



El ascenso de China en América Latina: (des) encuentros y complejidades

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador
ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Mayo 2023 - No. 36

URVIO está incluida en los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

- Emerging Sources Citation Index (ESCI). Índice del Master Journal List de Thomson Reuters.
- SciELO Ecuador. Biblioteca electrónica.
- Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.
- ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences. Índice de referencias.
- JournalTOCS. Base de datos.
- Directory of Research Journals Indexing (DRJI). Directorio.
- Actualidad Iberoamericana. Índice internacional de revistas.
- CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. Base de datos bibliográfica.
- Directorio LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- DIALNET, Universidad de La Rioja. Plataforma de recursos y servicios documentales.
- EBSCO. Base de datos de investigación.
- FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO, Ecuador. Plataforma y repositorio.
- REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Plataforma.
- MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos.
- LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica.



URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Número 36, mayo 2023
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, se edita desde 2007 y es una publicación electrónica cuatrimestral (desde 2020) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador, y de la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (Relasedor). Es una publicación arbitrada que utiliza el sistema de revisión externo doble ciego, conforme a las normas de publicación del estilo Chicago, versión Chicago Deusto. La revista se edita en español, además de interfaz, títulos, resúmenes y palabras clave en inglés y portugués. Cada trabajo se identifica con un DOI (Digital Object Identifier System).

Disponible en:

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/indx.php/URVIO>

Información estadística sobre tasas de aceptación e internacionalización en Urvio #36

- Número de trabajos recibidos: 16 manuscritos.
- Número de trabajos aceptados publicados: 7.
- Índice de aceptación de manuscritos: 44%
- Índice de rechazo de manuscritos: 56%.
- Número de revisores internacionales: 25
- Número de revisores nacionales: 3
- Internacionalización de revisores: 5 (Argentina, Chile, Ecuador, México, España).
- Internacionalización de autores: 5 países (Argentina, Chile, Ecuador, México, España).

Redes sociales

 @revistaurvio

 @revista_URVIO

 Blog: <https://revistaurvio.wordpress.com/>

 Academia.edu: <https://flacso.academia.edu/RevistaUrvio>



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
*Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad
y Delincuencia Organizada*

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

Editor Jefe (Editor in Chief)

Dr. Freddy Rivera Vélez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.

Editor Asociado (Associate Editor)

- Dra. Grace Jaramillo, University of British Columbia, Canadá.
- Mg. Liosday Landaburo Sánchez, Universidad de Salamanca, España.

Cuidado de la edición

Mg. Liosday Landaburo Sánchez, Universidad de Salamanca, España.

Asistente Editorial (Editorial Assitant)

Mg. Martin Scarpacci, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil.

Consejo Científico Internacional (International Scientific Council)

- Dra. Adele Norris, University of Waikato, Nueva Zelanda.
- Dr. Alejandra Otamendi, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Gustavo Díaz Matey, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Dra. Sara Makowski Muchnik, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Dr. Marco Cepik, Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil.
- Dra. Julia Pulido Gragera, Universidad Europea de Madrid, España.
- Dr. Markus Gottsbacher, Universidad de Viena, Austria.
- Dr. Andrés de Castro García, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España.
- Dr. Daniel Pontón, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.
- Dr. Haluk Karadag, Universidad de Baskent, Turquía.

Consejo Internacional de Revisores (International Review Board)

- Dr. Geoffrey Pleyers, Universidad de Lovaina, Bélgica.
- Dr. Marco Méndez, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica.
- Dra. Karina Mouzo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Cristián Doña-Reveco, University of Nebraska at Omaha, Estados Unidos.
- Dra. Ana J. Bengoa, Universidad de Valparaíso, Chile.
- Dra. Gracia M. Imberton, Universidad Autónoma de Chiapas, México.
- Dr. Guillem Colom, Universidad Pablo de Olavide, España.
- Dr. Carlos Brito, Universidad Complutense de Madrid, España.

- Mg. Nicolás Alvarez, Center for Higher National Studies, Ministry of Defense, Uruguay.
- Dr. Lester Cabrera, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Dr. Iván Poczynok, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dra. Carolina Sancho, Universidad Autónoma de Chile, Chile.
- Dra. Ainhoa Vázquez, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra.(c) Nelly E. Reséndiz, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr.(c) Daniel Sansó-Rubert, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Dra. Laura Loeza, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra. María Eva Muzzopappa, Universidad Nacional de Río Negro, Argentina.
- Dra. Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.
- Dra.(c) Liudmila Morales Alfonso, Universidad de Salamanca, España.
- Dr. Juan Antonio Rodríguez, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra(c). Viviana García Pinzón, Universidad de Marburg, Alemania.
- Dra. Jenny Torres Olmedo, Escuela Politécnica Nacional, Ecuador.
- Dra. Tania Rodríguez Morales, Universidad de Santo Tomás, Colombia.
- Dra. Alma Trejo Peña, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Juan Carlos Sandoval, Universidad de Alicante, España.
- Dra. Alice Martini, Scuola Superiore Sant'Anna, Italia.
- Dra. Evelyn Louyse Godoy Postigo, Universidade Federal de São Carlos, Brasil.
- Dr. Pedro Díaz Polanco, Universidad Austral, Chile.
- Dr. Freddy Crespo, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra. Rita Gradaille Pernas, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Mg. Alejandro Romero Miranda, Universidad La República, Chile.
- Dr. Sergio Gabriel Eissa, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Luis Ignacio García Sigman, Universidad de Belgrano, Argentina.
- Dr(c). Luiz Coimbra, Organización de Estados Americanos (OEA), Estados Unidos.
- Dra. Beverly Estela Castillo Herrera, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.
- Dr. Sergio Salazar Araya, Universidad de Costa Rica.
- Dra. Mariana Albuquerque Dantas, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil.
- Dr. Johan Avendaño Arias, Universidad Nacional de Colombia.
- Dra. Roberta Camineiro Baggio, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.
- Dra. María Eugenia Suárez de Garay, Universidade de Guadalajara, México.
- Dra. Valeria Guarneros Meza, De Montfort University, Reino Unido.

- Dr. Moisés Garduño García, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
 - Dr. Adrián Raúl Restrepo Parra, Universidad de Antioquia, Colombia.
 - Dr. Christopher Birkbeck, University of Wales, Reino Unido.
 - Dr. Víctor Brangier Peñailillo, Universidad Bernardo O'Higgins, Chile.
 - Dra. Emilse Eliana Calderón, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
 - Dr(c). Santiago Lujan Cunial, University of Pennsylvania, Estados Unidos.
 - Dra. Angela Toso Milos, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.
 - Dr. Silvano De la Torre Barba, Universidad de Guadalajara, México.
 - Dra. Claudia Torres Rodríguez, Universidad de Guadalajara, México.
 - Dr. Oscar Rodríguez Chávez, El Colegio de la Frontera Norte, México.
 - Dra. Paloma González del Miño, Universidad Complutense de Madrid, España.
 - Dra. Sandra Colombo, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), Argentina
 - Dr. Fernando Gil Villa, Universidad de Salamanca, España.
 - Dr. Mauricio Manchado, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
 - Dr. Miguel Medina Abellán, Universidad Abat Oliba - Centro de Estudios Universitarios, España.
 - Dr. William H. Godnick, Centro de Estudios de Defensa William J. Perry/Universidad Nacional de Defensa, Estados Unidos.
 - Dr(c). Dhyana Stephania Serrano Suárez, Universidad de León, España.
 - Dr. Víctor M. Martín Solbes, Universidad de Málaga, España.
 - Dr. Edgar Ortiz Arellano, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
 - Dra. Ángela Iranzo Dosdad, Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España.
 - Dra. Rosa María Marcuzzi, Universidad Nacional del Litoral, Argentina.
 - Dra. Kenia María Ramírez Meda, Universidad Autónoma de Baja California, México.
 - Dra. Lenny Liz-Rivas, Universidad Nebrija, España
 - Dra. Karen Isabel Manzano Iturra, Universidad San Sebastián, Chile.
 - Dra. Teresa de Jesús Portador García, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México.
 - Dr. Gonzalo Basile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede República Dominicana.
 - Dra. Laura Glanc, Instituto Universitario de Gendarmería Nacional (IUGNA), Argentina.
 - Dr. Éric Lair, Uniminuto, Colombia
 - Dr. Alejandro Frenkel, Universidad Nacional de San Martín - CONICET, Argentina
 - Dra. Sandra Kanety Zavaleta Hernández, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México
 - Dr. Sergio Peña Medina, El Colegio de la Frontera Norte, México
 - Dr. Giuliano Bifulchi, Special Eurasia
 - Dr. Rubén Laufer, Centro de Investigaciones Históricas, Económicas, Sociales y de Relaciones Internacionales (CIHES-RI), Universidad de Buenos Aires, Argentina
 - Dr. Santiago Galar, Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata, CONICET, Argentina
 - Dra. Angélica Rosas Huerta, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México
 - Dr. Valery N. Konyshv, Saint-Petersburg State University, Russia
 - Dra. María José Castaño, Universidad Pontificia Comillas, España
 - Dra. Patricia Britos, Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina
 - Dr. Vasily K. Belozerov, Universidad Estatal Lingüística de Moscú, Rusia
 - Dr. Miguel Ángel Esteban Navarro, Universidad de Zaragoza, España
 - Dr. Antonio Muñoz Cañavate, Universidad de Extremadura, España
 - Dr. Daniel Ortega Ortigoza, Universitat Autònoma de Barcelona, España
 - Dra. Loreta Telleria Escobar, Observatorio de Democracia y Seguridad, Bolivia
 - Dr. Juan Antonio Del Monte Madrigal, El Colegio de la Frontera Norte, México
 - Dr. María José Galvis Doménech, Universidad de Valencia, España
 - Dr. Alberto Pintado Alcázar, Universidad de Murcia, España
 - Dr. Jonatan Badillo Reguera, Universidad La Salle-Condesa, México
- Redes y Consejo Técnico
(Social Media and Technical Board)**
- Mg. Gabriela Ríos, Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), Ecuador.
- Edición de estilo**
- Alas Letras Consultoría Académica
- Dirección de arte**
- Ileri Ceja y Martín Scarpacci
- Imagen de portada y carátulas**
- Verónica Vélez
- Diagramación**
- Unidad de diseño - FLACSO, sede Ecuador
- Dirección**
- FLACSO, sede Ecuador
Calle Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro.
Quito, Ecuador
www.flasco.edu.ec
Telf.: (593 2) 2946800, extensión 3673

URVio

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Mayo 2023 - No. 36

Tema Central

- La presencia económica de China en Sudamérica: implicaciones para las dinámicas de cooperación intrarregional 8-25
Juliana Gonzalez-Jauregui y Diana A. Tussie
- Representaciones de China entre estudiantes chilenos de posgrado en negocios (2018-2022) 26-44
Claudia Labarca y María Montt-Strabucchi
- Reconfiguración capitalista. El ascenso de China y la posición de Sudamérica en la economía mundial 45-65
Carolina T. Lauxmann y Manuel F. Trevignani
- China y Estados Unidos: antagonismos y liderazgos en el ciberespacio frente a América Latina 66-84
Juan-Manuel Aguilar-Antonio
- La cooperación entre Ecuador y China en tecnologías de seguridad: el caso del ECU 911 85-103
Carla Álvarez-Velasco y Maximiliano Vila-Seoane
- Riesgo político, seguridad y geopolítica: América Latina y la competencia estratégica Estados Unidos-China 104-118
Fausto Carbajal-Glass

Estudios Globales

- Iniciativa Conjunta México y Estados Unidos: pandemia de COVID-19 y frontera segura 120-135
José-María Ramos-García
- Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad 137-146

URVio

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Mayo 2023 - No. 36

Central topic

- China's Economic Presence in South America: Implications for the Dynamics of Intra-regional Cooperation 8-25
Juliana Gonzalez-Jauregui and Diana A. Tussie
- China's representations among Chilean graduate business students (2018-2022) 26-44
Claudia Labarca and María Montt-Strabucchi
- Capitalist reconfiguration. The rise of China and the position of South America in the world economy. 45-65
Carolina T. Lauxmann and Manuel F. Trevignani
- China and the United States: antagonisms and leadership in cyberspace vis-à-vis Latin America 66-84
Juan-Manuel Aguilar-Antonio
- Cooperation Between Ecuador and China in Security Technologies: The Case of ECU 911 85-103
Carla Álvarez-Velasco and Maximiliano Vila-Seoane
- Political risk, security and geopolitics: Latin America and the US-China strategic competition 104-118
Fausto Carbajal-Glass

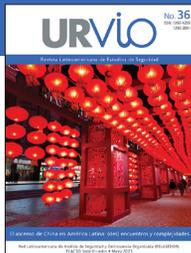
Global Studies

- United States-Mexico Joint Initiative: COVID-19 Pandemic and Secure Border 120-135
José-María Ramos-García
- Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad. 137-146



Los leones de Fu representan al Buda, son estatuas que custodian los ingresos de los edificios tradicionales chinos, en este caso la ciudad prohibida en Beijing (Pekin). Ambos felinos, macho y hembra, simbolizan el equilibrio, reflejando la filosofía del ying y del yang. El macho con una esfera en la pata representa el papel del hombre: proteger el mundo y la vida. Por su parte, la hembra con una cría cerca a su pata, representa el cuidando de la familia.

Tema Central



doi.org/10.17141/urvio.36.2023.5936

La presencia económica de China en Sudamérica: implicaciones para las dinámicas de cooperación intrarregional

China's Economic Presence in South America: Implications for the Dynamics of Intra-regional Cooperation

Juliana Gonzalez-Jauregui¹ y Diana A. Tussie²

Recibido: 25 de enero de 2023
Aceptado: 11 de abril de 2023
Publicado: 31 de mayo de 2023

Resumen

En este artículo se analiza la presencia económica china en Sudamérica en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFyR) y más allá de ella, así como las implicaciones para las dinámicas de cooperación intrarregional, en un contexto de disputa estratégica entre China y Estados Unidos. Con un abordaje teórico-metodológico de la Economía Política Internacional, se busca comprender los procesos de cambio estructural y sus constricciones y/o posibilidades para los actores sociales. Se identifican los actores más relevantes y las interacciones entre los niveles doméstico, subregional y global de análisis. Se realiza un estudio de caso específico. En particular, se analiza cómo evolucionó la presencia de múltiples actores chinos en la subregión mediante proyectos digitales, energéticos y de logística y transporte, antes y luego de la invitación a América Latina a ser parte de la IFyR. Se explica cómo la presencia china se materializa a partir de la "creación de geografía". El análisis incluye las reacciones de Estados Unidos y las implicaciones de estas pujas para las dinámicas intrarregionales en Sudamérica. En las conclusiones se reflexiona acerca de cómo la presencia china modifica intereses y preferencias, e influye en los planos doméstico y global, y de qué manera contribuye a reconfigurar las dinámicas de cooperación sudamericana.

Palabras clave: China; dinámicas de cooperación; presencia económica; reconfiguración; Sudamérica

Abstract

This article analyzes the Chinese economic presence in South America within the framework of the Belt and Road Initiative (BRI) and beyond it, and the implications for the dynamics of intraregional cooperation, in a context of strategic dispute between China and United States. From a theoretical-methodological approach of International Political Economy, we seek to understand the processes of structural change and the consequent constraints and/or possibilities for social actors. We identify the most relevant actors and the interactions between the domestic, subregional and global levels of analysis. We carry out a specific case study, in particular, we analyze how the presence of multiple Chinese actors in the subregion evolved through digital, energy, and logistics and transportation projects, before and after the invitation to Latin America to be part of the BRI. We explain how the Chinese presence materializes through the "creation of geography". The analysis includes the reactions of the United States and the implications of these responses for intra-regional dynamics in South America. In the conclusions, we offer reflections on how the Chinese presence modifies interests and preferences, and influences the domestic and global levels, and how it contributes to reconfigure the dynamics of South American cooperation.

Keywords: China; dynamics of cooperation; economic presence; reconfiguration; South America

1 FLACSO/CONICET, Argentina, jgonzalezj@flacso.org.ar, orcid.org/0000-0002-5903-6863

2 FLACSO/CONICET, Argentina, dtussie@flacso.org.ar, orcid.org/0000-0001-5266-8107



Introducción

El propósito de este trabajo es analizar cómo la presencia económica de actores chinos en Sudamérica está reconfigurando las dinámicas de cooperación intrarregional. Nos proponemos recapitular cómo se construyeron los cimientos del regionalismo latinoamericano durante la hegemonía estadounidense y cómo las nuevas propuestas de cooperación regional de la primera década del siglo XXI abrieron espacio a nuevas formas de integración. A partir de esa base, interpretamos el modo en que la presencia económica china ha trastocado las interacciones intrarregionales, centrándonos en el estudio de caso de la construcción de proyectos de infraestructura y lo que entendemos como “creación de geografía”; concepto que se inspira en los trabajos sobre comercio y geografía de Krugman (1992). Retomamos la idea de nueva geografía económica como explicación para las diversas formas de concentración económica en espacios geográficos. Entendemos que, en la actualidad, los cambios territoriales que están impulsando las inversiones y los préstamos de actores chinos tienen implicaciones para las dinámicas de cooperación intrarregional.

En términos metodológicos, partimos de la dificultad de considerar a América Latina como una unidad de análisis uniforme. Nuestro abordaje se focaliza en las implicaciones de la presencia china para la cooperación intrarregional en Sudamérica. Escogimos el estudio de caso para analizar cómo evolucionó la presencia económica de actores chinos, y nos abocamos al caso específico de la construcción de infraestructura digital, energética y de logística y transporte antes y luego del anuncio de la inclusión de América Latina en la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFyR). Nuestro objetivo es evidenciar que la construcción de infraestructura en la subregión por parte de empresas chinas se materializó antes y luego de la concreción de acuerdos para conformar la IFyR, incluso en países que no la integran al momento de escribir este artículo. En línea con ese propósito, introducimos el concepto de “creación de geografía”, y analizamos cómo, mediante diversas formas de concentración económica, la presencia de actores chinos está reconfigurando las dinámicas de cooperación intrarregional. Como destaca Yin (1994), los estudios de caso buscan dar respuesta a interrogantes del tipo “cómo” y “por qué”; el primero de ellos es aplicable a este artículo.

El orden occidental conformado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial por los Estados Unidos (EE.UU.), la llamada *Pax Americana*, constituyó objetiva y subjetivamente a varias generaciones. Las reglas de esta *Pax* fueron aceptadas, desafiadas, resistidas, rechazadas, evadidas y negociadas, pero de una forma u otra la hegemonía estadounidense ejerció una poderosa influencia en gran parte del mundo durante setenta años. Cabe destacar que, en América Latina, dicha hegemonía es precedente. En efecto, comienza a gestarse con la Doctrina Monroe en 1823 (Morgenfeld 2018). Históricamente, la presencia de Estados Unidos en América Latina marcó la dinámica de su inserción internacional y, por lo tanto, la evolución de las relaciones regionales en el siglo XX y parte del siglo XXI (Rapoport y Miguez 2015). El regionalismo latinoamericano nunca evidenció altos niveles de integración comercial, dada la composición y orientación de los flujos comerciales hacia las metrópolis.

En consecuencia, fue particularmente sensible a las perturbaciones exógenas y manifestó un comportamiento adaptativo.

Las propuestas de integración en clave comercial en los años noventa, incentivadas principalmente desde Estados Unidos, modificaron las dinámicas de cooperación intrarregional. Los acuerdos que habían surgido tres décadas antes bajo la agenda de industrialización por sustitución de importaciones –como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) de 1960, sucedida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en 1980, así como la Comunidad Andina– perdieron vigencia y fueron subsumidos por la apertura económica. En ese contexto, el surgimiento del Área de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) fue el hito que inició una nueva fase en América Latina. La creación del MERCOSUR y la adaptación de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) también respondieron a la reconfiguración volcada a la apertura comercial.

Veinte años después, en la primera década del siglo XXI, emergió otra dinámica de integración, que respondió a dos modelos contrapuestos. Por un lado, la resistencia al libre comercio dio lugar al llamado regionalismo “postliberal” (Sanahuja 2012) o “post-hegemónico” (Riggirozzi y Tussie 2012), que buscaba ampliar la cooperación y la autonomía basada en un papel activo de un Estado neodesarrollista. La creación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) reflejó la intención de construir un regionalismo más allá de la integración económica y comercial. Por otro lado, el llamado “bilateralismo competitivo” (Quiliconi 2013) surgió como estrategia tras el recurrente fracaso en crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el estancamiento de las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC). La adopción del bilateralismo competitivo abrió una red de tratados de libre comercio (TLC) bilaterales con los Estados Unidos. Chile, México y Perú estuvieron en la vanguardia, a través del establecimiento de TLC con EE.UU. y la Unión Europea (UE). Esa lógica se extendió posteriormente a todos los países del Pacífico, excepto Ecuador (que aún no ha firmado un TLC con los Estados Unidos, pero lo hizo con la UE en 2016). Mientras tanto, los países del Atlántico, con excepción de los de América Central, impulsaron iniciativas de integración posthegemónicas.

El vertiginoso ascenso de China y el consecuente aumento de su presencia económica modificaron las bases de estas propuestas. Los países que habían mirado al Atlántico comenzaron a orientar sus intereses hacia el Pacífico, mientras los que habían abrazado al bilateralismo competitivo crearon la Alianza del Pacífico como una forma de responder a la creciente presencia de China, y a la crisis financiera en los EE.UU. y la UE. China, que ya había ganado relevancia como origen de importaciones, desplazó a los proveedores regionales en el comercio intrarregional, por ejemplo, Argentina y Brasil en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (Paikin y Dulcich 2017). Los países comenzaron a competir entre sí para atraer inversiones y financiamiento chinos. Como señalan Nolte y Weiffen (2021), el regionalismo entró en un estado de flujo y estrés.

Más precisamente, comenzó a configurarse un contexto posthegemónico, diferente del “momento hegemónico” del siglo XX. El concepto de “momento post-hegemónico” hace referencia a la declinación de la hegemonía estadounidense y a la necesidad de conceptualizar un orden mundial de múltiples competencias en simultáneo (Acharya 2009). El orden global, en otras palabras, devino volátil; algo similar ha ocurrido con las dinámicas de cooperación intrarregional. La pandemia del COVID-19 exacerbó las tendencias preexistentes. La ausencia casi total de los Estados Unidos en la crisis sanitaria global permitió a China, Rusia e India liderar la denominada “diplomacia de las vacunas”. China buscó proyectarse financiera y tecnológicamente a través de la IFyR, incluso más allá de ella, mediante la provisión de inversiones y financiamiento. Más recientemente, China busca ampliar dicha proyección mediante nuevas propuestas como la Iniciativa de Desarrollo Global (IDG), aún carente de especificaciones acerca de sus alcances y objetivos, pero con énfasis en el financiamiento para el desarrollo, el cambio climático y el desarrollo verde, la industrialización, la economía digital y la conectividad.

Mientras EE.UU. debe administrar la crisis de su hegemonía en el orden global, la presencia económica de actores chinos se acrecienta rápidamente. En este contexto, los actores chinos han aprovechado su capacidad financiera para posicionarse en sectores estratégicos en Sudamérica, entre ellos, la infraestructura digital, energética, y de logística y transporte. A medida que ha aumentado la rivalidad estratégica entre China y Estados Unidos, América Latina, en general, y Sudamérica, en particular, se han convertido en un escenario de disputa. El despliegue de la IFyR en América Latina desde 2018 ha coincidido con una actitud crecientemente crítica de EE.UU. En el marco de la Cumbre del G7, en junio de 2021, se anunció la iniciativa “*Build Back Better World*” (B3W), cuyo principal objetivo es proporcionar financiamiento para el desarrollo de infraestructura a países de bajos y medianos ingresos. Junto con el G7, la administración Biden propuso movilizar capital del sector privado hacia cuatro áreas: clima, salud y seguridad sanitaria, tecnología digital, y equidad e igualdad de género. Aunque menos ambiciosa que la IFyR y sin mayores avances a la fecha, esta iniciativa muestra que el fuego cruzado geopolítico ha ido en aumento. Las declaraciones de la Jefa del Comando Sur, Laura Richardson, sobre el papel de China en América Latina evidencian un escenario de tensión en crecimiento.

A pesar de los impactos económicos que generó la pandemia del COVID-19 en América Latina, el intercambio comercial con China se mantuvo estable. Aunque las nuevas inversiones chinas (*greenfield*) en la región sufrieron una importante caída, las fusiones y adquisiciones (FyA) se recuperaron del descenso registrado en 2019 (Albright, Ray y Liu 2022). El financiamiento provisto por China se ha diversificado y mostrado capacidad de adaptación y reconfiguración permanente (Myers y Ray 2023). En ese contexto, y teniendo en cuenta las dificultades de considerar a América Latina como una unidad de análisis uniforme, tres preguntas resultan centrales: ¿cómo ha evolucionado la presencia económica china en el caso específico de la construcción de proyectos de infraestructura en Sudamérica, antes y luego de la inclusión de América Latina a la IFyR? ¿Cómo se materializa la “creación de geografía”

en Sudamérica? ¿Cuáles son las implicaciones de la presencia china para las dinámicas de cooperación subregionales?

Para responder a estas preguntas, se realiza un abordaje desde la Economía Política Internacional, a partir de un marco teórico-metodológico que analiza los procesos de cambio estructural en tanto y en cuanto suponen constricciones o posibilidades para los actores sociales. El análisis considera múltiples actores intervinientes y la interacción e influencia recíproca entre los escenarios domésticos, subregional e internacional. Primero, se explica cómo el gobierno chino acompaña la presencia económica de diversos actores mediante el establecimiento de múltiples vías de vinculación en el marco de instituciones regionales y multilaterales, pero también a través de canales bilaterales. Luego, se expone cómo los actores chinos han aumentado su presencia en Sudamérica, en el marco de la IFyR, pero también más allá de las “fronteras” de dicha Iniciativa; se estudia el caso de la construcción de proyectos de infraestructura. Se evidencia que, en muchos sectores, los actores chinos ya tenían presencia anterior al lanzamiento de la IFyR e, incluso, habían participado con proyectos en países que no la integran. El análisis elabora cómo la construcción de infraestructura se enmarca en lo que denominamos “creación de geografía”. Finalmente, se ofrecen conclusiones sobre cómo la presencia china modifica intereses y preferencias, y de qué manera contribuye a reconfigurar las dinámicas de cooperación intrarregional en Sudamérica.

Los múltiples aspectos y niveles de la vinculación de China con América del Sur

La vinculación de China con Sudamérica abarca múltiples aspectos y niveles de interacción. El gobierno chino ha establecido asociaciones estratégicas bilaterales con varios países de América Latina y una asociación estratégica regional con la CELAC. China también extendió el número de visitas de alto nivel, amplió su participación en instituciones regionales y multilaterales, lanzó dos documentos de política y creó plataformas específicas para gestionar sus relaciones con América Latina.

En línea con ese objetivo, la CELAC surgió como la principal plataforma para anunciar sus prioridades en la región. El Foro China-CELAC se estableció durante la Cumbre China-CELAC celebrada en Brasilia, en julio de 2014. Desde entonces, se han puesto en marcha varios mecanismos dentro del Foro para fortalecer la cooperación. La Declaración Especial sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta fue firmada durante el Segundo Foro Ministerial China-CELAC, en enero de 2018. Mediante dicha declaración, se formalizó la invitación a los países latinoamericanos a unirse a la IFyR. China entiende que el “latinoamericanismo” de la CELAC es el ámbito propicio para interactuar con la región, ya que abarca a todos los países latinoamericanos y excluye a Estados Unidos y Canadá; en paralelo, impulsa relaciones bilaterales.

Las asociaciones estratégicas son un marco relevante para los vínculos de China con los países latinoamericanos. Brasil fue el primero en firmar un acuerdo de asociación estratégica

con China en 1993. Posteriormente, lo hicieron Bolivia y Uruguay, al tiempo que China elevó sus asociaciones a asociaciones estratégicas integrales con Brasil en 2012; Perú, en 2013; Venezuela y Argentina, en 2014; y Chile y Ecuador, en 2016. La asociación estratégica integral es la clasificación más alta aplicada hasta ahora a los países latinoamericanos por el Ministerio de Relaciones Exteriores de China, mientras que la asociación estratégica se erige como la segunda categoría más importante (Myers y Barrios 2021). En cuanto a las asociaciones regionales, durante la reunión de Diálogo de Ministros de Relaciones Exteriores de China y el “Cuarteto” de la CELAC en septiembre de 2018, el Primer Ministro Wang Yi propuso mejorar la cooperación mediante la creación de una asociación estratégica integral entre China y la CELAC.

China también ha diversificado su participación con las instituciones existentes: se convirtió en accionista del Banco de Desarrollo del Caribe y el Banco Interamericano de Desarrollo, y en observador en la Organización de los Estados Americanos, la ALADI, el Parlamento Latinoamericano y la Alianza del Pacífico. Además, estableció mecanismos de diálogo y cooperación con el MERCOSUR y la CAN.

Asimismo, China buscó el apoyo de países sudamericanos para crear nuevas instituciones financieras. Brasil es miembro fundador del Nuevo Banco de Desarrollo de BRICS; en abril de 2023, Dilma Rousseff asumió como presidenta del Banco. Entre 2019 y 2022, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay también se convirtieron en miembros del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII), respaldado por Beijing, un banco multilateral de desarrollo que inició operaciones en 2016. Bolivia y Venezuela son miembros prospectivos.

La presencia económica china en Sudamérica

En esta sección se muestra que las empresas chinas habían desarrollado múltiples proyectos de infraestructura con anterioridad a la invitación de China a que los países latinoamericanos se integraran a la IFyR. Luego de la inclusión formal de América Latina a la IFyR, en 2018, se han desarrollado proyectos en el marco de la Iniciativa, pero también por fuera de ella. En línea con Jenkins (2022), demostramos que no se registra un cambio abrupto en la presencia económica de actores chinos antes y después del lanzamiento de la Iniciativa. Nos abocamos al caso específico de la construcción de proyectos de infraestructura, en particular a evidenciar cómo se han desarrollado proyectos en diversos países sudamericanos que ahora forman parte de la IFyR, pero también en otros que no se han integrado a ella. Cabe notar que estos proyectos involucran a sectores donde EE.UU. ha estado prácticamente ausente. Por un lado, esto aumenta la relevancia de China en la subregión y, por el otro, coloca a EE.UU. a la defensiva. Ello explica las expresiones de preocupación ante el Congreso de EE.UU. de parte de la Jefa del Comando Sur, Laura Richardson, aludiendo a la presencia de China como un tema de seguridad nacional.

Desde que se realizó la invitación formal a los países latinoamericanos a integrarse a la IFyR, se ha buscado impulsar proyectos de infraestructura tradicional energética y de

transporte. Estas propuestas incluyen la posibilidad de construir corredores bioceánicos que conecten a Argentina y Chile. Además, existen propuestas para desarrollar y renovar puentes, hidro vías, gasoductos, carreteras, puertos, ferrocarriles y líneas de transmisión eléctrica. Sin embargo, como anticipamos, antes de la invitación a los países latinoamericanos a integrarse a la Iniciativa, ya se habían concretado inversiones y provisión de financiamiento de parte de actores chinos en proyectos de infraestructura. En los párrafos que siguen se detallan los proyectos más relevantes que involucraron la participación de empresas estatales y privadas chinas, principalmente en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, antes y luego de 2018.

A partir de la crisis financiera de 2008, el auge crediticio de China se multiplicó. Las empresas chinas comenzaron a invertir y los bancos chinos a financiar proyectos de infraestructura energética y de transporte en Sudamérica. Entre los casos más destacados se incluye la participación de Sinohydro en la represa Coca-Codo Sinclair en Ecuador desde 2010; la participación de Gezhouba en las represas Kirchner y Cepernic en la provincia de Santa Cruz, Argentina, conjuntamente con Electroingeniería e Hidrocuyo, desde 2013 –que contó con financiamiento del Banco de Desarrollo de China (BDC), el Banco Industrial y Comercial de China (ICBC, por sus siglas en inglés) y el Banco de China–; y la participación de China Three Gorges en las represas Jupíá e Ilha Solteira en Brasil desde 2015 (Laufer 2020). En el caso de Perú, la empresa Sinohydro ganó la licitación para la construcción de la central hidroeléctrica San Gabán III, en Puno, en 2021. En abril de 2019, Perú había firmado el memorando para ingresar a la IFyR.

Por su parte, en 2018 la empresa China Shouthern Power Grid se quedó con el 27% de Transelec, la mayor operadora de redes de alta tensión en Chile. Esto ocurrió unos meses antes de que Chile se integrara a la IFyR. En 2020, State Grid adquirió la Compañía General de Electricidad. Además, State Grid completó la compra del 100% de Sempra Energy en Chilquinta Energía, el tercer mayor distribuidor de energía en Chile. Como resultado, las empresas chinas ahora controlan el 57% de la distribución total de energía chilena. En las negociaciones para el ingreso de Argentina a la IFyR se acordó impulsar proyectos para ampliar el sistema de transporte eléctrico en la provincia de Buenos Aires: estarían a cargo de State Grid y contarían con financiamiento del BDC y el ICBC. En Brasil, State Grid representó el 95% del total invertido en el sector de transmisión eléctrica hasta 2019. Luego de adquirir CPFL, la mayor empresa privada de energía en Brasil, State Grid logró hacerse del control de la línea de transmisión más extensa de América Latina. Las firmas China Three Gorges, EDP, Celesc y Zhejiang Insigma United Engineering también son actores relevantes en el sector de transmisión brasileño, pero menos importantes que State Grid.

En el caso de la infraestructura de transporte, cabe resaltar que la empresa China Railway Group Ltd. inauguró el ferrocarril Tinaco-Anaco en Venezuela, en 2009. En 2010, el BDC, el ICBC y el Banco de China firmaron un acuerdo con el gobierno argentino para proporcionar el 85% del financiamiento para la reconstrucción, por parte de China Machinery Engineering Corporation, del ferrocarril Belgrano Cargas, destinado a reconectar las provincias

del noreste y noroeste del país con Córdoba, Rosario y Buenos Aires. Estos proyectos están a la espera de ser ampliados desde febrero de 2022, cuando Argentina firmó el memorando de entendimiento para ingresar a la IFyR, y se incluyeron en el Mecanismo de Diálogo Estratégico para la Cooperación y la Coordinación Económica entre ambos países, que propone la renovación del ferrocarril Belgrano Cargas Norte y la rehabilitación del Ferrocarril San Martín Cargas. Los contratos comerciales con China Machinery Engineering Corp. y China Railway Construction Corp., respectivamente, ya han sido firmados. Además, se acordó la adquisición de material rodante para el ferrocarril urbano Roca, en la provincia de Buenos Aires; este proyecto ya cuenta con financiamiento aprobado por el BDC.

La presencia de empresas chinas también había comenzado a expandirse al sector de logística previo al lanzamiento de la IFyR en la subregión. En 2017, China Merchants Port adquirió el 90% de la participación en la Terminal de Contenedores de Paraguaná. En 2020, la firma china vendió el 22,5% de dicha participación al Fondo de Desarrollo de Cooperación China-Portugal y al Fondo CLAC. El puerto de Paraguaná es el segundo más grande del país. En enero de 2019, Cosco Shipping adquirió el 60% de Terminales Portuarias Chancay, en Perú. Como se señaló, Perú se integró a la IFyR en abril de ese año. Cosco ha invertido junto con la minera local Volcán en la construcción de un megapuerto que tiene proyectado comenzar a operar en 2024, y se conectará con la carretera panamericana. Será uno de los puntos preferentes para la salida de las materias primas que se dirigen a China. Por su tamaño y volumen de operaciones, se prevé que se convierta en un centro neurálgico del comercio internacional. En Argentina, la empresa Hutchinson Ports es socia mayoritaria de la terminal 5 del puerto de Buenos Aires. La firma Cosco Shipping tiene concesiones, prorrogadas hasta 2024, en las terminales 1, 2, 3 y 4 del puerto de Buenos Aires. También hay puertos a cargo de la empresa china COFCO en el Gran Rosario (San Lorenzo, San Martín y Timbúes). En diciembre de 2022, el gobernador de Tierra del Fuego firmó un memorando con la empresa Shaanxi Chemical Industry Group para construir un puerto multipropósito en Río Grande, provincia de Tierra del Fuego. En reiteradas visitas de funcionarios estadounidenses a Argentina se ha expresado la preocupación porque este proyecto tenga fines militares y funcione como una base logística para China.

La construcción de infraestructura de logística y transporte para desarrollar redes comerciales evidencia cómo los actores chinos habían comenzado a reconfigurar los territorios de la subregión, incluso con anterioridad a la inclusión de América Latina en la IFyR. Esa reconfiguración, que entendemos como “creación de geografía” en tanto implica transformaciones económicas en los espacios geográficos (Krugman 1992), está teniendo lugar de la misma manera que, en su momento, la apertura comercial impulsó la presencia estadounidense en la región.

La “creación de geografía” ha sido clave en la expansión económica de las potencias. Mientras las empresas de Gran Bretaña abrieron rutas marítimas y vías férreas, las de Estados Unidos, de forma similar, crearon geografía propia para abrirse paso. Al tiempo que las firmas estadounidenses se involucraron en la construcción del Canal de Panamá, Estados Unidos patrocinó la secesión de Panamá de Colombia a manera de crear una vía marítima

donde antes no existía. Además de ocupar Cuba, Washington anexó Puerto Rico y Hawái y tomó el control de Guam y Filipinas. En Sudamérica, al conocerse la iniciativa del Canal, y frente al temor de que los puertos chilenos y argentinos perdieran importancia, Argentina y Chile promovieron la creación de geografía con capitales británicos para la construcción del Ferrocarril Transandino Los Andes-Mendoza.

Actualmente, los actores chinos están cambiando la geografía latinoamericana, en general, y la sudamericana, en particular, al igual que otras potencias lo hicieron en el pasado. Estas transiciones muestran cómo las dinámicas intrarregionales se están reconfigurando con base en una presencia económica china que se inició con intercambios comerciales, pero que desde la segunda década del siglo XXI ha incluido la provisión de inversiones y préstamos que incluyen proyectos de infraestructura.

De forma similar al caso de la infraestructura energética y de transporte, la presencia de actores chinos en los mercados digitales sudamericanos había comenzado a crecer antes de que la región fuera incluida en la IFyR. La Ruta de la Seda Digital (RSD) fue anunciada en 2015 e incluye la provisión de inversiones y préstamos en múltiples áreas relacionadas con el despliegue de altas tecnologías, es decir, cables de fibra óptica, redes y equipos de tecnología 5G, pero también satélites, centros de datos e investigación, ciudades inteligentes, tecnología de vigilancia, comercio electrónico y sistemas de pago móvil, entre otros (Parra Pérez 2020). Estos servicios se basan en tecnologías como inteligencia artificial (IA), *big data*, Internet de las cosas y computación en la nube, entre otros. China ha firmado acuerdos en el marco de la RSD y ha proporcionado inversiones relacionadas, aunque la mayoría de ellos no se informan ya que los memorandos no especifican si China y otros países han iniciado cooperación en el área digital.

El llamado “BAT” (que remite a los gigantes tecnológicos chinos Baidu, Alibaba y Tencent), así como ByteDance y sus subsidiarias, integran la nueva generación de campeones tecnológicos nacionales chinos. Además, las empresas estatales o las empresas de telecomunicaciones apoyadas por el Estado chino, como China Mobile, China Telecom y China Unicom participan en el despliegue de la RSD. Los campeones nacionales chinos Huawei y ZTE también son impulsores clave del despliegue digital y tecnológico chino.

Los titanes tecnológicos chinos comenzaron a ingresar al mercado sudamericano con fuerza desde 2018, pero la presencia de Huawei y ZTE es anterior. Al igual que con los proyectos de infraestructura energética y de transporte, la presencia de empresas chinas en el sector digital no necesariamente se efectiviza en países que integran la IFyR. Los pagos móviles y las inversiones en comercio electrónico han sido clave en la expansión. Las empresas chinas han propuesto construir infraestructura de seguridad ciudadana, centros de datos e investigación, redes de telecomunicaciones y cables de fibra óptica de aguas profundas. En septiembre de 2018, se completó un cable de fibra óptica de aguas profundas a través del Atlántico (el South Atlantic Inter Link, SAIL), que une a Camerún y Brasil, que no integra la IFyR. Las firmas China Unicom y CamTel invirtieron conjuntamente para construir el sistema de cable, y Huawei Marine Networks llevó a cabo el proyecto. Al igual que en otros

proyectos de la IFyR, el Exim Bank de China proporcionó la mayor parte del financiamiento (Eder, Arcesati y Mardell 2019).

La empresa Huawei ha sido un actor relevante en Sudamérica durante más de dos décadas. La firma ingresó al mercado brasileño en 1996 y se convirtió en el mayor proveedor de equipos de red en 2014. Huawei también ha establecido centros de datos, y cooperación en investigación y desarrollo con universidades, que incluye la construcción de laboratorios conjuntos en Brasil. En julio de 2021, la empresa lanzó el Centro de Tecnología de Innovación del Ecosistema en Sao Paulo, el primero de su tipo en probar las tecnologías 5G e IA. La compañía ingresó al mercado argentino en 2001 y se convirtió en un jugador clave en el sector de las telecomunicaciones como proveedor de equipos e infraestructura para todos los segmentos de la industria. La sede de Huawei en Argentina controla las operaciones de la compañía en Paraguay y Uruguay. En cuanto a Chile, Huawei ingresó al mercado en 2003 y también se convirtió en un proveedor clave de equipos. En 2019, estableció el primer centro de datos y confirmó la inauguración del segundo en enero de 2021. Tanto Brasil como Chile integran las regiones de nube o los clústeres de centros de datos de Huawei; el clúster de Santiago de Chile brinda servicios a Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay, mientras que el centro de Sao Paulo se ocupa del mercado brasileño. En Ecuador, Huawei y la Corporación Nacional de Importación y Exportación de Electrónica de China construyeron el Servicio Integrado de Seguridad ECU 911. En el marco de la pandemia, la compañía china fortaleció su posición en Brasil como soporte central de teletrabajo, y como donante de tecnologías de IA con cámaras térmicas al Aeropuerto Internacional de Ezeiza en Argentina. Además, instaló un Sistema de Diagnóstico Auxiliar COVID-19 en dos hospitales de Ecuador.

En Argentina, la licitación para la implementación de la red 5G debiera haberse realizado en el primer semestre de 2023; al momento de escribir este artículo no existe confirmación al respecto. A pesar de las presiones de EE.UU. para que Argentina impida la posibilidad de que Huawei participe, el Ente Nacional de Comunicaciones ha confirmado que sostendrá la neutralidad de la red. En esa línea, el acuerdo para intercambio de monedas con China, que fue ampliado en 2022 y en abril de 2023 fue activado para importaciones, abre la posibilidad de utilizar yuanes para importar equipamiento chino para el despliegue de la red 5G en el país.

En Brasil, aunque el expresidente Bolsonaro había anunciado en 2019 que no se aceptarían tecnologías chinas en las licitaciones para la red 5G, las empresas de telecomunicaciones brasileras presionaron para no excluir a Huawei. La firma china ganó una licitación en 2021 para abastecer los equipos para implementar la tecnología 5G en el país. En su visita a China en abril de 2023, el flamante presidente brasileño, Lula Da Silva, confirmó que Brasil incluirá tecnologías chinas en su red 5G y visitó el centro de investigación y desarrollo de Huawei en Shanghai.

La empresa ZTE ha exportado tecnología de vigilancia a Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Uruguay. En Argentina, la provincia de Jujuy firmó un contrato con la firma para construir el proyecto “Jujuy Seguro e Interconectado” en 2019; la primera fase fue inaugurada

en noviembre de 2022. En 2019, ZTE también proporcionó a Bolivia equipos para construir el Sistema Integrado BOL-110 para seguridad ciudadana. En Venezuela, ZTE está ayudando al gobierno a construir un sistema nacional de identificación.

La firma Alibaba se lista como otro actor relevante en la subregión a través de su plataforma online AliExpress, que ha impulsado la presencia de la firma en Chile y Brasil. La compañía estableció alianzas en Argentina para promover el acceso de los consumidores chinos a los productos latinoamericanos. En el caso de Tencent, ha invertido en la fintech brasileña NuBank, y junto con Softbank en la fintech argentina Ualá. Mientras tanto, ByteDance ha lanzado operaciones en el mercado brasileño en 2016, y Didi se ha expandido a Brasil, Chile, Perú y Colombia. Mobike y Ofo, aplicaciones chinas de bicicletas compartidas, ingresaron al mercado chileno en 2018.

La presencia de empresas chinas en los mercados digitales de diferentes países del mundo ha generado alarma en EE.UU. por tratarse de un ámbito estratégico donde las primeras están a la vanguardia y, por ello, son percibidas como amenaza. Sudamérica no es ajena a esa competencia geoeconómica. Debido a la presión de Estados Unidos, un cable de fibra óptica de aguas profundas que cruzaría el Pacífico desde China hasta Chile fue reemplazado por un acuerdo con Japón, donde la firma japonesa NEC fue elegida sobre Huawei para conectar a Chile con Nueva Zelanda y Australia, y luego conectarse a Japón.

Aunque la campaña de presión de Estados Unidos por no adoptar tecnologías chinas ha tenido cierto éxito, tiene sus límites porque no puede ofrecer una alternativa. A pesar de que existen firmas estadounidenses que producen los chips cruciales para el desarrollo de tecnologías 5G, solo dos compañías tienen la capacidad de competir con Huawei en la construcción de infraestructura crucial de redes 5G, y ambas son europeas: Ericsson y Nokia. Por el contrario, las empresas chinas ofrecen infraestructura de telecomunicaciones a precios relativamente bajos; esto les permite posicionarse como proveedores principales en mercados de rápido crecimiento y bajos ingresos, es decir, en países donde las empresas de tecnología estadounidenses y europeas a menudo se han mostrado reacias a invertir. Este contexto abre camino a un escenario subregional con una nueva impronta, con el despliegue de actores chinos en el marco de la IFyR, pero también por fuera de ella.

En el caso de la Ruta de la Seda Verde (RSV), cabe señalar que desde 2017 se convirtió en el subprograma de la IFyR a través del cual se promueven proyectos de energías renovables. Las empresas chinas son importantes inversores en el sector, al tiempo que los bancos de desarrollo y los comerciales se han posicionado como relevantes proveedores de préstamos para desplegar proyectos, con foco especial en los países en desarrollo (Gonzalez Jauregui 2021a). En paralelo a este despliegue, las firmas chinas se han convertido en líderes globales en la generación de energía eólica y solar: producen más del 70% de los paneles solares fotovoltaicos y un tercio de las turbinas eólicas del mundo, al tiempo que lideran la elaboración de baterías de ion-litio y vehículos eléctricos, y controlan la producción de muchas de las materias primas que son cruciales para las cadenas de suministro de tecnologías asociadas a la transición energética (Hook y Sanderson 2021).

La RSV comparte objetivos con la RSD; las empresas chinas vinculadas a la transición energética exportan sus tecnologías avanzadas, mediante inversiones y venta de los productos y servicios que fabrican, a los países en desarrollo. La provisión de inversiones y financiamiento de China en proyectos de energías renovables en Sudamérica se está expandiendo rápidamente y ha impulsado una mayor presencia de empresas chinas en el sector durante la última década, en especial en Argentina, Brasil y Chile. Esta presencia se ha materializado en países que integran la IFyR, como Chile, pero también en aquellos que no la conforman, como Brasil, o que, al momento de concretar algunos proyectos, aún no eran parte, como Argentina (Gonzalez Jauregui 2021a; Gelvez y Gonzalez Jauregui 2022). Incluso cuando los actores chinos no son los principales inversores o proveedores de financiamiento, muchos proyectos que se desarrollan en estos países dependen del despliegue de tecnologías chinas, como turbinas eólicas, celdas y módulos fotovoltaicos, entre otros. El aumento de la presencia de China en los mercados energéticos de la región es un claro desafío para Estados Unidos. Entre 2000 y 2020, el BDC y el Exim Bank otorgaron financiamiento por más de 49 mil millones de dólares en proyectos energéticos en América Latina; más del 15% se destinó a energías renovables convencionales y no convencionales en países sudamericanos (Boston University Global Development Policy Center 2023).

La presencia económica de actores chinos en Sudamérica está reconfigurando el mapa de incentivos que no hace mucho tiempo estaban monopolizados por el sistema de “palos y zanahorias” que ofrecía Estados Unidos. Los actores chinos funcionan como transformadores de la geografía de la subregión, a través de la provisión de inversiones y financiamiento a proyectos de infraestructura energética y de logística y transporte. Estos actores también operan como pioneros en la creación de una nueva geografía con tecnologías de vanguardia aplicadas a proyectos digitales y de energías renovables.

Las implicaciones de la presencia china para las dinámicas de cooperación intrarregional en Sudamérica

La presencia de múltiples actores chinos está transformando la geografía de Sudamérica y las dinámicas de cooperación intrarregional. Esos actores están modificando el paisaje de la subregión en una amplia gama de sectores que incluyen energías renovables y no renovables, e infraestructura de logística y transporte, así como instalaciones digitales. Desde nuevos puertos, ferrocarriles y carreteras, hasta plantas hidroeléctricas, solares y eólicas, redes de transmisión eléctrica, centros de datos y tecnologías de vigilancia, los actores chinos están operando como “creadores de geografía”, rediseñando territorios y estableciendo conexiones donde antes no había.

