

 **Ibero-América Studies**

**VOL.8**

**SEPTIEMBRE 2024, BARCELONA**



Editorial Comte Barcelona

# Ibero-América Studies

La revista *Ibero-América Studies (IAS)* se configura como una publicación semestral, arbitrada y de acceso abierto. Es organizada por la Asociación China España Intercultural, apoyada por el Centro de estudios de países de Alianza del Pacífico de la Universidad de Economía y Comercio Internacional (China) y publicada por la Editorial Comte Barcelona. La revista ha sido incluida en el índice *Latindex* desde 2022.

Se dirige a lectores académicos y al público en general, interesados en temas vinculados a diversos aspectos de la península ibérica y de América Latina y el Caribe: lengua, traducción, cultura, economía, política, sociedad, etc. Se plantea como un foro académico abierto y plural que permita a los investigadores de diferentes procedencias y disciplinas establecer un fructífero intercambio de los avances científicos más recientes en este ámbito de estudio.

Podrán publicar en esta revista artículos redactados en inglés y español, que deben ser originales, inéditos y de relevancia.

## EDITOR EJECUTIVO

Carlos Alberto Sánchez    Zigang Wang  
Cunhai Guo

## EDITOR

Moraima Zacnite Ordoñez Huerta    Qinfeng Zhang  
Ana Sánchez López

## CONSEJO ACADEMICO

Dra. Amelia Sáiz López  
*Universidad Autónoma de Barcelona, España*  
Dr. Cunhai Guo  
*Academia China de Ciencias Sociales, China*  
Dr. Joaquín Beltrán Antolín  
*Universidad Autónoma de Barcelona, España*  
Dra. Mercedes Victoria Andrés  
*Universidad de Economía y Comercio Internacional, China*  
Dra. Velia Govaere Vicarioli  
*Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica*  
Dr. Yi Wang  
*Universidad de Economía y Comercio Internacional, China*

Dr. Eduardo Higuera Martínez  
*Universidad de Ciencia y Tecnología del Suroeste, China*  
Dra. Jinwei Wang  
*Universidad de Estudios Extranjeros de Beijing, China*  
Dra. Luciana Denardi  
*Universidad Nacional de San Martín, Argentina*  
Dr. Pablo Ariel Vommaro  
*Universidad de Buenos Aires, Argentina*  
Dr. Yang Song  
*Universidad de Pekín, China*  
Dra. Yushu Yuan  
*Universidad de Asuntos Exteriores de China, China*

## IBERO-AMERICA STUDIES

2024, 2, Vol.8

ISSN: 2696-2527

Web: <http://iberiamerica.org> | Email: [iberiamerica@gmail.com](mailto:iberiamerica@gmail.com)

Tel: +34 688 002 731 | C/Rodrigo Caro 73, 08914 Barcelona

## © EDITORIAL COMTE BARCELONA

Deposit legal: B809-2020

Diseñado por Qinfeng Zhang

Barcelona, septiembre, 2024





## Editorial

Ana Sánchez López<sup>1</sup>, Carlos Alberto Sánchez<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Editora académica  
Editorial de Ibero-América Studies, Barcelona, España  
Email: [iberiamerica@gmail.com](mailto:iberiamerica@gmail.com)

<sup>2</sup>Editor en jefe, director general  
Editorial de Ibero-América Studies, Barcelona, España  
Email: [Carlossanchezias@gmail.com](mailto:Carlossanchezias@gmail.com)

El año 2024 marca el décimo aniversario del Foro China-CELAC, un hito significativo en el desarrollo de las relaciones entre China y América Latina, así como un nuevo punto de partida para la cooperación entre ambas regiones. Durante la última década, el Foro China-CELAC ha sido una plataforma crucial para la cooperación integral, impulsando el crecimiento y el fortalecimiento de las relaciones entre China y América Latina, y contribuyendo activamente a su estabilidad y desarrollo. En este contexto, las relaciones entre China y América Latina han profundizado y se han consolidado continuamente. La revisión y perspectiva del desarrollo de estas relaciones es de gran valor, y esta es la razón principal para la publicación de este número especial. En esta edición, hemos contado con la participación activa y la colaboración de académicos tanto de China como de América Latina.

Nos complace ver que el *Ibero-América Studies* sigue creciendo como una plataforma importante para el intercambio académico entre China y América Latina, lo cual no sería posible sin los esfuerzos conjuntos del equipo editorial y todos los autores. Para esta publicación, queremos expresar nuestro especial agradecimiento al Profesor Guo Cunhai del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Academia China de Ciencias Sociales y CECLA por su importante contribución en la planificación, coordinación y organización de este número.

En el presente volumen de *Ibero-América Studies*, continuamos con nuestra perspectiva integral, estableciendo cuatro secciones temáticas.

La primera parte de esta edición se centra en el Foro China-CELAC. En esta sección, Lourdes Regueiro, Gabriel Merino, Wagner Iglecias y Pablo Vommaro analizan, con argumentos detallados, cómo el Foro China-CELAC (FCC) ha fortalecido las relaciones entre China y América Latina y el Caribe (ALC) en los últimos diez años, promoviendo la cooperación en áreas como la política, la seguridad, el comercio, la ciencia, la tecnología y la cultura. A pesar de la presión de Estados Unidos, el FCC ha mantenido su relevancia, impulsando un notable crecimiento en el comercio y la inversión, y consolidando la posición de China como un socio clave. Además, los autores señalan desafíos como la diversificación de exportaciones y la reducción de asimetrías. Este trabajo ofrece una valiosa revisión y perspectiva en el décimo aniversario del Foro China-CELAC.

La segunda parte se enfoca en la inversión y el comercio entre China y América Latina. Velia Govaere Vicarioli y su colega Fausto Amador Arrieta presentan una referencia muy útil basado en datos detallados sobre las relaciones multidimensionales entre China y la región de Centroamérica y el Caribe, especialmente con los países centroamericanos que tienen relaciones diplomáticas con China (Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador y Honduras), así como la República Dominicana y Trinidad y Tobago. Los autores analizan la cooperación bajo la iniciativa de la Franja y la Ruta, destacando las necesidades de estos países y cómo China apoya el fortalecimiento de la conectividad regional. El estudio abarca proyectos en sectores como la energía y el transporte, evaluando casos de éxito, desafíos y posibles mejoras futuras.

La tercera parte se centra en la revisión y perspectiva de las relaciones diplomáticas entre China y América Latina. Meijie Jiang, de la Universidad de Sun Yat-sen, explora la evolución de las relaciones trilaterales entre Estados Unidos, China y América Latina desde la década de 1950. Utilizando la teoría del rol estatal, examina cómo estos países han cambiado sus roles en respuesta a las transformaciones geopolíticas, económicas e ideológicas. El estudio analiza cronológicamente los cambios en las políticas y las consideraciones estratégicas en diferentes etapas, revelando la complejidad de las relaciones trilaterales. Se destaca la interacción entre la autopercepción de los roles nacionales y las expectativas externas, proporcionando perspectivas sobre la política global, la estabilidad regional y el desarrollo económico. Por otro lado, Xinyu Zhang, también de la Universidad de Sun Yat-sen, aborda la diplomacia interpartidaria

del Partido Comunista Chino (PCCh) en América Latina desde una perspectiva partidista. A través del análisis de los datos de intercambio entre el PCCh y los países latinoamericanos desde 2013, Zhang descubre que la construcción de redes del PCCh en la región es diversa y abierta. A pesar de los desafíos como la inestabilidad política, las diferencias ideológicas, la fragmentación regional y la intervención externa, la diplomacia interpartidaria del PCCh tiene grandes oportunidades de desarrollo. El estudio subraya la importancia de la interacción cotidiana y el intercambio de conocimientos, señalando que la diplomacia interpartidaria ofrece una perspectiva crucial para comprender las relaciones entre China y América Latina y la cooperación entre los países del Tercer Mundo; Finalmente, Xiaoxu Zhang, de la Universidad de la Academia China de Ciencias Sociales, se enfoca en el pensamiento diplomático de Xi Jinping, que tiene una significativa influencia en las relaciones diplomáticas entre China y América Latina. A través de un análisis detallado, Zhang encuentra que las propuestas, iniciativas y medidas del pensamiento de Xi Jinping están alineadas con los deseos y beneficios de desarrollo de la región latinoamericana, lo que garantiza una cooperación a largo plazo entre China y América Latina.

La cuarta parte se centra en los recursos, la energía y el desarrollo social. En esta sección, el Dr. Sun Ling analiza la importancia del litio en la transición energética global, destacando el papel de América Latina en este proceso. Evalúa la viabilidad de la propuesta de los países latinoamericanos de crear una “OPEP del litio” para influir en los precios y aumentar las ganancias, y analiza factores como la demanda, la oferta, la producción, la estructura del mercado y las sinergias. Sus conclusiones y reflexiones ofrecen perspectivas valiosas desde el punto de vista de un académico externo; Yang Lei, Yuchen Gao y Joaquín Estrader examinan el desarrollo social en América Latina desde la perspectiva del consumo de electricidad. Utilizando datos de 2000 a 2021 y métodos como el índice de Theil y el índice de descomposición logarítmica media (LMDI), investigan las características y factores que influyen en la desigualdad del consumo de energía per cápita. Los resultados muestran que el crecimiento del consumo de electricidad varía entre los países latinoamericanos, con la desigualdad principalmente impulsada por las diferencias en el PIB, aunque su impacto ha disminuido en los últimos cinco años. La intensidad del consumo de electricidad y las emisiones de gases de efecto invernadero son factores clave, mientras que el impacto del consumo de diferentes fuentes de energía en la desigualdad es menor. Según el nivel de ingresos, la desigualdad per cápita primero disminuye y luego aumenta. Dong Qingqing investiga por qué dos “Movimientos de los Sin” —el movimiento piquetero en Argentina y el movimiento de los sin tierra en Brasil— han seguido trayectorias diferentes en su proceso de desmovilización. Utilizando un marco dinámico de “transformación-estructura-discurso”, estudia las diferentes relaciones entre el estado y la sociedad en estos movimientos. Los mecanismos explicativos que propone son de gran interés.

Estamos convencidos de que este volumen de *Ibero-América Studies*, como siempre, proporciona un contenido variado y enriquecedor, y confiamos en que nuestros lectores lo encontrarán interesante. Agradecemos profundamente la atención y el seguimiento que los académicos de todo el mundo brindan a nuestra revista.

*Carlos Alberto S. Ana Sánchez López*

Barcelona, 25 de septiembre de 2024

Editorial de *Ibero-América Studies*

## CONTENIDOS

No.2 de 2024, vol.8 septiembre de 2024

---

### 10 AÑOS DEL FORO CHINA-CELAC

01-14 **10 años del Foro China-CELAC: Balance y desafíos para el desarrollo desde el Sur en un mundo multipolar**

*10 years of the China-CELAC Forum: Taking stock and challenges for development from the South in a multipolar world*

Lourdes Regueiro, Gabriel Merino, Wagner Iglecias, Pablo Vommaro

### INVERSIÓN Y EL COMERCIO ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA

15-28 **Oportunidades y desafíos del comercio, la inversión y la cooperación entre China y Centroamérica y dos países estratégicos del Caribe**

*Opportunities and challenges for trade, investment and cooperation between China and Central America and two strategic Caribbean countries*

Velia Govaere Vicarioli, Fausto Amador Arrieta

### RELACIONES DIPLOMÁTICAS ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA

29-42 **Dynamic Adjustment: The Transformation of Trilateral Relations between China, the United States and Latin America (1949-2023)**

*Ajuste Dinámico: la Transformación de las Relaciones Trilaterales entre China, Estados Unidos y América Latina (1949-2023)*

Meijie Jiang

43-53 **Multitasking and Network-building: China's Party Diplomacy in Latin America**

*Multitarea y construcción de redes: La diplomacia partidista de China en América Latina*

Xinyu Zhang

54-64 **¿Cómo entender la política de China hacia América Latina en la nueva era?**

*How to understand China's policy towards Latin America in the new era?*

Xiaoxu Zhang

### LOS RECURSOS, LA ENERGÍA Y EL DESARROLLO SOCIAL

65-75 **Can Lithium OPEC be Realized? Feasibility Analysis of South America's Lithium Cartel**

*¿Se puede hacer realidad la OPEP del litio? Análisis de viabilidad del cártel del litio en Sudamérica*

Ling Sun

**76-88 Análisis sobre la Desigualdad en el Consumo Per Cápita de Electricidad en América Latina: Una Perspectiva de Descomposición**

*An exploration of decreasing inequality of per capita electricity consumption in Latin America: a decomposition perspective*

Yang Lei, Yuchen Gao, Joaquín Estrader

**89-100 Comparación del Proceso de Desmovilización de los “Movimientos de los Sin” de América Latina: Tomando el Movimiento Piquetero y el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra como Ejemplos**

