.pdf>
- Bawden, J. (2013). Cutting off the Dictator: The United States Arms Embargo of the Pinochet Regime, 1974-1988. *Journal of Latin American Studies*, 45(3), 513-543.
- Bórquez, A. (2019). Iniciativas Estratégicas No-Tradicionales en las relaciones chino-chilenas: ¿Un caso de poder blando de China en América del Sur? *Estudios Internacionales*, (194), 95-110.
- Cantir, C. y Kaarbo, J. (2014). Unpacking Ego in Role Theory: Vertical and Horizontal Role Contestation and Foreign Policy. En C. Cantir y J. Kaarbo. (2014). *Domestic Role Contestation, Foreign Policy, and International Relations*. Routledge.
- Cooper, A.F. (1997). Niche Diplomacy: A Conceptual Overview. En A.F. Cooper (Ed.), *Niche Diplomacy Middle Powers after the Cold War*. Macmillan Press
- Cooperativa.cl (23 de septiembre de 2019). Piñera emplazó a EEUU y China a detener la “estúpida guerra comercial”. <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/presidente-pinera/viajes-al-exterior/pinera-emplazo-a-eeuu-y-china-a-detener-la-estupida-guerra-comercial/2019-09-23/212357.html>
- Chilquinta Distribución (s.f.). Historia Chilquinta Energía S.A. <https://www.chilquinta.cl/historia>

- Delgado, J. (30 de marzo de 2021). La Armada de Chile incrementa vigilancia frente a la amenaza de la flota pesquera china. *Diálogo Revista Militar Digital*. [https://dialogo-americas.com/es/articulos/armada-de-chile-incrementa-vigilancia-frente-a-la-amenaza-de-la-flota-pesquera-china/#.YRM6\\_xRKjX4](https://dialogo-americas.com/es/articulos/armada-de-chile-incrementa-vigilancia-frente-a-la-amenaza-de-la-flota-pesquera-china/#.YRM6_xRKjX4)
- Diario Financiero. (23 de noviembre de 2016). La visita a Chile del presidente de la República Popular de China, Xi Jinping. <https://www.df.cl/noticias/internacional/economia/la-visita-a-chile-del-presidente-de-la-republica-popular-china-xi-jinping/2016-11-23/110831.html>
- Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile [DIPRES]. (2016). Balance de Gestión Integral. [http://www.dipres.gob.cl/597/articulos-158552\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articulos-158552_doc_pdf.pdf)
- Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile. (2017). Balance de Gestión Integral. [http://www.dipres.gob.cl/597/articulos-172590\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articulos-172590_doc_pdf.pdf)
- Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile. (2018). Balance de Gestión Integral. [http://www.dipres.gob.cl/597/articulos-188332\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articulos-188332_doc_pdf.pdf)
- Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile. (2019). Balance de Gestión Integral. [http://www.dipres.gob.cl/597/articulos-217997\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articulos-217997_doc_pdf.pdf)
- Embajada de Chile en China. (s.f.). Relación bilateral. <https://chile.gob.cl/china/relacion-bilateral>
- Emmers, R. y Teo, S. (2014). Regional Security Strategies of the Middle Powers in the Asia Pacific. *International Relations of the Asia Pacific*, 15(2), 185-216.
- Fernandois, J. (2004) *Mundo y Fin de Mundo: Chile en la Política Mundial 1900-2004*. Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Flemes, D. y Wehner, L. (2015). Drivers of strategic contestation: the case of South America. *International Politics*, 52(2), 163-177
- Guía Chile Energía. (s.f.). La estatal china State Grid compra CGE en casi US\$3.000 millones a Naturgy. <https://www.guiachileenergia.cl/la-estatal-china-state-grid-compra-cge-en-casi-us3-000-millones-a-naturgy/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de Chile. (2017). Visita de Estado de Presidenta Bachelet profundiza la relación con China. <https://>

chile.gob.cl/chile/blog/china/beijing/visita-de-estado-de-presidenta-bachelet-profundiza-la-relacion-con-china

Haass, R. (2017). *A World in Disarray: American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order*. Penguin Press.

Holbraad, C. (1971). The Role of Middle Powers. *Cooperation and Conflict*, 6(1), 77-90

Holbraad, C. (1984). *Middle powers in international politics*. The MacMillan Press.

Holsti, K. J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309.

Lauriani Ide, C. (12 de setiembre de 2019). Las disputas por el Mar de China Meridional: un problema regional que exige un compromiso global. *Revista de Marina*. <https://revistamarina.cl/es/articulo/las-disputas-por-el-mar-de-china-meridional-un-problema-regional-que-exige-un-compromiso-global>

León, J.L. (2014). Qué hacer con China. En G. González y O. Pellicer. *La política exterior de México: Metas y obstáculos*. Editorial Siglo XXI.

Mearsheimer, J.J. (2014). *The tragedy of great power politics*. W.W. Norton & Company.

Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2017). Libro de la Defensa Nacional de Chile. <https://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf>

Ministerio de Defensa de Australia. (2009). *White Paper: Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030*. [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/rp1516/DefendAust/2009](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1516/DefendAust/2009)

Ministerio de Defensa de Australia. (2013). *Australia Defence White Paper*. <https://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/>

Ministerio de Defensa de Australia. (2015). *Guarding Against Uncertainty: Australian Attitudes to Defence. Report on Community Consultations*. <https://www.defence.gov.au/whitepaper/docs/GuardingUncertainty.pdf>

- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2019). Chile y China realizan su XV Reunión de Consultas Políticas. <https://minrel.gob.cl/minrel/noticias-antteriores/chile-y-china-realizan-su-xv-reunion-de-consultas-politicas>
- Molina, T. (4 de abril de 2019). OTAN cumple 70 años: La influencia de la organización en el sistema de defensa chileno. Emol. Recuperado de <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/04/04/943443/A-70-anos-de-su-creacion-La-Influenciade-la-OTAN-en-los-estandares-de-las-Fuerzas-Armadas-chilenas.html>
- Mundo Marítimo. (14 de setiembre de 2020). Chile: Exportaciones a China suben 9,8% entre enero y agosto de 2020. <https://www.mundomaritimo.cl/noticias/chile-exportaciones-a-china-suben-98-entre-enero-y-agosto-de-2020>
- Noccera, R. (2006). *Chile y la Guerra: 1933-1943*. Lom Ediciones.
- Petersen, M. (2016). The Vanguard of Pan Americanism: Chile and Inter-American Multilateralism in the Early Twentieth Century. En J. Scarfi y A. Tillman (Eds.), *Cooperation and Hegemony in US-Latin American Relations: Revisiting the Western Hemisphere idea* (pp. 111-137). Palgrave MacMillan.
- Pontificia Universidad Católica de Chile. (17 de junio de 2021). Rector UC: "Sinovac quiere instalarse en Chile y fabricar en un año cerca de 60 millones de dosis". <https://www.uc.cl/noticias/rector-uc-sinovac-quiere-instalarse-en-chile-y-fabricar-en-un-ano-cerca-de-60-millones-de-dosis/>
- Portal Portuario. (2021). Intercambio comercial entre Chile y China sube 46,9% en el primer trimestre. <https://portalportuario.cl/intercambio-comercial-entre-chile-y-china-sube-469-en-el-primer-trimestre/>
- Presidencia de Chile (28 de abril de 2019). Presidente Piñera realiza balance de visita a China <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=94863>
- Rodríguez, M.I. (2011). Chile y China: Cuarenta años de relaciones de cooperación y amistad. En Yun Tso Lee y Wu Hongying (Eds.), *Chile y China: Cuarenta Años de Política Exterior*. Ril Editores.
- Schulz, C. y Rojas, F. (2020). Chile as a Transpacific Bridge: Brokerage and Social Capital in the Pacific Basin. *Geopolitics*. <https://doi/full/10.1080/14650045.2020.1754196>

- Simon, E. (2019). When David Fights Goliath: A two-level Explanation of Small State Role Taking. *Foreign Policy Analysis*, 15, 118-135.
- Thies, C. (2012). International socialization processes vs. Israeli national role conceptions: can role theory integrate IR theory and foreign policy analysis?, *Foreign Policy Analysis*, 8(1), 25-46
- Thies, C. y Wehner, L. (2014). Role Theory, Narratives, and Interpretation: The Domestic Contestation of Roles. *International Studies Review*, 16, 411-436
- State Department U.S. (2019). 2019 Investment Climate Statements: Chile. <https://www.state.gov/reports/2019-investment-climate-statements/chile/>
- Vega, M. (2 de mayo de 2021). Llega al país nuevo cargamento de vacunas Sinovac con 1,5 millones de dosis. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/llegan-al-pais-15-millones-de-dosis-de-vacuna-sinovac/FOHVBVLD2VHBDJL7HMQH4WRKYM/>
- Wehner, L. (2011). Chile's Rush to Free Trade Agreements. *Revista de Ciencia Política*, 31(2), 207-226.
- Wehner, L. (2015). Role expectations as foreign policy: South American secondary powers' expectations of Brazil as a regional power. *Foreign Policy Analysis*, 11(4), 435-455. <https://doi.org/10.1111/fpa.12048>
- Wehner, L. (2016). Inter-Role Conflict, Role Strain and Role Play in Chile's Relationship with Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, 35(1), 64-77.
- Wehner, L. (2020) Chile's soft misplaced regional identity. *Cambridge Review of International Affairs*, 33(4), 555-571.
- Wilhelmy, M. (2010). La trayectoria de Chile frente a la Región AsiaPacífico. *Estudios Internacionales*, 167, 125-141.
- Wilhelmy, M. y Durán, R. (2003). Los Principales Rasgos De La Política Exterior Chilena Entre 1973 y el 2000. *Revista de Ciencia Política*, 23(2), 273-286.
- Zhu, A. (2020). Un "mapa" de la inversión china en Chile. *InvestChile*. <http://blog.investchile.gob.cl/bloges/un-mapa-de-la-inversi%C3%B3n-china-en-chile>



# Relaciones Ecuador–China en el campo de la seguridad. Miradas sobre los elementos “sutiles” en la estrategia global

Milton Reyes Herrera\*  
Diego Pérez Enríquez\*\*

---

## 1. Introducción

La remergencia sistemática de China, en las capacidades referentes a consolidar un poder global es notable, especialmente desde el final de la Guerra Fría, gracias a su crecimiento económico, desarrollo tecnológico, ampliación de sus capacidades militares y una influencia diplomática cada vez mayor sobre el sistema internacional (Hsiung, 2009). Tal expansión supuso una incidencia cada vez mayor en los foros globales, así como una complejización en la relación con EE.UU., la potencia hegemónica tras el colapso de la Unión Soviética.

Frente a las organizaciones multilaterales, China ha orientado su actuación a mantener el equilibrio entre el revisionismo y la aceptación del *status quo* de las instituciones y regímenes del sistema internacional, como argumentan Wuthnow, Li y Lingling (2012). En esa misma línea de reflexión, tal forma de involucramiento revelaría una transición referente a la consecución de capacidades de poder global estructurado, en torno a estrategias concurrentes de observación, involucramiento, elusión, y promoción de formación de instituciones y regímenes, en los que la guía central de la acción está constituida por los intereses estratégicos chinos de largo plazo. A su vez, China está impregnada de su propio bagaje de pensamiento cognitivo estratégico, así como por el estudio del pensamiento generado por las preocupaciones de las históricas grandes potencias que conformaron el sistema.

Por otra parte, la relación China–EE.UU. se ha convertido en una preocupación creciente para el estudio de las relaciones internacionales, y de la subdisciplina

---

\* Doctor en Economía Política Internacional, PEPI – UFRJ, Brasil. Docente–investigador de la Escuela de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito – Ecuador.

ID orcid: 0000-0001-7456-3330

\*\* Doctor en Ciencia Política, Universidad de Belgrano, Argentina. Docente–investigador de la Escuela de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito – Ecuador.

ID orcid: 0000-0002-7487-1429

de la economía política internacional (dentro de la tradición del estudio de la relación riqueza–poder), al considerarse que el resurgimiento chino y su acelerado crecimiento, implica una posible confrontación, cada vez más intensa, en términos de intereses, posiciones y discursos sobre la naturaleza y derroteros posibles en esta relación (Friedberg, 2005); mientras que para la perspectiva realista, la preocupación parte sobre la dimensión y características estratégicas que China podría llegar a tener (Martínez Díaz, 2021).

Tales percepciones, e incluso disputas, han tenido resonancia y consecuencias en América Latina, debido a que la tradicional influencia estadounidense sobre la región comenzó a transformarse en múltiples dimensiones, especialmente tras el 11 de septiembre de 2001 y el incremento de las relaciones multidireccionales de la región con China.

Y es que, el ritmo de crecimiento chino, en su rol como consumidor e importador de productos primarios de origen latinoamericano, creció; también lo hizo en su rol como exportador de todo tipo de bienes y de bienes de capital, con una especialización cada vez mayor hacia el sector tecnológico. Dicho movimiento a nivel comercial, y que se disparó a inicios del siglo XXI, fue acompañado posteriormente, por inversiones directas promovidas por las políticas del *going out* y *going global* del gigante asiático, especialmente hasta 2015. Estas inversiones se concentraron en recursos naturales y estratégicos (agricultura, minería, energía) en alrededor de un 90% (Ríos, 2016), las que se expandieron en todos los países de la región y posteriormente se diversificaron como en el caso del sector energético en Brasil (pese a gobiernos con discurso pro Washington). La inserción china fue acompañada de un tercer movimiento en el plano financiero, a través del otorgamiento de préstamos y mecanismos como *loans for oil* a varios de los países de la región, fortaleciendo su relacionamiento con Venezuela, Argentina, Brasil y Ecuador (Ghotme, 2017), quienes junto a Bolivia —entre 2015 y 2019—, concentraron alrededor de un 90% del financiamiento en relación al total de la región latinoamericana. Todo lo cual, se ha dado de manera independiente a la posición ideológica de las respectivas administraciones de estos países en los últimos años.

Si bien, EE.UU. no ha perdido su influencia sobre la región, desde inicios del siglo XXI se profundizó una tendencia que se originó en los años noventa: posiciones más críticas desde la denominada sociedad civil, tornaron redituable el discurso antiamericano, lo que condujo, finalmente, al acceso de gobiernos que adoptaron posiciones más autónomas y críticas frente a este país (Cabral, 2015; Weyland, 2018). Así, se puede argumentar que,

[...] the end of the Cold War has encouraged Southern states to pursue their own national interests and political preferences with considerable independence.

Accordingly, they have diversified their international economic and political linkages, which has allowed these nations, especially in South America, to counterbalance US efforts to exert leverage. The massive increase of their economic exchanges with China in the new millennium has further boosted this autonomy.

Latin America's new partners, starting with Europe and Japan, tend to embrace greater ideological pragmatism than the US; therefore, they do not promote economic principles and political regime preferences with the same zeal. Apart from the UK since the Margaret Thatcher era, these extra-hemispheric countries are not as committed to free-market liberalism; and because their party systems have long harbored important left-wing forces, they are less concerned about moves toward "socialism" and the concomitant deviations from the strict rules of liberal, pluralist democracy". (Weyland, 2018, p. 154)

Así, y retomando la idea inicial, la remergencia de China ha supuesto un cambio sensible para la política regional. En el caso de Ecuador, este país se articuló directamente a dicha dinámica y ello supuso para el gobierno de Correa (2007-2017) cambios importantes sobre la manera de sortear restricciones externas y administrar sus fuentes de financiamiento y cooperación internacional (Reyes Herrera y Chun Lee, 2017). En este último tema, y pese al cambio de perspectiva y correlación de fuerzas políticas en el país andino, el tipo de relacionamiento que contiene elementos cooperativos y asimétricos se ha profundizado en el actual contexto pandémico, en especial tras el requerimiento de vacunas que permitan reducir la incidencia y letalidad del COVID-19.

Recordemos que la reducción de la restricción externa de Ecuador a través de los créditos y financiamiento chinos (incluido el mecanismo de *loans for oil*), también se materializó en el caso argentino y venezolano. Estos tres países junto a Brasil —que no mantenía restricción pero a quien le resultaba interesante tener una bolsa mayor de fuentes de crédito—, hasta 2015, concentraban alrededor del 90% del crédito chino a la región latinoamericana (Reyes Herrera, 2016).

Estos espacios de encuentro que suceden en lo inmediato, suponen la aceptación por parte de Ecuador de la multidimensionalidad de la relación. Y es que la cooperación como un cuarto movimiento de la proyección china, opera en el tema vacunas, pero no está dissociada de la cooperación militar, dada la tradición cognitiva estratégica china de carácter meta-relacional y el interés por generar relaciones bilaterales de largo plazo (Reyes Herrera, 2010).

Así, en este caso se puede graficar parcialmente cómo China, en tanto potencia en plena consolidación con relación a sus capacidades de poder global, procesa y proyecta sus intereses estratégicos, para fortalecer su posición. Todo lo cual implica, plantear como primer objetivo del presente trabajo, identificar los ni-

veles y las formas en que los intereses bilaterales económicos, políticos y de seguridad confluyen y se articulan.

En segundo lugar, y ubicando la discusión del presente capítulo en el ámbito de la seguridad, se busca señalar los elementos concretos y la naturaleza de la cooperación entre los dos países. Para ello se proponen dos nociones:

- por una parte, se tratará de contrastar si la política de cooperación militar china procura fortalecer sus intereses estratégicos en el caso ecuatoriano —una interpretación que se asienta en una mirada realista—; y,
- por otra, se analiza si las múltiples necesidades de Ecuador implicaron que este país procure satisfacer sus demandas con quien estuviera dispuesto a proveer tal cooperación sin tomar en consideración las condiciones inmediatas o los costos de largo plazo; lo cual, denotaría la inexistencia de mecanismos articulados o ampliamente informados para el pensamiento y decisiones estratégicas del país.

Finalmente, el tercer objetivo en este artículo es trazar una mirada de largo plazo sobre la relación entre los dos países y reflexionar sobre las implicaciones que existirían para la seguridad nacional como consecuencia de tal relación, así como de las potenciales tensiones que se marcarían frente a EE.UU., el actor de influencia tradicional sobre la región.

El análisis que se desarrollará en las siguientes páginas se interroga sobre los impactos que se vienen produciendo desde 2008 a la seguridad de Ecuador, como consecuencia de la presencia de China. A partir de esta pregunta surge la necesidad de mirar, en una perspectiva más amplia, el rol que China juega en el orden mundial, así como la manera en que el actual contexto internacional provee más oportunidades para su consolidación como una gran potencia global.

En dicha dimensión, Ecuador aporta periféricamente a los intereses estratégicos del gigante chino, porque no se constituye en una pieza fundamental en términos de seguridad y defensa de la potencia en ascenso; no obstante, se podría constatar que la “sutileza” de la aproximación china, en esta esfera, no se articula a un juego en el que busque la visibilidad, ni la alteración inmediata o dramática, ni en el mediano plazo de las condiciones pre-existentes; sino, potenciar paulatinamente su proyección global.

Bajo estas premisas, este capítulo mira la relación sino-ecuatoriana, procurando superar lo coyuntural y observar los procesos de largo plazo que se podrían prever.

## 2. Confluencia y articulación de intereses: un retorno al realismo y la geopolítica

La geografía importa, sostiene Kaplan (2013), en un argumento tras el que pretende rescindir la tendencia a la desmaterialización de la discusión sobre la seguridad y las relaciones internacionales que comenzó a copar la literatura del siglo XXI, bajo la presunción de un mundo *plano* en el que las distancias entre los diferentes actores de la globalización se fusionan en una búsqueda común (la “libertad” y todos los accesorios consiguientes) (Friedman, 2007), subyugado a voraces pero eficientes dinámicas globalizadoras (Bauman, 2005). En la línea de esa reflexión, pensar en la geografía permite resaltar la permanencia de los entornos globales y, junto con ellos, de los recursos y las capacidades requeridas para preservarlos. En otras palabras, devuelve la mirada sobre aquello que es permanente y que no cambiará a pesar del tiempo y los gobiernos (MacKinder, 1887, 2004). En este capítulo, la reflexión sobre la geografía se conecta con aquella del poder.

El postulado central se ubica en la manera en cómo los actores involucrados en esta reflexión (Ecuador, China y EE.UU.) operan dentro de un sistema, procurando encontrar las líneas de cooperación y competencia que los vinculan (Easton, 1982; Luhman, 2013). En esta perspectiva, es fundamental recordar que una aproximación sistémica supone la existencia de líneas de comunicación entre todos sus actores; así, las acciones, intereses e, incluso, omisiones de uno, tendrán impactos sobre los otros, y, al final, involucrarán a todos, aunque de manera diferenciada, en las dinámicas de sus agendas. El tipo de impacto que uno puede tener sobre los demás actores del sistema está mediado por el “poder” que —comparativamente— tenga frente a los otros.

Tal poder está delimitado por la idea de interés, comprendida como un concepto en el que se concentra “[...] la esencia de la política y resulta ajena a las circunstancias de tiempo y lugar” (Morgenthau, 1986, p. 19). Ello implica que las naciones procurarán aquellos intereses que mejor se conectan con las nociones de lo que favorece a sus respectivos Estados. Tal búsqueda tiende a concentrarse en garantizar aquellas condiciones que permiten alcanzar algún tipo de seguridad. El propio concepto de seguridad, no obstante, es elusivo, como lo han discutido Buzan et al. (1998), pero en la diversidad que implica, exige ciertas definiciones del contexto en el que se lo intenta implementar, como vía para comprender a qué es lo que exactamente refiere. De esta manera, y siguiendo la argumentación de Baldwin (1997) se precisa establecer en torno a la seguridad los siguientes alcances:

- ¿para quién?,
- ¿para qué valores?,
- ¿cuánta?,

- ¿frente a qué amenazas?,
- ¿por qué medios?,
- ¿a qué costo?,
- ¿en cuánto tiempo?

Desde aquí se podrá establecer, entonces, la naturaleza de las definiciones de seguridad que cada Estado quiere y puede sostener para garantizar el fin último, la supervivencia, puesto que “only if survival is assured can states seek such other goals as tranquility, profit, and power” (Waltz en Baldwin, 1997, p. 21). En este punto es fundamental resaltar, sin embargo, que la creciente complejidad del sistema internacional trasciende los términos westfalianos de seguridad como competencia territorial<sup>1</sup>, como postula la geopolítica clásica, aunque persiste la competencia por recursos (Dodds, 2007), influencia (en la agenda política y en la cultura), y las propias definiciones de peligro, amenaza, y riesgo (Dalby, 2013). El último punto es fundamental en el argumento, pues, la capacidad para delimitar el contenido de lo que se entenderá como “seguridad” permite construir los intereses y las prioridades que tendría tal sistema.

Siguiendo estas líneas, entonces, la delimitación de la “seguridad” para el sistema descrito, surgirá en función de los intereses del actor predominante, EE.UU., como se ha descrito en otras partes (Bacevich, 2013; Farias, 2018; Fiori, 2018). Al observar la historia del rol estadounidense sobre la región, se observa un proceso en el que la intervención ha sido progresiva y permanente durante el siglo XX, en especial, tras la II Guerra Mundial (Pérez Enríquez, 2020a), y las respuestas a las preguntas citadas se han ubicado siempre en función de conseguir la expansión del poder de ese país. Restringiendo la cuestión al problema de las amenazas, estas se consideraron siempre como la constricción de las capacidades de potencial intervención estadounidense sobre los países de la región. Así, la doctrina Monroe y el corolario Roosevelt, delimitaron una esfera de influencia que acarreaba, tácitamente, la imposibilidad de que un tercer país pueda expandir sus intereses sobre la región (Monroe, 1823; Ricard, 2006; Roosevelt, 1904).

---

<sup>1</sup> Pensar, en este contexto, en la competencia por territorio remite inevitablemente a la noción de *lebensraum*” desplegada por Karl Haushoffer (aunque trabajada originalmente por Friedrich Ratzel y Rudolf Kjellen) en la que se propuso como necesidad existencial de un Estado la expansión territorial como un mecanismo para asegurar a futuro los recursos necesarios para la población (Abrahamsson, 2013). Es necesario aclarar que, si bien aquí se la presenta como una acción menos relevante en la búsqueda de seguridad de los estados contemporáneos, no se la puede desestimar. Se pueden encontrar todavía hoy, importantes disputas por el control físico del territorio, como lo prueba el caso de Crimea que aún enfrenta hoy a Rusia y Ucrania.

La política local procuró siempre confluir con aquella de EE.UU., constituyéndose aquello en uno de los clavajes esenciales para comprender los procesos del siglo XX y XXI, y en función de eso, la estructura decisional se adecuó —más allá de sus altibajos— a las prioridades establecidas en Washington (Cabral, 2015; Rouquié y Suffern, 1997; Wordliczek, 2015). Incluso la institucionalidad regional estuvo fuertemente influida por tales intereses y, en función de aquello, se contuvieron iniciativas autónomas que divergían de la predominante (Nolte, 2018). En definitiva, el poder estadounidense sobre la región se consolidó en un extenso proceso histórico, y hacia finales del siglo XX se presumía nula la posibilidad de incidencia significativa de la proyección política de otras potencias sobre la región.

En un proceso distinto, China mantuvo poco interés sobre la región durante buena parte de la historia. Su proceso de reemergencia y consolidación estatal se prolongó hasta finales del siglo XX, y así, “los años ochenta fueron de tanteos y búsquedas de los caminos apropiados para acercarse a América Latina y el Caribe sin generar conflictos con EE.UU., y los noventa, de despegue impetuoso del comercio bilateral” (Robaina García, 2021, p. 411). Tal estrategia se aceleró notablemente en los primeros años del siglo XXI, cuando cambios políticos en países de la región, se caracterizaron por el distanciamiento de EE.UU. y el acercamiento a China.

Desde el segundo lustro del siglo XXI, los países de la región comenzaron a afrontar una presión cada vez mayor sobre los sectores económicos y de inversión. El ciclo alto en el precio de las *commodities*, particularmente el petróleo, abrió una oportunidad especial para que los países de la región se tornen atractivos a la llegada de inversiones, especialmente para la construcción de infraestructura pública (Benavente González, 2016; Shixue, 2017). Rápidamente, la relevancia china en la región adquirió dimensiones inusitadas y, a su rol como canalizador de inversiones, se sumó el de proveedor de cooperación (Gonzalez-Vicente, 2017; Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China, 2011), lo que permitió potenciar su rol político en la región.

En tal línea, la mejor descripción de la posición china propone que

Dentro de la presente configuración de poder, China no estaría en posición y disposición de desplegar su poder en el ámbito militar (de acuerdo nuevamente con Morgenthau, 1986), por lo que se encontraría sumando esfuerzos que permitan el cambio de status quo a través del inicio de la consolidación del potencial de su poder político; que en el caso concreto chino podría ser caracterizado desde la concepción de “política de prestigio con una proyección hacia un cambio en la estructura de poder existente” (*statu quo*, pero no en el corto o mediano plazo), siguiendo al propio Morgenthau (1986, pp. 63-64). (Reyes Herrera, 2021, p. 35)

Entonces, se afirma que los términos de relacionamiento chino con los países de la región difieren sustancialmente de la relación histórica desarrollada con EE.UU. No ha existido reproducción de los términos de la relación con tal país puesto que China: 1) opera desde una posición que, en clave de relaciones internacionales, puede interpretarse como crítica (Cox, 2014); 2) la distancia geográfica entre China y América Latina obliga a un estilo de relacionamiento distinto en el que no predominan las acciones de fuerza, sino el acercamiento diplomático; 3) existe, además, un esfuerzo por la construcción de relaciones de confianza (*guanxi*) y la búsqueda de mecanismos que permitan el acercamiento cultural.

A estas consideraciones se suma la doble naturaleza de China en tanto actor en el sistema internacional. A diferencia de otros Estados, marcados por su unidad, en este caso es fundamental reconocer al país como un Estado-Civilización y un Partido- Estado (Reyes Herrera, 2010, 2018, 2021). El tránsito histórico y el proceso de conformación, consolidación y crecimiento chino imponen un ejercicio adicional en el esfuerzo por comprender sus relaciones internacionales, y en este caso, específicamente su rol y forma de relacionamiento con Ecuador en el ámbito de la seguridad.

Para ubicar el espacio en el que se presentan los datos posteriores, se caracteriza a la diplomacia y seguridad chinas en círculos concéntricos o anillos de interés (Reyes Herrera, 2021). En el ámbito de la seguridad estos son:

- a) Seguridad doméstica, enfocada en la resolución de problemas que, sin control, podrían desestabilizar el sistema interno (Tíbet, Hong Kong, Taiwán, las tensiones étnicas con los uigures, o los focos de disidencia civil).
- b) Relación vecinal con India, Japón, Rusia, Corea del Sur y Vietnam (con los que mantuvo conflictos bélicos en algún momento de la historia reciente) y con los demás países con los que comparte frontera y amenazas de diversa naturaleza.
- c) La política frente a las regiones geopolíticas del Noreste Asiático, Oceanía, Sudeste Asiático Continental, Sudeste Asiático Marítimo, Sur de Asia y Asia Central. A ellos se sumarían EE.UU., Australia, y demás países del sudeste asiático, a pesar de no necesariamente compartir frontera.
- d) El resto del mundo (América Latina y el Caribe, África, Medio Oriente y Europa), donde China no tendría la capacidad de asegurar sus intereses, dado que este anillo representaría:

The world far beyond China's immediate neighborhood. China has truly entered this farthest circle only since the late 1990s and so far for limited purposes: to secure sources of commodities, such as petroleum; to gain access to markets and investments; to get diplomatic support for isolating Taiwan and Tibet's Dalai Lama; and to recruit allies for China's positions on international norms and legal regimes... (Nathan, 2015 citado por Reyes Herrera, 2021, p. 53)

Según esto,

[...] la concepción de *soft power* chino puede ser entendida como estrategia económica, de lo cual se puede deducir atracción; justamente porque la proyección política internacional china ahí no está basada en intereses estratégicos (entendidos como intereses directos de defensa y/o preocupación militar); es decir, esas regiones, para la perspectiva china, representa retos estratégicos de distinto cuño, que otras áreas contiguas o lo que le que significan otras regiones y grandes potencias. (Reyes Herrera, 2021, pp. 54-55)

Por otra parte, en el campo diplomático estos anillos se refieren a la relación con EE.UU., los vecinos terrestres y marítimos de China, la Unión Europea y las potencias europeas, y África, Medio Oriente, América Latina y el Caribe, el Ártico y los Círculos Antárticos. Frente a los últimos, los intereses están en los recursos, oportunidades de inversión, nuevos mercados y, además, la construcción de alianzas que permitan contrapesar discursos y votaciones en el seno de la ONU cuando se traten temas considerados “sensibles” por parte de China.

Con estos elementos es posible ubicar la manera cómo China traza su relación frente a países como Ecuador, manteniendo una posición de interés en tanto pueda proveer oportunidades de inversión y de ejercicio de la amplia gama de recursos de *soft power*, no obstante, la disparidad de la relación permite afirmar que, desde la perspectiva de la potencia asiática, Ecuador no es un interlocutor estratégico. Del lado ecuatoriano, la relación es la más importante en el siglo XXI y está marcada principalmente por la sucesión de créditos que este país ha provisto (El Universo, 12 de diciembre de 2018; Pachecho, 29 de mayo de 2020), las inversiones y las cooperación (Benavente González, 2016; Reyes Herrera y Chun Lee, 2017).