Para algunos autores, la presencia económica de China en la subregión está principalmente motivada por intereses pragmáticos, basados en relaciones económicas y comerciales antes que en la injerencia en aspectos políticos internos (Legler, Turzi y Tzili-Apango 2018,

2020; Gonzalez Jauregui y Tussie 2022). Desde algunas perspectivas, se argumenta que las prioridades económicas y la necesidad de diversificar los proveedores de recursos explican por qué China impulsó la creación del Foro China-CELAC, pero también por qué se convirtió en miembro de algunas instituciones regionales y, posteriormente, estableció un mecanismo de diálogo con el MERCOSUR, y mecanismos de cooperación con la CAN y la Alianza del Pacífico, entre otros (Creutzfeldt 2016). Otros autores sostienen que la presencia china en Sudamérica en el marco de la IFyR responde al propósito de impulsar la denominada “globalización con características chinas” o un nuevo tipo de globalización (Crivelli Minutti y Lo Brutto 2018; Ramón-Berjano 2019; Bogado Bordazar y Margueliche 2022; Vadell 2022).

Los países sudamericanos han buscado fortalecer los vínculos económicos con China, pero a través de enfoques diversos, fragmentados e, incluso, contrapuestos, debido a prioridades y preferencias económicas disímiles, así como a diferentes estrategias de inserción internacional (Gonzalez Jauregui 2021b). Los países de la subregión no han diseñado una agenda conjunta hacia China; no ha habido una respuesta consensuada que replique, por ejemplo, los documentos de política de China para América Latina de 2008 y 2016 (Bernal-Meza 2016; Creutzfeldt 2016; Fornés y Méndez 2018; Ramón-Berjano 2019). En la primera década de los años 2000 se registró cierto consenso en aspectos específicos. En línea con el auge del llamado regionalismo “posthegemónico” (Riggirozzi y Tussie 2012), hubo signos de sinergia entre Argentina y Brasil sobre la amenaza que representaba para sus industrias la penetración acelerada de las importaciones chinas (Gonzalez Jauregui 2021b). Sin embargo, esos consensos respondieron a nichos particulares, y no a una mirada consensuada desde Sudamérica.

En la actualidad, los países de la subregión puján por la atracción de inversiones y financiamiento chinos, y lo hacen privilegiando intereses nacionales antes que en sintonía subregional. Este accionar es visible en la intención de Uruguay de lograr un TLC con China, o en la reciente concreción del TLC entre Ecuador y China –que deberá ser aprobado por la Corte Constitucional y la Asamblea Nacional. En el caso de Argentina, se ha unido a la IFyR y al BAI para diversificar las fuentes de inversión, y ha expresado su apoyo a la IDG en los acuerdos recientes. Sin embargo, en paralelo, Argentina está recibiendo presiones del gobierno estadounidense para impedir el avance de ciertos proyectos que contarían con la participación de empresas chinas y/o el financiamiento de bancos chinos, por ejemplo, la red 5G o la cuarta central nuclear. Con el mismo objetivo, distintos funcionarios estadounidenses han visitado varios países sudamericanos cuestionando la presencia china.

La creciente rivalidad estratégica entre China y Estados Unidos impulsa a los países sudamericanos a pivotar entre ambas potencias (Actis y Creus 2020). En ese contexto, surgen recomendaciones de no alineamiento activo (Fortín, Heine y Ominami 2021), equidistancia (Tokatlán 2021), o de un compromiso selectivo (Battaleme 2022). Sin embargo, se carece de una respuesta post hegemónica concertada. A medida que la presencia china se profundiza en los países sudamericanos, su protagonismo es visto con recelo en una subregión que EE.UU. considera estratégica. Durante décadas, el regionalismo se había construido sobre la base de la

hegemonía estadounidense, o bien para resistirla. La presencia de China reconfigura los intereses e incentivos, a la vez que induce a cada país sudamericano a pujar por ser el mejor postor para el destino de las inversiones y los préstamos chinos (Tussie 2019). Mediante la creación de geografía, la presencia china se abre espacio e impulsa transiciones intrarregionales brindando acceso a proyectos de infraestructura que promueven las redes comerciales, al igual que conectan a los países de la subregión internamente y hacia el exterior. Sin embargo, esto ocurre en ausencia de una construcción institucional sudamericana que consensue estrategias sobre cómo vincularse con China, por ejemplo, pautando requisitos comunes de participación de empresas locales y exigencias de intercambios en materia tecnológica.

Conclusión

La consolidación de la presencia china en Sudamérica contribuye a la reconfiguración de las dinámicas de cooperación intrarregional. Desde el prisma de la Economía Política Internacional, hemos analizado cómo, a través de múltiples modalidades de acercamiento, se ha construido y consolidado una presencia económica que involucra a una diversidad de actores y cubre una amplia gama de aspectos, intereses y sectores. A partir del estudio del caso específico de los proyectos de infraestructura, se pone en evidencia cómo los actores chinos están creando y reconfigurando la geografía de la subregión, proveyendo inversiones y financiamiento en infraestructura energética, de logística y transporte. Al mismo tiempo, están creando geografía mediante el aprovisionamiento de tecnologías de vanguardia aplicadas a proyectos digitales y de energías renovables.

Como anticipamos al inicio del artículo, la presencia de actores chinos en los países sudamericanos se materializa en el marco de la IFyR, pero también más allá de ella, en términos temporales y físicos. Los actores chinos se han involucrado en distintos sectores, antes y luego de la invitación a que los países de América Latina se integren a la Iniciativa. Dicho involucramiento se evidencia, incluso, en países que no conforman la IFyR. Por lo tanto, no se detectan grandes transiciones antes y después de la inclusión de América Latina a la IFyR, sino más bien adaptación de los actores chinos a los nuevos contextos en los planos domésticos, subregional y global.

La presencia china en Sudamérica se basa en intereses pragmáticos que, más recientemente, se ha orientado a sectores estratégicos. América Latina es uno de los campos de batalla donde se libra la disputa global entre China y Estados Unidos. Este contexto genera un conjunto de intereses y preferencias novedoso que, a su vez, pone en jaque el *statu quo* latinoamericano, en general, y el sudamericano, en particular. Los actores chinos han consolidado una presencia activa en sectores donde Estados Unidos está rezagado, por ejemplo, infraestructura digital, energética y de transporte. En tiempos de hegemonía de otras potencias, la creación de geografía operó como base para expandir las redes comerciales y el acceso a mercados. Ahora, la construcción de geografía ocurre a partir de la inversión y el financiamiento de proyectos

por parte de actores chinos que no sólo amplían las redes comerciales, sino impulsan la conectividad hacia el interior y exterior de la subregión.

La creciente presencia china y las presiones que Estados Unidos está ejerciendo como respuesta dan cuenta de un escenario sudamericano en proceso de transición. Los países de la subregión han reaccionado, a menudo, de forma unilateral, divergente y atraídos por la demanda. En muchos casos, deben pivotear con las presiones de EE.UU. No se ha configurado una estrategia subregional, sino respuestas coyunturales, y se ha generado más deconstrucción que construcción. Los países compiten por atraer a los inversores chinos, en contraste con lo que ocurría en el marco de la integración comercial delineada por Estados Unidos.

La hegemonía de Estados Unidos, que había configurado la inserción de América Latina y las relaciones intrarregionales en el siglo XX, se ve impugnada por la presencia china. Estas dinámicas no sólo afectan la manera en que los países responden a esas transiciones, sino que empujan a cambiar la forma en que solíamos conceptualizar y analizar el regionalismo. Nos desafían a pensar cómo reconstruir ese concepto para hacer frente a los cambios en curso a raíz de la presencia china, por un lado, y de los esfuerzos de Estados Unidos por impugnarla, por el otro. Todavía está por verse cómo las dinámicas de cooperación intrarregionales responden a un escenario de transición signado por la creación de geografía que impulsa a los actores chinos a expandir su presencia. Hasta ahora, las respuestas de los países sudamericanos han carecido de una visión consensuada que contenga una agenda propia y abogue por impulsar economías con valor agregado, la participación de empresas locales en los proyectos, e intercambios en materia tecnológica. La agenda pendiente recae en nosotros.

Bibliografía

- Acharya, Amitav. 2009. "Regional Worlds in a Post-hegemonic Era". *Cahiers de Spirit/Spirit Working Papers* 1: 1-13. <https://bit.ly/445EO0J>
- Actis, Esteban, y Nicolás Creus. 2020. *La disputa por el poder global: China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Albright, Zarah, Rebecca Ray y Yudong Liu. 2022. "China-Latin America and the Caribbean", bit.ly/3AxZqBd
- Battaleme, Juan. 2022. "¿Atrapados sin salida? El compromiso selectivo como alternativa de política exterior para un país periférico". *Revista Política Austral* 1(1): 33-52. doi.org/10.26422/RPA.2022.0101.bat
- Bernal-Meza, Raúl. 2016. "China and Latin America Relations: The Win-Win Rhetoric", bit.ly/41TVm9U
- Bogado Bordazar, Laura, y Juan Margueliche. 2022. "Infraestructura latinoamericana e inversión china. Una cadena de cooperación mutua en la nueva alternativa de globalización". En *China y el Nuevo Mapa del Poder Mundial*, editado por Gabriel Merino, Lourdes Regueiro Bello y Wagner Iglecias, 193-219. Buenos Aires: CLACSO.

- Boston University Global Development Policy Center. 2023. *China's Global Energy Finance Database*. Boston: Boston University.
- Creutzfeldt, Benjamin. 2016. "One Actor, Many Agents: China's Latin America Policy in Theory and Practice". En *The Political Economy of China-Latin America Relations in the New Millennium: Brave New World*, editado por Margaret Myers y Carol Wise, 28-47. Nueva York: Routledge.
- Crivelli Minutti, Eduardo, y Giuseppe Lo Brutto. 2018. "La cooperación de China en América Latina: 'Hacia una nueva Economía Estructural?'. *Revista Carta Internacional* 13(2): 123-146. doi.org/10.21530/ci.v13n2.2018.806
- Eder, Thomas, Rebecca Arcesati y Jacob Mardell. 2019. Networking the "Belt and Road". *Merics*, 27 de febrero. <https://bit.ly/3n9UkIp>
- Fornés, Gastón, y Álvaro Méndez. 2018. *The China-Latin America Axis: Emerging Markets and their Role in an Increasingly Globalized World*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Fortín, Carlos, Jorge Heine y Carlos Ominami. 2021. "Introducción". En *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*, editado por Carlos Fortín, Jorge Heine y Carlos Ominami, 17-36. Santiago de Chile: Catalonia Libros.
- Gelvez, Tatiana, y Juliana Gonzalez Jauregui. 2022. "Chinese Overseas Finance in Renewables in Argentina and Brazil: Implications for Energy Transition". *Journal of Current Chinese Affairs* 51(1): 137-164. doi.org/10.1177/18681026221094852
- Gonzalez Jauregui, Juliana. 2021a. "How Argentina Pushed Chinese Investors to Help Revitalize Its Energy Grid". *Carnegie Endowment for International Peace*, 20 de febrero. <https://bit.ly/3NfTh4b>
- Gonzalez Jauregui, Juliana. 2021b. "China en América Latina: la estrategia regional pendiente". En *El Estado de las Negociaciones Comerciales Internacionales: Dossier especial. A 30 años del Tratado de Asunción: presente y futuro del Mercosur*, editado por Magdalena Bas Vilizzio y Julieta Zelicovich, 36-38. Rosario: UNR/GENCI. bit.ly/3HIBapI
- Gonzalez Jauregui, Juliana, y Diana Tussie. 2022. "China's BRI Extension to South America: Challenges and Opportunities for the Regional Order in the Post-pandemic". En *Regional and International Cooperation in South America after COVID: Challenges and Opportunities Post-Pandemic*, editado por Melisa Deciancio y Cintia Quiliconi, 43-62. Nueva York: Routledge.
- Hook, Leslie, y Henry Sanderson. 2021. "How the race for renewable energy is reshaping global politics". *Financial Times*, 4 de febrero. <https://bit.ly/3NjH3aR>
- Jenkins, Rhys. 2022. "China's Belt and Road Initiative in Latin America: What has Changed?". *Journal of Current Chinese Affairs* 51(1): 13-39. doi.org/10.1177/18681026211047871
- Krugman, Paul. 1992. *Geography and Trade*. Cambridge: MIT Press.
- Laufer, Rubén. 2020. "El proyecto chino "La Franja y la Ruta" y América Latina: ¿otro Norte para el Sur?". *Revista Interdisciplinaria de Estudios Sociales* 20(7): 9-52. <https://bit.ly/41HkKAr>

- Legler, Thomas, Mariano Turzi y Eduardo Tzili-Apango. 2018. "China y la Búsqueda de la Gobernanza Regional Autónoma en América Latina". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 119: 245-264. <https://bit.ly/3W19oFp>
- Legler, Thomas, Mariano Turzi y Eduardo Tzili-Apango. 2020. "Advancing Autonomy? Chinese Influence on Regional Governance in Latin America". En *China and Latin American Relations in the XXI Century: The Dual Complexities of Opportunities and Challenges*, editado por Raúl Bernal-Meza y Li Xing, 27-48. Cham: Palgrave Macmillan.
- Morgenfeld, Leandro. 2018. "Nuestra América frente a la reactualización de la Doctrina Monroe". En *Estados Unidos contra el mundo. Trump y la nueva geopolítica*, editado por Casandra Castorena Sánchez, Marco Gandásegui Jr. y Leandro Morgenfeld, 217-236. Buenos Aires: CLACSO.
- Myers, Margaret, y Ricardo Barrios. 2021. "How China Ranks Its Partners in LAC". *The Dialogue*, 3 de febrero. <https://bit.ly/3LhpTbc>
- Myers, Margaret, y Rebecca Ray. 2023. "At a Crossroads: Chinese Development Finance to Latin America and The Caribbean, 2022", bit.ly/3Vc0i85
- Nolte, Detleff, y Brigitte Weiffen. 2021. "Introduction: Regionalism Under Stress". En *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective*, editado por Detleff Nolte y Brigitte Weiffen, 1-12. Londres: Routledge.
- Paikin, Damián, y Federico Dulcich. 2017. "El sexto socio del MERCOSUR: un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 6(12): 395-414. doi.org/10.18294/rppp.2017.1514
- Parra Pérez, Águeda. 2020. "La ruta de la seda digital: la gran globalización china", bit.ly/3NmG2Ph
- Quiliconi, Cintia. 2013. "Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negación mutua?". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 102-103: 147-168. <https://bit.ly/44cAFsa>
- Ramón-Berjano, Carola. 2019. "Globalización con 'Características Chinas'. El Creciente Rol de China en América Latina y el Caribe y sus Principales Desafíos". *Pensamiento Propio* 24(49-50): 31-52. <https://bit.ly/3LYevRR>
- Rapoport, Mario, y María Cecilia Míguez. 2015. "Desafíos y ejes para una inserción internacional autónoma de Argentina y América del Sur en el escenario mundial". En *Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*, editado por José Briceño Ruiz y Alejandro Simonoff, 143-162. Buenos Aires: Biblos.
- Riggirozzi, Pia, y Diana Tussie. 2012. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Londres: Springer.
- Sanahuja, José. 2012. "Post-liberal regionalism in South America: The case of UNASUR", bit.ly/43bm52C
- Tokatlián, Juan. 2021. "Estados Unidos y América Latina: por una diplomacia de equidistancia". En *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para un nuevo siglo*,

- editado por Carlos Fortín, Jorge Heine y Carlos Ominami, 61-82. Santiago de Chile: Catalonia Libros.
- Tussie, Diana. 2019. “La reconfiguración global: su capítulo en vivo para América Latina”. En *América Latina frente a la reconfiguración global*, editado por Josette Altmann Borbón, 107-119. San José: FLACSO.
- Vadell, Javier. 2022. “China y el Poder Blando Relacional: El Caso del Fórum China-CELAC”. En *China y el Nuevo Mapa del Poder Mundial*, editado por Gabriel Merino, Lourdes Regueiro Bello y Wagner Iglecias, 167-191. Buenos Aires: CLACSO.
- Yin, Robert. 1994. *Investigación sobre estudio de casos. Diseño y métodos*. Londres: SAGE Publications.

Representaciones de China entre estudiantes chilenos de posgrado en negocios (2018-2022)

China's representations among Chilean graduate business students (2018-2022)

Claudia Labarca¹ y María Montt-Strabucchi²

Recibido: 5 de febrero de 2023

Aceptado: 11 de abril de 2023

Publicado: 31 de mayo de 2023

Resumen

Este artículo explora las formas en las que se representa a China en Chile a través de un caso de estudio: 71 estudiantes de un posgrado en negocios, entre 2018 y 2022. A partir de una adaptación de la metodología DAST, se les pidió a los participantes que dibujaran China, sin más instrucciones, lo que permitió identificar las principales representaciones sobre ese país de estudiantes chilenos de un posgrado en negocios. Los resultados muestran que los estudiantes representan a China desde dimensiones históricas tradicionales. Pese al creciente y más amplio intercambio económico entre ambos países, prevalecen las ideas esencialistas de China como *otro*, formuladas desde una dimensión de mercado.

Palabras clave: Chile; China; DAST; relaciones bilaterales; representaciones

Abstract

This article explores the ways in which China is perceived in Chile through an analysis of representations about that country in a case study: 71 graduate business students, between 2018 and 2022. Based on an adaptation of the DAST methodology, participants were asked to draw China, without further instructions, which allowed identifying the main representations of China of the top-ranked business graduate students. The results show that China is represented in ways that remain anchored in traditional historical representations. Despite the growing and broader economic exchange between the two countries, essentialist ideas of China as *another* and as a market prevail.

Keywords: bilateral relations; Chile; China; DAST; representations

1 Núcleo Milenio Impactos de China en América Latina y el Caribe, y Pontificia Universidad Católica de Chile, orcid.org/0000-0002-7788-4516

2 Núcleo Milenio Impactos de China en América Latina y el Caribe, y Pontificia Universidad Católica de Chile, orcid.org/0000-0003-0354-919X

Introducción

En 2006, la República Popular China (RPC) firmó el primer tratado de libre comercio (TLC) con un país latinoamericano, Chile. Desde entonces, la inversión y la actividad comercial entre ambas naciones se han disparado. Entre 2006 y 2018 el comercio se ha incrementado 345,9% (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales 2019). Como se ha documentado en trabajos anteriores (Labarca 2015), esto desencadenó una “fiebre” por China, en la que los chilenos en general y específicamente los empresarios han reducido la idea de China al concepto de mercado, lo que ha opacado representaciones más complejas, al menos dentro de grupos específicos.

La literatura sobre las representaciones acerca de China y sus habitantes, en América Latina, se ha centrado mayoritariamente en si el país asiático es visto como una influencia negativa o positiva para la región, lo que inserta este análisis en un contexto geopolítico más amplio (Santiso 2007; Blázquez-Lidoy, Rodríguez y Santiso 2007; Armony y Velásquez 2015; Chan 2020), o en cómo los migrantes chinos son percibidos como un *otro* o externo a la comunidad nacional, típicamente representados como unidimensional e incomprensible (Montt Strabucchi y Chan 2020; González 2017).

Sin embargo, un número menor de trabajos se ha focalizado en cómo los empresarios o las personas vinculadas a la inversión y el comercio latinoamericanos entienden y construyen tanto a China –en términos globales– como a los chinos –desde una perspectiva individual–. Exploran sus atributos más destacados para entender cómo se configura el otro y, a partir de ahí, cómo se producen las interacciones empresariales. Al igual que en el caso de Chile, la relación entre China y la región se ha enmarcado en interacciones de corte económico, dejando en segundo plano la prominencia de relaciones ideológicas (Labarca 2013; 2015). Por ello, la forma en la que se configuran las interacciones económicas entre los actores sigue siendo fundamental.

Este artículo se basa en algunas nociones tomadas del *Draw-a-scientist Test* (DAST), una metodología diseñada para investigar la manera en que los estudiantes representan a los científicos (Chambers 1983). El objetivo es identificar las principales representaciones sobre China que tienen los estudiantes de un posgrado en negocios en Chile, como primer paso exploratorio para investigar la construcción de la alteridad u otredad, elemento relevante para la gestión intercultural. Entendemos la representación desde su dimensión simbólica (tomando elementos de Pitkin 1967), esto es, cuando esa representación tiene el poder de evocar sentimientos o actitudes y el símbolo reflejado en un discurso, logo, o imagen permite entender cómo el objeto de análisis es observado por aquellos que lo representan. Desde tal perspectiva, la representación es analizada en su dimensión simbólica o en su significado.

Dado que estos estudiantes tienen un interés particular en los negocios y ocupaciones similares, y que estos y la economía en Chile reciben una fuerte influencia del rol de China, este artículo pretende arrojar luz sobre la forma en la que las representaciones concebidas desde la alteridad (a través de la figura del país asiático, en este caso) pueden persistir, incluso

cuando existe un creciente conocimiento mutuo y una relación económica, política y cultural cada vez mayor.

Con esa finalidad, se realiza un estudio durante cinco años consecutivos (cohortes 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022), en el que se pide a estudiantes chilenos de un posgrado en negocios, impartido en una universidad de primer nivel, que dibujaran a China, sin entregarles mayores instrucciones, de acuerdo con lo establecido por la metodología original de Chambers (1983). Se encontró que, a pesar de la creciente interacción entre ambos países y de un discurso común de amistad, compartido tanto por instituciones gubernamentales como por otros actores privados (Labarca y Montt Strabucchi 2019), siguen presentes ciertos atributos específicos asociados con ese país.

Este caso ilustra que la alteridad persiste dentro de las relaciones chino-latinoamericanas, pues muestra cómo Chile, que tiene gran interacción económica con China, mantiene aún representaciones esencialistas a la hora de referirse a esa nación. El artículo busca contribuir al estudio de las formas en las que la otredad puede estar en el centro de la comprensión de un “otro”. Para ello, explora la manera en la que, dentro del caso de estudio, se representa a China. Mediante la identificación de las realidades y percepciones destacadas de la alteridad presentes en dichas representaciones, la investigación arroja luz sobre cuáles son los aspectos a centrar para promover un intercambio más ético e inclusivo en diferentes ámbitos, incluidos los negocios y la gestión intercultural.

El artículo se estructura de la siguiente forma: primero, se revisa la bibliografía disponible y se analiza el estudio de caso. Posteriormente, se explica la metodología y la manera en la que la investigación se realizó. Luego, se muestran los resultados y se profundiza en la discusión. Por último, se presentan las conclusiones y las limitaciones del estudio, y se sugieren futuras líneas de investigación.

Contexto y teoría

La alteridad en un contexto intercultural: el caso de China

La alteridad reside en el punto de vista y los discursos asociados con quién es otro en diferentes contextos culturales, y el planteamiento dominante es el que define quién es otro (y quién no). La idea de otredad se entiende aquí como algo que ocurre en el encuentro (no hay diferencia esencial) y que no está ligado a quién se considera otro. Tomando como base a Ahmed (2000), el “extraño” lo es porque lo define así un “nosotros”. Ello permite fijar a ese extraño siempre como otro, en el contexto de relaciones más amplias de poder y de desigualdad. La otredad es un concepto útil para comprender la dinámica de los encuentros, incluidos aquellos de negocio y gestión. La noción de alteridad resulta compleja, pero asume la existencia de un otro que puede considerarse una entidad separada, susceptible de ser poseída, que causa fascinación o repugnancia, y permite un discurso sobre sí en donde, en

última instancia, la agencia sobre quién domina la relación sigue estando en un “nosotros” contingente.

Desde esta perspectiva, la alteridad, entendida como algo móvil y cambiante, debe abordarse en diferentes contextos para comprender el modo en el que se despliega y puede gestionarse. Dentro de la gestión intercultural, la otredad se ve fuertemente influida por la cultura de las distintas contrapartes –países, instituciones, empresas o individuos– implicadas en las diferentes interacciones. No obstante, aunque la cultura y el intercambio entre personas son fundamentales, en muchas ocasiones se omiten o se les resta importancia (Zingales, Sapienza y Guiso 2008), sin considerar que pueden ser un activo o un pasivo (Stahl y Tung 2015).

En su estudio sobre los países europeos, Zingales, Sapienza y Guiso (2008) descubren que “las relaciones culturales afectan a la confianza y son un importante factor omitido en el comercio y en las inversiones internacionales” (Zingales, Sapienza y Guiso 2008, 3). Esto, argumentan, parece tener efectos de importancia económica en el comercio, las inversiones de cartera y las inversiones extranjeras directas. Señalan que el efecto de la cultura podría ser, incluso, mayor en el comercio mundial. En la ejecución de fusiones y adquisiciones, según Forbes, todo gira en torno a las personas (Yehiav 2021).

Zhigang y Fan (2021) sostienen que las fusiones y adquisiciones transfronterizas (CM&A, por su abreviación en inglés) se ven afectadas por las características culturales de los países que acogen a las empresas chinas. Utilizando un modelo de regresión logística sobre un conjunto de datos de 2 722 muestras de CM&A chinas, entre 1997 y 2017, los autores plantean que la tolerancia y la confianza son dos vectores culturales directamente relacionados con el riesgo de CM&A (Zhigang y Fan 2021). Sin embargo, cabe señalar que las diferencias culturales también pueden ser un activo y no solo un pasivo (Stahl y Tung 2015). Por ello, la cultura debe tenerse en cuenta en los intercambios económicos y empresariales, sobre todo en el caso de estudio, donde existen evidentes distancias culturales (Labarca 2015). En efecto, las principales prioridades de los clientes chinos de Ernst & Young en Chile en 2021 eran, además de la fiscalidad, la normativa y la auditoría, la importancia de la integración cultural y la adaptación mutua (Shen 2021). Esto se sustenta en la idea de que las culturas difieren, elemento fundamental para el éxito del intercambio económico.

Dado que la cultura puede ser tanto un activo como un pasivo, es necesario comprender que el concepto de distancia cultural ha sido objeto de escrutinio. En su lugar, se destaca el contexto del país de origen y del de acogida (Harzing y Pudelko 2016), o cómo la complejidad de las diferencias culturales afecta a los negocios y a las fusiones y adquisiciones (Teerikangas y Very 2006).

Centrarse en la alteridad permite explorar las formas en las que las personas, o grupos de personas, imaginan y representan a los demás (se asume así un nosotros en que el otro se convierte en extraño) y, por lo tanto, permite relevar las ideas presentes durante un encuentro. Los estereotipos están en el centro de la otredad: a través de ellos, se subraya la alteridad de los demás, y se otorga poder a quienes crean y perpetúan el estereotipo. De este modo, se puede desalentar la comunicación o moldearla de forma limitante (Ruble y Zhang 2013).

Tener consciencia sobre las ideas preconcebidas del otro permite una comprensión más profunda de cómo acercarse y qué podría ser necesario para tener una interacción más exitosa.

En la actualidad, la alteridad se desarrolla y experimenta en un contexto marcado por una fuerte interconexión y una comunicación casi inmediata, en el que las fronteras y las definiciones se hacen más fluidas; asimismo, la globalización ha contribuido a desarrollar lazos económicos y culturales. Este contexto también está altamente influido por el crecimiento del compromiso económico y político de China a escala internacional, así como por las representaciones históricas de ese país. Los estereotipos de los chinos y las ideas sobre lo que es propio de ellos (*Chineseness* o “chinidad”) son temas muy estudiados. Sin embargo, hasta donde se sabe, no existe ningún estudio previo que se centre en las nociones de la otredad de China en estudiantes de un posgrado en negocios en varias cohortes.

Los estudios sobre la alteridad de China y la “chinidad” se han desarrollado con fuerza en las últimas décadas, con un gran impulso desde los años 2000. En el ámbito de los negocios, en los noventa se multiplicaron las publicaciones sobre la forma de hacer negocios con China, que reforzaron las nociones de diferencia esencialista y otredad. Respecto de las interacciones empresariales, publicaciones, en gran parte norteamericanas, se centran en cómo hacer negocios en China (Chen 2001; Fang 1999; Pye 1992; Clissold 2004). La mayoría de ellas contraponen China a Occidente, y ofrecen consejos sobre cómo relacionarse con “ellos”. De ese modo, perpetúan la noción del otro como diferente, inmanente, y culturalmente distante.

Las ideas y representaciones actuales de China a nivel mundial están subrayadas por la idea del ascenso de ese país en las últimas cuatro décadas, factor que altera los equilibrios de poder a nivel mundial (Shiffrin 2018). Ello implica que la mayoría de los países se encuentran divididos entre Washington y Pekín (Bisley 2018), o a favor o en contra de China (Lee 2017). De hecho, el progreso de China ha reconfigurado el orden mundial y el rol de los países dentro de este (Paltiel 2018), además de repercutir en las naciones y sus habitantes a nivel local (DeHart 2021). Ien Ang (2020, 1388) muestra que el adelanto del país asiático implica “la inserción de ‘China’ en la experiencia local, moldeando y dirigiendo intereses, aspiraciones y ansiedades. En este sentido, China ya no puede mantenerse a raya como un ‘otro’ distante”.

En este contexto, la otredad se convierte en un elemento central de la relación entre China y la mayor parte del mundo, debido a los discursos orientalistas vinculados con el colonialismo y las perspectivas racistas sobre ese país que pueden, en su mayoría, remontarse al siglo XIX, e influyen en sus representaciones a escala global. Por ejemplo, en la literatura, el cine y la televisión de Occidente, las representaciones de este país y sus nacionales están vinculadas con el colonialismo histórico en Asia, donde la potencia dominante es Occidente. Los estereotipos de lo chino en Estados Unidos incluyen nociones de inteligentes y trabajadores, tímidos, con mal inglés o no asimilados, agradables y simpáticos. También abarcan las ideas de olvidadizos o molestos, o discursos que muestran a un Occidente superior y moderno, frente a una China atrasada (Ruble y Zhang 2013; Yan y Meinhof 2018). Estos

tropos están unidos a la idea del “otro”. Por tanto, la alteridad arroja luz sobre los elementos presentes en la relación con China.

En el caso de América Latina, aunque también se pueden encontrar representaciones más complejas, muchas de ellas consideran al país como hegemónico y unitario. Por ejemplo, un análisis bibliométrico dirigido por Gil-Barragan, Aguilera-Castillo y Suárez Galeano (2020) mostró que la mayoría de los estudios sobre las relaciones económicas y políticas chino-latinoamericanas se centró, inicialmente, en las relaciones económicas bilaterales. Posteriormente, el foco estuvo en un potencial efecto negativo de la relación económica, incluyendo una reprimarización de la economía latinoamericana, la pérdida de cuota de mercado en China y las crecientes presiones competitivas en el sector manufacturero. Una tercera etapa estuvo marcada por la inclusión de otras dimensiones: las consecuencias de la relación entre China y América Latina en el orden mundial y la inversión de China en América Latina como herramienta política (Gil-Barragan, Aguilera-Castillo y Suárez Galeano 2020).

Los estereotipos de China en América Latina se construyen basados en aquellos existentes en Occidente. Por ejemplo, es común encontrar en los medios de comunicación o en las redes sociales comentarios sobre el conocimiento limitado de otros idiomas o el *lambdacismo*. Muchos de estos estereotipos también se encuentran en Chile (Montt Strabucchi, Chan y Ríos 2022), a pesar de la intensa relación económica.

China en Chile

Las relaciones sino-chilenas están marcadas por la prevalencia de un discurso no ideológico y centrado en la economía (Labarca 2013, 2015). Esto se alinea con el desarrollo del interés comercial chileno en la República Popular China (RPC) (Labarca 2013) –desde 2006, se ha potenciado el comercio con ese país – y con la reconfiguración, por parte de la RPC, de su identidad en torno a su figura de mercado en las primeras décadas de los 2000 (Labarca 2013). En los planteamientos de los actores chinos y chilenos, los discursos institucionales económicos, políticos y culturales articulados en la relación bilateral han formado y legitimado la relación entre ambos países (Labarca y Montt Strabucchi 2019).

China es el principal socio económico de Chile, y la inversión extranjera directa (IED) proveniente de la RPC crece rápidamente, mientras se diversifican, de forma gradual, las áreas de inversión (Borquez 2020; Serrano Moreno, Pérez Ceballos y De Abreu Negrón 2021; Urdinez 2021). El país asiático se ha convertido en un actor central para la economía chilena, así como para su política. La relación está marcada por el ascenso del primero (Ray y Gallagher 2016; Wise 2020), que ha cambiado su rol y su presencia en América Latina (DeHart 2021). No obstante, los estereotipos tradicionales permanecen más allá del crecimiento exponencial del intercambio, y China prevalece como “otro”, noción que entiende el país dentro de un conjunto específico de características que puede dificultar las relaciones comerciales (Labarca y Ampuero 2021). En la última década, esto ha ido acompañado de un crecimiento de la inversión directa china en el país. Solo a partir de 2010 se desarrolló una

estructura más organizada con el objetivo de atraer capital chino, con un salto en términos de IED en 2016.

Desde el punto de vista discursivo, la relación se ha centrado en un ámbito no ideológico y económico. Uno de estos discursos es el de las “cuatro primerías”, que se construye en torno a hechos históricos reales: Chile, primer país sudamericano en establecer relaciones diplomáticas con la RPC (1970); Chile, primer país latinoamericano que apoyó el ingreso de la RPC a la Organización Mundial del Comercio (1999); Chile, primer país latinoamericano en reconocer a la RPC como economía de mercado (2004); y Chile, primer país no asiático en firmar un TLC con la RPC (2005) (Labarca y Montt Strabucchi 2019). Tal argumento persiste en la mayoría de las actividades diplomáticas oficiales, así como en la interacción con empresas públicas y privadas, lo que destaca a Chile como líder regional en relación con la RPC.

Lo anterior se acompaña de discursos que entienden a Chile como plataforma de China en América Latina y a China como mercado y, cooperación cultural. Chile ha profundizado su relación con la RPC, al firmar acuerdos de cooperación en torno a la iniciativa *Belt and Road* (一帶一路), una política que actualiza y replantea políticas anteriores de la RPC en América Latina (Serrano Moreno, Telias y Urdinez 2021).

Para el caso de las representaciones de China en Chile, investigaciones previas han señalado su carácter dual. Estudios anteriores (Pavličević 2018) explican que en el país sudamericano es posible encontrar un discurso donde China representa oportunidad y amenaza (Montt Strabucchi, Chan y Ríos 2022; Labarca, Montt Strabucchi y Bachmann 2023), nociones vinculadas al ascenso de la nación asiática como tropo narrativo fundamental (Ang 2020). En términos de marca país, el proceso de *branding* y las imágenes de marca de las dos naciones están íntimamente ligados. Ello “contribuye a reproducir identidades relacionales entre ambos países, centradas en una dicotomía Occidental/Oriental” (Montt Strabucchi, Chan y Ríos 2022, 152). No obstante, el intercambio económico, es difícil encontrar en Chile conceptualizaciones y articulaciones conscientes de las complejidades de China, tal es también el caso de otras naciones a nivel global (Bisley 2018, 392). Muchas narrativas sobre la relación entre ambos países se construyen sobre discursos orientalistas: China ha sido un “otro” por mucho tiempo en este y otros lugares.

En Chile,

los cambios en la economía política global más amplia, que han dado lugar a imágenes más positivas y recientes de China como ‘moderna’ y ‘global’, [también muestran cómo] persisten obstinadamente los estereotipos sobre los chinos como una población asociada con la falta de higiene, la enfermedad, el vicio moral, la actividad económica ilícita y la presencia ilegítima. (Montt Strabucchi, Chan y Ríos 2022, 34).

Estas ideas coexisten con aquella que percibe a los chinos como minoría modelo, mientras “coexisten y persisten hoy ambivalencias respecto de la China ‘moderna’ en términos de amenaza para Chile y el ‘mundo’ o de oportunidad y beneficio” (Montt Strabucchi, Chan

y Ríos 2022, 34). Para el caso de estudio, “los chinos’ son en gran medida posicionados e imaginados en Chile como aquellos que son extraños y vulnerables a la expulsión, los discursos interculturales recientes en Chile les han articulado una posibilidad de ser aquellos que solo parecen extraños” (Montt Strabucchi, Chan y Ríos 2022, 26). Sin embargo, más allá de las diferentes comprensiones y representaciones, la otredad aparece como un elemento central en la relación entre Chile y China. Estuvo, por ejemplo, en el centro de las expresiones racistas hacia los chinos durante la pandemia de COVID-19 de 2020 (Chan y Montt Strabucchi 2021).

Respecto del intercambio comercial, es interesante ver cómo los chilenos adoptan una postura relativa sobre China, y se posicionan en contraste con ese país al identificarse con Occidente, aunque también existen visiones alternativas, ya que la alteridad es una noción cambiante y situacional. Un término útil a considerar es lo que se ha descrito como Orientalismo empresarial (Ampuero y Labarca 2017). Este tipo de orientalismo refuerza la otredad al basarse, entre otros aspectos, en las oportunidades comerciales y los valores tradicionales. Al analizar a los actores no estatales con intereses en China, las antiguas narrativas raciales o de la Guerra Fría no prevalecen en el discurso, y estos actúan dentro de un marco orientalista en el que, en cambio, se celebra la cultura del otro (China) “Hay una postura explícita de superioridad entre los empresarios chilenos en sus compromisos con el mercado chino [...] [en donde] la representación de China parece deambular entre tres categorías: economía, cultura y determinismo histórico/racial” (Ampuero y Labarca 2017, 1359).

Aunque en un marco de pensamiento saidiano tradicional Chile no está en posición de ejercer poder, en este caso el desequilibrio de poder se articula mediante un discurso presente en muchas perspectivas chilenas sobre las relaciones entre ambos países. Esto también existe en la forma en la que las empresas de la nación sudamericana se acercan a China en su condición de mercado, al plantear a la cultura como categoría crítica para sus esfuerzos de relaciones públicas, según expresan los ejecutivos empresariales (Labarca y Ampuero 2021).

La otredad de China se entrelaza en el desequilibrio de poder, en el que la alteridad se basa en categorías raciales e identitarias, que presenta a China en calidad de frente distinto de Chile y América Latina (Montt Strabucchi 2017). Si bien esta alteridad puede desencadenarse en momentos específicos, como durante la pandemia por COVID-19 (Chan y Montt Strabucchi 2021), también está presente en la nación sudamericana de manera regular. En este contexto analizamos las representaciones de China que realizan los estudiantes chilenos de un posgrado en negocios en la siguiente sección.

Metodología

Este estudio es de corte exploratorio, se basa en una metodología cualitativa de caso de estudio (Yin 1981; 2003; Stake 1995), bajo el paradigma interpretativo. Como toda investigación de corte cualitativo, no pretende ser generalizable ni contrastable porque, explica Yazan

(2015, 135), “el primer interés de los investigadores cualitativos es comprender el significado o conocimiento construido por las personas. Es exploratorio en tanto aborda un tema que, hasta donde se conoce, no se ha tratado desde esta perspectiva. Se eligió a los estudiantes chilenos de un posgrado en negocios con base en la conceptualización de muestra intencional. Ello implica seleccionar individuos que tengan conocimientos o experiencia sobre el tema para que sirvan a los propósitos de la investigación (Creswell y Plano Clark 2006). Patton (2001) afirma que esto ofrece la posibilidad de acceder a casos ricos en información.

En el presente estudio, el ejercicio de dibujo se realizó al inicio de un curso sobre China, en el cual las investigadoras carecen de conocimientos sobre dicho país o la experiencia específica que acerca de este los alumnos puedan tener. Sin embargo, dado que se trata de un curso optativo (no mandatorio) se infiere, al menos, que los participantes tienen algún grado de interés sobre China. Además, y de acuerdo con Palinkas et. al (2015), es también importante la disponibilidad y la voluntad del sujeto para participar en el estudio.

Se analizaron dibujos de 71 participantes que formaron parte de un programa –dentro de un posgrado en negocios– que buscaba proporcionar a los estudiantes un amplio conocimiento de la China contemporánea e histórica, enmarcado en cómo potenciar las oportunidades comerciales. Los alumnos cursan materias culturales, sociológicas, económicas e históricas con la finalidad de tener herramientas básicas que permitan comprender el mundo chino. El curso conduce eventualmente a un programa de intercambio. Un programa de posgrado en negocios en Chile requiere de un título profesional previo o de un programa universitario mínimo de cuatro años, y un mínimo de tres de experiencia laboral. El coste de un programa puede alcanzar los USD 28 000 (sin posibilidad de becas). Esto implica que el estudiante tipo de la muestra es un profesional acomodado (normalmente entre 25 y 40 años), formado sobre todo como ingeniero o empresario y directivo de alto rango dentro del sector privado. Más del 70 % son varones.

El instrumento aplicado se basa en lo que se conoce como metodología DAST (*Draw-A-Scientist Test*), una herramienta que, pese a sus múltiples versiones, permite identificar la representación de un sujeto (un científico) a través de un dibujo (Vernal-Vilicic y Valderrama-Zenteno 2020; Tan, Jocz y Zhai 2017). Para analizarlo, se entregan esquemas codificados y el codificador marca la presencia o ausencia del atributo (Leavy y Hourigan 2021). No se analizan los dibujos en sí, sino que se clasifican en relación con sus características principales para identificar qué se utiliza cuando se representa a China.

En este artículo se usará una estrategia de codificación abierta, pues constituye el primer estudio de este tipo. A los 71 estudiantes que de forma libre participaron en la muestra durante los años 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022 se les entregó una sola instrucción: dibuje China. Consistentemente, cada año en el que se aplicó el instrumento, los participantes solicitaron más instrucciones. Estas se denegaron y se repitió la misma: dibuje China, siguiendo el procedimiento descrito en Chambers (1983). No se adjuntaron preguntas como en otros estudios DAST (Huang, Huang y Chao Wei 2014). La prueba se realizó siempre al inicio del curso y la aplicó la misma instructora, unode las coautoras.

Si bien se reconoce que el DAST es una herramienta para evaluar las representaciones acerca de los científicos, aquí se utiliza como un instrumento para identificar representaciones de China en Chile, con resultados consistentes a lo largo de los cinco años en que fue testeado. Para ello, se realizó un análisis principalmente interpretativo (Willis, Jost y Nilakanta 2007), basado en el análisis semiótico, entendido como “la ciencia de los signos, que proporciona un conjunto de supuestos y conceptos que permiten el análisis sistemático de los sistemas simbólicos” (Manning y Cullum-Swan 1994, 466). Se basó el análisis en una descripción densa (Geertz 1990), que permite comprender cómo se representa China y, con ello, identificar las imágenes presentes en su discurso, y también normas y significados (Peñamarín 1997).

Symington y Spurling (1990, 75) plantean que si la tarea se interpreta en términos de “producir un dibujo que sea reconocible como un científico [o China, en nuestro ejemplo], es probable que [los encuestados] incluyan cualquier cosa que crean que forma parte del estereotipo público del científico [o China]”. Así reflejarían más el conocimiento de los estereotipos públicos sobre China que cuanto realmente saben sobre aquel país. En este sentido, lo que interesa al estudio no es analizar si la representación es simplista o esencialista, sino cómo son estas representaciones las que están presentes dentro de un grupo de personas con interés en China.

Resultados

A lo largo de los cinco años, el estudio arrojó resultados sorprendentemente similares. En primer lugar, los sujetos dibujan China en su dimensión geográfica, representada como un mapa. En segundo lugar, se conceptualizaba a China con elementos populares tradicionales (es decir, elementos confucianos). Muy lejos de estas categorías, se representaba la China industrial/moderna.

La tabla 1 muestra los resultados codificados:

Tabla 1. Principales representaciones de China

Año	Unidades analizadas	Código 1: China como territorio	Código 2: China como cultura	Código 3: China moderna
2018	13	10	2	1
2019	24	18	4	2
2020	13	10	2	1
2021	21	18	2	1
Total	71	56	10	5

Fuente: elaboración propia.

Representaciones de China

Categoría 1: China en calidad de territorio

Se trata de la representación de China más común entre la muestra. De los 71 dibujos totales, 56 están relacionados con China en calidad de territorio geográfico, lo que representa 82 % del total de unidades. Como descripción general, el territorio geográfico siempre tiene un mapa de ese país como centro de la imagen y utiliza la mayor parte del espacio disponible. Un número significativo (36 unidades: 65 %) representa un territorio vacío, lo que significa que ningún dibujo secundario (ni sujeto ni objeto) complementa o rellena este mapa. A veces, la palabra China aparece escrita dentro o al lado del mapa, o se incluye el nombre de países vecinos. No aparecen caracteres chinos.

Una segunda subcategoría la componen aquellas unidades en las que, además del mapa chino, se incluye un elemento secundario. Puede tratarse de una representación estereotipada fenotípica racializada del aspecto que se espera de los chinos (por ejemplo, dibujar una figura humana con los ojos “rasgados” o con un sombrero de paja), de elementos asociados con la cultura tradicional china (la representación de un chino rural del siglo XIX, la Gran Muralla o un león chino), o de elementos asociados al Partido Comunista Chino (como la hoz y el martillo o la bandera de ese país). Este subgrupo está compuesto por 24 unidades y representa 43 % de la primera categoría.

Categoría 2: China en calidad de cultura

Menos significativas en cuanto a resultados son las categorías 2 (China en calidad de cultura) y 3 (China en calidad de modernidad), con ocho y cinco dibujos, respectivamente. La categoría 2 se refiere a imágenes tradicionales de ese país, entre las que figuran los sombreros de arroz, las pagodas, los dragones, la Gran Muralla o imágenes nacionales como la bandera china, además de unas pocas relacionadas con símbolos comunistas: la hoz y el martillo como elementos centrales del dibujo (sin mapa, a diferencia de la categoría anterior), o una combinación de estos.

El primer subgrupo dentro de la categoría 2 se asocia con lo que comúnmente se denomina China confuciana o China tradicional, en la que la iconografía se vincula con imaginarios asociados a la China rural o imperial. En cierto modo, esta subcategoría coincide en muchos puntos con la segunda subcategoría de la primera codificación (China en calidad de territorio), ya que ambas comparten el predominio de la China rural/tradicional; sin embargo, se han diferenciado debido al predominio del mapa en el primer grupo.

Categoría 3: China moderna

La tercera categoría (con solo cinco dibujos) representa a la China moderna, urbana e industrial. La mayor parte de la representación recae en edificios altos. Dos de ellos muestran una especie de empresa manufacturera con chimeneas humeantes.

Cabe señalar otras tres características importantes. En primer lugar, solo tres dibujos mezclaban las categorías y representaban de algún modo una conceptualización más compleja de China. Para efectos de esta investigación, se codificaron según su característica más destacada. En segundo lugar, el análisis semiótico requiere también examinar lo que no está presente en las unidades. En este caso, dos muestras se tomaron durante la pandemia de COVID-19 y, por lo tanto, durante el período de cursos en línea y confinamiento, que comenzaron en Wuhan (China). Sin embargo, este importante acontecimiento falta en todos los dibujos de 2020 y 2021. En tercer lugar, se aprecia que el lenguaje no está presente en las representaciones.

Discusión

Aunque se les pidió a los participantes que dibujaran a China, lo interesante de los resultados no es que las imágenes sean, efectivamente, simplistas o esencialistas, sino que parecen seguir ancladas en las representaciones históricas tradicionales de aquel país. Más que la China cotidiana con la que se relaciona la gente en Chile, debido a que es su primer socio comercial, son las representaciones históricas de esa nación las que parecen perdurar. El intercambio económico (la venta de cobre, cerezas o vino), la inversión o la presencia de empresas y marcas chinas en el país (entiéndase centros comerciales o marcas globales como Huawei o Lenovo), apenas están presentes.

Los resultados muestran una prevalencia de dos conceptualizaciones principales de China: en primer lugar, estudiantes chilenos de un posgrado en negocios representan al país como un espacio geográfico, ya sea vacío o lleno de íconos nacionales o tradicionales. La literatura sobre semiótica colonial (Mignolo 1989, 93) entiende que las representaciones geográficas de un territorio remiten “a un dominio conflictivo de interacciones semióticas entre miembros de culturas radicalmente diferentes comprometidos en una lucha de imposición y apropiación, por un lado, y de resistencia, oposición y adaptación, por el otro”.

Aunque el análisis no se inscribe en un marco colonialista (desequilibrio de poder, supresión del otro), sí se produce en un contexto de asimetría de poder (Labarca 2013; 2015) y de interacciones interculturales (Fabian 1983), así como en uno de intercambio económico que es (en la mente de los chilenos, que han vivido por más de 30 años en un contexto neoliberal) esencialmente competitivo. De acuerdo con la literatura previa (Labarca 2015; Labarca y Ampuero 2021), los chilenos han colocado a China en el marco de un mercado que, en este caso, se representa como un territorio geográfico que se pretende conquistar. China significa, otra vez, una oportunidad y un dominio a conquistar (Labarca 2015).

Vale destacar que el país asiático se muestra como un gran territorio, al ocupar todo el espacio disponible para el dibujo. Ello puede evidenciar la asimetría que perciben los chilenos. La aparición de un gran espacio vacío por conquistar tensiona el imaginario del otro y denota también una ausencia de familiaridad por falta de conocimiento. Como señala

la literatura (Luhmann 2017) esta falta de familiaridad se relaciona con la desconfianza, y refuerza la percepción de distancia.

Los dibujos también muestran iconos tradicionales, representados por lo que se percibe como fenotipos “asiáticos”: arquitectura o símbolos nacionales chinos. Por lo tanto, muestran la prevalencia de ideas tradicionales sobre China y una clara influencia del confucianismo y el neoconfucianismo que, junto con el maoísmo, se ha identificado como uno de los principales discursos teóricos chinos (Wang 2020). De acuerdo con algunos autores, la estrategia de marca china se basa en el concepto de cultura de marca, que “a menudo se centra en la representación de los recursos culturales históricos chinos, incluidas las representaciones de la religión, la historia, la tradición y los mitos culturales chinos” (Zhiyan, Borgerson y Schroeder 2013, 39), por ejemplo, a través de la política de los institutos Confucio establecidos en todo el mundo (Hubbert 2019). De hecho, los dibujos incluyen imágenes que también están presentes en producciones gubernamentales chinas, material impreso, ferias comerciales, etc.

Si bien se logra identificar los elementos simbólicos que permiten una representación de China, el uso de símbolos tradicionales no significa, necesariamente, que se tenga una visión simplista de esa nación, sino que el tipo de símbolo utilizado es relativamente fijo. Esta representación tradicional está tan arraigada en las mentes de los chilenos, que estudiantes de un posgrado permanecen inmunes a mensajes contextuales como los relacionados con el COVID-19, al no referirse a China como el punto de partida del virus, o ajenos a esfuerzos de diplomacia pública desarrollados por las autoridades de la nación asiática: la diplomacia de las mascarillas en América Latina (Urdinez 2021), por ejemplo.

