



Estudios globales

China en el orden liberal internacional: debates globales y lecturas desde América del Sur

China in the International Liberal Order: Global Debates and Perspectives from South America

Florencia Rubiolo¹ y Gonzalo Fiore-Viani²

Recibido: 12 de enero de 2023

Aceptado: 25 de enero de 2023

Publicado: 31 de enero de 2023

Resumen


El debate en torno al rol de China en el orden internacional actual continúa partiendo las aguas dentro de las discusiones teóricas de las Relaciones Internacionales. ¿Está Beijing buscando establecer un nuevo orden? ¿O, partiendo de la relativa debilidad del orden liberal internacional, está redefiniendo algunos principios, pero aun así contribuye a sostenerlo? El objetivo del artículo es analizar el rol de la República Popular China en el orden internacional y las implicancias que puede tener en la definición de su rol en el orden regional de América del Sur. El abordaje metodológico es de naturaleza cualitativa. Se parte de la revisión de fuentes secundarias para construir la discusión teórica central. Luego se utilizan fuentes primarias estadísticas y secundarias bibliográficas y documentales, para analizar tres casos específicos: Argentina, Brasil y Chile. Se concluye que el rol de China a escala global, y regional en América Latina, debe comprenderse aún dentro del orden internacional actual, en el cual cumple una función de sostenimiento, particularmente mediante la gobernanza global multilateral.

Palabras clave: América del Sur, China; Estados Unidos; multilateralismo; orden liberal internacional

Abstract

The debate around the role of China in the current international order continues to split the waters within the theoretical discussions of International Relations. Is Beijing seeking to establish a new order? Or, starting from the relative weakness of the international liberal order, is it redefining some principles, but still helping to sustain it? The main objective of the article is to analyze the role of the People's Republic of China in the international order, and the implications that it may have in the definition of its role in the regional order of South America. The methodological approach is qualitative, with an in-depth review of secondary sources to construct the central theoretical discussion, and then using primary statistical and secondary bibliographic and documentary sources for the analysis of three specific cases: Argentina, Brazil and Chile. It is concluded that the role of China at a global level and in Latin America must still be understood within the current international order, where it plays a role in sustaining it, particularly from the multilateral global governance perspective.

Keywords: South America, China; USA; multilateralism; international liberal order

1 CIECS CONICET, Argentina, frubiolo@gmail.com,  orcid.org/0000-0002-5669-7332

2 CIECS CONICET, Argentina, gonzalofioreviani@gmail.com,  orcid.org/0000-0002-0017-0435



Introducción

El orden liberal internacional (OLI) ha sido desafiado desde su concepción. Establecido luego de la Segunda Guerra Mundial, como prólogo de la Guerra Fría, tuvo como principal creador a Estados Unidos, el cual dio forma a las diferentes instituciones que corporeizaron los principios y valores de las potencias occidentales vencedoras: aperturismo económico, instituciones multilaterales, cooperación en seguridad y solidaridad democrática (Ikenberry 2018a).

Tanto interna como externamente, los desafíos al orden han sido continuos y muchos de ellos, sostenidos por décadas. En la actualidad, los embates se han intensificado debido a numerosos cambios que provocan una proliferación de nuevas demandas sociales, económicas, políticas, ambientales, entre otras. Lake, Martin y Risse (2021) sintetizan los desafíos internos en el propio seno del liberalismo: nacionalismo, populismo y autoritarismo. Las sociedades occidentales son testigos de la consolidación de movimientos que articulan una o más de estas características. Dichos movimientos, identificados principalmente como de ultraderecha, emergen como el principal desafío interno al OLI. La presidencia de Donald Trump y su política exterior resultan muy ilustrativas del asunto (Chan 2021).

En cuanto a los desafíos externos, aunque múltiples, la emergencia de China como poder económico de primera línea plantea un desafío fundamental al orden liberal (Lake et al., 2021). A pesar de su adaptación e integración al sistema económico capitalista internacional, las características internas del sistema político chino, la primacía del Estado sobre el individuo y el creciente nacionalismo étnico

son considerados obstáculos para una integración completa al orden liberal.

Los efectos del creciente protagonismo chino en el escenario global, su mayor concentración de poder económico, la creación de instituciones multilaterales financieras bajo su liderazgo y la mayor asertividad en la esfera geopolítica —sobre todo a escala regional, en el este de Asia— profundizan los interrogantes sobre cuáles serán los efectos en el orden liberal internacional. Y, paralelamente, cuáles serán las potenciales reconfiguraciones en el orden regional latinoamericano si las tensiones sino-norteamericanas continúan incrementándose.

En el presente artículo se analiza el rol de la República Popular China en el orden internacional y sus potenciales implicancias en la definición de su rol en el orden regional de América del Sur. Como premisa central, se entiende que la política internacional de China ha procurado no solo adaptarse e incorporarse a la estructura internacional multilateral (Kastner, Pearson y Rector 2020), sino que, a partir de su consolidación como potencia global, también está contribuyendo al sostenimiento de la arquitectura multilateral liberal. En ese sentido, se ha convertido en un actor indispensable para el mantenimiento del sistema. Las motivaciones detrás de ello se explican principalmente por factores internos de China, vinculados sobre todo a necesidades socioeconómicas, productivas, financieras, y también de legitimidad política del régimen.

La metodología, de naturaleza cualitativa, se construye a partir de fuentes secundarias, con el análisis de textos de referencia teórica para dar forma a un estado del arte actualizado sobre los debates del rol de China en el orden liberal internacional, y sus posibles implicancias. También se utilizan fuentes primarias, como textos oficiales y datos estadísticos

de los países sudamericanos, para comprender las lecturas y el contexto de los vínculos con China. Los tres países seleccionados para el análisis son Argentina, Brasil y Chile. Aunque no capturan el total de las diversas visiones y experiencias de inserción internacional de América del Sur, representan en la actualidad los tres principales socios comerciales de China en la región sudamericana y han generado una prolífica discusión teórica local sobre la temática.