*Comparison of the Demobilization Process of the “Movements of the Without” in Latin America: Taking the Piquetero Movement and the Landless Rural Workers Movement as Examples*

Dong Qingqing

**NOTICIAS Y DECLARACIONES**

**101 Call for papers**

*Call for papers*

Editorial

Artículo [ES]

## 10 años del Foro China-CELAC: Balance y desafíos para el desarrollo desde el Sur en un mundo multipolar

*10 years of the China-CELAC Forum: Taking stock and challenges for development from the South in a multipolar world*

Lourdes Regueiro<sup>1</sup>, Gabriel Merino<sup>2</sup>, Wagner Iglecias<sup>3</sup>, Pablo Vommaro<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Investigadora del CIPI

Centro de Investigaciones de Política Internacional, La Habana, Cuba  
Email: regueirolourdes@gmail.com; ORCID: 0000-0003-4666-9597

<sup>2</sup>Investigador de Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales

Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina

Email: gabrielmerino23@gmail.com; ORCID: 0000-0002-7802-4307

<sup>3</sup>Postgrado en Integración Latinoamericana

Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil

Email: wi6@usp.br; ORCID: 0000-0002-7632-1877

<sup>4</sup>Investigador de CLACSO, CONICET y UBA

Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina

Email: pvommaro@gmail.com; ORCID: 0000-0002-6957-0453

**[ES] Resumen:** Este trabajo analiza el impacto del Foro China-CELAC (FCC) en el fortalecimiento de las relaciones entre China y América Latina y el Caribe (ALC) en sus 10 años. Desde su creación en 2014, el foro ha promovido la cooperación en política, seguridad, comercio, ciencia, tecnología y cultura, subrayando la autonomía de ALC y proponiendo una asociación de igualdad y respeto mutuo. En esta década, el comercio y la inversión entre China y ALC han crecido significativamente, consolidando a China como un socio crucial. Sin embargo, persisten desafíos como la diversificación de exportaciones y la reducción de asimetrías, temas centrales en las propuestas del FCC. A pesar de las presiones de Estados Unidos, el FCC ha mantenido su relevancia, fortaleciendo la posición de CELAC en el diálogo global y facilitando el acercamiento de China a la región. El foro ha promovido una perspectiva de relaciones internacionales alineada con los principios del Sur Global, como la cooperación, el respeto a la soberanía y el beneficio mutuo.

**Palabras clave:** Foro China-CELAC, cooperación, multilateralismo, Sur Global, escenario geopolítico

**[EN] Abstract:** This paper analyses the impact of the China-CELAC Forum (CCF) on strengthening relations between China and Latin America and the Caribbean (LAC) in its 10 years. Since its establishment in 2014, the forum has promoted cooperation in politics, security, trade, science, technology and culture, underscoring LAC's autonomy and proposing a partnership based on equality and mutual respect. In this decade, trade and investment between China and LAC have grown significantly, consolidating China as a crucial partner. However, challenges remain, such as the diversification of exports and the reduction of asymmetries, central themes in the FCC's proposals. Despite pressure from the United States, the FCC has maintained its relevance, strengthening CELAC's position in the global dialogue and facilitating China's rapprochement with the region. The forum has promoted a perspective of international relations aligned with the principles of the Global South, such as cooperation, respect for sovereignty and mutual benefit.

**Keywords:** China-CELAC Forum, cooperation, multilateralism, global South, geopolitical Scenario

---

**Cita:** Regueiro, L., Merino, G., Iglecias, W., & Vommaro, P. (2024). 10 años del Foro China-CELAC: Balance y desafíos para el desarrollo desde el Sur en un mundo multipolar. *Ibero-América Studies*, 8(2), 1-14.

**Nota:** Los tres primeros autores son Coordinadores del Grupo de Trabajo CLACSO China y el mapa del poder mundial. La revisión de este artículo fue realizada por Marta Paredes (UBA-CLACSO).

**DOI:** <https://doi.org/10.55704/ias.v8i2.01>

**Editores académicos:** Ordóñez Huerta, M. Z.

**Recibido:** agosto 2024. **Aceptado:** septiembre 2024

**Copyright:** © 2024 by the authors. Enviado para posible publicación de acceso abierto bajo los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Attribution (CC BY). (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

## 1. Introducción

El Foro China-CELAC es una iniciativa iniciada hace 10 años que marca un hito en la relación entre ambas partes. Su propio establecimiento y existencia a lo largo de una década es todo un indicador del fortalecimiento de las relaciones entre China y América Latina y el Caribe en múltiples dimensiones. También es una imagen de las profundas transformaciones del sistema mundial en las últimas décadas.

El Foro China-CELAC (FCC), desde su nacimiento en 2014, tiene por objetivo “promover el desarrollo de la Asociación de Cooperación Integral China-América Latina y el Caribe caracterizada por la igualdad, el beneficio mutuo y el desarrollo compartido” (Ministerio de Relaciones Exteriores de China, 2016). Es decir, es una iniciativa que expresa la intención de profundizar el trabajo conjunto, “hacia una nueva fase de cooperación integral (Foro China-CELAC, 2016), con el fin de profundizar los lazos e impulsar el desarrollo conjunto. A partir del FCC se reconoce a América Latina y el Caribe como un espacio clave, con identidad propia, para avanzar en la construcción de un nuevo orden internacional. El hecho de que China apueste por la CELAC reafirma la validez de este organismo como interlocutor internacional.

El propio desarrollo de la CELAC –constituida en diciembre de 2011 en Caracas e integrada por 33 países soberanos– señala un ascenso y una maduración del proceso de integración regional con perspectiva ‘autonomista’ o un regionalismo autónomo (Merino Gabriel, 2017). Este emerge y se fortalece desde principios de siglo, en el inicio de un *Cambio de Época*, con la idea de generar una identidad común en la región, ganar grados de autonomía relativa y mayores niveles de cooperación, y buscar caminos propios hacia el desarrollo, frente al fracaso del Consenso de Washington, las recetas neoliberales y los acuerdos desiguales o asimétricos. Es decir, este proceso regional es otra expresión de las resistencias emergentes frente al orden mundial unipolar, con sus asimetrías e imposiciones que ampliaban las brechas centro-periferia, que forman parte de la transición del poder hacia un sistema multipolar.

Un símbolo de este rechazo y resistencia a nivel regional fue el No al ALCA –el Área de Libre Comercio de las Américas– en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en el año 2005, un tipo de iniciativa impulsada por los Estados Unidos para reforzar su hegemonía hemisférica, cuyos orígenes políticos y estratégicos ya pueden rastrearse desde 1889-1890. O, también, el establecimiento de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008, para impulsar la integración de América del Sur en múltiples dimensiones y niveles. En este proceso, la CELAC se consolidó como una instancia adecuada para abordar los problemas específicos de Nuestra América frente a otros actores internacionales, constituyéndose como una plataforma de diálogo desde la cual potenciar la cooperación Sur-Sur y el vínculo con otros países en desarrollo en un mundo crecientemente multipolar, donde se destaca China como actor clave. A pesar del retroceso parcial de dicho proceso regional a partir de 2014-2015, la CELAC continuó existiendo, como también el FCC. Posiblemente el propio FCC y el apoyo de China a la CELAC como organismo de interlocución hayan contribuido, entre otras cuestiones, a su sostenimiento.

La convergencia entre China y ALyC resulta evidente desde diferentes puntos de vista. Sin lugar a dudas, en términos económicos el vínculo comercial, financiero y en materia de inversiones ha crecido de forma exponencial en las últimas décadas, al calor de la complementariedad de ambas economías y el desarrollo de China como la mayor fábrica del mundo y gran centro emergente. Pero esta es una de las dimensiones. Como se puede ver en el FCC, hay muchos intereses y perspectivas comunes: la democratización de las relaciones internacionales o del sistema mundial y de su ordenamiento específico, la búsqueda por una distribución más justa del poder y de la riqueza y de avanzar hacia un mundo multipolar, la necesidad de impulsar políticas para el Desarrollo del Sur Global sin recetas pre-establecidas, la centralidad de la cooperación, el impulso vínculos ganar-ganar y la búsqueda de un diálogo de civilizaciones o convivencia armoniosa de las diversas civilizaciones, que lleve a la cooperación en múltiples campos como el cultural, el científico, el tecnológico, etc. También hay obvias diferencias, ya que mientras China es un estado soberano de dimensiones continentales, la CELAC es un espacio de diálogo que no tiene por objetivo la integración económica (aunque la promueva) ni menos aún represente a la región en términos políticos y estratégicos, pero sí funcione como mecanismo de diálogo político con China, desde donde promover un acercamiento y distintas instancias de cooperación.

En este sentido, el presente trabajo está producido desde la coordinación del Grupo de Trabajo CLACSO China y el mapa del poder mundial y se propone realizar un balance del FCC y analizar la relación entre ambas partes, dando cuenta de los profundos y multidimensionales avances de los últimos años. Un elemento que destacamos para este estudio es la profunda transformación del sistema mundial en curso, la crisis del viejo orden político mundial, el creciente despliegue de una realidad multipolar, el ascenso del Sur Global y la creciente convergencia de los países en desarrollo a partir de objetivos comunes. La idea es valorar el papel del Foro CELAC-China como un articulador de

relaciones multidimensionales y entre actores de ALC-China; analizar la contribución de la creciente relación con China a la autonomía estratégica de la región en el ámbito de transición del poder mundial; pensar los desafíos futuros de ambas partes; y proponer recomendaciones para ampliar el diálogo y fortalecer las relaciones de confianza, hacia una 'Comunidad de Destino Compartido', una Comunidad fruto del Diálogo entre las Grandes Culturas de la Casa Común. Para ello, presentamos tres apartados: 1) Balance de los 10 años del FCC, 2) El avance de las relaciones en múltiples dimensiones entre ambas partes, 3) El FCC en el escenario internacional y su papel en un nuevo contexto geopolítico desafiante, y 4) Reflexiones finales y propuestas.

## 2. Balance de los diez años del Foro China-CELAC

Desde su establecimiento el FCC se ha convertido en un espacio vital y activo como facilitador de las relaciones entre los países de la región y China a través del diálogo con y entre diferentes sectores de la sociedad de ambas partes. El FCC tiene particularidades que constituyen fortalezas del mismo y no deben ser pasadas por alto:

**Mecanismo de funcionamiento:** si bien la máxima instancia es la reunión ministerial a nivel de cancilleres, esta se operativiza con la reunión de coordinadores nacionales y el diálogo de ministros de relaciones exteriores de China y la "Cuarteta" de CELAC. La instalación de subforos temáticos y de actores enriquece con sus análisis, perspectivas y propuestas la toma de decisiones.

Adicionalmente, en la medida en que se han ido revelando especificidades e intereses en diferentes áreas se ha planteado explorar la conveniencia de nuevos foros de actores como el Foro de Cooperación del Sector Privado China-CELAC: sector que hasta el momento de la celebración del III FCC no había sido focalizado por China de manera independiente en su proyección hacia la región; la propuesta de crear un foro de cooperación específico con los agentes económicos privados da cuenta de la asertividad de la proyección internacional de China, entrando en la disputa por atraer a un sector impulsor de la actividad económica en la región.

En el caso de los subforos temáticos se plantea la conveniencia de instalar un Foro de Cooperación en Tecnología Digital, lo cual estaría en consonancia con el interés regional de responder a los desafíos que plantean las múltiples transiciones tecnológicas en curso, lo cual es apoyado por China; también está en discusión el establecimiento del Foro de Cooperación Espacial China-CELAC: área en la que China ha incursionado exitosamente y sintonizaría acciones con la Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio (ALCE), creada en el marco de la VI Cumbre de CELAC.

**Participación multi-actoral:** Propicia la interacción de diversos sectores (académicos, empresariales, políticos, jóvenes, etc.) que permite tomar el pulso sobre cómo las sociedades valoran la relación entre América Latina y el Caribe y China, revelando intereses, expectativas, prejuicios y temores, que pueden enriquecer la agenda de los debates y de los desafíos.

**No exclusión:** en el FCC participan todos los países miembros de la CELAC, con independencia de si tienen relación con China o con Taiwán. Para los siete países de la región que no tienen relaciones diplomáticas con China constituye una oportunidad de valorar los potenciales beneficios de la relación con ese país y desde la perspectiva china, un espacio para ganar apoyo a su política de una sola China.

**Composición del FCC:** la diversidad política y de intereses que se mueven en el foro generan confianza desarmando las suspicacias de que China pretende imponer a los países un modelo autoritario.