### **3. Cooperación sino-ecuatoriana en el ámbito de la seguridad**

De lo afirmado se extrae que China no ha sido, tradicionalmente, un actor central para Ecuador en el campo de la seguridad. En la década del gobierno de Rafael Correa (2007–2017) se desplazó del centro que tradicionalmente había ocupado la relación con EE.UU., y consecuencia de ello se incrementaron las tensiones, articuladas principalmente a la incidencia de este país en los temas de seguridad (Pérez Enríquez, 2020a). Pero esto también se explica por las perspectivas diametralmente opuestas entre la tradicional política exterior

estadounidense y la implementada por el gobierno de Correa (Correa, 2009; Montúfar, 2011). En el campo de la seguridad, esta relación se tensionó desde el ascenso de Correa a la presidencia, pues no renovó el convenio que permitió a EE.UU. mantener una base militar en Manta entre 1999 y 2009 (Benassi, 18 de setiembre de 2009). Tras ello, se dio la expulsión mutua de los embajadores a causa de los procesos desencadenados por las filtraciones de Wikileaks en 2011<sup>2</sup> (El País, 5 de abril de 2011; El Universo, 7 de abril de 2011).

Desde 2017, el gobierno de Lenin Moreno intentó restablecer la relación con EE.UU. Los acercamientos en el campo de la seguridad, se plantearon como cruciales (El Universo, 1 de abril de 2019, 30 de mayo de 2019; González, 25 de abril de 2019; Teleamazonas Ecuador, 25 de abril de 2019), en un momento en el que se tornaron evidentes las dificultades estructurales que se habían acumulado en el manejo de la seguridad en el Ecuador, como se argumentó en otras publicaciones de esta Red (Célleri y Pérez Enríquez, 2019; Pérez Enríquez, 2017, 2020b).

Esta línea de reflexión destaca la necesidad de comprender el tránsito de la relación entre Ecuador y EE.UU. como un importante antecedente, para posteriormente aproximarse hacia la vinculación de Ecuador con China. La constitución promulgada en 2008, bajo el gobierno de Rafael Correa, replanteó las condiciones de relacionamiento internacional del Ecuador. Entre los postulados detallados en el artículo 416 consta una reivindicación del multilateralismo, al tiempo que “3. condena la injerencia de los Estados en los asuntos internos de otros Estados, y cualquier forma de intervención, sea incursión armada, agresión, ocupación o bloqueo económico o militar” (Asamblea Constituyente de Ecuador, 2008). La manera como se estructuró el título VIII de la constitución refiere a la narrativa de “la patria” en los términos desarrollados por Loveman (1999), remitiéndose a ella como al Estado-nación, en tanto territorio con una delimitación precisa que, además, contiene en sí un destino y una voluntad de trascendencia que excede a los individuos y que vincula pasado y futuro. A esta visión, además, se añade el concepto de soberanía que debe ser defendida de actores externos e internos que la ponen en riesgo existencial. No es coinciden-

---

<sup>2</sup> Se dio una vuelta de tuerca adicional a la situación de tensión cuando Ecuador otorgó asilo, en su embajada en Londres, a Julian Assange, quien dirigía WikiLeaks en el momento de la filtración. Consecuencia de ello, quedó refugiado allí entre 2012 y 2019. En un hecho similar, Edward Snowden filtró una gran cantidad de información secreta del gobierno de EE.UU.; con las autoridades de ese país pisando sus talones y su pasaporte a punto de ser revocado, viajó desde Hong Kong hasta Moscú utilizando un salvoconducto emitido por el cónsul ecuatoriano en Londres —a título personal— con el que pudo tomar el citado vuelo, tras lo cual solicitó asilo en Ecuador —aunque eventualmente fue negado—, lo que le permitió evadir la justicia estadounidense (El Comercio, 23 de enero de 2014; El Universo, 11 de abril de 2019; Fernández, 23 de junio de 2013).

cia la visión en el enunciado constitucional y el impulso particular provisto por el presidente Correa, e incluso, la denominación del movimiento de este último (Patria Altiva I Soberana, PAIS), pues articula elementos de una propuesta contra–hegemónica que pretendía reestructurar las relaciones de poder al interior del país, así como en sus relaciones exteriores (Pérez-Rolo González, 2016).

Con un argumento consonante, Jaramillo (2020) describe la política exterior promovida por este Gobierno como una en la que predomina “[...] a Westphalian concept of sovereignty, where absolute authority is granted over the territory and every decision that concerns it, while global power interests (and especially the United States) are held at bay” (p. 329). Por ello, se apostó por otros mecanismos de integración que excluyeran a EE.UU. (Diamint, 2013; Nolte, 2018) y se promovió una política exterior que diversificara los actores con los que el país se relacionaba. Tal pretensión no excluyó el mantenimiento de una relación con EE.UU., que, a pesar de las tensiones, era necesaria por la dimensión de la dependencia de este país. Como sostienen Lapeña Sanz y Czubala Ostapiuk (2018),

A la luz de la teoría de política exterior dependiente se observa cómo, mientras el terreno diplomático es el espacio en el que estos Estados pueden desenvolverse con mayor soltura y plantear comportamientos en política exterior que vayan en contra de los intereses de los países dominantes, el área económica es donde no existe ese mayor margen de maniobra para oponerse ya que normalmente los intereses de las naciones desarrolladas se encontrarán bajo amenaza. Esto lleva a la conclusión de que cualquier país que dependa del centro, sea este representado por Estados Unidos o por cualquier otra nación, solo podría ser capaz de diseñar e implementar una política exterior autónoma en las áreas que el Estado dominante considere poco importante (Hey, 1993, p. 573). En otras palabras, el margen de soberanía real que le queda a la nación dependiente es muy reducido, limitando con ello las opciones que tenga y condicionando las acciones de su política exterior. (p. 177)

En este caso, la severidad de muchas de las declaraciones de las autoridades no fue totalmente coincidente con la dirección que adoptó la política exterior. La procura de mayor autonomía en el ámbito internacional tampoco fue alcanzada, e incluso, se desarrollaron escenarios contraproducentes a tal objetivo, como ocurrió con la renuncia al ATPDEA (El Universo, 27 de junio de 2013; Jaramillo, 2020; Sánchez y Pachano, 2020). El intercambio entre los asuntos de seguridad y comerciales —como lo postula el ATPDEA— no es novedoso para la relación de los países latinoamericanos con EE.UU., pues se lo ha aplicado de esta manera por lo menos desde la última parte del siglo XX y constituyó la pieza fundamental tras el desarrollo del Plan Colombia y la manera cómo, bajo tal marco, se intentaba vincular en la misma dinámica a los vecinos de este país (Manero, 2019). Así, con este vínculo se desarrolló la pieza central de la relación entre

los dos países. Del lado estadounidense, la cooperación y la asistencia en seguridad<sup>3</sup> se concentraron en los objetivos de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo; y, según la estructura decisional de ese país, se establecieron como interlocutores a las instituciones de seguridad con responsabilidad en aquellos ámbitos (Ellis, 2019), lo que en el caso ecuatoriano ubicó a la Policía Nacional en un lugar predominante. Efectivamente, en el periodo 2007–2017 la cooperación en este ámbito se profundizó al punto en que José Serrano, ministro del Interior<sup>4</sup>, fuera condecorado por la DEA por su apoyo en la lucha antidrogas (El Comercio, 6 de julio de 2016). Por otra parte, se constata que la cooperación y asistencia militar fue limitada por un sesgo ideológico de los ministros de defensa de este periodo, y ello implicó una importante tensión. En una mirada coyuntural se consignaba que

Las Fuerzas Armadas Ecuatorianas han jugado un papel tutelar en la historia política ecuatoriana (Hurtado 1977; Bustamante 1996). En determinadas coyunturas de inestabilidad política, han sido un actor con poder de veto para resolver escenarios de incertidumbre. Durante el gobierno de Rafael Correa, la relación entre el poder civil y militar había sido cautelosa, predominando el sometimiento de los últimos al primero. Sin embargo, durante el último año, las tensiones entre ambos poderes se agudizaron, con una tendencia a seguir escalando. A inicios de año, luego de un escándalo de venta irregular y sobrevalorada de terrenos, el presidente (haciendo uso de sus prerrogativas) ordenó el despido de altos mandos militares, lo cual generó protestas y manifestaciones de insatisfacción en contra del gobierno. (La crisis terminó con la renuncia del por entonces ministro de Defensa, Fernando Cordero). Nuevos impasses emergieron durante los siguientes meses, y el año terminó con las fuerzas armadas en pleno proceso de reformas internas para adaptar el sistema de distinciones de altos cargos según el decreto promulgado por Correa en marzo. Sin embargo, la situación nunca dejaría su nivel de tensión. (Melendez y Moncagatta, 2017, p. 423)

---

<sup>3</sup> Según la definición de Joint Publication 3–20, citada por Ellis (2019), la cooperación está definida como “...all Department of Defense (DOD) interactions, programs, and activities with foreign security forces . . . and their institutions to build relationships that help promote U.S. interests; enable partner nations to provide the United States access to territory, infra- structure, information and resources, and/or to build and apply their capacity and capabilities consistent with U.S. defense objectives” (p. 29). Por otra parte, la asistencia militar, se entiende como “a broader set of programs or activities generally involving the “providing of defense articles, military training and other defense-related services” (to include initiatives to reform or improve a partner nation’s security sector)” (Ellis, 2019, p. 29).

<sup>4</sup> Es importante resaltar, además, que José Serrano fue uno de los actores políticos clave en el gobierno de Rafael Correa y uno de los ministros de más larga duración en el gabinete, manteniéndose en el puesto entre 2011 y 2016. Es de los pocos funcionarios de alto perfil que en el poscorreísmo no tuvo ningún tipo de acción judicial desarrollada en su contra.

Las condiciones de competencia entre el ejecutivo y las fuerzas armadas condujeron a que el primero redujera las posibilidades de cursos de capacitación en EE.UU., así como otro tipo de espacios de intercambio, lo que fue resentido por la oficialidad. En realidad las condiciones de limitada cooperación se mantuvieron hasta la llegada del gobierno de Moreno, quien restableció algunas líneas de trabajo y se retomaron los espacios mencionados (El Comercio, 26 de abril de 2019; El Universo, 20 de mayo de 2019; González, 2019; Telemazonas Ecuador, 25 de abril de 2019).

En paralelo, el gobierno de Rafael Correa hizo continuos acercamientos con otros países con el fin de reducir la cercanía/dependencia de EE.UU. En ese marco, Brasil, Bielorrusia y Venezuela aparecieron en el espectro de la cooperación militar de diversos tipos (Ecuador Transparente, 22 de diciembre de 2010; El Universo, 28 de junio de 2012; Infodefensa, 29 de diciembre de 2010), pero el acercamiento decisivo fue con China a través de una serie de iniciativas que se iniciaron casi al tiempo del gobierno de Correa, en 2007 (Presidencia de la República del Ecuador, 2016; Ramos, 16 de noviembre de 2016). La posición del Gobierno condujo, de inmediato, a un acercamiento para la realización de cursos y seminarios de intercambio de experiencias y además la entrega de equipamiento “2 avionetas de entrenamiento, 15 camionetas, decenas de tiendas de campaña, chalecos antibalas y numerosos uniformes de camuflaje, etc.” (Embajada de la República Popular China en la República del Ecuador, 22 de octubre de 2008).

Es significativo destacar esta primera línea de cooperación porque revela la manera cómo China comenzó a construir un vínculo que pretendía desenvolverse en ámbitos similares al que ocupaba EE.UU., pero sin que sus dimensiones fueran comparables. Se debe destacar que la búsqueda del objetivo final de la cooperación sino–ecuatoriana está caracterizado por una sutil y pausada aproximación que tiene como destino la consolidación de una relación predominantemente china, sin utilizar dispositivos de fuerza, pero que, a la vez, busca mostrarse eficiente al momento de proveer muestras concretas de la existencia de la voluntad de consolidar su presencia en el Ecuador<sup>5</sup>. Como se observa en la Tabla 1, China ha mantenido una importante presencia en el comercio en seguridad y defensa con relación a todos los países de la región.

En otro de los ámbitos de la cooperación militar, se puede destacar, además, que

---

<sup>5</sup> Quilliconi y Rivera (2019), sobre la relación ecuatoriano–estadounidense mencionaban que “la agenda de la política exterior ecuatoriana consistía en una extraña mezcla de seguridad y comercio” (p. 9), que tenía como pieza principal el ATPDEA; es apreciable que la relación sino–ecuatoriana pase por otros derroteros que no implican, exclusivamente, la entrega de elementos para la cooperación.

Hasta 2014 China tiene una forma particular de establecer la cooperación militar en lo que se refiere a ejercicios militares combinados, ya que su visión estratégica no contempla intereses militares fuera de su área de interés [...] [también] cuenta con la capacidad y está interesado en desarrollar iniciativas importantes que pueden generar destrezas para el sector de prevención de riesgos y desastres en la región andina. (Reyes Herrera, 2015, p. 189)

Todo esto ratifica, finalmente, el carácter particular de los esfuerzos chinos sobre la región, pues se centran en garantizar acceso a espacios de carácter emergente (créditos e inversión) y destacan una suerte de interés de baja intensidad aunque no menos efectivo —de allí su denominación de sutil— sobre la región y el espectro de decisiones que pueden adoptar sus gobiernos.

**Tabla 1**  
**Ejemplo de comercio en el sector seguridad y defensa china**  
**en América del Sur**  
**2015**

País	Equipos adquiridos	Año o período aprox.	Monto aprox. reportado en millones US\$	Observaciones
Venezuela	- 7 radares CEIC JLY11 - 3 radares JY1B26	2005 Posterior (n/F)		
	- 25 aviones de propulsión a chorro, entrenadores/caza ligeros Karakorum (K-8)	2008 (gobierno de Hugo Chávez)		
	- 8 aviones de transporte Antonov An-12 - Misiles antiaéreos (artillería autopropulsada) de corto alcance	Antes de 2012		
	- artillería autopropulsada y vehículos blindados de transporte de personal	Chávez y, más tarde, de Maduro		
	Armamento chino	2011 - 2015	373	Bajo este nombre genérico. No se especifica que tipo; ni incluye información si se registra compras ya registrados en los 3 primeros casilleros; de todas formas actualiza montos a 2015

País	Equipos adquiridos	Año o período aprox.	Monto aprox. reportado en millones US\$	Observaciones
Venezuela	Armamento incluyendo transportes de personal blindados y artillería como: Vehículos anfibios 8x8 VN116; sistema de lanza cohetes múltiples SR.5 de 1223/220mm; sistema de morteros autopropulsados de 81mm CS/SM4 y de 120 mm misiles antitanques HJ-73 Hong Jian; construcción de centro de mantenimiento y otro de instrucción, para los vehículos anfibios	2012	+ de 500	Esto: asegura que el flujo las relaciones en el tema armamento continuará fluyendo en el futuro. Destinado a Infantería de Marina.
	Sistemas de vigilancia aérea	2002-2012 (Estimado)	+ de 150 (Estimado)	
	- 19 aviones Karakorum (K-8) - 8 aviones de transporte ShaanxiY-8F-200 W			Para Fuerza Aérea
	Decenas de miles de equipos individuales y material anti motfn; Centenares de camiones 4x2 JAC L; vehículos oren público Norinco: blindado 4x4 VN4, vehículos cañón de agua WTC-1 y vehículos porta barreras ABC1			Para Guardia Nacional
Bolivia	6 aviones Kamkorum (K-8.)	2009, via préstamo Chino	58	
	- 6 helicóplems multiuso Harbin Z-9 (Panther) - 2 botes patrulleros - 2 aviones medianos de transporte (Antonov An-24) - 500 misiles antitanque Red Arrow-8	2009-2012 (Estimado)	108-113	
	Equipos de comunicaciones / material de campaña / maquinaria y equipos de ingeniería	2006-2016		
	30 (aprox.) 4x4 Shanxxi Baoji China Tiger	Recibidos hasta 2016		
Argentina	4 vehiculos de transporte blindados	Antes de 2012		

País	Equipos adquiridos	Año o período aprox.	Monto aprox. reportado en millones US\$	Observaciones
Argentina	- 110 Vehículos blindados de transporte de personal VN-1 8 x 8, - 5 OPV (class ocean patrol vessel) de 1800 toneladas clase Malvinas - 18 cazas Chengdu Aircraft Corporation (CAC) FC-1; incluyendo 14 JF-17 Trueno. (Thunder multi-role fighters).	Compromiso de compra en (2015) congelado		Compromiso inicial en Gobierno de Cristina Kirchner, En 2014 tras anunció una amplia asociación estratégica en 2015 la presidente Fernández de Kirchner se comprometió a comprar; pero hasta 2018, el Gobierno Macri (desde diciembre de 2015), no ha ratificado, ni negado la concreción del acuerdo.
Perú	De 15 a 25 misiles portátiles, incluyendo China's FN-6 portable surface-to-air missiles (SAMs) en un trato, junto con 10 SAMs adicionales	2009 -2012	1.1 (estimado)	
	72 camiones 3.000 cohetes de 122 mm	n/f (se presume antes de 2012)		
	27 sistemas de lanza cohetes múltiples Norinco Type 90B de 122 mm	2013-2015	39	
Ecuador	4 Radars	Acuerdo 2009 Retardo de recibo	60 (Aprox. En 2009)	Problemas técnicos, se rescinde el contrato. Arreglo con beneplácito de Ecuador a través de devolución de 36 millones que había pagado en adelanto más 3 millones de garantía (por el buen uso del anticipo).
	709 camiones militares y autobuses	2015	81	
Paraguay	2 aviones entrenadores	Hasta 2012		
	2 aviones de transporte MA-60			Por entregarse pos 2012
	11 jeeps	Antes de 2012		

Fuente: Reyes Herrera, 2018b, p. 133.

Una serie de temas adicionales se sumaron a esta relación, siendo quizás el más complejo la compra de radares que sustituirían el sistema que mantuvo el país hasta 2009. En ese momento se compró —y se pagó en su totalidad— un sistema de radares a la empresa china CETC, con el objeto de aportar a la vigilancia de la frontera norte<sup>6</sup>, pero nunca funcionaron (El Universo, 21 de mayo de 2013). A pesar de este incidente, el Gobierno no tensionó la relación con ese país, sino que al contrario, buscó mayores acercamientos, comprando material de diversa índole (Redacción Plan V, 3 de setiembre de 2018) y recibiendo donaciones destinadas a contener desastres naturales o para el propio equipamiento de las Fuerzas Armadas (El Universo, 16 de agosto de 2016; Infodefensa, 28 de noviembre de 2015). La cooperación entre los dos países se extendió en los siguientes años en múltiples temas, como lo sistematiza Criollo Asimbaya en la siguiente tabla.

**Tabla N° 2**  
**Convenios declarados por Ecuador y China en materia de defensa**

CONVENIO	Fecha	Duración	Estatus
Acuerdo sobre la asistencia militar gratuita	09/07/2009	TEMPORAL 5 años	VIGENTE
Memorando de Entendimiento sobre adiestranamiento del personal	09/07/2009	TEMPORAL 5 años	VIGENTE
Convenio con el Hospital Militar de Fuerzas Armadas del Ecuador con el Ministerio de Defensa de la República Popular de China	03/11/2009	INDEFINIDO	VIGENTE
Acuerdo sobre la asistencia militar gratuita	12/11/2010	TEMPORAL 5 años	VIGENTE
Acuerdo entre las Fuerzas Armadas de Ecuador y el Ejército Popular de Liberación de China sobre la Asistencia Militar gratuita por China a Ecuador	01/11/2010	INDEFINIDO	VIGENTE
Acuerdo sobre la asistencia militar gratuita	27/12/2011	TEMPORAL 5 años	VIGENTE

<sup>6</sup> “Los equipos fueron colocados en cuatro puntos estratégicos, pero no se pudieron realizar las pruebas de aceptación, denominadas SAT, por lo que nunca funcionaron” (El Universo, 2016); los radares nunca lograron ser operativos y, tras la demanda del Estado, el país careció de un sistema de radares para la defensa hasta 2016, cuando se lo implementó parcialmente, y 2018 cuando entro en pleno funcionamiento (Ecuador en vivo, 2016; Redacción Plan V, 3 de setiembre de 2018).

CONVENIO	Fecha	Duración	Estatus
Protocolo sobre la asistencia militar gratuita	09/05/2012	TEMPORAL 5 años	VIGENTE
Acuerdo entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República del Ecuador y el Ministerio de Defensa de la República Popular China sobre la asistencia militar gratuita por China al Ecuador.	03/09/2014	TEMPORAL 5 años	VIGENTE
Protocolo entre Ministerios de Defensa Nacional de Ecuador y República Popular China para asistencia militar gratuita	18/02/2016	TEMPORAL 5 años	VIGENTE

Fuente y elaboración: Criollo Asimbaya, 2017, p. 98.

Como se constata de esta información, la naturaleza del vínculo es diversa y si bien los títulos de los convenios pueden ser inocuos, se encuentra énfasis en proveer cooperación dentro de temas que no se podrían considerar conflictivos. En esa línea, se presume la inexistencia de competencia por un ámbito que tradicionalmente había sido dominado por EE.UU. (y que lo habría recuperado desde 2017).

En una concepción más amplia de seguridad, quizás la mayor incidencia se encuentra en el rol de proveedor de créditos que China jugó, cada vez con más presencia, frente a un país en el que se profundizaba la necesidad de acceder a estas fuentes de financiamiento. Como se observa en la Tabla 3, en la década del gobierno de Correa se marcó una nueva relación de dependencia con este país, de manera que

Ecuador became the second-largest strategic partner to China in Latin America after Venezuela, and its second-largest debtor as well. Notwithstanding, China did not become a major market for Ecuadorian exports (other than oil), nor had there been significant foreign direct investments made. (Jaramillo, 2020, p. 338)

Como la misma autora —citando a Correa— destaca, el acceso a estos créditos se convirtió en una herramienta de influencia china más poderosa que cualquier forma de coacción militar. Este tipo de relación no se transformó durante el gobierno de Moreno, que se volvió sumamente dependiente del otorgamiento de créditos chinos como una forma de mantener a flote la administración pública (El Universo, 12 de diciembre de 2018; Pachecho, 29 de mayo de 2020).

**Tabla N° 3**  
**Créditos contraídos con instituciones financieras chinas**  
**2007-2017**

Table 1 Loans contracted with Chinese financial institutions, 2007-2017		
Total external debt withn China at December 2006: 10,214,866 USD		
Total external debt contracted during Correa’s decade: 15,307,929 USD		
Years	Amount	Percentage increase per year (%)
2010	2,682,745 USD	59.7
2011	2,571,363 USD	74.5
2012	2,000,000 USD	59.1
2013	690,900 USD	37.32
2014	821,197 USD	8.4
2015	85,710 USD	2.2
2016	3,438,183 USD	33
2017	350,000 USD	7.5
Total from China	12,640,098 USD	82.5
Total external debt at December 2017: 25,522,795 USD		
Sources Ministerio de Finanzas, Boletines Deuda Externa (2018) Author’s own calculation Note From 2007 through 2009, no loans were contracted with the People’s of China’s financial institutions. This table compiles the amounts of loans contracted from the Export-Import Bank of China, the China Development Bank (CDB), the Industrial and Commerce Bank of China (ICBC), and the bank of China Limited		

Fuente y elaboración: Jaramillo, 2020, p. 337.

Es curioso resaltar el numeral sexto de la Declaración Conjunta emitida en el marco de la visita del presidente Correa a su homólogo, Xi Jinping:

6. La Parte ecuatoriana reiteró su firme adhesión a la política de una sola China, y el respaldo al desarrollo pacífico de las relaciones interiribereñas y los esfuerzos del gobierno Chino en procura de la reunificación del país. Por su parte, China manifestó su apoyo al camino de desarrollo elegido por Ecuador a partir de las condiciones propias del país, así como a los esfuerzos del pueblo ecuatoriano por salvaguardar la independencia, la soberanía, la integridad territorial y la seguridad de la nación. (Correa y Jinping, 2015, pp. 2-3)

En estas líneas se observa la confluencia de los intereses predominantes al momento de su promulgación, pero, sobre todo, la diferencia en la precisión y temporalidad de unos y otros. Para China es clara su preocupación por la estructura política, que como se ha mencionado previamente, se imbrica con

su rol global; de lo que se interpreta que la búsqueda de este tipo de relación debería aportar a tal objetivo. Para Ecuador, por su parte, la preocupación es coyuntural— “el apoyo al camino de desarrollo elegido” —y remite a una visión *en abstracto* de los objetivos de la política nacional. En su trasfondo se percibe la tensión predominante frente a la política china, que puede ser leída, nuevamente, en clave realista: en un sistema anárquico los Estados operan en función de sus intereses y utilizarán los dispositivos a su alcance para lograrlos. Así, la cooperación estrictamente militar podrá ser periférica y no mostrarse decididamente competitiva del rol estadounidense en la región, pero al mismo tiempo surgirán otras formas de incidencia y de expansión del poder chino en la región, particularmente a través de los ejercicios financieros, el acceso a tecnología y —en el actual contexto pandémico— a insumos y soluciones para la salud pública.

Debido a diversos factores —la emergencia de nuevos actores o fortalecimiento de otros, el incremento del comercio bilateral China-Ecuador, nuevas posibilidades de inversión extranjera directa, etc.— se han generado también condiciones para disputar el monopolio de la toma de decisiones en política económica por parte de otros actores, lo que incide también en la posibilidad de una presencia mayor de intereses políticos por parte de los sectores emergentes (Reyes Herrera, 2020).

Por otra parte, cabe reflexionar sobre las otras dimensiones de la relación económica entre China y Ecuador. Así, se constata que la inversión extranjera directa (IED) china creció sistemáticamente hasta 2017, alcanzando los USD 848.163.304, lo que representa el 7,78% de la IED recibida por Ecuador (Mosquera Narváez, 2019). Por su parte, el intercambio comercial alcanzó los USD 5 729 millones en 2019, con alrededor de 90 empresas chinas operando en el país, y llegando las exportaciones a los USD 2.821 millones hasta mayo de 2020 (Inuca Chicaiza, 2021). Estas cifras destacan la relevancia estratégica que tiene China para Ecuador y a partir de eso, permiten complementar el argumento que se esboza en este artículo: el interés chino en Ecuador no se concentra en las vertientes “evidentes” de la seguridad, sino que funciona a través de una serie de elementos de mayor sutileza, particularmente mediante la promoción de mecanismos de vinculación económica y comercial que generarían una relación más estrecha que, eventualmente, permitiría desplazar aquella que históricamente se ha tejido con EE.UU.

A pesar de todo lo dicho, no se puede postular la definitiva suplantación de la relación con EE.UU. por una con China (Jaramillo, 2020; Sánchez y Pachano, 2020). Las capacidades de presión del primero todavía son importantes, pero es necesario resaltar que

The current problem of inter-American relations is thus not a lack of attention on the part of Washington toward Latin America and the Caribbean. US restraint may even have opened more space for Latin America's increased autonomy in the conduct of its international affairs. The issue, rather, is Washington's oscillation between 'leadership' and 'partnership' in both rhetoric and behavior, which frequently results in a drifting apart of US and Latin American approaches on issues like the war on drugs or the reaction toward the coup d'état in Honduras (Muno and Brand, 2014; Heine and Weiffen 2015). (Citado en Weiffen y Duarte Villa, 2017, p. 8)

Este retroceso, que a veces obedece más al descuido que a la voluntad, ha implicado la generación de vacíos que fueron rápidamente copados por China, que en su ascenso desarrolló una estrategia de fortalecimiento de sus mecanismos de influencia sobre la agenda de política exterior. Coincidentemente, la llegada de un gobierno de izquierda en Ecuador supuso la apertura de una oportunidad para concretar un acercamiento mayor a la potencia en ascenso; las múltiples necesidades del país encontraron una respuesta favorable en el deseo chino de asentar un pie en una región que en ese momento atravesaba un importante crecimiento económico (Sánchez y Pachano, 2020).

En todo este proceso no fue apreciable una tensión sino–estadounidense como consecuencia del acercamiento oriental al Ecuador, no obstante, que la progresión de tal incidencia conduce a la necesidad de consignar una reflexión sobre el largo plazo. Por el otro lado, pensar en las consecuencias que podría tener sobre Ecuador una relación tensa entre EE.UU. y China tiene un espectro un tanto más contundente. Particularmente durante el periodo del presidente Donald Trump, la relación entre EE.UU. y China estuvo mediada por la guerra comercial que se desató en el intento de fortalecer la posición estadounidense ante la agresiva estrategia china suscrita en la iniciativa de la ruta y la franja (*Belt and Road Initiative*) (Nordin y Weissman, 2018).

Si bien las consecuencias sobre el Ecuador fueron casi imperceptibles, se pudieron observar ligeros impactos en el caso de la seguridad: EE.UU. intensificó su búsqueda por establecer una relación con Ecuador, aprovechando el cambio ideológico en marcha con el gobierno de Lenin Moreno (El Universo, 27 de junio de 2018, 1 de abril de 2019, 11 de abril de 2019, 20 de mayo de 2019, 30 de mayo de 2019, Embajada y Consulado de EE.UU. en Ecuador, 28 de junio de 2018). Al mismo tiempo, China procuró fortalecer su posición como inversor y prestamista del Ecuador, manteniendo la línea de relación establecida en años anteriores. No se constatan efectos concretos sobre la seguridad del Ecuador como consecuencia de las tensiones entre estos países.

#### **4. Reflexiones sobre el largo plazo: intereses e implicaciones para la seguridad nacional**

Ecuador enfrenta un complejo escenario de seguridad: presiones en la frontera norte como consecuencia de las disidencias de las FARC y la operación de cárteles de narcotráfico, en un territorio en el que la presencia del Estado es, en el mejor de los casos, dubitativa. Al mismo tiempo, la capacidad de control territorial se ha debilitado como consecuencia de los propios cambios en el sistema internacional; las amenazas a la seguridad tienden a ser más globales y por lo tanto demandan una reacción que interconecte a los principales actores dentro de tal sistema (Kakowicz y Press-Barnathan, 2016; Nolte, 2018; Palma, 2015).

Esto conduce a la reflexión sobre el estado de la seguridad regional: las amenazas actualmente existentes no pueden ser atendidas de manera individual y ello implica la necesidad de acciones concretas y coordinadas con los actores que son parte del complejo de seguridad subregional, para retomar la categorización de Buzan y Waever (2003). En esa dimensión teórica, no se podría concebir la seguridad de América Latina de espaldas a EE.UU., y en el caso particular de Ecuador, la vecindad con Colombia impone una presencia aún menos discutible: las principales dinámicas de seguridad están imbricadas con el país que es el principal receptor de asistencia y cooperación para la seguridad regional (Aparicio et al., 2016; Beittel & Congressional Research Service, 2019; González Cuenca y Rodríguez Caldera, 2018).