El artículo se estructura en cuatro secciones principales. En las dos primeras se analiza el estado actual del debate en torno al orden liberal internacional, la participación de China en él y las implicancias desde el punto de vista multilateral. En la tercera y la cuarta, se aborda el vínculo entre China y América del Sur, para comprender si el accionar de Beijing a escala internacional y regional se percibe como un cambio de orden desde las lecturas locales.

El orden liberal internacional: (in)definiciones y tensiones

Una de las apreciaciones más compartidas en la academia sobre el orden liberal internacional es la dificultad de definirlo (Chan 2021; Kundnani 2017). Su alcance geográfico estuvo limitado a un reducido grupo de Estados en sus orígenes. Sin embargo, ha evolucionado, particularmente, luego de la implosión soviética, hasta alcanzar un grado cuasi global, al menos en lo formal. El grado de participación de los Estados en el orden, no obstante, continúa siendo disímil, así como la representación de las ideas.

En este sentido, el orden liberal internacional incorpora principios y prácticas del sistema de Estados europeo, que se fueron expandiendo a nivel global, y aunque existen

lecturas e ideas en sociedades no occidentales diferentes, las teorías y principios internacionales que han alcanzado un mayor carácter hegemónico a nivel global, son las occidentales (Puranen 2019). El orden liberal emergió sobre la base de las ideas del humanismo a partir del siglo XIX, uniendo las ideas del internacionalismo liberal basado en la apertura, y el orden basado en un sistema de reglas flexibles (Ikenberry 2018b).

Luego, con el triunfo de Estados Unidos en 1945, el orden internacional adquirió nuevas dimensiones a partir de la construcción de un sistema de instituciones multilaterales para sostener y expandir los principios, reglas y valores del liberalismo, que reflejaron también los intereses de las potencias occidentales. Estos fundamentos del orden internacional adquirieron un carácter global hegemónico, aunque desde las lecturas de los países no occidentales son contemplados como foráneos. Es decir, antes que un orden liberal internacional, para las sociedades no occidentales es un orden internacional liderado por Estados Unidos o por Occidente (“*American-led / Western-led international order*”), y que contempla de manera secundaria los intereses del mundo no desarrollado.

Además de su condición de internacional, cuyo alcance fue extendiéndose en términos geográficos, una segunda característica distintiva del orden es la condición de liberal. En este sentido, quizás el más debatido de todos, es que entra en colisión con la concepción westfaliana que también se encuentra en la génesis de su creación. El orden westfaliano se basaba en el concepto de soberanía de los Estados. Por su parte, la condición de liberal, incluía “mercados abiertos, instituciones internacionales, una comunidad democrática de seguridad cooperativa, cambio progresivo,

soberanía compartida y Estado de derecho” (Ikenberry 2011, 2). Es decir, el orden liberal se construyó sobre el ya establecido sistema westfaliano, desarrollándose como una nueva capa en el sistema internacional.

La noción “liberal” hace referencia al carácter universal de la igualdad individual y a la primacía que tienen la autodeterminación individual y colectiva como aspiraciones humanas (Kastner, Pearson y Rector 2020). Esto no implica que solo los Estados liberales formen parte, por el contrario, el OLI en su condición de apertura habilita a la participación de Estados que no comparten su filosofía en todos los aspectos. Es así como, países como China, Rusia o Arabia Saudita, por mencionar algunos, forman parte de múltiples organismos -incluso en algunos con mayor participación que Estados Unidos- a pesar de no compartir todos los principios del liberalismo político a nivel interno.

Existen diferentes dimensiones del OLI, que permiten desarrollar distintas tipologías. Siguiendo a Kundnani (2017), una tipología simple del OLI divide al mismo en tres esferas: el orden de seguridad, el orden económico y el orden de derechos humanos. El primero refiere a la noción de un orden basado en reglas y no solo determinado por la distribución de poder relativa entre sus miembros. Es decir, un orden en el cual el derecho internacional funcione como una limitación al accionar individual y de autopreservación del Estado, por más poderoso que este sea (Kundnani 2017). Sin dudas, que tanto la intervención en Afganistán en octubre de 2001 y la posterior ocupación por parte de Estados Unidos y una coalición de países occidentales, la anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014, la construcción de islas artificiales por parte de China en el territorio marítimo en disputa en el Mar

de China Meridional y la reciente invasión de Rusia a Ucrania de febrero de 2022, dan cuenta que el derecho internacional puede limitar, pero no impedir el uso de la fuerza unilateral de Estados más poderosos.

La segunda esfera, la económica, refiere a la apertura comercial internacional basada en la conformación de un sistema de comercio multilateral que comenzó limitado al bloque de países occidentales, logró un mayor alcance con el establecimiento de la Organización Mundial de Comercio en 1994, pero recién con la incorporación de China en 2001 y después de Rusia en agosto de 2012, logró un alcance genuinamente global. Sin embargo, en la génesis de esta forma de liberalismo económico, las potencias occidentales procuraron articular la apertura comercial y el libre mercado con las demandas sociales internas, para evitar disrupciones derivadas de la desigualdad en la distribución de beneficios sin eliminar los beneficios y la eficiencia del comercio internacional. Esta noción se conoce como liberalismo integrado (Ruggie 1982) y su principio básico “es la necesidad de legitimar los mercados internacionales reconciliándolos con los valores sociales y las prácticas institucionales compartidas” (Abdelal y Ruggie 2009, 153).

En cuanto a la dimensión de los derechos humanos, Kundnani (2017) sostiene que ha sido la que tuvo un desarrollo más lento en comparación con las otras dos dimensiones. Como uno de los subórdenes del OLI, de acuerdo a la conceptualización de Lake, Martin y Risse (2021), es uno de los más cuestionados por sociedades occidentales y no occidentales en la actualidad. Esto es resultado de que a medida que más organismos internacionales adquieren potestad de regulación y protección de los derechos humanos individuales

basados en la definición de la Carta de Naciones Unidas, más entran en contradicción la naturaleza westfaliana del sistema internacional con el liberalismo del orden imperante (Lake, Martin, Risse 2021). En este sentido, no solo los países no liberales han manifestado críticas o limitado su participación, un ejemplo paradigmático es la no aceptación de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional -uno de los organismos centrales del régimen de derechos humanos- por parte de Estados Unidos (Kundnani 2017).