Así lo demuestra la ausencia de cualquier alusión al COVID-19 en las cohortes 2020 y 2021. De igual manera, muestra que la representación de China no necesariamente responde a nuevas presencias y discursos más complejos sobre aquel país en Chile, a través de los medios de comunicación y las redes sociales (Montt Strabucchi, Chan y Ríos 2022), y que no se alinea con los discursos diplomáticos (Labarca y Montt Strabucchi 2019). Aunque en Chile crece la idea de la multiculturalidad y la diversidad, muchas de estas representaciones siguen siendo esencialistas y van más allá del imaginario de los estudiantes de un posgrado en negocios. Ello puede verse en videos, avisos publicitarios y en diversas publicaciones (Montt Strabucchi, Chan y Ríos 2022).

Por último, existen algunas alusiones a la noción de China como país industrializado, que adquieren especial relevancia si se consideran estudios anteriores (Labarca y Ampuero 2021) que demuestran cómo la percepción de distancia cultural (más que las características culturales específicas que pueden ser efectivamente diferentes) puede dificultar las relaciones comerciales. Esto es crítico para una economía abierta como la de Chile, que tiene en China a su principal socio comercial, el cual ejerce también una creciente influencia en el sector de inversiones. En un momento en el que la economía chilena depende cada vez más del país asiático, es importante saber cómo se lo representa.

Conclusión

Si bien las relaciones sino-chilenas y sino-latinoamericanas se han transformado sustancialmente en las últimas décadas, la idea de China presente en este estudio de caso muestra hasta qué punto prevalecen las concepciones ancladas en las representaciones históricas tradicionales sobre aquel país. El orientalismo sigue vivo entre los participantes de este estudio, a pesar de la creciente interacción a nivel comercial. Aunque las fronteras y límites entre las culturas nacionales se han desdibujado en algunos niveles, la otredad continúa presente en la forma en la que se representa a China, al considerarla “otra” para “nosotros” los chilenos y, discutiblemente, al considerar que los chilenos pertenecen a Occidente (Montt Strabucchi, Chan y Ríos 2022).

Como explica Marotta (2021) en referencia a Ahmed, la dicotomía de “nosotros” y “ellos” configura la manera en que se le da sentido al mundo, y quién se hace o percibe como extraño por quién y dónde. Al entender que la alteridad se experimenta mediante encuentros entre personas, se propone la necesidad de una comprensión de la otredad, que debe ser contingente y situacional. Al analizar la manera en que el otro (China) es percibido por el nosotros (estudiantes chilenos de un posgrado en negocios para el caso de estudio), se observa cómo este último es central en cualquier discusión sobre la alteridad. Desde esta perspectiva, se sugiere la importancia de tomar conciencia de las formas en las que se articula la otredad, lo que constituye un elemento central para lograr perspectivas más empáticas y abiertas (confianza) y, en última instancia, reducir el conflicto.

Este artículo analiza las representaciones sobre China y propone algunas interpretaciones, con base en una investigación entre diversas cohortes de estudiantes chilenos de un posgrado en negocios. Los resultados preliminares nos ayudan a comprender que percepciones arraigadas –debido a largas políticas y estrategias de marca– pueden construir y repetir conceptos de alteridad en contextos interculturales. A través del análisis de un estudio de caso, se pretende contribuir a los estudios sobre las percepciones latinoamericanas respecto del concepto de China. Futuras investigaciones deberían comparar los resultados del test DAST en otros grupos para explorar cómo el creciente intercambio entre Chile y China puede modificar las representaciones sobre este último país en el futuro y cómo esta visión podría alterarse tras la experiencia directa en y con el país asiático. Asimismo, próximos análisis pueden centrarse en estudios comparativos y triangular los resultados con otros elementos culturales (medios de comunicación, publicidad) que arrojen luz sobre la construcción de la alteridad de China y la región, además de incorporar distintas metodologías, tanto cualitativas como cuantitativas.

Agradecimientos

Este trabajo fue financiado por ANID Programa Iniciativa Científica Milenio NCS2022_053.

Bibliografía

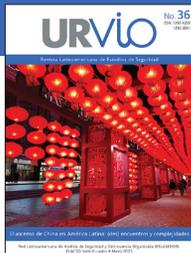
- Ahmed, Sara. 2000. *Strange Encounters: Embodied Others in Post-Coloniality*. Londres: Routledge. bit.ly/42211hv
- Ampuero, Pablo, y Claudia Labarca. 2017. "Chilean business orientalism: The role of non-state actors in the frame of asymmetric bilateral relations". *International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Business and Industrial Engineering* 11(6): 1353-1360. <https://bit.ly/3nrgvKa>
- Ang, Ien. 2020. "Chinatowns and the Rise of China". *Modern Asian Studies* 54(4): 1367-1393. doi.org/10.1017/S0026749X19000179
- Armony, Ariel, y Nicolás Velásquez. 2015. "Anti-Chinese Sentiment in Latin America: An Analysis of Online Discourse". *Journal of Chinese Political Science* 20(3): 319-346. doi.org/10.1007/s11366-015-9365-z
- Bisley, Nick. 2018. "Australia's engagement with China: From fear to greed and back again". *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis* 73(3): 379-398. doi.org/10.1177/0020702018792918
- Blázquez-Lidoy, Jorge, Javier Rodríguez y Javier Santiso. 2007. "Angel or Devil? China's Trade Impact on Latin American Emerging Markets". En *The visible hand of China in Latin America*, editado por Javier Santiso, 45-83. París: OCDE.
- Borquez, Ana. 2020. "Exploring the Nontraditional Foreign Investment in Sino-Latin American Relations: The Chilean Case". *Competition and Regulation in Network Industries* 21(1): 18-33. doi.org/10.1177/1783591719877592
- Chambers, David Wade. 1983. "Stereotypic images of the scientists: The draw-a-scientists test". *Science Education* 67(2): 255-265.
- Chan, Carol. 2020. "Permanent migrants and temporary citizens: multinational Chinese mobilities in the Americas". *Global Networks* 21(1): 64-83. doi.org/10.1111/glob.12279
- Chan, Carol, y María Montt Strabucchi. 2021. "Many-Faced Orientalism: Racism and Xenophobia in a Time of the Novel Coronavirus in Chile". *Asian Ethnicity* 22(2): 374-394. doi.org/10.1080/14631369.2020.1795618
- Chen, Ming-Jer. 2001. *Inside Chinese business: a guide for managers worldwide*. Boston: Harvard Business School.
- Clissold, Tim. 2004. *Mr. China*. Milsons Point: Random House Australia.
- Creswell, John, y Vicki Plano Clark. 2006. *Designing and Conducting Mixed Method Research*. Thousand Oaks: SAGE.
- DeHart, Monica. 2021. *Transpacific Developments. The Politics of Multiple Chinas in Central Americas*. Londres: Cornell University Press.
- Fabian, Johannes. 1983. *Time and the Other: How Anthropology Makes Its Object*. Nueva York: Columbia University Press.
- Fang, Tony. 1999. *Chinese Business Negotiating Style*. Londres: SAGE.
- Geertz, Clifford. 1990. *La interpretación de las culturas*. Madrid: Gedisa.

- Gil-Barragan, Juan, Andres Aguilera-Castillo y Llanet Suárez Galeano. 2020. "A Bibliometric Analysis of China–Latin America Economic and Political Relations". *Latin American Policy* 11: 290-312. doi.org/10.1111/lamp.12191
- González, Fredy. 2017. *Paisanos Chinos: Transpacific Politics among Chinese Immigrants in Mexico*. Berkeley: University of California Press.
- Harzing, Anne-Wil y Markus Pudelko. 2016. "Do We Need to Distance Ourselves from the Distance Concept? Why Home and Host Country Context Might Matter More Than (Cultural) Distance". *Management International Review* 56(1): 1-34. doi.org/10.1007/s11575-015-0265-4
- Huang, Fang, Yanxiang Huang y Zhi Min Chao Wei. 2014. "A study of Chinese College Students' Images of the Scientist". *International Journal of Contemporary Educational Research* 1(2): 61-66. https://bit.ly/3kFpDJT
- Hubbert, Jennifer. 2019. *China In The World: An Anthropology Of Confucius Institutes, Soft Power, And Globalization*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Labarca, Claudia. 2013. "Identity and institutionalisation as trust building strategies: The Sino-Chilean case". *Revista de Ciencia Política* 33(2): 489-511. doi.org/10.4067/S0718-090X2013000200004
- Labarca, Claudia. 2015. *Ni hao Mr. Pérez. Buenos días Mr. Li: Chile y China: cultura, negocios y confianza en la Era Global*. Santiago de Chile: Ediciones UC.
- Labarca, Claudia, y Maria Montt Strabucchi. 2019. "Discurso como representación de sentido en las relaciones internacionales: el caso sino-chileno". *Estudios políticos* 47: 163-184. doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2019.47.69504
- Labarca, Claudia, y Pablo Ampuero. 2021. "Cultural and Global Perspectives to Relationship Management in International Public Relations: The Sino-Chilean Case Study" *International Communication Gazette* 83(8): 776-798. doi.org/10.1177/1748048520929817
- Labarca, Claudia, María Montt Strabucchi y Ingrid Bachmann. 2023. "Nuances of Public Diplomacy: China in Chilean Op-Eds (2018-2021)". *Communication & Society* 36(2): 339-353. doi.org/10.15581/003.36.2.339-353
- Leavy, Aisling, y Mairead Hourigan. 2021. "'The green potion is the virus. The blue one is the corona test. The coloured one makes your wish come true': Irish children's changing perceptions of a scientist as a result of the onset of COVID-19". *Irish Educational Studies* 40(2): 407-418. doi.org/10.1080/03323315.2021.1915845
- Lee, Ching Kwan. 2017. *The Specter of Global China: Politics, Labor, and Foreign Investment in Africa*. Chicago: University of Chicago Press.
- Luhmann, Niklas. 2017. *Trust and Power*. Nueva York: John Wiley & Sons.
- Manning, Peter, y Betsy Cullum-Swan. 1994. "Narrative, Content, and Semiotic Analysis". En *Handbook of Qualitative Research*, editado por Norman Denzin e Yvonna Lincoln, 463-477. Thousand Oaks: SAGE.
- Marotta, Vince. 2021. "Meeting Again: Reflections on *Strange Encounters* 20 Years on". *Journal of Intercultural Studies* 42(1):1-7. doi.org/10.1080/07256868.2020.1864969

- Mignolo, Walter. 1989. "Colonial situations, geographical discourses and territorial representations: Toward a diatopical understanding of colonial semiosis". *Dispositio* 14(36/38): 93-140. <https://bit.ly/3kw7jmB>
- Montt Strabucchi, María. 2017. "Mexico City's 'Chinos' and 'Barrio Chino': Strangeness and Community in Cristina Rivera Garza's 'Verde Shanghai' (2011)". *Verge: Studies in Global Asias* 3(2): 144-168. doi.org/10.5749/vergstudglobasia.3.2.0144
- Montt Strabucchi, María, y Carol Chan. 2020. "Questioning the Conditional Visibility of the Chinese: (Non)Normative Representations of China and Chineseness in Chilean Cultural Productions". *Journal of Chinese Overseas* 16(1): 90-116. doi.org/10.1163/17932548-12341414
- Montt Strabucchi, María, Carol Chan y María Elvira Ríos. 2022. *Chineseness in Chile. Shifting Representations During the Twenty-First Century*. Cham: Palgrave Macmillan. bit.ly/3LzXPA7
- Palinkas, Lawrence, Sarah M. Horwitz, Carla A. Green, Jennifer P. Wisdom, Naihua Duan y Kimberly Hoagwood. 2015. "Purposeful Sampling for Qualitative Data Collection and Analysis in Mixed Method Implementation Research". *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research* 42: 533-544. doi.org/10.1007/s10488-013-0528-y
- Paltiel, Jeremy. 2018. "Facing China: Canada between fear and hope". *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis* 73(3): 343-363. doi.org/10.1177/0020702018792908
- Patton, Michael Quinn. 2001. *Qualitative Research and Evaluation Methods*. Madrid: Morata.
- Pavličević, Dragan. 2018. "'China Threat' and 'China Opportunity': Politics of Dreams and Fears in China-Central and Eastern European Relations". *Journal of Contemporary China* 27(113): 688-702. doi.org/10.1080/10670564.2018.1458057
- Peñamarín, Cristina. 1997. "El análisis de los textos en una nueva clave. Discursos e imágenes sobre la inmigración en El País". *CIC: Cuadernos de información y comunicación* 3: 145-188. <https://bit.ly/3J12Kka>
- Pitkin, Hanna. 1967. *The concept of representation*. California: Universidad de California Press.
- Pye, Lucian. 1992. *Chinese Negotiating Style: Commercial Approaches and Cultural Principles*. Nueva York: Quorum Books.
- Ray, Rebecca, y Kevin Gallagher. 2016. "China in Latin America: environment and development dimensions". *Revista Tempo do Mundo* 2(2): 131-154.
- Ruble, Racheal, y Yan Bing Zhang. 2013. "Stereotypes of Chinese international students held by Americans". *International Journal of Intercultural Relations* 37(2): 202-211. doi.org/10.1016/j.ijintrel.2012.12.004
- Santiso, Javier. 2007. *The Visible Hand of China in Latin America*. París: OECD Publishing.
- Serrano Moreno, Juan Enrique, Alejandra Pérez Ceballos y María Gabriela De Abreu Negrón. 2021. "Beyond copper: China and Chile relations". *Asian Education and Development Studies* 10(3): 359-373. doi.org/10.1108/AEDS-08-2019-0132

- Serrano Moreno, Juan Enrique, Diego Telias y Francisco Urdinez. 2021. "Deconstructing the Belt and Road Initiative in Latin America". *Asian Education and Development Studies* 10(3): 337-347. doi.org/10.1108/AEDS-01-2020-0021
- Shen, Longyan. (2021). Chinese investment in Chile. *What's Next in China-Chile Relations?* Chile-Pacific Foundation and The Inter-American Dialogue
- Shiffrinson, Joshua. 2018. "Should the United States Fear China's Rise?". *The Washington Quarterly* 41(4): 65-83. doi.org/10.1080/0163660X.2018.1557491
- Stahl, Günter, y Rosalie Tung. 2015. "Towards a more balanced treatment of culture in international business studies: The need for positive cross-cultural scholarship". *Journal of International Business Studies* 46(4): 391-414. doi.org/10.1057/jibs.2014.68
- Stake, Robert E. 1995. *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks: Sage.
- Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. 2019. "Direcon expone sobre beneficios de la modernización del TLC Chile-China". 15 de marzo de 2019. bit.ly/3EMOkuB
- Symington, David, y Heather Spurling. 1990. "The 'Draw a Scientist Test': interpreting the data". *Research in Science & Technological Education* 8(1): 75-77. doi.org/10.1080/0263514900080107
- Tan, Aik-Ling, Jennifer Ann Jocz y Junqing Zhai. 2017. "Spiderman and science: How students' perceptions of scientists are shaped by popular media". *Public Understanding of Science* 26(5): 520-530. doi.org/10.1177/0963662515615086
- Teerikangas, Satu, y Philippe Very. 2006. "The Culture-Performance Relationship in M&A: From Yes/No to How". *British Journal of Management* 17(1): 31-48. doi.org/10.1111/j.1467-8551.2006.00477.x
- Urdinez, Francisco. 2021. *China's Improvised Mask Diplomacy in Chile*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Vernal-Vilicic, Teresa, y Lorena Valderrama-Zenteno. 2020. "Representación de la labor científica en dos continentes. DAST comparativo entre niños/as chilenos/as y españoles/as". *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación* 144: 263-282. doi.org/10.16921/chasqui.v0i144.3767
- Wang, Ning. 2020. "(Re)Constructing Neo-Confucianism in a "Glocalized" Context". En *Challenges of Globalization and Prospects for an Inter-civilizational World Order*, editado por Ino Rossi, 997-1012. Cham: Springer. bit.ly/3nsb5i4
- Willis, Jerry, Muktha Jost y Rema Nilakanta. 2007. *Foundations of Qualitative Research: Interpretive and Critical Approaches*. Thousand Oaks: SAGE.
- Wise, Carol. 2020. *Dragonomics. How Latin America is Maximizing (or Missing Out on) China's International Development Strategy*. New Haven: Yale University Press.
- Yan, Junchen, y Marius Meinhof. 2018. "The other Chinese: identity work and self-orientation of Chinese host country nationals in multinational corporations". *Social Identities* 24(5): 666-683. doi.org/10.1080/13504630.2017.1386355
- Yazan, Bedrettin. 2015. "Three approaches to case study methods in education: Yin, Merriam, and Stake". *The qualitative report* 20(2): 134-152. doi.org/10.46743/2160-3715/2015.2102

- Yehiav, Guy. 2021. "Merger And Acquisition (M&A) Execution: It's All About The People". *Forbes*, 16 de diciembre. <https://bit.ly/3EOJjBP>
- Yin, Robert. 1981. "The case study as a serious research strategy". *Knowledge* 3(1): 97-114. doi.org/10.1177/107554708100300106
- Yin, Robert. 2003. *Case study research: Design and methods*. California: Sage Publications.
- Zingales, Luigi, Paola Sapienza y Luigi Guiso. 2008. "Cultural Biases in Economic Exchange?", bit.ly/3HCPSJl
- Zhigang, Zuo, y Yang Fan. 2021. "Cultural Characteristics of Host Countries and Risk of Failure in Cross-border M&A: An Empirical Study Based on the Overseas M&A of Chinese Enterprises". *Foreign Economics & Management* 43(1): 58-72. doi.org/10.16538/j.cnki.fem.20201111.202
- Zhiyan, Wu, Janet Borgerson y Jonathan Schroeder. 2013. *From Chinese Brand Culture to Global Brands*. Londres: Palgrave Macmillan.



doi.org/10.17141/urvio.36.2023.5834

Reconfiguración capitalista. El ascenso de China y la posición de Sudamérica en la economía mundial

Capitalist reconfiguration. The rise of China and the position of South America in the world economy

Carolina T. Lauxmann¹ y Manuel F. Trevignani²

Recibido: 8 de enero de 2023

Aceptado: 1 de abril de 2023

Publicado: 31 de mayo de 2023

Resumen

El sistema capitalista, en su evolución histórica, ha creado diferentes arreglos institucionales y espacio-temporales para garantizar su sostenibilidad. El arreglo contemporáneo, que habilitó la reproducción del capital a través de encadenamientos productivos globales, generó cambios sin precedentes. Por primera vez, el centro dinámico de acumulación se ubicó en un espacio periférico: el este asiático, liderado por China desde inicios de siglo. El presente artículo, sobre la base de la revisión bibliográfica y estadística, analiza las características de ese arreglo y las especificidades de los países del este asiático que les permitieron dinamizar la acumulación y mejorar su posición en la economía global. También examina las implicancias del ascenso de esa región en la dinámica del sistema capitalista y en la posición de América del Sur dentro de él. Se concluye que los países sudamericanos no han podido salir de la periferia a partir de su integración a la producción globalizada; esta reforzó su especialización en actividades de bajo valor y escasa complejidad. El ascenso del este asiático pareciera agravar la situación. Sin embargo, en tanto genera disputas globales que repositionan la acumulación en espacios nacionales y macrorregionales, abre posibilidades para que la región cualifique su posición internacional a través de su integración productiva.

Palabras clave: América del Sur; cadenas globales de producción; China; desarrollo; reconfiguración capitalista

Abstract

The capitalist system in its historical evolution has created different institutional and spatiotemporal fixes to guarantee its sustainability. The contemporary fix, which enabled the reproduction of capital through global production chains, generated unprecedented changes. For the first time, the dynamic center of accumulation is located in a peripheral space: East Asia, led by China since the beginning of the century. This article, based on bibliographic and statistical data, analyzes the characteristics of the aforementioned fix and the specificities of the East Asian countries that allowed them to increase capital accumulation and improve their position in the global economy. The implications of the rise of this region for the capitalist system and for South America are also examined. It is concluded that South American countries have not been able to develop after their integration into globalized production; they reinforced their specialization in low-value and low-complexity activities. The rise of East Asia seems to intensify this dynamic. However, while the new scenario generates global disputes that reposition the accumulation in national and macro-regional spaces, it opens opportunities to qualify the international position of the South American region through its productive integration.

Keywords: South America; global production chains; China; development; capitalist reconfiguration

1 Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas; Universidad Nacional del Litoral), Argentina, clauxmann@hotmail.com, orcid.org/0000-0002-3959-0701

2 Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas; Universidad Nacional del Litoral), Argentina, mtrevignani@hotmail.com, orcid.org/0000-0002-7428-2739



Introducción

Una de las características distintivas del capitalismo como sistema histórico es el lugar central que ocupa la acumulación del capital en el proceso de organización social. La acumulación capitalista, orientada al beneficio y mediada por el mercado, es el imperativo dominante que ha regido –y rige– la socialización en la gran mayoría de los países, desde que el capitalismo se constituyó como sistema mundial, allá por el siglo XIX (Jessop 2013; Wallerstein 1988).

Dicho principio estructurador del orden social se ha mantenido a lo largo de la historia, pero su sostenibilidad no ha estado exenta de sobresaltos. El proceso de acumulación se encuentra sujeto a contradicciones intrínsecas, que operan como barreras a su continuidad y lo hacen propenso a crisis. Las estrategias para afrontar las crisis capitalistas se asocian con la eliminación de las barreras a la acumulación y con la configuración de distintos arreglos institucionales y espacio-temporales que viabilizan, aunque de manera frágil, la reproducción del sistema capitalista mundial (Harvey 2007a; Jessop 2013).

En la historia del capitalismo se pueden rastrear distintas modalidades que ha asumido la acumulación, asociada a distintos arreglos institucionales y espacio-temporales. El arreglo contemporáneo, iniciado en la década de 1970, presenta la particularidad de viabilizar la acumulación capitalista vinculada a las producciones globalizadas. Esas formas de producción se encuentran habilitadas, y son impulsadas, por Estados que se involucran selectivamente en la regulación de la economía, para incentivar el libre ingreso y la salida de capitales y mercancías y la competitividad de sus empresas en la producción global.

La especificidad del arreglo institucional y espacio-temporal actual ha dado lugar a acontecimientos sin precedentes. El sistema capitalista, a lo largo de su evolución, ha ido incorporando distintos espacios y penetrando en distintas esferas de la vida. En su proceso de expansión, ha configurado un orden mundial jerárquico y desigual, con países centrales y periféricos. Los países centrales han sido los que históricamente dinamizaron la acumulación del capital, pero las particularidades del arreglo institucional y espacio-temporal contemporáneo han permitido que en la actualidad un espacio periférico ocupe ese lugar y mejore su posición en el sistema capitalista mundial. Se trata del este de Asia, motorizado desde inicios de los 2000 por China. El cambio en el centro dinámico de la acumulación capitalista presenta un nuevo escenario mundial que demanda ser considerado para pensar estrategias de desarrollo para el resto de la periferia, que permitan cualificar su posición en la economía mundial.

En el presente artículo se analiza con particular interés la situación de los países periféricos de América del Sur. Se formula la hipótesis de que el nuevo escenario mundial se muestra poco promisorio para propiciar su salida de la periferia global. Sin embargo, se reconoce que pueden avizorarse algunas oportunidades para cualificar la posición de los países sudamericanos en la economía mundial, si avanzan en procesos de integración productiva macrorregional que permitan mejorar su participación en la producción y el comercio global.

Con el propósito de contrastar esa presunción, el documento se ordena de la siguiente manera. Luego de la presente introducción, se examina la especificidad del arreglo institucio-

nal y espacio-temporal iniciado en los 70. La próxima sección se enfoca en la emergencia del este de Asia como centro dinámico de la acumulación, y en la forma en que su ascenso en el sistema capitalista ha reconfigurado la escena económica y política mundial. Posteriormente, a partir de diferentes bases estadísticas, se analiza la inserción de los países de América del Sur en el comercio y la producción global, bajo el arreglo institucional y espacio-temporal contemporáneo. Además, se plantean los límites y las potencialidades que este presenta para propiciar su salida de la periferia global. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Acumulación de capital, arreglos institucionales y espacio-temporales entre fines del siglo pasado y la actualidad

El sistema capitalista ha sido exitoso a la hora de sortear las crisis cíclicas propias de su desenvolvimiento. Parte de ese éxito radica en la configuración de distintos arreglos institucionales y espacio-temporales. Estos arreglos, que involucran distintos sets de instituciones³, implican la extensión de la base geográfica de reproducción del capital y/o su penetración en las disímiles esferas de la vida social, con el objeto de desplazar el conflicto o diferirlo en el tiempo y dotar de cierta coherencia y sostenibilidad a la acumulación orientada al beneficio y, en términos generales, al orden capitalista (Harvey 2007a; Jessop 2013, 308-310).

Cada uno de los arreglos presenta ciertas especificidades que dan lugar a diferentes formas de acumulación del capital y permiten identificar distintas etapas en la historia del sistema capitalista mundial. Las formas institucionales y espacio-temporales a través de las cuales tiene lugar el proceso de acumulación capitalista en la actualidad comenzaron a configurarse sobre finales del siglo pasado, cuando el arreglo fordista-keynesiano comenzó a horadarse. Este particular arreglo legitimó y dio sostenibilidad, de manera frágil, a la acumulación de capital a escala mundial desde mediados del siglo XX hasta inicios de la década de 1970 (Jessop 2008, 97-109). Allí comenzó a mostrar signos de agotamiento, en tanto las ganancias del capital comenzaron a declinar, y un nuevo arreglo institucional y espacio-temporal empezó a delinearse, dando lugar a nuevas formas de reproducción capitalista en el mundo.

El arreglo imperante en la posguerra se basaba en un círculo virtuoso entre producción y consumo masivos, garantizado por el Estado de bienestar keynesiano, en economías nacionales relativamente cerradas, articuladas en torno a la institucionalidad de Bretton Woods. En este escenario, el Estado contribuyó a garantizar la producción y el consumo de masas a través de la promoción del pleno empleo, sobre todo, por intermedio del manejo de la demanda, y de la generalización de las normas de consumo de masas, implementando derechos de bienestar y nuevas formas de consumo colectivo. Si bien las formas concretas de intervención estatal para alcanzar estos objetivos variaron en los distintos espacios nacionales,

3 Abarcan, por ejemplo, aquellas que regulan: 1) las relaciones capital-trabajo; 2) el tipo de competencia capitalista (relaciones inter-firmas); 3) las formas de integración de las firmas de una economía nacional a la economía internacional y 4) las formas de intervención del Estado en la economía (Jessop 2000, 324-326).

tuvo especial importancia a este respecto el apoyo estatal a un sindicalismo responsable, a la negociación colectiva, a la modernización industrial para alcanzar economías de escala y al tendido de infraestructura para la difusión nacional del consumo de masas (Jessop 2008, 68-96).

En el marco del arreglo fordista-keynesiano se vivieron los “años dorados” del capitalismo, pero, ya para inicios de la década del 70, el círculo virtuoso antes referenciado comenzó a resquebrajarse. La rigidez de la producción masiva ante la emergencia de consumos diferenciados y no estandarizados; la creciente presión de la clase trabajadora organizada para lograr incrementos de salario por encima de la productividad en economías relativamente cerradas; y el incremento de la competencia internacional, terminaron operando como un corsé para la ganancia capitalista y, por ende, como barrera para la reproducción del capital (Glyn et al. 1988; Jessop 2008).

En este escenario, las grandes empresas fordistas de los centros, adoptando estrategias de *outsourcing* y *offshoring*,⁴ comenzaron a fragmentar y relocalizar parte de sus procesos productivos en distintas compañías que operaban en distantes espacios geográficos (Gereffi y Korzeniewicz 1994; Baldwin 2012; Dicken 2015). Manteniendo el comando centralizado de la producción, se vincularon con empresas que operaban en países con ventajas en cuanto a: la existencia de mano de obra barata conforme a los estándares internacionales; la disponibilidad de recursos naturales; y la vigencia de legislaciones laxas en torno a la protección ambiental, entre otras. Esas estrategias les permitieron a las grandes empresas de los países centrales reducir los costos de producción y recomponer la tasa de ganancia (Milberg y Winkler 2013). Tuvo lugar así un cambio en las formas de producción prevalecientes. Quedaron atrás las producciones masivas y las economías de escala que llevaban adelante las empresas verticalmente integradas y burocráticamente administradas, que operaban en espacios nacionales relativamente cerrados. En contrapartida, adquirieron relevancia las producciones flexibles, asociadas a la conformación de cadenas globales de producción, en las que operan de manera articulada, en tiempo real, una multiplicidad de empresas localizadas en distintos espacios geográficos bajo el comando de una firma líder para llevar a cabo la elaboración de un bien o servicio, crecientemente diferenciado (Castells 1996).

El cambio en la estrategia reproductiva de las grandes corporaciones no hubiese sido viable sin los avances tecnológicos, sobre todo en el área de la informática y las comunicaciones, que acaecieron sobre finales del siglo pasado. Las innovaciones en *software* de información *managerial* y la aparición de computadoras cada vez más potentes, permitieron obtener información fiable a un menor precio. El desarrollo de la tecnología satelital y la fibra óptica habilitó la transferencia de grandes volúmenes de información a gran velocidad y con muy buena calidad de señal. Los costos de transporte también decrecieron en esta etapa. El de-

⁴ El *outsourcing* refiere en forma general a la deslocalización productiva o subcontratación de parte del proceso productivo de una empresa. Esta puede tener distintas modalidades, puede darse entre empresas que operan en un mismo país, en países fronterizos (en este caso se trata de *nearshoring*) o en países extranjeros más distantes (*offshoring*). Por su parte, los términos *reshore/onshore* aluden al proceso inverso, es decir, trasladar nuevamente al país local un proceso productivo desde el extranjero (Peck 2017).

sarrollo de la contenerización tuvo una especial importancia a este respecto. Simplificó el traslado de cargas pesadas y grandes, y permitió realizarlo de una manera más rápida y segura (Dicken 2015). Estas innovaciones habilitaron una compresión del tiempo y el espacio, y facilitaron que las grandes empresas industriales pudieran deslocalizar y reubicar su producción en múltiples y dispersos espacios geográficos, mientras mantenían el control de actividades complejas a distancia (Baldwin 2012; Dicken 2015; Gereffi y Korzeniewicz 1994).

Asimismo, es importante destacar que la creciente fragmentación y relocalización de la producción fue acompañada e impulsada por procesos de liberalización, apertura, descentralización y privatizaciones, que tuvieron lugar a fines del siglo pasado. Dichos procesos, aunque con diferente intensidad, alcanzaron a los distintos espacios nacionales del sistema capitalista mundial e implicaron una importante reconfiguración del Estado y su rol en la economía. El Estado nación, entre otras cuestiones, redujo y cambió sus formas de implicación en el direccionamiento de la actividad económica. Ello produjo, por un lado, que el mercado y el sector privado adquirieran un rol significativo como motorizadores y reguladores de la acumulación capitalista (Harvey 2007b; Peck 2001). Y, por otro, que la intervención estatal en la economía dejara de estar centralizada a escala nacional, procurando la administración de la demanda, y pasara a orientarse, de manera más fragmentaria, al estímulo de la oferta. De este modo, el pleno empleo y el manejo de la demanda agregada dejaron de ser prioridad; el objetivo de la intervención estatal pasó a asociarse con el estímulo de la innovación y el desarrollo tecnológico —de aquí el apelativo de schumpeteriano⁵ con que el que suele hacerse alusión a estos Estados— para mejorar la competitividad de las empresas locales en un sistema mundial cada vez más abierto e integrado (Jessop 2008).

Todos esos cambios moldearon la configuración de un arreglo institucional y espacio-temporal alternativo al fordista-keynesiano, que aquí denominamos postfordista-schumpeteriano. Dicho acuerdo presenta como característica distintiva la producción flexible, articulada a escala planetaria y en tiempo real, con Estados nación que ocupan un lugar marginal en la escena económica, pero sin por ello dejar de intervenir selectivamente para impulsar la reproducción del capital. El aparato estatal, a través de procesos de liberalización y apertura, que favorecen el flujo de mercancías y capitales, y de la implementación de distintas políticas que tienen a estimular la competitividad de las empresas privadas, contribuye a generar un entorno institucional que propicia la participación de los actores locales en la producción globalizada.

En el marco de este nuevo arreglo tuvieron lugar dos acontecimientos novedosos para la historia del capitalismo. Por un lado, la pérdida de dinamismo y relevancia en el producto global de los países centrales. Por otro, la emergencia de un nuevo centro dinámico de acumulación: el este de Asia. En el punto siguiente se analizan las particularidades del ascenso de esta región en la economía capitalista, y su incidencia en la dinámica actual del sistema.

5 Schumpeter fue un economista que enfatizó en la importancia del empresario innovador como fuerza motriz del capitalismo. En especial se lo asocia con el interés en promover la innovación y la competitividad para mejorar el desempeño económico.

Una mirada hacia el nuevo centro de acumulación capitalista y la importancia de China a inicios del siglo XXI

La gran mayoría de los países del sistema capitalista participan de esta nueva forma de reproducción del capital a través de cadenas globales de producción, aunque no todos lo hacen con la misma intensidad ni del mismo modo. En este escenario, cobra especial relevancia la región del este de Asia, pues es la de mayor dinamismo en su participación en los encadenamientos productivos globales. Las trayectorias de los países dinámicos del este asiático –sobre todo, las de Taiwán, Corea del Sur y Hong Kong– permiten introducir elementos para reflexionar acerca de una incorporación a estas cadenas como vía conducente al desarrollo dentro del sistema capitalista mundial.

Como se mencionó en el punto anterior, el pasaje hacia el arreglo posfordista-schumpeteriano dotó de viabilidad y coherencia a las nuevas estrategias productivas de las empresas radicadas en los centros del sistema mundial. Tal reconfiguración productiva global dio lugar a un crecimiento económico excepcional de los países de la región del este de Asia, que se posicionaron como el nuevo centro dinámico de la acumulación mundial, sobre la base de un fuerte desarrollo de la actividad manufacturera (Fernández, Lauxmann y Trevignani 2014).

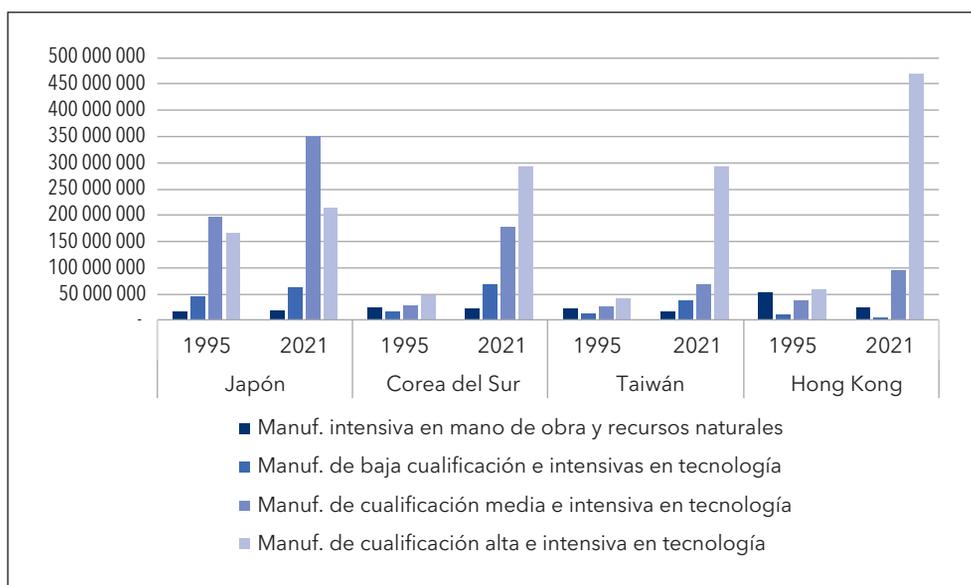
El crecimiento asiático en la producción manufacturera comenzó a mediados del siglo XX con la industrialización de Japón y tuvo continuidad, bajo una lógica de *flying geese* que instaba a la integración productiva regional en otros países del este de Asia, como Taiwán, Corea del Sur y Hong Kong (Kasahara 2013). No obstante, el dinamismo regional no solo respondió a los vínculos endógenos; se vio auxiliado, e incluso adquirió mayor alcance, a partir de la afluencia de capital extranjero –estadounidense y europeo– (Gereffi 1999; Glassman 2011), en el marco del proceso de *outsourcing* y *offshoring* de las grandes empresas fordistas.

La inserción de las empresas de los países del este de Asia a la producción globalizada comenzó por las “vías bajas”. Como se hizo referencia, la deslocalización productiva de las grandes empresas de los países centrales estuvo motivada por la necesidad de bajar los costos productivos y mantener la tasa de ganancia. Al procurar la consecución de este objetivo, la vinculación de las compañías de los centros con los actores empresariales de los países asiáticos se encontró asociada, inicialmente, a actividades de bajo valor agregado que demandaban escasos niveles de conocimiento, habilidades y tecnología⁶. No obstante, hacia finales del siglo pasado, estos países avanzaron a posiciones de mayor jerarquía dentro de las cadenas, e incluso comenzaron de liderar encadenamientos productivos regionales y globales (Gereffi 1999).

El análisis de la evolución del contenido tecnológico de la producción manufacturera exportada es un interesante indicador aproximado de este proceso de *upgrading* de los países asiáticos en la producción global. Como se advierte en el gráfico 1, hay un peso creciente de productos de media y alta tecnología en la canasta exportable de los países asiáticos.

⁶ El análisis de las distintas actividades en que pueden dividirse las cadenas, y el valor agregado asociado a las mismas ha quedado esquematizado en lo que se conoce como la “curva de la sonrisa”, ver Baldwin (2012).

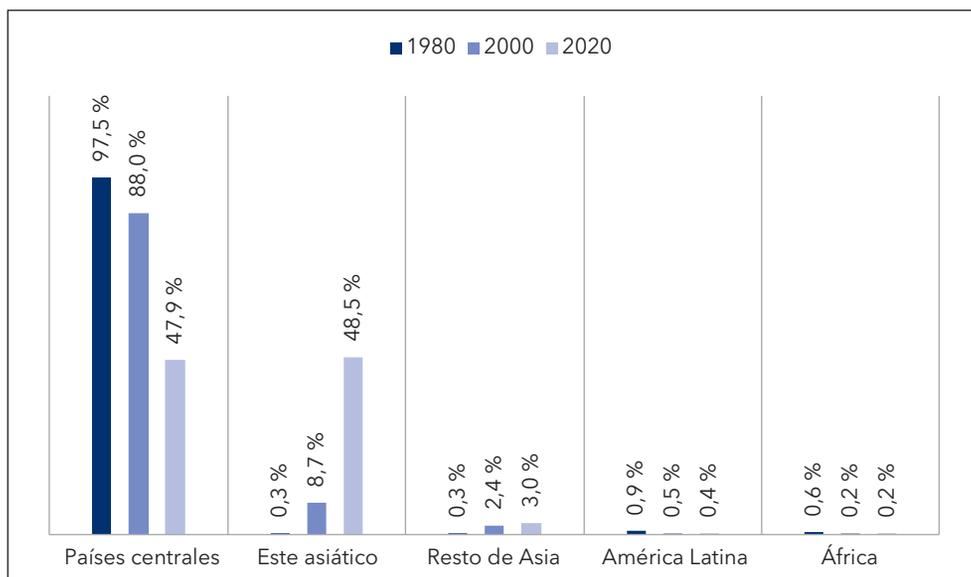
Gráfico 1. Exportaciones del este de Asia. Clasificación de productos manufacturados según complejidad tecnológica (miles de USD), 1995 y 2021



Fuente: elaboración propia a partir de datos de UNCTAD (2023).

En este escenario de progresiva cualificación productiva, la política industrial implementada por los Estados de estos países asiáticos ocupó un lugar relevante. La intervención estatal, lejos de habilitar solamente procesos de liberalización del comercio y de los flujos de capital, o de aplicar políticas industriales que tiendan a reforzar la competitividad de las empresas existentes conforme a las leyes del mercado, procuró avanzar en procesos de transformación estructural. Para ello se valió del diseño y la implementación de políticas industriales, distorsionadoras de las señales del mercado, orientadas a estimular el desenvolvimiento de un sector manufacturero complejo y dinámico. De este modo, las empresas de dichos países fueron ascendiendo, logrando distintos tipos de *upgrading*, y participando por las “vías altas” dentro de las cadenas globales y regionales de producción. Entre las medidas de política más desatadas implementadas por estos Estados pueden mencionarse: a) el direccionamiento del crédito a la actividad industrial a través de la banca pública y/o mediante el uso de la banca comercial privada; b) el condicionamiento al ingreso de la inversión extranjera directa de las empresas transnacionales, que, además de restringir el acceso a ciertos sectores, estimulaba vínculos de asociación con el capital local –público y/o privado– con el objetivo de habilitar la transferencia de tecnología a las empresas nacionales; c) el establecimiento de institutos de investigación públicos que asistían a las empresas vernáculas, d) el control de la participación de componentes locales en las exportaciones; e) la restricción a las importaciones para poder avanzar domésticamente en la producción de los distintos componentes

Gráfico 2. Porcentaje de solicitudes de patentamientos por área geográfica, 1980, 2000 y 2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos de *World Intellectual Property Organization* (2023).

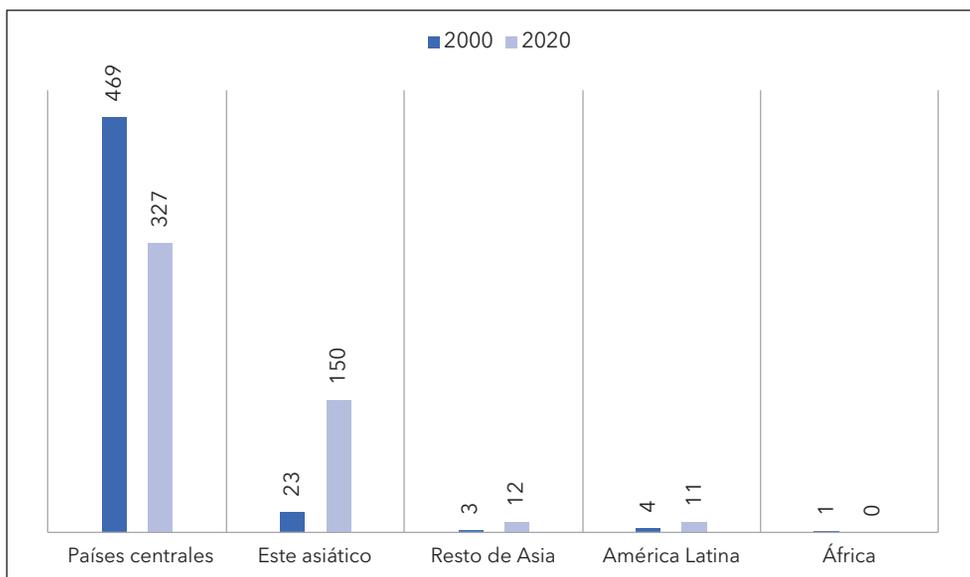
Nota: Países centrales está conformado por Estados Unidos, Europa Occidental, Japón y la Mancomunidad de Naciones; este asiático por los países de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) más China, Taiwán y Corea del Sur.

de los bienes industriales exportables; y f) los subsidios a las exportaciones (Amsden 2001; Evans 1995; Wade 1990).

El ascenso de la región asiática en la producción globalizada también puede observarse a partir de analizar su capacidad de generación de innovación tecnológica en el mundo. La cantidad de solicitudes de patentes es un indicador que permite dar cuenta de ello. Tal como se observa en el gráfico 2, el este de Asia ha logrado un extraordinario proceso de convergencia con los países centrales en las últimas décadas, al punto tal de equiparar su número de solicitud de patentes en la actualidad.

Otro indicador que permite advertir la creciente importancia del este asiático en las cadenas globales de producción es el que da cuenta de la localización geográfica de las empresas transnacionales. En el proceso de reconfiguración productiva global, las grandes empresas de los países centrales deslocalizaron, principalmente, las actividades de bajo valor y conservaron el desarrollo de las tareas de alta valorización en su lugar de origen. Por lo tanto, conocer si en el este de Asia se radican empresas transnacionales, permite inferir que allí se encuentran localizadas las actividades centrales, de alto valor. Como surge del gráfico 3, a pesar de que en la actualidad el 65% de las 500 principales corporaciones pertenecen a los países centrales, el crecimiento experimentado por las empresas de los países dinámicos de la región asiática en las últimas dos décadas ha sido sorprendente.

Gráfico 3. Cantidad de empresas transnacionales dentro de las principales 500 por área geográfica, 2000 y 2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos de *Fortune Global 500* (2023).

Nota: Países centrales está conformado por Estados Unidos, Europa Occidental, Japón y la Mancomunidad de Naciones; Este asiático por los países de ASEAN más China, Taiwán y Corea del Sur.

En virtud de los datos presentados, se advierte un proceso de horadación de la histórica importancia de los centros en la producción mundial, asociado al fuerte empoderamiento del este de Asia en el sistema capitalista mundial. A este respecto, vale destacar que, si bien el crecimiento de esta región inició a mediados del siglo pasado bajo el liderazgo de Japón, y luego fue traccionado por los procesos de *outsourcing* y *offshoring* intra y extrarregional, el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio en 2001 y su inserción plena a la economía capitalista mundial dio otro ímpetu al dinamismo regional. Bajo el comando chino, el este asiático terminó de desplazar del núcleo dinámico de la acumulación capitalista a los países centrales (Fernández, Lauxmann y Trevignani 2014).

La creciente gravitación de estos países históricamente periféricos y el declive de la relevancia en la producción mundial de los países centrales ha dado lugar a ciertas reacciones por parte de los mismos. Como resulta de distintos informes, a partir de la crisis financiera de 2008 el dinamismo de las cadenas globales de producción se ha ralentizado (World Bank 2020; World Trade Organization 2019). Diversas razones han incidido en la merma del crecimiento de la producción globalizada, pero la estrategia defensiva de los países centrales, basada en la recuperación de la escala nacional y/o macrorregional como espacio privilegiado para la acumulación, a través de procesos de *reshoring* y/o *nearshoring* de su compañías, ha ocupado un lugar significativo (Tate 2014).

Se presenta así un escenario abierto de disputa en el sistema capitalista mundial. Por un lado, están los países del este de Asia, que han avanzado en su industrialización y han crecido sobre la base de la deslocalización productiva de la región asiática y de los espacios centrales. Sin embargo, en la actualidad, bajo el liderazgo de China, la región ha reorientado su estrategia de desarrollo. China impulsa una estrategia de tipo ofensiva, para sostener y expandir el poder de la región, basada en un triple juego en el escenario productivo: a) a escala global produce una acentuada integración con regiones periféricas, como América Latina y África (Yao 2018; Dussel Peters 2014); b) a escala regional continúa con el proceso histórico de integración, y alcanza ahora países como Vietnam (Yuzhu 2011; Kasahara 2013); y c) a escala local avanza en la construcción de cadenas productivas domésticas, habilitada por su enorme escala (The State Council of the People's Republic of China 2015).

Por otro lado, los países centrales llevan a cabo las estrategias defensivas anteriormente referenciadas. Los procesos de *reshoring* o *nearshoring* de la producción de grandes empresas se pueden observar, por ejemplo, en los Estados Unidos y en distintos países de Europa (Kinkel et al. 2017).

Este escenario conflictual pone en el centro de la escena una diversidad de elementos novedosos, que demandan su consideración a la hora de pensar estrategias de desarrollo. El ascenso de China y el afianzamiento de sus vínculos con los espacios periféricos, sumado al reposicionamiento de la escala nacional y macrorregional –tanto ofensiva, por parte de China, como defensiva por parte de los países centrales– introducen nuevas posibilidades para la acumulación que requieren ser analizadas para esbozar lineamientos que habiliten la salida de posicionamientos periféricos. Se presentan algunas consideraciones para el caso particular de los países del América del Sur en el siguiente punto.

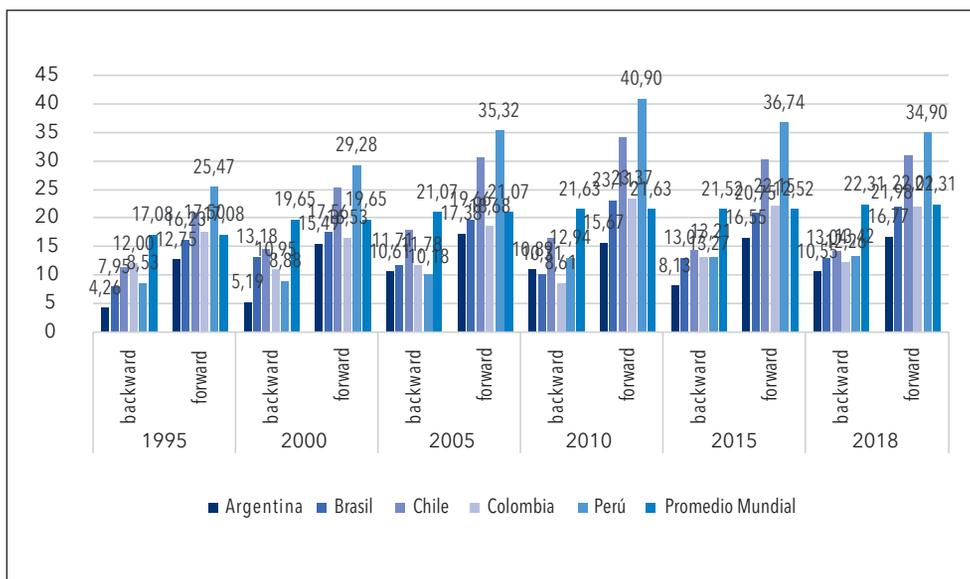
América del Sur en la economía capitalista contemporánea

El cambio en el arreglo institucional y espacio-temporal de los 70 permitió que, desde inicios de la década de 1990, las políticas neoliberales penetraran con fuerza en los países del sur de América. Se implementaron políticas de apertura, desregulación, descentralización y privatizaciones que restringieron la capacidad de los Estados de la región para direccionar el proceso de acumulación de capital. En este escenario, el mercado internacional y las cadenas globales de producción comenzaron a adquirir mayor relevancia para el crecimiento regional.