**Atención que recibe el FCC por parte de la gran mayoría de los jefes de gobierno de la región y el acompañamiento sistemático del presidente chino.**

En las tres ediciones del FCC (2015, 2018 y 2021) se identificaron áreas claves en las cuales se focalizarían la atención y los recursos. La Tabla 1 recoge tanto temáticas generales como áreas más específicas que han requerido una atención diferenciada:

I FCC	II FCC	III FCC
Política y Seguridad	Política y Seguridad	Cooperación Política y de Seguridad
Asuntos Internacionales	-	Asuntos Internacionales y cooperación Subregional e Interregional
Comercio, Inversión y Finanzas	Comercio, Inversión y Finanzas	Cooperación Económica y Pragmática
-	Infraestructura y transporte	Cooperación en Infraestructura de Alta Calidad
Energía y Recursos Naturales	-	Energías y Recursos
Agricultura	Agricultura	Agricultura y Alimentos
Industria, Ciencia y Tecnología, Aviación e Industria Aeroespacial	Industria, ciencia y tecnología	Industria y Tecnología de la Información
-	-	Innovación de Ciencia y Tecnología
Educación, Capacitación de Recursos Humanos e Intercambio Académico	Educación, capacitación e intercambio académico	Institutos de Educación Superior, Think Tanks y Jóvenes
Amistad entre los Pueblos	Cooperación en materia ambiental	Desarrollo Sostenible
-	Turismo	Turismo
Cultura y Deportes	Intercambio cultural	Cultura, Arte y Deporte
-	-	Cooperación en Materia Social, Cultural y de Pueblo a Pueblo Salud
Prensa, Medios de Comunicación y Publicación	-	Medios y Comunicaciones

**Tabla 1.** Areas claves de atención en I, II y III FCC

**Fuente:** elaboración propia

Aunque a primera vista la agenda de todos los foros parece similar, una lectura más pausada permite identificar matices que dan cuenta de cambios en las áreas priorizadas, o de avances y profundización en las relaciones entre las partes que permiten transitar del diálogo a la coordinación de acciones y políticas en diferentes áreas incluida la de política y seguridad, en la que se aprecia la ampliación de los temas a considerar entre una edición del Foro y otra.

Los cambios en la agenda también responden a la urgencia de atender situaciones como las relacionadas con la crisis sanitaria provocada por la pandemia del Covid 19 y sus impactos asociados no sólo al ámbito sanitario, sino a la aceleración de los cambios tecnológicos en cadena que reclaman una atención inmediata. Esto explica cómo el tema de Industria, Ciencia y Tecnología comienza a trascender las tradicionales demandas asociadas a la industrialización, desplazándose la prioridad a los de Tecnología de la Información y de ahí a los de la Innovación de Ciencia y Tecnología y se abre el debate en torno a explorar la cooperación en un tema sensible como la transferencia de tecnología (Foro China-CELAC, 2021a).

Otro tema que ha cobrado mayor peso con la evolución del FCC, es el de la Cooperación Medioambiental bajo un enfoque cualitativo de Desarrollo Sostenible lo que implica un compromiso más integral con el tema y ha permitido pasar del diálogo a asumir la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El FCC se ha desarrollado sobre una plataforma integral que cubre no sólo las expectativas en el desarrollo económico, sino que ha desplegado un ambicioso programa de becas y de intercambio cultural para el acercamiento de las sociedades. Uno de sus resultados más visibles es la presencia de Institutos Confucio en 23 países de la región para el aprendizaje del mandarín, lo que no sólo enriquece la cultura latinoamericana y caribeña, sino que crea una fortaleza en la región para el desarrollo de relaciones más fluidas con China.

Existen tres elementos en las bases ético-conceptuales en que se asienta el FCC que deben ser subrayadas como principios de buenas prácticas en la cooperación entre países con asimetrías económicas y políticas:

**La flexibilidad.** Desde su primera edición estuvo definida la implementación de los planes de acción bajo los principios de flexibilidad y participación voluntaria, de conformidad con las políticas nacionales y las provisiones de los sistemas jurídicos nacionales de los respectivos países y que ello no afectaría los acuerdos bilaterales, decisiones o compromisos preexistentes (Fórum CELAC-China, 2015). Además de puntualizar el carácter indicativo -no exclusivo- de las áreas del plan, dejando establecido que: "Cualquier Estado miembro de la CELAC podrá abstenerse total o parcialmente de participar en una iniciativa aprobada, ya sea por un período definido de antemano, o por período indefinido, sin impedimento para que éste pueda volver a sumarse a la implementación

total o parcial de esta iniciativa, con la aprobación previa de China y de los otros Estados participantes” (China-CELAC, 2015a).

**El trato especial y diferenciado.** Se plantea explícitamente [...] se dará especial consideración a los retos y necesidades de los países menos desarrollados, de los países sin litoral en desarrollo y de los pequeños estados insulares en desarrollo de la CELAC” (China-CELAC, 2015b).

**Voluntad política de respaldar los planes con una financiación aportada unilateralmente por China** consistente en un “paquete de arreglos de financiación de China para América Latina y el Caribe” por un valor de 35 mil millones de dólares estadounidenses, compuesto por tres líneas de crédito: Créditos Preferenciales por 10 mil millones de dólares (a la que no tienen acceso los países que no tienen relaciones diplomáticas con China); Crédito Especial China - América Latina para la Infraestructura de 20 mil millones de dólares (tienen acceso todos los miembros de CELAC); y el Fondo de Cooperación China-América Latina y el Caribe de 5 mil millones de dólares, al que tienen acceso sólo los países de la región miembros del BID (Ministerio de Relaciones Exteriores de China, 2016).

La validez y papel articulador del FCC son indiscutibles, pero en este recuento resulta pertinente mirar algunos desafíos asociados a insatisfacciones que han tenido lugar especialmente en el campo comercial y de la orientación sectorial de las inversiones.

Uno de los principales propósitos del FCC fue incrementar el comercio en ambos sentidos entre China y la región, hasta 500 mil millones de dólares en diez años, objetivo que se ha logrado convirtiéndose China en el segundo socio comercial de la región en su conjunto y el primero de América del Sur (CEPAL, 2023b) pero ello no se ha traducido en un factor de cambio en la estructura del comercio entre ambas partes. Se precisa una agenda de desarrollo productivo basada en inversiones que permitan la diversificación de la pauta exportadora con productos portadores de un mayor valor agregado, lo cual remite al tema del tipo de inversiones requeridas para transformar la estructura comercial.

Al igual que en el comercio, con las inversiones no se trata sólo de su monto, sino de su calidad entendida como aquella capaz de generar incrementos de la productividad, innovación e incorporación de avances tecnológicos, y se orienta hacia el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible (CEPAL, 2023a).

En otro orden de cosas, un balance de diez años amerita reflexionar sobre qué ha significado, más allá de lo económico, el FCC para la CELAC y viceversa. El FCC “oxigenó” la CELAC cuando esta parecía languidecer; así el FCC ha sido un factor de consolidación de CELAC al reconocerla como contraparte para su proyección hacia la región. Para China, ha sido un espacio que le ha permitido canalizar proyectos y recursos hacia la región y le ha propiciado el acercamiento a países con los cuales no tenía relaciones diplomáticas. El hecho de que 22 países de la región hayan firmado el Memorandum de Entendimiento del BRI, algunos de los cuales no tenían relaciones con China cuando se creó el FCC es un dato relevante.

El FCC ha sido un instrumento eficaz para el relacionamiento por su resiliencia y por haber devenido espacio de confianza, pero también ha sido un factor que ha develado las debilidades de CELAC como plataforma de articulación latinoamericana y caribeña. La coherencia y consistencia que ha manifestado China en la concepción y proyección estratégica hacia América Latina y el Caribe es una lección de la cual CELAC debe aprender.

Si el FCC ha logrado sortear el desafío que entrañan las asimetrías de carácter político, económico y cultural y la escalada mediática de Occidente contra China es por haber:

- *Desarrollado una inteligente estrategia de inclusión de sectores sociales con intereses diversos.*
- *Identificado áreas temáticas de interés compartido y captado las demandas de la región.*
- *Mostrada resiliencia y una respuesta prudente y adecuada frente a circunstancias de diferente naturaleza: cambios de signo político de los gobiernos y crisis sanitaria.*
- *Interpretado los cambios en las prioridades sectoriales del desarrollo en una época en que se superponen múltiples transiciones, incorporándolos a planes de acción.*
- *Complementados planes de acción con fondos unilaterales de financiamiento.*
- *Captado la importancia del intercambio cultural en el acercamiento de las sociedades.*
- *Concebido un trato especial y diferenciado a los pequeños estados insulares y a otros en situación de vulnerabilidad.*
- *Concedido acceso a los fondos de financiamiento a países con los cuales no mantienen relaciones diplomáticas.*
- *Desarrollado un amplio plan de becas.*

### 3. El avance de las relaciones en múltiples dimensiones entre ambas partes

En los últimos diez años las relaciones entre China y los países miembros de la CELAC se profundizaron en múltiples aspectos. Lo que más se destaca es el económico, considerados comercio bilateral, inversiones y desarrollo, pero hubo avances importantes también en términos de cooperación en políticas públicas como salud, educación, ciencia y tecnología, cultura y la promoción de la paz a través de la acción coordinada en foros internacionales y el fortalecimiento conjunto de las instituciones multilaterales.

En términos económicos hay varios puntos a destacar: el intercambio comercial entre China y América Latina y el Caribe pasó de cerca de US \$300 mil millones, en 2014, para casi US \$500 mil millones en 2023, de acuerdo con la CEPAL. En todo aquel periodo la balanza comercial ha sido positiva para China, aunque algunos países de la región mantengan superávits comerciales con el país asiático, como en los casos de Brasil, Chile y Perú. Como señala CEPAL, el comercio entre América Latina y el Caribe y China tiene “una estructura interindustrial: mientras que en 2022 el 95% de las exportaciones de la región a China correspondió a materias primas y manufacturas basadas en recursos naturales, los envíos de China correspondieron en un 88% a manufacturas de tecnología de baja, media y alta” (CEPAL, 2023a). De acuerdo con esta organización, se observa en las últimas dos décadas, la tendencia a la reprimarización del patrón exportador de la región, ya que materias primas básicas pasaron a representar el 80% del valor de las exportaciones totales de América Latina y el Caribe entre 2020 y 2022, mientras que entre los años de 2000 y 2002 eran solamente el 31%, según la misma fuente. En contraste, las exportaciones chinas a América Latina y el Caribe son predominantemente de productos manufacturados e intensivos en tecnología.

Se puede suponer que dicha tendencia tiene que ver con la profundización de lazos comerciales con China, cuya demanda importadora en su relación con la región es de materias primas como petróleo, minerales (como el cobre y el hierro) y *commodities* agrícolas (como la soja). Según datos de CEPAL, “la región solo registra un superávit con China en los sectores de minería y petróleo; agricultura, silvicultura, caza y pesca; alimentos, bebidas y tabaco, y madera y papel” (CEPAL, 2023a). Y aunque países como Argentina, Costa Rica, Cuba y Guyana tengan a China como un socio comercial muy importante, las exportaciones de la región al país asiático están concentradas en Brasil, Chile, Perú y Venezuela. Desde la apertura económica con las reformas neoliberales de los años 1990 y de la entrada de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 2001, naciones latinoamericanas que tendrían algún desarrollo industrial, como Argentina y Brasil, se hicieron más dependientes de insumos y mercancías chinas y experimentaron procesos de desindustrialización en diversos sectores de la actividad fabril. Diversos académicos latinoamericanos y caribeños manifiestan preocupación con esta situación. Enrique Dussel-Peters apuntaba ya en 2016 que la composición, en relación al valor añadido, del comercio entre China y América Latina y el Caribe era sustancialmente distinta en términos de patrones de desarrollo. Mientras que China experimentó la constante evolución del contenido tecnológico de los productos exportados a la región desde los años 1990, los países latinoamericanos y caribeños se mantuvieron como exportadores de bienes de baja tecnología, tendencia que se profundizó en este siglo (Dussel Peters, 2020). Bernal-Meza, por su parte, señala que la especialización productiva y el comercio interindustrial entre China y América Latina y el Caribe resulta en un papel subordinado de la región en la estrategia de expansión económica global de China similar a los patrones de tipo centro-periferia (Bernal-Meza, 2019). Pero el problema clave en este punto es que a América Latina y el Caribe le resulta muy complicado establecer otro patrón de desarrollo que transforme su inserción en la economía mundial, incluso exportando materias primas, pero desarrollando eslabones claves en términos de valor agregado y control estratégicos de las rentas generadas. Por su parte Javier Vadell, en 2016, opinaba que el Foro China-CELAC se podría constituir como un puntapié inicial de un proceso en marcha en el cual conviven y pueden desarrollarse formas de cooperación internacional horizontal y “diagonal” (Vadell, 2018).