No se observa, tampoco, que la agenda estadounidense prevea transformarse en su aproximación al tratamiento del fenómeno global de las drogas, lo que implicaría que este sigue siendo el principal punto de conexión ante este país. Desde allí, es previsible el mantenimiento de una relación de influencia sobre la agenda del Ecuador, que probablemente se complementará con asistencia y cooperación militar. En ese sentido, no se prevén cambios sustanciales en la relación. Si bien la influencia estadounidense sobre la región se ha reducido (Weiffen y Duarte Villa, 2017; Wordliczek, 2015), no es posible escindir el rol global de EE.UU. de su incidencia sobre los países de la región; como se ha indicado, aún bajo condiciones de alejamiento ideológico —como en el caso de Ecuador en el periodo 2007–2017— se evidenció la permanencia de su capacidad para impulsar su agenda.

Al mismo tiempo, se constata que las dinámicas de seguridad regional no afectan directamente a China, y, salvando posiciones discursivas sobre temas puntuales como la situación de la democracia en Venezuela, no hay incentivos para el fortalecimiento de una posición de mayor influencia en las agendas de seguridad. Como se ha descrito en otra parte (Reyes Herrera, 2018), la estrategia china frente al sistema internacional sigue una trayectoria distinta a la que se ha observado en la operación tradicional de las grandes potencias. Si bien existen

elementos realistas clásicos (como la competencia por el poder y la seguridad, así como la búsqueda del interés nacional), se observa otro tipo de construcción que recupera elementos del confucianismo, en el que “a própria noção de poder não se concentra principalmente na força das armas, mas na força ética do indivíduo – extensiva ao Estado; e, portanto, na capacidade de atrair mais do que na de dominar” (Reyes Herrera, 2018, p. 394).

Bajo tales premisas la estrategia china se prolongaría en el tiempo, procurando: a) consolidar ese acercamiento voluntario a partir de la atracción; 2) dejar que los intereses del otro país —en este caso, el Ecuador— coincidan con aquellos de China; y, c) permitir que en el transcurso del tiempo, la presencia hegemónica de EE.UU. se difumine. De todas maneras, esto no implica pasividad, pues como se ha mencionado, ha existido una acción concreta por parte de China para procurar el acercamiento y generar dependencia. Justamente, retomando el argumento de la dependencia (Lapeña Sanz y Czubala Ostapiuk, 2018), el margen de acción autónoma se restringe severamente y las decisiones pasan a vincularse con la posibilidad efectiva de cumplir con las obligaciones, las cuales derivan de tal condición, mismas que exceden lo estrictamente monetario. Tras estos compromisos se suma la expectativa de un alineamiento político que permita a China avanzar en su agenda global. Tales avances pueden ser sutiles, y, definitivamente no guardan relación con la noción del uso de la fuerza para imponer una agenda.

Así, Ecuador no solo ha contraído importantes niveles de deuda con China (el 71% de la deuda bilateral, USD 5.288 millones) sino que de la mano de esta, se ha comprometido la producción futura de petróleo (Lucero, 29 de noviembre de 2020). En 2020, el gobierno del Ecuador procuró, además, el aplazamiento de los pagos y un alivio en la deuda por USD 891 millones, a lo que se sumó la solicitud de un nuevo crédito por USD 2.400 millones (Pachecho, 29 de mayo de 2020), sin embargo ello no se concretó para ningún país latinoamericano, probablemente por las sospechas sobre las capacidades de pago de los países de la región (El Comercio, 24 de febrero de 2021), así como también por una reubicación de los intereses estratégicos chinos, y, probablemente, el redireccionamiento de la estrategia de relacionamiento en el contexto de la pandemia de COVID-19.

De esta manera, las dudas sobre las capacidades de pago aparentemente habrían existido siempre, por eso es que históricamente los créditos se otorgaron contra la venta anticipada de petróleo, y en el análisis contemporáneo se ratificó tal requisito (Lucero, 29 de noviembre de 2020). Este es uno de los ítems que pone más presión sobre la concepción amplia de seguridad para Ecuador, pues conduce a cuestionarse sobre las capacidades efectivas para garantizar su soberanía. En esa dirección se han abierto especulaciones sobre las capacida-

des de Ecuador para, hasta 2024, consignar “el 90 por ciento del total de su crudo exportable a China” (González Zorrilla, 15 de mayo de 2020). Bajo estas condiciones es posible pensar que la potencial incapacidad de pago generaría problemas para Ecuador, y aquello abrió una nueva línea de competencia en la relación sino-estadounidense, aunque al final Ecuador ha sido únicamente un actor pasivo en ese escenario. En 2021, en una de las últimas gestiones del gobierno republicano de Donald Trump y de Lenin Moreno, se concretó “[...] una línea de crédito de 3.500 millones de dólares para el canje de deuda y proyectos estratégicos públicos y privados” (SWI swissinfo.ch, 14 de enero de 2021), fondos que serían utilizados para “[...] liberar petróleo de compromisos de crédito adquiridos en el pasado, principalmente en Asia” (SWI swissinfo.ch, 14 de enero de 2021) lo que, en palabras del entonces ministro de Economía, se resumía en que: “Si consideramos que hay alguna empresa china donde el petróleo es la forma de pago lo haremos para liberar el petróleo que se está utilizando en el repago, explicó” (SWI swissinfo.ch, 14 de enero de 2021).

Se mencionaba una reflexión conexas sobre una posible reubicación de los intereses estratégicos chinos frente a América Latina y, particularmente, Ecuador. Como se indicó, las cifras de inversiones y créditos se incrementó rápidamente en la primera parte del siglo XXI, en un contexto en el que los gobiernos de la región se mostraron afables a la llegada de tales recursos y “los gobiernos de Barack Obama, [...] hicieron muy poco para detener el creciente crecimiento del socialismo en la región y para detener la creciente afluencia de las inversiones de China” (Naranjo Navas et al., 2021, p. 328). Justamente, en reacción a esta situación, el gobierno de Trump desencadenó una estrategia de contención del crecimiento chino (Boylan et al., 2021), dentro de lo que se enmarcaría el otorgamiento de la citada línea de crédito. Ante este tipo de limitaciones, se puede esbozar la posibilidad de que exista un redireccionamiento de la estrategia china en la región, especialmente a través de la denominada diplomacia de las vacunas. Se puede postular, preliminarmente, un giro en la estrategia de aproximación china reduciendo su interés en inversiones directas —que por otra parte se han consolidado y estarían aseguradas en el futuro, a través de mecanismos como la venta anticipada de petróleo, como se mencionó— y trasladándolo al ámbito en el que se encuentra su principal fortaleza actualmente, mediante la provisión de insumos de salud, así como de vacunas para el COVID-19. Esta línea de reflexión remite a pensar en una estrategia global en la que se constata que “[...] since the outbreak of the COVID 19 virus pandemic, China has been providing and donating large amounts of medical care around the world and even to the USA and the EU, and through health diplomacy it is building the status of a responsible world leader” (Kurecic y Haluga, 2021, p. 241). Esta posición, además, trascendería la posición ideológica y se ratificaría en el interés por ejercer influencia sobre los países de la región, como se constató en las declaraciones de la embajada China tras la elección de Guillermo Lasso (Rosero, 6

de mayo de 2021) y en la llegada de vacunas Sinovac y Cansino para responder al plan de vacunación del gobierno (El Universo, 12 de junio de 2021).

Finalmente, se resalta que el gran factor de tensión para la región ha sido la conflictividad política en Venezuela, cuyas consecuencias se constatan en el desborde migratorio y las reacciones de los países de la región, procurando influir en algún tipo de resolución política a los diferendos en Caracas. Como anota He (2020), la posiciones chinas sobre este tema han marcado otra dimensión en el conflicto con EE.UU., pues “China has been promoting the norm of non-interference in domestic affairs to consolidate the justice of its political model, which is contrary to the U.S. position in Venezuela” (p. 102). De esta manera, las tensiones entre estos encuentra un escenario adicional, en el que China ha provisto un amplio apoyo económico y político al gobierno de Nicolás Maduro (Castro, 2019), mientras que EE.UU. hizo una apuesta a la sustitución de ese régimen por el conformado por Juan Guaidó, que a pesar de haber logrado algún reconocimiento internacional, no ha logrado consolidarse internamente por la concentración de los recursos de poder en el sucesor de Chávez (Angelo e Illera Correal, 2019).

No se constatan efectos concretos de esta tensión del lado ecuatoriano. El flujo migratorio venezolano se ha mantenido constante desde 2018, solo reducido temporalmente por efecto de la pandemia del COVID-19, pero en su esencia las condiciones no se han alterado, manteniendo la presión sobre la necesidad de reacción por parte del Gobierno y las exigencias de atención humanitaria vinculada a este fenómeno (Pérez Martínez et al., 2021; Bayón Jiménez, 2021; Céleri, 2021).

## **5. Conclusiones**

- a) Ecuador es un actor periférico en el sistema internacional y por eso está sujeto a una profunda dependencia de la agenda y tensiones que marquen los actores hegemónicos. Así, la histórica dependencia de EE.UU. se transformó en una profunda dependencia financiera, especialmente por el acceso a créditos e inversiones, provenientes de China.
- b) En ese sentido, el clivaje no ha sido ideológico. Mientras la actuación de EE.UU. se vinculó a la promoción de una determinada visión de democracia, la de China fue pragmática al aprovechar la oportunidad surgida de las necesidades de los países de la región. No obstante, la inversión y el otorgamiento de préstamos por parte de este país sucedió, sin alteraciones, tras el gobierno de Rafael Correa y, aparentemente, seguiría actualmente en el de Lasso. El otorgamiento de créditos dependerá más de la orientación pragmática o ideológica que imprima el gobierno de Ecuador. Se puede reconocer que el ascenso y/o fortalecimiento de sectores económicos locales

por el desarrollo de la relación con China viene incrementado su capacidad de interlocución dentro del bloque élite, articulado a la administración presente del Estado ecuatoriano.

- c) Parecería ser que un elemento central de la proyección china de corte pragmático es establecer capacidades que permitan atemperar posibles desencuentros con cualquiera de los actores y proyectos que llegaren a administrar el Gobierno; así como, ejercer una fuerza centrípeta de corte pacífico que potencie sus propios intereses (Reyes Herrera, 2017). En esa perspectiva, se ha sumado la “diplomacia de las vacunas” para maximizar su presencia y capacidad de inducir a decisiones por parte de los gobiernos con los que interactúa. En el caso de Ecuador, esto se comprobó en la insistencia para la utilización de una antigua donación de equipamiento militar con el fin de garantizar el flujo de vacunas, que, tras las decisiones del gobierno, se han confirmado.
- d) En la seguridad, no existen —aparentemente— intereses directos sobre Ecuador, si es que se toma una delimitación estrecha del concepto. No obstante, al ampliarla, se vislumbran intereses que serían una pieza dentro de la estrategia global de China para maximizar su presencia global.
- e) En ese sentido, el que la relación con Ecuador se ubique en el cuarto anillo de los intereses geopolíticos chinos no lo desvincula de la estrategia mayor, pero dado el rol periférico de este país, no constituye, tampoco, una prioridad para el gobierno chino.

## Referencias bibliográficas

- Abrahamsson, C. (2013). On the genealogy of Lebensraum. *Geographica Helvetica*, 68, 37-44. <https://doi.org/10.5194/gh-68-37-2013>
- Angelo, P. e Illera Correal, O. L. (2019). Americas last: La política exterior del gobierno Trump en América Latina y en Venezuela. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring (Eds.), *La crisis venezolana: Impactos y desafíos* (pp. 223-254). Fundación Konrad Adenauer.
- Aparicio, C. A., Rodríguez, K. y Támara, P. (2016). Descripción y contextualización de la política de fronteras. En A. Molano-Rojas (Ed.), *Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: Análisis y perspectivas* (pp. 47-68). Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga - ICP, Fundación Konrad Adenauer en Colombia - KAS.
- Asamblea Constituyente de Ecuador. (2008). *Constitución de la República de Ecuador*. [http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf)
- Bacevich, A. J. (2013). Wilsonians under arms. En A. Stavrianakis y J. Selby (Eds.), *Militarism and International Relations Political economy, security, theory* (pp. 117-130). Routledge.
- Baldwin, D. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 23, 5-26.
- Bauman, Z. (2005). *La globalización. Consecuencias humanas*. Fondo de Cultura Económica.
- Bayón Jiménez, M., Hurtado Caicedo, F., Álvarez Velasco, S., Pérez Martínez, L., Baroja, C., Tapia, J. y Yumbla, M.R. (2021). *Viviendo al Límite. Entre la discriminación y la indolencia: una aproximación a la inmigración en Ecuador*. Colectivo de Geografía Crítica de Ecuador, Red Clamor y GIZ. <https://geografiacriticaecuador.org/justiciamigrante/wp-content/uploads/2021/04/CARTILLA-1-FINAL.pdf>
- Beittel, J. S. & Congressional Research Service. (2019). *Colombia: Background and U.S. Relations R43813*. Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov>

- Benassi, R. (18 de setiembre de 2009). EE.UU. deja la base de Manta. *BBC News Mundo*. [https://www.bbc.com/mundo/america\\_latina/2009/09/090917\\_0238\\_ecuador\\_manta\\_rb](https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/09/090917_0238_ecuador_manta_rb)
- Benavente González, M. A. (2016). Análisis de la inversión directa China en Ecuador en el período 2000 a 2014. *INNOVA Research Journal*, 1(10), 67-79. <https://doi.org/10.33890/innova.v1.10.2016.65>
- Boylan, B., McBeath, J. y Wang, B. (2021). US–China Relations: Nationalism, the Trade War, and COVID-19. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 14, 23-40. <https://doi.org/10.1007/s40647-020-00302-6>
- Buzan, B. y Waever, O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International security*. Cambridge University Press.
- Buzan, B., Waever, O. y De Wilde, J. (1998). *Security: A new framework of analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Cabral, S. (2015). United States, Latin America and the XXI century world: Forging a new geopolitical space. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 4(8), 9-20.
- Castro, R. (2019). ‘Desestadounidizar’ no es descolonizar: Apuntes sobre las relaciones entre China y Venezuela de cara a la crisis venezolana. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring (Eds.), *La crisis venezolana: Impactos y desafíos* (pp. 297-324). Fundación Konrad Adenauer.
- Célleri, D. (2021). *Migraciones Sur-Sur: Violencia, discriminación y xenofobia en la ciudad. El caso de migrantes/refugiados de Venezuela y Colombia en Quito-Ecuador*. [En prensa].
- Célleri, D. y Pérez Enríquez, D. (2019). Problemas globales de la seguridad en Ecuador. Una reflexión desde los vacíos y tensiones globales, regionales y locales. En S. Namihás (Ed.), *La región frente a los cambios globales en materia de seguridad*. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer (KAS – Perú).
- Correa, R. (2009). *De la Banana Republic a la No república*. Debate.
- Correa, R. y Jinping, X. (2015). *Declaración conjunta entre la República Popular China y la República del Ecuador sobre el establecimiento de la asociación estratégica*. <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/>

2015/01/DECLARACION%20N-DE-ASOCIACION-ESTRATEGICA-ECUADOR-CHINA.pdf

- Cox, R. (2014). Fuerzas Sociales, Estados y Órdenes Mundiales: Más allá de la teoría de las relaciones internacionales. *Relaciones Internacionales*, (24), 129-162.
- Criollo Asimbaya, M. (2017). *Las relaciones bilaterales entre Ecuador y China: Factor estratégico de los lineamientos en las políticas de defensa de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas durante el periodo 2009- 2015* [tesis de maestría, Instituto De Altos Estudios Nacionales]. <https://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/4790/1/TESIS%20Criollo%20Asimbaya%20Marco%20Antonio.pdf>
- Dalby, S. (2013). Challenging cartographies of enmity: Empire, war and culture in contemporary militarization. En A. Stavrianakis y J. Selby (Eds.), *Militarism and International Relations Political economy, security, theory* (pp. 33-44). Routledge.
- Diamint, R. (2013). Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 101 (Multilateralismo: Narrativas y prácticas de un nuevo orden institucional), 55-79.
- Dodds, K. (2007). *Geopolitics. A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Easton, D. (1982). *Esquema para el análisis político*. Amorrortu Editores.
- Ecuador Transparente. (22 de diciembre de 2010). *Parlamento de Ecuador aprueba acuerdos militares con Venezuela y Brasil*. [https://www.ecuadortransparente.com/noticias/internacional/parlamento\\_de\\_ecuador\\_aprueba\\_acuerdos\\_militares\\_con\\_venezuela\\_y\\_brasil.asp](https://www.ecuadortransparente.com/noticias/internacional/parlamento_de_ecuador_aprueba_acuerdos_militares_con_venezuela_y_brasil.asp)
- El Comercio. (23 de enero de 2014). Snowden agradeció al sancionado cónsul Fidel Narvárez por salvoconducto. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/snowden-agradecio-al-sancionado-consul.html>
- El Comercio. (6 de julio de 2016). La DEA condecora al ministro José Serrano por los resultados antidrogas. <http://www.elcomercio.com/actualidad/dea-estadosunidos-condecora-ministro-joseserrano.html>
- El Comercio. (26 de abril de 2019). Ecuador dice que recibirá cooperación para entrenamiento militar de EE.UU. <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-estados-unidos-entrenamiento-armas.html>

- El Comercio. (24 de febrero de 2021). Latinoamérica no recibió créditos de China en 2020 por primera vez en 15 años. <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/latinoamerica-creditos-china-2020-pandemia.html>
- El País. (5 de abril de 2011). Ecuador expulsa a la embajadora de EE UU por un cable de Wikileaks. El País. [https://elpais.com/internacional/2011/04/05/actualidad/1301954417\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2011/04/05/actualidad/1301954417_850215.html)
- El Universo. (7 de abril de 2011). EEUU expulsa a embajador de Ecuador en Washington; Correa buscará solidaridad regional. <https://www.eluniverso.com/2011/04/07/1/1355/eeuu-declara-persona-non-grata-embajador-ecuador.html>.
- El Universo. (28 de junio de 2012). Ecuador y Bielorrusia firman acuerdo de cooperación militar. <https://www.eluniverso.com/2012/06/28/1/1355/ecuador-bielorrusia-firman-acuerdo-cooperacion-militar.html>
- El Universo. (21 de mayo de 2013). Ecuador recupera \$ 39 millones que pagó por los radares chinos que nunca funcionaron. <https://www.eluniverso.com/noticias/2013/05/21/nota/942886/ecuador-recupera-39-millones-que-pago-radares-chinos-que-nunca/>
- El Universo. (27 de junio de 2013). Ecuador renuncia unilateralmente a ATPDEA con EE.UU. <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/06/27/nota/1083461/ecuador-renuncia-unilateralmente-atpdea-eeuu>
- El Universo. (16 de agosto de 2016). China donó a Ecuador 10 mil versiones «modernas» de fusiles AK47. <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/08/16/nota/5745396/china-dono-ffaa-10-mil-fusiles/>
- El Universo. (27 de junio de 2018). *Vicepresidente de Estados Unidos, Mike Pence, visita a Ecuador por dos días.* <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/06/27/nota/6831152/mike-pence-visita-ecuador-dos-dias>
- El Universo. (12 de diciembre de 2018). Ecuador consigue crédito chino por \$ 900 millones, sin comprometer más petróleo. <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/12/12/nota/7095084/ecuador-consigue-credito-chino-900-millones-comprometer-mas>
- El Universo. (1 de abril de 2019). TIC y tratado son cruciales para recuperar mercado de Estados Unidos. <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/04/01/nota/7262909/tic-tratado-cruciales-recuperar-mercado-eeuu>

- El Universo. (11 de abril de 2019). ¿Cómo inició y terminó el paso de Julian Assange como asilado en la embajada de Ecuador? <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/04/11/nota/7280021/como-inicio-termino-paso-julian-assange-embajada-ecuador/>
- El Universo. (20 de mayo de 2019). Ecuador y Estados Unidos firman seis acuerdos de cooperación y se comprometen a reunirse anualmente. <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/05/22/nota/7342805/ecuador-estados-unidos-firman-seis-acuerdos-cooperacion-acuerdan>
- El Universo. (30 de mayo de 2019). Aviones de vigilancia de los Estados Unidos operarán en Galápagos. <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/05/30/nota/7352517/ministro-defensa-anuncia-planes-incrementar-vigilancia>
- El Universo. (12 de junio de 2021). Ecuador suma 6 millones de dosis de la vacuna CanSino y negocia 3 millones más de Sinovac; presidente Guillermo Lasso fue inoculado en Guayaquil. <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/ecuador-suma-6-millones-de-dosis-de-la-vacuna-cansino-y-negocia-3-millones-mas-de-sinovac-presidente-guillermo-lasso-fue-inoculado-en-guayaquil-nota/>
- Ellis, E. (2019). The U.S. Military in Support of Strategic Objectives in Latin America and the Caribbean. *PRISM*, 8(1), 26-39.
- Embajada de la República Popular China en la República del Ecuador. (22 de octubre de 2008). Intercambio militar entre China y Ecuador. Relaciones Bilaterales. <http://ec.china-embassy.org/esp/zegx/t518968.htm>
- Embajada y Consulado de EE.UU. en Ecuador. (28 de junio de 2018). Comunicado Conjunto: Visita Oficial del Vicepresidente de los Estados Unidos de América, Michael Pence, Al Ecuador. <https://ec.usembassy.gov/es/visita-oficial-del-vicepresidente-de-los-estados-unidos-de-america-michael-pence-al-ecuador/>
- Farias, H. C. (2018). Guerras hegemónicas e orden internacional. En J. L. Fiori (Ed.), *Sobre a Guerra* (pp. 319-339). Editora Vozes.
- Fernández, R. (23 de junio de 2013). El filtrador Snowden solicita asilo en Ecuador desde Moscú. *El País*. [https://elpais.com/internacional/2013/06/23/actualidad/1371975159\\_643533.html](https://elpais.com/internacional/2013/06/23/actualidad/1371975159_643533.html)
- Fiori, J. L. (2018). Epílogo. Ética cultural e guerra infinita. En J. L. Fiori (Ed.), *Sobre a Guerra* (pp. 397-403). Editora Vozes.

- Friedberg, A. L. (2005). The Future of U.S.-China Relations. Is Conflict Inevitable? *International Security*, 30(2), 7-45.
- Friedman, T. L. (2007). The world is flat. A history of the Twenty-First Century. Picador | Farrar, Straus and Giroux.
- Ghotme, R. (2017). La presencia china en América Latina: ¿desafío a la hegemonía estadounidense u oportunidades de cooperación? *Desde el Sur*, 9(1), 189-207.
- González Cuenca, D. y Rodríguez Caldera, E.S. (2018). El papel del Ejército Nacional de Colombia en la construcción de escenarios de integración regional: Un nuevo paradigma de la seguridad y la defensa. *Perspectivas en Inteligencia*, 10(19), 179-192.
- González, J. (25 de abril de 2019). Ecuador y Estados Unidos acuerdan cooperación en temas militares. *El Universo*. <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/04/25/nota/7301981/ecuador-estados-unidos-acuerdan-cooperacion-temas-militares>
- Gonzalez-Vicente, R. (2017). South-South relations under world market capitalism: The state and the elusive promise of national development in the China-Ecuador resource-development nexus. *Review of International Political Economy*, 24(5), 881-903. <https://doi.org/10.1080/09692290.2017.1357646>
- González Zorrilla, G. (15 de mayo de 2020). ¿Venderá Ecuador partes del Amazonas a China? *DW América Latina*. <https://p.dw.com/p/3cHvj>
- He, L. (2020). The Venezuela Crisis, in regards to China. *The Attaché Journal of International Affairs, XX: Global Governance*, 101-119.
- Hsiung, J. C. (2009). China's Second Ascent & International Relations (IR) Theory. *American Journal of Chinese Studies*, 16(Special Issue), 19-39.
- Infodefensa. (29 de diciembre de 2010). Ecuador confirma tratado de cooperación militar con Venezuela. <https://www.infodefensa.com/latam/2010/12/29/noticia-ecuador-confirma-tratado-de-cooperacion-militar-con-venezuela.html>
- Infodefensa. (28 de noviembre de 2015). China entrega a Ecuador material militar para hacer frente a «El Niño». *Infodefensa.com*. <https://www.infodefensa.com/latam/2015/11/28/noticia-china-entrega-ecuador-material-militar-hacer-frente.html>

- Inuca Chicaiza, D. R. (2021). La proyección china en la relación bilateral con el Ecuador, desde el establecimiento de la asociación estratégica integral, periodo 2016-2020 [tesis de maestría, Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador].
- Jaramillo, G. (2020). Rafael Correa's Foreign Policy Paradox: Discursive Sovereignty, Practical Dependency. En F. Sánchez y S. Pachano (Eds.), *Assessing the Left Turn in Ecuador* (pp. 325-350). Palgrave Macmillan.
- Kakowicz, A. y Press-Barnathan, G. (2016). Regional Security Governance. En T. Börzel y T. Risse (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford University Press.
- Kaplan, R. D. (2013). *The revenge of geography. What the map tells us about coming conflicts and the battle against fate*. Random House.
- Kurecic, P. y Haluga, V. (2021). Health Diplomacy as a Soft Power Tool of the PRC during the Covid 19 Pandemic. En M. A. da Silva Costa, A. Nedzhad y D. Lucic (Eds.). *The Bulgarian Model of the Prosecutor's Office and the Position of the Prosecutor General* (pp. 237-246). [https://www.researchgate.net/profile/Venelin-Terziev/publication/351956532\\_THE\\_BULGARIAN\\_MODEL\\_OF\\_THE\\_PROSECUTOR'S\\_OFFICE\\_AND\\_THE\\_POSITION\\_OF\\_THE\\_PROSECUTOR\\_GENERAL/links/60b2146d45851557baa74cf0/THE-BULGARIAN-MODEL-OF-THE-PROSECUTOR'S-OFFICE-AND-THE-POSITION-OF-THE-PROSECUTOR-GENERAL.pdf#page=243](https://www.researchgate.net/profile/Venelin-Terziev/publication/351956532_THE_BULGARIAN_MODEL_OF_THE_PROSECUTOR'S_OFFICE_AND_THE_POSITION_OF_THE_PROSECUTOR_GENERAL/links/60b2146d45851557baa74cf0/THE-BULGARIAN-MODEL-OF-THE-PROSECUTOR'S-OFFICE-AND-THE-POSITION-OF-THE-PROSECUTOR-GENERAL.pdf#page=243)
- Lapeña Sanz, R. y Czubala Ostapiuk, M. R. (2018). La política exterior dependiente: El caso de Ecuador. *OASIS*, 28, 171-191. <https://doi.org/10.18601/16577558.n28.10>
- Loveman, B. (1999). *For la Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Lucero, K. (29 de noviembre de 2020). China no prestará un dólar más al Ecuador sin petróleo de por medio. *Revista Gestión*. <https://www.revistagestion.ec/economia-y-finanzas-analisis/china-no-prestara-un-dolar-mas-al-ecuador-sin-petroleo-de-por-medio>
- Luhman, N. (2013). *Introduction to systems theory*. Polity Press.
- Mackinder, H. J. (1887). On the Scope and Methods of Geography. *Proceedings of the Royal Geographical Society and Monthly Record of Geography*, 9(3), 141-174. <https://doi.org/10.2307/1801248>

- Mackinder, H. J. (2004). The geographical pivot of history. (1904). *The Geographical Journal*, 170(4), 298-321. [https://www.jstor.org/stable/pdf/3451460.pdf?casa\\_token=IKgvHh\\_TRi0AAAAA:7g7PaZCH\\_Rb8vrVDSE7WM-2wRiD5JCVZJwyqO1VLPgi9Z4MuR35iwl7Y0ieVdY0jb0JORJXhc9JxF7mO1reNwcQE6nEcEqBelMYgps7xfjc1L1CHXBjj-Q](https://www.jstor.org/stable/pdf/3451460.pdf?casa_token=IKgvHh_TRi0AAAAA:7g7PaZCH_Rb8vrVDSE7WM-2wRiD5JCVZJwyqO1VLPgi9Z4MuR35iwl7Y0ieVdY0jb0JORJXhc9JxF7mO1reNwcQE6nEcEqBelMYgps7xfjc1L1CHXBjj-Q)
- Manero, E. (2019). El dispositivo securitario de los Estados Unidos en América Latina en el siglo XXI. Entre conflictos asimétricos y la emergencia de un competidor par. Apuntes Estratégicos. *Revista de Estudios Políticos*, 1, 11-33.
- Martínez Díaz, E. (2021). Relaciones de seguridad. En E. Regalado Florido y E. Molina Díaz (Eds.), *China y sus relaciones internacionales* (pp. 155-164). Avech Universidad de Los Andes, Centro de Estudios de África, Asia y Diásporas Latinoamericanas y Caribeñas “José Manuel Briceño Monzillo” - Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI). <https://avech.org/china-y-sus-relaciones-internacionales/>
- Melendez, C. y Moncagatta, P. (2017). Ecuador: Una década de correísmo. *Revista de ciencia política* (Santiago), 37(2), 413-447. <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2017000200413>
- Monroe, J. (2 de diciembre de 1823). Transcript of Monroe Doctrine (1823). Our Documents. <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=false&doc=23&page=transcript>
- Montúfar, C. (2011). *Rafael Correa y su refundación constituyente: Análisis de la primera fase de la Revolución Ciudadana 2007-2010 [Report]*. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/3817>
- Morgenthau, H. (1986). *La política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Mosquera Narváez, D. R. (2019). *La estrategia geoconómica de China: Periodo 2007—2017* [trabajo de titulación para maestría, Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Naranjo Navas, A. D., Naranjo Navas, B. J. y Naranjo Navas, C. P. (2021). China e suas políticas com a América Latina durante o século XX. *Sapienza: International Journal of Interdisciplinary Studies*, 2(1), 315-332. <https://doi.org/10.51798/sijis.v2i1.22>

- Nolte, D. (2018). Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: The Case of the OAS and UNASUR. *Latin American Politics and Society*, 60(1), 128-153. <https://doi.org/10.1017/lap.2017.8>
- Nordin, A. H. M. y Weissman, M. (2018). Will Trump make China great again? The belt and road initiative and international order. *International Affairs*, 94(2), 231-249. <https://doi.org/10.1093/ia/iix242>
- Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China. (2011). *China's Foreign Aid*. [http://english.www.gov.cn/archive/white\\_paper/2014/09/09/content\\_281474986284620.htm](http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2014/09/09/content_281474986284620.htm)
- Pachecho, M. (29 de mayo de 2020). Ecuador recibirá créditos de China por USD 2 400 millones entre junio y octubre del 2020; la próxima semana arranca renegociación de bonos. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-creditos-china-economia-deuda.html>
- Palma, H. (2015). Retos e implicancias de la adopción de un concepto multidimensional en la región. En S. Alda y S. De Sousa (Eds.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: Retos y desafíos de la región para su implementación* (pp. 233-252). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa. [https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/06/2015-1325\\_Interiores\\_SIN\\_MARCAS.pdf](https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/06/2015-1325_Interiores_SIN_MARCAS.pdf)
- Pérez Enríquez, D. (2017). Escenarios de la complejidad e incertidumbre. Políticas para la seguridad y drogas en Ecuador. En S. Namihas (Ed.), *La reconfiguración del fenómeno del narcotráfico en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 151-189). Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer (KAS – Perú).
- Pérez Enríquez, D. (2020a). Comunidad Andina y la discusión sobre la seguridad, 1969-2019. *Comentario Internacional*, 20(2).
- Pérez Enríquez, D. (2020b). Ecuador frente a las amenazas extrarregionales a la seguridad. Liderazgo político, instituciones e incertidumbre. En S. Namihas (Ed.), *Amenazas extrarregionales a la seguridad* (pp. 93-124). Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer (KAS-Perú). <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/123985>

- Pérez Martínez, L., Álvarez Velasco, S., Bayón Jiménez, M., Hurtado Caicedo, F., Baroja, C., Tapia, J. y Yumbra, M.R. (2021). *Viviendo al límite: Ser inmigrante en Ecuador en tiempos de COVID-19*. Colectivo de Geografía Crítica de Ecuador, Red Clamor y GIZ. <https://geografiacriticaecuador.org/justiciamigrante/wp-content/uploads/2021/04/CARTILLA-3-FINAL.pdf>
- Pérez-Rolo González, M. (2016). Ecuador y Alianza País. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 4(1), 53-65.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2016). Ecuador consolida su relación con China. <https://www.presidencia.gob.ec/ecuador-consolida-su-relacion-con-china/>
- Quilliconi, C. y Rivera, R. (2019). *La elipsis de la política exterior en Ecuador: Del regionalismo autonómico al neoliberal*. Fundación Carolina. [https://doi.org/10.33960/AC\\_23.2019](https://doi.org/10.33960/AC_23.2019)
- Ramos, H. (16 de noviembre de 2016). «La alianza Ecuador-China, un excelente ejemplo de la cooperación Sur-Sur»—Entrevista a José María Borja, embajador de Ecuador en China. *El Telégrafo*. <https://www.itelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/la-alianza-ecuador-china-un-excelente-ejemplo-de-la-cooperacion-sur-sur>
- Redacción Plan V. (3 de setiembre de 2018). *El legado del correato en armamento y gasto militar. Plan V*. <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/el-legado-del-correato-armamento-y-gasto-militar>
- Reyes Herrera, M. (2010). El rol del Estado: Agenda y Desafíos entre China y América del Sur. *Oikos Rio de Janeiro*, 9(2), 37-65.
- Reyes Herrera, M. (2015). China y la Región Andina: Dinámicas en el contexto de la integración regional sudamericana. En A. Bonilla y P. Milet García (Eds.), *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales* (pp. 167-189). FLACSO - CAF.
- Reyes Herrera, M. (2016). El Despliegue de la Proyección Política China en Sudamérica (2002-2015): Reflexiones desde la EPI Crítica. *Anais do I Encontro Nacional de Economia Política Internacional - ENEPI*, 686-716.
- Reyes Herrera, M. (2017). La Proyección China y la Globalización: Un acercamiento histórico estructura. En J. Beltran Antolín (Ed.), *Viaje Al Centro: El XIX Congreso del Partido Comunista Chino* (pp. 158-180). Ediciones Bellaterra.