Se desprende de esta breve descripción del OLI que las contradicciones formaron parte de su génesis, y que el proceso de expansión geográfica, sumado a los resultados que las propias dinámicas de su funcionamiento, en especial económico, fueron profundizando los efectos negativos en las sociedades de los Estados que lo conforman. La propia idea de universalización de los derechos humanos y la de responsabilidad de proteger, aunque históricamente fundadas en una tradición liberal y de preservación de las condiciones fundamentales de la condición humana, colisiona con la de soberanía generando contradicciones incluso a los propios Estados occidentales.

Un claro ejemplo de ello son las respuestas de los Estados desarrollados que se ven confrontados con crecientes flujos migratorios de personas que buscan protección fuera de sus fronteras nacionales. Asimismo, la expansión económica de las fuerzas del mercado basadas en la libre competencia y las ganancias individuales perdió de vista la protección social, elemento fundamental de los derechos humanos, y favoreció cada vez más el crecimiento económico ilimitado (Simangan 2022).

Aunque como planteamos al inicio, el OLI ha atravesado continuos embates. Los del

período actual o Antropoceno³ tienen una naturaleza más profunda. Los desafíos al orden amenazan sus elementos fundacionales “preservados por valores y estructuras basadas en un modelo estatocéntrico, militarista y consumista” (Simangan 2022) En un sentido similar, Ikenberry (2018b) señala las limitaciones del OLI como resultado de la expansión de su alcance geográfico en la post Guerra Fría, y la irrupción de problemas globales como el rápido deterioro ambiental, la proliferación de armas de destrucción masiva, las epidemias, entre otros.

El OLI ha estado en constante crisis desde su concepción. Desde una mirada más desafiante, Peoples (2022, 2) sugiere que dentro del debate sobre el orden liberal internacional,

el concepto de crisis suele funcionar como una tecnología de gestión de crisis en sí misma: en lugar de desbaratar los relatos y los supuestos del progreso y el orden liberales, las invocaciones de la crisis en los estudios sobre la crisis del orden liberal internacional tienden más bien a recapitular esos mismos relatos y supuestos.

Es decir, más que evidenciar una crisis del orden liberal internacional -que como hemos analizado ha sido un rasgo permanente del OLI- el actual debate también funciona como una forma de “articular, restablecer y revalorizar el valor y los valores asumidos del orden internacional liberal” (Peoples 2022, 3). En este sentido, el rol de China no debe ser leído de manera lineal y unidireccional como desafiante al orden liberal internacional por sí misma. En el apartado siguiente analizamos el rol de Beijing, y discutimos que, más allá de las diferencias políticas e institucionales inter-

³ Entendido como la “condición en la que estamos insertos” (Chandler et al. 2022).

nas del sistema chino, su política exterior y su vínculo con el OLI no es una amenaza a su supervivencia y que, con su creciente participación e integración en algunas dimensiones de este, ha contribuido a sostenerlo.

China en el orden liberal internacional

El efecto que la consolidación de China como potencia global tendrá sobre un orden internacional que no fue construido a su imagen y semejanza, es un interrogante que parte aguas en los análisis académicos. Desde una mirada realista, un nuevo poder tenderá al revisionismo, lo que permite avizorar un cambio radical de las normas e instituciones establecidas, que respondan al interés y a los principios del nuevo poder. Desde una mirada institucionalista, las propias instituciones internacionales que albergan e integran a la nueva potencia, también contribuyeron a socializarla y han adquirido la capacidad de sobrevivir sin el hegemon que les dio origen, dada la difusión de las normas, reglas y principios entre todos los miembros de las instituciones que contribuyen a sostenerla. En este segundo sentido, la emergencia de China no resultaría en una disrupción del orden liberal, por la propia fortaleza de las instituciones (Feng y He 2017). Ikenberry (2018a) plantea que el orden liberal internacional difícilmente ingrese en una crisis fatal y sea reemplazado por un orden redefinido a imagen y semejanza de China o de potencias emergentes.

La participación de China en el OLI fue secundaria durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial y por varias décadas siguientes. Con el proceso de reforma iniciado por Deng Xiaoping, China comenzó una

nueva etapa de vinculación con Occidente y con las instituciones multilaterales del orden internacional. Los inicios del actual siglo marcaron un mayor acercamiento de China a los organismos multilaterales internacionales, asociada a su mayor poderío económico. El crecimiento de China se tradujo en la búsqueda de una mayor representación en las estructuras de toma de decisiones en el seno de los organismos multilaterales.

Contrario a la reciente narrativa emanada de algunos círculos políticos norteamericanos que definen a China como “revisionista” del orden internacional (Johnston 2019), una extensa línea de académicos sostiene que, en estas últimas dos décadas, Beijing ha mostrado una creciente voluntad a alinear su comportamiento a las normas internacionales (Yang 2020; Johnston 2019; Kastner, Pearson y Rector 2020; Liu 2020). Una clara manifestación oficial en este sentido se dio en el marco de las conversaciones de la Conferencia de Seguridad de Múnich, por parte del Ministro de Relaciones Exteriores chino:

El verdadero multilateralismo no puede lograrse sin las Naciones Unidas y un firme compromiso de mantener el sistema internacional centrado en la ONU. El verdadero multilateralismo no puede lograrse sin el derecho internacional y un firme compromiso de mantener el orden internacional construido sobre él (Wang 2021).

Aunque de forma selectiva, China ha incrementado su compromiso con distintos marcos normativos multilaterales en dimensiones como la ambiental, comercial, financiera y de seguridad (Johnston 2017). Esta selectividad no es exclusiva de Beijing, por el contrario, numerosos países liberales y no liberales, pero particularmente Estados Unidos, ha tenido un

comportamiento similar (Ikenberry 2018b). La decisión de retirarse de la UNESCO en 2018, de las negociaciones del Acuerdo Transpacífico en 2017 y del Acuerdo del Clima del París 2020, son muestra también del uso instrumental de la participación en organismos internacionales por parte de Washington (Marwecki 2019) y de su compromiso selectivo en aquellos que responden a sus intereses, de manera similar a la que Beijing ha implementado.