Para analizar en profundidad la inserción de Sudamérica en los encadenamientos globales, puede examinarse la participación de los diferentes países para los que se cuenta con información al respecto⁷. El gráfico 4 muestra los vínculos hacia atrás, denominados en la literatura como *backward linkages*, y los vínculos hacia adelante o *forward linkages*. Los primeros aluden a lo que se conoce como especialización vertical, es decir, el valor agregado

⁷ Se toma información de la base de datos TiVA de la OECD que abarca 66 países, cinco de ellos de América del Sur: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú, y datos adicionales para una economía que representa al resto del mundo.

Gráfico 4. Participación *forward* y *backward* de los países de América del Sur en las cadenas globales de producción, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015 y 2018



Fuente: elaboración propia a partir de la base TiVA (2023).

extranjero en las exportaciones de un determinado país. Por su parte, los vínculos *forward* aluden al valor agregado producido en los distintos países que forma parte de las exportaciones de terceros países que lo reciben.

De forma general, este gráfico permite observar por un lado que, para los años analizados, la participación *forward* ha sido mayor que la *backward* para los países de la región y, por otro, que todos ellos han incrementado su participación en las cadenas globales de valor, tanto en su inserción *forward* como *backward*. No obstante, el análisis diferenciado de los países bajo estudio arroja algunas particularidades interesantes, las cuales se desarrollan a continuación.

Argentina es el país de la región con menor participación en la producción global para los años analizados. Presenta valores inferiores a la media mundial tanto en su participación *forward* como *backward*. No obstante, su participación *forward* tiene más relevancia que la *backward*. La inserción *forward* y su bajo nivel se relacionan con su particular dotación de recursos naturales. El país es un importante productor agropecuario y de alimentos, bebidas y tabaco (Amar y Torchinsky Landau 2019). Estos productos tienden a operar, centralmente, como bienes finales o bienes intermedios, pero para su consumo final en el mercado del país importador, participando poco de productos que el socio comercial exporta con posterioridad (Schteingart, Santarcangelo y Porta 2017). Los destinos de exportación de esta producción son diversos. Argentina abastece a otros países de la región, y también a países de Europa y de América del Norte. Con el inicio del nuevo siglo, el este de Asia, traccionado de

manera particular por la demanda China, comenzó a tener un peso más importante como mercado de destino (ver tabla 1).

Por su parte, la participación *backward* de Argentina en las cadenas globales se encuentra asociada, sobre todo, a la producción de vehículos, así como a la industria alimenticia y al sector agropecuario (Schteingart, Santarcangelo y Porta 2017; Zaclicever 2017; Amar y Torchinsky Landau 2019). El país utiliza distintos productos intermedios de origen regional –centralmente de Brasil– para la producción de productos exportables en los sectores referenciados. No obstante, también se abastece de modo extrarregional. EEUU y, en especial, China ocupan un lugar cada vez más relevante en este tipo de vínculos (ver tabla 1).

Brasil también presenta una baja inserción en los encadenamientos globales. Además, al igual que en el caso de Argentina, su participación *forward* es relativamente más importante que su inserción *backward*. En virtud de su particular dotación de recursos naturales, es un gran exportador de productos agrícolas y minerales, que continúan su proceso de elaboración en terceros países y son exportados (Amar y Torchinsky Landau 2019). Los principales mercados de destino son extrarregionales. Entre ellos se encuentran EEUU, diversos países europeos y del este de Asia, con un peso significativo de China a partir de su creciente gravitación en la economía mundial (ver tabla 1). Es importante destacar también que, aunque con menor intensidad, Brasil mantiene una participación *forward* con países de la región, a través de exportaciones de petróleo, servicios comerciales y empresariales y de la producción de autopartes (Amar y Torchinsky Landau 2019). En lo que refiere a la participación *backward*, Brasil se inserta en las redes globales en los sectores de minería, producción de alimentos y bebidas, la industria química, la de metales básicos, automóviles, maquinaria y equipo (Zaclicever 2017). La mayoría de los insumos foráneos que utiliza en sus exportaciones son extrarregionales; provienen de Estados Unidos y de otros de países de Europa, así como del este de Asia, con China jugando un rol cada vez más importante (ver tabla 1). Vale destacar que, aunque en menor medida, para estas actividades también se abastece de países de la región (Zaclicever 2017; Amar y Torchinsky Landau 2019).

El caso de Chile es algo distinto. Presenta un elevado grado de participación *forward* en las cadenas globales. En función de su dotación de recursos naturales, sus vínculos hacia adelante se encuentran fuertemente asociados con la exportación de cobre, ya sea a través del sector minería y/o de fabricación de metales básicos (Cadestin, Gourdon y Kowalski 2016; Amar y Torchinsky Landau 2019). En lo que respecta al destino de estas exportaciones, como resulta de la tabla 1, el este de Asia se ha posicionado como principal comprador, desplazando a Estados Unidos. Vale destacar que, la extracción y elaboración de cobre también se encuentra vinculada con la integración *backward* de Chile. Este tipo de inserción presenta una menor intensidad que la *forward*, en tanto para el desarrollo de estas actividades el país no requiere gran cantidad de insumos importados (Cadestin, Gourdon y Kowalski 2016; Amar y Torchinsky Landau 2019). En lo que respecta a los terceros países de los que Chile se abastece se puede advertir la importancia de los vínculos regionales. Compra energía –gas– para la extracción y elaboración de cobre a países como Ecuador

Tabla 1. Participación *Backward* (BW) y *Forward* (FW) de América del Sur, porcentaje total y por país de destino. Selección de los más relevantes, 1995 y 2018

	1995									
	ARG		BRA		CHL		COL		PER	
	BW	FW	BW	FW	BW	FW	BW	FW	BW	FW
WORLD	4,26	12,75	7,95	16,23	11,43	20,90	12,00	17,50	8,53	25,47
BEL	0,05	0,28	0,09	0,70	0,09	0,47	0,13	0,69	0,09	1,01
CAN	0,07	0,22	0,19	0,70	0,28	0,70	0,27	1,29	0,13	1,71
CHL	0,14	0,88	0,32	0,32	0,00	0,00	0,22	0,19	0,44	0,43
COL	0,01	0,09	0,02	0,10	0,11	0,13	0,00	0,00	0,45	0,31
CRI	0,00	0,02	0,00	0,04	0,01	0,03	0,01	0,09	0,00	0,05
FIN	0,03	0,04	0,06	0,07	0,08	0,24	0,08	0,72	0,03	0,13
FRA	0,23	0,52	0,24	0,80	0,39	1,34	0,35	0,80	0,18	0,94
DEU	0,30	0,62	0,68	1,31	0,74	1,77	0,71	1,22	0,35	1,69
ISR	0,02	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,05	0,05	0,02	0,04
ITA	0,25	0,71	0,40	0,82	0,39	1,46	0,36	0,38	0,24	1,92
JPN	0,17	0,22	0,39	0,77	0,90	1,76	0,70	0,62	0,39	1,66
KOR	0,07	0,17	0,16	0,64	0,23	1,15	0,29	0,25	0,21	1,85
MEX	0,07	0,19	0,07	0,45	0,23	0,36	0,32	0,25	0,15	1,03
NLD	0,07	1,17	0,35	0,96	0,14	0,74	0,13	0,98	0,09	0,72
ESP	0,17	0,50	0,11	0,37	0,33	0,57	0,24	0,41	0,21	0,54
GBR	0,12	0,29	0,23	0,55	0,29	0,70	0,32	0,45	0,20	1,51
USA	0,85	0,94	1,80	2,06	2,66	2,37	4,14	3,71	2,25	3,45
ARG	0,00	0,00	0,51	0,38	1,07	0,18	0,20	0,02	0,33	0,06
BRA	0,82	1,10	0,00	0,00	0,84	0,84	0,44	0,09	0,32	0,66
CHN	0,06	0,20	0,07	0,19	0,16	0,25	0,11	0,11	0,15	0,68
IND	0,02	0,04	0,05	0,06	0,05	0,07	0,05	0,03	0,04	0,03
PER	0,02	0,09	0,08	0,04	0,14	0,15	0,18	0,26	0,00	0,00
TWN	0,04	0,26	0,08	0,43	0,17	1,11	0,11	0,14	0,10	0,76
THA	0,01	0,21	0,02	0,22	0,05	0,26	0,06	0,08	0,03	0,13
VNM	0,00	0,02	0,00	0,02	0,01	0,02	0,01	0,03	0,00	0,02
RW	0,25	1,33	0,77	1,11	0,85	0,86	1,32	1,86	1,23	1,38

Tabla 1. (continuación)

	2018									
	ARG		BRA		CHL		COL		PER	
	BW	FW								
WORLD	10,55	16,77	13,04	21,98	14,13	31,02	12,26	22,01	13,42	34,90
BEL	0,06	0,30	0,10	0,30	0,07	0,24	0,06	0,22	0,05	0,24
CAN	0,12	0,56	0,24	0,71	0,31	0,98	0,28	0,69	0,23	1,77
CHL	0,17	0,84	0,26	0,40	0,00	0,00	0,13	0,74	0,24	0,66
COL	0,09	0,09	0,15	0,10	0,46	0,08	0,00	0,00	0,75	0,20
CRI	0,01	0,02	0,00	0,03	0,01	0,07	0,02	0,14	0,01	0,03
FIN	0,05	0,05	0,04	0,09	0,06	0,08	0,06	0,05	0,03	0,23
FRA	0,25	0,33	0,34	0,55	0,27	0,77	0,23	0,36	0,15	0,55
DEU	0,54	0,81	0,82	1,16	0,56	0,94	0,46	0,66	0,35	1,10
ISR	0,04	0,06	0,11	0,04	0,04	0,03	0,04	0,57	0,03	0,03
ITA	0,26	0,40	0,25	0,51	0,24	0,54	0,16	0,39	0,17	0,90
JPN	0,22	0,43	0,37	2,29	0,35	6,90	0,28	0,51	0,24	7,21
KOR	0,15	0,44	0,25	0,67	0,20	2,56	0,18	0,59	0,20	3,19
MEX	0,23	0,47	0,19	0,87	0,29	0,73	0,74	2,10	0,34	0,78
NLD	0,13	0,83	0,58	0,70	0,12	0,48	0,14	0,67	0,08	0,36
ESP	0,25	0,84	0,21	0,65	0,36	0,64	0,23	0,97	0,37	1,80
GBR	0,16	0,28	0,33	0,34	0,19	0,24	0,31	0,23	0,17	0,28
USA	1,80	1,16	2,59	1,73	3,21	1,87	3,89	3,47	3,12	2,30
ARG	0,00	0,00	0,37	0,54	0,75	0,15	0,13	0,13	0,17	0,07
BRA	1,93	1,33	0,00	0,00	1,27	0,82	0,52	0,76	0,37	0,98
CHN	1,44	1,31	1,53	3,74	1,88	6,23	1,40	2,57	1,80	4,47
IND	0,22	0,25	0,30	0,34	0,22	0,35	0,25	0,41	0,21	0,65
PER	0,05	0,12	0,19	0,07	0,42	0,15	0,20	0,77	0,00	0,00
TWN	0,08	0,13	0,09	0,43	0,07	1,28	0,08	0,28	0,09	0,85
THA	0,12	0,29	0,06	0,36	0,06	0,65	0,06	0,12	0,06	0,61
VNM	0,03	1,04	0,03	0,50	0,04	0,47	0,03	0,19	0,05	0,43
RW	0,88	1,18	1,20	0,98	1,34	0,61	1,04	1,75	2,90	1,54

Fuente: elaboración propia a partir de la base TiVA (2023).

y Bolivia (Amar y Torchinsky Landau 2019). Los vínculos extrarregionales son bastante débiles, a excepción de Estados Unidos y China, de quienes obtiene un bajo porcentaje del valor agregado que incorpora a sus exportaciones, el resto de las relaciones con países por fuera de la región son casi irrelevantes (ver tabla 1).

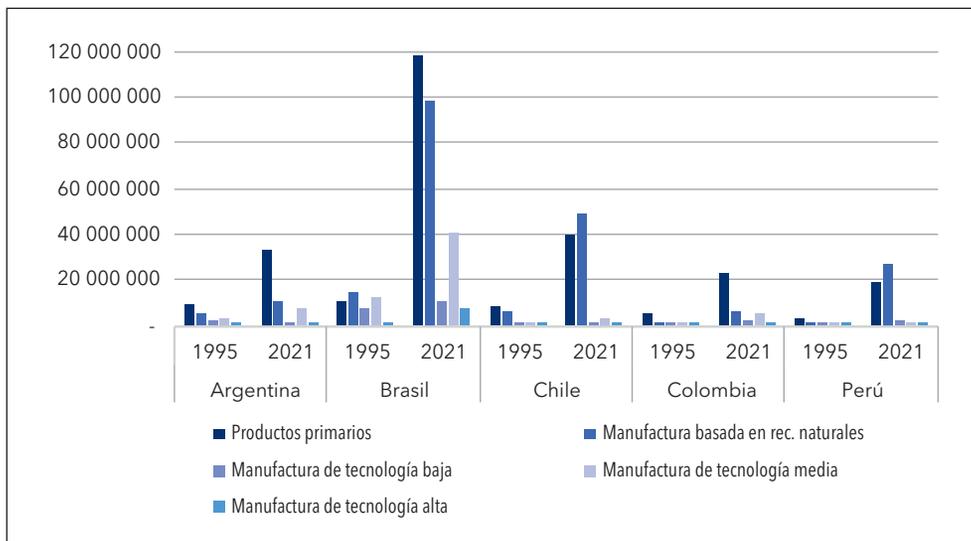
El análisis de Perú da cuenta de una importante integración *forward* en los encadenamientos productivos globales. Este tipo de participación en la producción globalizada se relaciona con su rol de exportador de recursos naturales. La actividad minera de productos energéticos y no energéticos ocupa un lugar relevante a este respecto (Cadestin, Gourdon y Kowalski 2016; Amar y Torchinsky Landau 2019). Estados Unidos y diversos países de Europa fueron los principales compradores de recursos naturales a Perú durante los 90; mientras que, en la última década, el este de Asia adquirió mayor preponderancia a este respecto (ver tabla 1). Por su parte, la participación *backward* de este país en las cadenas globales es baja. La compra de insumos a terceros países para involucrarlos en la elaboración de productos que serán exportados se vincula con las actividades recién mencionadas. Estas, como se presentó para el caso de Chile, requieren de pocos insumos importados. Los países que suman valor agregado foráneo a las exportaciones que realiza Perú son, principalmente, EEUU y China (ver tabla 1). Asimismo, vale destacar que este país también se abastece de recursos energéticos –gas y petróleo– de otros países de la región, sobre todo, de Ecuador y Colombia (Amar y Torchinsky Landau 2019).

Colombia se presenta como un caso intermedio de integración a las cadenas globales. La forma que asume la integración es variada. Para los años analizados, es más significativa la participación *forward*. Esta forma de inserción a la producción globalizada responde a su dotación de recursos naturales, que coloca al país como un importante abastecedor de minerales -energéticos y no energéticos- (Amar y Torchinsky Landau 2019). Sus principales mercados de destino son extrarregionales, con una fuerte presencia de Estados Unidos y, a partir de inicio del nuevo siglo, también de China. Vale destacar que también abastece a diversos países de la región (ver tabla 1). En lo que respecta a la participación *backward*, este país recibe productos importados, centralmente, para la elaboración de productos en la industria química, metálica básica y la minería. Sin embargo, también se relacionan con este tipo de vínculos hacia atrás los sectores de equipos de transporte y de maquinaria y equipos (Zaclicever 2017). La mayoría de esos productos provienen de Estados Unidos, aunque México y China han ganado participación durante la última década (ver tabla 1).

Se advierte así que, más allá de las particularidades de los distintos países, el análisis realizado permite evidenciar una participación poco cualificada de Sudamérica en las cadenas globales. Los países de la región se insertan a la producción y el comercio global, centralmente, a través de actividades de bajo valor y escasa complejidad tecnológica. El examen de la evolución de los distintos rubros de exportación permite obtener un panorama más acabado al respecto⁸ (ver gráfico 5). Las exportaciones de productos primarios y de manufacturas basadas en recursos naturales son, por lejos, las más significativas de la región.

8 Asimismo, los gráficos 2 y 3 del punto anterior brindan información complementaria respecto a la inserción poco cualificada de las empresas sudamericanas en la economía global.

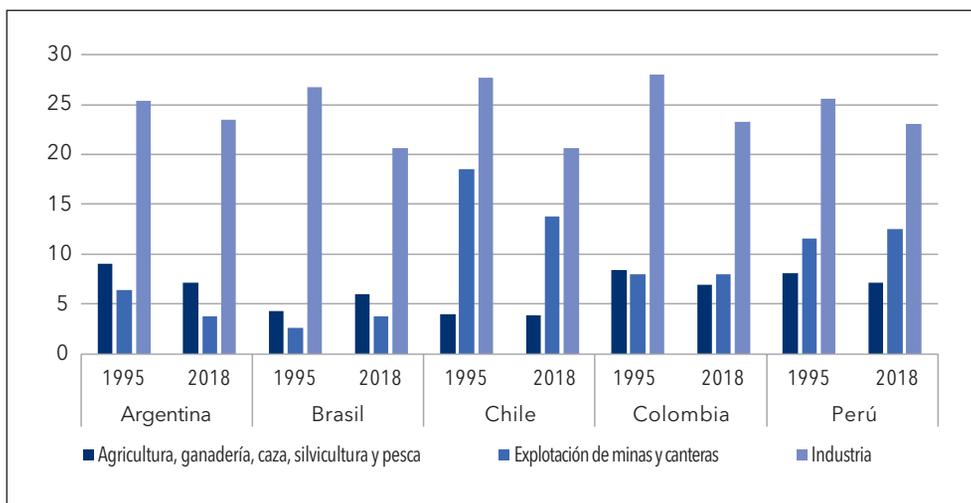
Gráfico 5. Exportaciones de América del Sur (miles de USD), 1995 y 2021



Fuente: elaboración propia a partir de datos de UNCTAD (2023).

Resta destacar que también se puede advertir cierta relación entre la forma de participación en la producción y el comercio mundial y el grado de desarrollo de los sectores productivos de los países de la región, tal como resulta del gráfico 6.

Gráfico 6. Contribución de los distintos sectores productores de bienes al valor agregado de la economía de los países de América del Sur, 1995 y 2008



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2023).

Así, por ejemplo, Argentina, país que se coloca como un importante productor y exportador agropecuario y de alimentos en el mundo, y a partir de dichas actividades se inserta en las cadenas globales de producción, presenta una estructura productiva en la que el sector primario tiene mayor peso que en resto de los países de la región. En el caso de Brasil, se advierte un incremento de la participación de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, así como de minas y canteras en el valor agregado para los años bajo estudio. El peso creciente de esos sectores puede vincularse con el fuerte posicionamiento del país como proveedor de minerales y productos agrícolas a nivel mundial. Para los casos de Chile y Perú, se destacó su fuerte participación en las cadenas y el comercio global a partir de su dotación de recursos minerales. En estos países la actividad de explotación de minas y canteras ocupa un lugar relevante en el producto. Una situación similar, aunque con menor intensidad, se replica para Colombia. Este país se vincula al comercio y la producción global centralmente a través de la explotación de minerales energéticos y no energéticos. No obstante, dada su mayor diversificación productiva –como se mencionó, la producción de automóviles y máquinas y equipos presentan un desarrollo significativo–, la contribución del sector minero al valor agregado total de la economía es menor que en los casos de Chile y Perú.

Por último, un dato adicional para destacar del gráfico 6 es que todos los países de la región, más allá de sus particularidades, han experimentado una disminución de la participación relativa del sector industrial en el producto.

En función de lo expuesto, se advierte que, en general, los países de América del Sur se han insertado en la producción y el comercio global a partir de su notable dotación de recursos naturales. Este tipo de inserción se ha ido incrementado a lo largo del periodo analizado, a pesar de la ralentización del crecimiento de la producción globalizada a partir de la crisis financiera de 2008. La creciente importancia de China en la economía mundial y el estrechamiento de los vínculos con la región (evidenciados en la tabla 1) permiten explicar esta tendencia.

De este modo, si bien el dinamismo de China contribuye al crecimiento de América del Sur, también presenta obstáculos para su desarrollo. La creciente vinculación con China tiende a reforzar la configuración de estructuras productivas heterogéneas y especializadas en la elaboración de recursos naturales y obturar las posibilidades de avanzar en su diversificación y sofisticación.

Sin embargo, es importante destacar que el ascenso de China en el sistema capitalista mundial y el reposicionamiento de los mercados nacionales y macrorregionales, a que han dado lugar las estrategias –ofensivas y defensivas– que se suscitaron entre este nuevo centro dinámico de la acumulación y los históricos, parecieran abrir la puerta para mejores escenarios futuros para los países de América del Sur. Los bajos niveles de integración productiva regional evidenciados hasta el momento, y las potencialidades de avanzar en este sentido, invitan a pensar en la posibilidad de configurar cadenas regionales de producción, que incentiven el desarrollo de actividades productivas de mayor valor y complejidad y puedan dar lugar una integración global más cualificada.

Consideraciones finales

El trabajo procuró avanzar en el entendimiento del proceso de reconfiguración del sistema capitalista iniciado hacia finales del siglo XX. En ese marco, buscó indagar en el ascenso del este de Asia y en las implicancias que ello presenta para la dinámica de funcionamiento sistémica y para la posición de América del Sur en la economía global.

Para ello, en primer lugar, se analizó la especificidad del arreglo institucional y espacio-temporal surgido a partir de la década de 1970. Se destacó en este punto la preminencia de estrategias de acumulación flexibles por parte de las empresas transnacionales, articuladas en cadenas globales de producción que operan a escala planetaria y en tiempo real. Se reconoció la importancia de los desarrollos tecnológicos, así como de la implicación de los distintos Estados que, aun ocupando un lugar marginal en la escena económica, intervinieron de manera selectiva para impulsar la reproducción del capital a través de la producción globalizada. Se resaltó, asimismo que, en este escenario de reconfiguración tuvo lugar un cambio en el centro dinámico de acumulación del sistema capitalista, desde el centro a la periferia, más precisamente hacia la región del este asiático.

En segundo lugar, se indagó en las particularidades de la emergencia de la región del este de Asia, en la actualidad motorizada por China. Se destacó aquí el rol estratégico que ocuparon los Estados de los países del este asiático, que habilitaron e impulsaron una inserción direccionada-condicionada en la producción globalizada, que les permitió mejorar su posición dentro del sistema capitalista mundial.

El empoderamiento de dicha región históricamente periférica se dio de la mano de la pérdida de relevancia en la producción mundial de los países centrales. Esa situación generó reacciones por parte de estos últimos. Se presentó así –y continúa presentándose– un escenario de disputa entre los históricos países centrales y los países del este de Asia, que muestran una creciente importancia. Dicha atmósfera, que no deja de lado la producción globalizada, vuelve a destacar la importancia en los espacios nacionales y macrorregionales para dinamizar la acumulación del capital. Se planteó que el nuevo escenario mundial demanda ser considerado para analizar las estrategias de desarrollo de los espacios periféricos.

A ello se orientó el apartado previo a estas conclusiones. De manera concreta, allí se exploró el modo en que los países de la periferia sudamericana participan en la producción y el comercio global, y los límites y las potencialidades que ello presenta para habilitar su salida de posicionamientos periféricos, considerando la incidencia que tienen las características de sus estructuras productivas. Se advirtió que la creciente inserción internacional, traccionada en gran medida por el estrechamiento de las relaciones con el este asiático y vinculadas a actividades de bajo valor y escasa complejidad, obturan las posibilidades de transformación productiva y el desarrollo de la región. No obstante, también se identificó que el ascenso de China brinda posibilidades para avanzar en procesos de integración macrorregional y configuración de cadenas regionales de producción, que permitan cualificar la inserción de Sudamérica en la producción global. El estudio de las actividades a desarrollar en este proceso

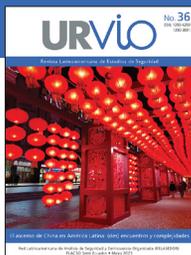
de integración productiva regional, las políticas industriales para estimularlas y la capacidad de los Estados de América del Sur para llevarlas a cabo, se presentan como una interesante y necesaria agenda de investigación a futuro.

Bibliografía

- Amar, Anahí, y Matías Torchinsky Landau. 2019. *Cadenas regionales de valor en América del Sur*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Amsden, Alice. 2001. *The rise of "the rest": Challenges to the west from late-industrializing economies*. Nueva York: Oxford University Press.
- Baldwin, Richard. 2012. "Global Supply Chains: why they emerged, why they matter, and where they are going", bit.ly/41TTezA
- Cadestin, Charles, Julien Gourdon y Przemyslaw Kowalski. 2016. "Participation in Global Value Chains in Latin America: implications for trade and trade-related policy", bit.ly/3Ls2xzK
- Castells, Manuel. 1996. *The rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- CEPAL. 2023. "CEPALSTAT bases de datos y publicaciones estadísticas", <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=2&lang=es>
- Dicken, Peter. 2015. *Global Shift. Mapping the changing contours of the world economy*. Nueva York: The Guilford Press.
- Dussel Peters, Enrique, coord. 2014. *La inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 estudios de caso*. Ciudad de México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe. bit.ly/3HBJhyK
- Evans, Peter. 1995. *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Fernández, Víctor Ramiro, Carolina Teresita Lauxmann y Manuel Facundo Trevignani. 2014. "Emergencia del Sur Global. Perspectivas para el desarrollo de la periferia latinoamericana". *Economía e Sociedad* 23(3): 611-643. doi.org/10.1590/S0104-06182014000300003
- Fortune 500 Global Companies. 2023. "Fortune 500 Global", <https://fortune.com/ranking/global500/>
- Gereffi, Gary. 1999. "International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain". *Journal of International Economics* 48(1): 37-70. [doi.org/10.1016/S0022-1996\(98\)00075-0](https://doi.org/10.1016/S0022-1996(98)00075-0)
- Gereffi, Gary, y Miguel Korzeniewicz. 1994. *Commodity Chains and Global Capitalism*. Westport: Praeger.
- Glassman, Jim. 2011. "The Geo-political Economy of Global Production Networks". *Geography Compass* 5(4): 154-164. doi.org/10.1111/j.1749-8198.2011.00416.x
- Glyn, Andrew, Alan Hughes, Alan Lipietz y Ajit Singh. 1988. "The Rice and Fall of the Golden Age", bit.ly/40WWNnl

- Harvey, David. 2007a. *Espacios del capital: Hacia una geografía crítica*. Madrid. Akal.
- Harvey, David. 2007b. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Jessop, Bob. 2000. “The Crisis of the National Spatio-Temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalizing Capitalism”. *International Journal of Urban and Regional Research* 24(2): 323-360. doi.org/10.1111/1468-2427.00251
- Jessop, Bob. 2008. *El futuro del Estado Capitalista*. Madrid: Catarata.
- Jessop, Bob. 2013. “Finance-dominated accumulation and the limits to institutional and spatio-temporal fixes in capitalism”. En *Fragile Stabilität–stabile Fragilität*, editado por Stephan Jansen, Eckhard Schröter y Nico Stehr, 303-328. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Kasahara, Shigehisa. 2013. “The Asian developmental State and the flying geese paradigm”, bit.ly/3VqSPSG
- Kinkel, Steffen, Rahimaniah Titis Dewanti, Peter Zimmermann y Rosemary Coates. 2017. “Measuring reshoring trends in the EU and the US”, bit.ly/2uRgU9S
- Milberg, William, y Deborah Winkler. 2013. *Outsourcing Economies. Global Value Chain in Capitalist Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2023. “Trade in Value Added (TiVA) 2021”, <https://www.oecd.org/sti/ind/measuring-trade-in-value-added.htm>
- Peck, Jamie. 2001. “Neoliberalizing states: thin policies/hard outcomes”. *Progress in Human Geography* 25(3): 445-455. doi.org/10.1191/030913201680191
- Peck, Jamie. 2017. *Offshore. Exploring the Worlds of Global Outsourcing*. Oxford: Oxford University Press.
- Schteingart, Daniel Matías, Juan Eduardo Santarcangelo y Fernando Porta. 2017. “La inserción argentina en las cadenas globales de valor”. *Asian Journal of Latin American Studies* 30 (3): 45-82. <https://bit.ly/3nhv6bi>
- Tate, Wendy. 2014. “Offshoring and reshoring: U.S. insights and research challenges”. *Journal of Purchasing and Supply Management* 20(1): 66-68. doi.org/10.1016/j.pursup.2014.01.007
- The State Council of the People’s Republic of China. 2015. “Made in China 2025 plan issued”. 19 de mayo de 2015. Bit.ly/2KgMULR
- United Nations Conference on Trade and Development. 2023. “UNCTADstat”, <https://unctadstat.unctad.org/EN/>
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Wallerstein, Immanuel. 1988. *El capitalismo histórico*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- World Bank. 2020. *World Development Report: trading for development in the age of global value chains*. Washington DC: World Bank.
- World Intellectual Property Organization. 2023. Intellectual Property Statistics. <https://www.wipo.int/ipstats/en/>

- World Trade Organization. 2019. *Global Value Chain Development Report: technological innovation, supply chain trade, and workers in a globalized world*. Ginebra: World Trade Organization.
- Yao, Shunli. 2018. "South-south cooperation in the era of global value chains: What can China offer?", bit.ly/42m6IDU
- Yuzhu, Wang. 2011. "China, Economic Regionalism, and East Asian Integration". *Japanese Journal of Political Science* 12(2): 195-212. doi.org/10.1017/S146810991100003X
- Zaclicever, Dayna. 2017. *Trade integration and production sharing: a characterization of Latin American and Caribbean countries' participation in regional and global value chains*. Santiago de Chile: CEPAL.



doi.org/10.17141/urvio.36.2023.5845

China y Estados Unidos: antagonismos y liderazgos en el ciberespacio frente a América Latina

China and the United States: antagonisms and leadership in cyberspace vis-à-vis Latin America

Juan-Manuel Aguilar-Antonio¹

Recibido: 13 de enero de 2023

Aceptado: 10 de abril de 2023

Publicado: 31 de mayo de 2023

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo mostrar al ciberespacio como el quinto dominio de la política internacional en el que la República Popular China y Estados Unidos construyen ciberpoder, con capacidad de influir en el desarrollo de las capacidades cibernéticas de América Latina. El texto se divide en siete secciones. En la primera se presenta la trascendencia del ciberespacio en la seguridad internacional. En la segunda, conceptos clave para el análisis del dominio desde las ciencias sociales. En la tercera se analizan las categorías de *hard power*, *soft power* y *smart power*. En la cuarta se describen índices internacionales para medir el ciberpoder y las capacidades cibernéticas. En la quinta, el método de análisis comparativo aplicado al estudio. En la sexta se compara el ciberpoder de China con el de Estados Unidos. En la séptima se analizan las asimetrías de América Latina y se identifican áreas de influencia y cooperación en la región. Se concluye que Estados Unidos es ejemplo de política nacional y estructura organizacional en ciberseguridad para América Latina, mientras que China es referente de recursos tecnológicos, con el potencial de penetrar en la estrategia económica de la región.

Palabras clave: seguridad cibernética, política internacional, China, Estados Unidos de América, América Latina

Abstract

This work aims to show cyberspace as the fifth domain of international politics, in which the People's Republic of China and the United States build cyber power, with the ability to influence the development of cybernetic capabilities in Latin America. The text is divided into seven sections. The first presents the importance of cyberspace in international security. The second presents key concepts for domain analysis from the Social Sciences. In the third section, the categories of hard power, soft power, and smart power are analyzed. The fourth section points out international indices to measure cyber power and cyber capabilities. The fifth describes the method of comparative analysis applied to the study. The sixth compares the cyber power of China and the United States. In the seventh, asymmetries and areas of influence and cooperation in Latin America are identified. It is concluded that the United States is an example of national policy and organizational structure in cybersecurity for Latin America, while China is a benchmark for technological resources, with the potential to penetrate the economic strategy of the region.

Keywords: cyber security, international politics, China, United States of America, Latin America

¹ UNAM, Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), alchemistfvii@hotmail.com, orcid.org/0000-0002-4686-685X



Introducción²

La ciberseguridad se ha transformado en un aspecto clave de la política internacional en el siglo XXI. La creciente dependencia del internet frente a un contexto adverso y cambiante de amenazas al Estado nación hacen clave el desarrollo de capacidades cibernéticas y ciberpoder. El vertiginoso avance de la tecnología profundiza la diferencia entre las naciones líderes en el desarrollo de una política nacional de ciberseguridad y las que aún la construyen. Cabe resaltar que el ciberespacio no está exento de una lucha de poder entre las naciones. Índices como el *National Cyber Power Index* (NCPI) y el *Cyber Capabilities And National Power* (CCNP) han delimitado quiénes son en la actualidad las potencias del dominio. Entre ellas se encuentran la República Popular de China y los Estados Unidos de América.

El ascenso del gigante asiático en el quinto dominio se empata con el surgimiento de tecnologías innovadoras como la inteligencia artificial, la computación cuántica, las redes 5g y la *big data*. Esa transformación cambiará la geopolítica internacional y la influencia de las potencias que las utilicen. En el caso de las Américas, la situación es compleja a razón de la divergencia notable de países como Estado Unidos, potencia de los ámbitos militar, político, económico y del ciberespacio respecto a América Latina, que enfrenta múltiples retos para su estabilidad interna y está en fases prematuras del desarrollo de capacidades cibernéticas y una política de ciberseguridad (Aguilar-Antonio 2020; 2021).

En la región no se han presentado casos de ataques a infraestructura crítica que vulneren la soberanía del Estado nación, como el caso *Stuxnet*, en Irán (2012). Tampoco casos de fuga de información reservada, capaz de dañar su política internacional, como el *Cablegate* de *Wikileaks* (2011), con la extracción de 200 000 cables diplomáticos del Departamento de Estado de Estados Unidos. No ha existido un incidente que combine el espionaje y la ciberexplotación de información de interés nacional por un actor extranjero, como fue el caso de *SolarWinds* (2020). Lo más cercano sería la extracción de información por parte del grupo hacktivista Guacamaya a las Fuerzas Armadas de Chile, Colombia, El Salvador, México y Perú, y su difusión en el portal Enlace Hacktivista en 2022. Esta tuvo un impacto moderado en la esfera política interna de cada país y devela cómo las naciones de América Latina no terminan de comprender la revolución internacional que se está gestando en el ciberespacio (Hurel 2022; Aguilar-Antonio 2021).

En adición, los efectos de la pandemia del virus SARS-CoV-2, durante los años 2020-2022, incrementaron exponencialmente el nivel de ciberamenazas globales. Por ejemplo, *Sonic Wall* (2021) indicó que durante el bienio 2019-2020 se dio el incremento más alto de ataques de *software* malicioso en el mundo, con una tasa de crecimiento del 57,6% al pasar de 9 900 000 000 a 15 600 000 000 en un año. Asimismo, *Mordor Intelligence* (2021) indica que entre 2015 y 2020 el mercado de la ciberseguridad se duplicó al pasar de los 13 730 000 000 a los 26 200 000 000 de dólares. En este contexto, Latinoamérica enfrenta un gran reto

² Este artículo se realizó con apoyo del Programa de Becas Posdoctorales de la UNAM, el autor es becario del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), asesorado por el Dr. Leonardo Curzio Gutiérrez.

en el desarrollo de sus capacidades cibernéticas para contener las amenazas del ciberespacio y obtener beneficios de este nuevo dominio de la seguridad nacional. Este reto se dará de forma paralela a la consolidación del ciberpoder de potencias como Estados Unidos y la República Popular de China, naciones que tienen diferentes perspectivas de liderazgo en la comunidad internacional, que influenciarán el mundo en las próximas décadas (*Xuetong* 2019; *Nye* 2004).

Conceptos clave para entender al ciberespacio

Para abordar el ciberespacio como quinto dominio de la política internacional, es útil proporcionar un marco referencial de la perspectiva de los estudios de Ciencias Sociales. En este apartado introducimos varios conceptos definidos por *Kello* (2013) en su artículo *The Meaning of the Cyber Revolution*, el cual busca promover la difusión de los estudios de seguridad internacional del ciberespacio y presentar un marco conceptual para el análisis de disciplinas como la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, estos son:

- a) **Ciberseguridad:** comprende las medidas de protección de un sistema computacional y la integridad de sus datos de una acción hostil. La ciberseguridad se concibe como un estado de integridad, que es determinado por la presencia o ausencia de la intrusión de un sistema informático y sus funciones, además de que será de vital importancia para la seguridad y sobrevivencia de la información de un Estado nación.
- b) **Malware:** involucra el diseño de un programa malicioso para interferir con la funcionalidad o degradación de datos de un computador o red. Este incluye una amplia gama de códigos dañinos (virus, gusanos, troyanos, *spyware*, *adware*, *ransomware*, etc.). La finalidad del *malware* es crear una ruta de acceso a un sistema computacional adversario u objetivo, por lo que se considera un instrumento de hostilidad.
- c) **Ciberdelito:** implica el uso del internet para un objetivo ilícito bajo la jurisdicción de una nación. Esto incluye fraudes bancarios, transmisión prohibida de datos, robo de propiedad intelectual y pornografía infantil. Dado que la ley doméstica no es aplicable en contra de otros Estados, el ciberdelito solo involucra actores privados enjuiciables por jurisdicciones nacionales.
- d) **Ciberataque:** se refiere al uso de un *malware* para vulnerar un sistema informático por un objetivo político o económico que beneficie a un Estado nación. Se caracteriza por el deseo y la capacidad de los perpetradores de interrumpir operaciones informáticas o de destruir bienes físicos a través del internet. Puede tener efectos directos (en infraestructura física) e indirectos (negar acceso a sistemas, operaciones o funciones, así como destruir información).
- e) **Ciberexplotación:** es la penetración en un sistema computacional adversario con la finalidad de extraer (pero no destruir) información. Es considerada una acción de inteligencia

para obtener información de carácter secreto o negar el acceso a los usuarios legítimos. Esto puede ser denominado también como espionaje para adquirir conocimiento crucial de un oponente para planear futuros ataques u operaciones.

Entender el ciberespacio implica también diferenciar su parte física y virtual. En este sentido, se aclara que la parte física está ligada a recursos materiales o tangibles como la infraestructura de telecomunicaciones, que representa el medio físico por el cual se da la conectividad de internet y el tráfico de información (Kittichaisaree 2017). La infraestructura de telecomunicaciones está integrada por los sitios, satélites, cables de fibra óptica, redes telefónicas y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. El control, regulación, e incluso posesión de este tipo de tecnología es un factor vital para los Estados.

Por otro lado, la parte virtual del ciberespacio se relaciona al internet y representa la esfera inmaterial. Esto representa los *Internet Protocol* (protocolos IP) y los *Transmission Control Protocol* (ICT) que permiten la conexión y el tráfico de información por la red (Kello 2013). En los hechos, esto se refleja en sitios web, blogs, redes de conexión *wi-fi* o alámbricas, aplicaciones, servicios bancarios o gubernamentales, etc. Los protocolos de internet son diferentes del *software*, que representan los sistemas informáticos que crean los programas, sistemas operativos, lenguajes de programación, etc., para gestionar o compartir información.

Apuntes teóricos sobre *Hard Power* estadounidense vs. *Smart Power* chino

Para conceptualizar el ciberpoder es necesario retomar los preceptos del neorrealismo y los aportes *Joseph Nye Jr.* a las teorías de relaciones internacionales. Para Villamizar (2012) es clave la obra *Bound to lead: The changing nature of American power*, publicada en 1990, en la que *Nye Jr.* presenta el poder bajo dos diferentes ópticas. La primera, centrada en el poder duro o *Hard Power*, al que definió como un poder para coaccionar, el cual se materializa en la fuerza económica y militar. Y en segunda posición el poder blando o *Soft Power*, cuyo fin es generar la atracción a través de variables como la cultura, ciencia, turismo, comercio o cooperación internacional, en aras de lograr que otros deseen los beneficios que un país otorga. Lo cual, se transforma en un poder de influencia de una potencia internacional (*Nye Jr.* 1990; 2004).

La clasificación de *Soft Power* y *Hard Power* de *Nye Jr.* ha influenciado múltiples análisis en torno a la comprensión de la política exterior. Esto se refleja en el nivel de citas que alcanza la obra *Bound to lead: The changing nature of American power* que, en el índice de autor de *Nye Jr.*, en *Google Scholar*, alcanza una cifra de 6372 referencias. A pesar de esto, *Nye Jr.* (2011) dio una revisión a sus categorías en la obra *The future of power*, en la que añade un tercer concepto, definido como poder inteligente o *Smart Power*. A este último lo describe como una combinación del poder duro, de coerción, fuerza e imposición económica con el poder blando, de persuasión y atracción. De esta forma, el *Smart Power* es la habilidad de

combinar poder duro y blando, mediante estrategias efectivas en contextos variables (Villamizar 2012).

En ese sentido, Rosas-González et al. (2023) indica que, en los inicios del siglo XXI, la noción de *Soft Power* de Nye Jr. contenía elementos que convergían con la noción de poder inmaterial, inserta en la doctrina de la diplomacia del panda de China, que se relaciona con la tradición milenaria de la nación asiática de explotar recursos culturales o ideológicos en aras de exaltar las emociones, ideas y percepciones en su política exterior. En los hechos, esto se materializó en 2007, cuando *Hu Jintao* utilizó la categoría al presentar el informe del XVII Congreso del Partido Comunista chino y la transformó en un concepto que se combinó con los preceptos de la cultura milenaria para alcanzar sus objetivos globales en el contexto del mundo multipolar, donde China es una potencia que ofrece alternativas a la visión unipolar del liderazgo de Estados Unidos (*Jintao* 2017).

Para *Chang-Liao* (2016) el peso e influencia de China se aceleró a partir del año 2008, en el que inició la segunda parte del mandato de *Hu Jintao*. Esto se dio por dos eventos que mostraron el auge de China como actor global: los Juegos Olímpicos y la crisis financiera global, en la cual se observó la fortaleza nacional de Beijing frente a otras potencias mundiales. También, el sustituir a Japón como la segunda economía del mundo, en 2010, marcó el punto de partida para que los líderes de Beijing hablaran del “sueño chino” y se perfilará una política exterior más activa, con énfasis en su defensa nacional, soberanía y la búsqueda de sus intereses de política exterior.

En este contexto, el ascenso de *Xi Jinping* como jefe de Estado estuvo marcado por una transición de la política exterior de China después de dos décadas, de pasar del mantra “ocultar las capacidades y esperar el momento oportuno,” conocido como *Taoguang Yanghui* de *Deng Xiaoping*, a la visión “esforzarse por lograr metas” o *Fenfa Youwei*, presentada por *Jinping* en el primer foro de diplomacia periférica, organizado por su gobierno en octubre de 2013.

Desde sus inicios como mandatario, a Xi Jinping se le ha atribuido la aplicación de una serie de nuevas estrategias de política exterior. *Ferdinand* (2016) destaca tres: 1) el “nuevo tipo de relaciones de Gran Poder”, que caracteriza las relaciones chino-estadounidenses desde que *Jinping* se reunió con Obama, en la Cumbre de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) de 2014, en Beijing (*Yinhong* 2015). 2) La “comunidad de destino común” o *Mingyun Gongtongti* que reinventó las relaciones de China con sus vecinos del sudeste asiático. Esta busca promover su influencia a la par de reforzar su soberanía marítima y refrendar sus posiciones de “una sola China” respecto a la cuestión de Taiwán. 3) La iniciativa “un cinturón, un camino” (conocida en inglés como *One Belt, One Road* OBOR) es un proyecto que busca crear un cinturón económico global que recree la ruta de la seda. Así, engloban a más de 60 países y 4 000 000 000 de personas, cuyas economías representan un tercio del PIB mundial.

Este viraje de la política exterior de China se empata con el arribo de *Donald Trump* a la presidencia de los Estados Unidos y la publicación de la Estrategia de Seguridad Nacional

de 2017, en la que su gobierno estableció que China debía ser considerada como un “poder revisionista”, que desafiaba los intereses y valores de EE. UU. (*White House* 2017). En este contexto emprendió tres acciones frente a la nueva diplomacia de *Xi Jinping*: 1) el inicio de la Guerra Comercial China-EE. UU., en marzo de 2018; 2) los intentos por evitar la alineación de países a China, principalmente en la región de las Américas, que estrecharan sus relaciones con el gigante asiático, en el ámbito político y comercial a través de mecanismos de coerción o actos de intimidación; 3) la promoción de una imagen negativa de la República Popular, en aras de conservar sus adeptos (Rosas -González et al. 2023).

Frente al incremento del nivel de antagonismo que ejercen los Estados Unidos en contra de China, *Zhang y Pu* (2019) indican que el *Soft Power* de la nación asiática evolucionó al *Smart Power*. Ya que, en el nuevo contexto internacional el *Soft Power* no era suficiente para contener los actos de intimidación de Washington DC. Con lo cual, Beijing empezó a combinar poder duro y blando, en aras de seguir con su estrategia de crecimiento comercial e influencia política a nivel global. En la faceta doctrinaria y teórica, el libro que representa esta evolución es *Leadership and the rise of great Powers* de *Yan Xuetong*, decano del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de *Tsinghua*, publicado en 2019. Allí, el autor hace una revisión de las teorías de relaciones internacionales, doctrinas morales y filosóficas chinas, para hacer una combinación de un paradigma moral-realista que sirve para entender los antagonismos entre los dos países (*Pu* 2019).

Xuetong (2019) centra el objetivo de la construcción de su teoría moral-realista para explicar el surgimiento de las grandes potencias en el siglo XXI. Para esto, aborda los conceptos de moralidad y liderazgo para enmarcarlos en el papel que ejercen los Estados nación y cómo este influye en cambios del sistema internacional. Este ejercicio, se da como preámbulo para explicar el liderazgo dual que está aconteciendo entre el ascenso de China como poder global y los intentos de Estados Unidos por mantener su hegemonía. En términos de política exterior, *Xuetong* (2019) clasifica el liderazgo de los Estados nación en cuatro tipos: inactivo, conservador, proactivo y agresivo. Sobre el primero indica que este define a países que prefieren no tomar ninguna acción para mantener el estatus internacional actual. Por su parte, el conservador, adopta un punto de vista económico determinista, que prioriza el poder económico. El liderazgo proactivo adopta una visión política determinista, haciendo hincapié en el papel crucial del talento de los líderes en la configuración de las reformas o acciones estratégicas que ayudan a la consolidación de una potencia global. El liderazgo agresivo adopta una visión social darwinista y prioriza los medios militares.

Después, *Xuetong* (2019) divide el liderazgo internacional en cuatro categorías: autoridad humana, hegemónico, anemocracia y tiranía, las cuales están basadas en la credibilidad estratégica del líder del sistema internacional y en si los demás países lo ven como una nación confiable o no. Esto se relaciona con sus acciones de política exterior, si son coherentes o no con sus actos y si estos son vistos como actos de doble moral. De esta forma, el liderazgo de autoridad humana implica que un país mantenga una alta credibilidad estratégica y lleve a cabo políticas con normas morales coherentes. El liderazgo hegemónico es confiable, pero

se aplica a discreción con base a los intereses que busca alcanzar la potencia global. En contraposición, el anemocrático no es confiable y se explica en la doble moral. Por último, el liderazgo tiránico es poco confiable, pero consistente a razón de que define a un país egoísta, que solo busca sus objetivos. En el marco del desarrollo de su paradigma teórico *Xuetong* (2019) no cae en el error o juicio de valor de definir a China o Estados Unidos de forma determinista en una de las categorías. Solo busca presentar una serie de conceptos que permitan a los analistas de política internacional abordar las tensiones y rivalidades entre los dos países a través de nuevas ópticas.

Índices para comprender el ciberpoder y capacidades cibernéticas

En 2010, *Nye Jr.* publicó la obra *Cyber Power* con el fin de teorizar en torno al ciberespacio como nuevo dominio de la política internacional. En ella, el autor argumenta que este se ha transformado en el quinto dominio del poder de los Estados nación, cuyo uso supone la posibilidad de alcanzar objetivos o metas por parte de los países, actores privados, e incluso, individuos. De esta forma, *Nye Jr.* (2011, 3) define al ciberpoder como: “la habilidad de obtener resultados privilegiados, crear ventajas, o influenciar en eventos a través del uso de recursos electrónicos interconectados en el ciber dominio”.

La definición presenta al ciberespacio como un espacio de interacción, pero también de control y manipulación, en el que los actores de la política internacional utilizan el dominio para la búsqueda de sus intereses particulares. Con el paso del tiempo, más autores abordarían el concepto. Para *Sheldon* (2012) implica utilizar el ciberespacio en aspectos tácticos, técnicos y operacionales para que los Estados nación alcancen sus objetivos estratégicos en la política internacional. Por su parte, *Kuehl* (2009, 6) expresa que el concepto es: “[el] centro de un conjunto nuevo de conceptos y doctrinas que son una palanca clave en el desarrollo y ejecución de política, ya sea contra el terrorismo, crecimiento económico o asuntos diplomáticos”.