- Reyes Herrera, M. (2018a). A visao confuciana e a geopolitica chinesa. En J.L. Fiori (Ed.), *Sobre a guerra* (pp. 371-396). Editora Vozes.
- Reyes Herrera, M. (2018b). *A Projeção Política da República Popular da China: O caso da América do Sul, 2002-2015* [tesis de doctorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional]. <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PEPI/teses/2018/MILTON%20ALFREDO%20REYES%20HERRERA.pdf>
- Reyes Herrera, M. (2020). China-Sudamérica: Pandemia, Crisis y escenarios para la recuperación. En F. Reyes Matta. *Pandemia efectos en América Latina y su interacción con China* (pp. 231-248). Universidad Andrés Bello y Simplemente Editores.
- Reyes Herrera, M. (2021). La Política Internacional China: Acercamiento general desde las RRII racionalistas. En E. Regalado Florido y E. Molina Díaz (Eds.), *China y sus relaciones internacionales* (pp. 33-60). Avech Universidad de Los Andes, Centro de Estudios de África, Asia y Diásporas Latinoamericanas y Caribeñas "José Manuel Briceño Monzillo" - Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI). <https://avech.org/china-y-sus-relaciones-internacionales/>
- Reyes Herrera, M. y Chun Lee, P. (2017). *La relación China-Ecuador en el siglo XXI: elementos relevantes para la discusión*. Instituto de Altos Estudios Nacionales. [https://www.researchgate.net/profile/Milton-Reyes/publication/321126403\\_La\\_relacion\\_China-Ecuador\\_en\\_el\\_siglo\\_XXI\\_elementos\\_relevantes\\_para\\_la\\_discusion/links/5a138d624585158aa3e634c7/La-relacion-China-Ecuador-en-el-siglo-XXI-elementos-relevantes-para-la-discusion.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Milton-Reyes/publication/321126403_La_relacion_China-Ecuador_en_el_siglo_XXI_elementos_relevantes_para_la_discusion/links/5a138d624585158aa3e634c7/La-relacion-China-Ecuador-en-el-siglo-XXI-elementos-relevantes-para-la-discusion.pdf)
- Ricard, S. (2006). The Roosevelt Corollary. *Presidential Studies Quarterly*, 36(1), 17-26.
- Ríos, X. (2016). China-América Latina y Caribe: Otra relación para otro futuro. *Pensamiento Propio*, 44(21), 217-248.
- Robaina García, J. L. (2021). Estrategia de China hacia América Latina y el Caribe. En E. Regalado Florido y E. Molina Díaz (Eds.), *China y sus relaciones internacionales* (pp. 409-417). Avech Universidad de Los Andes, Centro de Estudios de África, Asia y Diásporas Latinoamericanas y Caribeñas "José Manuel Briceño Monzillo" - Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI). <https://avech.org/china-y-sus-relaciones-internacionales/>

- Roosevelt, T. (1904). Transcript of Theodore Roosevelt's Corollary to the Monroe Doctrine (1905). (Excerpted from Theodore Roosevelt's Annual Message to Congress, December 6, 1904). U.S. National Archives & Records Administration. <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?doc=56&page=transcript>
- Rosero, M. (6 de mayo de 2021). ¿Qué dice la Embajada de la República Popular China sobre el pedido de más vacunas que les hiciera Guillermo Lasso? *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/tendencias/sociedad/embajada-china-vacunas-covid19-lasso.html>
- Rouquié, A. y Suffern, S. (1997). Los militares en la política latinoamericana desde 1930. En L. Bethell (Ed.), *Historia de América Latina. Política y Sociedad desde 1930* (pp. 281-341). Crítica Grijalbo Mondadori.
- Sánchez, F. y Pachano, S. (2020). Conclusions: Assessing the Left Turn in Latin America—10 Years of the Correa Administration in Ecuador. En F. Sánchez y S. Pachano (Eds.), *Assessing the Left Turn in Ecuador* (pp. 351-373). Palgrave Macmillan.
- Shixue, J. (2017). La inversión china en América Latina: Características, mitos y prospectos. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring (Eds.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe* (pp. 267-292). Editorial Pontificia Universidad Javeriana y Fundación Konrad Adenauer.
- SWI Swissinfo.ch. (14 de enero de 2021). DFC, de EEUU, abre línea de crédito a Ecuador por 3.500 millones de dólares. [https://www.swissinfo.ch/spa/ecuador-eeuu\\_dfc--de-eeuu--abre-l%C3%ADnea-de-crédito-a-ecuador-por-3.500-millones-de-dólares/46287868](https://www.swissinfo.ch/spa/ecuador-eeuu_dfc--de-eeuu--abre-l%C3%ADnea-de-crédito-a-ecuador-por-3.500-millones-de-dólares/46287868)
- Teleamazonas Ecuador. (25 de abril de 2019). Ecuador y Estados Unidos firman acuerdo de cooperación militar — Teleamazonas. [https://www.youtube.com/watch?v=SC2k\\_zY59kM](https://www.youtube.com/watch?v=SC2k_zY59kM)
- Weiffen, B. y Duarte Villa, R. (2017). Re-Thinking Latin American Regional Security: The Impact of Power and Politics. En M. Suarez, R.D. Villa y B. Weiffen (Eds.) *Power Dynamics and Regional Security in Latin America*. Macmillan Publishers Ltd. —
- Weyland, K. (2018). Limits of US Influence: The Promotion of Regime Change in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, 10(3), 135-164.

- Wordliczek, R. (2015). Foreign Policy of the United States towards a Region of Low Interest: Case Study of Peru. *Americana E-Journal of American Studies in Hungary*, 12(2). <http://americanajournal.hu/vol11no2/wordliczek>
- Wuthnow, J., Li, X. y Lingling, Q. (2012). Diverse Multilateralism: Four Strategies in China's Multilateral Diplomacy. *Journal of Chinese Political Science*, 17, 269-290. <https://doi.org/10.1007/s11366-012-9202-6>



# Implicancias de la presencia de China en Bolivia

José Carlos Campero\*

---

## 1. Introducción

Bernal-Meza y Xing (2020) clasifican a las relaciones de China con América Latina como un nuevo tipo de centro-periferia, haciendo referencia a que los flujos económicos están extrayendo excedentes de la región hacia la potencia asiática.

El progreso industrial y económico de China lo trasladó a la semiperiferia en los últimos 20 años y, al igual que la hegemonía anterior, necesita asegurar la extracción de excedentes de las periferias para mantener altos beneficios para el capital. Y en la economía mundial actual, esto se hace a través de varios flujos económicos, no solo a través de la vieja división internacional de los mecanismos del trabajo.

La guerra por otros medios, como la denominan Blackwill y Harris (2016), argumenta que en la actualidad la intervención militar es un mecanismo poco utilizado en las prácticas imperialistas de las grandes potencias y más bien recurren a los flujos económicos para ejercer la dominación política y la explotación económica de periferias. Lo anterior llevó a autores como Enrique Dussel-Perters (2016) a considerar que América Latina se encuentra en un proceso de consolidación de la hegemonía china. La producción industrial china y su consumo interno necesitan de los minerales, hidrocarburos y alimentos que la región tiene para vender y este es el principal motivo del creciente fortalecimiento en la relación comercial.

Sin embargo, no se trata de una relación entre iguales con mucho comercio intra-industrial, sino más bien es la relación de una hegemonía ascendente que con políticas claras y específicas está incorporando a América Latina a su peri-

---

\* Licenciado en Economía de la Universidad Católica Boliviana y Máster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad Católica Boliviana y el Harvard Institute for International Development. Candidato doctoral en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Se ha desempeñado como funcionario público en el Viceministerio de la Presidencia, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Política Económica y la Dirección General de Planificación del Estado boliviano. Actualmente se desempeña como Consultor Internacional y presidente de la firma consultora Beta Gama S.A.

ID orcid: 0000-0002-7448-6010

feria y los flujos económicos no solo están reproduciendo relaciones de explotación sino también están fortaleciendo la dominación política para asegurar estas relaciones.

En consecuencia, este es el marco en el que se analizarán los flujos económicos entre China y Bolivia, con el objetivo de analizar si estos tienen un impacto sobre la seguridad. En línea con los diversos análisis que existen sobre el tema, son 4 flujos principales los que se analizarán: i) comercio de bienes, ii) inversión extranjera directa, iii) préstamos y iv) empresas chinas operando en el país.

## **2. Impacto de la pugna China-EE.UU. en la seguridad de Bolivia**

En 2008, el gobierno de Bolivia expulsó al entonces embajador de EE.UU., Philip Goldberg, y a la Administración para el Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés) bajo acusaciones de conspiración y, en 2013, hizo lo mismo con la Agencia de Estados Unidos para la Cooperación Internacional (USAID, por sus siglas en inglés).

La nueva relación entre ambos países en ausencia de relaciones diplomáticas, manteniendo solo relaciones comerciales, simplemente allanó la hegemonía de China como principal socio comercial de Bolivia; siendo esta relación, desventajosa y de dependencia para Bolivia —pues exporta solo materias primas a China mientras que importa bienes de consumo final, maquinaria y tecnología, incrementando año a año su déficit comercial en esta relación—. En consecuencia, la pugna China-EE.UU. tiene poca relevancia para Bolivia.

## **3. Impacto de la participación de China en la crisis venezolana en la seguridad de Bolivia**

La no intervención política de China en Venezuela, pero el constante incremento de cooperación al régimen de Maduro y la inversión china en sectores estratégicos de la economía venezolana, han aportado al creciente éxodo de venezolanos a los países de la región, la cual, según la ONU, superaba en el 2019 los cuatro millones de personas (Fierro, 2020).

Es en este tema específico de la migración que se han dado los mayores ejemplos de efectos sobre la seguridad en Bolivia de la participación China en Venezuela; principalmente debido, a que la elevada presencia de ciudadanos venezolanos en las principales ciudades de Bolivia ha incrementado los casos de delitos vinculados al robo a la propiedad privada como también las confrontaciones violentas por disputas relacionadas con la presencia de venezolanos en el mercado de actividades informales como el lavado de vehículos, limosnas, servicios de *delivery* y otros que se constituyen en generadores de ingresos para las familias migrantes, y que van en detrimento de las oportunidades e ingresos que antes eran generados totalmente por grupos vulnerables de bolivianos.

## **4. La relación bilateral Bolivia-China. Aspectos económicos**

### **4.1. Comercio de bienes**

Como afirma Bernal-Meza (2016), la presencia de China sobre el comercio de bienes en la región latinoamericana ha tenido efectos negativos diversos y esto se ha acentuado desde 2009 en que se consolidó como el principal socio comercial de la región; definiendo las características de esta relación como un típico caso de comercio inter-sectorial con muy bajos niveles de exportación de bienes industriales desde América Latina, y donde la relación de importancia del comercio se da solo en una vía, pues los niveles comerciales de América Latina no son importantes para China dado que sus exportaciones no sobrepasaron nunca el 7% de las compras totales de este país al mundo.

Sin embargo, merece puntualizarse que en el caso de algunos productos específicos, determinados países de la región sí cuentan con una participación importante, llegando incluso a hablarse de una gran dependencia de China sobre los mismos<sup>1</sup>. No obstante, a la inversa sucede lo mismo, ya que en determinados productos China está adquiriendo poder casi monopólico de compra. Entonces, como se verá en esta sección, para analizar el comercio de bienes y su relación con la seguridad se debe ir más allá de solo los flujos, prestando atención especial en las concentraciones.

Para el caso boliviano, China no es un principal socio para sus exportaciones, dado que representa tan solo el 7% del total (USD 358.398.000 en 2020), debido a la alta dependencia boliviana en la exportación de gas natural a Brasil y Argentina; y también, al fuerte vínculo comercial que existe con los países andinos. Sin embargo, se debe resaltar que en los últimos 5 años, Japón y en mayor medida India se convirtieron en importantes socios comerciales, por encima de países tradicionales como EE.UU. o varios europeos. El caso de la India, se explica exclusivamente por el incremento del precio del oro, producto que representa más del 95% de las exportaciones a ese país. El caso de Japón, parecido a la China, es uno de los principales compradores de cinc, plata y estaño.

Por el lado de las importaciones, para el 2020 China representó el 22% del total para Bolivia; constituyéndose en un socio comercial importante, aunque no se encuentre en valores que representen una amenaza para la soberanía o seguridad nacional<sup>2</sup>. La siguiente tabla, ilustra categorías de uso o destino, y evidencia

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, en el caso del cobre China depende de Chile y Perú en 34% y 22% del total respectivamente.

<sup>2</sup> Recordemos que este valor es de 21% para Brasil, 20% para Argentina, 28% para Perú, 27% para Chile, 27% para Sri Lanka, 28% para Nigeria, 35% para Mongolia, 35% para Myanmar.

que la principal categoría es la de productos intermedios, seguidos de bienes de capital y bienes de consumo<sup>3</sup>. Por último, respecto a la concentración de los productos, se identifica un valor bajo, lo que evidencia que Bolivia importa una gran diversidad de productos desde China.

**Tabla N° 1**  
**Importaciones de productos chinos a Bolivia**  
**2019-2020**

Importaciones CUODE	2019	%	2020	%
<b>TOTAL</b>	<b>2,126,481,053</b>		<b>1,583,822,607</b>	
<b>Bienes de Consumo</b>	595,950,272	28%	461,461,193	29%
<b>Productos Intermedios</b>	830,039,378	39%	647,285,226	41%
<b>Bienes de Capital</b>	700,193,450	33%	474,962,462	30%
<b>Diversos</b>	281,471	0%	66,256	0%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).  
Elaboración propia.

Sin embargo, esta conclusión cambia si se analizan los datos desagregados; pues si se profundiza el análisis a productos específicos (a 6 dígitos del sistema armonizado), se evidencia una elevada dependencia de Bolivia respecto a los productos chinos. En cuanto a la importación, los principales 20 productos vienen de China, sobrepasando en casi todo el 50% y llegando en muchos casos a una dependencia extrema de más de 80% y 90% (principalmente manufacturas de tecnología media y alta). En consecuencia, si China decidiera modificar sus patrones comerciales, Bolivia estaría en problemas debido a que se trata de productos que son parte de la vida diaria de sus ciudadanos y de sus actividades económicas, como textiles, neumáticos, teléfonos celulares o fierro de construcción.

Por otro lado, y sobre la base de que el desarrollo industrial boliviano ha sido históricamente bajo, la manufactura china acentúa el efecto negativo, principalmente sobre los textiles. Como menciona Christensen (2016):

[...] las importaciones chinas desafían el desarrollo industrial boliviano en algunos sectores intensivos en trabajo, como la ropa y el calzado, lo que complica la ambición del gobierno de diversificar el sector industrial y proporcionar em-

<sup>3</sup> Es importante resaltar que los bienes de consumo se encuentran subvalorados, dado que este tipo de productos ingresan al país por contrabando.

pleos en el sector formal muy necesarios para una población que, a pesar de los avances significativos en la reducción de la pobreza, la desigualdad económica todavía tiene vastos grupos pobres y enfrenta opciones limitadas en el mercado laboral. (p. 96)<sup>4</sup>

Analizando las exportaciones, se corroboran los planteamientos de una nueva relación centro-periferia, debido a la elevada concentración de materias primas (principalmente minerales); mismas que para el 2019 suponían el 91% de las exportaciones y para 2020 descendió al 73%, pudiendo interpretarse como un incremento en el valor agregado al haber crecido la participación de las manufacturas del 7% al 24%.

**Tabla Nº 2**  
**Exportaciones bolivianas a China**  
**2019-2020**

Exportaciones Actividad Económica	2019	%	2020	%
<b>TOTAL</b>	<b>397,247,125</b>		<b>356,735,136</b>	
<b>Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca</b>	7,220,265	2%	10,334,110	3%
<b>Extracción de Minerales</b>	360,502,014	91%	259,835,618	73%
<b>Industria Manufacturera</b>	29,524,845	7%	86,565,408	24%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).  
Elaboración propia.

Desagregando el análisis respecto a los productos, se evidencia una elevada concentración, a diferencia de las importaciones, pues salvo la reciente exportación de carne deshuesada, los demás productos son minerales. En el Anexo 1, se ilustra que con los dos primeros productos de exportación se sobrepasa el 50% del total, mientras que con los primeros cinco se alcanza al 83% del total. Además, la mayoría de ellos es exportado en forma de concentrado; es decir, sin incorporar un mínimo de transformación o incorporación de valor agregado; inclusive para el estaño que es una de las pocas industrias que cuenta con fundiciones, y que para el caso de otros destinos es exportado en forma de lingotes.

En términos generales, en cuanto al análisis de la concentración comercial, es importante resaltar que casi ningún producto tiene una alta concentración ni para Bolivia ni para China; es decir, que China no es el principal mercado para

<sup>4</sup> Traducción propia

Bolivia; pero tampoco Bolivia es el principal abastecedor del mercado chino. Los únicos casos en los que se evidencian concentraciones están ejemplificados en las exportaciones bolivianas de carne bovina deshuesada y el concentrado de estaño, para los cuales el mercado chino representa más del 95% del total. Para la China, la quinua es el único producto en el cual depende de las exportaciones bolivianas comprando al país el 84% del total de sus importaciones.

En el balance general comercial entre Bolivia y China, se sigue la típica relación centro-periferia. China compra de Bolivia casi exclusivamente minerales (cinc, plata, estaño, plomo), además de carne vacuna o quinua; y por el contrario, China le vende a Bolivia manufacturas de capital y de bienes de consumo intermedios. Resultando una balanza comercial deficitaria para Bolivia.

Respecto al tema de seguridad, se identifica una dependencia elevada para las importaciones bolivianas provenientes de China, lo que podría ser un factor de poder y dominación a ser usado en el futuro; tal y como sucediera durante el año 2016 cuando China decidió no comprarle granos de soya a la Argentina (que era su principal importación), como una fuerte señal de reclamo por la revisión de algunos proyectos de inversión china que el nuevo Gobierno argentino quiso realizar en el sur del país (Bernal-Meza y Zanabria, 2020, p. 130).

Respecto a los precios, el impacto de China fue muy importante en la anterior década (durante el superciclo de los *commodities*), tal como afirma Jenkins (2019):

[...] entre 2002 y 2011, los países exportadores de combustibles como Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela experimentaron una mejora significativa en sus términos de intercambio [...]. En el período anterior a la crisis financiera mundial (2002-2007), los países latinoamericanos que ganaron la mayoría en términos de exportaciones netas como resultado de los efectos de China en los precios de las materias primas fueron Perú, Chile, Bolivia, Brasil y Venezuela, mientras que Uruguay y la mayoría de los países centroamericanos salieron perdiendo. (p. 256)

Sin embargo, desde 2014, los precios bajos de las materias están resultando solo en mayores ganancias para la China, efecto que se acentuó definitivamente como producto de la pandemia del COVID-19 sobre los precios.

#### **4.2. Inversión Extranjera Directa (IED)**

De acuerdo con los datos oficiales del Ministerio de Comercio chino (MOFCOM), tal como menciona Dollar (2017):

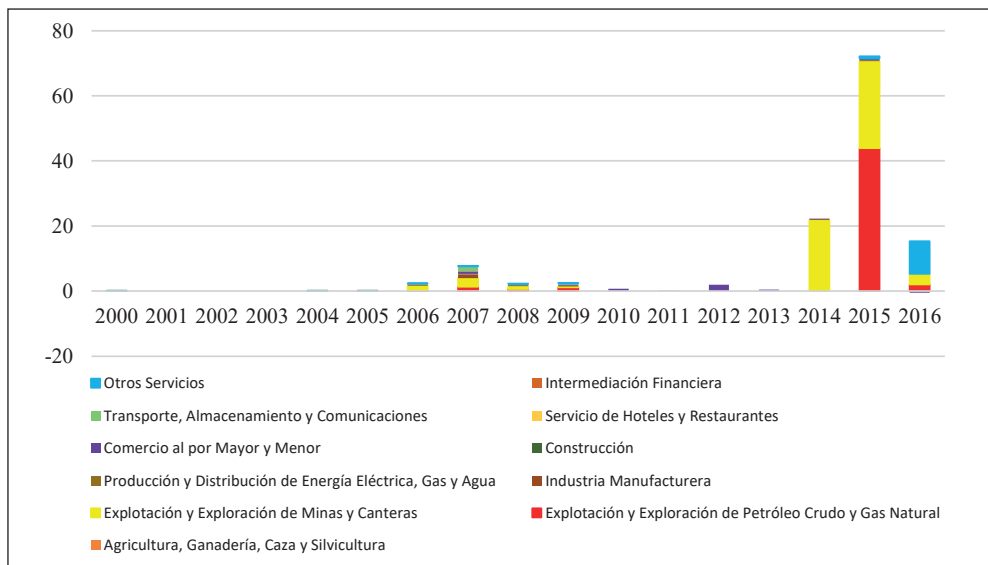
[...] en los últimos años, la IED de China ha ascendido a algo más de \$ 100 mil millones por año, acelerándose a más de \$ 200 mil millones en 2014. De este total, \$ 106 mil millones fueron inversión directa en países de América Latina y el Caribe. (p. 1)

De esta forma, fue consolidándose paulatinamente entre los principales 3 países emisores de IED.

Asimismo, Agramont y Bonifaz (2018) evidencian que América Latina en su conjunto recibió en los últimos años menos del 8% anual del total de IED china. Más aun, desde una perspectiva de seguridad, antes de analizar los principales países o sectores de destino, es importante entender que primeramente el capital chino atraviesa terceros países, los mismos que se encuentran en la lista de paraísos fiscales (OXFAM Intermón, s.f.), lo que evidencia que no todo flujo es IED. En consecuencia, este estudio profundiza la principal característica de la IED China en Bolivia y encuentra que los montos son sumamente bajos y que su análisis no sería significativo. Específicamente, como mencionan estos autores:

[...] durante el periodo 2000-2015, el promedio de su participación nunca ha superado el 0.61% del total de IED que recibe Bolivia. Sin embargo, como muestra el Gráfico, un dato que sí merece la pena resaltar es que existía una tendencia de aumento hasta 2015, llegando a \$US 72 millones, y que se revirtió para 2016, bajando a 14.8 millones de dólares. Además, se evidencian dos periodos distintos. De 2000 hasta 2013, el promedio de participación de China en la IED de Bolivia fue de solo 0,1% mientras que en los últimos 3 años pasó a 3%. De todas formas, queda corroborada la poca relevancia de este tipo de flujos. (Agramont y Bonifaz, 2018, p. 50)

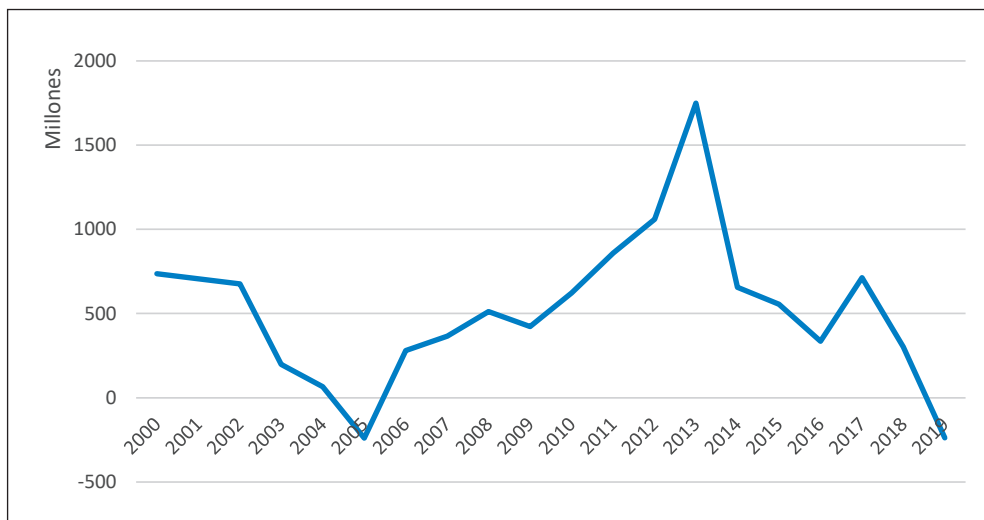
**Gráfico N° 1**  
**Evolución de la IED China en Bolivia, por sector**  
**(En millones de USD)**



Fuente: Agramont y Bonifaz, 2018, p. 67.

Sin embargo, es también importante mostrar que este comportamiento de IED China sigue la tendencia mundial dado que Bolivia se encuentra entre los países caracterizados por los bajos flujos de inversión internacional que atrae. Como evidencian los datos del siguiente gráfico, luego de un máximo de USD 1.749 millones alcanzados en 2013 y teniendo un promedio de USD 516 millones desde 2000 hasta 2019, desde 2017 se experimentó un descenso drástico, llegando en 2019 a cifras negativas. Así, en segundo lugar, Bolivia, como recipiente de IED no llega a representar ni el 1% de los totales de IED que recibe la región.

**Gráfico N° 2**  
**Bolivia, entradas de IED**  
**(En millones de USD)**



Fuente: data.worldbank.org. Elaboración propia.

La evidencia más importante para Bolivia es que la IED China es muy baja. Este fenómeno fue recientemente analizado a profundidad en una investigación publicada por el *think tank* boliviano Fundación Milenio quienes, bajo el título de “Capital corrosivo”, tratan de describir los principales flujos de capital que llegan a Bolivia y que son considerados perjudiciales porque únicamente llegan para obtener retornos elevados y luego tienen la facilidad de salir sin pagar muchas tasas ni impuestos. Este estudio concluye que:

La inversión de capitales chinos en Bolivia muestra una trayectoria oscilante, habiendo alcanzado un punto máximo en 2015 con USD 72,1 millones, para luego disminuir hasta hacerse prácticamente negativa en 2019. En relación a su importancia, la IED de China en su mejor año, fue el 6,2% del total, lo que sugiere su escasa relevancia.

El total de la IED china, entre los años 2000 y 2019, llegó a USD 348,2 millones. Tomando en cuenta solamente los años de gobierno de MAS (2006–2019), tales inversiones alcanzaron los USD 238,4 millones, el 68,5% de todo el período. (Pacheco, 2021, p. 45)

De esta manera, no se evidencia una amenaza para la seguridad del país proveniente de la llegada de montos millonarios de IED debido a que el país históricamente no es un destino de la misma y no tiene el nivel de desarrollo industrial que sea atractivo para empresas multinacionales. Sin embargo, esto no quiere decir que no se tenga problemas con la presencia de empresas chinas. Como se verá en las siguientes dos secciones, los flujos financieros con la China tienen elementos que merecen ser analizados desde una óptica de seguridad debido a la forma en cómo los montos de capital están llegando al país y la posible amenaza que supone la reproducción de la explotación descrita por las relaciones centro-periferia.

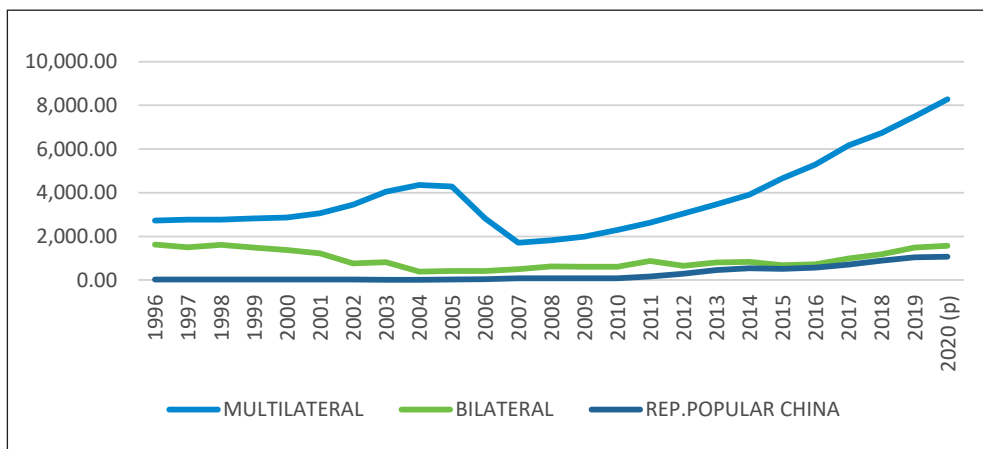
### 4.3. Préstamos

Como afirma David Dollar (2017) además de la IED, los flujos de préstamo chinos han ido constituyendo una mayor fuente de relacionamiento con la región y frecuentemente es confundida debido a que “[...] aparecerá como inversión de cartera en la balanza de pagos” (p. 2). Esto se debe a que los préstamos los realiza China a través de los llamados bancos institucionales a través de los cuales este país presta dinero: *China Development Bank* y *Export-Import Bank of China (Eximbank)*. Cada uno ha prestado a la región unos USD 100 mil millones.