Lake, Martin y Risse (2021) y Weiss y Wallace (2021) subrayan que el gobierno chino muestra mayor inclinación a los principios westfalianos que sustentan el orden internacional de soberanía y no interferencia, particularmente vinculado a las obligaciones domésticas frente a derechos humanos y libertades individuales, aunque no solo circunscrito a esta dimensión. El caso del Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés) también muestra los límites de la aceptación china de los principios del OLI. Como demuestran Wang y Sampson (2019, 380), aunque el AIIB adoptó gran parte de su diseño institucional y su normativa del Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo, también optó a propósito por algunas normas y prácticas diferentes, “particularmente la no interferencia en los asuntos políticos de ningún miembro y que solo las consideraciones económicas serán relevantes para las decisiones del Banco”. El AIIB no constituye una muestra de un orden alternativo, por el contrario, evidencia la intención de formar parte del mismo orden, pero con un rol de liderazgo de algunas de sus instituciones, aunque las mismas hayan tenido un origen previo con una naturaleza distinta de las características del orden doméstico chino.

De este breve recorrido se desprende que el OLI está menos en jaque por el rol de China per se, que por el comportamiento y los cambios producidos en los Estados occidentales, principalmente Estados Unidos, cuyas sociedades manifiestan críticas a los principios y prácticas que sustentan el orden por las consecuencias negativas que han tenido en términos de desigualdad, desprotección social, costos ambientales, entre otros. En segundo lugar, que el rol de China en el devenir del OLI, aunque puede predecirse, muestra hoy antecedentes de un compromiso selectivo, pero que ha tenido mayores contribuciones a su sostenimiento que a su desintegración. Finalmente, si China antes que operar en los márgenes o en detrimento del orden internacional, está adoptando un papel por un lado de apoyo, por otro de modificación en tanto los propios miembros los permiten -no hay evidencia de modificaciones forzadas- ¿cuáles son las lecturas desde América del Sur? y ¿qué implicancias pueden tener estas apreciaciones, para la configuración de las políticas exteriores de una región con marcada presencia tradicional norteamericana?

China en América Latina ¿desafío a la hegemonía regional?

China tiene presencia en América Latina en diversas dimensiones y aspectos, tanto multilaterales como bilaterales, de una manera mucho mayor que la que tenía a principios de siglo. Los impactos emergentes de la China contemporánea en el mundo están evolucionando en todo tipo de formas tan desordenadas y complejas que hacen difícil el análisis. En ese sentido, el compromiso económico tiene impactos políticos, ya

sea que este se encuentre planificado o no (Garlick 2021).

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el rol internacional de China se transformó a partir de su apertura económica que produjo un crecimiento sostenido, lo que provocó una fuerte demanda de recursos naturales. Ello proporciona un soporte al crecimiento de economías emergentes o en vías de desarrollo (OCDE, CEPAL y CAF 2013) como es el caso de América Latina. Este proceso tuvo como consecuencia que China se consolide como la segunda economía mundial (Xu 2011), convirtiéndose en un actor de peso insoslayable en el sistema internacional y transformando su política hacia la región.

Esta incursión china en América Latina, alentada tanto por las necesidades internas como por las circunstancias externas, ha llevado a un inevitable contexto de competencia con Estados Unidos, aspecto que se observa en varias regiones del mundo. En América Latina adquiere una importancia particular, dado que durante décadas fue considerada un espacio de influencia privilegiado de Estados Unidos (Rubiolo y Telias 2022).

A partir de la estructura económica de los países latinoamericanos, el comercio se convirtió en el pilar sobresaliente de las relaciones bilaterales a medida que las necesidades chinas de recursos naturales se dispararon. El compromiso de China con la región muestra un enfoque de “múltiples niveles”, con una amplia gama de objetivos que van desde las oportunidades de inversión mencionadas anteriormente hasta “promover los intereses políticos chinos en varios niveles del gobierno y la sociedad” (Myers 2021). En ese sentido, tiene un peso muy importante tanto en

el Mercosur como en la Alianza del Pacífico, y, a su vez, es el principal prestamista de los países de la región, por encima de organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (Miguez 2016).

Entre las visiones más críticas al respecto de los vínculos sino-latinoamericanos, se encuentra la idea de que China busca incorporar a los países de la región a su estrategia mundial, buscando que los países latinoamericanos reacomoden sus patrones de inserción y articulen sus políticas económicas con las necesidades chinas (Laufer 2019). Algunos académicos lo han denominado como “Consenso de los Commodities” o “Consenso de Beijing”, debido a las necesidades chinas de adquirir materias primas y encontrar mercados donde poder colocar su excedente de productos manufacturados (Svampa 2013). Así, asegura el dominio de nuevas tecnologías -robótica, inteligencia artificial, transición energética- en el marco de una infraestructura global que le permita asegurar tanto la reproducción de capital como la tasa de ganancia para sostener su propio crecimiento interno (Ghiotto y Slipak 2019).

De acuerdo con algunos autores, el nuevo rol de China en América Latina podría tratarse de un desafío abierto al rol histórico de Estados Unidos en la región, considerada por Washington como su “patio trasero”. Sin embargo, también existe la posibilidad de que China se ajuste al escenario estratégico actual latinoamericano, evitando, de esta manera, involucrar a los países en los que Estados Unidos tiene mayor influencia (Urdinez 2016). En un contexto de competencia como el actual, podría ser importante para América Latina retomar la idea de “no alineamiento” (Fortín et al. 2020), algo sobre lo que nos extenderemos en el siguiente apartado.

Orden regional y el rol de China: miradas teóricas desde Argentina, Brasil y Chile

El ascenso de China y el consecuente rol que comenzó a ocupar en los países de América Latina supuso el surgimiento de distintas visiones encontradas. A continuación, se mencionan algunas de ellas, tomando como ejemplos los vínculos de China con Argentina, Brasil y Chile, debido a la importancia que tienen en términos de comercio y financiamiento en el marco del rol que Beijing desempeña en América del Sur. A su vez, Brasil es miembro fundador del Banco Asiático de Inversión e Infraestructura, mientras que Argentina y Chile se incorporaron en 2020 y 2021, respectivamente (Lake, Martin y Risse 2021).