Sería importante una mayor diversificación del comercio bilateral, y es seguro que este es un tema que llama la atención de los gobiernos tanto de China como de la región. Pero, aunque China pueda colaborar en ello, es un tema que deben resolver los propios países latinoamericanos a partir del establecimiento de políticas en ese sentido. En el marco del Tercer Foro China-CELAC, en diciembre de 2021, se aprobó el Plan de Acción Conjunta para la Cooperación en Áreas Clave (2022-2024), lo cual preconiza la intención de profundizar los intercambios en materia de política industrial, con iniciativas de cooperación en áreas como materias primas, máquinas, industrias verdes de bajo carbono, cadenas industriales de suministros, infraestructura digital, equipos de telecomunicaciones, 5G, *big data*, computación en el ambiente de nube, inteligencia artificial, internet de las cosas, ciudades inteligentes y diversas otras, así como la construcción y gestión de laboratorios en conjunto (Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, 2022). Este tipo de inversiones chinas no solamente cambiarían la naturaleza de las relaciones comerciales entre Beijing y los países de América Latina y el Caribe, sino que también podrían ayudar a que la región pueda diversificar su estructura

productiva, generando desarrollo y bienestar – y con sostenibilidad ambiental, que es un tema de gran expectativa por la parte de los gobiernos latinoamericanos y caribeños. Valeria Puga, de la Pontificia Universidad Católica de Ecuador, apunta la evolución que han tenido las inversiones chinas en la región hasta llegar a colocar en un lugar relevante de financiamiento a proyectos de infraestructura de energías renovables. En este sentido afirma que “China ha identificado en este sector un punto de equilibrio entre desarrollo y cuidado del medio ambiente” (Puga Álvarez, 2024).

El incremento de la producción minera, agrícola, ganadera y de energía en los países de América del Sur, por un lado, genera divisas comerciales importantes, principalmente derivadas del comercio con China, pero, por otro lado, tiene impactos ambientales significativos. Lucas Pavez Rosales, del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, considera que entre los desafíos a enfrentar por el Foro estarían lograr un balance comercial que equilibre la asimetría estructural que caracteriza, como mencionamos antes, la relación entre las partes, y en segundo lugar evitar que la gran heterogeneidad intrarregional latinoamericana y caribeña impida a la región a tener una postura común en el tema (Pavez Rosales, 2018).

Los diez años de relaciones entre China y CELAC coinciden con la primera década de existencia de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Actualmente 22 naciones de América Latina y el Caribe son signatarios del *Memorandum of Understanding* (MoU) con China. La expectativa es que en los próximos años crezca el monto de inversiones en la región, tanto en infraestructura como energía e industria limpia. México y Brasil, sin embargo, permanecen fuera de la iniciativa. El primero por sus profundos lazos económicos con los Estados Unidos, y el segundo por su capacidad, consideradas sus dimensiones geográficas y económicas, de atraer inversiones chinas sin participar formalmente en la Iniciativa.

Las inversiones chinas en los países de América Latina y el Caribe en estos diez años, cuya estrategia se pudo discutir en los foros China-CELAC, han sido realizadas a través tanto de empresas estatales como de compañías privadas chinas, con la existencia de algunos cientos de proyectos en curso en distintos países de la región. Cabe destacar la importancia de la cooperación financiera entre las partes con el apoyo del gobierno chino a diversos de sus bancos e instituciones financieras para viabilizar inversiones y acuerdos, bien como préstamos a países de la región.

Algunos otros temas merecen bastante énfasis en estos diez años de relaciones entre China y América Latina y el Caribe bajo la existencia de los foros China-CELAC. Uno de los puntos más altos de la cooperación entre China y América Latina y el Caribe en esta década ocurrió durante la pandemia del virus sars-cov-2 (Covid 19), entre 2020 y 2021. Como señalan Girón, Iglecias y Ruiz Caro (2023), “China tuvo un rol protagónico en la cooperación mediante la llamada *diplomacia de mascarillas* con donaciones de insumos sanitarios a un importante número de países, incluidos varios de América Latina y el Caribe”.

En una ocasión de extrema gravedad sanitaria y también económica, en que América Latina se convirtió en la región más castigada por la pandemia en el mundo (tanto en la cantidad de contagios como muertes por millón de habitantes) los países de la región pudieron tener en China un aliado decisivo. Y esa alianza se constituyó en dos momentos distintos: primero como proveedor, a través de donaciones y ventas, de tapabocas distribuidos a la población y respiradores enviados a hospitales, bien como de insumos de protección y material hospitalario a todo personal del área de salud que trabajó en los servicios de atención a los miles de personas enfermas en toda la región. Y en un segundo momento, cuando compañías farmacéuticas chinas como Sinovac, Sinopharm y Cansino, ya en pleno desarrollo de las vacunas, no solo empezaron a exportar grandes cantidades de dosis a los países de la región como también a compartir principios activos para la fabricación directa en países como Brasil, México y Argentina. Posición bastante distinta de aquella de los Estados Unidos, que durante aquel entonces se retiraron de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y no tomaron parte del Centro de Acceso Global a las Vacunas (mecanismo Covax), cuyo propósito era garantizar su acceso a países pobres y en desarrollo. Además, como opinan Li Xing, Javier Vadell y Florencia Rubiolo (2023), “la diplomacia sanitaria china es una importante herramienta de soft power que se reforzó durante el contexto pandémico”. Aún según los autores, aunque América Latina y el Caribe no sean el principal destino de la ayuda económica china, o de crédito para creación de infraestructura de desarrollo o misma inversión externa directa, la región se convirtió en el más importante receptor de la ayuda china en términos de la estrategia china de *soft power* respecto a eso tema (Li et al., 2023).

Más allá de la ampliación de la cooperación en términos de salud pública, merecen destaque en este decenio iniciativas de cooperación entre China y América Latina y el Caribe en áreas como seguridad y promoción de la paz, a través de la implementación de la Resolución 1540 de las Naciones Unidas, bien como intercambio de políticas públicas en áreas como turismo, transportes, tecnología aeroespacial, agricultura y seguridad alimentaria, energías renovables, erradicación de la pobreza, cultura, artes y deportes, entre otras.

El rol de los diversos subforos en áreas específicas produce una dinámica bastante importante para la profundización de las relaciones entre China y América Latina y el Caribe, desde los foros de las juventudes china y latinoamericana y caribeña hasta las cumbres empresariales entre representantes de las dos regiones. En estos espacios, inclusive, se desarrollan de modo más concreto las grandes directrices que sostienen las relaciones contemporáneas entre nuestros países. Como ejemplo tenemos las palabras de Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL, durante la clausura del II Foro Académico de Alto Nivel CELAC-China y el VI Foro de *Think Tanks* China-América Latina y el Caribe: “La cooperación entre China y América Latina y el Caribe ofrece una oportunidad para reducir las asimetrías globales y apoyar una recuperación económica transformadora inclusiva que promueva el desarrollo sostenible en línea con la Agenda 2030” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021).

Cabe señalar, por otro lado, que la creación de arenas de discusión exclusivas entre China y América Latina y el Caribe no está libre de tensiones. Como opinan Legler, Turzi y Tzili-Apango (2020), “se puede imaginar que China podría afectar negativamente los intereses de Estados Unidos de otra forma: el fortalecimiento de las instituciones de gobernanza regional que intencionalmente excluyen a Estados Unidos. La influencia china podría potencialmente disminuir la autoridad de las instituciones de gobernanza hemisférica involucradas con las estrategias de influencia y dominación de Washington, como la Organización de los Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, etc. en favor de instituciones como ALBA, CELAC, Mercosur, Unasur.

#### 4. El FCC en el escenario internacional y su papel en un nuevo contexto geopolítico desafiante

A lo largo del FCC encontramos dos cuestiones que están presentes desde un comienzo. En primer lugar, las tensiones entre el viejo orden unipolar y las fuerzas emergentes en ascenso que impulsan un orden multipolar y son los motores de un “cambio histórico sin precedentes” (Foro China-CELAC, 2016). Y, en segundo lugar, principios y aspectos necesarios para la construcción conjunta de una nueva cooperación internacional y ‘gobernanza global’ (o coordinación política mundial), acorde con una democratización de las relaciones internacionales. Además, otros dos elementos estructurales en la relación son, por un lado, la influencia del imperativo estratégico estadounidense de mantener la hegemonía en el ‘hemisferio occidental’ y las presiones e iniciativas en contra de la presencia de otras potencias en la región, con foco en China; y, por otro lado, el profundo vínculo económico y también político de China en la región, que tiende a crecer. El académico chino Xu Shicheng en una reciente entrevista, sostiene que “Estados Unidos nunca perdió interés en su ‘patio trasero’ y asegura que el actual embate para expulsar a China de la zona es estructural y planteado como permanente.” Por otra parte, advierte que la determinación de China de entablar relaciones con los países latinoamericanos también es irreversible, más allá de eventuales ‘cambios de escenarios políticos’, como en el caso actual de Argentina (Ng y Xu, 2024). Por su parte, Grabendorff y Serbin (2020) opinan que “la creciente incidencia de actores extrarregionales convirtió a América Latina y al Caribe, pese a su aparente carácter periférico, en una caja de resonancia de pugnas y confrontaciones geopolíticas y geoeconómicas a nivel global”.

Si bien, como se expresa en sus documentos y declaraciones, en el FCC “no se apunta contra nadie ni excluye a ninguna tercera parte” (Foro China-CELAC, 2016), es evidente que, para el diseño y dinámica del viejo orden mundial en crisis, como para el patrón de desarrollo de las potencias capitalistas occidentales, dicha democratización es vista como un desafío y/o amenaza. De hecho, en 2018 el propio jefe del Comando Sur de los Estados Unidos, el almirante Kurt Tidd, señaló con insistencia y especial preocupación la influencia de Beijing en América Latina (como también de Rusia y de Irán) y su avance en el plano económico (Comisión de Servicios de las Fuerzas Armadas del Senado de Estados Unidos, 2018), considerando como una amenaza para la seguridad nacional las inversiones chinas en infraestructuras claves en América Latina.

En el punto 5 de la Declaración de Beijing (Foro China-CELAC, 2015b) se afirma que: “China y los Estados latinoamericanos y caribeños, en su condición de países en vías de desarrollo y economías emergentes, constituyen relevantes fuerzas para la consecución de la paz mundial y la prosperidad, así como la promoción del multilateralismo, de un mundo multipolar y una mayor democratización de las relaciones internacionales.” Este párrafo contiene varios elementos importantes para destacar, los cuales podemos encontrar a lo largo de las distintas declaraciones y documentos elaborados por el FCC: la condición de países en vías de desarrollo y economías emergentes –definidos como una tendencia histórica irresistible–, que otorga una pertenencia política común como parte del histórico Sur Global; la centralidad de la paz y la prosperidad para las fuerzas emergentes, que no intentan repetir el patrón de ascenso de las potencias atlantistas a través del expansionismo por vías militares; y la promoción del multilateralismo frente a las prácticas unilaterales, en relación al impulso de un mundo multipolar, tendencialmente más democrático, que emerge en los intersticios de la crisis del orden unipolar.

Es importante tener presente el escenario de 2014 para ver la importancia del FCC en relación a los principios y desafíos que se establecen. Es a partir de 2013-2014 que se ingresa a una nueva fase o momento de la transición histórico-espacial del sistema mundial y de la crisis de orden mundial, en la cual desde el Occidente geopolítico empieza a señalarse de forma más asertiva las ‘amenazas’ que representan los actores emergentes y comienza a enmarcarse la situación como una ‘nueva Guerra Fría’ –que conceptualizamos como los primeros síntomas de una Guerra Mundial Híbrida, donde la causa fundamental es procurar detener las tendencias principales de la transición, contener el desarrollo de las fuerzas emergentes por parte de las viejas fuerzas dominantes (Merino, 2016; 2023).

Por el lado de Beijing y con el impulso de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, se refuerza la idea la cooperación Sur-Sur y de fortalecer al Sur Global en la ‘gobernanza mundial’, lo que encuentra a ALC en un escenario propicio para avanzar en ese sentido en ese momento: “China está dispuesta a ahondar junto con los países latinoamericanos y caribeños la cooperación Sur-Sur, consolidar el sistema de comercio multilateral e impulsar la reforma de la gobernanza global para edificar un sistema económico mundial abierto”(Foro China-CELAC, 2016). Junto a la fórmula Sur-Sur aparece asociada la fórmula Ganar-Ganar que se propone como visión, la cual tácitamente confrontaría con la lógica Ganar-Perder que muchas veces predomina en las relaciones que se establecen entre el Norte Global y el Sur Global. En este sentido, se establece que la relación entre China y ALC debe tener a “la cooperación ganar-ganar como núcleo y forjar una comunidad de destino de la humanidad (...) El desarrollo de China no puede apartarse del progreso conjunto de los numerosos países en vías de desarrollo, incluidos los latinoamericanos y caribeños” (Foro China-CELAC, 2016). A partir de la Cumbre en Beijing se observa, además, una apuesta a la multilateralidad más allá de los vínculos bilaterales entre China y los países de ALC y también un proceso de institucionalización de dicha multilateralidad a partir de la definición de ciertas instancias formales y una periodicidad establecidas para estrechar la “asociación estratégica integral” (Vadell, 2018).