De acuerdo con autores como Ellis (2009) y Jenkins (2019) esto es parte de una estrategia China de aumentar su presencia en la región, que EE.UU. antes consideraba como su zona de influencia. Es conocido que Venezuela, como uno de los principales gobiernos contestatarios a los EE.UU., fue quien más préstamos recibió, llegando a USD 65.000 millones. Por debajo están países acreedores como Brasil, Ecuador y Perú. En cambio, el caso boliviano es diferente, pues la deuda con China si bien experimentó una subida muy acelerada desde 2010 y tuvo su mayor ejecución en 2018, hoy está estancada y no ha tenido mayores desembolsos. Esta es la mayor conclusión a la que se llega y que debería llamar la atención. A pesar del anuncio del vicepresidente Linera en 2014 de haber logrado una línea de crédito de USD 7.000 millones, los compromisos de ejecución nunca llegaron a un monto tan alto. Es más, de acuerdo con la Base de Datos Financiera de China y América Latina del *Inter-American Dialogue* y la Universidad de Boston, los compromisos de préstamos para proyectos llegan a un total de USD 3.700 millones de dólares. Por eso, no es raro encontrar incluso titulares en medios de prensa escritos bolivianos que afirman “25 contratos con empresas chinas suman 3.265 millones de dólares”, que generan confusión porque en Bolivia, a diferencia de otros países, los pagos a las empresas chinas

que ejecutan proyectos de inversión pública tiene una parte que proviene de los préstamos chinos pero la mayor parte es de dinero propio (Tesoro General del Estado) y otros préstamos.

**Gráfico N° 3**  
**Bolivia, deuda externa con China y total multilateral y bilateral**  
**(En millones de USD)**



Fuente: Banco Central de Bolivia (BCB).

Sin embargo, los datos oficiales sobre préstamos del Banco Central de Bolivia muestran otra realidad, donde la China tan solo ha desembolsado hasta el momento USD 1.000 millones. Siendo una fuente oficial, este es el dato que hay que tener en cuenta, aunque genera mucha duda el hecho de que acceder a los contratos específicos sea misión imposible. Peres-Velasco (2021) resalta el artículo específico encontrado en un contrato que dice que:

El Gobierno de Bolivia se obliga a mantener la confidencialidad de la información inherente a la operación de crédito y a revelar al público los términos relevantes de los documentos financieros respectivos, solo una vez que se haya obtenido la aprobación legislativa del crédito. (p. 100)

Y esto no es solo el caso boliviano, sino una práctica constante de las instituciones de cooperación chinas, tal y como menciona el *Harvard Business Review*:

[...] si bien el papel de China en el comercio mundial está muy publicitado y es políticamente polarizador, su creciente influencia en las finanzas internacionales sigue siendo más oscura, principalmente debido a la falta de datos y transparencia. Durante las últimas dos décadas, China se ha convertido en un importante prestamista mundial, con reclamaciones pendientes que superan ahora más del 5% del PIB mundial [...]. A pesar

del gran tamaño del auge de los préstamos en el exterior de China, no existen datos oficiales sobre los flujos de deuda y las existencias resultantes. China no informa sobre sus préstamos internacionales, y los préstamos chinos literalmente caen por las grietas de las instituciones tradicionales de recopilación de datos. (Horn et al., 26 de febrero de 2020)

Para entender la importancia de los préstamos chinos y si representan una amenaza para la seguridad del país, es necesario analizarla en contexto. Como muestra el gráfico anterior, China se ha convertido en el principal acreedor bilateral con más de 80% del total; sin embargo, la deuda multilateral ha crecido a un ritmo muy acelerado y actualmente sobrepasa los USD 8.000 millones, mientras que la China se estancó en USD 1.000 millones<sup>5</sup>. Entonces, a diferencia de lo que sucede con otros países como Venezuela o Ecuador, en el caso de Bolivia, los préstamos chinos no llegan a niveles tan elevados que comprometan la sostenibilidad de la deuda y generen preocupación sobre la soberanía nacional, como en el caso de Sri Lanka o Venezuela. Aun así, como menciona Pacheco (2021):

[...] la importancia de los créditos provenientes de China se aprecia mejor en el contexto de la deuda bilateral, o sea la que se adquiere con otros países. Hay que decir que la deuda bilateral, en 2019, significó el 13,2% del saldo de la deuda total boliviana, después de haber alcanzado la cuarta parte en 2008. En 2003 la deuda con China representó el 2% de la bilateral, y en 2005 cerca del 30%. A partir de 2006, durante el gobierno de Evo Morales, se multiplicó por 27 veces; en 2016 contribuyó con el 79,5% de la deuda bilateral, lo cual ha erigido a China a la categoría de principal acreedor bilateral. (p. 27)

Un análisis de las tasas de interés es también importante al momento de hablar de sostenibilidad y soberanía. Como menciona Pacheco (2021), “[...] estas fueron subiendo desde 1,96% en 2010 hasta 2,6% en 2019, en consonancia con las tasas acordadas para la deuda bilateral” (p. 47). Sin embargo, aunque la tasa de 2,6% es mayor al promedio de la deuda bilateral contraída con otros países, que llega a 2,3%; es menor al 3,10% de la deuda con organismos multilaterales. Sobre lo anterior, se concluye que ni los montos ni la tasa de interés se constituye en una amenaza a la seguridad del país debido a que se encuentran en niveles razonables.

A partir de su gran incremento en 2010 y del anuncio de USD 7.000 millones hecho por el vicepresidente en 2014, existían en el país temores por un posible sobre-endeudamiento. Los préstamos de más de USD 64.000 millones a Venezuela otorgaban mayores motivos para el nerviosismo sobre una posible *diplomacia de trampa-de-deuda*. Sin embargo, a partir del año 2018 los montos desembolsados comenzaron a estancarse y ahora continúan sin alterarse;

---

<sup>5</sup> Para datos sobre la deuda bilateral, referirse al Anexo 3.

existiendo dos motivos que explican el fenómeno: i) en primer lugar, el país atravesó a finales de 2019 una de sus peores crisis políticas y esto es algo que se preveía y por eso se entiende que tanto inversores como cooperantes hayan puesto un alto en la transferencia de fondos; y ii) la China ha puesto un alto en sus préstamos a la región.

Si bien la pandemia del COVID-19 que llegó a la región en marzo de 2020 acentuó lo anteriormente expuesto, es necesario aclarar que esta acción por parte de la China no es algo coyuntural, pues luego del 2015 los desembolsos disminuyeron de manera gradual y,

[...] este año, por primera vez desde 2006, los bancos de política chinos (CDB y Eximbank) no han emitido nuevos préstamos dirigidos a gobiernos o compañías en América Latina y el Caribe. Existen múltiples razones probables para la reciente desaceleración de los préstamos soberanos chinos a la región de ALC. La capacidad de China para ofrecer financiamiento de Estado a Estado en 2020 sin duda se vio afectada en cierto grado por la pandemia global, por ejemplo China ha mantenido un compromiso con el avance de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) a lo largo de 2020, y ha prestado mucha atención a las iniciativas de la “ruta de la seda de la salud” y la “ruta de la seda digital”. Pero el CDB y Eximbank, en menor grado, también han centrado una atención considerable en el apoyo a la “nueva infraestructura” y otros desarrollos dentro de China, como parte de los esfuerzos de recuperación más amplios del país y en previsión del decimocuarto plan quinquenal centrado en la seguridad económica nacional y competitividad<sup>6</sup>. (Myers y Ray, 2021)

#### **4.4. Empresas Chinas**

El mayor problema para la seguridad y la soberanía del país, en su relacionamiento con la China se expresa en la operación de empresas chinas en territorio boliviano. Si bien la presencia de muchas de ellas está unida a los préstamos y a la famosa “condicionalidad china”; esta forma de relacionamiento se encuentra clasificada dentro del comercio de servicios y tiene características especiales que merecen abordarse. Antes de revisar la presencia de empresas chinas en el país, es necesario entender en términos generales cómo es que estas empresas se internacionalizan para luego entender el por qué tienen tantos problemas con la regulación local.

##### **4.4.1. Empresas y regulación en China**

Siguiendo a Naughton y Tsai (2015) “[...] las reformas en China han desarrollado una distintiva forma de capitalismo de estado en el cual las empresas estatales siguen siendo centrales para el desenvolvimiento del modelo de economía política. El estado retiene el control directo de sectores estratégicos” (p. 3).

---

<sup>6</sup> Los datos específicos se encuentran el Anexo 3.

En este modelo, como describe Pearson (2015) la economía consta de tres capas, cada una caracterizada por un patrón específico de instituciones regulatorias:

- a) La capa superior, que consiste de aquellos sectores estratégicos y que tienen un monopolio natural, tiene todavía propiedad estatal y una débil regulación. Desde finales de los noventa, el Gobierno chino decidió reestructurar su política de empresas estatales bajo el lema de quedarse con las grandes y dejar ir las pequeñas (*zhuada fangxiao*). Así que, actualmente, las más de 500 empresas estatales son grandes consorcios que resultaron de la reestructuración o fusión de varias empresas. Más de dos tercios de estas empresas se encuentran en 4 sectores: i) petróleo y petroquímica; ii) electricidad; iii) telecomunicaciones; y, iv) industria militar.
- b) La capa del medio no tiene monopolios naturales y además las instituciones regulatorias son casi inexistentes. En esta capa la propiedad estatal es más pequeña. Claros ejemplos son la industria automotriz, química y farmacéutica. Son empresas que están expuestas a una firme competencia internacional. El Estado participa más por los niveles subnacionales.
- c) La capa inferior es predominantemente privada y una característica distintiva es que tiene instituciones de regulación social, principalmente en temas referidos a la salud y seguridad. Como afirman Naughton y Tsai (2015):

Como en las instituciones regulatorias en las otras capas, en la capa inferior la regulación tiene una historia conflictiva en China, aunque el contexto y los desafíos son diferentes. El problema para los organismos reguladores sociales de nivel inferior es su corta historia, sus débiles poderes y capacidad de recopilación de información, y su limitada credibilidad. Además, los actuales detentadores del poder compiten por los recursos con las nuevas instituciones, una situación que a veces conduce al “caos regulatorio”, ya que las nuevas agencias reguladoras se han superpuesto a los antiguos órganos de supervisión, que no han sido desmantelados [...]. Los escándalos y los trágicos accidentes tienen más peso en romper la resistencia local al hacer de la regulación social una prioridad política a corto plazo. (p. 8)

En adición a esto, es importante mencionar la política de internacionalización de la China. Como parte de la nueva generación de reformas, a finales de los noventa, el gobierno chino puso en práctica una nueva promoción de negocios internacionales llamada *Going Global Strategy*, también conocida como *Go-out policy*. Dado el elevado nivel de reservas internacionales que logró acumular y como parte de la reducción de la dependencia de las exportaciones, esta política busca promover las inversiones chinas en el extranjero. Mediante el Consejo de

China para la Promoción del Comercio Internacional (CCPIT por sus siglas en inglés), ha introducido varios planes para ayudar a las empresas nacionales a desarrollar una estrategia global para aprovechar las oportunidades en los mercados locales e internacionales en expansión. Además de la diversificación y de conseguir mayores retornos al capital, otros objetivos son amplificar los canales financieros y promover el reconocimiento de marcas chinas en los mercados globales.

Lo importante de esta política, para los países del Sur Global es que, como afirma Chen (2009), esta política china de internacionalizarse ha traído esta fusión de préstamos comerciales y políticos al escenario internacional. Las empresas chinas comenzaron a llegar a países en desarrollo, de la mano de los préstamos chinos que, como se verá más adelante, incluyen diferentes cláusulas que facilitan sus operaciones. Para esta política *Go-out*, América Latina cobró un nuevo interés en la política China y las empresas chinas se asientan en Latinoamérica con ayuda del Estado Chino (Zhimin, 2015); así como menciona Kevin Gallagher (2016):

La presencia de China en América Latina ya no es únicamente a través de los mercados de exportación e importación. Cada vez más, los latinoamericanos se involucran con las acciones en rápido crecimiento de empresas chinas que se han establecido en las Américas. Los gigantes del petróleo y el gas de China se pueden encontrar dondequiera que se encuentren petróleo y gas en América Latina: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú. Las empresas mineras de China se esparcen por la costa de Perú y luego hacia el este en Bolivia. Los fabricantes chinos ahora también tienen su sede en América Latina. Cualquiera que use un *Lenovo Think Pad* en la región probablemente lo haya comprado en las plantas de Lenovo en México y Brasil; automóviles y camiones también. Las empresas automotrices chinas utilizan a Uruguay y México como plataformas de exportación a los grandes mercados del Mercosur y NAFTA.

#### **4.4.2. Empresas chinas en Bolivia**

El caso boliviano, aunque tiene particularidades que serán abordadas en esta sección, sigue la tendencia de América Latina y ha experimentado un aumento exponencial de presencia de empresas chinas. En primer lugar, se diferenciará entre empresas que tienen contratos con el Estado para la provisión de algún bien o servicio y empresas pequeñas que se dedican a la explotación minera. Esto debido a que los problemas que presentan son diferentes. En la primera categoría se encuentran empresas multinacionales chinas que están ejecutando proyectos millonarios para el Estado boliviano (con diferentes fuentes de financiamiento), mientras que en la segunda se tienen a empresas chinas pequeñas que, con poco capital, operan en el país. Sin embargo, es importante resaltar que en ninguna de las dos categorías se han encontrado empresas que hayan invertido montos elevados de capital y que corresponda a la categoría de IED.

Más bien, si se puede enunciar una primera gran característica relacionada a las características de las empresas chinas en Bolivia, que no acompañan grandes inversiones ni realizan transferencia de tecnología ni *know-how*.

#### **4.4.3. Empresas contratistas del Estado boliviano**

Los proyectos de infraestructura pública son particularmente especiales respecto a la participación de empresas chinas en América Latina. Esto se debe a que este sector es especialmente importante para el Gobierno chino y su política de expansión, llamada *Go Out*, que las incluye como un pilar fundamental. Como dice Khanna (2016), el futuro de la economía global estará marcado por la conectividad. Y la infraestructura tiene un papel preponderante ya que la conectividad es la base de las estrategias geopolíticas. En este sentido, Martin Jaques (2009), en su obra sobre el futuro reinado de China sobre la economía global recuerda que, para China la infraestructura ha jugado un papel preponderante desde la década de los 70 y luego con las reformas y la liberalización de su economía esto no ha cambiado. En el contexto actual, existen dos motivos principales para lo anterior, en primer lugar, las empresas chinas tienen gran ventaja competitiva en construcción y, a diferencia de EE.UU., el Gobierno chino tiene como prioridad el facilitar sus operaciones en el exterior. Recordemos que para EE.UU. los sectores importantes en comercio de servicios siempre fueron los financieros, los de telecomunicaciones y transporte aéreo. En segundo lugar, China pudo sobrepasar la crisis económica mundial de 2008 a través de distintas políticas expansivas y uno de los pilares fue la construcción. Dado que en la actualidad China está viviendo su “nueva normalidad” y las tasas de crecimiento están promediando el 7% y ya no se prevén tasas de dos dígitos, entonces, las empresas constructoras chinas necesitan capturar mercados externos.

En base a lo anterior, la cooperación china viene de la mano de la participación de sus empresas en la propia ejecución de proyectos y se entiende por qué la mayor parte son proyectos de infraestructura. Las empresas chinas de construcción operan en la región de la mano de los préstamos oficiales; tal como explican Roldán Pérez et al. (2016):

[...] la mayoría de los préstamos son para proyectos ejecutados por empresas chinas en la región, es decir, los bancos chinos hacen los préstamos a los países latinoamericanos y caribeños para que estos financien proyectos llevados a cabo por empresas chinas. Estos préstamos son complementarios a los efectuados por otras instituciones financieras internacionales, no sustituyen los mismos y [...] presentan una alta concentración tanto en los países en los cuales se realizan, como en los sectores que se financian (infraestructura, energía y minería). (pp. 104-105)

Con lo anterior, la China busca no solo mejorar la conectividad y la logística para que los recursos naturales del Sur Global lleguen hasta su territorio (Casaburi, 2017), sino también el facilitar la incursión de sus empresas para que estas consigan utilidades; tal como afirman Becard y Lessa (2020), para lograr su programa de modernización, la China reorientó su política exterior en busca de mercados, tecnología, energía y materias primas y por eso, en la región, además de inversiones destinadas a asegurar lo anterior, complementó su estrategia con grandes proyectos de infraestructura.

El discurso oficial chino es que sus préstamos, a diferencia de los de organismos multilaterales como el FMI, no tienen la famosa condicionalidad ni están atadas a programas de ajuste estructural. Es más, uno de los principales pilares de la cooperación china en el sur global es el respeto a la soberanía, que se manifiesta en esta ausencia de condicionalidad. Tal como manifestó el Embajador de China en Bolivia, Shen Zhiliang “[...] es un principio de China el no imponer condiciones políticas” (Gallagher, 2016, p. 84). Sin embargo, por la experiencia en la región, se evidencia que la condicionalidad de préstamos chinos sí existe y, aunque no esté unida a programas de ajuste estructural como los préstamos del Fondo Monetario Internacional, sí es una forma efectiva de presión. El mecanismo es el mismo. El país donante presiona al país receptor a aceptar una serie de medidas que son de su propio interés como condición para erogar los fondos de préstamo. En el caso de la China, a diferencia de reformas estructurales en el aparato estatal-económico, lo que se encuentra son condiciones que hacen que los países receptores estén obligados a contratar a empresas chinas e incluso, que todos los préstamos estén unidos entre ellos (cláusula *cross default*). Entonces, en caso de que el gobierno chino perciba un incumplimiento en cualquier de las cláusulas de cualquiera de los contratos de préstamo, automáticamente se paraliza el desembolso de todos los proyectos, tal como sucedió con Argentina<sup>7</sup>.

En el caso boliviano, el Centro de Estudios Laborales y Agrarios (CEDLA) es una de las instituciones que más ha profundizado el impacto de las empresas chinas en Bolivia y en una investigación reciente, Silvia Molina, confirmó esta situación. En primer lugar, como explica, los créditos se desembolsan a través de líneas de crédito que son negociadas proyecto por proyecto y están sujetos

---

<sup>7</sup> Desde los primeros meses de su mandato, el presidente Macri decidió continuar con los proyectos financiados por préstamos chinos en el norte del país mientras que anunció la revisión de varios proyectos en el sur. Amparado en esta cláusula *cross default*, el Gobierno chino paralizó las obras de dos represas que se están construyendo, aunque argumentaron desperfectos técnicos. Posteriormente, hubo una notificación oficial del Gobierno chino en la que recordaban al Gobierno argentino que estaban abriendo la puerta a revisión para proyectos de más de 700 millones de dólares (Bernal-Meza y Sanabria, 2020).

a varias condiciones que se estipulan en cada contrato específico, “De acuerdo al Decreto Supremo N° 2574 del 3 de noviembre del 2015 y los Términos de Referencia de los proyectos ya adjudicados, para la ejecución del financiamiento del EximBank-China las empresas o Asociaciones Accidentales a ser contratadas deben estar conformadas con capital mayoritario provenientes de personas naturales o jurídicas de la República Popular China. Estas empresas son parte de cada ‘Convenio de crédito preferencial al comprador’, que firma el Gobierno boliviano con este banco. La contratación de créditos del EximBank-China, obligaría a Bolivia a adquirir bienes y servicios chinos para la ejecución de las obras públicas” (Molina y Herrera, 2018, p. 2).

Partiendo de lo anterior, para esta sección, la primera dificultad fue la falta de información pública, problema que no se da solo en el caso boliviano, sino que es algo recurrente en la operación de empresas chinas en el Sur Global. Como mencionan Molina y Herrera (2018), además del Convenio Marco, cada préstamo es negociado de forma individual y la única forma de tener las características y condiciones específicas es poder acceder al contrato, que lastimosamente no es información pública. Además de este estudio, existen otros dos estudios serios sobre el tema y que tratan de superar la limitación de la falta de información pública con diferentes metodologías y analizar los datos gruesos sobre la presencia de empresas chinas y su relación con el Estado boliviano.

Agramont y Bonifaz (2018) afirman que, hasta 2015, el Gobierno boliviano:

[...] tuvo relación contractual con 14 empresas chinas, las cuales ejecutaron [...] un total de 39 proyectos [...]. Casi la mitad de los proyectos corresponden a transporte y comunicaciones (49%), seguidos por energía (35%) y finalmente industria (16%). En adición [...], de acuerdo al monto de cada contrato, 87% de las contrataciones corresponden a compras de servicios, mientras que 13% corresponden a bienes. (p. 76)

Por otro lado, Evia (2021) afirma que:

[...] 28 empresas han operado en el período 2009–2018.

[...]

El valor de los proyectos y la provisión de servicios por parte de empresas chinas en el período analizado es algo menor a los USD 6.000 millones. De este monto, alrededor de USD 3.000 millones fueron destinados a la construcción de carreteras, USD 900 millones al sector de energía, y alrededor de USD 850 millones al sector industrial. (p. 57)

En los datos de los tres estudios analizados se encuentran coincidencias a partir de las cuales se puede llegar a varias conclusiones. En primer lugar, dejando a un lado la compra del Satélite Tupac Katari o taladros de perforación para

hidrocarburos, la gran mayoría de estas empresas ejecutan proyectos de construcción para el Estado boliviano. En segundo lugar, al contrario de lo que sucede en otros países, estos proyectos se realizan con una mayor parte de dinero del Tesoro de Bolivia o combinaciones con préstamos de otros organismos multilaterales<sup>8</sup>, y donde los préstamos chinos representan menos del 50%. En tercer lugar, siendo contratos millonarios, fueron fácilmente justificados por el Gobierno como “excepcionales” lo que les da la posibilidad de ser adjudicados bajo modalidades de excepción, aspecto que generó muchos escándalos por indicios de corrupción. De acuerdo con Evia (2021) en una muestra con empresas chinas con los mayores montos en contratos, “[...] el porcentaje de obras que se han adjudicado a través de las modalidades de contratación directa o por excepción representan el 41% del total adjudicado de contratos, que es un porcentaje importante” (p. 81).

A partir de lo anterior, la gran interrogante que surge, y que es acentuada por la falta de transparencia e información pública es ¿por qué se contrató a unas pocas empresas chinas para que realicen proyectos tan diversos? Se mencionó que los préstamos chinos tienen cláusulas que atan sus fondos a la ejecución por parte de empresas chinas y esto quedó corroborado en la compra de bienes como el Satélite Tupac Katari que fue casi en exclusiva adquirido con préstamo chino. Pero en el caso de proyectos de construcción, surge la gran duda de cómo puede ser que unas pocas empresas se adjudiquen tantos contratos diferentes, como construcción de carreteras y construcción de vías férreas, al mismo tiempo que plantas industriales como ingenios azucareros.

Evia (2021) realiza un análisis detallado con información pública disponible<sup>9</sup> y muestra que “[...] las empresas con mayor participación son *Sinohydro Corporation Limited* (con un monto de USD 1.250 millones), *China Railway* (USD 800 millones), *China Harzone* (USD 600 millones), y CAMC (USD 500 millones)” (p. 57). Analizando los contratos encuentra que, si bien *Sinohydro* y *China Harzone* ganaron sus contratos por licitación, en el caso de CAMC, esta modalidad solo fue para el 30% de sus contratos y, peor aún, llega a un 13% en el caso de *China Railway*. Aumentando los datos sobre cumplimiento o incumplimiento de contrato, 30% de los contratos de CAMC y 13% de los de *China Railway* no fueron concluidos y más bien fueron resueltos. Al respecto, es interesante, como se

<sup>8</sup> Según Agramont y Bonifaz, (2018, p. 60), “en el caso de los servicios, tan solo 43% corresponde a préstamos chinos mientras el 57% restante proviene de dinero del Estado y préstamos de organismos multilaterales. En cambio, en el caso de los bienes, 96% del financiamiento corresponde a préstamos chinos otorgados a Bolivia. Esto significa que Bolivia pudo adquirir bienes a crédito, mientras que para contratación de servicios, esto fue principalmente con dinero propio”.

<sup>9</sup> Su metodología se basa en análisis de datos de la base de datos en la página web SICCOES que es el sistema de contrataciones estatales.

ñalan Molina y Herrera (2018) que las restricciones que imponen los contratos para que únicamente se contrate a proveedores chinos, y que las empresas bolivianas solo trabajen como subsidiarias, no está garantizando la calidad de las obras; sino al contrario. Las empresas chinas se están encargando de todo el proyecto, desde el diseño, factibilidad y ejecución, lo que compromete el cumplimiento de estándares de calidad. Finalmente, además de la fuente de financiamiento, Evia (2021) afirma que:

[...] los proyectos de CAMC se concentran en otros recursos específicos (que financiaban el 54% del valor de los proyectos a cargo de esta empresa). En cambio, los proyectos de *China Harzone* se financian en mayor medida con recursos de la CAF (63%), *China Railway* se financia principalmente con recursos del Exim-Bank (86%). El EximBank es también el principal financiador de los proyectos *Sinohydro* (59%). (pp. 84-85)

Dada la importancia que tiene el litio a nivel mundial, es necesario aclarar que la presencia china en este mineral se encuentra todavía en su primera etapa. Contrariamente a lo que afirman algunos reportes o medios de comunicación, el proyecto todavía se encuentra en la fase de preparación. En agosto de 2019, la empresa estatal Yacimientos de Litio Boliviano Corporación (YLB) y el consorcio privado chino *Xinjiang TBEA Group* conformaron una “empresa mixta para la construcción de plantas de carbonato de litio en el marco de la industrialización de los salares de Pastos Grandes, en el departamento de Potosí y Coipasa en Oruro” (La Razón, 20 de agosto de 2019).

#### 4.4.4. Empresas mineras chinas

Además de las empresas multinacionales anteriormente detalladas, existe un número creciente de empresas chinas pequeñas que llegan al país para participar de la extracción de minerales. Así, el “avance silencioso de China sobre Bolivia”, como le llama el Observatorio sobre Conflictos Mineros de América Latina, hace referencia que actualmente esto está sucediendo de forma silenciosa porque no se tienen datos oficiales y las empresas chinas buscan no llamar la atención (Mercado, 22 de junio de 2018). Las operaciones exitosas se realizan a través de cuatro mecanismos:

- a) Compra de empresas mineras pequeñas que tengan una concesión vigente,
- b) sociedad con cooperativas mineras que tengan una concesión vigente,
- c) concesión directa otorgada por el Ministerio de Minería y Metalurgia, y
- d) explotación y extracción ilegal, sin contar con autorización alguna

Son diversos los escándalos públicos de las actividades de estas empresas chinas, ya sea por conflictos con los comunarios de diferentes regiones como por violaciones a leyes ambientales o incluso de transporte. Nuevamente, la falta de acceso a información pública es el gran obstáculo en este punto porque esto

podría ser investigado fácilmente si la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera tuviera de forma abierta la disponibilidad de acceso a sus bases de datos. Como ejemplo, en una reunión sostenida el año 2015, entre el ministro de Minería y el embajador de China Wu Yuanghan, el diplomático chino declaró a medios de prensa que existían 10 empresas chinas realizando actividades mineras y que la intención de su gobierno era que esta situación se incremente, y en función a aquello se acordó establecer un mecanismo de coordinación y consulta para la ejecución de proyectos en el área minera<sup>10</sup>. Sin embargo, no existe un registro de información pública oficial al que se pueda acceder para conocer sobre las empresas mineras mencionadas y si producto del mencionado acuerdo, estas se incrementaron en los últimos años. Esta situación es resaltada por el Observatorio de Inversiones Latinoamericanas que, en un análisis sobre la presencia china en Bolivia<sup>11</sup>, afirma que no queda claro qué tipos de empresas operan, bajo qué modalidades y cuánto es el monto de inversión que traen<sup>12</sup>. En síntesis, llama la atención el hecho que, dado que el país es uno de los principales exportadores en la región de gas natural y varios minerales, no se haya logrado atraer inversiones chinas de importancia en hidrocarburos o minería, tal como sucede en el Sur Global y más aún en países de la región como Perú o Argentina y teniendo en cuenta que Bolivia, para el año 2020, era el noveno exportador mundial de gas natural, tercero de plata, cuarto de cinc, sexto de estaño y noveno de plomo.

Así, mientras que no es raro que para el Perú se tengan proyectos mineros de más de USD 8.000 millones o que en Argentina o Brasil empresas chinas hayan comprado participaciones en empresas como Repsol o Total, a Bolivia solo lleguen empresas pequeñas, que buscan iniciar operaciones sin llamar la atención, sin realizar inversiones importantes y bajo obvias prácticas de protección desde el Gobierno central; prácticas que pueden ser corroboradas, por ejemplo, a través de declaraciones del entonces ministro de Minería, Cesar Navarro, que en audiencia en la Asamblea Legislativa Plurinacional ante la súbita escasez de agua para una parte de la ciudad de La Paz, aseguró que la misma no se debía al uso de agua por empresas mineras chinas explotando oro cerca del famoso cerro Illimani<sup>13</sup>. Sin embargo, diferentes medios de comunicación

<sup>10</sup> Página web oficial del Ministerio de Minería y Metalurgia: <http://mineria.gob.bo/noticias/noticias.php?id=97>

<sup>11</sup> Véase: <https://latinvestment.org/2019/01/28/3-4-empresas-chinas-en-bolivia/>

<sup>12</sup> Una cifra referencial que utilizan en su análisis es la provista por el embajador Chino en Bolivia, quien afirmó en 2016 que “en la actualidad aproximadamente 60 empresas chinas operan en Bolivia, y el valor de contrato de los proyectos alcanza a casi 7000 millones de dólares”, aunque como se mostró en las secciones anteriores, y como ellos mismos muestra, este monto era únicamente la línea de crédito y no se llegó a ejecutar.