Estas definiciones ayudaron a la construcción de múltiples índices que buscan medir el nivel de ciberpoder o el desarrollo de capacidades cibernéticas de los Estados nación. Entre estas se encuentran el *Global Cybersecurity Index* (GCI), el *National Cybersecurity Index* (NCSI), el *National Cyber Power Index* (NCPI), y el *Cyber Capabilities And National Power* (CCNP). Para los fines prácticos se indica que el NCPI y CCNP tienen como objetivo medir el ciberpoder de los Estados nación, e identifican a las potencias globales del ciberespacio. El GCI y el NCSI se centran en una visión cooperacionista y de gobernanza global. En ese sentido, se presenta una breve descripción de cada métrica:

- *Global Cybersecurity Index* (GCI): creado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), está vinculado a la Agenda Global de Ciberseguridad creada en 2004. El índice se divide en cinco pilares y 25 indicadores para analizar el compromiso de los Estados nación con el desarrollo de la ciberseguridad global. Es importante enmarcar

que el GCI está abocado a fomentar la cooperación internacional de las naciones, actores estatales y actores no estatales organizados, para garantizar la gobernanza y buena regulación del ciberespacio. Sus cinco pilares son: 1) marco legal, 2) medidas técnicas, 3) estructura organizacional, 4) desarrollo de capacidades y 5) cooperación internacional. El GCI ha tenido un total de cuatro iteraciones, realizadas en 2014, 2017, 2018 y 2020. Y es la única métrica de ciberseguridad que presenta información sobre 193 países del mundo (GCI 2021).

- *National Cybersecurity Index* (NCSI): desarrollado por la *E-Governance Academy* del gobierno de Estonia, es un instrumento que mide las capacidades de resiliencia, y en forma discreta, de disuasión, de los Estados nación a través de un total de 12 indicadores. Estos son: 1. Política. 2. Delimitación de amenazas. 3. Desarrollo de educación. 4. Aportación global. 5. Nivel de desarrollo digital. 6. Protección de servicios esenciales. 7. Identificación electrónica y confidencialidad de servicios. 8. Protección de datos personales. 9. Respuesta a ciberincidentes (CIRC). 10. Administración de crisis cibernética. 11. Política de lucha contra el cibercrimen. 12. Operaciones militares. El NCSI inició sus primeros levantamientos en 2017 y proporciona información sobre 161 países.
- *National Cyber Power Index* (NCPI): medida creada por el *Belfer Center* de la *John F. Kennedy Government School* de la Universidad de Harvard, el cual se centra en presentar un análisis en torno al ciberpoder. Analiza un total de 30 países del mundo, con base a siete objetivos vinculados a la seguridad nacional y la política exterior: 1. Vigilancia y seguimiento de grupos domésticos. 2. Fortalecimiento y mejora de la ciberdefensa nacional. 3. Control y manipulación del entorno de información. 4. Recopilación de inteligencia en otros países para la seguridad nacional. 5. Creciente competencia cibernética y tecnológica nacional. 6. Destrucción o desactivación de la infraestructura y las capacidades de un adversario. 7. Definición de normas técnicas y normas cibernéticas internacionales. El NCPI resalta por encima del GCI y el NCSI, a razón de que profundiza en las capacidades de defensa y ofensa de los países, con el fin de ser una medida de ciberpoder y potencial comprobado de los Estados nación para atacar a otra nación o protegerse de una agresión de frente a un ciberataque. Es la medida que más se acerca a la visión neorrealista de *Nye Jr.* de ciberpoder. A la par expresa que considera como potencias del ciberespacio a un total de cinco países: Estados Unidos, China, Reino Unido, Rusia e Israel.
- *Cyber Capabilities And National Power* (CCNP): publicado por el *International Institute for Strategic Studies, think tank* del Reino Unido. La métrica se centra en evaluar el poder cibernético de 15 países a través de siete categorías, las cuales son: 1. Estrategia y doctrina. 2. Gobernanza, mando y control. 3. Capacidad básica de ciberinteligencia. 4. Ciberempoderamiento y dependencia. 5. Ciberseguridad y resiliencia. 6. Liderazgo mundial en asuntos del ciberespacio. 7. Capacidad cibernética ofensiva. Clasifica a cada país en tres diferentes niveles de ciberpoder, en los que el nivel 1 representa al más poderoso y el nivel 3 representa los de menos poder.

Metodología de análisis comparativo de ciberpoder y capacidades cibernéticas

Presentada la disposición de múltiples métricas que permiten abordar el concepto de ciberpoder y el desarrollo de capacidades cibernéticas se decidió utilizar estas medidas para hacer un análisis comparativo. En este sentido, se optó por utilizar el método comparativo en ciencias sociales de corte cualitativo, por la disposición de la información para un análisis bibliográfico y documental de los índices.

Sobre el método comparativo, *Tonon* (2011) indica que es útil como estrategia de investigación, porque permite identificar y analizar similitudes y disimilitudes entre las unidades de estudio. Esta comparación se puede realizar a través del criterio de homogeneidad, aspecto clave que contemplan los índices del GCI, NCSI, NCPI y el CCNP. También, el análisis comparativo facilita analizar un número acotado de unidades de estudio, como pueden ser las ponderaciones de los países de forma ágil (Colino 2009).

De esta forma, se utilizarán estas métricas para hacer dos análisis, el primero corresponde a confrontar el nivel de ciberpoder entre Estados Unidos y China. Y el segundo a contrastar el nivel de desarrollo de capacidades cibernéticas de estas dos potencias con América Latina. Se indica que para realizar un análisis comparativo de ciberpoder entre Estados Unidos y China son de utilidad el NCPI y CCNP. Para analizar el nivel de asimetría de capacidades cibernéticas, entre estos actores y los países de América Latina, son útiles el GCI y el NCSI.

Comparativo del ciberpoder de Estados Unidos y China

En el primer análisis, centrado en el NCPI y relacionado al ciberpoder se encontró que ambos países están entre las cinco primeras posiciones en las siete variables de la medición. La métrica resalta cómo China ha invertido fuertemente en investigación y desarrollo de tecnologías, que permitan al país lograr múltiples objetivos en el ciberespacio en las últimas dos décadas (*Voo et al.* 2020). Estos resultados reflejan su posición cada vez más fuerte en el dominio. Al realizar el comparativo por cada una de las siete dimensiones se encontraron los siguientes hallazgos:

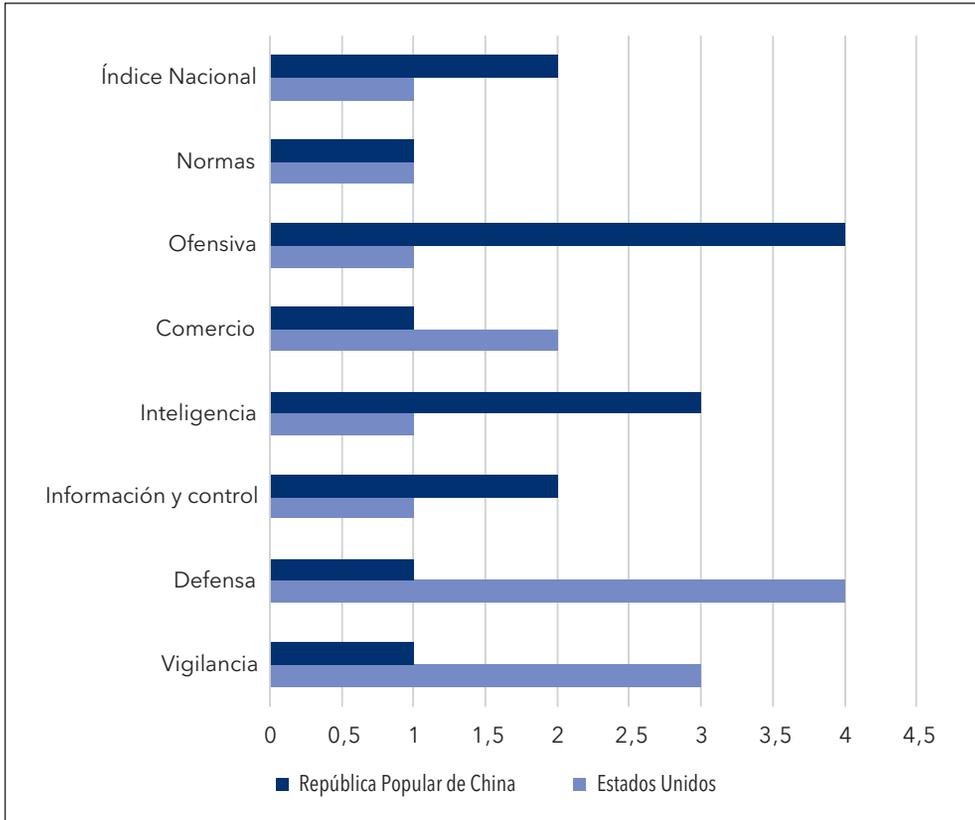
- I. Vigilancia del Gobierno: China se encuentra en la posición número uno, mientras que Estados Unidos en la tres. Esto se debe a que el gigante asiático mantiene fuertes controles para contenido considerado ilegal por su gobierno, que no es de libre acceso para su población. También, es importante hacer notar que el país cuenta con cuerpos policiales y agencias de inteligencia con ciber capacidades para su regulación. Si bien, estas condiciones se asocian a que China es considerado un país autoritario, podemos citar que Estados Unidos tiene medidas similares a través de la Agencia de Seguridad Nacional.
- II. Defensa Nacional: Estados Unidos se encuentra en la posición número cuatro y China en el número uno. El puntaje de esta dimensión se vincula a la capacidad de resiliencia cibernética y medidas activas de ciberdefensa. Con lo cual, China está más preparado que

los Estados Unidos para contener los efectos de un ciberataque, ya sea de un grupo *hacktivistas* o un Estado nación. Del mismo modo, episodios vinculados a grandes filtraciones como el *Cablegate* de *WikiLeak* (2011), el caso *Snowden* (2013) o más recientemente las filtraciones del Pentágono, denominado como *Pentagon Leaks* (2023), muestran una vulneración más sensible por parte de Estados Unidos.

- III. Control de la información: Estados Unidos está en la posición número uno y China en tercer lugar. En este indicador se mide la capacidad del Estado para eliminar material extremista, refutar propaganda extranjera o contener el flujo de desinformación. Estados Unidos lidera a razón del papel de sus agencias militares y de inteligencia para contener a grupos extremistas o reclutar a nuevos adeptos entre la población civil. De forma sorprendente, aunque China mantiene una fuerte política de regulación de contenidos en internet, no lidera la dimensión.
- IV. Capacidad ofensiva: Estados Unidos está en la primera posición y China en cuarto lugar. Esto implica que la potencia norteamericana tiene más capacidades para realizar una operación cibernética y militar capaz de alcanzar resultados efectivos, junto a países como Reino Unido, Israel y Rusia. La métrica indica que las operaciones ofensivas de Estado a Estado no son una acción que realice de forma constante, pero tiene el potencial de alcanzar sus objetivos. Asimismo, aclara que las operaciones cibernéticas de China se focalizan en actores privados, principalmente empresas, con el fin de obtener propiedad intelectual o beneficios económicos.
- V. Uso del ciberespacio para inteligencia para la seguridad nacional: Estados Unidos está en la posición número uno y China en tercer lugar. En este indicador destaca la importancia de las filtraciones de *Edward Snowden*, de 2013 y 2015, que evidenciaron las altas capacidades de recolección de información de Estados Unidos, a pesar de las fuertes vulneraciones sufridas por estas filtraciones. No obstante, estos episodios ayudaron a reforzar sus medidas nacionales de ciberseguridad. Sobre el caso de China, no se han suscitado casos de vulneración, pero se asume que hace un buen uso de la inteligencia para la promoción de seguridad nacional, sobre todo con opositores políticos de escala nacional.
- VI. Uso del ciberespacio para el desarrollo comercial: en esta dimensión destaca China por encabezar el liderazgo de la competencia comercial y tecnológica. Esto se relaciona con su capacidad de realizar operaciones cibernéticas en aras de ejecutar espionaje industrial o robo de propiedad intelectual, con el fin de incentivar y hacer crecer su industria y economía nacional a través de la explotación de información extraída que impacte en investigación, desarrollo de industrias nacionales y asociaciones público-privadas.
- VII. Desarrollo de normas y marco legal de combate al cibercrimen: en este indicador, Estados Unidos se encontró en la primera posición, a razón de que en las últimas dos décadas creó un marco legal efectivo para la contención de cibercrimes de carácter nacional e internacional. Por su parte, China está en quinta posición, a razón de tener mecanismos de combate al cibercrimen, pero no enmarcados en códigos o leyes vinculados a referentes como el Convenio de Budapest u organismos internacionales.

El análisis anterior presenta que el ciberpoder entre los dos países no es asimétrico. Y su capacidad de vulnerarse desde el ciberespacio es altamente viable de cara a una confrontación en este nuevo dominio. Este comparativo puede verse en el gráfico 1.

Gráfico 1. Comparativo de ciberpoder, según las siete dimensiones del NCPI entre China y Estados Unidos³



Fuente: Voo et al. (2020).

Por otra parte, entre los hallazgos más trascendentales del CCNP (2021) se identificó que Estados Unidos es el único país en el nivel 1, reservado para Estados con fortalezas líderes en las siete categorías. Esto porque percibe amenazas de Rusia y China y adoptó un enfoque sólido, para ampliar y fortalecer sus capacidades en contra de estos rivales. El índice resalta la orden ejecutiva firmada por el presidente *Joe Biden*, del 12 de mayo de 2021, tras el incidente de ciberseguridad contra *Colonial Pipeline*, un ataque a infraestructura nacional crítica que afectó al sistema de oleoductos de petróleo refinado más grande en los Estados Unidos.

³ En esta visualización es importante notar que entre más cerca esté del uno la barra indica que el país se encuentra en la posición más alta de los 30 países incluidos en el NCPI (2021).

Por esto el CCNP (2021) indica que Estados Unidos goza de superioridad en términos de empoderamiento de la información y las comunicaciones, y cinco de los seis países que podrían considerarse sus pares son sus aliados o socios estratégicos. Por último, el estudio estima que, si bien Estados Unidos no es el principal país que realiza operaciones cibernéticas ofensivas en el mundo, es probable que sus capacidades cibernéticas sean las más efectivas y sofisticadas del mundo.

En el nivel 2 están los Estados que tienen fortalezas líderes en alguna categoría. Los Estados ubicados en ese nivel son: Australia, Canadá, China, Francia, Israel, Rusia y Reino Unido. Para determinar la clasificación relativa entre los Estados se debe analizar qué categorías son las más importantes. Por ejemplo, considerando la combinación de seguridad o inteligencia cibernéticas de clase mundial, capacidad cibernética ofensiva sofisticada y poderosas alianzas, Israel y el Reino Unido están en la parte superior del nivel. De forma alternativa, si los factores decisivos se evalúan como la cantidad de recursos (específicamente humanos

Gráfico 2. Niveles de poder, según el CCNP (2021)



Fuente: CCNP (2021).

y financieros) dedicados a operaciones cibernéticas, la audacia operativa sin restricciones y la experiencia diaria, China y Rusia lideran el segundo lugar. Por último, si uno considera el potencial para pasar al primer nivel, China es el único país, debido a su gran y creciente capacidad industrial digital.

En el nivel 3 están los Estados que tienen fortalezas o fortalezas potenciales en alguna categoría, pero debilidades significativas en otras. El informe concluye que India, Indonesia, Irán, Japón, Malasia, Corea del Norte y Vietnam están en él. Al igual que con el segundo nivel, se debe determinar la categoría más importante para la clasificación de los Estados. Por ejemplo, Malasia está en la cima si la fortaleza central es seguridad cibernética. Si la audacia operativa y la experiencia en operaciones cibernéticas fueran clave, Irán lidera esta dimensión. Si uno cree que el potencial para subir de nivel es lo más importante, Japón es el único país considerado, debido a su industria de alta tecnología relacionada con el internet.

América Latina frente a China, Estados Unidos y las tecnologías del futuro

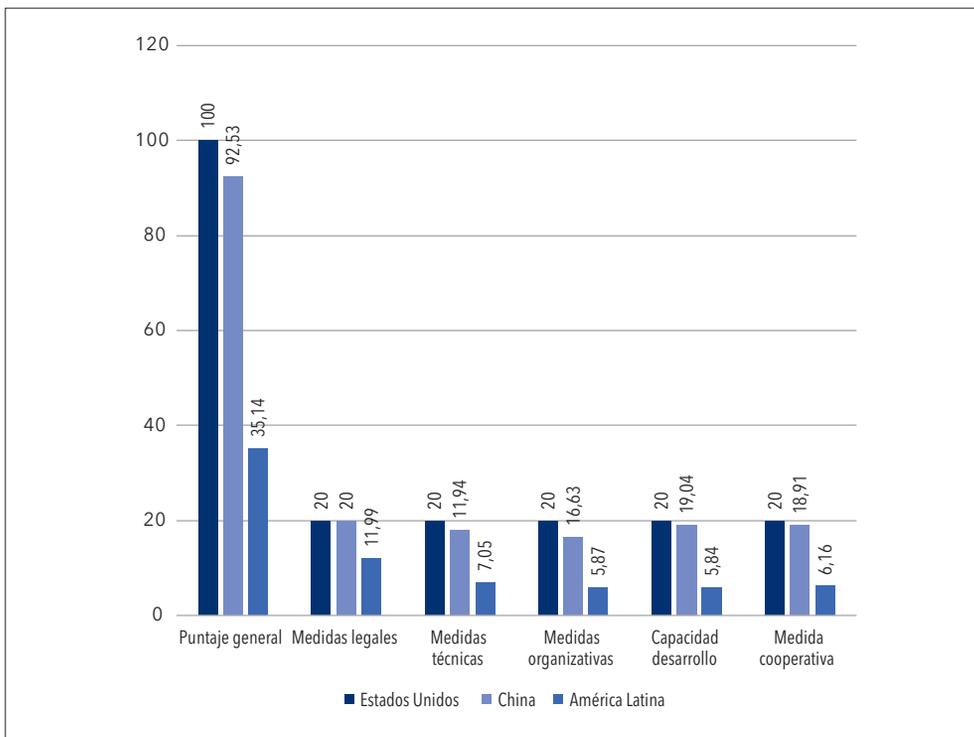
Una vez analizado el nivel de ciberpoder entre Estados Unidos y China, se procede a analizar el nivel de asimetría de capacidades cibernéticas, entre estos dos actores y los países de América Latina. Para este objetivo son útiles el GCI (2021) y el NCSI (2023). Para esto, es importante mencionar que en ambas mediciones se promediaron las calificaciones de los países de la región para analizarlos como conjunto.

En el gráfico 3 se presenta la información de los tres actores. En él se observa que la métrica la lidera Estados Unidos con una calificación de 100 puntos, nota más alta del GCI (2021). Mientras que China alcanza una cifra de 92,53 puntos. Es importante aclarar que para alcanzar dicha cifra se suman las cinco dimensiones, en las que la nota más alta para cada una son 20 puntos. Estados Unidos alcanza esta cifra en todas, mientras que China solo lo hace en medidas legales. Las medidas en las que América Latina presenta fortalezas es en esta misma dimensión, con 11,99 puntos, lo que indica que los países han avanzado en leyes contra el cibercrimen y en la creación de estrategias nacionales de ciberseguridad. En contraposición, sus principales carencias están en medidas organizativas (5,87 puntos), las cuales implican la delimitación de responsabilidades y la estructura organizacional para implementar una política nacional de ciberseguridad. Y la dimensión de capacidad de desarrollo (5,84), que implica la creación de una cultura de ciberseguridad en la población, el desarrollo de una industria nacional y expertos en la materia.

Con relación a los doce indicadores del NCSI⁴ (2023), en el gráfico 4 se presenta el comparativo entre los tres actores. En él se destaca que las dimensiones entre las que mejor se

⁴ Los datos de Estados Unidos, China y América Latina se obtuvieron en la última actualización del NCSI con corte al 24 de abril de 2023.

Gráfico 3. Comparativo GCI de Estados Unidos, China y América Latina

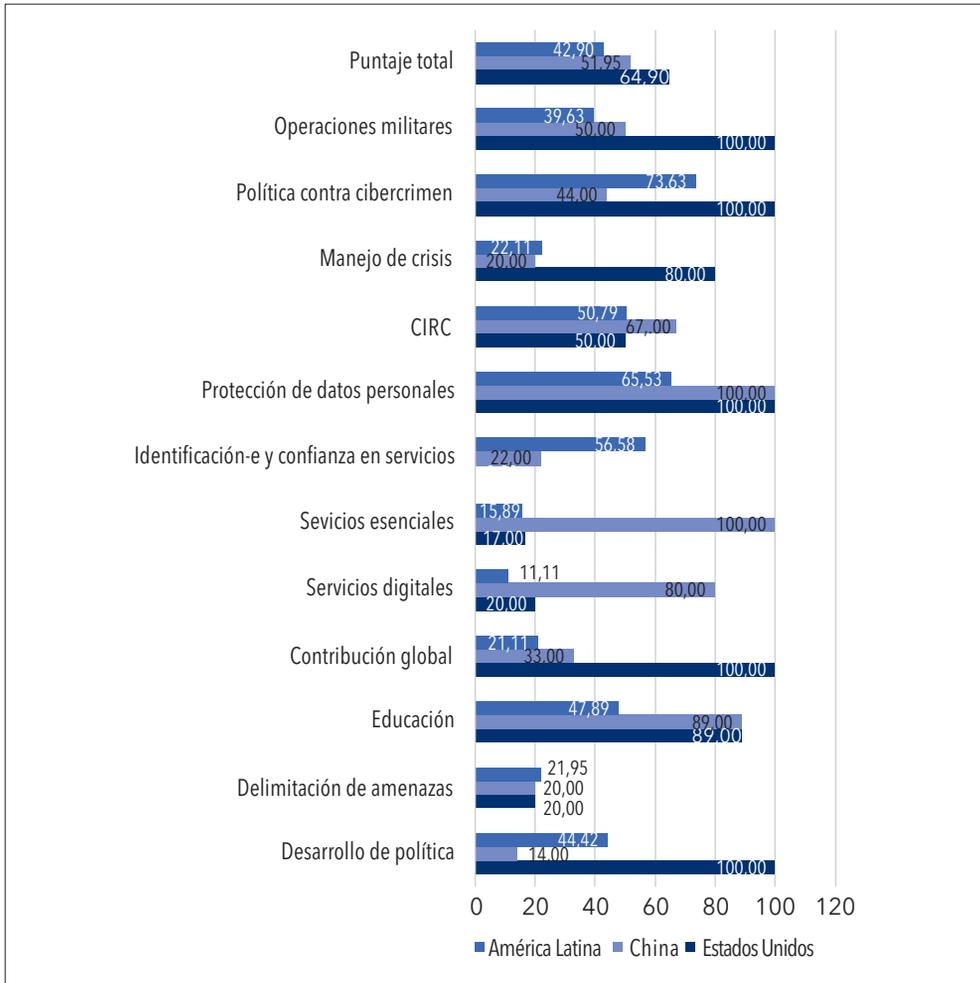


Fuente: GCI (2021).

encuentra posicionada la región son el desarrollo de política contra cibercrimen (73,63 puntos de un total de 100), protección de datos personales (65,53) e identificación electrónica y confianza de servicios (56,58). Sin embargo, la región detenta severas fallas en dimensiones como protección de servicios esenciales (15,89), protección de servicios digitales (11,11) Del mismo modo, destacan las bajas notas en contribución global (22,1), manejo de crisis cibernética (22,11) y operaciones militares (39,63).

La información de NCSI (2023) es relevante y da nuevas ópticas sobre las capacidades cibernéticas de Estados Unidos y China, desde un enfoque de la gobernanza global del ciberespacio. Por ejemplo, en el caso de la nación de Asia se le evalúa de forma severa en manejo de crisis (20,00), desarrollo de política (14,00), delimitación de amenazas (20,00) e identificación electrónica y confianza de servicios (22,00). Por su parte, Estados Unidos detenta notas bajas en delimitación de amenazas (20,00), protección de servicios esenciales (17,00), protección de servicios digitales (20,00). Incluso en la dimensión de identificación electrónica y confianza de servicios la medida da la nota de cero al país. Probablemente esto se deba a la gran cantidad brechas de información a empresas privadas y vulneraciones a agencias gubernamentales de Estados Unidos.

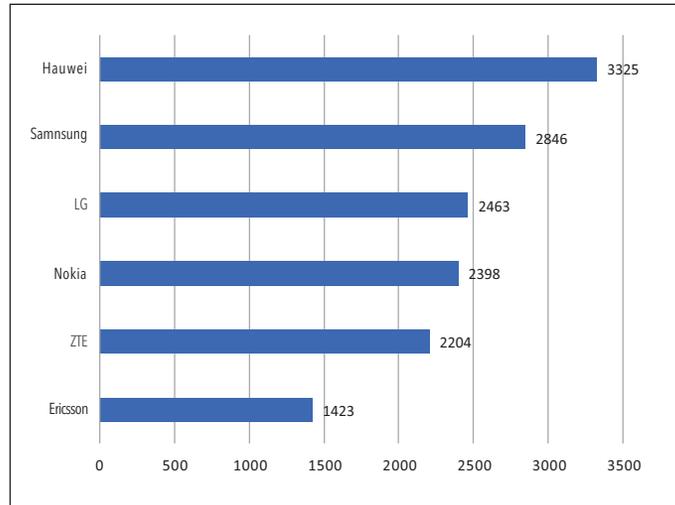
Gráfico 4. Comparativo NSCI de Estados Unidos, China y América Latina



Fuente: NCSI (2023).

En las fortalezas de China están protección de datos personales (100,00), protección de servicios esenciales (100,00) y desarrollo de programas de educación (89,00). Mientras que Estados Unidos destaca en desarrollo de política (100,00), contribución global (100,00), protección de datos personales (100,00), política contra cibercrimen (100,00) y operaciones militares contra el ciberespacio (100,00). El análisis de los instrumentos del GCI (2021) y el NCSI (2023) muestran que en el desarrollo de políticas nacionales, medidas legales, combate al cibercrimen y capacidad organizativa, Estados Unidos es un referente global y un ejemplo para la región latinoamericana. Se afirma esto porque dichos modelos de política se basan en referentes internacionales como la UIT y la ONU. A la par que, al ser un Estado democrático, la cercanía

Gráfico 5. Cinco empresas con más patentes concedidas en industria de redes 5G



Fuente: elaboración propia con base en IPlytics (2022).

con los gobiernos latinoamericanos se empata más en estas áreas. Por otra parte, China es una nación que presenta fuertes esferas de influencia en modelos de educación, y tiene potencial para ser proveedor clave en la protección de servicios esenciales y digitales para la región.

En el caso de China, destaca su liderazgo en el desarrollo de tecnologías innovadoras como la inteligencia artificial, la computación cuántica, las redes 5G, o el procesamiento de *big data*. En la actualidad, el país representa uno de los máximos referentes de desarrollo tecnológico y es considerada una potencia del ciberespacio en estas áreas. Esto se refleja en el peso cada vez mayor en el mundo de sus compañías tecnológicas como Huawei, Xiaomi, o las aplicaciones de redes sociales y sitios web de *e-commerce* como Ali Express o Tik Tok. En este sentido, es importante mencionar que con base al *World Intellectual Property Indicators 2022*, durante el periodo 2020-2021, China fue el país número uno que presentó solicitudes de patentes a nivel global, con una cifra de 1 585 663 casos, lo cual representó el 46,6% del total de solicitudes mundiales (WIPO 2022). En segunda posición se encontraron los Estados Unidos, muy por detrás, con 591 473 solicitudes, que representan solo el 17,4% global. Un ejemplo de desarrollo de China en esta área se observa en IPlytics, que documenta el número de patentes desarrolladas por compañías internacionales, en diferentes sectores. El cual indica que para el caso de las telecomunicaciones la empresa Huawei lidera la lista de patentes a escala internacional con un total de 3 325.

También, en julio del 2021, la Universidad de Ciencia y Tecnología de China presentó el computador cuántico *Zuchongzhi*, que batió el récord establecido por Google en 2019 para la resolución de un problema de análisis de datos. Esto una muestra de la aceleración tecnológica de China para ser el líder en este sector y conseguir la supremacía en las distintas

áreas como computación cuántica e inteligencia artificial (*Zhang et al.* 2019). Otro aspecto trascendental de señalar es el desarrollo de “El Cerebro”, un enorme sistema de vigilancia digital por parte del Estado, que recopila *big data* por medio de una compleja red de cámaras de videovigilancia, así como el procesamiento de información de su población a través de los dispositivos IoT. Dicho sistema permitió aplicar medidas coercitivas para el control de la población durante la pandemia de COVID-19 que ayudaron a superar más rápido la emergencia global de salud. Todas estas acciones se vinculan al hecho de que los líderes chinos han abrazado al desarrollo tecnológico y en materia de ciberseguridad como un aspecto clave en su posicionamiento global (Raud 2016).

Este poderío tecnológico puede materializarse en el futuro como componente de la estrategia política y económica de China en América Latina. Sobre esto *Farah y Babineau* (2019) indican que China ha invertido más de 250 000 000 000 de dólares en la región para incrementar su influencia. Esta estrategia económica se combina con acercamientos políticos a países con ideología de izquierda y antagónicos a Estados Unidos como Venezuela, Nicaragua y Cuba. Para *Ellis* (2022) esto refuerza los modelos políticos autoritarios de China en la región, a la par que garantiza el apoyo de las naciones latinoamericanas en iniciativas globales como la cuestión de Taiwán, así como la disponibilidad de recursos naturales y refuerza una dependencia económica que puede extender a áreas como la tecnología y la ciberseguridad.

Conclusiones

A lo largo de la presente investigación se identificó cómo el ciberespacio se ha vuelto una nueva esfera de influencia de los Estados nación y de la política internacional. También, los antagonismos de China y Estados Unidos, así como sus visiones en torno al desarrollo del poder por nociones como el *Hard Power* y el *Smart Power*. En el ámbito de la conceptualización del poder instrumentos como el NCPI y el CCNP muestran que la potencia asiática se encuentra cerca de superar o equipararse a los Estados Unidos. Por otra parte, los hallazgos de capacidades cibernéticas realizados entre el NSCI y el GCI indican que existe una asimetría en el desarrollo de América Latina, donde ambos actores pueden ser modelos para seguir o socios estratégicos.

En la construcción de una política de ciberseguridad, mecanismos contra el cibercrimen y creación de marco organizacional, Estados Unidos es un modelo para la región. Sin embargo, en el ámbito de la consolidación y creación de nuevas tecnologías como las redes 5G, la inteligencia artificial, y la computación cuántica, China es una nación líder. Por último, se debe decir que China cuenta con una estrategia de expansión de influencia en la región basada en el *Smart Power* y principalmente cimentada en la cooperación económica. No obstante, las condiciones de capacidades cibernéticas de América Latina hacen viable que esta pueda extenderse a la esfera de la tecnología y la ciberseguridad en el futuro. Aspecto que deberá vigilar Estados Unidos, en aras de no perder su liderazgo en la región y en el mundo.

Bibliografía

- Aguilar-Antonio, Juan. 2020. “La brecha de ciberseguridad en América Latina frente al contexto global de ciberamenazas”. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional* 6 (2): 17-43.
- Aguilar-Antonio, Juan. 2021. “Retos y oportunidades en materia de ciberseguridad de América Latina frente al contexto global de ciberamenazas a la seguridad nacional y política exterior”. *Estudios Internacionales* 53 (198): 169-197.
- CCNP (Cyber Capabilities and National Power). 2021. “National Power: A Net Assessment. International Institute for Strategic Studies”. *The International Institute for Strategic Studies*. <https://bit.ly/3AoKrcT>
- Chang-Liao, Nien-Chung. 2016. “China’s new foreign policy under Xi Jinping”. *Asian Security* 12(2): 82-91.
- Colino, César. 2009. *Método comparativo. Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social*. Madrid-México: Plaza y Valdés.
- Ellis, Evan. 2022. “China’s Role in Latin America and the Caribbean”. *The Center for Strategic and International Studies*. <https://bit.ly/3AlxTD9>
- Farah, Douglas y Babineau, Kathryn. 2016. “Extra-regional actors in Latin America”. *Prism* 8(1): 96-113. <https://bit.ly/2CtUAHQ>
- Ferdinand, Peter. 2016. “Westward ho—the China dream and “one belt, one road.” Chinese foreign policy under Xi Jinping”. *International Affairs* 92(4): 941-957.
- GCI (Global Cybersecurity Index). 2021. “Global Cybersecurity Index. International Telecommunication Union”, <https://bit.ly/34rPZ4C>
- IPlytics. 2022. “Who is leading the 5G patent race?”, <https://bit.ly/3UWDp8D>
- Hurel, Louis-Marie. 2022. “Beyond the Great Powers: Challenges for Understanding Cyber Operations in Latin America”. *Global Security Review* 2(7): 1-12.
- Jintao, Hu. 2017. “Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive for New Victories in Building a Moderately Prosperous Society in all”, <https://on.china.cn/3MXWDJ4>
- Kello, Lucas. 2013. “The meaning of the cyber revolution: Perils to theory and statecraft”. *International Security* 38(2): 7-40.
- Kittichaisaree, Kriangsak. 2017. “Introduction: Perspectives of Various Stakeholders and Challenges for International Law”. En *Public International Law of Cyberspace*, editado por Kriangsak Kriangsak. 1-22. Springer, Cham.
- Kuehl, Daniel. 2009. “From cyberspace to cyberpower: Defining the problem. Cyberpower and national security”. En *Cyber Power*, editado por Franklin D. Kramer, Stuart H. Starr y Larry Wentz, 24-43. Washington DC: National Defense University.
- Mordor Intelligence. 2021. “Latin America Cybersecurity Market - Growth, Trends, Covid-19 Impact, And Forecasts (2022 - 2027)”, <https://bit.ly/3GWFCLI>
- NCSI (National Cyber Security Index). 2023. “National Cyber Security Index. E-Governance Academy”, <https://bit.ly/2XS1eAR>

- Nye Jr, Joseph. 1990. *Bound to lead: The changing nature of American power*. Basic books.
- Nye Jr, Joseph. 2004. *Soft power: The means to success in world politics*. Public affairs.
- Nye Jr., Joseph. 2010. *Cyber power*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nye Jr., Joseph. 2011. *The future of power*. Public Affairs.
- Pu, Xiaoyu. 2019. “Leadership and the rise of great powers”. *Cambridge Review of International Affairs*, DOI: 10.1080/09557571.2019.1676976
- Raud, Mikko. 2016. “China and cyber: attitudes, strategies, organisation”. The NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence.
- Rosas-González, María, Priscila Magaña-Huerta y Rebeca Haro-Barón. 2023. “La ruta sanitaria de la seda y el poder suave de la República Popular China ante el SARS-CoV-2”. *Foro Internacional* 63(1): 85-132.
- Sheldon, John. 2012. “Deciphering Cyberpower: Strategic Purpose in Peace and War”. *Strategic Studies Quarterly* 2 (5): 95–112.
- Sonic Wall. 2021. “Threat Report 2021”, <https://bit.ly/3UQDzhD>
- Tonon, Graciela. 2011. “La utilización del método comparativo en estudios cualitativos en ciencia política y ciencias sociales: diseño y desarrollo de una tesis doctoral”. *Kairos: Revista de temas sociales* (27): 167-179.
- Villamizar Lamus, Fernando. 2012. “Smart power y la política exterior de la República Popular de China hacia América Latina y el Caribe”. *Revista Enfoques* 11(17): 33-51.
- Voo, Julia, Irfan Hemani, Simon Jones, Winnona DeSombre, Dan Cassidy y Anina Schwarzenbach. 2020. *National cyber power index 2020*. Belfer Center for Science and International Affairs/Harvard Kennedy School.
- White House. 2017. “The national security strategy of the United States. Washington, DC: Executive Office of the President”, <https://bit.ly/3n1JGU8>
- WIPO. 2022. “World Intellectual Property Indicators 2022”, <https://bit.ly/3Lprtco>
- Xuetong, Yan. 2019. *Leadership and the rise of great powers*. Princeton University Press.
- Zhang, Chunman, y Xiaoyu Pu. 2019. “Introduction: Can America and China escape the thucydides trap?”. *Journal of Chinese Political Science* 24 (1): 1-9.
- Zhang, Qiang, Feishu Xu, Li Li, Nai- Le Liu y Jian-Wei Pan. 2019. “Quantum information research in China”. *Quantum Science and Technology* 4(4): 040503.

La cooperación entre Ecuador y China en tecnologías de seguridad: el caso del ECU 911

Cooperation Between Ecuador and China in Security Technologies: The Case of ECU 911

Carla Álvarez-Velasco¹ y Maximiliano Vila-Seoane²

Recibido: 10 de enero de 2023
Aceptado: 5 de abril de 2023
Publicado: 31 de mayo de 2023

Resumen

Este artículo tiene como objetivo evidenciar que el Sistema Integrado de Seguridad (SIS) ECU 911, implementado en Ecuador, es el resultado de una adecuación socio-técnica, cuyo diseño, implementación y decaimiento han estado influenciados por las alineaciones de política exterior de los distintos gobiernos del país. Se recurre a dos perspectivas teóricas provenientes de distintos campos del conocimiento, cuya complementariedad clarifica el análisis: por un lado, los estudios internacionales y por el otro, los estudios sociales de la ciencia y la tecnología. La información analizada se obtuvo de entrevistas en profundidad con actores clave vinculados a la iniciativa, además del uso de material primario y secundario sobre el caso. Los datos muestran que, si bien gran parte de las tecnologías empleadas en el ECU 911 han sido adquiridas en China, hubo un proceso de adecuación a las necesidades locales específicas, desde el diseño del proyecto, liderado por las autoridades de turno. Por ende, resultan infundadas las críticas que sostienen que la iniciativa representa la imposición de un modelo de vigilancia autoritario, por parte de China.

Palabras clave: adecuación socio-técnica; China; Ecuador; política exterior; seguridad ciudadana; videovigilancia

Abstract

This article aims to demonstrate that the Integral Security System (SIS) ECU 911 implemented in Ecuador is the result of a socio-technical adaptation, whose design, implementation and decay have been shaped by the foreign policy alignments of the various governments of the country. Two complementary theoretical approaches are used: international studies and social studies of science and technology. In-depth interviews with key actors linked to the initiative are conducted, and primary and secondary materials linked to the case are analyzed. The data show that while much of the technologies used in ECU 911 have been procured from Chinese actors, there was a process of adapting them to specific local needs, from the design of the project, led by the authorities on duty. The results indicate that criticism that this initiative represents the import of an authoritarian surveillance model from China is unsubstantiated.

Keywords: China; citizen security; Ecuador; foreign policy; socio-technical adaptation; surveillance

1 Escuela de Seguridad y Defensa, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador, carla.alvarez@iaen.edu.ec, <https://orcid.org/0000-0002-3372-5273>

2 Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina, mvila@unsam.edu.ar, <https://orcid.org/0000-0002-0134-7714>

Introducción

Durante la última década, las empresas chinas que venden tecnologías de vigilancia han tenido éxito en su internacionalización en mercados extranjeros. Las cámaras y soluciones chinas para implementar ciudades inteligentes o seguras se pueden encontrar en muchos países del mundo. En América Latina, este tipo de tecnología está presente en la mayoría de los países (Chestnut Greitens 2020, 4) a través de empresas como CEIEC, Dahua, Huawei, Infinova y ZTE, entre otras que venden tecnologías a actores públicos y privados.

El proceso es resultado del auge de las ciudades inteligentes en China (Hu 2019) y de la acumulación de capacidades tecnológicas para la gestión urbana que estas empresas alcanzaron y que buscan exportar. No obstante, la difusión tecnológica no ha estado exenta de tensiones geopolíticas, condimentadas desde Occidente con acusaciones sobre un supuesto fomento de prácticas antidemocráticas y también con presiones para promover el desacoplamiento tecnológico. ¿Qué hay de cierto en ello?

En la literatura académica es posible encontrar numerosos trabajos que denuncian las prácticas problemáticas de vigilancia que las mencionadas tecnologías han permitido en China, por ejemplo, la vigilancia y el control sobre la población o sobre minorías (Lee 2019; Leibold 2020). Además, algunos autores occidentales expresan temor de que el modelo autoritario de gobierno que impera en China sea exportado hacia otras regiones del mundo, y que esto produzca una expansión del denominado “autoritarismo digital”, que generaría una contracción de la democracia liberal (Feldstein 2019; Hillman y McCalpin 2019). Por último, se suele advertir del riesgo de permitir que empresas chinas construyan la infraestructura digital de otros países, incluidos los sistemas de vigilancia, ya que presuntamente el gobierno chino podría espiar toda la información sensible que circule en los países receptores, en desmedro de la ciberseguridad de las infraestructuras críticas locales, la propiedad intelectual y los derechos políticos y civiles de sus ciudadanos y ciudadanas (Ellis 2022; Inkster 2019). En líneas generales, estos textos asumen un efecto lineal y negativo de la difusión de la tecnología digital china empleada en proyectos de vigilancia para ciudades inteligentes.

Sin embargo, las aseveraciones presentes en la literatura son discutibles por al menos tres razones: a) no cuentan con evidencia empírica sólida respecto a cómo se ha realizado la presunta transferencia del autoritarismo chino hacia otros lugares del mundo, a través de la tecnología; b) no suelen considerar la dimensión temporal en el análisis de proyectos de vigilancia, lo que permitiría ver la competencia entre empresas de distintos países, como EEUU, Inglaterra e Israel, en el mercado de tecnologías de vigilancia, y c) tal perspectiva muestra a China como un actor activo, interesado en cambiar el balance de poder en el sistema internacional, a través de la exportación de tecnología de vigilancia, mientras que a los países pequeños o periféricos se les asigna una posición pasiva, como actores carentes de agencia y de voluntad propia. Por tanto, no se explica por qué hay gobiernos que adquieren tecnología de vigilancia china, ni cuál es el beneficio de comprarle al principal rival actual de EEUU.

Este artículo tiene como objetivo aportar a la literatura por medio del análisis empírico del Sistema Integrado de Seguridad ECU 911 (de ahora en lo adelante, ECU 911), implementado en Ecuador a partir de 2013. El caso es relevante, por una parte, porque se trata del proyecto de seguridad ciudadana de mayor envergadura –tanto por su extensión como por los recursos invertidos– que ha desarrollado una empresa china en América Latina, en cooperación con contrapartes locales. Analistas y periodistas estadounidenses han mencionado en repetidas ocasiones al ECU 911 como ejemplo de los riesgos de la internacionalización de empresas chinas que venden tecnologías de vigilancia. Por otra parte, el ECU 911 fue implementado por una empresa estatal de China en cooperación con el gobierno de Ecuador. Por ende, es un caso paradigmático para constatar si los actores estatales de China buscaron expandir a la región su modelo de vigilancia, tal como se afirma en la literatura en inglés.

En particular, se investigan las razones por las que el gobierno ecuatoriano buscó el apoyo de la contraparte asiática para construir el ECU 911, detallando las características del proyecto, el proceso de implementación, las críticas y los desafíos que enfrentó desde 2013 hasta 2022. Se argumenta que el ECU 911 es un sistema socio-técnico cuyo diseño, implementación y decaimiento han estado influenciados por las alineaciones de política exterior del gobierno nacional de Ecuador. Si bien gran parte de las tecnologías han sido compradas a empresas chinas, hubo un proceso de adecuación al contexto ecuatoriano. Por ende, son infundadas las críticas realizadas por autores estadounidenses que señalan la importación de un modelo de vigilancia autoritario desde China.

Esta conclusión se obtuvo, por un lado, a partir de la recolección y el análisis de documentos oficiales del gobierno de Ecuador, de noticias en medios de comunicación y de la aún incipiente literatura académica sobre tecnologías de vigilancia de China, y sobre el ECU 911. Por el otro lado, se obtuvieron datos primarios mediante entrevistas presenciales en Quito y de forma virtual con tomadores de decisión ecuatorianos que estuvieron en funciones durante el diseño y la implementación del ECU 911 en el período de análisis (2013-2022). En este artículo, se utilizaron fragmentos de cinco entrevistas listadas a continuación, indicando el cargo de cada uno, la fecha de la entrevista y el código correspondiente (tabla 1).

Tabla 1. Entrevistas y códigos

Entrevistado/a	Cargo	Fecha
Entrevista 1	Funcionaria de la Secretaría de Inteligencia del Ecuador	7 de abril de 2022.
Entrevista 2	Ex Director del ECU 911 y ex Ministro del Interior	12 de julio de 2022.
Entrevista 3	Ex Vice-Ministro del Ministerio de Defensa	12 de abril de 2022.
Entrevista 4	Subsecretario de ECU 911	22 de junio de 2022.
Entrevista 5	Ex Director del ECU 911	4 de diciembre de 2022.

Fuente: elaboración propia.

Para cada entrevistado, se adaptó una guía de preguntas que procuraba averiguar quiénes fueron los actores que iniciaron y ejecutaron el proyecto, qué asociaciones hubo entre actores ecuatorianos y chinos, si hubo adaptaciones locales de las tecnologías chinas y de qué tipo, así como recabar las opiniones de los entrevistados sobre las críticas que recibió el ECU 911. Las entrevistas fueron realizadas y analizadas por ambos investigadores, para triangular y complementar las fuentes primarias con las disponibles en línea.

El artículo se organiza en seis secciones. En la primera se sintetiza la incipiente literatura sobre tecnologías digitales y seguridad en América Latina. En la segunda se introduce un marco analítico para investigar la adquisición de sistemas tecnológicos, que combina aportes de la literatura sobre la política exterior de los Estados pequeños, con conceptos de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología. En la tercera parte se explica el surgimiento del ECU 911, en un contexto marcado por la inseguridad y con un gobierno que mantuvo una política exterior de corte divergente con EEUU. En la cuarta parte se describe cómo se estableció el ECU 911, y cómo tuvo lugar la alianza socio-técnica que permitió su operativización. En la quinta parte se muestra cómo el cambio de política exterior del país repercutió en el declive del sistema. Finalmente, se plantean las implicaciones del caso.

Tecnologías digitales y seguridad en América Latina

La incorporación de tecnologías digitales por parte de las fuerzas de seguridad ha propiciado dos tipos diferentes de literatura. Por un lado, algunas investigaciones han examinado su contribución a la modernización de las fuerzas de seguridad, así como a la transformación del vínculo entre estas y la ciudadanía. Por ejemplo, hay autores que sostienen que este tipo de tecnologías es clave para aumentar las capacidades de las Policías Nacionales y de los sistemas de justicia para enfrentar el crimen y el delito (Brey 2017). Así, se ha analizado dónde es más efectiva la instalación de circuitos cerrados de televisión (Welsh, Farrington y Taheri 2015) y cómo las tecnologías digitales pueden contribuir a prevenir el delito, por ejemplo, mediante la georreferenciación de las zonas de mayor criminalidad en una ciudad, para administrar la respuesta policial (Aguirre Sala 2016).

Por otro lado, el estudio crítico de las tecnologías digitales y de las prácticas de vigilancia se ha vuelto una línea de investigación muy dinámica en América del Norte y en Europa (Ball, Haggerty y Lyon 2014; Lyon 2006). Después de los ataques terroristas de 1993 en Londres, muchas cámaras fueron instaladas, principalmente en avenidas y edificios considerados estratégicos (Arteaga Botello 2016, 194). En EEUU, después del 11 de septiembre de 2001, las tecnologías de seguridad fueron implementadas masivamente para mejorar la seguridad del país (Jasso López 2020). El uso de sistemas de vigilancia causó preocupación en varios círculos académicos, lo cual explica el aumento de investigaciones dedicadas a examinar sus costos sociales, la amenaza que representan para el derecho a la privacidad, las libertades individuales y el funcionamiento de las democracias liberales.

En contraste, los estudios sobre los sistemas de vigilancia en América Latina aún son muy incipientes y poco relevantes, por varias razones (Arteaga Botello 2012). En primer lugar, en comparación con América del Norte y Europa, las tecnologías de seguridad han sido incorporadas de forma masiva recién a partir de la primera década del siglo XXI (Jasso López 2020; Lio 2015). Durante esos años, Ciudad de México y Buenos Aires estuvieron entre las primeras grandes ciudades en incorporar la videovigilancia (aproximadamente 8100 cámaras fueron instaladas en la primera y 3200 en la segunda) (Jasso López 2020; Lio 2015, 293). En Ecuador, las cámaras de videovigilancia también comenzaron a instalarse a inicios de los años 2000, pero en una escala mucho menor. Las primeras instalaciones se hicieron en las ciudades más grandes, como Quito, que en 2008 tenía solo 136 (Löfberg 2008), y Guayaquil, que en 2005 apenas contaba con 205 (El Universo 2005).

La segunda diferencia importante es que, mientras en América del Norte y en Europa la implementación de sistemas de videovigilancia fue motivada y justificada por los ataques terroristas, en América Latina se presentó como una solución de los gobiernos locales (principalmente municipales) para responder a las demandas de mayor seguridad, ante los altos niveles de violencia y delincuencia (Jasso López 2020; Arteaga Botello 2012). Ello explica que varios políticos consideren la incorporación de más tecnologías digitales en las fuerzas de seguridad como una forma de responder a las solicitudes ciudadanas. Por ende, la implementación de los sistemas de vigilancia no ha sido tan cuestionada como en otras regiones, hecho que deriva en un menor análisis crítico (Arteaga Botello 2012).

Las referidas diferencias en la literatura son importantes al momento de investigar la adquisición e implementación de tecnologías para fines de seguridad en países latinoamericanos, ya que el contexto de aplicación y percepción ciudadana difiere de otras latitudes.

Marco analítico para estudiar la adquisición de sistemas tecnológicos de China

En esta sección se presentan aportes de dos corrientes que, de manera complementaria, permiten comprender por qué los Estados de América Latina compran tecnología a empresas de China. Es necesario considerar el modelo de política exterior de los Estados que adquieren las tecnologías de videovigilancia, ya que permite entender las razones por las que toman la decisión de procurar dispositivos de seguridad fabricados por socios no occidentales. El concepto de alianza socio-técnica es una lente analítica para investigar empíricamente cómo actores de América Latina adquieren y, potencialmente, adaptan tecnología producida por proveedores externos.