En la declaración especial de la cumbre de 2018, a pesar del giro político neoliberal-conservador que tiñó a la región e imprimió un re-alineamiento con los Estados Unidos y el Occidente geopolítico, se estableció que las Ministras y los Ministros de Relaciones Exteriores de la CELAC acogieron con interés la presentación del Canciller de China sobre la iniciativa de la Franja y la Ruta para profundizar la cooperación entre los países de América Latina y el Caribe y China en los sectores económico, comercial, inversiones, cultural y turismo, entre otros ámbitos (Foro China-CELAC, 2018). Si bien el FCC no incluyó el lema deseado por Beijing de “Un Destino Común: la Franja y la Ruta”, logró realizarse en un marco geopolítico complicado –que incluía además mayores presiones desde Washington, una narrativa de ‘nueva guerra fría’ y el lanzamiento de una guerra comercial por parte de los Estados Unidos. Además, incluyó esa declaración de interés sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta, que luego se iba a corroborar en la práctica durante los años venideros, con la incorporación de 22 países de la ALC (hasta 2023).

El FCC de 2021 vuelve a plantearse como marco que “la tendencia general hacia un mundo multipolar, la globalización económica y una mayor democracia en las relaciones internacionales no ha cambiado” (Foro China-CELAC, 2021a). Aunque podemos señalar que, frente a ello, han surgido contra-tendencias, como lo es el surgimiento de fuerzas ‘anti-globalistas’ en el Norte Global o la escalada en las presiones e iniciativas para contener a las fuerzas emergentes. También habría que señalar que el concepto de globalización económica es polisémico y hay diferencias en torno a lo que implica: una mayor integración e interdependencia económica o la globalización neoliberal bajo los parámetros del Consenso de Washington y el mundo unipolar. Es decir, hay diferentes ‘globalizaciones’ (Henderson et al., 2013), pero entendemos que en la declaración se apunta a la primera acepción mencionada. También se afirma que es necesario “hacer un llamado a la comunidad internacional para que fomente un nuevo tipo de relaciones internacionales basadas en el derecho internacional y el multilateralismo, el respeto mutuo, la equidad, la justicia y la cooperación de ganancia compartida y para dar forma a un mundo resiliente que sea más justo y equitativo para abordar los desafíos comunes y urgentes” (Foro China-CELAC, 2021a). Es decir, se vuelve a plantear la necesidad de una nueva idea de ‘gobernanza mundial’ y/o cooperación internacional, bajo nuevos principios y valores, propio de lo que denominamos un multilateralismo multipolar. Según Ruvalcaba (Ruvalcaba, 2024), el FCC se ha consolidado como un mecanismo esencial para fomentar la cooperación entre China y América Latina, destacando su flexibilidad institucional y su enfoque en las necesidades de cada parte. A lo largo de sus tres reuniones ministeriales, se ha desarrollado una agenda robusta orientada a promover el diálogo, la colaboración y el intercambio en diversas áreas de interés mutuo.

Un elemento central de dicha perspectiva de cooperación y nuevo multilateralismo refiere a la dimensión económica. Desde un principio el FCC apunta a ello como cuestión importante a impulsar bajo una perspectiva particular, aunque también se vislumbra la incapacidad por parte de América Latina de establecer ciertas iniciativas estratégicas que avancen en relación a los problemas y desafíos que se identifican. En 2021 se plantea avanzar con la

idea de fortalecer la cooperación en el marco del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB) y el Nuevo Banco de Desarrollo (BRICS), dos organismos financieros propios del mundo multipolar emergente. Es decir, se desarrolla en esta esfera y en otras –como lo es el propio FCC– un multilateralismo multipolar (Merino y Morgenfeld, 2022). También se establece en 2021 dar mayor impulso al Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y al Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) para que jueguen un papel importante en el apoyo al desarrollo acelerado en la región de América Latina y el Caribe (Foro China-CELAC, 2021b) y fortalecer las propias instituciones financieras regionales. Por otro lado, en el Plan 2022-2024 aparece de forma más destacada el tema de la cooperación en materia de defensa y el primer punto del documento es sobre Cooperación Política y de Seguridad. Se destaca la idea de continuar con la realización del Foro de Defensa Superior China - América Latina con participación voluntaria (Foro China-CELAC, 2021b).

El FCC es un vehículo clave para reforzar la promoción por parte de China de asociaciones estratégicas integrales en un mundo multipolar, que se diferencian del relacionamiento a través de alianzas políticas (Zhongping y Huang, 2014) y se conciben bajo tres principios institucionales: flexibilidad, no condicionalidad y multiplicidad (Mosquera y Ruvacalba, 2018). En este sentido, el FCC constituye un vehículo estratégico en el relacionamiento de China hacia América Latina y el Caribe (Soria y Herrera-Vinelli, 2020), pero también es un vehículo estratégico para fortalecer fuerzas regionales que buscan darle a la región una identidad propia y una integración autónoma. Para Laura Bogado Bordázar, en estos primeros 10 años de existencia, el FCC, se ha constituido en la mejor estrategia de relacionalidad de la República Popular China con nuestra región latinoamericana y caribeña, la cual ha sido capaz de desplegar profundos vínculos de cooperación con el Sur global. Y ello lo pone en relación a la integración regional, ya que, para la académica del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, la CELAC ha sido el proceso que más se ha acercado -en el actual escenario internacional desafiante, convulso y desordenado- a conformar un espacio de identidad regional compartiendo nuestra historia común y nuestras continuas luchas por la justicia social y la libertad. Sin embargo, también reconocemos como principal desafío, alcanzar un “nivel de asociación política” que sea capaz de hacer valer nuestros intereses regionales frente a otras regiones y estados del mundo<sup>1</sup>.

También es importante destacar el carácter estratégico que tiene para China el FCC. Según Natalia Saltalamacchia Ziccardi (2020), la parte china identifica a este foro como el principal mecanismo diplomático mediante el cual busca llevar adelante su acercamiento a la región latinoamericana y tendría la intención de enmarcar las acciones de cooperación de este espacio en la iniciativa de la Franja y la Ruta. Como contracara, el problema es la falta de una estrategia latinoamericana y muchas veces incluso a nivel nacional, que posibilite un mayor aprovechamiento por parte de ALC del FCC. Como subraya Dussel Peters (2020), el FCC “es un notable y triste caso de una enorme carencia de gestión y conocimiento sobre los múltiples ámbitos a los que China ha invitado a entablar un diálogo con ALC y que, en su mayoría, no ha recibido respuesta desde hace más de un lustro.” La investigadora Claudia Marín del Centro de Investigaciones de Política Internacional de Cuba coincide con lo planteado por Dussel al referirse al FCC sobre los desafíos que implica para la región aprovechar las potencialidades de ese espacio de cooperación en un escenario mundial desafiante. La investigadora valora que hasta ahora China ha logrado niveles de proactividad superiores a los de ALC, que no ha alcanzado niveles de coordinación que permitan consensuar cuáles son los intereses regionales que deben plantearse en la mesa de negociación tanto con China como con otras contrapartes. ALC debe ser más proactiva en definir sus intereses y límites. El FCC debe ser un espacio para reajustar una estructura de la relación más balanceada que la existente hoy, de manera que favorezca la incorporación de valor a las exportaciones regionales y captar mayores beneficios de la relación, lo cual puede estar asociado a la transferencia de tecnología para el procesamiento industrial de recursos naturales estratégicos exportados por la región<sup>2</sup>.

El FCC tiene elementos innovadores para destacar. Según la investigadora Francesca Staiano, el FCC representa la materialización de una nueva manera de entender a las Relaciones Internacionales. Presenta, entre otras cuestiones, ciertas “informalidad e inclusión” como elementos novedosos de las prácticas internacionales. 1. No tienen el obstáculo de dinámicas internas de Organizaciones internacionales estructuradas (UNASUR, MERCOSUR, AP, etc.) en cuanto cada país se representa en el conjunto de lo que es el continente Latinoamericano sin tener en cuenta alianzas u otros elementos prefijados. 2. Todos los países están representados a pesar de las diferencias políticas, económicas, sociales, jurídicas. De esta manera todos los países tienen asegurada la posibilidad de poder expresarse y de generar nuevas sinergias basándose en los temas de Diálogo<sup>3</sup>.

Muchas veces se analiza la relación China-ALC a partir de evidentes asimetrías, desde China hacia América Latina,

<sup>1</sup> Laura Bogado Bordázar, entrevista personal, junio de 2024.

<sup>2</sup> Claudia Marín, entrevista personal, junio de 2024

<sup>3</sup> Francesca Staiano, Entrevista personal, junio de 2024

pero se pierde de vista la cuestión en sentido inverso, aunque obviamente sea difícil observar una estrategia común y una política estable (Fernandez et al., 2023). Resulta evidente que hay una convergencia o por lo menos cierta cercanía con un conjunto de planteos políticos entre ambas partes, que son centrales en relación a la transición del sistema mundial. Además, en cuanto a la relación de las partes, el principio de No condicionalidad y No injerencia o interferencia en asuntos internos –uno de los principios declarados por Zhou Enlai durante la Conferencia de Bandung en 1955 y que constituyen directrices permanentes de su política exterior<sup>1</sup>--, coinciden con históricos planteos de ALC.

Por último, hay que destacar que, si bien para Beijing el principio de una sola China es central para su política exterior, esto no fue un impedimento para el desarrollo del FCC a pesar de que muchos países de ALC mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán. También es cierto que desde la creación del FCC disminuyó ya que Panamá, República Dominicana, El Salvador y Nicaragua cambiaron su posición. También lo hizo Honduras el año pasado. De esta forma, en 2024 son 7 los estados que aún reconocen a Taiwán: Paraguay, Guatemala, Haití, Belice, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y Las Granadinas, y el FCC deviene espacio para el diálogo y la cooperación con estos 7 países.

## 5. Reflexiones finales

La continuidad del FCC, la profundización de sus discusiones a lo largo de los años y el sostenimiento de ciertas caracterizaciones y principios fundamentales para desarrollar una relación cooperativa son aspectos a destacar. También es cierto que el contexto regional e internacional en el cual nació el FCC ha cambiado sustantivamente, o por lo menos se han acelerado algunas tendencias fundamentales de la actual transición del sistema mundial, lo que impone nuevos desafíos. Uno de ellos son crecientes presiones para asegurar a la región como ‘patio trasero’ bajo una mentalidad de ‘nueva guerra fría’. Además, los países de la región se hallan bajo la doble presión de la urgencia de acceder a los imperativos de raigales cambios tecnológicos, una tendencia clave en la actualidad, en un escenario donde la tecnología deviene centro de la disputa estratégica entre Estados Unidos y China –especialmente a partir de la guerra comercial y tecnológica que lanzó Washington en los últimos años--, quienes serían sus proveedores más importantes. También es en este campo en donde existe una importante demanda por parte de ALC en su relacionamiento con China, con el fin de reducir asimetrías y procurar una mayor y mejor cooperación en dicha área, como también a la producción de mayor valor agregado, que es una cuenta pendiente importante. Es decir, para muchos actores de ALC pesa el temor a que las asimetrías reproduzcan relaciones de dependencia. Por ello se resalta en el Plan de Cooperación (2015-2019): “En cuanto al stock de las inversiones de la CELAC, se pone especial énfasis en las áreas de alta tecnología y la producción de bienes de valor agregado” (Foro China-CELAC, 2015a).

En sus relaciones con América Latina y el Caribe, China se enfrenta a una agresiva campaña mediática por parte de Estados Unidos descalificadora de la tecnología, el financiamiento y los propósitos de su relación con un área que considera de su exclusiva influencia. Estados Unidos y sus aliados más cercanos pretenden involucrar a América Latina y el Caribe en la disputa geopolítica y para eso apela tanto a su poder relacional como a las presiones y amenazas de aplicar medidas coercitivas que reducirían el acceso a recursos tecnológicos y financieros procedentes de Occidente. En este contexto, resulta clave aumentar la confianza política y el consenso político entre China y los países de ALC, con el fin de sortear estas dificultades. El FCC es importante en ese sentido. Como analiza Xu Shicheng (2018), miembro Honorario de la Academia China de Ciencias sociales (CASS), para elevar el consenso político entre China y ALC es necesario, en primer lugar, intensificar los intercambios recíprocos de visitas de los altos dirigentes y personales de diversos ministerios e instituciones de ambas partes. En segundo lugar, para mejorar la comunicación en políticas, hace falta continuar y consolidar los mecanismos bilaterales y multilaterales de cooperación existentes –además de establecer otros--, aprovecharse de ellos y poner en pleno juego su papel para reforzar la comunicación en políticas. En este sentido, no solamente hace falta la comunicación en políticas con los gobiernos de ALC, sino también con las organizaciones no gubernamentales, tales como las organizaciones medioambientales, indígenas, etc.