<sup>13</sup> “Primero, no existe en estas áreas ninguna concesión que se haya otorgado a una empresa China ni para exploración y mucho menos para la explotación. Segundo, solo

publicaron en los siguientes días reportes evidenciando diferentes empresas chinas efectivamente explotando minerales en ese lugar, noticias que fueron corroboradas por el presidente de la Cámara Nacional de Minería, Saturnino Ramos, quien confirmó “[...] la explotación de minerales en el Illimani a cargo de cooperativas bolivianas asociadas con empresas chinas [...]”, añadiendo que “son cooperativas, asociadas con empresas chinas, las que están explotando minerales en el Illimani, pero sobre todo, wolfran” (Cámara Boliviana de Hidrocarburos y Energía [CBHE], 18 de noviembre de 2016). Otro ejemplo es la investigación realizada por el periódico El Diario de La Paz que entrevistó al exviceministro de Trabajo, Roberto Pancorbo, quien “[...] denunció que son abogados que trabajaron en la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) los que asesoran los emprendimientos chinos en la zona. Ante esta situación, la Central Agraria “Kaphi”, de la primera sección de la Provincia Murillo del departamento de La Paz, se declaró en estado de emergencia, ante denuncias de explotación minera en los nevados Illimani y Mururata” (CBHE, 18 de noviembre de 2016). El avance de las empresas chinas en esta región fue tan acelerado que los comunarios se declararon en emergencia y celebraron un gran cabildo abierto en noviembre de 2016 en el cual formalmente denunciaron que las zonas aledañas al Illimani, ubicadas en el Municipio de Palca, estaban siendo entregadas en concesión a una empresa minera china, en clara violación a la normativa vigente<sup>14</sup>. Participaron representantes de las comunidades de Kaphi, Cayimbaya, Pinaya y Palca y resolvieron emprender varias medidas en defensa de su territorio, resaltando el gran daño no solo económico sino ambiental que las empresas chinas estarían provocando (Correo del Sur, 17 de noviembre de 2016). Ante la falta de acciones del Ministerio de Minería y el avance de empresas chinas en su territorio, en abril de 2017, las comunidades volvieron a tomar medidas<sup>15</sup>, esta vez realizando demostraciones y bloqueos en la ciudad de La Paz. El portavoz de estas comunidades, Nicolás Cruz Poma, en el nuevo cabildo realizado, declaró a medios de comunicación que:

Sí, se pidió la reversión de las empresas mineras Las Nieves, 14 de Septiembre y Comabol. Solo eso, por el momento, porque se necesita un análisis profundo [...] Las autoridades del Ministerio de Minería, en sospechosa actitud de algunos de

---

la corporación minera de Bolivia, tiene dos contratos de arrendamiento con la cooperativa Bolsa Negra y con la cooperativa Cerro Negro. Y tercero, el área donde estaría una empresa grande, Las Nieves, es una concesión que tiene como titular a Comabol, (Compañía Minera Amazona Bolivia) que es una empresa que no tiene ninguna actividad productiva en nuestro país [...]”. (Unidad de Comunicación del Ministerio de Minería y Metalurgia, 21 de noviembre de 2016).

<sup>14</sup> Mediante Ley N° 302 de 2012, esta zona se declaró patrimonio del Estado.

<sup>15</sup> Para un mapa detallado del avance de las empresas mineras alrededor del Illimani, elaborado por el Centro de Información y Documentación Bolivia (CEDIB), referirse al Anexo 4.

sus funcionarios, permiten que la compañía Minera Amazona Bolivia (Comabol S. A.), de propiedad del inversionista Chaolín Xiong, sea acreedora de cinco concesiones en el nevado Illimani y que cuente con 92 cuadrículas (cada cuadrícula equivale a 25 hectáreas). (OIEDC, 11 de abril de 2017)

Esta actitud cómplice del Gobierno central con empresas mineras chinas y sus capitales no es un comportamiento exclusivo de las zonas altas, en tierras bajas también se está dando el mismo fenómeno, pues hay una incursión cada vez mayor de empresas chinas en la región amazónica en búsqueda de oro en los ríos. Un reporte de Jimena Mercado de la Agencia de Noticias Fides (ANF), bajo el sugerente título “Tacanas se convierten en mineros para detener avance chino en el río Madre de Dios”, evidencia cómo la vida de las comunidades indígenas amazónicas está siendo afectada por esta nueva fiebre del oro. Mercado (S.f.) afirma que: “La amenaza de las dragas chinas en el río Madre de Dios ha impulsado a los tacanas, tradicionalmente recolectores, cazadores y pescadores, a involucrarse en la actividad aurífera”. Es particularmente interesante la entrevista que realiza a Rolando Justiniano, presidente de la Central de Comunidades Indígenas Tacanas II del Río Madre de Dios, quien afirma que “[...] teme que solo sea cuestión de tiempo para que la amenaza llegue hasta el río Madre de Dios, como ocurre en los ríos del Norte de La Paz, donde la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (AJAM) ha otorgado derechos mineros a cooperativas y actores privados que a su vez delegan la explotación del oro a empresas chinas (Mercado, s.f.).

También se han documentado otros casos de esta silenciosa incursión china, como es el caso de la Plataforma Energética que tiene publicada información específica acerca de empresas chinas en actividades mineras en el país, destacando la investigación de la periodista Amalia Pando Cabildeo (18 de agosto de 2017), quien afirma que:

[...] la empresa Chi Hong no solo compró la mayoría de acciones de la empresa minera Amazona Bolivia COMABOL S.A., también compró acciones a la empresa minera Yang Fan, que inició operaciones en abril de 2008 según un registro de FUNDEMPRESA. Yang Fan, tiene cuatro concesiones mineras en La Paz, estas son: La mina Progresiva, Progreso II, Progreso y Demacias Progreso, todas obtenidas el año 2008 y todas con el registro N° 806151617. Estas concesiones están en la misma área, cantón Sorata, provincia Larecaja. El periodo de la concesión es sin límite. La compañía minera Chi Hong tiene en Comabol el 100% de participación accionaria china.

Esta situación fue también corroborada por el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) quienes clasifican como un avance silencioso de China sobre Bolivia a estas empresas mineras que operan amparadas en las operaciones de concesiones ya existentes.

Victoria, una joven activista medioambiental originaria de esta región, explica en una entrevista el origen de la consulta previa. La empresa minera que se introdujo en la zona en 2012 trabajaba en secreto: “Nadie lo sabía. No era información pública y nunca se ha pedido permiso”. (CATAPA.BE, 23 de octubre de 2017)

En 2014, se adoptó una nueva ley que obliga a las empresas a realizar una consulta previa de la población local antes de iniciar nuevas operaciones. “Sin embargo, esta ley no se aplica a las concesiones ya otorgadas en años anteriores, las cuales ya no se pueden retirar”, añade Victoria. Ya que la región está aislada y no hay la presencia de organizaciones independientes que monitoreen el impacto social y ambiental de los proyectos mineros, las empresas en Choquecota pueden proseguir sus actividades sin molestia” (CATAPA.BE, 23 de octubre de 2017). La empresa a la que hacen referencia es la minera D-Cobre S.A. que inició sus operaciones en la extracción de cobre hace varios años y está ampliando sus operaciones entre los municipios de Turco y de Choquecota en el departamento de Oruro. Como afirma OCMAL, esta es una empresa boliviana de acuerdo con sus registros y licencias, aunque el 70% de las inversiones para sus operaciones provienen de inversores chinos.

El caso de la asociación de empresas chinas con cooperativas mineras bolivianas es aún más complicado debido a que es un acto frontalmente ilegal. A pesar de que en el pasado la Ley de Minería N° 1777 autorizaba a los cooperativistas mineros a asociarse con empresas privadas —dado su pequeño tamaño y falta de capital— a partir de la nueva ley de 2014 esta figura se encuentra claramente prohibida. Tal como reporta el Observatorio de Actividad de los Capitales Chinos en Argentina y América Latina (OCCAAL), “las cooperativas bolivianas que operan cerca de los ríos Kaka y Beni —en la Amazonía boliviana—, entregan sus cuadrículas mineras a capitales chinos y colombianos a cambio del 30% de las ganancias” (Observatorio de actividad de los capitales chinos en Argentina y América Latina, 16 de diciembre de 2019). Como ejemplo de esto, mencionan a la empresa Jin Kang S.R.L, acusada de explotar ilegalmente oro en la Amazonia, sin contar con oficinas ni matrícula actualizada en el registro de empresas. Este tema es particularmente sensible porque este sector es históricamente conflictivo y este tema ya generó un conflicto que causó varios muertos, entre ellos el viceministro de Seguridad Rodolfo Illanes, quien fuera secuestrado y asesinado por cooperativistas mineros. Una vez más, ante la obvia decisión gubernamental de no actuar en contra de los capitales chinos y ante el incremento internacional de los precios de los minerales, las cooperativas encontraron que podían obtener muchos más beneficios de sus concesiones si se asociaban con empresas privadas dado su régimen impositivo especial; por lo que comenzaron a atraer a empresas internacionales para que participen como socios. Este comportamiento claramente ilegal está encendiendo nuevamente las alarmas a un sector de por sí ya conflictivo y que desafió muchas veces al gobierno cen-

tral. De acuerdo a un reporte del Observatorio Boliviano de Cambio Climático y Desarrollo [OBCCD],

[...] en la provincia paceña Larecaja, municipio de Guanay, donde se ubican las poblaciones de Mayaya y Teoponte, comunarios están alarmados ante la presencia de dragas de alto tonelaje y por la actividad realizada por extranjeros chinos y colombianos que extraen oro y generan deforestación hace tres meses. (25 de octubre de 2017)

Ante esta denuncia por parte de los comunarios, el Ministerio de Minería creó una comisión de verificación; sin embargo, una exhaustiva investigación *in situ* de ANF evidenció cómo este problema se encuentra en aumento y, de acuerdo con autoridades locales, esto está sucediendo con la aquiescencia del Gobierno, tal y como evidencia en una declaración ante medios de comunicación la alcaldesa de Teoponte, Patricia Calderón,

[...] lo peor es eso, que hay permisos desde arriba. Hemos llegado hasta al Ministerio de Gobierno, al Ministerio de Minería, a muchas instancias, y hemos chocado contra la pared [...]. Me he sentido muy agredida. Nosotros somos un pueblo tranquilo, pacífico, pero también merecemos consulta. (Página Siete, 22 de junio de 2018)

Esto fue corroborado por el Concejal Edwin Peñaranda, quien mostró documentación oficial de la Autoridad de Jurisdicción Administrativa Minera (AJAM) y con la separación de cuadrículas de concesión en las orillas de varios ríos. La investigación encontró que en el sitio se encontraban

[...] aproximadamente diez dragas, ocho chinas y dos colombianas, desde la partida de Teoponte, pasando por Guanay, Mayaya, Yiquimuni y Puerto Pando; además de dos o tres máquinas listas para ser ensambladas, como si se tratara de juguetes mecánicos, pero en proporciones descomunales en tamaño y peso, y con un costo que va del medio a más de un millón de dólares. (Página Siete, 22 de junio de 2018)

La mencionada investigación se extiende a otros municipios de la zona y corrobora que las conclusiones son las mismas. En el municipio de Guanay, a través del control social y con ayuda de la Armada Boliviana, los comunarios lograron parar el ensamblaje de una draga china; sin embargo, llama la atención el hecho de que, “al momento del operativo, los ciudadanos chinos dijeron tener permiso de la AJAM a favor de Challana River Golden” (Página Siete, 22 de junio de 2018). Mediante entrevista a un experto en derecho minero, este estudio concluye que existen solo cuatro cooperativas mineras autorizadas por AJAM para explotar oro en los ríos Kaka y Beni y que efectivamente están trabajando con empresas chinas, tratando de sobrepasar la prohibición de la ley anteriormente

mencionada, afirmando que se tratan de contratos de servicios y no así de una sociedad entre empresas.

#### **4.4.5. Impactos ambientales y sociales**

Si bien la cara oficial de la llegada de préstamos y empresas chinas al sur global significa inyección de fondos de cooperación para proyectos de desarrollo tan necesarios, “el otro lado de la historia”, como afirma la investigadora Caroline Kay Harpel (22 de marzo de 2018), es que

[...] las prácticas laborales tienden a ser explotativas y la industrialización viene con costo de destrucción ambiental. Los bolivianos han luchado arduamente por leyes laborales justas y las empresas chinas socavan estas prácticas para lograr una mayor eficiencia. (Traducción propia)

Lo anterior sigue lo establecido por David Dollar (2017) de que la inversión china difiere de las normas y prácticas existentes: i) la inversión china está relativamente, aunque no absolutamente, concentrada en entornos de mala gobernanza; ii) China en general no se adhiere a los estándares globales de salvaguardas ambientales y sociales. Y en este tema hay que ser claros, se corroboró con los datos que —al igual que lo que sucede en África y en otros países de América Latina— la presencia china en Bolivia sigue sus objetivos centrados en asegurar mercados para sus productos e insumos destinados a la producción: recursos naturales y alimentos (Svampa y Slipak, 2015). El problema central de lo anterior es que, siguiendo a Kevin Gallagher (2016):

[...] la extracción de energía y recursos naturales ha sido durante mucho tiempo endémica de la degradación ambiental y los conflictos sociales en las Américas. En las selvas tropicales de Brasil, Ecuador y Perú; en las minas de Perú y Bolivia; y más allá, el auge de las materias primas liderado por China ha encendido una nueva ronda de luchas ambientales en la región. Si los gobiernos latinoamericanos no administran adecuadamente estos recursos, no solo se desencadenarán crisis ambientales y sociales, sino que también amenazará la prosperidad económica de la región. De hecho, según estimaciones del Banco Mundial, los costos económicos de la degradación de los recursos naturales en América Latina ya aumentaron significativamente durante el auge de China. (p. 118)

La presencia de empresas chinas en Bolivia sigue la misma tendencia del Sur Global y está teniendo serios impactos ambientales a través de las operaciones de los dos tipos de empresas mencionados más arriba (grandes empresas multinacionales y pequeñas empresas mineras). En primer lugar, respecto a las empresas multinacionales chinas, recordemos que estas son las que se encargan de ejecutar millonarios proyectos de infraestructura para el Estado boliviano y son diversas las denuncias que tienen en su contra por graves afectaciones al medio ambiente y violaciones al marco regulatorio laboral. Existen diversos

estudios que han tratado de documentar estos problemas como Agramont y Bonifaz (2018), Herrera (2019), Peres-Velasco (2021), Viscidi y Phillips (2021), y a decir de los mismos, el principal problema es la falta de cumplimiento de la normativa ambiental vigente en el país al momento de ejecutar las obras civiles<sup>16</sup>; y esto ocurre desde la contaminación de los sitios de construcción, por no tener un manejo adecuado de desechos, hasta acciones más graves como el desvío de ríos.

En segundo lugar, las empresas mineras pequeñas están cometiendo una serie de delitos ambientales como la contaminación de las aguas de los ríos, al no tener ninguna consideración al respecto de las regulaciones ni coacción gubernamental para hacerlas cumplir. Por ejemplo, y sobre la empresa D-Cobre S.A. el OCMAL escribe que

La región ya está acostumbrada a la minería a pequeña escala, pero nunca ha visto la minería industrial de tales proporciones llevada a cabo por D-Cobre S.A. La minería a cielo abierto tiene un efecto negativo incontestable en el medio ambiente, ya que se crea un tajo en la superficie utilizando explosivos. Además, se hace uso de ácido sulfúrico o ácido clorhídrico para la extracción de cobre. Estas sustancias químicas y tóxicas sirven como imán para atraer las partículas de metal. Muchas veces no se trata [ni se] almacena el agua residual conforme a las leyes de seguridad para ahorrar dinero. Cuando aparecen grietas en las presas, grandes concentraciones de los ácidos y los metales pesados se mezclan con el agua subterránea. Esto puede ser mortal para los humanos, los animales y el medio ambiente. Reduce la biodiversidad en la región afectada, perturba la agricultura y conlleva peligros sanitarios tremendos. (CATAPA.BE, 23 de octubre de 2017)

En adición, existen también incumplimientos a la normativa laboral del país en la misma lógica anterior, constituyéndose en una falta de respeto de la soberanía y del marco legal vigente, a pesar de ser contratistas del Estado boliviano. Viviana Herrera (2020) de CEDLA publicó hace poco tiempo un estudio con los resultados de una amplia investigación empírica que arroja ciertamente “datos contundentes sobre el comportamiento deplorable de las empresas chinas [en Bolivia] desde su llegada al país y su impacto en el ejercicio de los derechos laborales y la calidad del empleo”. De acuerdo a su investigación, con datos hasta junio de 2019, en el país se registraron cuatrocientas sesenta denuncias socio-laborales y ambientales contra diecisiete empresas chinas (p. 2)<sup>17</sup>.

Una queja recurrente de los trabajadores de los proyectos carreteros más conflictivos del país, Ichilo-Ivirgarzama de Sinohydro y Riberalta-Rurrenabaque de la CRCC, es que:

<sup>16</sup> Un detalle de denuncias ambientales se encuentra en el Anexo 4.

<sup>17</sup> El detalle y clasificación de los casos se encuentra en el Anexo 4.

[...] “las irregularidades son reiterativas a pesar de firmar múltiples acuerdos”. De hecho, la razón por la cual se registra un número significativo de denuncias contra las empresas chinas, es que en la mayoría de los casos, luego de los paros efectuados por los trabajadores, estos y las empresas tienden a llegar a acuerdos en cuanto a los pliegos petitorios, pero posteriormente los trabajadores vuelven a denunciar y movilizarse, ya que las empresas suelen no respetar los mismos. De ahí que las mismas denuncias se multipliquen y los trabajadores se movilicen repetitivamente. (Herrera, 2020, p. 7)

El impacto de esto sobre la seguridad y soberanía nacional puede ser resumido citando a Rafael Puente, exviceministro de Gobierno y otrora hombre fuerte dentro de los intelectuales cercanos al presidente Morales:

Se supone que estamos en pleno siglo XXI y en un país que respeta, y hace respetar los derechos de los trabajadores, y que si en nuestro país el capitalismo no piensa desaparecer, por lo menos está bajo cierto control. Pero también sabemos que en la China se ha impuesto un capitalismo salvaje, el de las novelas de Dickens, en el que todo vale. Por eso nos explicamos que las empresas chinas (en Bolivia ya famosas y no sólo la CAMCE y la SINOHIDRO) vengan a menudo con sus propios trabajadores, simplemente porque saben que están totalmente dispuestos a dejarse explotar sin contemplaciones; y aquí ya empieza el despropósito de nuestro Estado, que acepta a esas empresas que traen sus trabajadores como si en Bolivia no hubiera abundante mano de obra disponible. (Puente, 2 de junio de 2017)

## **5. Aspectos políticos de la relación bilateral**

### **5.1. Alineamiento ideológico**

El Gobierno boliviano, de forma abierta, desde la primera campaña de Evo Morales en 2003 hasta el actual gobierno de Luis Arce, tiene como uno de sus pilares ideológicos el anti-imperialismo. Si bien este concepto es bastante amplio, en el caso del Movimiento al Socialismo (MAS), se inscribe dentro de la corriente ideológica de izquierda que busca reducir la influencia estadounidense dentro de los propios países como en la región en su conjunto. Si bien el MAS participó activamente en el Foro de Sao Paulo como grupo regional de coordinación de políticas, ideológicamente tenía un mayor alineamiento con el gobierno venezolano de Hugo Chávez.

Bajo el rótulo de Socialismo del Siglo XXI (SSXXI) y la posterior creación institucional de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América — Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)—, los Gobiernos de Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua diseñaron las orientaciones de sus políticas exteriores, buscando como objetivo precisamente lo que decía su nombre: una alternativa a las relaciones con EE.UU. Esto influyó para que este grupo de países posteriormente defina una agenda internacional, incluyendo relacionamiento bilateral

con nuevos actores (Rusia, Irán, China) y su apoyo en foros multilaterales participando como bloque ideológico.

En base a lo anterior puede entenderse el relacionamiento de Bolivia con la China, tanto durante los gobiernos de Evo Morales como en el actual gobierno de Luis Arce. Por su parte, Morales, desde su primer gobierno fue muy hostil a EE.UU., llegando incluso a declarar persona *non-grata* al Embajador y posteriormente a expulsar del país a la Agencia de Control de Drogas (DEA) y a la Agencia de Cooperación al Desarrollo (USAID). Posteriormente, fue profundizando más las relaciones con las potencias contestatarias a la hegemonía estadounidense, como China y Rusia, pero incluso Irán. La agenda boliviana en foros multilaterales debe entenderse en este marco de relacionamiento, incluso durante los dos años en que Bolivia participó como miembro no-permanente del Consejo de Seguridad.

Este posicionamiento ideológico ha sido muy criticado por la oposición política y amplios grupos de la sociedad civil del país porque consideran que este relacionamiento fue perjudicial para los intereses bolivianos, siendo más bien un sometimiento a la agenda de los otros países<sup>18</sup>.

En contraste con el constante ataque del Gobierno boliviano a EE.UU. y su política internacional que es percibida como imperialista, con la China sucede todo lo contrario, pues el Gobierno boliviano tiene una actitud amistosa y que busca la cooperación y trabajo conjunto con ese país. Un ejemplo de esto son las reuniones de alto nivel que se han mantenido entre ambos países, como en 2014 durante la visita del vicepresidente García Linera a la China, o durante el 2018 cuando se realizó la visita de una comisión de alto nivel en la que se reunieron los presidentes de China, Xi Jinping, y de Bolivia, Evo Morales. Producto de ambas reuniones se logró la firma de varios convenios de cooperación entre los cuales resalta el otorgamiento de China de una línea de crédito de USD 7.000 millones a Bolivia. Asimismo, es importante resaltar que en 2017 Bolivia ingresó al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, proyecto liderado por China para la construcción de proyectos de transportes y telecomunicaciones en Asia y otras regiones del mundo. Luego de la invitación de China a América Latina a ser parte del mega-proyecto de infraestructura llamada “La nueva ruta

---

<sup>18</sup> “En las 5 ocasiones en las que se pretendió sancionar a Siria por el uso de armas químicas contra su población, Bolivia respaldó el veto ruso. También apoyó un esfuerzo de China por impedir multas contra Corea del Norte” (Peñaranda, 22 de diciembre de 2017).

En marzo de 2021, la representación boliviana pidió su exclusión de la resolución del Consejo de Derechos Humanos de la ONU a propósito de la crisis política en ese país.

de la seda” (en inglés *Belt and Road Initiative - BRI*), Bolivia en junio de 2019 firmó el memorándum de entendimiento para ser parte de este proyecto.

Es importante aclarar que Bolivia ha estado recibiendo préstamos de la China desde el año 2010, mediante contratos bilaterales, puesto que hasta el momento la membresía en la BRI no se ha traducido en beneficio alguno para el país. Con el fracaso del corredor bioceánico, se evidencia que este proyecto fue diseñado para el Asia y África y que Sudamérica tiene un rol marginal. Este proyecto que incluye a Brasil, Perú y Bolivia, quedó truncado luego de varias negociaciones y rediseños por el elevado coste y la imposibilidad de garantizar la participación de China en las inversiones. En consecuencia, el proyecto de infraestructura de mayor interés para los países de la región se encuentra parado, mientras que los préstamos e inversiones de China siguen llegando a los países de forma bilateral, siguiendo el marco específico negociado con este país. En otras palabras, el único proyecto que fue diseñado en la región y que es de gran importancia para las economías de Bolivia, Brasil y Perú, no encuentra hasta ahora financiamiento por parte de la China, quien prefiere seguir otorgando préstamos bilaterales, con contratos para cada préstamo, y para infraestructura ligada a recursos naturales y la operación de sus empresas a partir de los mismos.

## **5.2. Salud y emergencia por COVID-19**

La evidencia demuestra que la China tiene una muy baja o nula participación sectorial en salud (Vargas, 2021). Los principales hospitales nuevos fueron construidos en su mayoría por empresas europeas especializadas principalmente —aunque en una parte muy pequeña se haya demandado equipamientos chinos—, porque en este sector se trabajan equipamientos mayormente europeos que garantizan su correcto funcionamiento (Caballero, 2021).

A partir de la emergencia mundial por el COVID-19 han sido varios organismos internacionales los que han coadyuvado con Bolivia en la prevención y atención de la enfermedad; sin embargo, no hay evidencia alguna que permita inferir que China haya tenido algún tipo de injerencia en la política de salud o haya colaborado de forma diferenciada o específica al sistema de salud boliviano, más allá de comercialmente haber permitido no solo a Bolivia sino a otros países del mundo, acceder a implementos de bioseguridad a precios más baratos, en mayor volumen y diversidad que al inicio de la pandemia.

En el caso del acceso a vacunas, diversos países a través del mecanismo de donaciones COVAX posibilitaron y están apoyando la llegada a Bolivia de lotes de vacunas que, aun siendo insuficientes para la totalidad de la población, han permitido hasta el momento que el 5% de esta se encuentre vacunada con dos dosis ([www.ourworldindata.org](http://www.ourworldindata.org)). De la misma forma que en el anterior párrafo, no hay evidencia alguna de que la China haya influenciado de alguna

forma la utilización privilegiada de sus propias vacunas en Bolivia, donde hay disponibilidad de todas las vacunas existentes en el mercado dependiendo de la posibilidad de acceder a lotes en el mercado, tal y como establece el Decreto Supremo N° 4432 de 29 de diciembre de 2020<sup>19</sup>, que dispuso la autorización a las entidades competentes (Ministerio de Salud y Deportes y a la Central de Abastecimiento y Suministros de Salud – CEASS) para efectuar la contratación directa en el extranjero, bajo los principios de transparencia y legalidad de vacunas para la contención, diagnóstico y atención del COVID-19 (artículo 3). A su vez, el artículo 4 de contratación de vacunas dispone que los contratos suscritos por la CEASS para la adquisición de vacunas podrán, a requerimiento del proveedor, tener carácter confidencial por un periodo de tres años, computables a partir de su suscripción; principal razón por la cual el precio al cual el Gobierno central está adquiriendo los diferentes lotes de vacunas son desconocidos por el público.

## 6. Cooperación militar bilateral

En el caso de la compra de equipamiento militar, durante el gobierno de Morales (2005–2019) se realizaron procesos de compra de material bélico (aviones de combate, lanchas, tanquetas y otros) y capacitaciones; sin embargo, a decir de López (2021), “[...] de muy mala calidad, tanto así que la capacidad operativa del conjunto de las Fuerzas Armadas (FFAA) es casi nulo”. También se realizaron compras de fusiles AK a Rusia pero nada en cantidades importantes.

Como en todos los casos, el Gobierno central evita publicar la información sobre temáticas que considera convenientemente “estratégicas”; razón por la cual, no hay acceso a montos de compra, ni a la descripción del material bélico adquirido, más allá de lo que sale en los medios de prensa producto de entrevistas a autoridades sectoriales, como por ejemplo la realizada por el periódico Los Tiempos, donde se menciona que,

A fines de 2011, el Gobierno del MAS adquirió seis aviones caza de industria china, modelo K-8, a un costo de casi 60 millones de dólares. [...] la FAB se ha beneficiado con la mayor compra de helicópteros de su historia. El Gobierno del MAS ha dotado a la Fuerza Aérea de seis Súper Puma AS332 franceses, seis Harbin Z9 chinos, cuatro EC 145 franceses, entre los modelos más destacados. Baste citar que cada Súper Puma bordea un costo de 15 millones de dólares y cada Harbin cuesta casi 18 millones, mientras que los EC llegan a los 6 millones de la moneda estadounidense por unidad. Al margen de esos 16 helicópteros también se adquirió cerca de otra quincena de naves de este tipo pero de modelos menores [...]. Este 29 de julio de 2016, el Gobierno de Evo Morales entregó

<sup>19</sup> El Decreto Supremo N° 4432 puede encontrarse en: [https://www.udape.gob.bo/portales\\_html/ReporteCOVID/NORMATIVA%20RELACIONADA%20-%20COVID%2019/D.S.4432.pdf](https://www.udape.gob.bo/portales_html/ReporteCOVID/NORMATIVA%20RELACIONADA%20-%20COVID%2019/D.S.4432.pdf)

27 vehículos blindados de industria china modelo APC-ZFB Shianxing baooi. A ello sumó cuatro carros blindados antidisturbios. Se trata de una donación que, sin embargo, implicó una erogación de 7,7 millones de dólares a Bolivia. Adicionalmente, el Ministro de Defensa Nacional, Reymi Ferreira, anunció en diversas oportunidades que se cotiza la compra de 40 mil fusiles de última generación. El costo promedio de los fusiles de avanzada es de 1.000 dólares. Ha trascendido además gestiones para la compra de otro lote de blindados y rampas lanzacohe-tes. (Solaris, 19 de setiembre de 2016).

Sin embargo, según el exministro de Defensa:

[...] la influencia china se da al interior de las Fuerzas Armadas, principalmente por temas de conveniencia de precios y pago de comisiones a los altos mandos y a políticos; pero en ningún caso, por objetivos de influenciar en la construcción de la visión global o en la estrategia de defensa". (López, 2021)

## 7. Conclusiones

A pesar de la narrativa oficial tanto del Gobierno boliviano como del Gobierno chino sobre la existencia de una gran complementariedad económica entre ambas naciones y que el relacionamiento se basa en objetivos de cooperación, los datos económicos, sociales, políticos y de seguridad evidencian una realidad muy distinta.

Analizando los flujos comerciales y financieros, en su conjunto, se evidencia que se reproduce una relación de explotación por parte de China, a partir de la cual no hay transferencia de tecnología ni de *know how* a Bolivia. China desembolsa préstamos únicamente para construcción y en áreas y sectores relacionados a materias primas donde las principales empresas adjudicadas son chinas.

Se puede afirmar que la relación de Bolivia con China está basada en el cumplimiento unilateral de objetivos de desarrollo, con poco o nulo respeto por la soberanía nacional y el marco legal vigente en Bolivia. El "financiamiento chino de obras públicas e infraestructura, terminó de completar los mecanismos de dependencia comercial y financiera" (Bernal-Meza y Sanabria, 2020, p. 114).

La operación de empresas multinacionales chinas, con condiciones favorables producto de los contratos de préstamo firmados con Bolivia y la normativa específica que se aprobó para generar esta situación permiten a las empresas chinas tener el monopolio de la ejecución de proyectos de diferente índole, teniendo a las mismas empresas en múltiples especialidades a la vez, como la construcción de carreteras o la construcción de plantas de industrialización de azúcar, por ejemplo (Oporto, 2021; Herrera, 2019; Molina y Herrera, 2018). A lo anterior debe sumarse la evidencia de una nula transferencia de tecnología a empresas o sectores profesionales bolivianos.

Las operaciones de empresas chinas generan serios impactos ambientales y sociales. La principal explicación que se encuentra en ambos casos es que estas empresas, con la intención de mantener costos bajos, no invierten en medidas de mitigación ambiental ni de protección laboral, incumpliendo la normativa legal vigente, con evidente ausencia de regulación por parte del Gobierno central y en detrimento de las empresas bolivianas a las cuales se obliga, como corresponde, a cumplir la normativa en todos los sentidos.

En consecuencia, queda claro que las empresas chinas cumplen con un modelo de intervención en Bolivia en el cual están incorporando características propias de funcionamiento en país, en vez de que sea Bolivia quien les esté marcando los criterios institucionales y legales bajo los cuales deberían desenvolverse si quieren hacer inversiones y negocios en su territorio.