La complacencia y la divergencia en el comportamiento de los Estados

Para comprender el vínculo de Ecuador con China en el desarrollo del ECU 911, se consideran los aportes de la literatura de las Relaciones Internacionales sobre el vínculo entre

una gran potencia y un Estado pequeño. Si bien no existe un consenso en torno a la definición de Estados pequeños, sus características y principales patrones de comportamiento, en la corriente teórica realista, los Estados pequeños suelen ser considerados actores carentes de agencia, fuertemente limitados por la estructura del sistema internacional (Waltz 1979), que difícilmente tienen la capacidad de alterar el ordenamiento o de introducir temas en la agenda. Su debilidad hace que se encuentren sometidos a la voluntad de los Estados más grandes, pero que también se beneficien de su protección, mediante la estrategia de “subirse a la camioneta” (*bandwagoning* en inglés), lo que quiere decir, aliarse con el más fuerte y sumarse al proyecto hegemónico (Walt 1990; Gvalia et al. 2013).

Las grandes potencias establecen vínculos con los Estados pequeños por diferentes motivos. Por ejemplo, por su valor intrínseco (como la capacidad de afectar de manera directa el equilibrio de poder del sistema internacional), o cuando existe el interés de una potencia de negar a sus adversarios la posibilidad de influir sobre ciertas regiones (Desch 1993). Esas explicaciones se fundamentaron en el estudio de las dos grandes potencias de la Guerra Fría: EEUU y la extinta URSS, que mantuvieron un activo interés en los Estados pequeños y recurrieron regularmente a alianzas estratégicas o incluso a intervenciones militares para garantizar sus objetivos nacionales y mantener un equilibrio de poder beneficioso para sus propios intereses. Por consiguiente, en el contexto actual de competencia entre EEUU y China, es esperable encontrar patrones similares de comportamiento, que justifican el interés de ambas potencias en los Estados pequeños.

Por su parte, los vínculos de los Estados pequeños con las grandes potencias pueden ser explicados por su política exterior. Jeanne Hey (1993, 1997), pionera en los estudios sobre política exterior de Ecuador, planteó dos modelos para explicar su comportamiento en el entorno internacional: a) el modelo de “alineamiento”; y b) el modelo de política exterior “divergente”. El primero resalta la influencia de los factores externos sobre el comportamiento de los Estados pequeños en el sistema internacional. Sostiene que estos tienden a actuar de manera complaciente con las grandes potencias, cuando aquellas aplican políticas de premio o castigo o cuando los líderes políticos de los Estados pequeños buscan ganarse su favor. En consecuencia, su accionar refleja los intereses de los poderes globales más que los suyos propios (Hey 1992, 22). Por el contrario, el modelo de política exterior divergente sostiene que, cuando se ha generado un sentimiento de desconfianza, vulnerabilidad y/o descontento en los Estados pequeños hacia los Estados grandes, tiene lugar un comportamiento confrontativo y autárquico como estrategia de supervivencia. No obstante, ante la posibilidad de recibir una respuesta recíproca por parte de la potencia, la divergencia tiende a expresarse en el ámbito diplomático (Hey 1992).

A partir de ambos modelos, es posible describir cómo una política exterior “divergente” con el hegemon regional generó las condiciones propicias para el desarrollo de un proyecto emblemático como el ECU 911, con un socio diferente a Estados Unidos. También se puede entender cómo el retorno de la política exterior de Ecuador a la “alineación” hegemónica incidió en el decaimiento del ECU 911. Ahora bien, para el análisis de este

proyecto, es preciso introducir un enfoque complementario, proveniente de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología.

Las alianzas socio-técnicas

Varios estudios sobre sistemas de vigilancia han postulado que es necesaria una perspectiva socio-técnica para examinar los sistemas de vigilancia, porque los elementos técnicos y los sociales interactúan en el diseño y la implementación de tales tecnologías (Ball 2002; Introna y Wood 2004). En esa línea, esta sección introduce los conceptos de alianza socio-técnica y adecuación socio-técnica como herramientas analíticas para investigar los sistemas de vigilancia en la región.

Dentro del campo de los estudios latinoamericanos de ciencia y tecnología, el concepto de alianza socio-técnica es un recurso para mapear las relaciones entre un número heterogéneo de elementos que intervienen en la operación, o no, de cierta tecnología (Thomas, Becerra y Bidinost 2019). Estas alianzas pueden estar compuestas por actores sociales no humanos, ideologías, regulaciones, instituciones, etc., los cuales están relacionados en tiempo y espacio en procesos de co-construcción de tecnologías (Thomas 2008; Thomas, Becerra y Bidinost 2019).

En contraste con la literatura anglosajona de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología, que usualmente se centra en los procesos de desarrollo de tecnologías, la literatura latinoamericana se ha focalizado en los procesos de adecuación (Novaes y Dagnino 2006; Thomas 2008, 200). Eso significa que, a pesar de que las tecnologías son de origen extranjero, sus formas de uso pueden variar considerablemente con respecto a los propósitos con los que fueron diseñadas, basados en prácticas creativas de reapropiación. En la literatura anglosajona se pueden encontrar conceptos que enfatizan que las tecnologías no son neutrales, que pueden ser interpretadas de diferentes maneras y estar sesgadas de acuerdo con los valores implícitos en su diseño (Feenberg 2002, 15; Pinch y Bijker 2012, 33). Sin embargo, a los fines de este trabajo, el concepto de adecuación socio-técnica es superior, por centrarse en el análisis de las formas en las cuales las tecnologías que ya están “cerradas” son adecuadas a un contexto histórico situado, en este caso, en los países latinoamericanos. El estudio de los procesos de adecuación socio-técnica permite corregir las lecturas simplistas de los modelos lineales y deterministas de transferencia y difusión de tecnologías (Thomas 2008, 255), ya que indaga si el uso local de tecnología extranjera diverge o no de las formas de aplicación pensadas o practicadas en su contexto de origen.

En conclusión, a partir de los modelos de política exterior de Ecuador, se caracterizará el entorno en el cual se desarrolló el ECU 911. Los conceptos de alianza y adecuación socio-técnica se emplearán para presentar y ordenar el material empírico recolectado sobre los vínculos entre actores ecuatorianos y chinos en el diseño e implementación del ECU 911.

El contexto: la seguridad integral y la política exterior durante la presidencia de Correa (2007-2017)

La instalación del ECU 911 debe ser enmarcada en la transformación política, legal e institucional que tuvo lugar en Ecuador durante el gobierno de la coalición Alianza País, liderada por Rafael Correa (2007-2017). En 2008, con la proclamación de una nueva Constitución, el gobierno de Correa inició un profundo proceso de reforma, que trajo consigo numerosos cambios en temas de política exterior y de seguridad.

En términos de política exterior, el gobierno de Correa adoptó una postura que teóricamente podríamos clasificar como “divergente”, ya que priorizó el fortalecimiento de las alianzas políticas y comerciales tanto dentro como fuera de la región latinoamericana, con el objetivo de disminuir la dependencia de Ecuador hacia EEUU. Buscó un acercamiento estratégico a China, con el objetivo de incrementar las exportaciones nacionales a la nación asiática, así como de acceder a su financiamiento. Esto llevó a la intensificación de los vínculos políticos entre ambos Estados (Herrera-Vinelli y Bonilla 2019), y a que China se convirtiera en uno de los 20 destinos de exportaciones más importantes para los productos ecuatorianos, y en su principal fuente de financiamiento (Herrera-Vinelli 2017, 102-103). A ello hay que añadir que, a partir del año 2008, el gobierno implementó una política exterior que claramente podríamos clasificar como disidente. Por poner un ejemplo, con la Constitución de 2008, se prohibió la instalación de bases militares en Ecuador. En consecuencia, no se renovó el acuerdo de 10 años que el país mantenía con las Fuerzas Armadas de EEUU. En 2009 se cerró la base de operaciones de avanzada en la ciudad costera de Manta, conocida como la Base de Manta (Álvarez 2014).

En cuanto a las políticas públicas para el sector de seguridad, una de las principales innovaciones del gobierno de Correa fue la introducción del concepto de seguridad integral. Esta acción se justificó en la necesidad de superar la vigencia del concepto de seguridad nacional, que guio el accionar del Estado ecuatoriano a partir de la Guerra Fría, y que estuvo orientado hacia la lucha anticomunista y la defensa de la nación (Lucio Vásquez 2020, 182). En cambio, el nuevo concepto estuvo más centrado en el ser humano y, por tanto, más cercano a la idea de seguridad humana formulada en 1994 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Adicionalmente, el concepto de seguridad integral buscaba incluir como objetos referentes de la seguridad a la naturaleza y sus derechos. Es así que la seguridad integral se convirtió en una idea guía para repensar la arquitectura securitaria de Ecuador (Cabrera 2019; Lucio Vásquez 2020), y en el eje articulador de dos Planes de Seguridad Integral. El primero fue publicado en 2011 y, como se detalla en la sección siguiente, fue clave para el inicio del caso de estudio.

ECU 911: establecimiento de la alianza socio-técnica sino-ecuatoriana

Tras una crisis de inseguridad nacional, en 2011, el Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2013 anunció la creación de un sistema integrado de seguridad, denominado ECU

911. Según el documento, el ECU 911 fue propuesto para resolver la “ausencia de un sistema integrado de asistencia de emergencia para los ciudadanos, y la existencia de varios números de emergencia con respuestas parciales y precarias, que generen confusión y desconfianza a la ciudadanía” (Ministerio de Coordinación de Seguridad 2011, 34). Una de las especificidades más importantes del proyecto es que proponía construir una red de centros de alcance nacional, regional y local, conectados entre sí, que articulase a todas las instituciones con responsabilidades vinculadas al concepto de seguridad integral, como la Policía, la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, los gobiernos locales, la Cruz Roja, el Ministerio de Salud Pública, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, la Agencia Nacional de Tránsito, el Cuerpo de Bomberos y el Ministerio de Defensa Nacional. El proyecto planeaba que cada uno de los nodos del ECU 911 contaría con capacidades de videovigilancia para reducir la violencia en espacios públicos y responder a emergencias, así como con capacidades de generar datos de interés público.

Aunque el ECU 911 se anunció en 2011, las fuentes consultadas indicaron que el interés del gobierno de Ecuador por un sistema con esas características se remonta a 2008. En ese año, el gobierno organizó una comisión técnica, integrada por funcionarios públicos del Ministerio Coordinador de Seguridad y de la Armada de Ecuador (Entrevista 2), que estudió proyectos de ciudades inteligentes en varios países, como Argentina, Brasil, China, Inglaterra, España y EEUU (Entrevistas 3 y 5). El objetivo de la comisión fue aprender de las fortalezas y debilidades de otros proyectos, para poder diseñar un sistema que atendiera las necesidades de Ecuador (Entrevista 3). Desde el origen del proyecto, los funcionarios a cargo pensaron en adecuar al contexto ecuatoriano las tecnologías y las prácticas de ciudades inteligentes disponibles en otros países.

La alianza socio-técnica entre actores de China y Ecuador para diseñar e implementar el ECU 911 tiene su origen en la visita de funcionarios ecuatorianos a la ciudad inteligente empleada en Beijing durante los Juegos Olímpicos de 2008. La visita derivó en una expresión de interés de los funcionarios ecuatorianos en la solución china, y en una oferta de China de financiar en Ecuador un proyecto similar, adaptado a los requerimientos del país sudamericano, a condición de que fuera implementado por una empresa pública china: China National Electronics Import & Export Corporation (CEIEC). Esa empresa, que tiene su base en Beijing y fue fundada en 1980, contaba en su momento con una división internacional de ingeniería, con experiencia en la integración de proyectos en numerosos sectores de África y Asia, y también tenía una división de integración de sistemas electrónicos de defensa (CEIEC 2011). Ecuador se interesó en avanzar con la propuesta. En enero de 2011, una nueva comisión técnica visitó Beijing para definir los términos de la cooperación. Poco tiempo después, el ministro coordinador de Seguridad de Ecuador, vicealmirante Homero Arellano, firmó un acuerdo con CEIEC para desarrollar el proyecto. Finalmente, el Banco de Desarrollo de China financió la iniciativa a través de un préstamo estimado en 240 000 000 de dólares (Aid Data s.f.).

El 6 de febrero de 2012, el presidente Correa inauguró el primer centro nacional del ECU 911 en la ciudad de Samborondón, junto a Guayaquil. A partir de entonces, se instala-

ron otros centros en todo el país, hasta completar 16. Cada uno de estos articula los servicios prestados por las diferentes instituciones encargadas de operativizar el concepto de seguridad integral. En 2016, el ECU 911 contaba con dos centros nacionales, cinco centros zonales y nueve centros locales, y administraba un total aproximado de 4600 cámaras, número que se incrementaría en los años siguientes, hasta llegar a unas 6400. Entre 2012 y 2016, el ECU 911 recibió alrededor de 62 000 000 de llamadas, de las cuales 10 000 000 fueron emergencias que requirieron respuesta de las instituciones involucradas (Corral-De-Witt et al. 2018).

Desde el diseño hasta la implementación del ECU 911, funcionarios públicos ecuatorianos cooperaron con CEIEC, definiendo los requerimientos para el diseño técnico del ECU 911, a partir de los conocimientos adquiridos en las visitas a proyectos de ciudades inteligentes de otros países. En conversación con los autores, el 12 de julio, el exdirector del ECU 911 aseguró que “el estudio de estas experiencias nos permitió conocer las potencialidades de otros países y de sus debilidades también; además, hizo posible diseñar un sistema que vaya más allá de la función de vigilancia” (Entrevista 2). Por ejemplo, para el componente de videovigilancia, se copiaron las prácticas del Reino Unido, mientras que, para la sección de auxilio inmediato, 911, se replicó la experiencia estadounidense (Entrevista 5). Es decir, hubo una clara intención de adecuar las tecnologías a las necesidades que los decisores de políticas públicas habían identificado para Ecuador.

Por otra parte, la implementación del ECU 911 tuvo dos segmentos: uno correspondiente a la obra civil y otro, a la integración y el desarrollo tecnológico. En la obra civil participaron una contraparte china y una ecuatoriana. La adecuación socio-técnica también fue considerada en el diseño de la arquitectura. De hecho, según una de las fuentes consultadas, se buscó que “no se vea como una típica central cerrada de seguridad. A través de la infraestructura se buscó promover una idea de seguridad amigable, abierta a la gente. Por esta razón, las instalaciones, en las distintas ciudades, están rodeadas de parques que la gente puede utilizar sin temor y con total accesibilidad y libertad” (Entrevista 5).

La integración y el desarrollo tecnológico de los nodos del ECU 911 estuvieron a cargo de CEIEC, que integró los distintos componentes tecnológicos del sistema, la mayoría provenientes de empresas chinas, aunque también se adquirieron componentes de proveedores de otros países. Por ejemplo, los dispositivos de almacenamiento de datos fueron adquiridos de Hewlett Packard (HP), una empresa estadounidense (Entrevista 4). Los proveedores ecuatorianos participaron muy poco en la implementación de la parte tecnológica del ECU 911 (Entrevista 5).

La parte más importante que desarrolló íntegramente CEIEC fue la plataforma de software que incorpora los componentes y coordina el sistema de cada uno de los nodos del ECU 911. Sin embargo, las fuentes consultadas afirmaron que el código fuente del software fue entregado a los funcionarios del ECU 911, quienes, en principio, podían seguir desarrollándolo por su cuenta (Entrevista 5). No obstante, los técnicos ecuatorianos nunca modificaron el código fuente por sí mismos, en su lugar, los cambios fueron implementados por técnicos de CEIEC, a demanda y bajo la supervisión de los técnicos ecuatorianos (Entrevista

4). En caso de mal funcionamiento o roturas de componentes del ECU 911, CEIEC estuvo encargada del soporte técnico hasta diciembre de 2018 (Entrevista 4). En otras palabras, la transferencia de tecnología y conocimiento de CEIEC a contrapartes del Ecuador, para actualizar el software o hardware por su cuenta, fue escasa o nula.

La gestión y operación del ECU 911 siempre ha estado a cargo de ecuatorianos. Es cierto que, para conocer el funcionamiento del sistema, un pequeño grupo de técnicos del país fue capacitado en China, y luego replicaron el entrenamiento en Ecuador. No obstante, las fuentes consultadas enfatizaron que el entrenamiento se limitó al desarrollo de capacidades locales para operar las tecnologías del ECU 911 (Entrevista 3, 5). De hecho, los operadores del ECU 911 también recibieron capacitación de otros Estados democráticos. Por ejemplo, las autoridades firmaron un convenio de cooperación con el gobierno del Reino Unido, que envió especialistas del College of Policing para capacitar a los operadores locales en procesos de videovigilancia (Embajada Británica Quito 2014). Por ende, las prácticas de operación del ECU 911 son una síntesis original de lo aprendido de proyectos de distintas partes del mundo, y no solo de China.

Otro aspecto importante relacionado con la adecuación del sistema a Ecuador fue la definición de normas y procedimientos para su operación, los cuales fueron desarrollados de manera participativa por diferentes actores involucrados en el concepto de seguridad integral (Entrevista 5). Por ejemplo, un entrevistado mencionó que el ECU 911 es un proyecto que fue diseñado como un

traje a medida, para atender las necesidades específicas del Ecuador. Las regulaciones y protocolos creados sirvieron para garantizar el uso apropiado de la información generada por el sistema, lo que contempló la existencia de una cadena de custodia sobre los vídeos y un protocolo de confidencialidad en las llamadas de emergencia. Estas normas fueron desarrolladas por todos los miembros del sistema de seguridad de forma participativa, lo que garantizó su éxito (Entrevista 5).

En efecto, se establecieron medidas para salvaguardar la información captada por los nodos del ECU 911, como videovigilancia, audio y otros tipos de datos, con el fin de que sean analizados y evaluados por las instituciones judiciales de acuerdo con la legislación nacional (ECU 911 2015, 21). Por lo tanto, las directrices locales redujeron las preocupaciones sobre cómo se utilizan los datos obtenidos por los sistemas instalados con tecnologías de China. Sin embargo, algunas organizaciones de derechos humanos cuestionaron que, en ese momento, Ecuador aún careciera de una ley de protección de datos (Access Now 2021, 53).

Otra prueba del proceso de adecuación socio-técnica de las tecnologías chinas es la transparencia con la que opera el ECU 911. Desde 2014, están disponibles en su página web resoluciones, informes y otros documentos administrativos (ECU 911 2015), lo que en cierto modo refuta la presunción de que los sistemas de vigilancia de origen chino operan de forma opaca.

Según los directivos del ECU 911, las adecuaciones relacionadas con la definición de normas y procedimientos fueron una de las razones por las cuales han obtenido prestigiosas certificaciones y premios de diferentes organizaciones occidentales relacionadas con la seguridad pública (Entrevista 2). Por ejemplo, la certificación de la Asociación Europea de Números de Emergencia (EENA) y el primer premio en el concurso A la Seguridad en Latinoamérica y el Caribe 2017. Las fuentes consultadas reconocieron que, en el camino para lograr este reconocimiento, los diálogos para homogeneizar y articular procesos fueron probablemente la parte más desafiante de todo el proyecto (Entrevista 3, 5).

En definitiva, los testimonios indican que el ECU 911 fue producto de la cooperación entre un grupo variado de actores de China y de Ecuador, en la que estos últimos fueron centrales en varios procesos de adecuación del sistema. De hecho, por su envergadura y sus logros, el ECU 911 se convirtió en un proyecto emblemático de la cooperación entre China y Ecuador. En noviembre de 2016, el presidente de China, Xi Jinping, visitó las instalaciones del ECU 911 en Quito, donde conversó con trabajadores del nodo, que contaron lo útil que fue el proyecto para dar respuesta a las víctimas del terremoto que padeció la región costera ecuatoriana en abril del mismo año (Xinhua Español 2016). Asimismo, durante aquellos años, CEIEC empleó este caso de éxito para ofrecer –y en algunos casos vender– proyectos de seguridad ciudadana similares, aunque de menor escala, en otros países de la región, como Bolivia³ y Venezuela.⁴ A pesar de que la cooperación entre China y Ecuador en el ECU 911 parecía promisorio, como se detalla en la próxima sección, el cambio de gobierno en Ecuador provocó un quiebre de la alianza socio-técnica.

ECU 911: política exterior complaciente y declive de la alianza socio-técnica sino-ecuatoriana

Si el auge de la alianza socio-técnica sino-ecuatoriana detrás del ECU 911 coincide con el período de gobierno de Correa, su posterior declive debe contextualizarse en el período correspondiente a los gobiernos de Lenin Moreno (2017-2021) y Guillermo Lasso (2021-2022⁵).

A pesar de que Moreno llegó a la presidencia con el apoyo de Correa, poco después de su investidura, el nuevo presidente rompió con su mentor, al que denunció como autoritario y corrupto, e inició un proceso de persecución en su contra. Ello provocó un profundo clivaje, que modificó de manera significativa numerosas políticas públicas en Ecuador. En el plano económico, el presidente Moreno distanció su administración del Socialismo del Siglo XXI,

3 En Bolivia, CEIEC implementó el proyecto denominado Sistema Integrado de Seguridad Ciudadana BOL-110, que es muy similar al ECU 911 porque incorpora tecnologías de videovigilancia y la coordinación entre instituciones relacionadas con emergencias, desastres naturales, seguridad ciudadana y seguridad nacional (Garay 2019).

4 En Venezuela, desde 2013 funciona el Sistema de Monitoreo y Asistencia (SIMA), que funciona en 19 estados y cuenta con unas 30 000 cámaras. También funciona el Sistema Tecnológico de Seguridad Penitenciaria (SITESEP). Ambos fueron implementados por CEIEC (Petit 2019).

5 Cabe recordar que los datos recolectados en este artículo solo cubren los dos primeros años de la gestión de Lasso.

y adoptó un modelo de desarrollo de índole neoliberal, con ajustes importantes al gasto público, que derivaron en una reducción de los fondos destinados al sector de la seguridad. La pandemia de COVID-19, que obligó al gobierno a priorizar la atención sanitaria por encima de otros sectores, agravó los recortes. Además, la administración de Moreno optó por degradar el concepto de seguridad integral, y volver a priorizar estrategias de seguridad más militarizadas. En términos de política exterior, el presidente realineó a Ecuador con EEUU (Jepson 2022). Además, en 2021 se suscribió un convenio de financiamiento con el gobierno de EEUU, que concedió un préstamo preferencial de 3500 000 000 de dólares, a condición de que Ecuador dejara fuera del mercado local la tecnología 5G de Huawei, empresa de origen chino (Pallares 2021).

El gobierno de Moreno retomó un modelo de política exterior complaciente con EEUU, aunque sin que la influencia china haya declinado completamente. Ecuador volvió a ser deudor del FMI, y en 2018, el gobierno aceptó nuevamente la ejecución de operaciones militares estadounidenses en su territorio. También es cierto que ese mismo año se oficializó el ingreso a la Iniciativa de la Franja y la Ruta, el proyecto emblemático del presidente Xi.

Los giros en la política nacional polarizaron a la ciudadanía ecuatoriana y tuvieron incidencia directa en el declive del ECU 911, y en la ruptura de la alianza socio-técnica sino-ecuatoriana para el desarrollo del sistema. Por un lado, las restricciones presupuestarias impactaron en los planes para actualizar la tecnología del ECU 911. Independientemente de sus logros en los años anteriores, de 2017 en adelante, el sistema sufrió un deterioro en su infraestructura tecnológica. El declive se acentuó más por dos tipos de críticas. A nivel nacional, la más importante fue el presunto sobreprecio que implicó la negociación de Ecuador con CEIEC durante la construcción del ECU 911 (El Comercio 2018). A nivel internacional, el *New York Times* publicó un artículo en el que afirmaba que el ECU 911 era parte de la expansión del estado de vigilancia chino en Ecuador (Mozur, Kessel y Chan 2019). Ese artículo ha tenido gran influencia. Según Google Scholar, hasta diciembre de 2022, fue citado 87 veces. Además, analistas y académicos lo han referenciado como fuente fiable de la expansión peligrosa de las prácticas de vigilancia chinas hacia América Latina (Access Now 2021; Berg 2021; Ellis 2022). El gobierno de Moreno se hizo eco de ese informe para reforzar sus críticas al expresidente Correa. Por último, y en la misma línea, los políticos estadounidenses han utilizado el texto del *New York Times* para demonizar al ECU 911 y, en términos más generales, para oponerse a la cooperación entre Ecuador y China (Democratic Staff Report 2020; Menéndez et al. 2022, 202).

Sin embargo, el artículo es problemático por al menos tres razones. En primer lugar, fue realizado y publicado durante el gobierno de Moreno, sin consultar fuentes vinculadas al gobierno de Correa, aunque este fuera el blanco de las críticas. Por lo tanto, reprodujo la visión de la administración de Moreno sobre su predecesor, en medio de la disputa política pública entre ambos. En consecuencia, no es sorprendente que la visión fuese negativa y exagerada. En segundo lugar, ignoró los factores locales que impulsaron al ECU 911, como el concepto de seguridad integral y las demandas ciudadanas por mayor seguridad.

Del mismo modo, las fuentes pasaron por alto que el sistema fue gestionado y operado principalmente por actores locales. Por último, funcionarios de la agencia de inteligencia de Ecuador rechazaron las afirmaciones de que el ECU 911 se utilizó para la vigilancia ciudadana (Entrevista 1). Aunque reconocen que tenían acceso a las secuencias de video, remarcaron que se utilizaban raramente y no eran un insumo útil para la institución responsable de la inteligencia en Ecuador, porque no generaban información estratégica, que es la principal misión de esa entidad (Entrevista 1). Para el análisis diario de datos estratégicos, se utiliza la tecnología de inteligencia artificial IBM Watson (Entrevista 1). En definitiva, el artículo es segado porque prioriza una narrativa distorsionada y crítica del ECU 911, en línea con una representación maliciosa de China, realizada por la diplomacia estadounidense, y porque propaga la demonización del gobierno de Correa, auspiciada por su adversario político.

Lo importante a resaltar de esa cobertura crítica del ECU 911 es que incidió negativamente en la alianza socio-técnica sino-ecuatoriana. En medio de un contexto adverso, a partir de enero de 2019, el ECU 911 no renovó el apoyo técnico que CEIEC le ofrecía al sistema porque los funcionarios públicos de Ecuador consideraron que el costo exigido por CEIEC no era razonable (Entrevista 4), ya que, a su juicio, la empresa china incrementó el precio de los servicios de forma arbitraria. Esa información sugiere que CEIEC habría intentado sacar provecho de la dependencia ecuatoriana hacia su software. En noviembre de 2020, EEUU sancionó a CEIEC por una presunta cooperación con el gobierno venezolano para socavar la democracia en ese país (U.S. Department of the Treasury 2020). Dado que la economía ecuatoriana se encuentra dolarizada, ello dificultó aún más las negociaciones entre CEIEC y el gobierno de Ecuador para lograr la renovación del contrato. La principal consecuencia es que la actualización del ECU 911 sin CEIEC requerirá renovar la totalidad del equipamiento del sistema con equipos de otras empresas y de otros países, lo que es técnicamente posible (Entrevista 4), aunque en extremo costoso.

Durante el gobierno de Guillermo Lasso (desde 2021), se registra una continuidad con respecto al modelo económico neoliberal, a la alineación de política exterior con EEUU, y a la incidencia de ambas en las políticas de funcionamiento del ECU 911. Según la asambleísta Pamela Aguirre, en una denuncia realizada el 28 de mayo de 2021 en su cuenta de Twitter (@pameaguirre1), 17% de las cámaras del sistema (unas 1000) están fuera de su periodo de vida útil. Si bien los funcionarios públicos del ECU 911 están planificando y presupuestando la actualización del hardware y software del sistema (Entrevista 4), al momento de finalizar este artículo, no se había concretado.

Los datos recabados indican que el declive ha sido más pronunciado para la alianza sino-ecuatoriana en el desarrollo del ECU 911, que para el sistema en sí. A pesar del deterioro tecnológico, ni el gobierno de Lenin Moreno ni el de Guillermo Lasso buscaron dejar fuera de funcionamiento al sistema, porque brinda un servicio de gran utilidad a la ciudadanía y al país, en especial en momentos críticos. Ese juicio de valor fue reiterado por casi todas las fuentes consultadas, como ilustra la siguiente cita:

Ha sido protagonista en momentos bastante complicados en la vida nacional, como en el terremoto de 2016, como las manifestaciones de octubre de 2019, ha sido clave en procesos como en enfrentar la pandemia de COVID-19, ha tenido un rol protagónico también en el proceso de vacunación, iniciado con Moreno y concluido con Lasso. Ha sido clave en el proceso de reapertura de playas, de reapertura económica. Entonces el ECU ha estado a la altura de los grandes desafíos que como país hemos enfrentado en distintos momentos, más allá de la atención y coordinación de emergencias (Entrevista 4).

En conclusión, la forma en que el ECU 911 pueda desarrollarse en el futuro sigue abierta y condicionada a la conducción política local e internacional del gobierno de turno.

Conclusiones

En el presente trabajo se sostuvo que el desarrollo de los proyectos de adquisición de tecnologías provenientes de China está influenciado por los modelos de conducción de la política exterior de cada país. Asimismo, se propuso que los conceptos de alianza socio-técnica y de adecuación socio-técnica permiten analizar la forma en la que se implementan tales proyectos de cooperación. Este acercamiento complejo permite sortear las explicaciones simplistas que asocian la tecnología de vigilancia de origen chino con el aumento de prácticas autoritarias en la región. Explicaciones que, además, invisibilizan la agencia de los Estados latinoamericanos y desconocen su capacidad de adecuar la tecnología a fines y usos particulares.

En el plano empírico, el trabajo contribuye a la literatura sobre el estudio de la incorporación y el uso de tecnologías de seguridad de origen chino en América Latina, a través del análisis del caso emblemático del ECU 911. Es un aporte original, ya que no se detectaron estudios previos que hayan analizado la implementación de tales sistemas, considerando la perspectiva de los funcionarios a cargo. Los datos recolectados muestran que es impreciso presentar al sistema como íntegramente de origen chino, o replicante de prácticas autoritarias del país asiático, tal como se ha sostenido en la cobertura mediática y en algunos informes de analistas y políticos estadounidenses. Por el contrario, el análisis del ECU 911 destaca la agencia de actores ecuatorianos, que buscaron materializar el concepto autóctono de seguridad integral, y que tuvieron como principal objetivo atender de manera eficaz las emergencias de los ciudadanos y la coordinación de las distintas instituciones vinculadas a la seguridad.

No obstante, las críticas internacionales, sumadas a los cuestionamientos internos, derivaron en el declive de la alianza sino-ecuatoriana para el desarrollo del ECU 911. Las críticas y presiones estadounidenses tienen que ser entendidas en el marco de la disputa entre EEUU y China por el poder mundial. El caso del ECU 911 es un ejemplo más en el que la diplomacia y otros actores estadounidenses reprodujeron descripciones sesgadas sobre los proyectos de China en la región, con el fin de impedir que se implementen o, en el caso de que ya se encuentren en curso, de frenarlos.

Finalmente, futuros estudios podrían abocarse a investigaciones comparativas sobre el diseño, la implementación y evaluación de los sistemas de seguridad ciudadana impulsados en cooperación con empresas de distintos países. De esta investigación se desprende que la dependencia tecnológica de proveedores extranjeros podría ser otro tema de interés a indagar en detalle, por la relevancia que tiene para los decisores de política encargados de implementar esos sistemas. Por último, cabría indagar si la incorporación de las tecnologías de vigilancia contribuye a la disuasión del crimen y a otros objetivos para los que son instaladas.

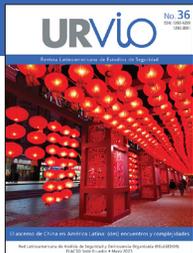
Bibliografía

- Access Now. 2021. "Surveillance tech in Latin America. Made abroad, deployed at home", bit.ly/3mXBDrl
- Aguirre Sala, Jorge Francisco. 2016. "La tecnología de información y comunicación en prevención del delito". *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 18: 90-103. doi.org/10.17141/urvio.18.2016.1962
- Aid Data. s.f. "China commits a loan of \$240 million to Ecuador to set up security service ECU 911", bit.ly/3n1burM
- Álvarez, Carla. 2014. "Reforms and contradictions in Ecuador's drug policy", bit.ly/3H2HLVS
- Arteaga Botello, Nelson. 2012. "Surveillance studies: An agenda for Latin America". *Surveillance & Society* 10(1): 5-17. doi.org/10.24908/ss.v10i1.4282
- Arteaga Botello, Nelson. 2016. "Regulación de la videovigilancia en México. Gestión de la ciudadanía y acceso a la ciudad". *Espiral (Guadalajara)* 23(66): 193-238. <https://bit.ly/3M0rh2a>
- Ball, Kristie. 2002. "Elements of surveillance: A new framework and future directions". *Information, Communication & Society* 5(4): 573-590. doi.org/10.1080/13691180208538807
- Ball, Kirstie, Kevin Haggerty y David Lyon, eds. 2014. *Routledge handbook of surveillance studies*. Londres: Routledge.
- Berg, Ryan. 2021. "China in Latin America and the Caribbean", bit.ly/421Sw38
- Brey, Philip. 2017. "Theorizing technology and its role in crime and law enforcement". En *The Routledge handbook of technology, crime and justice*, editado por Michael McGuire y Thomas Holt, 17-34. Londres: Routledge
- Cabrera, Lester. 2019. "La seguridad integral en Ecuador: Una visión crítica del concepto a una década de su concepción". *Revista UNISCI* 51: 397-415. doi.org/10.31439/UNISCI-69
- CEIEC. 2011. "Corporate profile". 1 de septiembre 2011. bit.ly/41Ll3w
- Chestnut Greitens, Sheena. 2020. "Dealing with demand for China's global surveillance exports". *Brookings*, 2 de abril. <https://bit.ly/3HdEKc>
- Corral-De-Witt, Danilo, Enrique Carrera, José Matamoros-Vargas, Sergio Muñoz-Romero, José Luis Rojo-Álvarez y Kemal Tepe. 2018. "From E-911 to NG-911: Overview

- and challenges in Ecuador”. *IEEE Access* 6: 42578-42591. doi.org/10.1109/ACCESS.2018.2858751
- Democratic Staff Report. 2020. “The new big brother. China and digital authoritarianism”, bit.ly/3BloagA
- Desch, Michael. 1993. *When the Third World Matters, Latin America and United States Grand Strategy*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- ECU 911. 2015. “Informe gestión anual del servicio integrado de seguridad ECU 911”, bit.ly/3HbuM4A
- El Comercio. 2018. “Ministro Navas negó que haya un informe de la contraloría en su contra”. 9 de enero de 2018. bit.ly/41xskxi
- El Universo. 2005. “85 cámaras más vigilará delincuencia en Guayaquil”. 23 de noviembre de 2005. bit.ly/3H2RoEd
- Ellis, Robert Evan. 2022. “El avance digital de China en América Latina”. *Revista Seguridad y Poder Terrestre* 1(1): 15-39. doi.org/10.56221/spt.v1i1.5
- Embajada Británica Quito. 2014. “Especialistas Ingleses del College of Policing entrenan personal del ECU 911 - Ecuador”. 12 de agosto, 2014. https://shorturl.at/hAQRS
- Feenberg, Andrew. 2002. *Transforming technology. A critical theory revisited*. Nueva York: Oxford University Press.
- Feldstein, Steven. 2019. “The road to digital unfreedom: How artificial intelligence is reshaping repression”. *Journal of Democracy* 30(1): 40-52. https://bit.ly/3I2sfd7
- Garay, Vladimir. 2019. “Mal de ojo: Reconocimiento facial en América Latina”. *Derechos Digitales en América Latina*, 25 de noviembre. https://bit.ly/41SbWXV
- Gvalia, Giorgi, David Siroky, Bidzina Lebanidze y Zurab Iashvili. 2013. “Thinking Outside the Bloc: Explaining the Foreign Policies of Small States”. *Security Studies* 22(1): 98-131. doi.org/10.1080/09636412.2013.757463
- Hey, Jeanne. 1992. *Theories of dependent foreign policy and the case of Ecuador during the Hurtado and Febres Cordero administrations, 1981-1988*. Ohio: Ohio State University.
- Hey, Jeanne. 1993. “Foreign policy options under dependence: A theoretical evaluation with evidence from Ecuador”. *Journal of Latin American Studies* 25(3): 543-574. doi.org/10.1017/S0022216X00006660
- Hey, Jeanne. 1997. “Three building blocks of a theory of Latin American foreign policy”. *Third World Quarterly* 18(4): 631-657. https://bit.ly/3LZqw9B
- Herrera-Vinelli. 2017. “Latin America in light of China’s global economic power: Brazil and Ecuador and their foreign policies. A comparative study”. *Temas de nuestra América* 33(61): 89-106. doi.org/10.15359/tdna.33-61.6
- Herrera-Vinelli, Lorena, y Mateo Bonilla. 2019. “Ecuador-China relations: The growing effect of Chinese investment on Ecuadorian domestic politics, 2007–2016”. *Journal of Chinese Political Science* 24(4): 623-641. doi.org/10.1007/s11366-018-09588-6.
- Hillman, Jonathan, y Maesea McCalpin. 2019. “Watching Huawei’s ‘safe cities’”, bit.ly/3oMXDFI

- Hu, Richard. 2019. "The state of smart cities in China: The Case of Shenzhen". *Energies* 12 (22): 43-75. doi.org/10.3390/en12224375
- Inkster, Nigel. 2019. "The Huawei affair and China's technology ambitions". *Survival* 61(1): 105-111. doi.org/10.1080/00396338.2019.1568041
- Introna, Lucas, y David Wood. 2004. "Picturing algorithmic surveillance: The politics of facial recognition systems". *Surveillance & Society* 2(2/3): 177-198. doi.org/10.24908/ss.v2i2/3.3373
- Jasso López, Lucía Carmina. 2020. "Seguridad ciudadana y tecnología: Uso, planeación y regulación de la videovigilancia en Latinoamérica". *Revista de Investigación en Derecho, Criminología y Consultoría* 14(27): 5-27. https://bit.ly/3M53PkK
- Jepson, Nicholas. 2022. "Infrastructure-led development with post-neoliberal characteristics: Buen Vivir, China, and extractivism in Ecuador". En *The Rise of the Infrastructure State: How US-China Rivalry Shapes Politics and Place Worldwide*, editado por Seth Schindler y Jessica DiCarlo, 106-121. Bristol: Bristol University Press.
- Lee, Claire Seungeun. 2019. "Datafication, dataveillance, and the social credit system as China's new normal". *Online Information Review* 43(6): 952-970. doi.org/10.1108/OIR-08-2018-0231
- Leibold, James. 2020. "Surveillance in China's Xinjiang region: Ethnic sorting, coercion, and inducement". *Journal of Contemporary China* 29(121): 46-60. doi.org/10.1080/10670564.2019.1621529
- Lio, Vanesa. 2015. "Ciudades, cámaras de seguridad y video-vigilancia: estado del arte y perspectivas de investigación". *Astrolabio* 15: 273-302. https://bit.ly/42NpDrB
- Löfberg, Sara. 2008. "Ojos de Águila: Una primera aproximación al sistema de video vigilancia en Quito". En *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, editado por Fernando Carrión y Johanna Espín, 137-157. Quito: Serie Foro Flacso.
- Lucio Vásquez, Angel Giovany. 2020. "Evolución del concepto de seguridad en la República del Ecuador: Desde una perspectiva de seguridad nacional hacia la seguridad integral". *Relaciones Internacionales* 43: 171-188. doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.43.009
- Lyon, David, ed. 2006. *Theorizing Surveillance: The Panopticon and Beyond*. Cullompton: Willan Publishing.
- Menéndez, Robert, James Risch, Tim Kaine y Marco Rubio. 2022. "S.3591 - United States-Ecuador Partnership Act of 2022", bit.ly/41ZGM0N
- Ministerio de Coordinación de Seguridad. 2011. "Plan nacional de seguridad integral", bit.ly/3oPHak4
- Mozur, Paul, Jonah Kessel y Melissa Chan. 2019. "Made in China, exported to the world: The surveillance state". *New York Times*, 24 de abril. https://nyti.ms/2DA4YOK
- Novaes, Henrique, y Renato Dagnino. 2006. "El proceso de adecuación socio-técnica en las fábricas recuperadas: Algunas generalizaciones a partir de visitas a ocho empresas". *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social* 6(12): 249-271. https://bit.ly/3Bkx9i4

- Pallares, Martín. 2021. “3.500 millones para sacar a la China de las telecomunicaciones”. *Cuatro Pelagatos*, 14 de enero. <https://bit.ly/446ww99>
- Petit, Maibort, 2019. “Detalles: el millonario contrato de Maduro con Empresa China CEIEC para ‘monitorear’ Venezuela”. *Venezuela al Día*, 26 de julio. <https://bit.ly/3AqMoW6>
- Pinch, Trevor, y Wiebe Bijker. 2012. “The social construction of facts and artifacts: Or how the sociology of science and the sociology of technology might benefit each other?”. En *The Social Construction of Technological Systems*, editado por Wiebe Bijker, Thomas Hughes y Trevor Pinch, 11-44. Cambridge: The MIT Press.
- Thomas, Hernán. 2008. “Estructuras cerradas versus procesos dinámicos: Trayectorias y estilos de innovación y cambio tecnológico”. En *Actos, Actores y Artefactos: Sociología de La Tecnología*, editado por Hernán Thomas y Alfonso Buch, 217-262. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Thomas, Hernán, Lucas Becerra y Agustín Bidinost. 2019. “¿Cómo funcionan las tecnologías? Alianzas socio-técnicas y procesos de construcción de funcionamiento en el análisis histórico”. *Pasado Abierto* 10: 127-158. <https://bit.ly/42smVI9>
- U.S. Department of the Treasury. 2020. “Treasury sanctions CEIEC for supporting the illegitimate Maduro regime’s efforts to undermine Venezuelan democracy”. 30 de noviembre de 2020. bit.ly/3oMhdIK
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of international politics*. Reading: Addison-Wesley.
- Welsh, Brandon, David Farrington y Sema Taheri. 2015. “Effectiveness and social costs of public area surveillance for crime prevention”. *Annual Review of Law and Social Science* 11(1): 111-130. doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-120814-121649
- Xinhua Español. 2016. “Presidente chino promete a Ecuador más apoyo para reconstrucción tras sismo”. 19 de noviembre de 2016. bit.ly/40wilHI



doi.org/10.17141/urvio.36.2023.5842

Riesgo político, seguridad y geopolítica: América Latina y la competencia estratégica Estados Unidos-China

Political risk, security and geopolitics: Latin America and the US-China strategic competition

Fausto Carbajal-Glass¹

Recibido: 9 de enero de 2023
Aceptado: 17 de abril de 2023
Publicado: 31 de mayo de 2023

Resumen

El objetivo del presente artículo es explorar las implicaciones que la competencia estratégica global entre Estados Unidos y China puede tener –y ya está teniendo– en América Latina y el Caribe, región que, por razones económico-comerciales, político-diplomáticas y tecnológicas se encuentra en medio de un gran pulso por el poder global. Desde un enfoque integrador, transdisciplinario y estratégico, se analizan las ramificaciones de la rivalidad entre Estados Unidos y China en el hemisferio occidental. Se presentan casos de estudio que permiten visibilizar las implicaciones de dicho fenómeno, lo que abona a la producción de conocimiento generalizable y a la identificación de patrones en la región de América Latina y el Caribe. Se concluye que la competencia estratégica global entre Washington y Beijing está alimentando, voluntaria o involuntariamente, dinámicas preexistentes de inestabilidad política, conflictividad social y violencia armada en países de América Latina y el Caribe.

Palabras clave: América Latina; China; Estados Unidos; geografía política; política internacional

Abstract

The objective of this article is to explore the implications that the global strategic competition between the United States and China can have –and is already having– in Latin America and the Caribbean, a region that is in the middle of this great power competition, for economic, trade, political-diplomatic or technological reasons. From an integrative, transdisciplinary and strategic approach, the ramifications of the rivalry between the United States and China in the Western Hemisphere are analyzed. The methodology is based on case studies that make visible the implications of this phenomenon while contributing to the construction of generalizable knowledge and the identification of patterns in Latin America and the Caribbean. It is concluded that the global strategic competition between Washington and Beijing is feeding, voluntarily or involuntarily, pre-existing dynamics of political instability, social conflict and armed violence in Latin American countries.

Keywords: China; international politics; Latin America; political geography; United States

¹ Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), México, fausto.carbajalgl@anahuac.mx, orcid.org/0000-0001-7374-6987



Introducción

En repetidas ocasiones, se han advertido los riesgos implícitos de una escalada militar en la competencia estratégica entre Estados Unidos y China, como resultado de la lucha entre ambos países por la hegemonía mundial, algo que con frecuencia se ha denominado “trampa de Tucídides” (Allison 2017). Algunos expertos han bosquejado, incluso, los rasgos que podría adquirir esta rivalidad estratégica ante un escenario de guerra directa (Ackerman y Stavridis 2021). Por ello, son motivo de celebración los esfuerzos por despresurizar la rivalidad entre Washington y Beijing. Por ejemplo, la reunión que los mandatarios de ambas naciones sostuvieron a mediados de noviembre de 2022 en Indonesia, previa a la Cumbre del G20 en Bali, y la más reciente reunión en Viena, el 11 de mayo, en la cual se acordó “mantener abiertos canales estratégicos de comunicación” (Ignatius 2023).

Sin embargo, poco se han estudiado “las implicaciones que este gran pulso por el poder global puede tener –y ya está teniendo en la actualidad– en regiones enteras del Sur Global, como es el caso específico de América Latina y el Caribe, que por razones económico-comerciales, político-diplomáticas o tecnológicas se encuentran en medio de esta competencia estratégica” (Carbajal-Glass 2022a). En ese sentido, y como seguimiento a una agenda de investigación en la materia (Carbajal-Glass 2018; 2019; 2020a; 2020b; 2021a; 2021b; 2022b; 2022c; 2022d; 2022e; 2022f; 2022g), el propósito del presente artículo es explorar desde un enfoque integrador, transdisciplinario y estratégico (Morin 1990) las ramificaciones de la rivalidad entre Estados Unidos y China en el hemisferio occidental. La investigación se basa en el análisis de casos de estudio, con el fin de producir conocimiento generalizable y de identificar patrones (Flyvbjerg 2006) para la región de América Latina y el Caribe, asociados a la competencia estratégica entre Estados Unidos y China.

El presente artículo se basa en el “estudio intensivo de una sola unidad [...] con el propósito de comprender una clase más grande de unidades similares (una población de casos)” (Gerring 2009, 95). Se utilizan diversos métodos de recopilación de información y análisis de contenido. Primero, como lo sugieren Bazzell (2019, 501) y Hobbs, Moran y Salisbury (2014), se emplearon técnicas de inteligencia en fuentes abiertas (*OSINT*), con el propósito de estructurar una base de datos con noticias y literatura especializada sobre competencia estratégica Estados Unidos-China, riesgos y amenazas en América Latina y el Caribe, y geopolítica. También se consultaron fuentes gubernamentales y no gubernamentales.

El artículo tiene la siguiente estructura: después de un breve análisis de la reconfiguración global, en general, y en América Latina y el Caribe, en particular, se analiza la conexión entre el crecimiento económico, la seguridad y la geopolítica en la región. En la tercera sección, se explica con mayor profundidad la idea del regreso de la geopolítica en el hemisferio occidental, enfatizando la importancia que tiene el acceso a y la explotación de recursos naturales estratégicos en la región por parte de ambas superpotencias. Posteriormente, se presenta un caso de estudio sobre el impacto de la competencia estratégica en las amenazas asimétricas transnacionales de la región. Se desarrolla la categoría de análisis denominada “nexo crimen

organizado transnacional-competencia estratégica global” (Carbajal-Glass 2023). Luego de señalar los riesgos subyacentes de un posible fin de la paz democrática en Latinoamérica, se analiza un escenario no deseado para la región, con el propósito de contribuir a la prevención o mitigación de sus riesgos implícitos. Por último, se aportan consideraciones sobre las ramificaciones de la rivalidad entre Estados Unidos y China en el hemisferio occidental.

Reconfiguración internacional y regional

En la actualidad, el sistema internacional atraviesa por un proceso de fragmentación y reconfiguración (Carbajal-Glass 2018), caracterizado por una creciente multipolaridad, el debilitamiento de los regímenes internacionales y la volatilidad en el sistema de alianzas (WEF 2022). Por ejemplo, a pesar de las diferencias geopolíticas irreconciliables entre China, Rusia e Irán, en ciertas situaciones han encontrado intereses comunes, como reducir la influencia estadounidense en países como Siria o, más recientemente, Ucrania. Por otra parte, la inflación producida por la guerra en Ucrania ha dejado entrever fisuras en la alianza entre los Estados Unidos y la Unión Europea, a casi un año de la invasión rusa a territorio ucraniano (Moens, Hanke Vela y Barigazzi 2022).

Adicionalmente, en años recientes han surgido nuevos polos ideológicos en la forma de “autocracias versus democracias” (Brands 2021). No obstante, a diferencia del pasado, hoy se trata de una dualidad que abarca diversas propuestas en el espectro político; es decir, al análisis de la dicotomía entre izquierda y derecha ahora hay que añadirle la distinción entre autocracias o democracias (Carbajal-Glass 2022a). Cabe señalar que, si bien la pandemia de COVID-19 exacerbó estas tendencias mundiales, la disrupción del orden liberal internacional llevaba años en proceso de gestación (Bew 2018; Carbajal-Glass 2021a).