Casi dos décadas de relaciones crecientes con China unido a un período de menor atención a la región por parte de Estados Unidos y Europa, así como la tardía e insuficiente respuesta de esas potencias frente a la pandemia del COVID-19 en contraste con la rápida asistencia de China, han fertilizado un espacio de mayor confianza y perfilado posiciones de mayor autonomía<sup>2</sup> evidenciadas en la adhesión de conceptos como el “no alineamiento activo”<sup>3</sup>. Este espacio de

<sup>1</sup> Los cinco principios son: respeto recíproco a la soberanía territorial, no agresión, no interferencia en los asuntos internos de otros países, igualdad y beneficio mutuo igualdad, y coexistencia pacífica (Instituto de Estudios de la China Contemporánea, 2023: 44-45).

<sup>2</sup> Aunque en ello haya evidentes fluctuaciones ligadas a los ciclos y realidades políticas particulares como en el caso de Argentina en la actualidad.

<sup>3</sup> Estos conceptos en síntesis pueden interpretarse como no involucrarse en una relación conflictiva con ninguna de las potencias y sostener relaciones con ellas, sin que esto signifique apoyo a su sistema político.

confianza ha estado avalado por el comportamiento de China de no intervención en la política interna de los países de la región, por lo que ha sostenido relaciones respetuosas con gobiernos del más disímil espectro político.

Estados Unidos y la UE no han pasado por alto la relación de China con la CELAC. Estados Unidos, a diferencia de la UE, nunca dio un paso que pudiera interpretarse como un reconocimiento a la CELAC. Sin embargo, el hecho de que China lo hiciera institucionalmente, facilitando un canal de diálogo político ininterrumpido con los países de la región puede haber sido un factor coadyuvante para que por primera vez el presidente de Estados Unidos enviará a Chris Dodd, Asesor Presidencial Especial para las Américas a la VII Cumbre de la CELAC, como su representante. No menos llamativo resultó el relanzamiento de la Cumbre CELAC-UE en el 2023, la cual no se realizaba desde el año 2015.

Si bien existe este acumulado de construcción positiva en la relación CELAC-China es conveniente considerar que el “Occidente colectivo” está reaccionando en varios frentes a lo que considera el desafío sistémico chino incorporado a su agenda de relacionamiento con la región iniciativas que cubren áreas temáticas similares a las del FCC y el BRI.

En este contexto de manera esquemática pueden plantearse dos escenarios:

Escenario 1: el Occidente colectivo desarrolla iniciativas en América Latina y el Caribe en áreas coincidentes con las propuestas del FCC y el BRI lo que favorece una mayor oferta de opciones comerciales y financieras a la región, sin precondicionar -velada o abiertamente- sus beneficios a los vínculos con China. Este sería el escenario más favorable para los países de la CELAC, pero el menos probable.

Escenario 2: en el ámbito de la competencia estratégica el Occidente colectivo presiona por un mayor alineamiento frente a sus adversarios estratégicos; en ese escenario la posición de la región podría inclinarse a favor de los socios que tengan una oferta más consistente con los intereses de la región en materia de desarrollo tecnológico e innovación, energías renovables, digitalización de la sociedad y creación de capacidades para la reestructuración laboral que sobrevendrá a la expansión de la IA y la robotización. Con matices en las reacciones posibles de América Latina y el Caribe este sería el escenario de base más probable para el futuro inmediato de las relaciones internacionales.

Cuando se estableció el FCC, China se ganó el espacio con inversiones, financiamiento y cooperación. Hoy Estados Unidos en asociación con la UE pretenden escamotear el espacio ganado con acciones similares, pero en condiciones de desventaja con relación a China quien aventaja a sus competidores en 37 de las 44 tecnologías de frontera. Apostar por América Latina y el Caribe es un paso en la Construcción de la Comunidad de Destino y el FCC tiene la entidad para ser su promotor y articulador regional.

Por último, hay que destacar que ALC sigue sin consolidar un proceso de integración como región y ello limita la posibilidad de desarrollar una estrategia propia y de tener mayor capacidad de profundizar la relación con China en términos multilaterales, así como también tener mayor autonomía política y estratégica para moverse en este complejo mundo multipolar. Las fluctuaciones políticas son una constante que pueden debilitar o retrasar los espacios de cooperación con China y, en general, las relaciones Sur-Sur, bajo una lógica ganar-ganar. En esta encrucijada que atraviesa a los países de la región, que se debaten entre ser ‘patio trasero’ en proceso de una mayor periferalización o conformar un polo emergente definiendo un camino propio hacia el desarrollo, el FCC y la relación cooperativa con China y otras fuerzas emergentes del Sur Global es un camino en construcción. Y lo será aún más en las décadas por venir si ALC aspira a un ejercicio soberano de sus opciones de desarrollo.

## Bibliografía

- (Bernal-Meza, 2019) Bernal-Meza, Raul. (2019). China e América Latina: o desenvolvimento de uma nova relação centro-periferia. *Revista do CEAM (Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília)*, 5(1), 59–73. Disponible en <https://doi.org/10.5281/zenodo.3351755>.
- (CELAC, 2013) CELAC. (2013). *Declaración de Santiago de la I Cumbre CELAC*. Disponible en <https://shorturl.at/UIEAQ>.
- (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2023a) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2023a). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2023*. CEPAL. Disponible en <https://shorturl.at/3yWtN>.
- (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2023b) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2023b). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2023*. Disponible en: <https://shorturl.at/EJZxb>.
- (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). La cooperación entre China y América Latina y el Caribe ofrece una oportunidad para reducir las asimetrías globales y apoyar una recuperación económica transformadora. CEPAL, 13 Oct 2021. Disponible en <https://www.cepal.org/es/noticias/la-cooperacion->

china-america-latina-caribe-ofrece-oportunidad-reducir-asimetrías-globales.

- (Comisión de Servicios de las Fuerzas Armadas del Senado de Estados Unidos, 2018) Comisión de Servicios de las Fuerzas Armadas del Senado de Estados Unidos. (2018). Audición de Kurt Tidd. 15 de febrero de 2018. Disponible en <https://www.armed-services.senate.gov/hearings/18-02-15-united-states-northern-command-and-united-states-southern-command>.
- (Dussel Peters, 2020) Dussel Peters, Enrique. (2020). Las ‘nuevas relaciones triangulares’ de América Latina y el Caribe: entre el “proceso de globalización con características chinas” y tensiones con Estados Unidos. En W. Grabendorff & A. Serbin (Eds.), *Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. Colección Pensamiento Propio, Icaria Editorial.
- (Dussel Peters, 2024) Dussel Peters, Enrique. (2024). Latin America’s Trade and Investment Relationship with China (2000-2012): a New Form of Dependency? *Revista Tempo Do Mundo*, 2(1), 123-142. Disponible en <https://shorturl.at/EHk1e>.
- (Fernandez et al., 2023) Fernandez, V. R., Gonzalez Jauregui, J., & Merino, G. E. (2023). Latin America and China's Belt and Road Initiative: challenges and proposals from a Latin American perspective. *AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 12(23). <https://doi.org/10.22456/2238-6912.129527>.
- (Foro China-CELAC, 2015a) Foro China-CELAC. (2015a). Plan de Cooperación (2015-2019). 23 de enero de 2015.
- (Foro China-CELAC, 2015b) Foro China-CELAC. (2015b). Declaración de Beijing de la Primera Reunión Ministerial del Foro China-CELAC. 23 de enero de 2015.
- (Foro China-CELAC, 2016) Foro China-CELAC. (2016). Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe. 25 de noviembre de 2016.
- (Foro China-CELAC, 2018) Foro China-CELAC. (2018). Declaración Especial de Santiago de la II Reunión Ministerial del Foro CELAC-China sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta.
- (Foro China-CELAC, 2021a) Foro China-CELAC. (2021a). Declaración de la Tercera Reunión Ministerial del Foro China-CELAC. 13 de diciembre de 2021.
- (Foro China-CELAC, 2021b) Foro China-CELAC. (2021b). Plan de Acción Conjunto de Cooperación en Áreas Claves China-CELAC. 13 de diciembre de 2021.
- (Girón et al., 2023) Girón, Alicia; Iglecias, Wagner y Ruiz-Caro, Ariela. (2023). La pandemia de la COVID-19. América Latina en el nuevo orden multipolar entre los Estados Unidos y China. En M. Aparicio Ramírez et al. (Eds.), *Nuevos mapas: crisis y desafíos en un mundo multipolar*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- (Grabendorff y Serbin, 2020) Grabendorff, Wolf y Serbin, Andrés (Eds.). (2020). *Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. Colección Pensamiento Propio, Icaria Editorial.
- (Henderson et al., 2013) Henderson, Jeffrey; Appelbaum, Richard P. y Ho, Suet Y. (2013). Globalization with Chinese characteristics: Externalization, dynamics and transformations. *Development and Change*, 44(6), 1221-1253.
- (Instituto de Estudios de la China Contemporánea, 2023) Instituto de Estudios de la China Contemporánea. (2023). *Breve historia de la República Popular China (1949-2019)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- (Legler et al., 2020) Legler, Thomas; Turzi, Mariano y Tzili-Apango, Eduardo. (2020). Advancing Autonomy? Chinese Influence on Regional Governance in Latin America. En R. Bernal-Meza & L. Xing (Eds.), *China-Latin American Relations in the 21st Century: The Dual Complexities of Opportunities and Challenges*. Palgrave Macmillan.
- (Li et al., 2023) Li, Xing; Vadell, Javier y Rubiolo, Florencia. (2023). Soft Power with Chinese Characteristics: Pandemic Diplomacy in Latin America and the Caribbean. *Latin American Perspectives*, July 20, 2023.
- (Merino, 2016) Merino, Gabriel E. (2016). Tensiones mundiales, multipolaridad relativa y bloques de poder en una nueva fase de la crisis del orden mundial. Perspectivas para América Latina. *Geopolítica(s)*, 2(7), 201-225. <https://doi.org/10.5209/GEOP.51951>
- (Merino, 2017) Merino, Gabriel E. (2017). Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. El surgimiento de la Alianza del Pacífico, el fortalecimiento del regionalismo abierto y el retroceso del regionalismo autónomo. *Relaciones Internacionales*, 26(52), 17-37. <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2075/3597>.
- (Merino, 2023) Merino, Gabriel E. (2023). Hybrid World War and the United States–China rivalry. *Frontiers in Political Science*, 4:1111422. <http://dx.doi.org/10.3389/fpos.2022.1111422>.
- (Merino, 2022) Merino, Gabriel & Morgenfeld, Leandro. (2022). América Latina y la crisis de la hegemonía estadounidense: las disputas en el BID y la Cumbre de las Américas. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 17(31), 1-23.
- (Ministerio de Relaciones Exteriores de China, 2016) Ministerio de Relaciones Exteriores de China. (2016). ABC sobre el Foro China-CELAC. Departamento de América Latina y el Caribe del Ministerio de Relaciones Exteriores de China. Abril de 2016.
- (Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, 2022) Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China. (2022). China-CELAC Joint Action Plan for Cooperation in Key Areas (2022-2024). Disponible en [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjbxw/202112/t20211207\\_10463459.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjbxw/202112/t20211207_10463459.html).
- (Mosquera y Ruvacalba, 2018) Mosquera, Mariano y Ruvalcaba, Daniel Morales (2018). La estrategia institucional de China hacia América Latina. Análisis comparado entre los foros CELAC-China y CELAC-Unión Europea. *OASIS*, 28, 123-149. <https://doi.org/10.18601/16577558.n28.08>.
- (Ng y Xu, 2024) Ng, Gustavo y Xu Shicheng. (2024). ‘La cooperación entre China y América Latina es irreversible’. *Tektonikos*, 1 de junio de 2024. Disponible en <https://tektonikos.website/xu-shicheng-la-cooperacion-entre-china-y-america-latina-es-irreversible/>.

- (Pavez, 2018) Pavez Rosales, Lucas. (2018). Foro CELAC-CHINA: cooperación y profundización de la iniciativa china. Disponible en <https://www.iri.edu.ar/index.php/2018/02/02/foro-celac-china-cooperacion-y-profundizacion-de-la-iniciativa-china/>.
- (Puga Álvarez, 2024) Puga Álvarez, Valeria. (2024). China: Desafíos de la “transición energética” en una América Latina fragmentada. *Red China y América Latina*, 15 de mayo de 2024. Disponible en <https://chinayamericalatina.com/china-desafios-de-la-transicion-energetica-en-una-america-latina-fragmentada/>.
- (Ruvalcaba, 2024) Ruvalcaba, Daniel M. (2024). El Foro China-CELAC a 10 años de su creación. *Latinoamérica 21 Debates*, 13 abril, 2024. Disponible en <https://latinoamerica21.com/es/el-foro-china-celac-a-10-anos-de-su-creacion/>.
- (Saltalamacchia Ziccardi, 2020) Saltalamacchia Ziccardi, Natalia. (2020). La CELAC en 2020 y su vinculación con actores extrarregionales. En A. Serbin & W. Grabendorff (Eds.), *Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. Colección Pensamiento Propio, Icaria Editorial. Disponible en <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2020/11/007-saltalamacchia.pdf>.
- (Soria y Herrera-Vinelli, 2020) Soria, A. B., & Herrera-Vinelli, L. (2020). CELAC como vehículo estratégico de relacionamiento de China hacia América Latina (2011-2018). *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 124, 173–198. <https://www.jstor.org/stable/26975713>
- (Vadell, 2018) Vadell, Javier. (2018). El Foro China-CELAC y el nuevo regionalismo para un mundo multipolar: desafíos para la Cooperación 'Sur-Sur'. *Revista Carta Internacional*, 13(1), 6-37.
- (Xu, 2018) Xu, Shicheng. (2018). La comunicación en políticas entre China y América Latina y el Caribe. En Z. Kebing, F. Mallimaci, J. Shixue, Z. Kun, & L. Chunguang (Compiladores), *La franja y la ruta. Iniciativa china de cooperación con América Latina y el Caribe*. Ushuaia, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Argentina: Ediciones UNTDF.
- (Zhongping y Huang, 2014) Zhongping, Feng y Huang, Jing (2014). China's strategic partnership diplomacy: engaging with a changing world. *ESPO Working Paper*, 8, 1-20.