En los temas de salud y cooperación militar tampoco se evidencian procesos de injerencia particulares que hagan suponer escenarios en los cuales China ejerza algún tipo de poder privilegiado respecto de otros oferentes tanto de infraestructura y equipamiento de salud, vacunas o equipamiento militar, manteniendo su rol estrictamente en lo comercial vinculado a su ventaja de presentar precios bajos.

## Referencias bibliográficas

- Agramont, D. y Bonifaz, G. (2018). *El desembarco chino en América Latina y su manifestación en Bolivia*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Becard, D. R., y Lessa, A. C. (2021). Brazilian foreign policy to China in the 21st century (2003–2019): Trends, transitions and implications. En T. Kellner y S. Wintgens (Eds.), *China-Latin America and the Caribbean* (pp. 99-111). Routledge.
- Bernal-Meza, R. (2016). China and Latin America relations: The win-win rhetoric. *Journal of China and International Relations (Edition Special)*, 27-43. <https://doi.org/10.5278/ojs.jcir.v4i2.1588>
- Bernal-Meza, R. y Xing, L. (Eds.). (2020). *China–Latin America Relations in the 21st Century: The Dual Complexities of Opportunities and Challenges*. Springer Nature.
- Bernal-Meza, R. y Zanabria, J. M. (2020). *A Goat's Cycle: The Relations Between Argentina and the People's Republic of China During the Kirchner and Macri Administrations (2003–2018)*. En R. Bernal-Meza y L. Xing (Eds.), *China–Latin America Relations in the 21st Century: The Dual Complexities of Opportunities and Challenges* (pp. 111-145). Palgrave Macmillan.
- Blackwill, R. D., Harris, J. y Harris, J. M. (2016). *War by other means*. Harvard University Press.
- Caballero, O. (2021). *Entrevista en profundidad: Representante legal de la empresa española Makiber en Bolivia*. Mayo.
- Cámara Boliviana de Hidrocarburos y Energía [CBHE]. (18 de noviembre de 2016). Chinos explotan minería en nevados Illimani y Mururata. <http://www.cbhe.org.bo/noticias/16638-chinos-explotan-mineria-en-nevados-illimani-y-mururata>
- Casaburi, I. (2017). *Chinese Investment Trends in Europe: 2016–17 Report*. ESADE China Europe Club. <https://itemsweb.esade.edu/research/esadegeo/ChineseInvestmentTrendsInEurope.pdf>
- CATAPA.BE. (23 de octubre de 2017). El avance silencioso de China sobre Bolivia. <https://www.ocmal.org/el-avance-silencioso-de-china-sobre-bolivia/>

- Chen, X. (2014). China's model of urban growth and its implications for cities of the global south. En S. Parnell y S. Oldfield. *The Routledge handbook on cities of the global south* (pp. 155-172). Routledge. <http://www.stellenboschheritage.co.za/wp-content/uploads/Susan-Parnell-Sophie-Oldfield-The-Routledge-Handbook-on-Cities-of-the-Global-South-Routledge-2014.pdf>
- Christensen, S. F. (2016). China's Impact on Latin American Development: A Comparative Study of Bolivia and Venezuela. *Journal of China and International Relations (Edition Special)*, 73-103. <https://doi.org/10.5278/ojs.jcir.v4i2.1590>
- Correo del Sur. (17 de noviembre de 2016). Comunarios en emergencia por explotación minera en el Illimani. [https://correodelsur.com/sociedad/20161117\\_comunarios-en-emergencia-por-explotacion-minera-en-el-illimani.html](https://correodelsur.com/sociedad/20161117_comunarios-en-emergencia-por-explotacion-minera-en-el-illimani.html)
- Dollar, D. (2017). *China's investment in Latin America. Geoeconomics and Global Issues. Paper 4.* [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/01/fp\\_201701\\_china\\_investment\\_lat\\_am.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/01/fp_201701_china_investment_lat_am.pdf)
- Dussel Peters, E. (2016). *La nueva relación comercial entre América Latina y el Caribe-China: ¿Integración o desintegración regional?* UDUAL. [https://www.redalc-china.org/v21/images/docs/2016\\_La\\_nueva\\_relacion\\_comercial\\_ALC\\_China.pdf](https://www.redalc-china.org/v21/images/docs/2016_La_nueva_relacion_comercial_ALC_China.pdf)
- Ellis, R. E. (2009). China in Latin America: the whats and wherefores. *China Review International*, 17(2), 212-218.
- Evia, J. L. (2021) La participación de empresas chinas y los proyectos de obras públicas. En H. Oporto (Ed.), *El Capital corrosivo en Bolivia y los retos de buena gobernanza* (pp. 53-86). Plural Editores. <https://blog.reyqui.com/biblioteca/el-capital-corrosivo-en-bolivia-y-los-retos-de-buena-gobernanza-pdf-2021/>
- Fierro, T. (2 de enero de 2020). Bolivia y Venezuela y su relación con China. *Nexos. Blog de Redacción.* <https://redaccion.nexos.com.mx/bolivia-y-venezuela-y-su-relacion-con-china/>
- Gallagher, K. P. (2016). *The China triangle: Latin America's China boom and the fate of the Washington consensus.* Oxford University Press.

- Herrera, V. (2020). *Empresas chinas en Bolivia: Denuncias sobre derechos de los trabajadores y situación ambiental. Período 2015-2019*. Cuaderno de Coyuntura CEDLA, 25. [https://www.researchgate.net/publication/334303884\\_Cuaderno\\_de\\_Coyuntura\\_25\\_Empresas\\_chinas\\_en\\_Bolivia\\_Denuncias\\_sobre\\_derechos\\_de\\_los\\_trabajadores\\_y\\_situacion\\_ambiental\\_Periodo\\_2015-2019](https://www.researchgate.net/publication/334303884_Cuaderno_de_Coyuntura_25_Empresas_chinas_en_Bolivia_Denuncias_sobre_derechos_de_los_trabajadores_y_situacion_ambiental_Periodo_2015-2019)
- Horn, S., Reinhart, C. M. y Trebesch, C. (26 de febrero de 2020). How Much Money Does the World Owe China? *Harvard Business Review. Economic Development*. <https://hbr.org/2020/02/how-much-money-does-the-world-owe-china>
- Jacques, M. (2009). *When China rules the world: The end of the western world and the birth of a new global order*. Penguin.
- Jenkins, R. (2017). China and Latin America. En S. Santino F. Regilme Jr. y J. Parisot (Eds.), *American Hegemony and the Rise of Emerging Powers* (pp. 182-197). Routledge.
- Kay Harpel, C. (22 de marzo de 2018). Sino-Bolivian Relations and Economic Growth. *Panoramas Scholarly Platform*. <https://www.panoramas.pitt.edu/economy-and-development/sino-bolivian-relations-and-economic-growth>
- Khanna, P. (2016). Rise of the Titans. *Foreign Policy*, (217), 50-55.
- La Razón. (20 de agosto de 2019). Crean empresa mixta para industrializar los salares de Pastos Grandes y Coipasa. <https://www.la-razon.com/economia/2019/08/20/crean-empresa-mixta-para-industrializar-los-salares-de-pastos-grandes-y-coipasa/>
- López, F. 2021. Entrevista en profundidad: ex Ministro de Defensa Nacional (2019 – 2020). Mayo.
- Mercado, J. (s.f.). Tacanas se convierten en mineros para detener avance chino en el río Madre de Dios. Shorthand. <https://agenciadenoticiasfides.shorthandstories.com/Tacanas-se-convierten-en-mineros-para-detener-avance-chino-en-el-Madre-de-Dios/index.html>
- Mercado, J. (22 de junio de 2018). Empresas chinas y colombianas se benefician de una fiebre ilegal de oro en la Amazonia. *Página Siete*. <https://www.paginasiete.bo/economia/2018/6/22/empresas-chinas-colombianas-se-benefician-de-una-fiebre-ilegal-de-oro-en-la-amazonia-184405.html#!>

Molina, S. y Herrera, V. (2018). La ruta de la presencia china en Bolivia: Financiamiento a proyectos de infraestructura y contratos “llave en mano”, Cuadernos de Coyuntura CEDLA, 21. [https://www.researchgate.net/publication/329809041\\_Cuaderno\\_de\\_coyuntura\\_N\\_21\\_La\\_ruta\\_de\\_la\\_presencia\\_china\\_en\\_Bolivia\\_financiamiento\\_a\\_proyectos\\_de\\_infraestructura\\_y\\_contratos\\_llave\\_en\\_mano](https://www.researchgate.net/publication/329809041_Cuaderno_de_coyuntura_N_21_La_ruta_de_la_presencia_china_en_Bolivia_financiamiento_a_proyectos_de_infraestructura_y_contratos_llave_en_mano)

Myers, M. y Ray, R. (2021). *China-Latin America Economic Bulletin 2020*.

Naughton, B. y Tsai, K. S. (Eds.). (2015). *State capitalism, institutional adaptation, and the Chinese miracle*. Cambridge University Press.

Observatorio de actividad de los capitales chinos en Argentina y América Latina. (16 de diciembre de 2019). Empresa china que explota oro en Bolivia no tiene registro ni oficinas. <https://chinaenamericalatina.com/2019/12/16/empresa-china-que-explota-oro-en-bolivia-no-tiene-registro-ni-oficinas/>

Oporto, H. (2021). El capital corrosivo y los retos de buena gobernanza. Planteamiento general y agenda de reformas. En H. Oporto (Ed.), *El Capital corrosivo en Bolivia y los retos de buena gobernanza* (pp. 27-50). Plural Editores. <https://blog.reyqui.com/biblioteca/el-capital-corrosivo-en-bolivia-y-los-retos-de-buena-gobernanza-pdf-2021/>

Observatorio Boliviano de Cambio Climático y “Desarrollo” [OBCCD]. (25 de octubre de 2017). Chinos y colombianos extraen oro del Guanay. <https://obccd.org/2017/10/25/chinos-y-colombianos-extraen-oro-del-guanay/>

OIEDC. (11 de abril de 2017). Comunarios piden revertir las concesiones mineras del illimani. <https://www.ocmal.org/comunarios-piden-revertir-las-concesiones-mineras-del-illimani/>

OXFAM Intermón. (s.f.). Descubre el ranking de los 15 peores paraísos fiscales del mundo. <https://blog.oxfamintermon.org/descubre-el-ranking-de-los-15-peores-paraisos-fiscales-del-mundo/>

Pacheco, N. (2021). Contexto económico y político 2006–2019 y el capitalismo de Estado. En H. Oporto (Ed.), *El Capital corrosivo en Bolivia y los retos de buena gobernanza* (pp. 27-50). Plural Editores. <https://blog.reyqui.com/biblioteca/el-capital-corrosivo-en-bolivia-y-los-retos-de-buena-gobernanza-pdf-2021/>

- Página Siete. (22 de junio de 2018). Empresas chinas y colombianas se benefician de una fiebre ilegal de oro en la Amazonia. *Plataforma Energética*. <https://plataformaenergetica.org/mineria/mineria-en-bolivia/empresas-chinas-y-colombianas-se-benefician-de-una-fiebre-ilegal-de-oro-en-la-amazonia/>
- Pando Cabildeo, A. (18 de agosto de 2017). Delincuentes chinos llegarían a Bolivia de suscribirse un acuerdo con China. *Plataforma Energética*. <https://plataformaenergetica.org/china/delincuentes-chinos-llegarian-a-bolivia-de-suscribirse-un-acuerdo-con-china-amalia-pando-cabildeo/>
- Peñaranda, R. (22 de diciembre de 2017). Consejo de Seguridad: Bolivia vota igual que Rusia en el 100% de los casos. *Página Siete*. <https://www.paginasiete.bo/planeta/2017/12/22/consejo-seguridad-bolivia-vota-igual-rusia-100-casos-163988.html>
- Peres-Velasco, A. (2021). Aspectos jurídico-administrativos en las contrataciones estatales, la financiación de proyectos y los convenios de cooperación intergubernamental. En H. Oporto (Ed.), *El Capital corrosivo en Bolivia y los retos de buena gobernanza* (pp. 89-111). Plural Editores. <https://blog.reyqui.com/biblioteca/el-capital-corrosivo-en-bolivia-y-los-retos-de-buena-gobernanza-pdf-2021/>
- Puente, R. (2 de junio de 2017). ¿Tenemos que escoger entre un imperialismo y otro? *Página Siete*. <https://www.paginasiete.bo/opinion/rafael-puente/2017/6/2/tenemos-escoger-entre-imperialismo-otro-139706.html#!>
- Roldán Pérez, A., Castro Lara, A. S., Pérez Restrepo, C. A., Echevarría Toro, P. y Evan Ellis, R. (2016). *La presencia de China en América Latina. Comercio, inversión y cooperación económica*. Centro de Estudios Asia-Pacífico de la Universidad EAFIT y Programa Regional de Políticas Sociales en América Latina (SOPLA) de la Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- Solaris, A. (19 de setiembre de 2016). Bolivia: La bonanza también sirvió para comprar armas. *Los Tiempos*. <https://www.lostiempos.com/oh/tendencias/20160919/bolivia-bonanza-tambien-sirvio-comprar-armas>
- Svampa, M. y Slipak, A. M. (2015). China en América Latina: del consenso de los commodities al consenso de Beijing. *Revista Ensamble*, 2(3), 34-63. [https://www.academia.edu/40140347/China\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_Latina\\_Del\\_Consenso\\_de\\_los\\_Commodities\\_al\\_Consenso\\_de\\_Beijing](https://www.academia.edu/40140347/China_en_Am%C3%A9rica_Latina_Del_Consenso_de_los_Commodities_al_Consenso_de_Beijing)
- Unidad de Comunicación del Ministerio de Minería y Metalurgia de Bolivia. (21 de noviembre de 2016). Navarro: “No existe ninguna

concesión que se haya otorgado a empresa China alguna para la explotación del Illimani”. <https://www.senarecom.gob.bo/noticia.php?k=54>

Vargas, C. (2021). *Entrevista en profundidad: Secretaria Municipal de Salud y Deportes*. Mayo.

Viscidi, L. y Phillips, S. (2021). *Energy and Mining in the Amazon. Corporate and Financing Landscape*. The Dialogue.

Yang, Z. (2015). Key Actors in China's Engagement in Latin America and the Caribbean: Government, Enterprises, and Quasi-Governmental Organizations. En E. Dussel Peters y A. C. Armony (Coord.), *Beyond raw materials : who are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?* (pp. 73-85). Friedrich-Ebert-Stiftung, Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, Center of Latin American Studies/ University of Pittsburgh, Fundación Foro Nueva Sociedad. <https://dusselpeters.com/95.pdf>

## ANEXOS

### Anexo 1

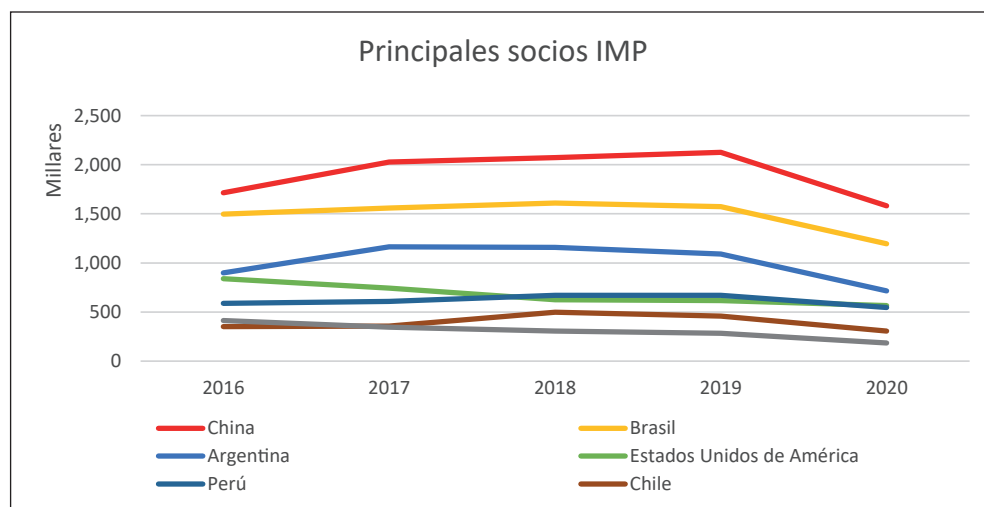
#### Comercio de bienes Principales socios comerciales

Importadores	2020	%
Total	7,015,198	
Brasil	1,107,610	16%
Argentina	1,028,019	15%
India	717,576	10%
Japón	527,390	8%
Perú	457,054	7%
Colombia	413,758	6%
China	358,398	5%
Estados Unidos	314,372	4%
Emiratos Árabes Unidos	278,184	4%
Países Bajos	213,462	3%

Exportadores	2020	%
Total	7,079,997	
China	1,580,142	23%
Brasil	1,195,920	17%
Argentina	714,970	10%
Estados Unidos	565,975	8%
Perú	547,922	8%
Chile	308,256	4%
Japón	184,733	3%
India	184,452	3%
México	177,272	3%
Alemania	155,504	2%

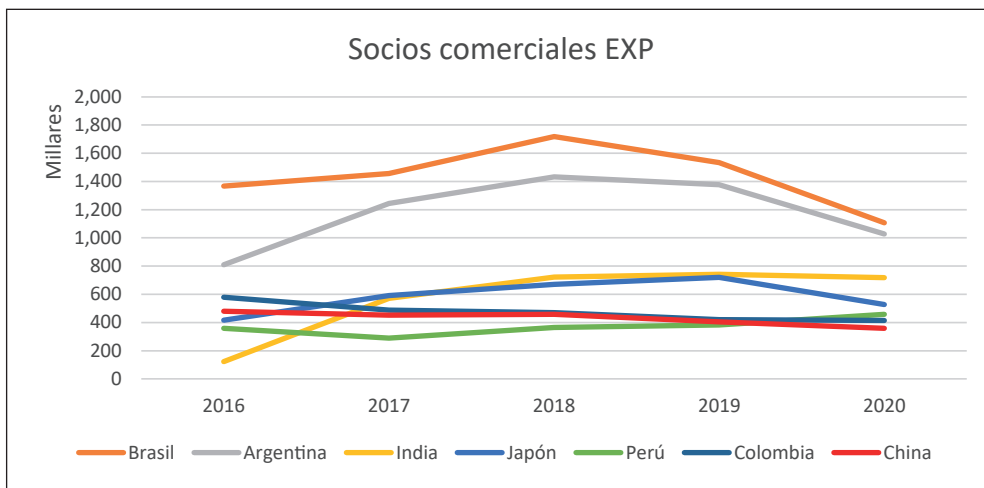
Fuente: Trademap. Elaboración propia.

#### Principales socios Importadores



Fuente: Trademap. Elaboración propia.

### Socios comerciales Exportadores



Fuente: Trademap. Elaboración propia.

### Importaciones, desagregadas por productos

Código Arancelario	Descripción	Valor 2020, en miles US\$	%	Participación en las importaciones de Bolivia %
<b>TOTAL</b>	<b>Todos los productos</b>	<b>1580142</b>		<b>22</b>
'630790	Artículos de materia textil, confeccionados, incl. los patrones para prendas de vestir	54118	3.4%	90
'380893	Herbicidas, productos anti-brote, y reguladores de crecimiento de plantas	47268	3.0%	55
'850231	Grupos electrógenos de energía eólica	47237	3.0%	96
'401120	Neumáticos "llantas neumáticas" nuevos de caucho, de los tipos utilizados en autobuses o camiones ...	35017	2.2%	84
'870322	Automóviles de turismo, incl. los del tipo familiar "break" o "station wagon" y los de carreras, ...	34740	2.2%	35

<b>Código Arancelario</b>	<b>Descripción</b>	<b>Valor 2020, en miles US\$</b>	<b>%</b>	<b>Participación en las importaciones de Bolivia %</b>
'380891	Insecticidas (exc. mercancías de subtítulo 3808.50)	32075	2.0%	53
'871120	Motocicletas, incl. los ciclomotores, con motor de émbolo "pistón" alternativo de cilindrada ...	31728	2.0%	78
'870290	Vehículos automóviles para transporte de >= 10 personas, incl. el conductor, con motor que ...	24748	1.6%	69
'851762	Máquinas para la recepción, conversación y transmisión o regeneradores de voz, imágenes, incl. ...	23569	1.5%	58
'721070	Productos planos de hierro o acero sin alear, de anchura >= 600 mm, laminados en frío o en ...	21232	1.3%	95
'401110	Neumáticos "llantas neumáticas" nuevos de caucho, de los tipos utilizados en automóviles de ...	21043	1.3%	63
'950300	Triciclos, patinetes, coches de pedal y juguetes similares con ruedas; coches y sillas de ruedas ...	19065	1.2%	87
'390760	Poli "tereftalato de etileno", en formas primarias	17122	1.1%	74
'340220	Preparaciones tensoactivas, preparaciones para lavar, incl. las preparaciones auxiliares de ...	16487	1.0%	38
'901890	Instrumentos y aparatos de medicina, cirugía o veterinaria,	14749	0.9%	42

<b>Código Arancelario</b>	<b>Descripción</b>	<b>Valor 2020, en miles US\$</b>	<b>%</b>	<b>Participación en las importaciones de Bolivia %</b>
'851770	Teléfonos celulares o para radiofonías u otros aparatos de transmisión ...	14741	0.9%	76
'852872	Aparatos receptores para televisión en color, sin radio receptor incorporado, aparatos reproductores ...	14554	0.9%	65
'901920	Aparatos de ozonoterapia, oxigenoterapia y aerosolterapia, aparatos respiratorios de reanimación ...	14174	0.9%	59
'847130	Máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos, digitales, portátiles, de peso ...	13224	0.8%	90

Fuente: Trademap. Elaboración propia.

## Exportaciones, desagregadas por productos

Código del producto	Descripción del producto	Valor 2020, en miles US\$	Concentración	Tasa de crecimiento anual en valor entre 2016-2020, %, p.a.	Participación en las exportaciones de Bolivia, Estado Plurinacional de, %	Arancel equivalente ad valorem enfrentado por Bolivia, Estado Plurinacional de	Cantidad exportada en 2020	Participación en las importaciones de China, %
<b>'TOTAL</b>	<b>Todos los productos</b>	<b>358398</b>		<b>-7</b>	<b>5</b>		<b>257928</b>	
'260800	Minerales de cinc y sus concentrados	92383	26%	-13	11	0	82407	1
'261610	Minerales de plata y sus concentrados	91765	26%	-8	19	0	5336	7
'020230	Carne deshuesada, de bovinos, congelada	58635	16%		98	12	13409	1
'260900	Minerales de estaño y sus concentrados	28622	8%		95	0	3266	1
'260700	Minerales de plomo y sus concentrados	26393	7%	-7	24	0	33366	1

Fuente: Trademap. Elaboración propia.

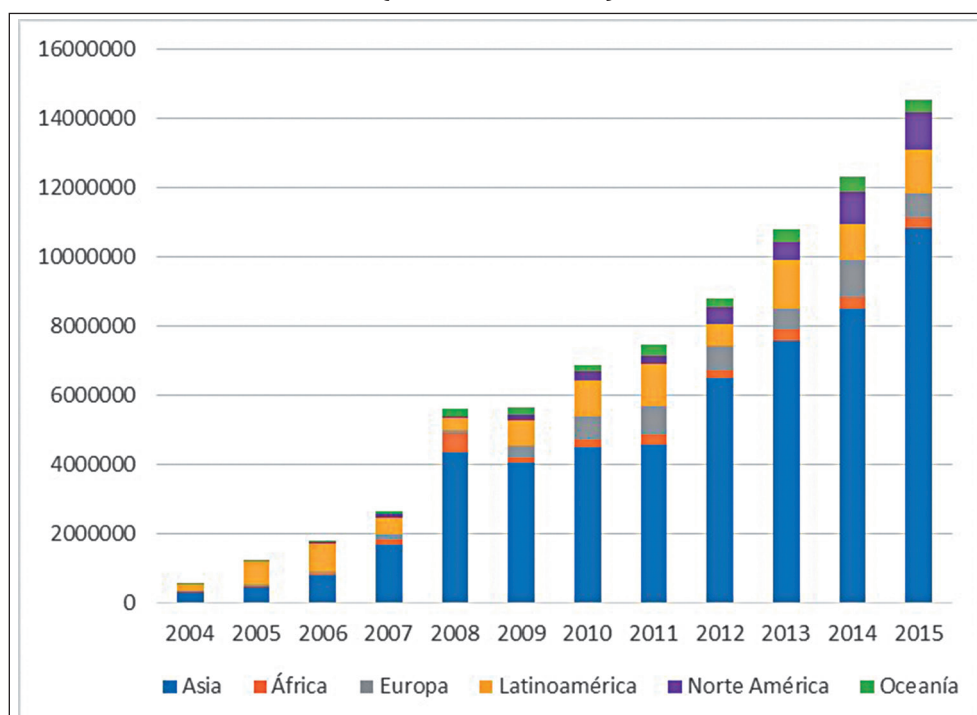
## Exportaciones, desagregadas por productos

Código del producto	Descripción del producto	Valor 2020, en miles US\$	Concentración	Tasa de crecimiento anual en valor entre 2016-2020, %, p.a.	Participación en las exportaciones de Bolivia, Estado Plurinacional de, %	Arancel equivalente ad valorem enfrentado por Bolivia, Estado Plurinacional de	Cantidad exportada en 2020	Participación en las importaciones de China, %
'440799	Madera aserrada o desbastada longitudinalm	20326	6%	37	73	0	30868	1
'252800	Boratos naturales y sus concentrados	11024	3%	2	21	4	76238	12
'120740	Semilla de sésamo "ajonjolí"	5957	2%	524	31	5	3311	0
'740311	Cobre refinado	5227	1%	150	39	2	870	0
'100850	Quinoa "Chenopodium quinoa"	3701	1%	227	4	2	1585	84
'261690	Minerales de los metales preciosos	3069		-42	58	0	2	0

Fuente: Trademap. Elaboración propia.

## Anexo 2 Inversión extranjera directa (IED)

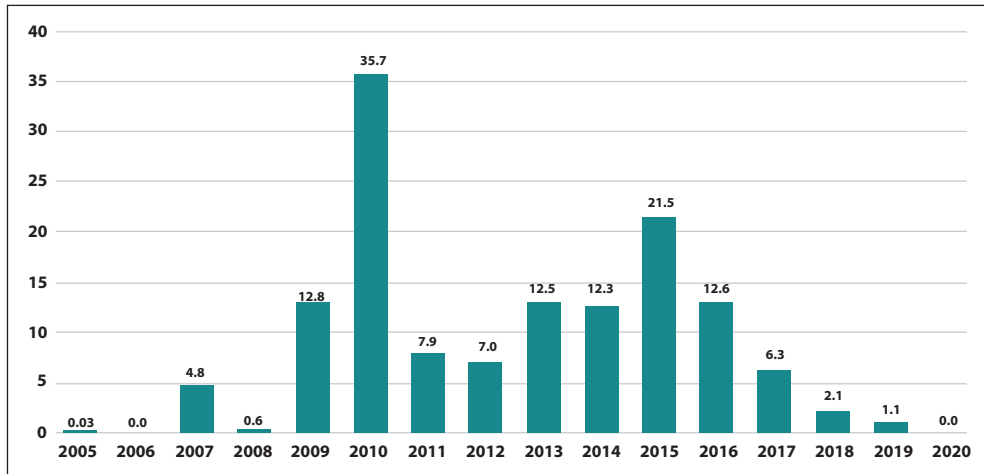
### Evolución de la distribución por región de la IED emitida por China (En miles de USD)



Fuente: Agramont y Bonifaz, 2018, p. 59.

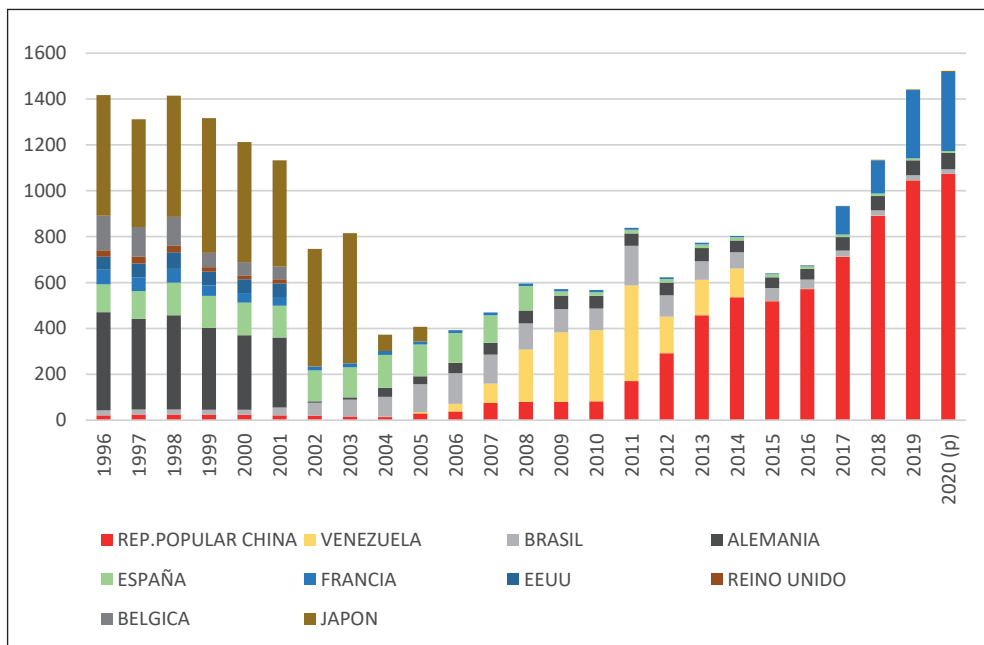
### Anexo 3 Préstamos

#### Financiamiento chino a América Latina, en USD miles de millones



Fuente: Myers y Ray, 2021.

#### Bolivia, préstamos bilaterales por financiador En miles de dólares



Fuente: Agramont y Bonifaz, 2018.

### Condiciones de los créditos contratados con China

Proyecto	Tasa de Interés	Tasa de administración	Tasa de compromiso	Tasa de compensación	Plazo (Meses)	Gracia (Meses)	Períodos de repago	Penalización por prepago	Financiado
Equipamiento del Batallón de Ingeniería	2%	1%	0,75%		240	60	180	1,80%	EximBank
Satélite Tupac Katari	Libor 6M	2,7%	0,75%	0,30%	180	36			China Development Bank Corporation
Adquisición de Perforadoras	2%	1%	0,75%		240		60	1,80%	EximBank
Adquisición 6 helicópteros Harbin	2%	1%	0,75%		240		60	1,80%	EximBank
Construcción, Control de Calidad y Mantenimiento de la Carretera Rurrenabaque-Santa Rosa-Australia y El Choro-Riveralta	3%	1.231 MM	25,00%		180		72	1,80%	EximBank
El Espino-Charagua-Boyube	3%	0,50%	0,50%		180		60		EximBank
Tramo Central Doble vía El Sillar	3%	0,50%	0,50%		180		60		EximBank
Implementación del Sistema de Comando y Control para Seguridad Ciudadana.	2%	0,50%	0,50%		180		60		EximBank
Planta Siderúrgica del Mutún	3%	0,50%	0,50%		180		60		EximBank
Implementación del Sistema de Comando y Control para Seguridad Ciudadana Subnacional.	2%	0,50%	0,50%		180		60		EximBank

Fuente: Evia, 2021, p. 60.