Ahora bien, la reconfiguración del sistema internacional resulta menos abstracta al analizar lo que sucede en la región de América Latina y el Caribe. Por una parte, la narrativa “autocracia versus democracia” se inserta en una región donde, además, se muestra con mayor nitidez el viejo espectro ideológico “derecha versus izquierda” (Carbajal-Glass 2020a). Conviene señalar que, si bien en la actualidad el péndulo se encuentra a la izquierda en América Latina y el Caribe, sería desafortunado considerar a estos nuevos gobiernos izquierdistas como un ente monolítico (Carbajal-Glass 2022a) y omitir los severos retos que presentan para entregar resultados a las sociedades latinoamericanas (Reid 2022). Por otra parte, y tal como ha sucedido en cualquier transición geopolítica de gran calado en el pasado, el hemisferio occidental se ha consolidado como otra arena de la competencia estratégica por el poder global. Específicamente, el posicionamiento de China y Rusia en la región data de los últimos 20 años, tiempo en el que Estados Unidos se concentró en la guerra contra el terrorismo, tras los lamentables ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (Carbajal Glass 2022a).

Así como en el pasado, el desplazamiento de la rivalidad geopolítica global a Latinoamérica supone riesgos inherentes para la región en su conjunto. Allende cualquier juicio de

valor o afinidad ideológica, es necesario reconocer un patrón en contextos de competencia estratégica a lo largo de la historia: “cuando una superpotencia incrementa su actividad en una región que históricamente ha sido esfera de influencia de otra gran potencia, el equilibrio de poder en esa región se trastoca inevitablemente. Esto no sólo significa el desplazamiento de una rivalidad entre ambas potencias a una región en específico, sino también la disrupción en la vida interna de los países de esa región. Sobre todo si la interacción entre ambas potencias adquiere una dimensión militar” (Carbajal-Glass 2022g).

Es menester recordar que, tras la guerra hispano-estadounidense en 1898, con la cual Estados Unidos consolidó su esfera de influencia en el hemisferio occidental, “ninguna potencia había trastocado tanto el equilibrio de poder en América Latina y el Caribe como lo ha hecho China en la actualidad –una profundidad y alcance que la Unión Soviética no hubiera logrado en sus sueños más salvajes” (Carbajal-Glass 2022a). Hasta ahora, la política exterior de China hacia América Latina y el Caribe ha privilegiado los campos tecnológicos, político-diplomático y económico-comercial (Carbajal-Glass 2021b) –por ejemplo, la proyección e influencia de Beijing en países del Cono Sur ha desplazado a Washington como el principal socio comercial, inversionista y prestamista (Heine y Serbin 2022). En este contexto, la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China complejiza la política interna de los países de la región, pues además de lidiar con los retos comunes, como el estancamiento económico, la inestabilidad política, los conflictos sociales o la violencia de ciertos actores no estatales –grupos criminales, insurgentes o terroristas–, habría que añadirle los peligros de la competencia estratégica entre Estados Unidos y China en el hemisferio occidental –por ejemplo, disputas entre países latinoamericanos o expresiones de guerra híbrida por parte de alguna superpotencia. La confluencia de ambos retos, tradicionales y nuevos, podría tener implicaciones graves para los países de la región, particularmente en términos de gobernabilidad democrática, seguridad ciudadana y desarrollo sostenible. Algo que será necesario desarrollar de manera progresiva.

Crecimiento económico, seguridad y geopolítica en América Latina

En el informe *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022*, publicado en noviembre del año pasado, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señaló que el 32,1% de la población total de la región –equivalente a 201 000 000 de personas– viviría en situación de pobreza para finales de 2022, de los cuales 82 000 000 (13,1%) se encontrarían en pobreza extrema (CEPAL 2022b). Además, el mismo organismo actualizó sus proyecciones de crecimiento para América Latina y el Caribe para 2022 y presentó las correspondientes para 2023. Si bien se proyectó que esta región tendría una tasa de crecimiento del 3,2% para 2022, el organismo también previó que se acentuaría una desaceleración económica en la región para 2023, con un magro crecimiento del 1,3% (CEPAL 2022a).

Al respecto, conviene señalar dos variables eminentemente geopolíticas que han contribuido a estas nuevas estimaciones de desarrollo social y crecimiento económico para los países latinoamericanos. Por una parte, es importante considerar que seguimos inmersos en un escenario pospandemia, en una de las regiones del mundo que más resintió las afectaciones por la COVID-19 (Carbajal-Glass 2021b). La CEPAL misma estimó durante la fase más crítica de la pandemia que habría un retraso de dos años en la recuperación económica pos-COVID-19 a nivel regional, como consecuencia de la severidad sanitaria de la pandemia y un acceso insuficiente a vacunas (CEPAL 2020).

Segundo, y lo más actual, las implicaciones económicas que ha tenido la invasión rusa a Ucrania –algo de lo que, dicho sea de paso, no se prevé un final cercano sino al contrario–. En especial, la confrontación bélica en Ucrania ha agudizado la inflación en América Latina y el Caribe por dos motivos principales. En primer lugar, “la guerra ha trastocado de nuevo las cadenas de suministro globales y, por lo tanto, la disminución del comercio mundial” (Carbajal-Glass 2022b). En segundo lugar, “ha provocado un aumento en el precio de las materias primas asociadas a los hidrocarburos (particularmente el precio del petróleo), algunos metales (como el oro, pero también el níquel, esencial en las industrias del acero y autos), alimentos (principalmente el trigo) y fertilizantes” (Carbajal-Glass 2022b). De modo que, en palabras del secretario ejecutivo de la CEPAL, “[L]a cascada de choques externos, la desaceleración del crecimiento económico, la débil recuperación del empleo y la inflación al alza profundizan y prolongan la crisis social en América Latina y el Caribe” (CEPAL 2022b).

Dicho lo anterior, es menester resaltar que eventos como la pandemia y, en fechas más recientes, la guerra en Europa del Este, son muestra “de cómo un evento geopolítico –en este caso de carácter sanitario o diplomático-militar, respectivamente– tiene ramificaciones económicas que, a su vez, alimentan otras dinámicas geopolíticas y de riesgo político” (Carbajal-Glass 2022b). Para países como México, por ejemplo, un crecimiento económico regional insuficiente sentará las bases para que se intensifiquen los flujos migratorios con destino hacia Estados Unidos; algo que, de manera eventual, se convertirá en un tema de política exterior para México –sobre todo, en su relación bilateral con la Unión Americana– y, por lo tanto, también tendrá implicaciones en materia de política interior. Ejemplo de esto último fue el trágico incendio de una estación migratoria en Ciudad Juárez, Chihuahua, en el que 40 migrantes latinoamericanos perecieron.

Para América Latina y el Caribe en su conjunto, una disminución del crecimiento económico “aumentaría el grado de conflictividad social en la región, sobre todo si consideramos que se han visto repetidas manifestaciones, en ocasiones por demás violentas, en países como Bolivia, Colombia o Perú” (Carbajal-Glass 2022b). Por otra parte, una ramificación adicional de un crecimiento económico insuficiente en la región será la creciente presencia e innegable influencia de China en el hemisferio occidental, lograda sobre la base de cooperación económica con países de Latinoamérica, aunque bajo una lógica eminentemente geopolítica.

Retorno de la geopolítica en el hemisferio occidental

Convendría preguntarse, ante todo, si la geopolítica –definida como el análisis de la influencia y la confluencia de variables políticas, geográficas, económicas y demográficas sobre las relaciones internacionales (Brzezinski 1986)– alguna vez dejó de ser relevante para explicar las principales dinámicas económicas, políticas y de seguridad en América Latina y el Caribe. “Allende este debate, probablemente más de forma que de fondo, es una realidad que la geopolítica ha vuelto a tomar mayor relevancia para estudiar los principales eventos en el hemisferio occidental, en la medida en que el sistema internacional se reconfigura y se intensifica la competencia estratégica global” (Carbajal-Glass 2022c).

Cabe señalar que, por sus limitaciones estructurales, mismas que se hicieron evidentes con la invasión a Ucrania, Rusia difícilmente podría alterar la conducta de los gobiernos latinoamericanos –se regresará a este tema más adelante–. En cambio, China sí podría alterar el equilibrio de poder interamericano en tanto que se ha convertido en un competidor estratégico de Estados Unidos en Latinoamérica por la penetración económica, política y diplomática en la región (Carbajal-Glass 2022a). En este sentido, la importancia de este análisis pasa por reconocer que “el acceso a los múltiples recursos naturales estratégicos de la región tales como minerales de tierras raras, petróleo, hierro, por mencionar algunos, será la verdadera competencia que Estados Unidos y China libren en el Hemisferio Occidental” (Carbajal-Glass 2022c). Hace poco, por ejemplo, Bolivia designó a una compañía china para la explotación de sus yacimientos de litio, que son de los más importantes en el mundo para la transición energética (Ramos 2023).

Como resultado, el acceso y la explotación de los recursos naturales de Latinoamérica agudizará las principales vulnerabilidades de los países en la región relacionados “con la gobernabilidad democrática, la seguridad ciudadana y el desarrollo sostenible” (Carbajal-Glass 2023). De ahí que sea imprescindible incorporar el factor geopolítico al análisis de los principales retos en materia política, económica y social de América Latina y el Caribe (Carbajal-Glass 2022c). Hacerlo nos permitirá visibilizar que, sin ser la única explicación involucrada, la competencia estratégica entre Estados Unidos y China está alimentando, voluntaria o involuntariamente, dinámicas preexistentes de inestabilidad política, conflictividad social y violencia armada en los países latinoamericanos. Por lo anterior, en las siguientes dos secciones se ofrecen casos de estudio que, si bien son distintos en su naturaleza, adquieren particular relevancia a la luz de la competencia estratégica de las grandes potencias y sus posibles implicaciones para los países de la región.

El nexa crimen organizado-competencia estratégica global

La rivalidad estratégica que sostienen Estados Unidos y China a nivel global influye en la evolución de la delincuencia organizada transnacional en América Latina. No obstante,

aunque cada vez es más visible, el nexo “crimen organizado transnacional – competencia estratégica global” sigue siendo poco estudiado –y, por lo tanto, poco considerado al momento del diseño e implementación de políticas públicas. A fin de exponer dicho nexo, a continuación, se utilizará el caso del grupo delictivo de los Caballeros Templarios, su infiltración en la explotación del mineral de hierro en Michoacán, México, y el trato que mantenían con intermediarios chinos en la industria minera.

Corre el año de 2013. Michoacán atraviesa por una severa crisis de violencia armada y conflictividad social tras el surgimiento de los grupos de autodefensas. Algunos analistas alertan, incluso, sobre una situación de guerra civil (Medellín 2013). Los Caballeros Templarios se aferran a ser la organización criminal hegemónica en la entidad. No lograrlo, significaría la pérdida de cuantiosas cantidades de dinero no solo por el narcotráfico, sino por la riqueza proveniente de la explotación de recursos naturales, a saber: tierras cultivables, bosques, depósitos minerales y centros costeros. De esta manera, los Caballeros Templarios crearon, mantuvieron y se beneficiaron de economías ilícitas a base de ganado, aguacate, limón, madera y mineral de hierro, por mencionar algunas. Sobre este último negocio, autoridades federales llegaron a aseverar que la explotación del mineral de hierro se convirtió en la principal fuente de ingresos de esta organización criminal, incluso por encima de la venta de metanfetaminas (Castillo 2014).

No se puede entender el control que los Caballeros Templarios llegaron a ejercer sobre la extracción del mineral de hierro sin considerar la dimensión internacional de dicha economía ilícita. De acuerdo con funcionarios públicos en el sector de seguridad durante el sexenio 2012-2016, entrevistados en 2019,² el dominio de los Caballeros Templarios en el puerto de Lázaro Cárdenas, Michoacán, no fue un impedimento para que las empresas mineras de corretaje y exportación chinas siguieran operando en este municipio. Un funcionario federal, en particular, señaló que el vínculo entre los Caballeros Templarios y las empresas exportadoras chinas era imprescindible para comprender la incorporación de la extracción de mineral de hierro a la cartera de actividades económicas de este grupo delictivo.

Según esta misma fuente, los Caballeros Templarios exportaron aproximadamente 4 000 000 de toneladas de mineral de hierro a intermediarios chinos entre enero y octubre de 2013. En otras palabras, en ese año, al menos el 52% de la producción de mineral de hierro de Michoacán se exportó de manera ilegal, si consideramos que la entidad produjo 7 600 000 de toneladas ese año, de acuerdo con cifras del Servicio Geológico Mexicano (SGM 2014). Más aún, un académico especializado en crimen organizado en Michoacán, quien pidió no ser identificado, sostiene que los Caballeros Templarios llegaron a vender el mineral de hierro con una ganancia de 15 dólares por tonelada. Esta cifra generaría un ingreso anual de aproximadamente 60 000 000 de dólares para el cártel, una ganancia superior a los 40 000 000 de dólares que evaluaron de acuerdo con otras estimaciones (Pérez y Córdoba 2014).

De acuerdo con el reportaje de Pérez y Córdoba (2014), en algunos casos las empresas chinas no pagaban en efectivo por el mineral de hierro de extracción ilegal, sino que propor-

² Dichas entrevistas fueron realizadas para la investigación: Carbajal-Glass (2020b).

cionaban precursores químicos a los Caballeros Templarios. Esta relación *quid pro quo* fue beneficiosa para la organización criminal, ya que tuvo una participación en el proceso productivo del mineral de hierro en Michoacán al tiempo que mantuvo un rol preponderante en los mercados de metanfetamina, tanto en México como en Estados Unidos (Flores 2016). Más aún, esta economía ilícita le permitió a la organización criminal mantener un “esfuerzo de guerra”, toda vez que le permitió a utilizar esos recursos para la acumulación de mano de obra y recursos –por ejemplo, armas de fuego– necesarios para neutralizar las actividades del Estado, o para hacer frente a organizaciones criminales rivales (Carbajal-Glass 2022f).

Ahora bien, convendría preguntarse si la conducta de los intermediarios chinos estuvo desacoplada de los intereses geoestratégicos de Beijing. En última instancia, cabe señalar, China es el líder mundial en la fabricación de acero (a partir de mineral de hierro) y el principal exportador de acero hacia el resto del mundo (Secretaría de Economía 2013). Durante el período 2008–2012, China aumentó su producción anual de acero de 512 a 717 000 000 de toneladas (Secretaría de Economía 2013). Por supuesto, el dinamismo de la industria acerera china le ha permitido a este país mantener un ritmo de industrialización que le facilita continuar con su proyecto nacional en el largo plazo.

De ninguna manera se pretende criminalizar a un gobierno o a un país entero, en este caso China. En cambio, lo que se intenta traer a la vista con este caso de estudio es que la actual reconfiguración del sistema internacional, y en particular la competencia estratégica que Estados Unidos y China mantienen a nivel mundial, de un modo inevitable ha detonado procesos de violencia criminal a gran escala que impactan en la vida interna de países de América Latina y el Caribe, como es el caso de México. Específicamente, la rivalidad estratégica global entre Estados Unidos y China se ha concatenado con la existencia de recursos naturales estratégicos y la presencia de actores no estatales violentos en la región, entre los que destacan grupos del crimen organizado. Por lo tanto, esta mezcla de factores bien puede convertirse en motivo suficiente para agravar la situación de ingobernabilidad, inseguridad y daños ambientales en el hemisferio occidental.

Este caso de estudio resalta la convergencia de los intereses geopolíticos chinos y el fortalecimiento de la organización criminal de los Caballeros Templarios, a través de la generación de una economía ilícita basada en la explotación del mineral de hierro en Lázaro Cárdenas, Michoacán. Por lo anterior, “hoy más que nunca es necesario traer de vuelta el componente geopolítico al análisis de la evolución de la delincuencia organizada transnacional y a las dinámicas de la violencia criminal en América Latina y el Caribe” (Carbajal-Glass 2023). A lo que habrá de seguirle el diseño e implementación de políticas públicas de carácter preventivas orientadas a atender este nexo.

En la siguiente sección se expone el segundo caso de estudio, que da cuenta de la competencia estratégica en la región de América Latina y el Caribe y sus posibles implicaciones para los países de la región. En especial, se mencionan los riesgos asociados a la existencia de regímenes antidemocráticos en el hemisferio occidental.

La paz democrática en América Latina

Es frecuente encontrar en la teoría de relaciones internacionales, particularmente en la escuela liberal, aquel principio kantiano que dice: las democracias no pelean entre sí. Aunque la discusión no tiene que ser concluyente, hay una extensa literatura que sugiere la veracidad de ese principio (Lake 1992; Russett y Antholis 1992; Mintz y Geva 1993; Siverson 1995; Lee-Ray 1998; Archibugi 2007). Dicho esto, por lo tanto, “países como Cuba, Nicaragua o Venezuela tendrían que ser motivo de preocupación para países democráticos, en tanto que son vanguardia de regímenes autoritarios en América Latina y el Caribe” (Carbajal-Glass 2022e). Por otra parte, existen consideraciones objetivas para que la conducta de un país genere suspicacias en países vecinos, en paralelo a que sea un sistema político antagónico a la democracia, a saber: “el incremento de su capacidad militar, el apoyo a grupos no-estatales violentos –grupos insurgentes o criminales, por ejemplo–, la convergencia de disputas territoriales históricas y discursos políticos revisionistas, o el apoyo de una potencia militar” (Carbajal-Glass 2022e).

El régimen Ortega-Murillo podría ser un claro ejemplo de lo anterior. “Sería natural que la deriva autoritaria en Nicaragua despierte suspicacias lo mismo en el sector de seguridad y defensa nacionales que en el cuerpo diplomático de los países vecinos –Nicaragua comparte frontera al norte con Honduras y al sur con Costa Rica, así como límites marítimos con El Salvador, Honduras, Costa Rica y Colombia” (Carbajal-Glass 2022e). Sobre todo, si esto viene acompañado de una cadena de señales por demás preocupantes. Tal es el caso, por ejemplo, del decreto presidencial de junio de 2022, el cual renueva lo alcanzado en el 2021 sobre permitir el ingreso de tropas rusas a territorio nicaragüense, aproximadamente 200 efectivos. El objetivo de la cooperación rusa, argumenta el gobierno de Nicaragua, es apoyar en la lucha contra el tráfico de drogas al tiempo que contribuye a la capacitación en comunicaciones y adiestramiento militar nicaragüense.

Más todavía, a esto hay que añadir el incremento de capacidades militares en el país centroamericano, resultado del intercambio bilateral entre los gobiernos de Daniel Ortega y Vladimir Putin (Maldonado 2022). Por ejemplo, en 2016 Nicaragua habría recibido un primer cargamento de 20 tanques, de un total de 50 (Ventas 2016). Adicionalmente, “ya desde 2009, según propios medios oficialistas rusos como *Sputnik*, Rusia habría suministrado al gobierno de Ortega helicópteros, vehículos blindados, lanchas patrulleras, sistemas de defensa antiaérea y aviones de combate y entrenamiento. Además, en 2017 se inauguró en Managua la primera estación del sistema *Glonass* –la versión rusa del sistema satelital GPS” (Carbajal-Glass 2022e).

Como se ha mencionado, la guerra en Ucrania ha hecho evidentes las profundas limitaciones del poder militar ruso para asegurar lo que, desde su realidad geopolítica, considera como su esfera de influencia. Por lo anterior, “se estima inviable que Moscú realice un esfuerzo militar serio y sostenido en América Latina. No obstante, las nuevas capacidades militares nicaragüenses podrían ser algo más que simbólicas para países en Centroamérica, e incluso

podrían estresar innecesariamente a un vulnerable y fragmentado sistema interamericano” (Carbajal-Glass 2022e). Lo que es más, no abonaría a la paz y la estabilidad hemisféricas que Nicaragua le añade a su comportamiento un cariz revisionista ante disputas territoriales como, por ejemplo, el diferendo que ha mantenido con Costa Rica por un humedal en la desembocadura del río San Juan (Malamud y García-Encina 2011).

Ahora bien, este caso de estudio es quizás una de las expresiones más extremas de la fragmentación y reconfiguración geopolítica e ideológica en el hemisferio occidental. Empero, y más importante todavía para el propósito de este artículo, este caso de estudio nos da pauta para trabajar diversas alternativas de futuro en una América Latina y el Caribe marcada por la complejidad, la incertidumbre y, por si no fuera poco, la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China en la actualidad. En especial porque, como se ha señalado, China supera de manera cualitativa y cuantitativa el grado de poder e influencia que Rusia goza en el hemisferio occidental. Está, por ejemplo, el caso de la posible construcción de un canal interoceánico en Nicaragua, a cargo de la empresa *Hong Kong Nicaragua Canal Development* (HKNCDC) (Guzmán 2022). Naturalmente, la consumación de dicho megaproyecto competiría con el canal de Panamá al tiempo que le permitiría a China el ingreso directo a rutas comerciales estratégicas en detrimento de los intereses estadounidense en la región.

Por supuesto, las implicaciones estratégicas para Latinoamérica dependerán de la forma en que Washington y Beijing establezcan códigos de interacción, motivo por el cual será esencial monitorear el conjunto de las relaciones que se dan entre ambos países a una escala global. No obstante, es innegable que la competencia estratégica entre Estados Unidos y China en América Latina y el Caribe supone riesgos desde el momento en que “se encuentra anclada dentro de la narrativa ‘democracias versus autocracias’ y, por ende, se contraponen dos versiones de paz, orden y progreso” (Carbajal-Glass 2022d) en el hemisferio occidental.

En razón de lo anterior, y considerando que la recesión democrática en América Latina se encuentra aparejada a una fragmentación del poder global, será necesario que tanto el gobierno como la academia trabajen sobre escenarios que confronten su trayectoria histórica. A continuación, se propone brevemente un escenario no deseado para América Latina y el Caribe, a fin de prevenir o mitigar los riesgos relacionados con la competencia estratégica entre Washington y Beijing.

Escenario no deseado para América Latina

Este escenario evoca aquella época “en la que Estados Unidos y la Unión Soviética se disputaban las mentes, los corazones y los territorios del Sur Global —en ese entonces llamada periferia o tercer mundo. Para este escenario, el fantasma de la Guerra Fría sigue flotando en América Latina y el Caribe, toda vez que, como se enuncian líneas más abajo, hay continuidades estructurales que así lo permitirían. De modo que guerras proxy —aquellas confrontaciones indirectas, peleadas por (y en) terceros países—, guerras civiles, fortalecimiento

de insurgencias, aumento del terrorismo, dictaduras civiles o militares y golpes de Estado forman parte de este escenario” (Carbajal-Glass 2022g). Lo que, es más, contrario a lo que sucedió durante el siglo XX, este escenario no deseado contempla seriamente la posibilidad de conflictos entre países de América Latina y el Caribe, sobre todo, por la existencia de regímenes políticos diferentes a los democráticos. Por ejemplo, es de especial atención un posible conflicto entre Venezuela y Guyana, entre México y Cuba, o como ya se ha dicho, entre Nicaragua y alguno de sus vecinos en Centroamérica.

A esto habría que sumarle la posibilidad de que los conflictos interestatales se conviertan en una arena para la competencia sino-estadounidense. En este sentido, cabe señalar que, a diferencia de contextos anteriores caracterizados por una rivalidad estratégica, debe tenerse en cuenta el carácter cambiante del conflicto actual. En particular, la confrontación entre Estados Unidos y China podría ser más sutil, ya que incluiría la combinación de medidas no cinéticas como parte de una guerra de zona gris (Atlantic Council 2022). La competencia entre grandes potencias exacerbará de un modo inevitable los factores de conflicto y las microdinámicas de violencia al interior de países latinoamericanos. Evidentemente, el rostro del futuro dependerá de la trayectoria específica de cada país en la región, motivo por el cual sería necesario realizar un análisis de riesgo individual. No obstante, “hay cinco variables que alimentan a este escenario por demás sombrío: el crecimiento económico insuficiente, la conflictividad social, la corrupción política, la debilidad institucional y la criminalidad en las Américas” (Carbajal-Glass 2022g).

No se pretende sugerir que esta serie de eventos es inminente; no obstante, es una posibilidad que el sistema interamericano tendría que considerar seriamente (Carbajal-Glass 2022g). En última instancia, no se trabajan este tipo de escenarios para caer en el fatalismo o el determinismo, personajes como *Michel Godet* (2007) dirían que no hay un futuro, sino una multiplicidad de futuros. No obstante, es sin duda una hipótesis de futuro que se puede identificar a raíz de lo que sucede hoy en día en el hemisferio occidental. Es por ello imperativo que, por una parte, Washington y Beijing encuentren formas de estabilizar la competencia estratégica (Rudd 2022) y, por otra parte, los gobiernos de América Latina y el Caribe dejen de ser testigos pasivos de las implicaciones que esta competencia estratégica tiene —y seguirá teniendo— en los países de la región. Cualquier escenario similar a lo aquí expuesto se tiene que prevenir, pues tendría repercusiones sin precedentes para América Latina y el Caribe en su conjunto.

Conclusión

En los últimos 30 años, las dinámicas políticas y de seguridad en América Latina han estado condicionadas por “comorbilidades” asociadas al malestar social, la inestabilidad política y el insuficiente crecimiento económico. De modo que los principales problemas que han enfrentado las sociedades latinoamericanas han tenido que ver tradicionalmente con la cri-

minalidad, la violencia política, el conflicto por los recursos naturales, la violencia urbana, el uso de las fuerzas armadas para labores de seguridad pública y una recesión democrática en la región. Aunado a lo anterior, en las últimas dos décadas América Latina y el Caribe se ha convertido en otra arena geopolítica de la actual competencia estratégica global, algo que en sí mismo supone nuevos retos a la seguridad, la defensa y la paz hemisféricas. En este sentido, el objetivo del presente artículo fue explorar, mediante el estudio de casos concretos, las implicaciones que la competencia estratégica global entre Estados Unidos y China puede tener –y ya está teniendo– en la región de América Latina y el Caribe.

Dicho lo anterior, el presente estudio trajo a la vista que la competencia estratégica entre Washington y Beijing está exacerbando, voluntaria o involuntariamente, microdinámicas preexistentes de inestabilidad, violencia y conflicto en el hemisferio occidental. Y, con ello, ha detonado procesos que impactan en la vida interna de países latinoamericanos, sobre todo, en lo referente a la gobernabilidad democrática, la seguridad ciudadana y el desarrollo sostenible. Las afectaciones fundamentales se manifiestan en dos sentidos.

En un primer sentido, la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China en América Latina y el Caribe se ha concatenado con dos factores que abonan a un clima de volatilidad en la vida interna de los países latinoamericanos, a saber: a) la histórica presencia de actores no estatales violentos –principalmente, los grupos delictivos, insurgentes y terroristas–; y b) la existencia de recursos naturales estratégicos localizados en áreas de presencia estatal limitada y, por lo mismo, la existencia de arreglos extralegales de gobernanza entre actores no estatales violentos y actores estatales, tanto nacionales como extranjeros. Es importante resaltar que el acceso a los múltiples recursos naturales estratégicos de la región será la verdadera competencia que Estados Unidos y China libren en el hemisferio occidental. Motivo por el cual, los actores no estatales violentos adquirirán cada vez mayor relevancia como un medio para canalizar la competencia chino-estadounidense en el hemisferio occidental, ya sea como un actor *proxy* o como parte de una guerra de zona gris.

En un segundo sentido, y contrario a lo que sucedió durante la segunda mitad del siglo XX, los polos ideológicos existentes en América Latina y el Caribe en la forma de democracias contra autocracias, suponen un mayor riesgo de que ocurran conflictos interestatales en el hemisferio occidental. Durante la Guerra Fría, los movimientos sociales respaldados por la Unión Soviética difícilmente llegaron al poder; no obstante, hoy proyectos políticos antidemocráticos se encuentran en el poder e incluso representan un riesgo potencial para los países vecinos e, incluso, para el sistema interamericano en su conjunto. En este sentido, si bien América Latina ha estado libre de guerras interestatales durante buena parte de su historia, esta trayectoria podría cambiar en las próximas décadas en la medida en que se intensifique la competencia estratégica entre Washington y Beijing, sobre todo, por el grado de penetración e influencia que el país asiático tiene en diversos países latinoamericanos.

Para concluir, la competencia estratégica entre Estados Unidos y China está redefiniendo la naturaleza de los riesgos y amenazas que enfrentan las sociedades latinoamericanas. Por tal motivo, resulta impostergable retomar el factor geopolítico para el análisis de riesgo

político y de seguridad en los países de América Latina y el Caribe. De ahí que el propósito del presente artículo haya sido visibilizar, desde un enfoque multidimensional e integrador, las ramificaciones de la rivalidad entre Estados Unidos y China en Latinoamérica. Más aún, esta competencia entre Washington y Beijing en el hemisferio occidental abre otro frente para que ambas superpotencias se vean arrastradas a una confrontación más abierta y a mayor escala, y con ello se acerquen crecientemente hacia una trampa de Tucídides. A este diagnóstico, por supuesto, habrá de seguirle el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a prevenir o mitigar las implicaciones de la competencia chino-estadounidense en la región.

Bibliografía

- Ackerman, Elliot, y James Stavridis. 2021. *2034: A Novel of the Next World War*. Londres: Penguin Press.
- Allison, Graham. 2017. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides Trap?* Nueva York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Archibugi, Daniele. 2007. “So what if democracies don’t fight each other?”. *Peace Review* 9(3): 379-384.
- Atlantic Council. 2022. “Today’s wars are fought in the ‘gray zone.’ Here’s everything you need to know about it”. 23 de febrero. bit.ly/41T9ro5
- Bazzell, Michael. 2019. *Open Source Intelligence Techniques: Resources for Searching and Analyzing Online Information*. Austin: GoldBooks.
- Bew, John. 2018. “Revenge of the nation state”. *The New Statesman*, 7 de noviembre. <https://bit.ly/44TXfpA>
- Brands, Hal. 2021. “The emerging Biden Doctrine. Democracy, autocracy and the defining clash of our time”. *Foreign Affairs*, 29 de junio. <https://fam.ag/3pBlb0J>
- Brzezinski, Zbigniew. 1986. *Game plan: How to conduct the US-Soviet contest*. Boston: The Atlantic Monthly Press.
- Carbajal-Glass, Fausto. 2018. “La Gran Ilusión”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 2 de octubre. <https://bit.ly/454e6WI>
- Carbajal-Glass, Fausto. 2019. “La geografía de la violencia homicida en México 2015–2019”. *Revista Nexos*, 18 de noviembre. <https://bit.ly/3O5QfQC>
- Carbajal-Glass, Fausto. 2020a. “Escenario geopolítico global”. *El Sol de México*, 22 de enero. <https://bit.ly/3Id13IG>
- Carbajal-Glass, Fausto. 2020b. “Where the Metal Meets the Flesh: Organized Crime, Violence, and the Illicit Iron Ore Economy in Mexico’s Michoacán”. En *Illegal Mining: Organized Crime, Corruption, and Ecocide in a Resource-Scarce World*, editado por Yuilya Zabyelina y Daan van Uhm, 147-183. Londres: Palgrave-Macmillan.
- Carbajal-Glass, Fausto. 2021a. “Donald Trump: reelección y el reloj de la historia”. *El Universal*, 17 de abril. <https://bit.ly/3IcqCtG>

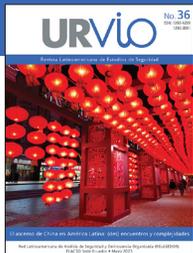
- Carbajal-Glass, Fausto. 2021b. “Vacunas y *soft power* en la relación México-Estados Unidos”. *El Universal*, 28 de marzo. <https://bit.ly/3o2OI8M>
- Carbajal-Glass, Fausto. 2022a. “A 200 años de la relación entre Estados Unidos y México. Rupturas en la continuidad”. *Foreign Affairs Latinoamérica* 22(4): 63-69.
- Carbajal-Glass, Fausto. 2022b. “América Latina: crecimiento, seguridad y geopolítica”. *El Sol de México*, 11 de mayo. <https://bit.ly/3MsUQed>
- Carbajal-Glass, Fausto. 2022c. “El regreso de la geopolítica en América Latina”. *El Sol de México*, 4 de noviembre. <https://bit.ly/3IzQYpN>
- Carbajal-Glass, Fausto. 2022d. “La Cumbre de las Américas”. *El Sol de México*, 20 de mayo. <https://bit.ly/3I dv6jx>
- Carbajal-Glass, Fausto. 2022e. “Nicaragua y la paz democrática en América Latina”. *El Sol de México*, 21 de octubre. <https://bit.ly/3IeNngt>
- Carbajal-Glass, Fausto. 2022f. “Preventing environmental crime through the MGPOC framework: The case of Zimbabwe’s lithium industry”. *Journal of Illicit Economies and Development* 4(1): 34-43.
- Carbajal-Glass, Fausto. 2022g. “Rivalidad EU-China: escenarios para América Latina”. *El Sol de México*, 3 de junio. <https://bit.ly/431HVFP>
- Carbajal-Glass, Fausto. 2023. “The ‘global power competition-transnational organised crime’ nexus: Lessons from Michoacán”. *Royal United Services Institute (RUSI-SHOC)*, 7 de marzo. <https://bit.ly/3BoEMUN>
- Castillo, Eduardo. 2014. “Mexico drug cartel makes more dealing iron ore”. *The Associated Press*, 17 de marzo. <https://bit.ly/42XIIaM>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2020. “Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020”, <bit.ly/42W8rjF>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2022a. “CEPAL espera una desaceleración del crecimiento de América Latina y el Caribe en 2023, con una expansión proyectada de 1,4%”, <bit.ly/3ObXN4d>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2022b. “Las tasas de pobreza en América Latina se mantienen en 2022 por encima de los niveles prepandemia, alerta la CEPAL”, <bit.ly/42BM8QN>
- Flores, Carmen. 2016. “Cárteles mexicanos dominan en EU el tráfico de drogas: DEA”. *El Sol de México*, 7 de diciembre. <https://bit.ly/42THr4s>
- Flyvbjerg, Bent. 2006. “Five misunderstandings about case-study research”. *Qualitative Inquiry* 12(2): 219-245.
- Gerring, John. 2009. “The Case Study: What Is and What It Does”. En *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, editado por Carles Boix y Susan Stokes, 91-122. Oxford: Oxford University Press.
- Godet, Michel. 2007. *Manuel de prospective stratégique*. París: Dunod.
- Guzmán, Nicolás. 2022. “El fantasma del canal interoceánico de Nicaragua que no se vislumbra”. *DW*, 29 de noviembre. <https://bit.ly/3pFOaR9>

- Heine, Jorge, y Andrés Serbin. 2022. “China y Rusia: ¿nuevo eje autoritario o antigua entente cordial?”. *Foreign Affairs Latinoamérica* 22(3): 2-9.
- Hobbs, Christopher, Matthew Moran, y Daniel Salisbury. 2014. *Open Source Intelligence in the Twenty-First Century: New Approaches and Opportunities*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Ignatius, David. 2023. “In Vienna, the U.S.-China relationship shows signs of hope”. *The Washington Post*, 14 de mayo. <https://wapo.st/3WbisY3>
- Lake, David. 1992. “Powerful pacifists: Democratic states and war”. *American Political Science Review* 86(1): 24-37.
- Lee-Ray, James. 1998. “Does democracy cause peace?”. *Annual Review of Political Science* 1: 27-46.
- Malamud, Carlos, y Carlota García-Encina. 2011. “El conflicto fronterizo entre Costa Rica y Nicaragua: ¿medioambiente, soberanía, narcotráfico o mero instrumento electoral?”. *Real Instituto Elcano*, 7 de febrero. <https://bit.ly/3pJ9tS5>
- Maldonado, Carlos. 2022. “Nicaragua’s Ortega strains US relations by expanding military ties with Russia”. *El País*, 13 de junio. <https://bit.ly/41I9brI>
- Medellín, Jorge Alejandro. 2013. “Michoacán y la guerra civil”. *La Silla Rota*, 29 de octubre. <https://bit.ly/3pL55BH>
- Mintz, Alex, y Nehemia Geva. 1993. “Why don’t democracies fight each other? An experimental study”. *The Journal of Conflict Resolution* 37(3): 484-503.
- Moens, Barbara, Jakob Hanke Vela y Jacopo Barigazzi. 2022. “Europe accuses US of profiting from war”. *Político*, 24 de noviembre. <https://politi.co/4542wes>
- Morin, Edgar. 1990. *Introducción al Pensamiento Complejo*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Pérez, Santiago, y José de Córdoba. 2014. “Executive slaying sparks new fears”. *The Wall Street Journal*, 10 de enero. <https://on.wsj.com/3IbYGGn>
- Ramos, Daniel. 2023. “Bolivia taps Chinese battery giant CATL to help develop lithium riches”. *Reuters*, 20 de enero. <https://reut.rs/44VG2fD>
- Reid, Michael. 2022. “Parts of Latin America will shift to the right in 2023”. *The Economist*, 18 de noviembre. <https://econ.st/3ByFyhL>
- Rudd, Kevin. 2022. *The Avoidable War: The Dangers of a Catastrophic Conflict between the US and Xi Jinping’s China*. Nueva York: PublicAffairs.
- Russett, Bruce, y William Antholis. 1992. “Do democracies fight each other? Evidence from the Peloponnesian War”. *Journal of Peace Research* 29(4): 415-434.
- Secretaría de Economía. 2013. “Perfil del mercado del hierro-acero”, bit.ly/3WkU8Dv
- SGM (Servicio Geológico Mexicano). 2014. “Anuario Estadístico de la Minería Mexicana, 2013”, bit.ly/3W75Fpx
- Siverson, Randolph. 1995. “Democracies and war participation: In defense of the institutional constraints argument”. *European Journal of International Relations* 1(4): 481-489.
- Ventas, Leire. 2016. “Qué tan sofisticados son los nuevos tanques rusos de Nicaragua que preocupan al resto de Centroamérica”. *BBC*, 19 de agosto. <https://bbc.in/3o5PJaw>
- WEF (The World Economic Forum). 2022. “Geopolitics: Strained Institutions and Alliances”, bit.ly/3M7Y6u9



Templo Wanshou, Beihu, Changchun, Jilin, China. El budismo chino es una de las formas más antiguas de budismo en la historia, además de ser la religión extranjera más antigua de China.

Estudio Globales



doi.org/10.17141/urvio.36.2023.5888

Iniciativa Conjunta México y Estados Unidos: pandemia de COVID-19 y frontera segura

United States-Mexico Joint Initiative: COVID-19 Pandemic and Secure Border

José-María Ramos-García¹

Recibido: 8 de enero de 2023

Aceptado: 1 de abril de 2023

Publicado: 31 de mayo de 2023

Resumen

En este artículo se analiza y compara la Iniciativa Conjunta México y Estados Unidos para Combatir la Pandemia de COVID-19, con respecto al Plan de América del Norte para la Influenza Animal y Pandémica, y su aporte para promover una frontera segura en el contexto de la pospandemia, con base en un enfoque de gobernanza. La metodología se fundamenta en un análisis de la Iniciativa Conjunta y del Plan, al igual que de las órdenes emitidas bajo las secciones 362 y 365 de la Ley de Servicio de Salud Pública del gobierno de Estados Unidos. Además, se analiza un modelo de gobernanza para promover una mejor gestión transfronteriza de la pandemia, hacia una frontera segura. Entre las conclusiones, se plantean las siguientes: el Plan consideró una gobernanza eficaz, que contribuyó a reducir la pandemia H1N1, lo cual no sucedió con la Iniciativa Conjunta, en el caso de la pandemia COVID-19. Aunque se cerró la frontera estadounidense a los residentes mexicanos con visa de Estados Unidos durante 18 meses (20 de marzo de 2020 a 7 de noviembre de 2021), con un criterio de seguridad nacional, no disminuyeron los contagios y fallecimientos en la frontera México-Estados Unidos, a causa de un déficit de gobernanza.

Palabras clave: cooperación internacional; frontera; gobernanza de internet; migración; pandemia

Abstract

From a governance approach, this article analyzes and compares the United States-Mexico Joint Initiative to Combat the COVID-19 Pandemic, with respect to the North American Plan for Animal and Pandemic Influenza, and its contribution to promoting a secure border in the context of post-pandemic. The methodology is based on an analysis of the Joint Initiative and the North American Plan for Animal and Pandemic Influenza, as well as the orders issued under sections 362 and 365 of the United States government's Public Health Service Act. In addition, a governance model to promote better cross-border management of the pandemic toward a secure border is analyzed. Among the conclusions, the following are stated: the Plan considered effective governance that had an impact on the reduction of the H1N1 pandemic, which did not happen with the Joint Initiative in the case of the COVID-19 pandemic. Although the US border was closed to Mexican residents with a United States visa, for 18 months (March 20, 2020 to November 7, 2021), with a national security criterion, the number of infections and deaths on the United States-Mexico border did not decrease, due to a governance deficit.

Keywords: border; international cooperation; internet governance; migration; pandemic

1 El Colegio de la Frontera Norte, A. C., México, ramosjm@colef.mx, orcid.org/0000-0001-6440-6470



Introducción

Con un enfoque de gobernanza, en el presente artículo se examina la Iniciativa Conjunta México y Estados Unidos para Combatir la Pandemia de COVID-19, con respecto al Plan de América del Norte para la Influenza Animal y Pandémica, y su aporte para promover una frontera segura en el contexto de la pospandemia.

Una política de frontera segura se asocia con una eficaz gobernanza de la cooperación transfronteriza de la pandemia, que fortalezca las cadenas de valor, aumentando la seguridad sanitaria de los cruces fronterizos (autos, personas y mercancías) y manteniendo la competitividad y el bienestar. Un antecedente de tal política se reflejó en la visión planteada por la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (2005), que promovió la seguridad, la prosperidad económica y la cooperación en la región de América del Norte, el comercio y la competitividad. La política de frontera segura adquirió relevancia para los gobiernos subnacionales debido a los efectos generados por la pandemia y a la globalización (Agranoff 2018). De ahí la importancia de gestionar marcos multidimensionales, multinivel y multiactor en las fronteras, que consideren la complejidad de los problemas socioeconómicos, las enfermedades, el cambio climático, la migración y la inseguridad. Estos efectos han puesto de relieve el rol de las fronteras nacionales en los procesos de interacción global y binacional, que impulsan una mejor planificación en las ciudades-región. La política de frontera segura se fundamenta en la planificación de la salud en las fronteras, y en la gestión de las vulnerabilidades que pueden reducir las cadenas de valor multidimensional.

El análisis se centrará en la frontera México-Estados Unidos, y en la implementación de la Iniciativa Conjunta México y Estados Unidos para Combatir la Pandemia de COVID-19 (SRE 2020). Esta adoptó un criterio de seguridad nacional, con el cual se justificó el cierre de la frontera terrestre de Estados Unidos al cruce de mexicanos con visa, por un lapso de 18 meses (21 de marzo de 2020 al 7 de noviembre de 2021). Se trata de un hecho histórico, que no había ocurrido en los 200 años de relaciones diplomáticas México-Estados Unidos.

El argumento planteado es que la ausencia de una eficaz gobernanza y el criterio de seguridad nacional a través de la Iniciativa Conjunta, gestionada mediante el Título 42, establecido por el gobierno estadounidense, coadyuvó al cierre de la frontera de Estados Unidos a los residentes mexicanos, lo cual limitó la cooperación y planificación transfronteriza, y el avance hacia una frontera segura. Esas medidas restrictivas no disminuyeron los contagios y fallecimientos en la frontera (Mallapaty 2020); al contrario, aumentaron la incidencia del virus en ambos lados, por la ausencia de una eficaz política de cooperación y planificación transfronteriza en materia de salud (Filosa, Botello-Mares y Goodman-Meza 2022). Ello, pese a las experiencias previas de cooperación binacional.

En la dimensión económica, la frontera norte mexicana se vio beneficiada porque se mantuvieron los cruces “no esenciales” provenientes de Estados Unidos (turistas estadounidenses y de origen mexicano), y los transmigrantes laborales. En cambio, la frontera sur

estadounidense se vio perjudicada por una menor afluencia de consumidores fronterizos mexicanos (Rodríguez 2020).

La metodología se basa en la evaluación de la Iniciativa Conjunta, que se contrastará con el papel y los logros del Plan de América del Norte para la Influenza Animal y Pandémica (NAPAPI, por sus siglas en inglés), implementado para gestionar la pandemia H1N1 (de 2009) en la región de América del Norte. El Plan se puede considerar un modelo eficaz de gobernanza multinivel de seguridad sanitaria, que promovió una frontera segura. Esto no sucedió con la pandemia de COVID-19, a causa del criterio de seguridad nacional establecido por la pasada administración del presidente Trump y por el actual presidente Biden (USDHHS 2020; 2021). El análisis se plantea desde un enfoque de la gobernanza (Falcao y Marini 2010), considerando las dimensiones de seguridad multidimensional, sanidad, cooperación y planificación de fronteras.

Marco conceptual: gobernanza, capacidades y cooperación transfronteriza

La gobernanza se analiza desde una perspectiva de creación de resultados (Falcao y Marini 2010), de valor público (Moore 2011), y en contextos de globalización (Agranoff 2018). Es decir, a partir de la capacidad de promover una cooperación transfronteriza eficaz, basada en protocolos previstos en el Plan de América del Norte para la Influenza Animal y Pandémica (NAPAPI 2012). Estos se actualizarán de acuerdo con lo previsto por el Diálogo Económico de Alto Nivel y la Cumbre de Líderes de América del Norte, con la finalidad de reducir los contagios y fallecimientos en el futuro inmediato, sin limitar las cadenas de valor asociadas a la agilización de los cruces fronterizos (autos, personas y comercio) en la región. Debido a su carácter multidimensional, multinivel y multiactor, la gobernanza tiene la capacidad conceptual y metodológica de generar valor en la formulación y la viabilidad de las políticas de salud. (Greer, Wismar y Figueras 2016). La pandemia tuvo impactos en las políticas internas de las naciones y repercutió en los gobiernos subnacionales en el contexto de las fronteras.

La globalización ha implicado que los gobiernos locales y regionales traten de incidir en los procesos de integración comercial bilateral, especialmente cuando estos afectan los procesos de competitividad y bienestar. Ello condiciona su gestión cuando la idea es promover un valor público, en correspondencia con los niveles de desarrollo. Muchos gobiernos subnacionales han buscado formas de participación activa en la arena binacional y transfronteriza, al tomar parte en redes transnacionales y aprovechar las oportunidades económicas, en especial, cuando existen restricciones que condicionan el desarrollo de las cadenas de valor global. (Agranoff 2018).

La gobernanza orientada por el Estado, el gobierno y la administración tiene el reto de generar valor público (Moore 2011), con base en sus principales elementos de gestión: visión multidimensional (fronteras, seguridad, comercio, salud, derechos, migración, etc.), agenda

estratégica, liderazgo proactivo, coordinación multinivel y multiactor, incentivos, planificación, implementación transversal, monitoreo y evaluación (Falcao y Marini 2011).

Desde la perspectiva gubernamental, la gobernanza promueve la viabilidad del sistema de gestión mediante una evaluación previa de su pertinencia, potencialidades e impacto social. Este ejercicio metodológico inicial evita o reduce las limitaciones a la creación de un valor público, en especial, al promover una planificación eficaz. En la presupuestación, se plantea que la viabilidad financiera de la generación del valor a través del gasto público priorice el impacto social. En la implementación multidimensional y transversal, se pretende que genere distintos valores, según las distintas demandas, interdependientes en términos sociales, y en correspondencia con los procesos de globalización (Agranoff 2018). En el monitoreo se identifican los ajustes de las fases de las políticas para crear valor mientras se genera información. En la evaluación de las políticas, se constata la pertinencia, la eficacia y la eficiencia del valor público previsto originalmente en la visión multidimensional asociada a distintas demandas sociales. El desafío conceptual, metodológico y de incidencia de este proceso de políticas es gestionar la viabilidad institucional, financiera, normativa, política, social y cultural de los procesos, así como las fases de las políticas. Una segunda noción de la gobernanza está relacionada con el proceso directivo que abarca la definición de diversos consensos asociados con la agenda multidimensional, multinivel y multiactor, dentro de un proceso plural, participativo y democrático.

La interdependencia conceptual entre la gobernanza institucional y la democrática fundamenta la legitimidad institucional y la política, y si es eficaz y viable promueve un desempeño que crea el valor social (Moore 2011). La relación entre gobernanza, gestión y valor conlleva atender con pertinencia las distintas necesidades sociales de bienes y servicios. Tal interacción en términos de conceptos y de políticas incide en las definiciones estratégicas del corto, mediano y largo plazo en procesos de cooperación transfronteriza orientados a promover la gobernanza de la salud como valor social, público y global (Greer, Wismar y Figueras 2016).

La pandemia de COVID-19 generó una crisis de gobernanza global que ha impactado en los gobiernos subnacionales (Agranoff 2018), debido a la deficiente gestión de la interdependencia de las políticas. Los efectos de la pandemia y la escasez de recursos en un ámbito multinivel, marginaron las prioridades compartidas en la mayoría de los territorios, incluida la frontera México-Estados Unidos, por anteponer el criterio de seguridad nacional a los antecedentes de colaboración transfronteriza en materia de salud (Glass et al. 2022). La gestión de la pandemia del COVID-19 requirió de una coordinación y colaboración multinivel y multiactor efectivas, pero al se complicó debido a la problemática multidimensional generada: problemas de salud, sociales, culturales, laborales, ambientales, de fronteras, así como las asimetrías binacionales. La gobernanza y la gestión de estos asuntos requieren fortalecer las capacidades institucionales con una visión estratégica y resiliente para promover colaboraciones transfronterizas pospandemia.