Artículo [ES]

## Oportunidades y desafíos del comercio, la inversión y la cooperación entre China y Centroamérica y dos países estratégicos del Caribe

*Opportunities and challenges for trade, investment and cooperation between China and Central America and two strategic Caribbean countries*

**Velia Govaere Vicarioli<sup>1</sup>, Fausto Amador Arrieta<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Investigadora de OCEX  
Universidad Estatal a Distancia, San José, Costa Rica  
Email: [vgovaere@uned.ac.cr](mailto:vgovaere@uned.ac.cr); ORCID: 0009-0009-2506-8056

<sup>2</sup>Investigador de “Alto Voltaje”  
Cadena Radial Costarricense, Costa Rica  
Email: [amador.fausto@gmail.com](mailto:amador.fausto@gmail.com)

**[ES] Resumen:** Este documento presenta el estado de situación de la vinculación multidimensional de los países de Centroamérica que tienen relaciones diplomáticas con China (Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador y Honduras) y de dos países del Caribe, estratégicos por su ubicación, dimensión y volumen comercial: República Dominicana y Trinidad y Tobago. Se estudian los flujos comerciales, de inversión y cooperación con China, incluyendo los proyectos bajo la Franja y la Ruta. Se ofrece una mirada panorámica que anteceda estudios más profundizados de la relación de Centroamérica y el Caribe con China. Se explican las necesidades de esos países y la forma que China fortalece, con su apoyo los lazos regionales. Los lineamientos de este estudio abarcan una amplia gama de proyectos, ya que la cooperación china tiende a concentrarse en los sectores de energía y transporte, para facilitar salidas marítimas de productos entre China y la región. Se incluyen consideraciones sobre el aprovechamiento de la cooperación y la inversión de la República Popular China. Se evaluarán casos de éxito, desafíos pendientes y retos por solventar para una más exitosa vinculación entre Centroamérica y los países caribeños en estudio, en su relación con China y se sugieren lecciones aprendidas, positivas y negativas.

**Palabras claves:** Comercio, Inversión, Cooperación, Infraestructura, China

**[EN] Abstract:** This document presents the state of play of the multidimensional ties of the Central American countries that have diplomatic relations with China (Panama, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador and Honduras) and two Caribbean countries that are strategic because of their location, size and trade volume: the Dominican Republic and Trinidad and Tobago. Trade, investment and cooperation flows with China are studied, including projects under the Belt and Road. It offers a panoramic view that should precede more in-depth studies of the relationship between Central America and the Caribbean and China. It explains the development needs of these countries and the ways in which China strengthens regional ties with its support. The study's outlines cover a wide range of projects, as Chinese cooperation tends to focus on the energy and transportation sectors to facilitate maritime outlets for products moving between China and the region. Considerations on leveraging cooperation and investment from the People's Republic of China are included. Successful cases, pending challenges and remaining obstacles to be overcome for a more successful linkage between China and the countries under study, in their relationship with China, are evaluated and positive and negative lessons learned are suggested.

**Keywords:** Trade, Investment, Cooperation, Infrastructure, China

---

**Cita:** Govaere Vicarioli, V., & Amador Arrieta, F. (2024). Oportunidades y desafíos del comercio, la inversión y la cooperación entre China y Centroamérica y dos países estratégicos del Caribe. *Ibero-América Studies*, 8(2), 15-28.

**DOI:** <https://doi.org/10.55704/ias.v8i2.02>

**Editores académicos:** Ordóñez Huerta, M. Z.

**Recibido:** agosto 2024. **Aceptado:** septiembre 2024

**Copyright:** © 2024 by the authors. Enviado para posible publicación de acceso abierto bajo los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Attribution (CC BY). (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Este documento presenta el estado de situación de la vinculación multidimensional de los países de Centroamérica que tienen relaciones diplomáticas con China (Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador y Honduras) y de dos países del Caribe, estratégicos por su ubicación, dimensión y volumen comercial: República Dominicana y Trinidad y Tobago. Se estudiarán los flujos comerciales, de inversión y cooperación con China, incluyendo los proyectos bajo la Franja y la Ruta. Será una mirada panorámica que preceda estudios más profundizados de los factores que en su conjunto responden a las necesidades de esos países y cuya atención facilite el fortalecimiento de sus lazos con China.

## 1. Centroamérica

En este siglo, todos los países centroamericanos, con excepción de Guatemala y Belice, han ido entablando relaciones diplomáticas con la República Popular. La primera fue Costa Rica, en 2007 y, diez años después, Panamá, en 2017; El Salvador, en 2018; Nicaragua, en nuevo giro político, en 2021 y, más recientemente Honduras, en 2023.

Desde el año 2016, las exportaciones de Centroamérica hacia China han mantenido un crecimiento lento, pero constante, en cambio, las importaciones desde China se han duplicado en la última década (Rivero, 2023). Las inversiones de China en Centroamérica han sido menores que en aquellas regiones latinoamericanas que disponen de abundantes recursos naturales estratégicos, salvo en Panamá, por el caso puntual de la explotación de cobre. Por otro lado, en el año 2017, la República Popular China asumió, como política de Estado, priorizar sus inversiones en los países con los que tiene lazos diplomáticos. Según Adriana Prado, quien fue directora del Programa de Desarrollo Humano para Centroamérica de las Naciones Unidas,<sup>1</sup> esta decisión ejerció un peso importante para que países como Panamá, Nicaragua, El Salvador, Honduras, en Centroamérica y República Dominicana en el Caribe establecieran relaciones diplomáticas con China entre los años 2017 y 2023 (Rivero, 2023).

En general, la región centroamericana tiene una relación comercial asimétrica con el mundo, en la medida en que depende de las importaciones provenientes de los grandes países industrializados, para suplir sus necesidades de bienes de consumo industriales y para muchos de sus insumos productivos, sobre todo agrícolas. La alta competitividad de la producción de bienes de China la ha convertido en el segundo proveedor de toda Centroamérica.

Por eso la importación de productos chinos siempre sobrepasa el valor de las exportaciones regionales a China. El dinamismo de las relaciones comerciales con China determina el carácter sustitutivo que han tenido los productos chinos frente a sus competidores occidentales, en Centroamérica. Eso ha permitido una menor inflación y un mayor acceso a productos de consumo para sectores de menores ingresos. Sin embargo, eso no ha impedido que en algunos casos puntuales ciertas producciones nacionales se hayan visto afectadas por importaciones de sus contrapartes chinas.

Los beneficios potenciales de establecer TLCs con China son sobre todo unilaterales, es decir, de beneficio fundamental para la producción centroamericana que lograría acceso preferencial al mercado chino. Pero eso sólo puede ser cuantificado en el caso de Costa Rica, único país de la región con una experiencia de más de 13 años de tener un TLC con China, lo que permite hacer un balance de problemas y resultados.

En cuanto a la inversión china en Centroamérica, lo decisivo para las empresas chinas, así como para su gobierno, es de carácter geopolítico estratégico. Centroamérica representa el sector continental de menor distancia entre los dos océanos lo que la convierte en una zona logística privilegiada, que hasta ahora ha sido aprovechada sólo en Panamá, con su canal, donde se ha concentrado el mayor volumen de inversión china.

Sin embargo, toda Centroamérica presenta ese potencial logístico, sobre todo por la alta competitividad tecnológica china para el desarrollo de infraestructura portuaria, vial y, sobre todo, ferroviaria. Hasta el momento, todas esas posibilidades de inversión, como la construcción de canales interoceánicos secos (i.e. por vía terrestre), están todavía en su fase embrionaria. En las inversiones regionales, aparte a Panamá, que ha sido el país más beneficiado, China ha invertido en áreas de energía (Patuca III, en Honduras), infraestructura de transporte (Panamá y Costa Rica), energía y bienes raíces.

En 2013, el presidente Xi Jinping anunció la iniciativa de la Franja y Ruta, conocida popularmente en Latinoamérica como la Nueva Ruta de la Seda. Este proyecto chino de cooperación que busca interconectar los cuatro continentes a través de grandes obras de infraestructura, adquirió rápidamente enorme significado en la región, que tiene grandes necesidades logísticas.

Cooperación en Infraestructura China – América Latina un subforo del Foro de Cooperación China – CELAC se aboca a *“Profundizar la cooperación para promover proyectos de inversión productiva mutua, incluso en infraestructuras, y promover la ejecución de proyectos relevantes de inversión y cooperación”*. (Foro China-Celac, 2021). Desde la primera

<sup>1</sup> Entrevista a Adriana Prado, Programa del Desarrollo Humano para Centroamérica de las Naciones Unidas, el 21-06-2024.

reunión, en 2015, se han programado proyectos que apoyan el comercio internacional entre China y la región. Al año siguiente, la República Popular China publicó un segundo “Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe” delineando su política para la región latinoamericana y su deseo de fortalecer la cooperación con base en el principio de “*equality and mutual benefit*” en áreas como intercambios culturales, comercio e inversión, agricultura, energía, infraestructura, manufactura e innovación tecnológica.

Aunque esos lineamientos abarcan una amplia gama de proyectos, la cooperación china en América Latina y, en particular, en Centroamérica y el Caribe, tiende a concentrarse en los sectores de energía y transporte, dado el carácter estratégico de contar con salidas marítimas en ambos océanos para la entrada y salida de productos entre China y la región, especialmente centroamericana y caribeña (De León, 2021).

### 1.1 Panamá

La alta presencia de población de origen chino en Panamá, desde 1850, así como la elevada utilización de su Canal por naves chinas, segundo usuario (16% de la carga total), después de Estados Unidos (67%), condujo a empresas chinas a radicarse en Panamá desde hace 30 años (Canal de Panamá, 2019). A finales de los años 90, Panamá abrió una representación comercial en China. Sin embargo, a pesar de la intensidad de lazos comerciales entre ambos países, fue solo hasta 2017 que la República de Panamá estableció relaciones diplomáticas con China, diez años después de Costa Rica.

El mayor interés del comercio y la inversión china en Panamá se ha derivado de la utilización china del Canal de Panamá y de sus colaterales servicios logísticos de almacenamiento y transporte interno, que también han sido decisivos para el ingreso de productos chinos en toda la región centroamericana y también hacia varios países de América del Sur. Es el *hub* logístico de China en Centroamérica y el Norte de América del Sur.

No es de extrañar, entonces, que Panamá sea no sólo el mayor receptor histórico y actual de inversión china, sino que es el país que aún presenta considerables ventajas de inversión en comparación con otros países centroamericanos. De igual manera, China es hoy en día, el principal socio comercial de Panamá, como es el caso también para varios países suramericanos.

En los últimos diez años, Panamá ha ido incrementando paulatinamente sus volúmenes de exportación hacia China, que han sido siempre relativamente modestas. Pero con el establecimiento de relaciones diplomáticas se verificó un verdadero salto cuantitativo de las exportaciones panameñas a China. De casi un valor de US\$532 millones de dólares de exportaciones panameñas a China, en 2019, en el corto período de 5 años se incrementó un 150%. Así fue cómo Panamá llegó, en 2023, a exportar bienes a China por un valor de US\$1.316 millones de dólares, convirtiéndose en el principal país exportador de Centroamérica a China<sup>1</sup>. Nótese el dinamismo exportador de Panamá a China, considerando que ya en 2019 exportaba a China más que Costa Rica, que ya tenía un TLC con China, mientras que Panamá que no tenía TLC con China, exportaba a China 4 veces más.

Adicionalmente a las ventajas logísticas que tiene, Panamá ha dinamizado su potencial exportador al convertirse también en un país altamente extractivo del mineral de cobre. Esto ha permitido que Panamá se sume al patrón importador chino con las otras naciones suramericanas de prioridad extractiva. La exportación del recurso extractivo del cobre pasó de representar un 6,4% de las exportaciones totales, en 2012 (Rivero, 2023); a un 73%, en 2023<sup>2</sup>.