Durante 2021, Argentina exportó a China por un valor total de 6160 millones de dólares mientras que importó 13 530 millones de dólares, siendo el único de los tres países con balanza comercial deficitaria (Trademap 2023). Brasil exportó hacia China 87 910 millones de dólares, mientras que importó 53 460 millones de dólares, también contando con una balanza comercial positiva (Trademap 2023). Chile, por su parte, exportó al gigante asiático una cantidad total equivalente a 36 520 millones de dólares, mientras que importó 27 520 millones de dólares, contando con superávit (Trademap 2023).

En materia de préstamos e inversiones, es importante mencionar las herramientas con las que cuenta China para participar en los países mencionados. El ranking de préstamos provenientes de bancos comerciales está liderado por Argentina, con 36 préstamos, mayormente del Banco Industrial y Comercial de China (ICBC, por sus siglas en inglés), seguido por Brasil con nueve y Chile en un

tercer lugar con cuatro (Myers 2021). En lo que respecta a los llamados *policy banks*, Brasil se encuentra tercero en el ranking de los países latinoamericanos que más recibieron, con 13 préstamos por un total de 30 500 millones de dólares, mientras que Argentina se posiciona en el cuarto lugar, también con 13 préstamos, pero por con un total de 17 000 millones de dólares (Gallagher y Myers 2022).

Para algunos autores, los vínculos entre Argentina y China se encuentran en un momento donde el esquema diplomático conlleva a aumentar las áreas y esferas de cooperación bilateral en diversos rubros, diversificando las áreas de mutuo compromiso, donde ambas ven satisfechas sus necesidades, mientras que las actividades diplomáticas van proliferando (Teruggi 2022). Reconociendo los desequilibrios en las relaciones sino-argentinas, algunos autores sostienen que, si bien el país “reacciona” ante las grandes iniciativas chinas, con poco margen para iniciativas propias, Argentina no puede negarse a recibir los créditos e inversiones que promete el gigante asiático, ya que se tratan de elementos que otra potencia regional no estaría en condiciones de ofrecer en el contexto actual del mundo occidental desarrollado (Cesarin 2010).

Dado que China necesita el apoyo de terceros países para sostener su nivel de crecimiento, y que más allá del primer mundo su mirada se dirige a otros escenarios, si estos países lo aprovechan, en términos de desarrollo y bien común, el vínculo podría ser positivo (Malcalza 2019). En este sentido, se considera al ascenso chino como la posibilidad de establecimiento de un orden multipolar y con mayor independencia de la esfera de influencia norteamericana.

Por otra parte, existe una visión más crítica que si bien no descarta la trascendencia

de las relaciones comerciales bilaterales, destaca la potencial dependencia y retroceso que implicaría para países latinoamericanos como Argentina o Brasil. Para esta idea, la relación con China, tal y como está planteada, implica adaptar el tradicional modelo centro-periferia que obstaculiza el proceso de industrialización y consecuente desarrollo socioeconómico latinoamericano (Slipak 2014). Esta visión sostiene que se profundizará el rol de la región como productora de materias primas en la división internacional del trabajo (Oviedo 2015), por lo que no habría grandes transformaciones en el rol que desempeña América Latina en el orden internacional.

De acuerdo con un sector de la academia argentina (Actis y Creus 2020), existe una disputa por el poder global de carácter estructural entre las principales potencias, es decir, China y Estados Unidos. Para esta postura, el mundo se encuentra ante una nueva “polaridad emergente”, donde los únicos países capaces de difundir proyectos estratégicos a nivel global son Beijing y Washington, quienes se enfrentan de distintas maneras con el objetivo de extender su zona de influencia alrededor del mundo.

A diferencia de Chile y Argentina, Brasil no forma parte de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Sin embargo, es el principal socio chino en la región y mantiene una Asociación Estratégica Integral desde 1993 siendo ambos son partes del BRICS junto a Rusia, India y Sudáfrica y socios fundadores de del Nuevo Banco de Desarrollo y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (Serbin 2017). Un signo reciente de la importancia de esta relación es que, por ejemplo, durante la asunción de Lula da Silva en su tercer mandato como presidente brasileño, el 1 de enero de 2022, el vicepresidente chino, Wang Quishan, fue uno de

los asistentes y ambas partes mantuvieron una reunión bilateral donde prometieron profundizar las relaciones (Swissinfo 2022).

Sin embargo, más allá de los cambios políticos en Brasil, para la academia brasileña, los vínculos con China no se vieron afectados sustancialmente durante el mandato de Jair Bolsonaro, a pesar de su retórica anti-China y de los cruces discursivos con Beijing, especialmente, durante la pandemia de covid-19 (Souza y Rodriguez 2021). Al momento de asumir la presidencia Jair Bolsonaro, las exportaciones brasileñas a China representaban el 30% de su canasta exportadora, mientras que las inversiones chinas en Brasil sumaban más de 60 000 millones de dólares (Trademap, 2023). La relación comercial bilateral se mantuvo en 2021 e incluso se incrementó respecto del año anterior. Para el año 2020, las cifras de comercio exterior significaron 67 790 millones en exportaciones y 36 740 millones en importaciones; en 2021, estas ascendieron a 87 910 millones en exportaciones y a 53 460 millones en importaciones (Trademap 2023).

Las agendas económico-comerciales de la relación bilateral son canalizadas a través de bancos de desarrollo o de comercio exterior al mismo tiempo que comparten como ejes motivacionales la internacionalización económico-empresarial, la búsqueda de ganancias comerciales mutuas y el desarrollo de infraestructura (Vieira et al. 2016). De acuerdo con algunos autores de la academia brasileña, es posible afirmar que China ve en Brasil a un socio estratégico en el marco de la redefinición del orden global (De Oliveira 2016). China se considera a sí mismo y a Brasil como actores intermedios (Cunha et al. 2013), aunque, paradójicamente, esa creciente influencia china, podría disminuir la relevancia regional de países como Brasil (Mouron et al. 2016).