Debido al criterio de seguridad nacional establecido por el gobierno del presidente Donald Trump, a partir de marzo de 2020, en particular, el Título 42 —expulsión de personas

en situación irregular por razones de riesgos para la salud - se marginaron las ventajas y las oportunidades de promover una gobernanza transfronteriza en materia de cooperación sanitaria en el contexto del COVID-19. La gestión deficiente de la pandemia fue una de las causantes de la no reelección del presidente Trump. Esta gobernanza implicaba el incentivo a la coordinación transfronteriza y binacional, en lo referente a las políticas, los programas y los recursos destinados a gestionar la situación del contagio y los riesgos de la pandemia del COVID-19 (Glass et. al 2022). La gobernanza es fundamental en un marco multinivel y multiactor, debido a la creciente movilidad de personas, bienes y servicios. Está marcada movilidad implicó una alta incidencia de la enfermedad y un elevado número de fallecimientos. Por ello la necesidad de gestionar una respuesta concertada para enfrentar estos desafíos de salud (Greer, Wismar y Figueras 2016). La pandemia reflejó que las enfermedades infecciosas no reconocen fronteras, y que la cooperación internacional es esencial para su control (Filosa, Botello-Mares y Goodman-Meza 2022). La región fronteriza entre México y Estados Unidos es una de las más relevantes por su movilidad, regular e irregular, y por las cadenas de valor que representan las personas, la circulación automotriz y el comercio. Ello aumentó el riesgo de exposición a la enfermedad, y la necesidad de una respuesta coordinada en los gobiernos subnacionales en el marco de la globalización (Agranoff 2018).

Uno de los principales desafíos para la gobernanza transfronteriza durante la pandemia de COVID-19 fue la necesidad de coordinar políticas y programas (Greer, Wismar y Figueras 2016) entre dos naciones independientes, con diferentes sistemas de atención médica y capacidades institucionales, pero con similares cifras de contagios y fallecimientos. La historia de los mecanismos transfronterizos en salud refleja la coordinación para la vacunación contra la polio, el sarampión y el VIH (Glass et. al 2022). Sin embargo, tales aprendizajes se marginaron por causa del criterio de seguridad nacional establecido por el ex presidente Trump. Ello se tradujo en la suspensión de viajes no esenciales, con la finalidad de reducir la propagación del virus. Sin embargo, esto solo sucedió del lado mexicano, debido a las asimetrías binacionales. Por tanto, a pesar del cierre y de la vacunación no hubo una reducción sustancial de la propagación del virus (Filosa, Botello-Mares y Goodman-Meza 2022).

El COVID-19 dejó lecciones que implican mejorar la gobernanza multidimensional, multinivel y multiactor de la pandemia. Ello incluye la urgencia de enfocarse en las necesidades locales y regionales transfronterizas, así como en los contextos asimétricos causados por los niveles desiguales de desarrollo en México y Estados Unidos, a partir de una eficaz coordinación estratégica de las políticas y los recursos en distintas dimensiones y con diferentes actores.

La vinculación entre gobernanza, gestión, políticas y resiliencia muestra una mayor eficacia contra las crisis sanitarias presentes y futuras, al promover modelos preventivos integrados en ecosistemas de innovación. Ello aumenta la capacidad de investigación, al igual que la integración de nuevas tecnologías, *médicas y digitales*, en la prestación de los servicios de salud ante las variaciones del virus.

Plan de América del Norte contra la Influenza Animal y Pandémica (NAPAPI)

Este Plan es considerado un ejemplo de una política de gobernanza regional eficaz, con una gestión multidimensional, multinivel y multiactor, en un marco de incipiente globalización (Agranoff 2022). El Plan promovió la coordinación de diferentes políticas en América del Norte para gestionar y evitar pandemias, como la de COVID-19 (Avery 2010). Se creó en 2007 y se actualizó en 2012, después de la pandemia de H1N1 (Rudman y Wood 2020). Esta pandemia, en 2009, generó graves amenazas a la salud pública en América del Norte, por lo que Canadá, Estados Unidos y México diseñaron medidas institucionales que facilitarían la cooperación para enfrentar los casos (Rudman y Wood 2020). Otros antecedentes relevantes de cooperación binacional, en materia de crisis sanitaria, se remontan hasta el SARS 2002-2004.

La pandemia de H1N1 fue la primera Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII), declarada así en virtud del Reglamento Sanitario Internacional (RSI) de 2005, y fue, luego de más de 40 años, la primera pandemia de influenza en entrar a Canadá, Estados Unidos y México.

El “Plan” está considerado una respuesta de salud pública y animal eficaz (Avery 2010; Rudman y Wood 2020; Martínez 2016) por las siguientes razones: la notificación temprana, la vigilancia, la investigación conjunta de brotes, la epidemiología, las prácticas de laboratorio, las contramedidas, el intercambio de personal y las medidas de salud pública (NAPAPI 2012). La prioridad del “Plan” fue evitar interferencias innecesarias con los viajes y el comercio internacionales, en particular, las cadenas de valor.

Entre los estudios que destacan sus logros e impacto se pueden mencionar los de Rudman y Wood (2020), Avery (2010); y Martínez (2016). Estos autores señalan que el Plan tuvo varios resultados positivos, entre los que destacan la mejora de la vigilancia epidemiológica y la cooperación binacional, multinivel y multiactor para el intercambio de información y de recursos. Entre los desafíos se pueden identificar la falta de una estrategia a largo plazo para monitorear los riesgos y las amenazas transfronterizas. Como consecuencia, en 2020 se presentó la pandemia de COVID-19-.

Tal situación no se repitió durante la pandemia de COVID-19, debido a la decisión del Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC por sus siglas en inglés) de recomendar el cierre de las fronteras (USDHHS 2020; 2021), con el argumento de la seguridad nacional. Ello impidió el acceso a Estados Unidos a los residentes mexicanos fronterizos con visa de ese país –considerados cruces no esenciales–, por los riesgos de contagio que representaban dichos flujos, a pesar de las experiencias previas de colaboración transfronteriza en materia de salud, que datan de hace 20 años (Glass et. al 2022). En cambio, continuaron cruzando hacia México, y sin ningún control epidemiológico, los turistas estadounidenses, los transmigrantes laborales, los solicitantes de asilo y los migrantes irregulares deportados desde Estados Unidos.

El Plan de América del Norte contra la Influenza Animal y Pandémica proporciona un marco de políticas destinadas a gestionar la colaboración multidimensional sanitaria trilateral con la siguiente finalidad:

- Detectar, monitorear y controlar los brotes de influenza e intentar limitar la transmisión entre animales y humanos, así como la transmisión de persona a persona, bajo una gobernanza y gestión multidimensional, multinivel y multiactor.
- Mejorar la prevención, la preparación, la agilidad y brindar una respuesta rápida a las emergencias sanitarias en los próximos años.
- Constituir una plataforma flexible e intersectorial que permita gestionar la respuesta regional y transfronteriza hacia distintas amenazas a la seguridad sanitaria, incluidas la influenza y las distintas variaciones del COVID-19.
- Definir un marco institucional para gestionar y generar consensos sobre una noción común de seguridad sanitaria y, con ello, conciliar las perspectivas de seguridad nacional y frontera segura.

En resumen, el “Plan” es un marco eficaz para promover la gobernanza, la gestión y las políticas de seguridad con enfoques de salud regionales, integrales e intersectoriales, que tengan en cuenta el aporte de los sectores de la salud, la agricultura, la seguridad y de asuntos exteriores para proteger, controlar y brindar una respuesta de salud pública a la influenza animal y pandémica en el América del Norte. En el marco de la X Cumbre de Líderes de América del Norte, efectuada en ciudad de México (enero 2023) los presidentes Andrés Manuel López Obrador, de México y Joseph R. Biden, de Estados Unidos, además del primer ministro Justin Trudeau, de Canadá acordaron promover la cooperación sanitaria trilateral para actualizar el “Plan”, con la finalidad de fortalecer la prevención, la preparación y la agilidad en la respuesta a las emergencias sanitarias en la región.

Iniciativa Conjunta de México y Estados Unidos para combatir la pandemia de COVID-19 y la Orden bajo las Secciones 362 y 365 de la Ley de Servicios de Salud Pública

La Iniciativa Conjunta, de marzo de 2020, fortalece la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos porque plantea un modelo de cierre parcial de fronteras. Ello refuerza la noción de seguridad nacional promovida por la dependencia responsable de la política de salud que plantea el Centros para el Control y Prevención de Enfermedades. Este Centro es un componente del Departamento de Salud y Servicios Humanos (HHS), el cual dio a conocer la emisión de una Orden en virtud de las Secciones 362 y 365 de la Ley del Servicio de Salud Pública que suspende la introducción de ciertas personas de países donde existe un brote de una enfermedad transmisible (USDHHS 2020). La Orden fue emitida el 20 de

marzo de 2020. Con este criterio de exclusión se marginaba la cooperación transfronteriza y binacional que se planteó en el Plan de América del Norte contra la Influenza Animal y Pandémica (NAPAPI 2012), con el siguiente argumento: “El peligro para la salud pública que resulta de la introducción de tales personas en entornos congregados, en o cerca de las fronteras, es la piedra de toque de esta orden.” (CDC 2023).

Aunque la Iniciativa Conjunta parte del principio de que “La sólida relación y estrecha cooperación entre México y Estados Unidos nos ha permitido mantener una zona fronteriza productiva”, este fue insuficiente para gestionar la política de cooperación transfronteriza en la reducción de la pandemia, algo que sí sucedió con la iniciativa del Plan (Avery 2010).

El gobierno estadounidense hace un énfasis particular “Los riesgos de la inacción para la salud pública son severos. Incluyen la transmisión y propagación de COVID-19 al personal de Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP por sus siglas en inglés), y mayor transmisión y propagación de COVID-19 en el interior” (CDC 2023). Es evidente que este criterio singular de seguridad sanitaria partió desde la perspectiva estadounidense y marginó la cooperación con México, A pesar de las cadenas de valor asociadas a los transmigrantes laborales, cerca de 250 mil cruces por día de transmigrantes laborales en la frontera México-Estados Unidos. Este marco de movilidad laboral regular implicaría promover una gestión epidemiológica eficaz de tal cruce, al igual que el de los turistas estadounidenses y los de origen mexicano, que si bien eran no esenciales, siguieron hacia las ciudades fronterizas mexicanas. Ello generó un crecimiento económico del sector comercial mexicano, pero provocó la propagación de la pandemia (Rodríguez 2020).

Existen diferencias entre la Iniciativa Conjunta y la Orden dentro de las Secciones 362 y 365 de la Ley de Servicios de Salud Pública (USDHHS, 2020 y 2021). La Iniciativa Conjunta es la estrategia para abordar la pandemia de COVID-19 en la frontera con México. En cambio, la Orden dentro de las Secciones 362 y 365 permite a los CDC suspender la entrada a los Estados Unidos de personas que provienen de ciertos países, con el objetivo de prevenir la propagación de enfermedades contagiosas, y establece protocolos para su detención.

La Iniciativa Conjunta COVID-19 se enfoca en la cooperación bilateral fronteriza para abordar la pandemia de COVID-19, mientras que la Orden dentro de las Secciones 362 y 365 es una medida implementada por los CDC de Estados Unidos para prevenir la propagación de enfermedades contagiosas en el contexto de la pandemia de COVID-19. En ambas se reconoce la relevancia de la pandemia en las comunidades fronterizas, mientras se menciona la importancia de los flujos migratorios, en especial los de tipo irregular, y su impacto negativo en la propagación del virus. Además, la Iniciativa Conjunta plantea un enfoque de cooperación que en la Orden no existe. En esta no se proponen mecanismos de cooperación, a pesar de compartir una frontera con niveles altos de contagios y fallecimientos (Filosa, Botello-Mares y Goodman-Meza 2022).

La Iniciativa Conjunta pudo haber planteado un modelo similar al Plan de América del Norte contra la Influenza Animal y Pandémica, que pudo haber reducido la vulnerabilidad de contagios del COVID-19, de acuerdo con las recomendaciones de la Organización

Panamericana de Salud (OPS), a partir de un protocolo sanitario básico en los cruces y de una cooperación y coordinación eficaces en materia de sanidad binacional. Estas medidas, en su conjunto, hubieran redundado en un menor cierre de la frontera para los residentes fronterizos mexicanos con visa de turismo de Estados Unidos y, con ello, en menos efectos económicos negativos para la economía local y transfronteriza.

Aprendizajes extraídos de la gestión del Plan de América del Norte y la Iniciativa Conjunta del COVID-19

El Plan y la Iniciativa Conjunta son dos mecanismos de cooperación sanitaria entre México y Estados Unidos, con objetivos y alcances diferentes, pero con la posibilidad de adaptarse a un modelo de gobernanza. El Plan es un mecanismo trilateral entre México, Estados Unidos y Canadá encaminado a coordinar esfuerzos y recursos para la prevención y el control de la pandemia de influenza H1N1, de 2009 a 2012. Su objetivo principal era establecer un marco de cooperación para compartir información, recursos y tecnología entre los tres países, a fin de reducir la transmisión de la enfermedad y mitigar sus efectos, con base en una estrategia multidimensional, multinivel y multiactor (ver tabla 1). La iniciativa logró sus propósitos con base en el modelo de gobernanza, gestión y políticas multidimensional y multinivel (ver tabla1).

Tabla 1. Gobernanza transfronteriza de la pandemia. Plan de América del Norte contra la H1N1 vs Iniciativa Conjunta COVID-19

Plan de América del Norte H1N1	Iniciativa Conjunta COVID-19
Diagnóstico estratégico, multidimensional (salud, social, demográfico y ambiental)	Diagnóstico parcial
Estrategias multidimensionales y transversales	Estrategias limitadas
Dirección con consensos transfronterizos	Dirección reactiva y no bilateral
Eficaz cooperación multidimensional y transfronteriza	Cooperación transfronteriza ausente
Coordinación multinivel, multiactor y transfronterizas	Coordinación limitada
Planificación estratégica multidimensional	Ausencia de planificación
Evaluación de impactos fronterizo, transfronterizos y multidimensional	Limitada evaluación de impactos

Fuente: elaboración propia.

La Iniciativa Conjunta, por su parte, es una respuesta sanitaria a la pandemia de COVID-19. El objetivo principal es coordinar esfuerzos en la prevención, la detección, el tratamiento y el control de la enfermedad. El problema estuvo en que tales objetivos no se concretizaron, y la coordinación y la planificación se limitaron a un intercambio de información entre los

actores transfronterizos (ver tabla 1). Es de destacar que, a pesar del cierre de la frontera estadounidense para los mexicanos con visa de Estados Unidos y los avances de la vacunación, los niveles de contagio y de fallecimientos no se erradicaron ni disminuyeron, lo que se evidenció, de manera sustancial, en el lado estadounidense (Filosa, Botello-Mares y Goodman-Meza 2022).

¿Qué aprendizajes deja la gestión del “Plan” en comparación con la “Iniciativa Conjunta” en la frontera México-Estados Unidos?:

- Un modelo de gobernanza con gestión (visión, estrategias, coordinación, planificación, evaluación, etc.) para atender una problemática de salud multidimensional, multinivel y multiactor (Martínez 2016).
- Un enfoque de América del Norte en su condición de comunidad regional, lo que fortalece la competitividad y el bienestar, a partir de las prioridades en la salud pública y de la importancia de promover las cadenas de valor.
- Un enfoque de seguridad sanitaria regional e intersectorial, asociado a la salud, la agricultura, la seguridad y las relaciones exteriores para proteger, controlar y proporcionar una respuesta común e integral de salud pública (Martínez 2016).
- El control de la pandemia (contagios y fallecimientos) en el contexto del “Plan” se manifestó con una política integral, fundamentada en una eficaz cooperación transfronteriza y binacional. Ello no sucedió durante la Iniciativa Conjunta, en particular en el marco del cierre de la frontera estadounidense por un lapso de cerca de 18 meses (del 21 de marzo de 2020 al 7 de noviembre de 2021).

Los antecedentes y el potencial del “Plan” son un ejemplo eficaz de una gobernanza multinivel y regional para gestionar la pandemia del H1N1 (Avery 2010). En ese sentido, la “Iniciativa Conjunta” pudo haber planteado un modelo similar, que redujera la vulnerabilidad frente a los contagios del COVID-19, a partir de la implementación de un protocolo sanitario en los cruces, así como de una cooperación y coordinación competentes en materia de sanidad binacional. En conjunto (tabla 2), tales prácticas habrían impactado en una estrategia transfronteriza para reducir los contagios y los fallecimientos (Filosa, Botello-Mares y Goodman-Meza 2022).

Al comparar el número de fallecimientos en el estado de California el 28 diciembre de 2020 (24, 408) (ver tabla 2) con el del 3 de diciembre de 2021 (74,758) es evidente el aumento de casi el 300 % en un año. Una situación similar ocurrió con el estado de Texas: a fines del año 2020 tenía 27 172 fallecimientos (ver tabla 3) en comparación con los 74 244 registrados el 3 de diciembre de 2021 (Johns Hopkins University 2023).

En los estados al norte de la frontera mexicana el aumento es de cerca de un 100% en el periodo de enero de 2020 al 3 de diciembre de 2021 (Johns Hopkins University 2023), a pesar de los avances de la vacunación en ambos lados de la frontera. Ello también refleja que cerca del 30% de la población fronteriza estadounidense no se vacunó. El porcentaje

Tabla 2. Comparación de la situación del Covid-19 en estados de las fronteras norte y sur, 28 de diciembre de 2020

México			Estados Unidos		
Estado	Casos	Muertes	Estado	Casos	Muertes
Baja California	33 187	5273	California	2 190 000	24 408
Sonora	50 345	4003	Texas	1 710 000	27 172
Chihuahua	35 784	4345	Arizona	505 000	8469
Coahuila	48 364	4069	Nuevo México	138 000	2348
Nuevo León	80 783	5029			
Tamaulipas	38 880	3227			
Total	287 343	25 946	Total	4 543 000	62 397
Nacional	1 383 434	122 855	Nacional	19 280 728	334 695
Situación del COVID-19, 2 de diciembre de 2021					
México			Estados Unidos		
Estado	Casos	Muertes	Estado	Casos	Muertes
Baja California	82 361	10 418	California	5 090 000	74 758
Sonora	119 000	8766	Texas	4 330 000	74 244
Chihuahua	74 083	8361	Arizona	1 270 000	22 350
Coahuila	98 417	7622	Nuevo México	314 000	5369
Nuevo León	207 000	13 547			
Tamaulipas	103 000	6972			
Total	683 861	55 686	Total	11 004 000	176 721
Total nacional	3 900 000	295 000	Total nacional	49 000 000	787 000

Fuente: CSSE 2020.

de la población de la frontera sur estadounidense que no está completamente vacunada contra el COVID-19 varía según el estado y el condado. De acuerdo con datos de 2023 de los CDC de Estados Unidos, a partir del 7 de mayo del año en curso el estado de Texas tiene una tasa de vacunación completa del 63.9%; Nuevo México, del 69,7%; Arizona, del 62,8%; y California, del 69,1% (CDC 2023) Esas diferencias en la vacunación, asociadas con el padecimiento de enfermedades crónicas, son factores de riesgo tanto para la población local como para la transfronteriza, en dependencia de su movilidad laboral y social (Filosa, Botello-Mares y Goodman-Meza 2022).

Un quiebre importante fue el impacto de la variante Ómicron a principios de diciembre de 2021. Ello determinó que en el estado de California, con el 70,9 % de la población totalmente vacunada hacia el 17 de marzo de 2022 (Johns Hopkins University 2023), se registrara un aumento de casi el 90 % en el número de contagios, que llegó a 9.06 millones de per-

sonas, con 88 156 fallecimientos el 18 de marzo de 2022, en comparación con los cerca de 5 millones de contagios registrados el 2 diciembre de 2021 (Johns Hopkins University 2023).

El estado de Texas, con un 60,6 % de la población totalmente vacunada hacia el 17 de marzo de 2022, tenía 6,63 millones de personas contagiadas y 86 938 fallecidas el 18 de marzo de 2022, lo cual refleja un aumento del 10 % en comparación con el 2 de diciembre de 2021 (Johns Hopkins University 2023). Estos datos permiten concluir que el cierre parcial a los mexicanos con visa de Estados Unidos y el programa de vacunación no fueron la mejor política para reducir los contagios y los fallecimientos en el período del 21 de marzo de 2020 al 3 diciembre de 2021 (Filosa, Botello-Mares y Goodman-Meza 2022).

El Diálogo Económico de Alto Nivel (DEAN) y la gestión del COVID-19

El 9 de septiembre de 2021 se efectuó la primera reunión del Diálogo Económico de Alto Nivel (DEAN), luego de que durante la administración del expresidente Trump no se promoviera reunión alguna (Departamento de Estado de los Estados Unidos 2021). La vinculación del DEAN con la frontera norte y con una política de frontera segura derivó en la creación de la Frontera en el Siglo XXI, en el año 2010.

El inicio de la pandemia del COVID-19 desde marzo de 2020 pudo ser la coyuntura para reactivar el DEAN, como una opción para promover protocolos sanitarios transfronterizos y, con ello, agilizar los cruces fronterizos y la competitividad regional, local y transfronteriza. Es contradictorio que el CDC, una agencia del Departamento de Salud y Servicios Humanos, no forme parte del DEAN. Además, al hacer uso de las Órdenes dentro de las Secciones 362 y 365 de la Ley de Servicio de Salud Pública (USDHHS 2020; 2021), rechazó la colaboración transfronteriza en materia de salud, y con la excusa del Título 42 -por razones de salud pública- se deportaron a miles de migrantes irregulares, sin considerar su peligro de contagio (DHS 2022). La cifra de expulsiones llegó a cerca de un millón en los últimos siete meses de 2021. Se considera que esta es una política contradictoria, porque la agenda económica y el avance hacia una frontera segura dependerán de una colaboración sanitaria eficaz, que permita mantener la competitividad económica, tal como sucedió con la experiencia del “Plan” y con la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (Aspan), creada en 2005. El desafío del DEAN es si tendrá la capacidad institucional de promover tales objetivos en un contexto de pospandemia.

Entre las lecciones que deja el papel del DEAN en el contexto de la pandemia del COVID-19 durante el periodo de 2020 al 2022 se pueden mencionar las siguientes:

- La inexistencia de una vinculación del DEAN con el “Plan” en términos de una agenda integral de seguridad sanitaria regional e intersectorial, asociada a la salud, la agricultura, la seguridad y las relaciones exteriores, con la finalidad de proteger, controlar y proporcionar una respuesta trilateral e integral de salud pública y de fomento a la competitividad y el bienestar.

- Existen subvariantes activas de Ómicron, detectadas desde diciembre de 2021 en México. Con su aparición en 2021, los casos y las variantes del coronavirus aumentaron también en Estados Unidos. Destacan entre ellas: la XBB, la BQ.1 y la BW.1 en el transcurso del año 2022 (Ding et al. 2023).
- La variación XBB podría ser una de las que protagonizaron los rebrotes del COVID-19 en el ámbito internacional a fines de 2022, que superaron los casos de la subvariante de Ómicron BA.5, que originó la quinta ola de contagios en México entre junio y agosto de 2022.
- El virus se sigue replicando y mutando, por lo tanto, continuarán los contagios, debido a los altos factores de riesgo que caracterizan a la sociedad mexicana (hipertensión, obesidad, diabetes y tabaquismo). Además, cerca de un 22,5% de la población no recibió vacuna alguna (Johns Hopkins University 2023).
- El 5 de mayo de 2023, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el fin del COVID-19 como emergencia sanitaria internacional. Ello no significa que no sea una amenaza para la salud mundial. Los países deben promover vigilancia y respuesta al COVID-19 en los programas de salud regulares (Organización Panamericana de la Salud 2023).
- Entre las recomendaciones de la Organización Panamericana de la Salud (2023) se pueden mencionar: integrar la vacunación contra el COVID-19; aumentar la cobertura de la vacunación; integrar la vigilancia de los agentes patógenos respiratorios; y promover programas resilientes e inclusivos en lo referente a la comunicación de los riesgos y la participación de la comunidad.

Consideraciones finales

Se analizó la Iniciativa Conjunta México y Estados Unidos para Combatir la Pandemia de COVID-19 en comparación con el Plan de América del Norte contra la Influenza Animal y Pandémica y su aporte para gestionar una frontera segura en el marco de la pospandemia, a partir de un enfoque de gobernanza.

La principal política en el ámbito internacional fue el cierre de las fronteras durante la pandemia, como la principal alternativa para evitar contagios y fallecimientos, a partir de un criterio de seguridad nacional promovido por la administración del presidente Trump, en marzo de 2020, con base en las Órdenes dentro de las Secciones 362 y 365 de la Ley de Servicio de Salud Pública (USDHHS 2020 y 2021). Con ello, se dejaron de lado las prioridades de cooperación planteadas dentro del “Plan”, además de la gestión integral de los riesgos, que se pretende actualizar, para gestionar próximas pandemias.

Se marginó la política de fronteras seguras con base en una gobernanza eficaz de la cooperación transfronteriza en situación de pandemia, destinada a promover las cadenas de valor, que incluye una mayor seguridad sanitaria de los cruces fronterizos (autos, personas y mercancías) y mantiene la competitividad y el bienestar. El antecedente gubernamental a la

Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (ASPAN) era otro marco, al igual que el Plan, destinado a promover una mayor seguridad sanitaria, sin reducir la dinámica comercial y sociocultural fronteriza.

El argumento central plantea que la ausencia de una gobernanza eficaz en el contexto de la pandemia del COVID-19, junto al criterio de seguridad nacional coadyuvieron al cierre de la frontera estadounidense a los residentes mexicanos -desde marzo de 2020 a noviembre de 2021-, pero no disminuyeron los contagios ni los fallecimientos en la frontera México-Estados Unidos, a pesar de la política de vacunación binacional. Tal deficiencia podría ser determinante para futuras pandemias o efectos epidemiológicos derivados de la pandemia del COVID-19, tal como se ha observado con la variación del Ómicron y sus impactos desde fines de 2021 y en el transcurso de 2022.

Una mejor estrategia de la pandemia implicaba promover una política integral de vacunación y protocolos epidemiológicos que permitieran o abrir la frontera con Estados Unidos, y así evitar su cierre por un lapso de 18 meses únicamente a los residentes fronterizos mexicanos con visa estadounidense.

La variante de COVID BA.1 y BA.2, conocida como Ómicron, se mantiene y, por tanto, permanece la vulnerabilidad, sobre todo de las personas con antecedentes crónicos. La diversidad de las variantes de Ómicron ha aumentado desde finales del año 2022, debido a las mutaciones que esquivan la inmunidad generada por el COVID. Esta complejidad hace difícil predecir las próximas infecciones; el hecho de tener hasta una docena de variantes nuevas, condiciona una propagación más diversa. A ello se adiciona el hecho de que cerca de un 20% de la población fronteriza de México y Estados Unidos no se vacunó completamente contra el virus del COVID-19, por tanto, existe potencial para casos de contagios, los que se pueden agravar debido a factores de riesgo (hipertensión, diabetes, obesidad y tabaquismo) de dichas poblaciones.

Se ha limitado una política de frontera segura –protocolos sanitarios que no limiten la agilidad de los cruces fronterizos (autos, personas y comercio)- por la ausencia de una gobernanza, restringida por la Iniciativa Conjunta de México y Estados Unidos para combatir la pandemia de COVID-19 por un criterio de seguridad nacional. No obstante, se mantuvo la movilidad de las diferentes poblaciones transfronterizas (turistas estadounidenses o de origen mexicano, transmigrantes laborales, solicitantes de asilo, migrantes irregulares deportados), las cuales siguieron cruzando hacia México o de retorno a Estados Unidos sin un protocolo epidemiológico. Por esta movilidad transfronteriza y por la ausencia de una política de cooperación transfronteriza epidemiológica y sanitaria eficaz, el cierre de la frontera estadounidense no logró disminuir el número de contagios y fallecimientos durante los 18 meses en que estuvo cerrada para los mexicanos con visa de Estados Unidos. La frontera del futuro implica una eficaz integración de una agenda de salud con las distintas movilidades sociales transfronterizas tanto mexicanas como estadounidenses, en virtud de una frontera segura.

Bibliografía

- Agranoff, Robert. 2022. "Globalization and Subnational Governments". En *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, editado por Ali Farazmand. 5129-6086. Springer: Cham. doi.org/10.1007/978-3-030-66252-3_1173
- Agranoff, Robert. 2018. *Local Governments in Multilevel Governance: The Administrative Dimension*. Estados Unidos: Lexington Books.
- Avery, Donald Howard. 2010. "The North American Plan for Avian and Pandemic Influenza: A Case Study of Regional Health Security in the 21st Century". *Global Health Governance* 3 (2): 1-25. <https://bit.ly/41JvIVc>
- CDC (Centers for Disease Control and Prevention). 2023. "End of the Federal COVID-19 Public Health Emergency", <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-nCoV/index.html>
- CSSE (Center for Systems Science and Engineering). 2020. "COVID-19 Dashboard", <https://bit.ly/3OltCYF>
- Departamento de Estado de los Estados Unidos. 2021. "Diálogo Económico de Alto Nivel entre EE. UU. y México", <https://bit.ly/3MzKxKt>
- Department of Homeland Security. 2022. "DHS Preparations for a Potential Increase in Migration", <https://www-dhs-gov.translate.google/news/2022/03/30/fact-sheet-dhs-preparations-potential-increase-migration?>
- Ding, Yuan, Teng Fan, Xin Xu, Gan Zhao, Xin Zhang, Huiyun Zhao, Limei Wang, Bin Wang y Xiao-Ming Gao. 2023. "A COVID-19 DNA Vaccine Candidate Elicits Broadly Neutralizing Antibodies against Multiple SARS-CoV-2 Variants including the Currently Circulating Omicron BA.5, BF.7, BQ.1 and XBB". *Vaccines, Basel* 11(4): 778. doi.org/10.3390/vaccines11040778
- Falcao Martins, Humberto, y Caio Marini. 2010. *Una Guía de Gobernanza para Resultados en la Administración Pública*. Brasil: Instituto Publix.
- Filosa, John.N., Adrián Botello-Mares y David Goodman-Meza. 2022. "COVID-19 needs no passport: the interrelationship of the COVID-19 pandemic along the U.S.-Mexico border". *BMC Public Health* (22): 1081. doi.org/10.1186/s12889-022-13513-1
- Glass, Lindsay T., Christopher M. Schlachta, Jeff D. Hawel, Ahmad I. Elnahas y Nawar A Alkhamesi. 2022. "Cross-border healthcare: A review and applicability to North America during COVID-19". *Health Policy Open* 3: 100064. doi.org/10.1016/j.hpopen.2021.100064
- Greer, Scott L., Matthias Wismar y Josep Figueras (editors). 2016. *Strengthening Health System Governance. Better policies, stronger performance*. Londres: Open University Press/McGraw-Hill Education.
- Johns Hopkins University. 2023. "Johns Hopkins Coronavirus Resource Center", <https://coronavirus.jhu.edu/region/mexico>
- Martínez, María E. 2016. "The Mexican Experience of the NAPAPI Revision Process". *Con- texto Internacional* 38: 203-239.

- Mallapaty, Smriti. 2020. "What the data say about border closures and COVID spread". *Nature* 589. <https://www.nature.com/articles/d41586-020-03605-6>
- Moore, Mark. 2011. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- NAPAPI (North American Plan For Animal and Pandemic Influenza). 2012. "North American Plan For Animal and Pandemic Influenza", <https://www.phe.gov/Preparedness/international/Documents/napapi.pdf>
- Organización Panamericana de la Salud. 2023. "Se acaba la emergencia por la pandemia, pero la COVID-19 continúa", <https://bit.ly/42ZxbYh>
- Rodríguez, José Iván. 2020. "Mexican Consumption and the Economic Impact of the Coronavirus on Texas Border Counties". Rice University's Baker Institute for Public Policy. doi.org/10.25613/SFBN-R492
- Rudman, Andrew, y Duncan Wood. 2020. "Pandemics and Beyond: The Potential for U.S.-Mexico Cooperation in Public Health". Wilson Center, Mexico Institute. <https://bit.ly/459p4dU>
- SRE (Secretaría de Relaciones Exteriores). 2020. "Iniciativa Conjunta de México y Estados Unidos para Combatir la Pandemia", <https://bit.ly/3IDW7x5>
- USDHHS (U.S. Department of Health and Human Services). 2020. "Order Suspending Introduction of Certain Persons from Countries where a Communicable Disease exists", <https://bit.ly/3OaHpkB>
- USDHHS (U.S. Department of Health and Human Services). 2021. "Order Suspending Introduction of Certain Persons from Countries where a Communicable Disease exists", <https://stacks.cdc.gov/view/cdc/108110>

Normas de publicación

Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

1. Información general

URVIO, *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, se edita desde 2007 y es una publicación electrónica cuatrimestral (desde 2020) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador, y de la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (Relasedor). Es una publicación arbitrada que utiliza el sistema de revisión externo doble ciego, conforme a las normas de publicación del estilo Chicago, versión Chicago Deusto.

URVIO está indexada en Emerging Sources Citation Index (ESCI), ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences), SciELO Ecuador, Redalyc (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal), EBSCO, REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico), DIALNET y en otras bases de datos internacionales, catálogos y repositorios del mundo.

La revista se edita en español (e-ISSN: 1390-4299; ISSN: 1390-3691), además de interfaz, títulos, resúmenes y palabras clave en inglés y portugués. Cada trabajo se identifica con un DOI (Digital Object Identifier System).

1.1 Misión

URVIO constituye un espacio de difusión del conocimiento científico en el área de las ciencias sociales y políticas. Sus principios son los pluralismos, el rigor científico, el respeto a la ética, con vistas a transmitir el pensamiento académico internacional.

1.2 Idioma

URVIO publica sus artículos en español e inglés. Si recibe un artículo escrito en español, el autor, en dependencia de su disponibilidad financiera e interés, puede traducirlo al inglés por sus medios. Si recibe un artículo escrito en inglés, se realiza su evaluación y proceso editorial en ese idioma, pero si el manuscrito es aprobado para publicación, el autor, en dependencia de su disponibilidad financiera e interés, puede remitir la misma versión en español, para que la revista publique el artículo en ambos idiomas. En la revista solo se admiten traducciones profesionales.

1.3 Frecuencia de publicación

A partir de 2020, URVIO es una revista cuatrimestral, con el objetivo de aumentar el impacto, la visibilidad y la actualidad. Por esas razones, publica sus tres números al año en los meses de

enero, mayo y septiembre. La periodicidad corresponde a los meses enero-abril, mayo-agosto y septiembre-diciembre.

2. Enfoque y alcance

2.1 Temática

Artículos científicos sobre seguridad pública, seguridad privada, seguridad internacional, ciberseguridad, defensa, crimen organizado, criminología, geopolítica, inteligencia estratégica, estudios estratégicos, riesgos y prevención de desastres naturales...

2.2 Aportaciones

URVIO solo edita resultados de investigación sobre la seguridad y su interdisciplinariedad, escritos en español o inglés. Los trabajos deben ser originales, no haber sido publicados en ningún medio ni estar en proceso de publicación en otra revista. En los autores recae la responsabilidad de esta norma y su cumplimiento. En caso de que un autor haya publicado un artículo en URVIO tendrá que esperar dos años para volver a presentar otro trabajo.

La revista tiene tres secciones:

- Tema Central: 5.000/8.000 palabras de texto, incluyendo título, resúmenes, descriptores, tablas y referencias (en versión inglesa, máximo 7.000).
- Misceláneo: 5.000/8.000 palabras de texto, incluyendo título, resúmenes, descriptores, tablas y referencias.
- Estudios Globales: 5.000/8.000 palabras de texto, incluyendo título, resúmenes, descriptores, tablas y referencias.

URVIO, desde 2020, publica tres veces al año (21 artículos por año) y cuenta por número con cuatro trabajos en Tema Central (sección monográfica planificada, con llamada pública de envío de artículos a través de convocatorias, que coordinan especialistas en la temática; dos trabajos en Misceláneo (aportaciones variadas dentro de la temática general de la publicación, con un perfil latinoamericano); y un trabajo en Estudios Globales (aportaciones variadas dentro de la temática general de la publicación, generalmente con un perfil mundial). El Consejo Editorial asigna los manuscritos a la sección más pertinente. La revista inicia el proceso editorial de cada número seis meses antes de su publicación.

3. Proceso editorial

Las normativas para autores están disponibles en el sitio web de la revista. Incluyen las normas completas de publicación, la estructura requerida de los manuscritos y la carta de presentación, que debe contener nombre completo, nacionalidad, dirección de correo electrónico, títulos académicos, afiliación institucional actual, líneas de investigación y publicaciones recientes en libros y/o revistas. La revista acusa recepción automática de los trabajos enviados por los autores e informa por correo electrónico y en la plataforma del proceso de estimación/desestimación para siguiente fase de revisión doble ciego (período máximo de 30 días después de finalizar la convocatoria).

En caso de que el manuscrito presente deficiencias formales o no se incluya en el interés temático de URVIO, el Consejo Editorial desestimará formal o temáticamente el trabajo sin opción de vuelta. No se mantendrá correspondencia posterior con autores de artículos desestimados.

Los manuscritos serán arbitrados de forma anónima por académicos con experiencia en la disciplina. Cada artículo será arbitrado mínimo por dos especialistas en la temática. En caso de que un artículo tenga una evaluación positiva (sí/publicable con modificaciones) y otra negativa (re-evaluable con modificaciones/no), se recurrirá a un tercer evaluador para que ofrezca un desempate. Incluso, ante situaciones puntuales, se puede recurrir a un cuarto y hasta a un quinto revisor. Aunque la revista respeta el contenido del manuscrito original, cuando sean requeridas, puede solicitar modificaciones moderadas o profundas, en cuanto a su extensión, estructura o estilo.

El plazo de revisión doble ciego, superada la etapa previa de recepción por parte del Consejo Editorial, es de tres meses (12 semanas) como máximo. El tiempo promedio es de mes y medio (6 semanas). Una vez recibido el dictamen de los revisores, los autores recibirán los informes de arbitraje de forma anónima. Los trabajos que sean propuestos para publicación, que requieran modificaciones (tanto menores como mayores), se devolverán en un plazo de 15 días como máximo.

Los autores de artículos aceptados, antes de la fase de diseño y maquetación, recibirán la última versión del documento en formato Word, ya con la corrección de estilo que ofrece URVIO, para su chequeo y corrección por correo electrónico. Únicamente se aceptarán correcciones mínimas sobre el contenido del manuscrito original ya evaluado. En esta etapa, el plazo máximo de entrega por parte del autor será de tres días naturales.

Una vez recibido el manuscrito en español, los autores tienen la oportunidad de presentar el artículo en lengua inglesa (según la posibilidad e interés de cada autor). Publicar el manuscrito en ambos idiomas garantizan mayor impacto y difusión internacional. El texto traducido de manera obligatoria tiene que tener calidad profesional.

En general, una vez vistas las revisiones científicas externas, los criterios que justifican la decisión sobre la publicación o no de los trabajos por parte del Consejo Editorial se basan en los siguientes puntos:

- a) Conocimiento actual y estratégico.
- b) Originalidad.
- c) Fiabilidad y validez científica: calidad metodológica contrastada.

- d) Organización y presentación formal.
- e) Grado de internacionalización de la propuesta y del equipo.
- f) Buena redacción.

4. Presentación y estructura de originales

Los manuscritos deben ser enviados exclusivamente por la plataforma OJS de la revista. Los autores tienen que crearse una cuenta, con sus créditos, en la plataforma OJS, aunque uno solo será el responsable de correspondencia. Ningún autor podrá tener en revisión dos manuscritos de forma simultánea.

Los trabajos se presentarán en tipo de letra *times new roman* 12, interlineado 1,5 y justificado. Las notas al pie van con un tamaño de letra 10. Si el trabajo contiene una cita textual de más de 40 palabras, se quitan las comillas, se coloca tamaño de letras 11, interlineado sencillo y sangría a la derecha. Los trabajos se presentan en formato Word para PC. El archivo debe ser anónimo en Propiedades de archivo del documento Word, de forma que no aparezca la identificación de los autores.

4.1 Estructura

Deben subirse a la página OJS de la revista, de manera simultánea, dos archivos: 1) Carta de presentación; y el 2) Manuscrito, conforme a las normas detalladas.

A. Carta de presentación

Nombre completo, nacionalidad, dirección de correo electrónico, número de Orcid, títulos académicos, afiliación institucional actual, líneas de investigación y publicaciones recientes en libros y/o revistas.

B. Manuscrito

- Introducción (propósitos del estudio, revisión de literatura previa que funcione como estado del arte, objetivos/hipótesis y descripción de la estructura que tendrá el manuscrito).
- Metodología y soporte teórico
- Discusión y resultados
- Conclusiones
- Bibliografía

Otras orientaciones:

Título: no podrán ser mayores a 15 palabras, y deberán estar traducidos al inglés y al portugués.

Resumen: en español, traducidos al inglés y al portugués, no mayor a 200 palabras, con la siguiente estructura: 1ra y 2da oración (Introducción/objetivo), 3ra oración (Metodología/teoría) y 4ta oración (Conclusiones del manuscrito).

Palabras clave: de cinco a siete, separadas por punto y coma (;) y en orden alfabético. Recomendamos que los autores se apoyen en el Tesoro de la Unesco.

Notas al pie: solo las imprescindibles.

Recursos de apoyo (tablas, gráficos, figuras, imágenes, mapas): no más seis en todo el manuscrito. Tienen que estar presentados en el texto.

Bibliografía: No debe incluirse referencias no citadas en el artículo. Su número ha de ser suficiente y necesario para contextualizar el marco teórico, la metodología usada y los resultados de investigación en un espacio de investigación internacional. Las citas deberán extraerse de los documentos originales, preferentemente, revistas y libros.

Siglas: la primera vez que aparezcan deberá escribirse su significado completo y su sigla entre paréntesis, luego solamente, la sigla.

4.2 Normas para las referencias

Estructura Básica de una cita en el cuerpo del texto

En el sistema autor-año de Chicago Deusto, la referencia en el texto normalmente aparece entre paréntesis y contiene solo los dos primeros elementos que se hacen constar en la lista de referencias: el autor y el año de publicación, sin puntuación entre ellos. Además, se debe añadir el número de la página u otro elemento de localización, después de una coma. En ningún caso utilizar op. cit., ibid., ibídem.

Ejemplo:

(Cox 2010)

(Cox 2010, 91)

Orden cronológico para los nombres repetidos en una lista de referencias

Las entradas se disponen cronológicamente por año de publicación en orden ascendente, no alfabéticas por título. Los trabajos sin fechar (marcados como s. f.) o en prensa van después de los trabajos fechados.

Ejemplo:

Segura Munguía, Santiago. 2005. Los jardines en la Antigüedad. Bilbao: Universidad de Deusto.

Segura Munguía, Santiago. 2007. Diccionario por raíces del latín y de las voces derivadas. Bilbao: Universidad de Deusto.

Segura Munguía, Santiago. sf. Nuevo diccionario etimológico latín –español y de las voces derivadas. Bilbao: Universidad de Deusto.

Entradas de la lista de referencias con el mismo autor o autores y el mismo año

Las obras de un mismo autor y del mismo año se deben diferenciar con la edición de a, b, c, etc. y se ordenan alfabéticamente por el título. Las citas en el texto consignan el autor y el año con la letra.

Ejemplo:

Chaume Varela, Frederic. 2004a. Cine y traducción. Cátedra: Madrid

Chaume Varela, Frederic. 2004b. “Modelos de Investigación en traducción audiovisual”. Íkala, Revista de lenguaje y Cultura 9 (15): 351-365.

(Chaume Varela 2004b, 356)

(Chaume Varela 2004a, 45-46)

Libro de un autor o editor único

Ejemplo:

Duch, Lluís. 1998. Mito, interpretación y cultura. Barcelona: Harder

(Duch 1998, 99-100)

Libro de dos o tres autores

En el caso de libros con dos autores, en la lista de referencias solo se invierte el primer nombre.

Ejemplo:

León, Orfelio, e Ignacio Montero. 1993. Diseño de investigaciones: Introducción a la lógica de la investigación en psicología y educación. Madrid: Mc Graw- Hill/ Interamericana de España.

(León y Montero 1993, 25)

Libro con tres autores

Ejemplo:

Borrego Nieto, Julio, José J. Gómez Ascencio, y Emilio Prieto de los Mozos. 1986. El subjuntivo. Valores y usos. Madrid: SGEL.

(Borrego Nieto, Gómez Ascencio y Prieto de los Mozos 1986)

Más de cuatro autores

Si el libro tiene cuatro o más autores, se incluye a todos ellos en la entrada de referencias (bibliografía). El orden y la puntuación son los mismos que en el caso de los libros con dos o tres autores. En el texto, sin embargo, se da el apellido del autor que aparece en primer lugar, seguido de et al.

Ejemplo:

(Lago et al. 2008, 118-19)

Capítulo de un libro

Ejemplo:

Gómez Mendoza, Josefina. 2009. “Ecología urbana y paisaje en la ciudad”. En *La ciudad del futuro*, editado por Antonio Bonet Correa, 177-217. Madrid: Instituto de España.

Artículos de revista científica

Los elementos que deben constar en la entrada son los siguientes: Nombre complete del autor o autores, año de publicación, título y subtítulo del artículo, nombre de la publicación periódica, información sobre volumen, número, fecha; indicación de la página cuando es necesario, incluir el URL o el DOI cuando estén disponibles.

Ejemplo:

Bernárdez, Enrique. 2000. “Estrategias constructivistas de la descripción oral”. *Revista Española de Lingüística* 30 (2): 331-356.

Artículo en periódicos y magazines en la lista de referencias

Ejemplo:

Lafuente, Javier. 2015. “Venezuela da la espalda al chavismo”. *El País*, 7 de diciembre. http://internacional.elpais.com/internacional/2015712/077america/1449454340_373673.html

Artículo sin firma tomado de periódicos o magazine en internet

Ejemplo:

Mundo Diner. 2014. “Japón, una nación que combina la modernidad con tradiciones y costumbres ancestrales”. 29 de diciembre. <http://www.revista-mundodiners.com/?p=4509>

Documentos electrónicos en página web

Ejemplo:

Senescyt. 2011. “Becas docentes universitarios”, <http://programasbecas.educacionsuperior.gob.ec/becas-para-docentes-universitarios/>

Ponencia presentada en un seminario, conferencias y otros

Ejemplo:

Castro Gómez, Santiago. 2013. “El Dasein como Design: sobre el concepto de antropotécnica en Peter Sloterdijk”. Ponencia presentada en el Coloquio Poder, vida y subjetivación, Universidad Nacional, Bogotá, 14 de abril.

Tesis, tesinas

Ejemplo:

Black, John. 1999. “The making of an Indigenous Movement”. Tesis de maestría, Universidad de Nuevo México.

Normas jurídicas

Las normas jurídicas se citan indicando los siguientes elementos: tipo de norma, número y fecha empezando por el año, separado del número por una barra, seguidos, sin espacio intermedios, del día y el mes entre comas, nombre completo de la norma tal y como figura en la publicación original; lugar y fecha de publicación.

Al citar las más habituales para cada área se puede incluir, ya en la primera mención, sea en el cuerpo del texto o en la nota, la abreviatura por la que se la mencionará en las siguientes citas.

Ejemplos:

Ley Orgánica 8/ 1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE núm.236 de 1 de octubre de 1980), a partir de ahora LOFCA.

Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (BOJA núm. 248 de 19 de diciembre de 2007).

Entrevistas inéditas y comunicaciones personales

Ejemplo:

Nombre real o ficticio (cualquier elemento identificativo relevante al contexto de la entrevista: ejemplo cargo/ocupación/residencia), día, mes y año. No tiene que estar la entrevista en bibliografía. Con su entrada en el texto es suficiente.

(Manuela Ambas, Barrio Miraflores, Perú, 2 septiembre 2010).

(Manuela Ambas, 2 septiembre 2010)

5. Promoción y difusión del artículo

Los autores se comprometen a participar en la máxima difusión de su artículo una vez publicado, así como de toda la revista, a través de su lista de contactos, vía correo electrónico o redes sociales genéricas y académicas. En la promoción de los textos se utilizará el enlace de la página de URVIO (<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/index>), y el respectivo DOI, para de esta manera aumentar la difusión del artículo en la comunidad científica.

6. Política de acceso abierto, tasas y archivos

URVIO es una revista científica de acceso abierto, gratuita para autores y lectores. No cobra tarifa alguna por el envío o el procesamiento de contribuciones académicas a autores interesados en publicar en esta revista.

6.1 Archivos

Esta revista utiliza el sistema LOCKSS para crear un sistema de almacenamiento distribuido entre las bibliotecas participantes y permite la creación de archivos permanentes en la revista con fines de conservación y restauración.

6.2 Derechos de autor

Urvio opera bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-Sin Obra Derivada 3.0 Unported (CC BY-ND 3.0). Los autores/as que publiquen en Urvio aceptan estos términos:

- Usted es libre de compartir – copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato para cualquier finalidad, incluso comercial. Por tanto, autores conservan los derechos de autor y ceden a la revista el derecho de la primera publicación (CC BY-ND 3.0), que permite a terceros la redistribución, comercial o no comercial, de lo publicado siempre y cuando el artículo circule sin cambios.

Existen las siguientes condiciones para los autores:

- Reconocimiento – Debe reconocer la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.
- Sin Obra Derivada – Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

Para más detalles, visitar la página de Creative Commons (CC).

6.3 Declaración de privacidad

Los nombres y las direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines establecidos en ella y no se proporcionarán a terceros o para su uso con otros fines.

7. Política frente al plagio académico

URVIO utiliza el programa informático Turnitin, como sistema antiplagio. El proceso de análisis se desarrolla a nivel cuantitativo y cualitativo. El porcentaje de similitud para nuestra revista será el siguiente:

- 1 a 7% Coincidencias menores. El trabajo pasa a evaluación.
- 7 a 15% Se sugiere verificación cualitativa. El artículo es devuelto al autor para cambios.
- 16% a 25% Se analiza el reporte por miembros del Consejo Científico Internacional. En caso de errores tipográficos, se devuelve al autor para que realice los cambios.
- 26% o + Se rechaza el artículo.

8. Código de ética

URVIO, como miembro de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), se compromete a promover una conducta ética como publicación científica (<https://www.flacso.edu.ec/portal/pnTemp/PageMaster/lu0e5rhzxgogyy044rl8ku4x711brc.pdf>), y además, toma como referencia también los principios publicados por el *Committee on Publication Ethics* (COPE) en el *Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors* (<https://publicationethics.org/resources/code-conduct>).



FLACSO
ECUADOR