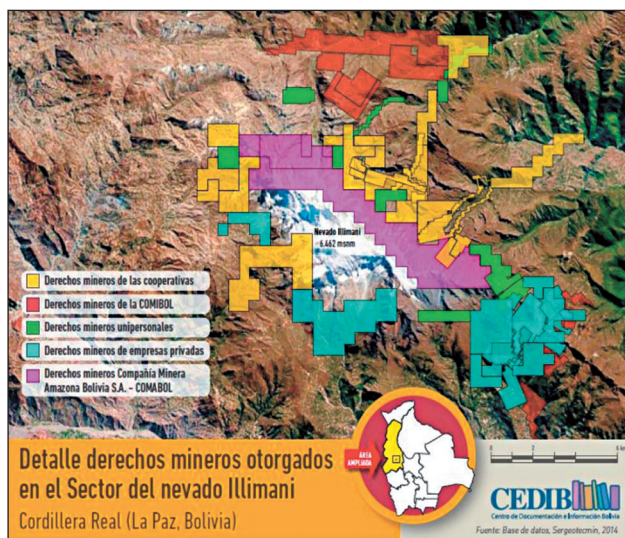
### Deuda Externa Total Bilateral con China, por sectores y montos, 2013-2019

Detalle	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Construcción y equipamiento	15.836.061	54.665.622	55.667.296	144.409.352	258.435.048	412.027.455	564.577.924
Construcción				98.480.000	213.327.994	375.558.170	527.984.068
Maquinaria	15.836.061	54.665.622	55.667.296	45.929.352	45.107.054	36.469.285	36.593.856
Comunicaciones	351.318.474	409.374.155	382.257.517	351.180.318	332.405.460	294.005.467	261.234.538
Compra de 2 aeronaves	46.167.344	45.120.497	43.124.141	40.235.724	39.118.050	33.601.471	29.623.610
Satélite	234.243.500	248.754.000	228.744.000	207.949.000	187.154.000	166.359.000	145.564.000
Compra de 6 helicópteros	70.907.630	115.499.658	110.389.376	102.995.594	106.133.410	94.044.996	86.046.928
Petróleo		42.067.756	63.344.478	79.857.186	71.472.870	62.313.584	55.938.712
Instalación sistemas gas		25.118.494	23.481.586	20.402.403	16.215.733	13.470.740	11.377.033
Compra perforadoras		16.949.262	41.862.892	59.454.783	55.257.137	48.842.844	44.561.679
Minería						56.607.450	88.088.764
Planta del Mutún						56.607.450	88.088.764
Seguridad					48.220.436	61.040.301	75.181.510
Sistema de comunicación y control ciudadano					48.220.436	45.780.226	45.108.906
Sistema integrado de seguridad subnacional						15.260.075	30.072.604
Cooperación económica y técnica				1.688.166	1.414.189	1.126.348	841
Proyecto de cooperación				1.688.166	1.414.189	1.126.348	841
<b>Total</b>	<b>410.910.457</b>	<b>530.798.444</b>	<b>518.908.347</b>	<b>496.430.395</b>	<b>710.533.814</b>	<b>885.994.257</b>	<b>1.045.021.448</b>

Fuente: Banco Central de Bolivia. Informes de la Deuda Externa Pública 2012-2019. Citado por Pacheco, 2021, p. 48.

## Anexo 4 Empresas chinas en Bolivia

### Concesiones mineras en el área del Illimani



Fuente: CEDIB.

### Problemas ambientales

Escándalos públicos por problemas con las comunidades:

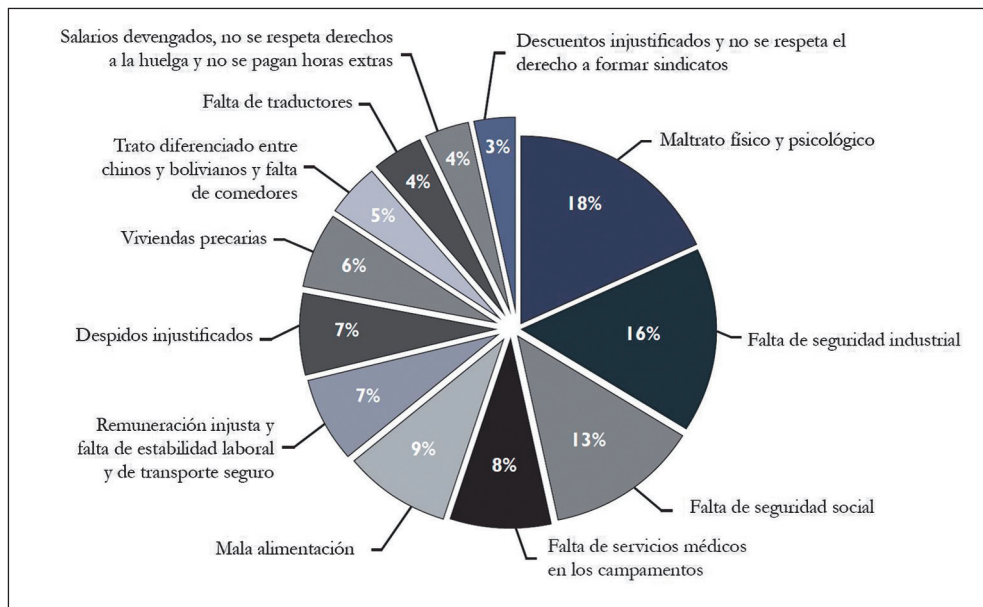
- Desvío arbitrario del caudal del río para la construcción del Puente Madre de Dios y Puente Beni II.
- Múltiples denuncias por parte de comunarios sobre contaminación de río próximo en el que se estaría tirando desechos tóxicos en la construcción de la carretera doble vía La Paz – Oruro
- Proyecto Múltiple Río Grande – Rositas. Inundaciones a causa del embalse de la represa
- Ausencia de Estudio integral técnico económico social y ambiental en varios proyectos ejecutados por CAMC

Peres-Velasco (2021, p. 101) hace un relevamiento de datos de denuncias en contra de empresas y trabajadores chinos, que incluyen los siguientes delitos ambientales:

- Denuncia recurrente de trabajadores chinos de las empresas BGP y CRCC por participar en la matanza de jaguares y el tráfico de colmillos.

- Denuncias de Sinopec, Comabol, D’Cobre y China International Water Electric Corp., por daños ambientales en sus áreas de trabajo.
- Denuncia de contaminación con mercurio de las aguas del Illimani por la empresa Comabol y reclamos de comunidades indígenas por desechos contaminantes del agua que utilizan en sus cultivos.
- Denuncia de los comunarios de Agua Dulce (Potosí) de la contaminación de recursos hídricos por aguas ácidas del dique de colas de Jungie Mining.
- Denuncia contra la Empresa Minera de Inversión SUBO S.R.L. y suspensión de actividades por operar en la zona de río Mulatos sin contar con manifiesto ambiental.

### Denuncias contra empresas chinas en base al objeto de la denuncia (En porcentaje)



Fuente: Herrera, 2019, p. 3.

# China en Sudamérica. Conclusiones en el campo de la seguridad

Fabián Novak\*  
Sandra Namihás\*\*

---

Luego de analizar y comparar los contenidos de los seis estudios que componen la presente publicación, es posible arribar a las siguientes conclusiones de carácter general:

- a) La inserción de la República Popular China en América Latina, y en particular en los seis países que participan en esta Red de Política de Seguridad, se ha caracterizado por la sutileza en su aproximación, esto es, por la utilización de mecanismos de *soft power*, no buscando hasta el momento visibilidad, ni alteración dramática de las condiciones preexistentes ni tampoco un enfrentamiento con EE.UU. en lo que se considera su zona de inmediata influencia.
- b) La penetración de China en los países sudamericanos se caracteriza por ser pragmática (no condicionada a ideologías, valores o principios), flexible (pues se adapta a las circunstancias o características de cada país),

---

\* Doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor Principal de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la especialidad de Derecho Internacional Público. Subdirector del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la PUCP. Ha sido expresidente del Comité Jurídico Interamericano de la OEA y viceministro de Políticas para la Defensa del Ministerio de Defensa del Perú (2006-2008). Es Miembro Titular del Institut de Droit International, Miembro del Instituto Hispano Luso Americano de Derecho Internacional y Miembro Titular de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional.

ID orcid: 0000-0001-5125-1748

\*\* Coordinadora y Miembro Asociada del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asociada del Instituto Hispano Luso Americano de Derecho Internacional y Miembro Asociada de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional. Diplomada en Defense Planning and Resource Management por el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de la Universidad Nacional de Defensa de los EE.UU. y en Seguridad y Defensa Nacional por el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN). Fue asesora del Viceministerio de Políticas para la Defensa del Ministerio de Defensa del Perú.

ID orcid: 0000-0002-0936-5132

diferenciada (según el país de que se trate) y esencialmente concentrada en el campo económico.

- c) La inserción china en los países sudamericanos se produjo, entonces, en un primer momento a través del comercio, la inversión y el financiamiento. Esto fue alentado por el aumento de precios de las materias primas de los países sudamericanos y de la aceleración de las importaciones por parte de China de estas materias primas (alimentos, minerales, etc.), que generaron importantes ganancias y beneficios para ambas partes; aunque también significaron, una mayor dependencia de estos países respecto de la potencia asiática, así como una profundización de la estructura primario exportadora de estos.

La crisis de 2008 aceleró por parte de China las exportaciones de capital, lo que se tradujo en fuertes inversiones directas de ese país en los Estados sudamericanos, incrementando —aún más— los niveles de dependencia de estos con relación a la superpotencia del Asia.

- d) Posteriormente, a través de sus planes hacia América Latina y el Caribe de 2008 y 2016, China ha buscado una relación más integral con los países de la región, logrando, en algunos casos, la conformación de asociaciones estratégicas a efectos de asegurar que el relacionamiento no se limitara al ámbito económico sino que se extendiera al campo político, social, militar y cultural, de forma tal de incrementar sus niveles de respaldo e influencia en el mundo.
- e) Esta inserción ha generado una percepción de amenaza por parte de EE.UU., no obstante lo cual pareciera ser que la superpotencia mundial no tuviera una estrategia de contención regional a China y menos una política contra los Estados de la región que se aproximan al gigante asiático.
- f) De otro lado, pareciera también que en la mayoría de los países sudamericanos no existiese la percepción de amenaza de la inserción china, por lo menos, si esta se mantiene como hasta ahora, esencialmente concentrada en el campo económico. Por lo demás, a diferencia de la visión de China, la mayoría de los países sudamericanos perciben a la potencia asiática única o principalmente como un socio económico y no como un aliado político.
- g) Con excepción de Bolivia, los otros cinco países sudamericanos si bien aprovechan su relación con China para incrementar sus ingresos a través del comercio, atraer inversiones de ese país y obtener préstamos —todo ello favorable a su desarrollo económico y social—, al mismo tiempo, pretenden conservar a EE.UU. como su aliado estratégico, manteniendo además los

valores y principios que esta potencia postula. Es por ello que estos países buscan evitar el alineamiento o la aprobación de medidas que puedan ser entendidas por EE.UU. o China como agresivas.

- h) En este marco, los seis países sudamericanos se han mantenido al margen de las pugnas desarrolladas entre las dos superpotencias, como es el caso por ejemplo, de la guerra comercial arancelaria. Aunque estos países fueron indirectamente afectados —en varios casos a favor, en otros en contra— ninguno participó en la pugna, precisamente para evitar alineamientos y, consecuentemente, posibles resentimientos o reacciones negativas de alguna de las superpotencias. En el caso de Bolivia, si bien a nivel discursivo algunas autoridades se pronunciaron críticamente contra la guerra comercial desatada por EE.UU., este país tampoco adoptó ninguna acción al respecto.

Sin embargo, hay gran preocupación por parte de las Cancillerías de los países sudamericanos respecto al futuro desarrollo y escenarios de esta pugna entre superpotencias y las posibles repercusiones que esta pueda tener para la economía y la seguridad de estos.

- i) Finalmente, en cuanto a la participación de China en la crisis venezolana —salvo el alineamiento de Bolivia a la potencia asiática—, el resto de sudamericanos no asume el apoyo chino al régimen venezolano como una amenaza directa. No obstante, este apoyo sí es percibido como un obstáculo diplomático para inducir un cambio de gobierno en el país llanero, que restablezca la democracia y termine con la crisis humanitaria y migratoria que se ha desbordado precisamente hacia estos países sudamericanos.

Más allá de estas conclusiones generales es posible arribar a las siguientes conclusiones específicas sobre los niveles de inserción de China en cada uno de los seis países sudamericanos que participan en esta obra, en el ámbito económico, político y militar.

## **1. Campo Económico**

### **1.1. En el ámbito comercial**

Desde el inicio del siglo XXI y con mayor énfasis a partir de 2008, China aceleró su intercambio comercial con los seis países sudamericanos, logrando posicionarse como el primer (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Perú) o segundo (Colombia) socio comercial de estos países. Con algunos de ellos, China mantiene un déficit (Brasil, Chile, Ecuador y Perú) en la balanza comercial, mientras que con otros ha logrado un superávit (Bolivia y Colombia).

El incremento del intercambio comercial obedece: a la complementariedad de las economías china y sudamericanas —la primera necesitada de materias primas, alimentos y minerales, y las otras poseedoras de estos bienes—; a la capacidad de la economía china y de su mercado de absorber toda la producción de estos bienes en la región (por ejemplo, China le compra al Brasil el 79% de la soya que exporta y responde por el 28% de las exportaciones totales de este país); a los altos precios internacionales que por muchos años tuvieron los bienes minero-energéticos, alentando la producción de estos por parte de los países sudamericanos; pero también el incremento se explica por la suscripción —como con Chile y el Perú— de acuerdos de libre comercio que establecieron un marco facilitador de este intercambio comercial y por el espacio dejado por EE.UU. y Europa en este campo.

Es interesante resaltar que algunos bienes o productos sudamericanos son comprados de manera casi monopólica por China; ya hemos señalado en el párrafo anterior el caso de la soya brasileña, al cual podríamos sumar otros, como es el del cobre chileno, los minerales peruanos (el 42% de estos productos que el Perú exporta al mundo van para China) o la carne bovina deshuesada y el concentrado de estaño bolivianos, para los cuales el mercado chino representa más del 95% del total. Por el lado de las importaciones de bienes chinos, ocurre también el mismo fenómeno; así, los veinte principales productos importados por Bolivia vienen de China, sobrepasando —en casi todos— el 50% y en algunos casos el 80% y 90%.

El problema es que una dependencia elevada puede ser un factor de poder para China a ser usado en el futuro, tal como sucedió en 2016, cuando esta superpotencia decidió no comprar los granos de soya a la Argentina como reclamo por la revisión de algunos de sus proyectos de inversión que el nuevo Gobierno argentino quiso implementar.

### **1.2. En el ámbito de la inversión**

A partir de 2007 la inversión china se intensificó en la gran mayoría de los seis países sudamericanos así como la presencia de empresas chinas, permitiendo la creación de puestos de trabajo. En general, son los países sudamericanos los que han recibido el mayor porcentaje de inversión china de toda América Latina y el Caribe (98,4%). Es Brasil, entre 2005 y 2020, el país que mayor inversión china atrajo, pues de los USD 182.938 mil millones que el gigante asiático invirtió en la región latinoamericana en ese periodo, el 38,4% se concentró en la potencia sudamericana, seguida del Perú, como segundo país receptor de inversión china en la región.

Lo anterior no niega que China tenga importantes inversiones en el resto de países sudamericanos de esta Red o de latinoamericanos en general. Lo que sucede

es que esta inversión es difícil de identificar y cuantificar, debido a tres factores: i) a que China concentra su inversión, por motivos de impuestos, en los paraísos fiscales de las Islas Caimán y las Islas Vírgenes Británicas; ii) a que varios países sudamericanos, como el Perú, no registran la fuente de origen de la inversión; y, iii) a que es habitual que la inversión china se haga a través de filiales ubicadas en otros países como es el Reino Unido, Países Bajos, Australia, entre otros, distorsionando la real importancia que China tiene como inversionista en los países de la región.

La inversión china en los países sudamericanos se ha concentrado en diversos sectores según el país de recepción: tecnología y comunicaciones, automotor, transporte e infraestructura en Colombia; energético e infraestructura en Chile; minería, energía, logística, finanzas y transporte en el Perú; energía eléctrica, petróleo, gas, minería, infraestructura, agro y servicios financieros en Brasil; y petróleo, minería e infraestructura en Ecuador.

Es importante destacar la tendencia en los últimos años a la diversificación de la inversión china en la región, como también su profundización en proyectos de infraestructura pública, no solo por la carencia de esta en la mayoría de los seis países sudamericanos, sino también por ser de interés del Estado chino que incluye la inversión en infraestructura como un pilar fundamental de su política del *Go out*. En efecto, la conectividad es la base de la estrategia geopolítica china, al permitirle garantizar el abastecimiento de los productos que requiere su economía y su población. Además, dado que el crecimiento de la economía china ha dejado de tener tasas de dos dígitos, las empresas constructoras chinas necesitan capturar mercados externos, por lo cual estas también se encuentran interesadas en participar en los referidos proyectos de inversión.

En ese sentido, no es casual que varios de los seis países sudamericanos se hayan incorporado al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y se hayan adherido al gran proyecto chino del *Belt and Road Initiative* (BRI), como es el caso de Bolivia, Chile, Ecuador y Perú, que precisamente ponen el énfasis en este tipo de proyectos.

Es menester relevar que, a diferencia de la inversión estadounidense y europea, la inversión china comienza a tener en varios países sudamericanos un carácter totalizador, al adquirir todos los componentes de un ciclo productor-exportador. Así, por ejemplo, en el Perú, la empresa estatal *China Yangtze Power International (Hongkong) Co. Limited (CYP)* controla el ciclo de la energía, al haber comprado la distribuidora Luz del Sur —que abastece a Lima— y Tecsur que brinda servicios de construcción eléctrica e infraestructura a esta distribuidora y a terceros, así como a la empresa de genera-

ción eléctrica Chaglla, a través de su empresa matriz *China Three Gorges*. De igual manera, con el proyectado puerto de Chancay, China pretende hacer lo mismo, pero con la mirada puesta en el corredor minero que viene desde el centro del país, comprando la mayoría de las acciones de diversas empresas de cobre en el Perú.

Si bien este tipo de accionar no conforma una amenaza o riesgo a la seguridad, sí comienza a percibirse como una preocupación, en tanto este accionar nuevamente atribuye un factor de poder a la potencia asiática que puede ser utilizado a futuro.

En cuanto a la presencia de empresas chinas en los seis países sudamericanos, hay que diferenciar las grandes empresas multinacionales de aquellas más pequeñas. Si bien en ambos casos existen empresas acusadas de violar las leyes ambientales y laborales, se distinguen por su forma de operar. En el caso boliviano, por ejemplo, las empresas chinas pequeñas arriban al país para la extracción de minerales y lo hacen de manera “silenciosa” de forma tal de poder operar sin llamar la atención, beneficiándose de las ganancias de la extracción sin cumplir leyes laborales, ambientales e incluso de transporte (solo hasta junio de 2019 se habían presentado 460 denuncias socio-laborales y ambientales contra 17 de estas empresas chinas). El reto, entonces, que representan estas empresas no se limita al incumplimiento de las normas internas, sino que ello podría llegar a implicar un problema de seguridad.

### **1.3. En el ámbito del financiamiento**

El otorgamiento de préstamos por parte de China se mantiene en niveles bastante bajos en cuatro de los seis países sudamericanos. Así, en el caso de Colombia, la deuda con China no supera el 1% de su PBI; en cuanto a Chile, la cifra es aún más insignificante. Por su parte, la deuda peruana con la banca estatal china (Banco de Desarrollo de China) es de solo USD 50 millones, mientras que con la banca comercial de ese país, el Perú solo ha recibido tres préstamos menores para el sector minero. Finalmente, en el caso de Bolivia este ha obtenido préstamos por un total de USD 3.700 millones (aunque según fuentes oficiales el monto se reduce a mil millones), monto superior a los casos anteriores pero que se ha mantenido congelado desde 2018. Estos bajos niveles de endeudamiento permiten concluir que la posibilidad de utilización de la deuda por parte de China para influir en la toma de decisiones en estos países es casi nula.

En el caso de Brasil, este país ha recibido USD 30 mil millones de financiamiento a través de los bancos de desarrollo chinos más importantes. No obstante, la gigantesca economía brasileña tiene la capacidad para absorberla y no generar ningún tipo de dependencia o de pérdida de autonomía.

Una realidad distinta es la que ocurre con el Ecuador, pues durante el gobierno de Rafael Correa se inició un proceso de paulatino endeudamiento ante la imposibilidad de acceder a otras fuentes de financiamiento, lo que continuó durante el gobierno de Lenin Moreno como una forma de mantener a flote la administración pública. Así, el 71% de la deuda externa bilateral ecuatoriana es con China, pero además se ha comprometido la producción futura de petróleo para honrar esta deuda, lo cual ha otorgado a China una poderosa herramienta para influir en la toma de decisiones. Esto último puede ser particularmente grave si, como muchos especulan, se produjera una incapacidad de pago por parte del Ecuador al haber comprometido el 90% del total de su crudo exportable a China hasta el 2024. Ya no se trataría, por tanto, de una dependencia política o militar como antaño, sino de una dependencia financiera, con insospechadas consecuencias.

Es importante destacar, finalmente, que los préstamos chinos si presentan condicionalidades, aunque no las que tradicionalmente imponen las potencias occidentales (respeto a los derechos humanos, al medio ambiente, a los derechos laborales y el mantenimiento de un sistema democrático representativo). Así, China obliga a que los países receptores no solo acepten el principio político de una sola China, sino que además contraten empresas chinas para la ejecución de los proyectos, con lo cual ante cualquier incumplimiento estatal sudamericano de los contratos con estas empresas chinas, automáticamente se paraliza el desembolso del préstamo, tal como ha ocurrido con Argentina.

## **2. Campo político**

El interés político de China en la región fue inicialmente el de lograr que estos países reconocieran el “principio de una sola China” y abandonaran su reconocimiento a Taiwán. Sin embargo, posteriormente, China ha buscado que este acercamiento se traduzca en colaboración en el ámbito multilateral, a efectos de respaldar sus propuestas y bloquear cualquier iniciativa contraria a sus intereses. Más allá del acercamiento a través de la CELAC, China ha buscado también una aproximación en el ámbito bilateral.

Actualmente, en términos generales, cinco de los seis países sudamericanos no presentan elevados niveles de relación política con China, aunque existan los instrumentos y mecanismos para ello. Por el contrario, en el caso de Bolivia, la relación política con el gigante asiático ha marcado su política exterior, tanto durante los gobiernos de Evo Morales y el actual de Luis Arce. Esto se ha traducido en apoyos a iniciativas chinas en instancias multilaterales o en coincidencias frente a problemas regionales, como el de Venezuela.

Los otros cinco Estados sudamericanos han venido sosteniendo en los últimos años numerosos encuentros presidenciales, así como visitas de altas autoridades nacionales. Algunos de estos países cuentan también con mecanismos de consultas políticas y/o mecanismos de diálogo estratégico económico con China, como es por ejemplo el caso de Chile y el Perú. Asimismo, en algunos casos, se ha elevado el nivel de la relación bilateral al de Asociación Estratégica Integral (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Perú), a lo que se añade la participación en espacios multilaterales como el foro CELAC-China (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú), FOCALAE (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú), la Alianza del Pacífico (Colombia, Chile y Perú) y APEC (Chile y Perú), amén de otros ámbitos de alcance universal como la ONU, espacios donde los Estados sudamericanos han cuidado de evitar alineamientos o sumarse a votar contra China por violaciones a los derechos humanos.

A esto hay que sumar el incremento de la cooperación técnica china hacia los países sudamericanos la que comprende infraestructura y equipamiento, donaciones de equipos, envío de expertos, ayuda humanitaria y becas.

Más recientemente, y como consecuencia de la pandemia del COVID-19, China ha intensificado su cooperación en el ámbito de la salud con los seis países sudamericanos en ejecución de la denominada *diplomacia de las vacunas*, mediante la donación de pruebas moleculares, mascarillas, equipos biomédicos, ventiladores mecánicos, monitores y venta de vacunas. Sin embargo, los resultados en cada caso han sido distintos, pues si bien en algunos países sudamericanos esta cooperación ha fluido sin tropiezos (como es el caso de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Chile), en otros, como el Perú, esta ha sido materia de cuestionamientos y críticas referidas a presuntos temas de corrupción o de eficacia de las vacunas chinas.

Como se puede observar, sin duda hay un incremento de los niveles y espacios de encuentro político entre los países sudamericanos y China; no obstante, el país asiático no es considerado hasta el momento por ninguno de estos cinco países sudamericanos como un aliado político, estratégico o geopolítico, aunque sí un socio económico fundamental. Incluso, en algunos casos, existen intereses contrapuestos, como es el de Chile en materia antártica o en el control del Pacífico Sur. Por lo demás, estos cinco países comparten los mismos valores y principios que EE.UU. y el resto de Occidente, no existiendo una propuesta alternativa por parte de China. Sin embargo, los cambios políticos producidos o por producirse en algunos de estos países sudamericanos podrían cambiar este escenario.

### **3. Campo militar**

La cooperación militar de China hacia América Latina data de hace unas décadas atrás, sin embargo, es a partir de 2004 que esta se intensifica, cuando Hu Jintao visita la región. En ese año, se concretaron veinte (20) visitas de ministros de Defensa y oficiales chinos, lo que continuó en los siguientes años. Así, solo en la primera década del siglo XXI se realizaron un total de 155 visitas de autoridades militares chinas en once (11) países de América Latina.

Sin embargo, progresivamente, la cooperación militar de China comenzó a desplegarse en otros ámbitos, aunque con marcadas diferencias según el país receptor. Concretamente, la cooperación militar de China se desarrolla hoy en tres ámbitos: venta de armas, instrucción militar y participación en operaciones internacionales

En cuanto a los seis países sudamericanos bajo estudio, se puede señalar que la cooperación militar china no ha alcanzado aún niveles de consideración, aunque en varios de ellos el proceso de acercamiento se haya intensificado progresivamente.

Así por ejemplo, en el caso de Colombia, si bien existen donaciones y mutuas invitaciones a cursos de capacitación para el personal militar, China no aparece entre los 16 mayores proveedores de armamentos a dicho país, lo cual encuentra lógica explicación en la preponderancia que EE.UU. ha tenido todos estos años en la lucha contra la guerrilla colombiana. Una situación similar ocurre con el Ecuador, con quien también China mantiene donaciones y acuerdos de adiestramiento, pero un bajo nivel de venta de armamento militar. Idéntico es el caso de Brasil, en donde China no se encuentra entre sus 13 mayores vendedores de armas, aunque sí se producen: visitas bilaterales de actores responsables de la defensa; cooperación en el campo de la teledetección, telecomunicaciones y tecnologías de la información; así como la participación en el Foro de Defensa de Alto Nivel de China y América Latina, cuyo objetivo es promover la comprensión y la confianza de los militares latinoamericanos con sus pares chinos, además de promover intercambios y la cooperación entre los ejércitos de China y de los países latinoamericanos.

En cuanto al Perú, este país también sostiene reuniones y visitas de alto nivel con altos mandos militares chinos, pasantías e intercambios de docentes, funcionarios e investigadores, donaciones de equipos, ejercicios humanitarios conjuntos, invitaciones para instrucción militar, pero un muy bajo nivel de adquisiciones militares (solo el 2% del total comprado por el país andino entre 2013 y 2020).

Finalmente, el caso chileno sin duda representa el de menor nivel de intercambio con el gigante asiático, pues en toda su historia no ha comprado armamento

chino, ni discutido sobre temas de tecnología militar, además de una escasa participación en eventos internacionales de defensa.

En síntesis, la cooperación militar con China ha respondido más a un aprovechamiento de los países sudamericanos de la proactividad china en este campo, que a la iniciativa o interés de estos por establecer una relación militar estratégica con la potencia asiática. En otras palabras, la cooperación militar existente con China continuará, pero —todo indica— sin comprometer la identidad occidental de los países sudamericanos, sus relaciones con EE.UU., así como los valores y normas que estructuran su política exterior.

El caso de Bolivia resulta en parte diferente al de los otros cinco sudamericanos, en tanto desde la gestión de Evo Morales este país ha adquirido equipos y armamento militar chinos por montos considerables, desde aviones caza modelo K-8, Harbin Z9 hasta vehículos blindados APC-ZFB y carros blindados antidisturbios. Sin embargo, algunos expertos sostienen que estas compras no obedecen a la conformación de una asociación estratégica entre ambos países, sino principalmente a temas de conveniencia de precios y pago de comisiones a altas autoridades.

Entonces, ninguno de estos países ha hecho alianzas estratégicas con China en seguridad y defensa, comprometido parte sustancial del presupuesto para compra de armamento chino o prestado territorio para la instalación de bases militares, como sí lo han hecho otros países sudamericanos, como Venezuela y Argentina.

Para concluir este capítulo, podemos señalar en consecuencia que, en términos generales, los países sudamericanos participantes de esta Red, no perciben la inserción de China hasta el momento, como una amenaza o riesgo para su seguridad. No obstante, sí existen algunos temas de preocupación en los campos de la relación comercial, financiera y de inversión, que merecen una mirada atenta. En cuanto a la relación política y militar, esta no ha alcanzado niveles de compromiso que impliquen una asociación estratégica, lo que tampoco parece ser el deseo de estos países, precisamente, para no poner en riesgo sus relaciones con socios tradicionales ni su seguridad.

La Red de Política de Seguridad ha dedicado el presente volumen a analizar las implicancias en el campo de la seguridad de la presencia de la República Popular China en la región sudamericana.

La elección de China obedece a que durante el siglo XXI no solo se ha convertido en la segunda potencia económica del mundo —con proyecciones de superar a la economía estadounidense en pocos años— sino también a que este país es el mayor exportador del mundo, el que acumula la mayor cantidad de reservas de divisas y la segunda fuente más importante de inversión extranjera directa del mundo. En el caso específico de América Latina, China se ha convertido en el segundo socio comercial de la región después de EE.UU. Asimismo, ha establecido institutos Confucio y salones de enseñanza en países de la región a efectos de difundir su idioma y cultura, incrementado y diversificado su cooperación militar, firmado acuerdos de asociación estratégica con importantes países de la región, ha establecido lazos de amistad con diversos partidos políticos de la región, además de participar activamente en procesos de diálogo regional como la CELAC.

El IDEI-PUCP y la KAS Perú esperan que este libro tenga una buena acogida y contribuya al debate académico y político sobre los posibles impactos que la presencia de China viene produciendo o podría producir sobre la seguridad de la región.