La creciente influencia china y el surgimiento o consolidación de un orden más multipolar y centrado en Asia, al punto de definirlo como un “orden post occidental” (Stuenkel 2021), si bien ofrece oportunidades estratégicas para América Latina, también obliga a sus clases dirigentes a comprender de manera integral cuáles son las verdaderas implicancias del ascenso de actores no occidentales como China, al mismo tiempo que se produce una competencia entre las grandes potencias. Un sector de la academia sostiene que, al menos, en el caso de Brasil (De Oliveira 2016), existen indicios para deducir que la relación de los países latinoamericanos con China pueda conducir a un proceso regresivo de especialización (Dadush y Shimelse 2012) donde la industria brasileña pierde competitividad al mismo tiempo que relevancia internacional, tendiendo a la especialización productiva y exportadora en recursos naturales. Mientras, China consolida sus estructuras productivas diversificadas y complejas con peso en las cadenas de valor global (Cunha et al. 2013). Esta es una preocupación que se podría extrapolar a otros ejemplos de países latinoamericanos.

En el caso de Chile, para la academia del país, los vínculos entre el país trasandino y China, en el contexto de la BRI, pueden abordarse a través de distintas dimensiones de cooperación. Por un lado, la profundización del comercio entre ambas partes, a través de acuerdos de libre comercio bilaterales, por otro, la participación de empresas chinas en la ejecución de una agenda de redes de telecomunicaciones chilenas, en los últimos años. Chile ha logrado una mayor complementación comercial con China y ha puesto en marcha proyectos de infraestructura digital con empresas chinas (de la Torre Medina 2021).

De acuerdo con Van Klaveren (2012), hace tiempo que Estados Unidos es un hegemón en declive, lo que conlleva una disminución de su influencia sobre lo que históricamente fue considerado su patio trasero, mientras que los países de América Latina se consolidan como un actor emergente en el orden internacional. Ante este escenario, se generan oportunidades para la región de profundizar la vinculación con los países asiáticos en general y con China en particular.

En ese sentido, Rehner y Montt (2012) expresan la necesidad de generar políticas de Estado con lineamientos generales que sirvan para pensar las relaciones bilaterales de manera integral y estratégica de acuerdo a los objetivos de desarrollo chilenos. Para Labarca y Montt (2019), desde Chile existe una construcción discursiva con la intención de mostrar al país en una posición especial dentro de América Latina en lo que respecta a las relaciones con China. La política exterior de Chile en las últimas décadas tuvo como pilar fundamental la búsqueda en pos de una apertura en el sistema mundial y en la celebración de Tratados de Libre Comercio (TLC), estos son una de las principales herramientas en la relación bilateral sino-chilena (Figueroa 2021). Si bien, en teoría se trata de tratados comerciales “Sur-Sur”, en los hechos, estos se basan en un modelo tradicional en el cual Chile exporta materias primas a China, lo que no difiere particularmente de las relaciones comerciales Norte-Sur o centro-periferia (Wise 2012).

La paradoja de la presencia china radica en que, si bien contribuye a disminuir la dependencia respecto de los Estados Unidos, así como también la influencia histórica de Washington en el país y en la región, los vínculos con Beijing no se diferencian demasiado de las tradicionales relaciones centro-periferia resultante en un comercio basado en exportaciones

de materia prima e importaciones de productos chinos manufacturados (Fortín et al. 2020). Este criterio es compartido con otras visiones de la academia tanto argentina como brasileña.

Si bien, para algunos especialistas, el contexto de competencia entre Washington y Beijing podría restringir las opciones de los países de la región (Fortín et al. 2020), para otros, China ha fortalecido sus vínculos con los Estados de América Latina donde la influencia estadounidense es más débil. Por lo tanto, existía un “vacío” en esta área (Urdinez 2017), como podría ser el caso, debido a distintos factores, tanto geográficos como de estructuras productivas, o rumbo político, de los países de América del Sur como Argentina, Brasil y Chile.

Teniendo esto en cuenta, algunos autores desarrollaron el concepto del no alineamiento activo. A diferencia de la política de no alineamiento implementada durante otros momentos históricos en América Latina, la cual era, más bien, de carácter defensivo, el no alineamiento actual adquiere características más proactivas, además de no contar, necesariamente, con un signo ideológico determinado, ya que pueden converger gobiernos de distinta orientación política (Fortín et al. 2020). En ese sentido, el no alineamiento activo busca expandir lazos de los países de la región con el mundo no-occidental, definiendo las dimensiones de la globalización con el objetivo de mejorar la inserción internacional de los países latinoamericanos en el contexto de competencia entre China y Estados Unidos.

Conclusiones

El OLI, más allá del acalorado debate sobre su permanente crisis y cómo salvarlo (o no), ha mostrado resiliencia, capacidad de adaptación

y de asimilación. La posibilidad de aceptación parcial de sus elementos por parte de los Estados que forman parte, la flexibilidad de los marcos normativos y el alcance de los beneficios –incluso para los países no liberales– son esenciales para mantener su vigencia, a pesar de los embates externos e internos cada vez más profundos.

Para entender el rol de China en este orden, es fundamental considerar que, por primera vez, emerge una potencia global en un mundo hiper-institucionalizado y con organismos que se construyeron sobre valores esencialmente diferentes de los principios políticos y sociales internos de China. Su comportamiento ha emulado la selectividad de otras potencias respecto de los diferentes subórdenes en función de cuánto se alinean los principios, reglas y prácticas con los intereses domésticos.

La construcción de una imagen de poder global responsable, el mantenimiento de la legitimidad del Partido frente a la sociedad interna y la primacía de la soberanía sobre temas vinculados a la integridad nacional son las principales motivaciones internas detrás del accionar de Beijing en el orden internacional. Con diferente grado, Beijing ha tendido a adquirir mayor participación en las instituciones preexistentes a su emergencia como poder global, antes que atentar contra su supervivencia. Es esencial resaltar que, a pesar de la narrativa de un posible orden con características chinas, el gobierno chino no ha articulado aún una propuesta alternativa de orden viable, más allá de reiterar sus nociones de soberanía nacional y de no interferencia.

Finalmente, su rol en América del Sur y en el orden regional, que también refleja las condiciones estructurales del OLI, tampoco se muestra disruptivo. Por el contrario, China

ha mantenido una aproximación multinivel a la región, incorporándose a las dinámicas multilaterales y extendiendo la posibilidad de participación a las instituciones bajo su liderazgo. No obstante, un desafío pendiente en los debates académicos sudamericanos sigue siendo profundizar en las implicancias que la política internacional de China tiene en el orden internacional, al cual los Estados sudamericanos se encuentran plenamente incorporados y a cuyos principios y valores se adhieren, superando las lecturas simplificadoras que reducen el análisis a opciones binarias, o de elección ineludible entre supuestos “mundos” u órdenes en colisión.

Bibliografía

- Abdelal, Rawi, y John Ruggie. 2009. “The principles of embedded liberalism: social legitimacy and global capitalism”. En *New perspectives on regulation*, editado por David Moss y Josh Cisternino, 151-162. Cambridge: The Tobin Project.
- Actis, Esteban, y Nicolas Creus. 2020. *La disputa por el poder global*. Argentina: Capital Intelectual.
- Cesarin, Sergio. 2010. China y Argentina: Enfoques y recomendaciones de política para potenciar la relación bilateral. Serie Aportes (8): 32 - ISSN 1853-1113. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/07560.pdf>
- Chan, Steve. 2021. “Challenging the liberal order: the US hegemon as a revisionist power”. *International Affairs* 97 (5): 1335–1352. doi.org/10.1093/ia/iiab074
- Cunha, André Moreira, Julimar Bichara Da Silva, y Marcos Tadeu Caputo Lélis. 2013. “América Latina y el ascenso de China: una perspectiva desde Brasil”. *América Latina Hoy* 65: 185-207. bit.ly/3kxGZbn
- Chandler, David, Self Rothe, Franziska Müller y Rebeca Giménez González. 2022. “Relaciones Internacionales en el Antropoceno”. *Relaciones internacionales* 50: 107-126.
- Dadush, Uri, y Ali Shimelse. 2012. “China’s Rise and Latin America: a global, long-term perspective”. *International Economic Bulletin*, Carnegie Endowment for International Peace. bit.ly/3wiHmZS
- De la Torre Medina, Martín. 2021. “El bilateralismo de China con Latinoamérica: el caso del Tratado de Libre Comercio China-Chile”. *México y la Cuenca del Pacífico* 9 (27). doi.org/10.32870/mycp.v9i27.687
- De Oliveira, Enrique Altemani. 2016. “Brasil-China: Uma parceria predatória ou cooperativa?”. *Revista Tempo Do Mundo* 2 (1): 143-160. bit.ly/3HiSYIL
- Feng, Huiyun, y Kai He. 2017. “China’s Institutional Challenges to the International Order”. *Strategic Studies Quarterly* 11 (4): 23-49. bit.ly/3Hj2GVb
- Figuerola, Mónica Ahumada. 2021. “Chile y China: una mirada retrospectiva a 50 años de relaciones diplomáticas y de amistad”. *Journal Interacción Sino-Iberoamericana - Sino-Iberoamerican Interaction*. doi.org/10.1515/sai-2021-2007
- Fortín, Carlos, Jorge Heine, y Carlos Ominami. 2020. “El no alineamiento activo: un camino para América Latina”. *Nueva Sociedad*. bit.ly/3WvowsV
- Gallagher, Kevin, y Margaret Myers. 2022. *China-Latin America Finance Database*. Washington: Inter-American Dialogue. bit.ly/3QSdzR8
- Garlick, Jeremy. 2021. *The regional impacts of China’s Belt and Road Initiative*. London: Routledge.

- Ghiotto, Luciana, y Ariel Slipak. 2019. “El rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa (ínter) hegemónica”. *Cuadernos del CEL* 7: 26-55. [bit.ly/3XMug2A](https://doi.org/10.1080/09512748.2020.1728570)
- Ikenberry, John. 2011. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press
- Ikenberry, John. 2018a. “La crisis del orden liberal mundial”. *Anuario Internacional CIDOB*: 29-36.
- Ikenberry, John. 2018b. “The End of Liberal International Order?”. *International Affairs* 94 (1): 7-23.
- Johnston, Alastair. 2017. “Is Chinese Nationalism Rising? Evidence from Beijing”. *International Security* 41 (3): 7-43.
- Johnston, Alastair. 2019. “China in a World of Orders: Rethinking Compliance and Challenge in Beijing’s International Relations”. *International Security* 44(2): 9-60. doi.org/10.1162/isec_a_00360
- Kastner, Scott. L., Margaret Pearson, y Chad Rector. 2020. “China and Global Governance: Opportunistic Multilateralism”. *Global Policy* 11 (1): 164-169. doi.org/10.1111/1758-5899.12772
- Kundnani, Hans. 2017. “What is the Liberal International Order?”. *German Marshall Fund of the United States* 17: 1-10.
- Labarca, Claudia y Maria Montt Strabucchi. 2019. “Discurso como representación de sentido en las relaciones internacionales: el caso sino-chileno”. *Estudios políticos* 47. doi.org/10.22201/fcyps.24484903e.2019.47.69504
- Lake, David, Lisa Martin y Thomas Risse. 2021. “Challenges to the Liberal Order: Reflections on International Organization”. *International Organization* 75: 225-257. doi.org/10.1017/S0020818320000636
- Laufer, Rubén. 2019. “La asociación estratégica Argentina-China y la política de Beijing hacia América Latina”. Centro de Estudios Latinoamericanos, Cuadernos del CEL. [bit.ly/401koEi](https://doi.org/10.1080/09512748.2020.1728570)
- Liu, Hongsong. 2020. “Chinese perception of China’s engagement in multilateralism and global governance”. *The Pacific Review*: 1-28. doi.org/10.1080/09512748.2020.1728570
- Malacalza, Bernabé. 2019. “La política de la cooperación Sur-Sur. China, India y Brasil en América Latina y el Caribe”. *Colombia Internacional* (98): 67-103 doi.org/10.1080/01436597.2017.1350100
- Marwecki, Daniel. 2019. “Why Did the U.S. and Israel Leave UNESCO?”. E-International Relations. [bit.ly/3R1p5K3](https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1350100)
- Miguez, María Cecilia. 2016. “La política exterior argentina y su vinculación con los condicionamientos internos en el siglo XXI”. *Revista Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica* (89): 125-142. doi.org/10.15359/ri.89-2.5.
- Mouron, Fernando, Francisco Urdinez y Luis Schenoni, 2016. “Sin espacio para todos: China y la competencia por el Sur”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 114: 17-39. doi.org/10.24241/rcai.2016.114.3.17
- Myers, Margaret. 2021. *China-Latin America Commercial Loans Tracker*. Washington: Inter-American Dialogue. [bit.ly/3QsDzR8](https://doi.org/10.24241/rcai.2016.114.3.17)
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y CAF (Banco de Desarrollo de América Latina). 2013. “Perspectivas económicas de América Latina. Logística y competitividad para el desarrollo”, [bit.ly/3XrHxhd](https://doi.org/10.24241/rcai.2016.114.3.17)
- Oviedo, Eduardo Daniel. 2015. “El ascenso de China y sus efectos en la relación

- con Argentina”. *Estudios internacionales* 47 (180): 67-90. doi.org/10.5354/0719-3769.2015.36432
- Peoples, Columba. 2022. “The Liberal International Ordering of crisis”. *International Relations* 00 (0): 1–22. doi.org/10.1177/00471178221128187
- Puranen, Matti. 2019. “Liberal international order without liberalism: Chinese visions of world order”. En *Revisiting Regionalism and the Contemporary World Order: Perspectives from the BRICS and beyond*, editado por Élise Féron, Jyrki Käkönen y Gabriel Rached, 253-274. Berlín: Verlag Barbara Budrich.
- Rehner, Johannes, y Maria Montt. 2012. “Reflexiones para una discusión estratégica de la relación futura de Chile con la República Popular China”. Documentos de trabajo en estudios asiáticos. bit.ly/3GYtt8d
- Rubiolo, Florencia, y Diego Telias. 2022. “China-United States competition in Latin America: evolution, perspectives, and implications in the Covid-19 context”. *Estudios Internacionais* 9 (4): 43-62. doi.org/10.5752/P.2317-773X.2021v9.n3.p43
- Ruggie, John Gerard. 1982. “International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order”. *International Organization* 36 (2): 379-415.
- Serbin, Andrés. 2017. “China y América Latina y el Caribe frente a un cambio de ciclo: narrativas y estrategias. La proyección de China en América Latina y el Caribe”, doi.org/10.2307/j.ctv893gh5.6
- Simangan, Dahlia. 2022. “Can the liberal international order survive the Anthropocene? Three propositions for converging peace and survival”. *The Anthropocene Review* 9 (1): 37–51. doi.org/10.1177/2053019620982327
- Slipak, Ariel. 2014. “Argentina y el debate sobre el modelo productivo: la encrucijada de la reprimarización y las nuevas formas de dependencia”. En *El desarrollo en cuestión. Actores, disputas y modelos de desarrollo en la Argentina Contemporánea. Los polvorines*, coordinado por Maristella Svampa, 39-66. Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Souza, Ana Tereza, y Gilberto Rodrigues. 2021. “Conflitos entre governos subnacionais e o governo federal durante a pandemia de COVID19: o Estado de São Paulo e o caso da vacina CoronaVac”. *Monções: Revista de Relações Internacionais* 10 (19): 38-69. doi.org/10.30612/rmufgd.v10i19.13335
- Stuenkel, Oliver. 2021. *The Rise of China and the Post-Western World in Latin America. Latin America in Global International Relations*. Reino Unido: Routledge.
- Svampa, Maristella. 2013. “Consenso de las commodities y lenguajes de valoración en América Latina”. *Nueva Sociedad* 244: 30-46. bit.ly/3ZOVK9G
- Swissinfo. 2022. “Lula dice a vicepresidente chino que quiere aumentar relaciones bilaterales”. 3 de enero. bit.ly/3ZQGIWn
- Teruggi, Vicente Luis. 2022. “Análisis de la relación bilateral entre Argentina y China durante el período 2003–2015”. *Integración Sino-Americana* (2): 27-42. DOI: https://doi.org/10.1515/sai-2022-0002
- Trademap. 2023. “Trademap”, bit.ly/3QRZ1AU
- Urdinez, Francisco. 2017. “Las relaciones triangulares: sobre cómo la hegemonía de Estados Unidos ha condicionado la asertividad china en América Latina”. Working Paper Series (WPS). bit.ly/3iVvKZJ
- Van Klaveren, Alberto. 2012. “América Latina en un nuevo mundo”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 100: 131-150.

- Vieira, Pedro Abal, Antônio Marcio Buainain, y Eliana Valeria Covolan Figueiredo. 2016. "O Brasil ailmentará a China ou a China engolirá a Brasil?". *Revista Tempo Do Mundo* 2 (1): 51-81.
- Wang, Yi. 2021. "Staying Open and Inclusive and Upholding Multilateralism: Toward a Community with a Shared Future for Mankind". Ponencia presentada en *Munich Security Conference Conversation with China*, 26 de mayo bit.ly/3XLzSKI
- Wang, Jue Wang, y Michael Sampson. 2019. "China's Multi-Front Institutional Strategies in International Development Finance". *The Chinese Journal of International Politics* 15 (4): 374-394. doi.org/10.1093/cjip/poac019
- Weiss, Jessica Chen, y Jeremy L. Wallace. 2021. "Domestic Politics, China's Rise, and the Future of the Liberal International Order". *International Organization* 75 (2): 635-664.
- Wise, Carol. 2012. "Tratados de libre comercio al estilo chino: los TLC Chile-China y Perú-China". *Apuntes. Revista De Ciencias Sociales* 39 (71): 161-188. doi.org/10.21678/apuntes.71.664
- Xu, Chenggang. 2011. "The fundamental institutions of China's reforms and development". *Journal of Economic Literature* (49): 1076-1151. bit.ly/3HILlE
- Yang, Suzanne Xiao. 2020. "Complexity in China's current role in multilateral orders". *China International Strategy Review* 2 (2): 288-305. doi.org/10.1007/s42533-020-00054-8