Las importaciones panameñas desde China también se han incrementado, pero a un ritmo menor. Si en el 2019, esas importaciones representaban US\$1.290 millones de dólares, 5 años después, se han incrementado solamente un 36%, en cinco años. Las importaciones de Panamá desde China fueron US\$1.762 millones de dólares, en 2023. El saldo de la balanza comercial de Panamá con China es levemente deficitario en US\$445 millones<sup>3</sup>.

Panamá ha sido el receptor principal de inversión china en la región centroamericana, en gran medida gracias al canal, pero sin olvidar su auge inmobiliario. En efecto, entre 2015 y 2016, la empresa china *State Construction Engineering* realizó sendas inversiones de US\$140 y US\$190 millones de dólares en bienes raíces<sup>4</sup>. En 2016, en cambio, se registraron inversiones importantes en el sector de transporte. Ese año, la empresa *Shandong Landbridge* realizó una fuerte inversión

<sup>1</sup> Después del 2019, todas las estadísticas de Exportaciones, Importaciones y Balanza Comercial de Centroamérica, salvo el caso de Costa Rica, serán retomadas siempre del Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica de la Secretaría Económica de Integración Centroamérica (SIECA). Véase: <https://www.sec.sieca.int/>

<sup>2</sup> Véase: Secretaría Económica de Integración Centroamérica (SIECA). Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica. Recuperado de <https://www.sec.sieca.int/>

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

de US\$900 millones de dólares. En 2017, se sumó la compañía *China Communications Construction*, con otra inversión de US\$100 millones, en ese mismo sector. Y en 2018, esa misma empresa invirtió US\$1.520 millones en ese sector (Rivero, 2023). En otros sectores como servicios públicos, en 2018, *Power Construction Corp* realizó una inversión de US\$130 millones y en el sector energético, en 2020, *China Energy Engineering* invirtió US\$110 (Rivero, 2023). En Panamá, la empresa *Hutchinson Whampoa* controla tres muelles en los puertos de Colón, de Cristóbal y de Balboa, resultado directo de su adhesión a la Nueva Ruta de la Seda.

## 1.2 Costa Rica

Frente al posicionamiento de China como segundo destino de sus exportaciones, en 2006, y reconociendo la creciente contribución del gigante asiático en el comercio mundial, Costa Rica, como primera en Centroamérica, en junio del 2007, estableció relaciones diplomáticas con la República Popular China. El movimiento de Costa Rica se reveló históricamente realista y apropiado, ya que, uno tras otro, los países centroamericanos irían siguiendo su huella en la década siguiente (Govaere, 2015). Solo cuatro años después de la formalización diplomática, el primero de agosto del 2011, entró en vigor un TLC entre Costa Rica y China, también el primero del istmo.

El TLC Costa Rica-China cumplirá 13 años de vigencia, en agosto del 2024. En 2023, el flujo comercial entre ambos países coloca a China como el segundo socio comercial de Costa Rica: “... el comercio con China ha crecido durante la última década. Mientras en 2013 el intercambio comercial totalizó US\$1.644 millones, en 2022 alcanzó la cifra de US\$3.536 millones. En promedio, el comercio creció a un ritmo anual de 8,9%, lo cual es el resultado del crecimiento de 21,5% en las exportaciones y de 8,1% en las importaciones en la última década.” (COMEX, 2023). El incremento en los últimos años se debe al crecimiento de las exportaciones en dos productos específicos, uno de Zona Franca, que son los dispositivos médicos y, el otro, vinculado a las capacidades locales, como lo es la carne de bovino.

Según Hellen Ruiz<sup>1</sup>, lo que más interesante del proceso de aprovechamiento de Costa Rica de su TLC con China es la diversificación de la oferta exportable a China, a partir de una muy concentrada canasta exportadora. Entre los productos exportados a China hay diversificación tanto entre productos de su Zona Franca, como de productos agropecuarios.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (de ahora en adelante TLC) con China, las exportaciones costarricenses se multiplicaron por ocho, pasando de US\$42 millones en 2010 (año previo a la entrada en vigor del acuerdo) a US\$347 millones en 2022. Desde esa fecha, las exportaciones de café se incrementaron a un ritmo anual de 54%, las de jugo de naranja en un 22%, las de cuero en 12%, las de agrios (cítricos) en 9% y las exportaciones de jugo de piña, que no se registraban previamente, superaron los US\$3 millones en 2022. Para el año 2023, las exportaciones costarricenses de productos a China alcanzaron una cifra de \$403 millones de USD. Sólo en el caso de café, las exportaciones se quintuplicaron en los últimos cinco años<sup>2</sup>.

Desde el ángulo de las importaciones, Estados Unidos es su principal proveedor (39%), pero ya en un importante segundo lugar se encuentra China (15%). Desde el primer año de puesta en vigor del TLC, en 2012, China ya exportaba hacia Costa Rica US\$ 1424 millones de dólares; en 2019, US\$2.120 millones; en 2021, US\$2.926 millones y, en 2023, US\$3.362 millones<sup>3</sup>. En los 12 años de vigencia de su TLC, se duplicaron sus importaciones desde China. Según SIECA, esas cifras arrojan una balanza comercial deficitaria de US\$2.947 millones en 2023.

Las autoridades costarricenses consideran que el mayor desafío de implementación del TLC con China fue la superación de las dificultades determinadas por las negociaciones de los protocolos sanitarios, en particular, el caso de carne bovina, que fue, además, la historia de éxito más relevante del TLC, en su primera década de implementación.

COMEX (2023) destaca que, en labor conjunta y coordinada con la contraparte china, las autoridades costarricenses se han abocado en asegurar la aprobación de empresas exportadoras, en el mercado chino, de acuerdo con los requerimientos de los protocolos sanitarios negociados para cada producto. Eso ha sido uno de los factores clave para la diversificación y ampliación de su oferta exportable agrícola al mercado chino. Actualmente se cuenta con 15 autorizaciones, entre ellas: piña congelada, carne de res, carne de cerdo, piña deshidratada, entre otras. Se encuentran en proceso: melón, carne de pollo, hidrolizados de pescado y camarón blanco de cultivo<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Entrevista a Hellen Ruiz, Observatorio de Comercio Exterior de la Universidad Estatal a Distancia, 20-04-2024.

<sup>2</sup> Respuesta a consulta escrita de la autora a Cristina Mora, Comex, 10-05-2024.

<sup>3</sup> Véase: Secretaría Económica de Integración Centroamérica (SIECA). Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica. Recuperado de <https://www.sec.sieca.int/>

<sup>4</sup> Respuesta a consulta escrita de la autora a Cristina Mora, Comex, 10-05-2024.

Dada la asimetría entre ambas economías, Costa Rica ha basado su estrategia exportadora a China en la búsqueda de nichos de mercado. Como señala COMEX *“Posterior a la entrada en vigor del TLC suscrito con este país, productos agrícolas como carne de bovino y cueros, lograron identificar y consolidar oportunidades de negocio a nivel de nichos.”*

La IED proveniente de China experimentó lo que califica como *“un comportamiento fluctuante”* del 2013 al 2022. Así en esa década se alcanzó un monto acumulado de inversión proveniente de china fue de US\$30 millones, es decir, sólo un 0,1% del volumen total de IED recibido por Costa Rica, en ese período. En el 2022, se registró una inversión de US\$ 2,4 millones, que se orientó a los sectores financiero (53,7%) e inmobiliario (46,3%) (COMEX, 2023: 40)<sup>1</sup>.

El TLC no parece haber tenido ninguna incidencia positiva en incrementos en los flujos de inversión provenientes de China, sobre todo si lo comparamos a la situación recién descrita de Panamá, que, sin embargo, no tiene TLC con China. Eso muestra cómo las dinámicas de las inversiones siguen criterios de conveniencia que no necesariamente están influenciados por el marco jurídico de un acuerdo comercial. También el avance de obras de infraestructura está condicionado a situaciones legales locales (La Nación, 2024).

En el mismo proceso de 2007, previo al establecimiento de relaciones diplomáticas con China, Costa Rica, estableció un programa de 5 años previsto para fomentar la cooperación. Rodrigo Arias Sánchez, principal actor de las relaciones diplomáticas con China y actual presidente de la Asamblea Legislativa, lo explica así:

*“En el 2007, al establecer las relaciones diplomáticas, se logró el consenso en un plan de cooperación de 5 años, en el cual ambos gobiernos se comprometieron a su mejor esfuerzo por implementarlo. Esa es la clave. Ambos gobiernos buscarían establecer acuerdos de desarrollo de un plan a mediano plazo. Incluía áreas de cooperación social, financiera, económica, ambiental y cultural. Una relación amplia en todo el sentido de la palabra. Así se logró apoyo financiero para infraestructura, para municipalidades, para la construcción de un nuevo Estadio Nacional y también convenios interinstitucionales en sectores claves como el energético. Todo eso fue previo a la negociación de un TLC como base para promover el intercambio comercial y la inversión.”*<sup>2</sup>

En la administración de Carlos Alvarado, Costa Rica se adhirió a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés). Sin embargo, bajo el BRI, todavía no se ha logrado concretar ningún proyecto grande de infraestructura.

### 1.3 Nicaragua

El 10 de diciembre del 2021, se reestablecieron lazos diplomáticos entre Nicaragua y la República Popular China. Ese año Nicaragua exportó a China productos por un valor de US\$12 millones de dólares<sup>3</sup>, de acuerdo con las estadísticas de SIECA. En 2023, el peso de las exportaciones con destino a China oscila alrededor del 2%, mientras que las exportaciones a toda Asia han alcanzado el 6%<sup>4</sup>. Sin embargo, y según la misma fuente, las importaciones desde China hacia Nicaragua no sufrieron impactos negativos durante la pandemia. En efecto, en 2021 Nicaragua importó de China un 60% más que en 2019, llegando a la suma de US\$901,7 millones de dólares (SIECA). Eso muestra una considerable consistencia de la propensión de las importaciones nicaragüenses desde China, incluso en circunstancias adversas. Ya en 2023, dos años después de la entrada en vigor de las relaciones diplomática, la SIECA reportó un incremento del 36% de importaciones de Nicaragua, desde China, que llegaron a US\$1.225 millones de dólares, con un déficit comercial de US\$1.221 millones de dólares. Con apenas unos meses de vigencia es prematuro medir los impactos del TLC. Por lo pronto, la balanza comercial de Nicaragua con China ha visto incrementado su déficit en un 124% en los últimos 5 años.

El 1 de enero de este año 2024, Nicaragua y China pusieron en vigencia, un tratado de libre comercio donde el 71% de productos de exportación del país centroamericano tendrán acceso inmediato al mercado del gigante asiático con arancel cero. A partir de 2024, los productos estrella, con libre acceso, con los que Nicaragua piensa fortalecer su balanza comercial son carne, azúcar, pescado, camarón, langostas, pepino de mar, maní, ron, cuero carbón y maderas y arneses para automóviles, entre otros. En 2023, Nicaragua le exportó a China principalmente azúcar, seguido de carne vacuna, langosta y, en menor medida, tabaco, cigarros y bebidas.

Sin embargo, la República Popular es muy estricta en la admisión de importaciones de productos que tienen especiales requisitos relacionados con la inocuidad alimentaria y cada país debe adecuar sus exportaciones a los protocolos sanitarios chinos. Eso implica un proceso de negociaciones y de conformidad con los requisitos chinos. En este particular, siendo Costa Rica el país centroamericano de mayor recorrido de relaciones diplomáticas y comerciales con

<sup>1</sup> COMEX, 2023. Op. cit. P. 40.

<sup>2</sup> Entrevista de la autora con Rodrigo Arias Sánchez, el 08 de mayo, 2024.

<sup>3</sup> Véase: Secretaría Económica de Integración Centroamérica (SIECA). Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica. Recuperado de <https://www.sec.sieca.int/>, todas las cifras de la parte 1.3 vienen de SIECA.

<sup>4</sup> Véase: Banco Central de Nicaragua. Recuperado En: <https://www.bcn.gob.ni/comercio-externo>

China, es relevante retomar las lecciones aprendidas de su experiencia de acceso de sus exportaciones de productos agropecuarios a China.

Previo al período de restablecimiento de relaciones diplomáticas, en 2021, se habían realizado escasas y puntuales inversiones chinas en Nicaragua, ambas en 2012, en el sector energético y en el sector tecnológico. Sinomach invirtió US\$230 millones de dólares y Xinwei, US\$300 millones.<sup>1</sup>

En el 2023, Nicaragua suscribió el MOU que le permitió integrarse a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (conocida por sus siglas en inglés como BRI). Ese mismo año, se acordó por parte de la Administración Ortega y el presidente Xi Jinping elevar la relación entre ambas naciones al nivel de “cooperación estratégica” con cooperación china en construcción de viviendas populares, proyectos de infraestructura vial, aeroportuaria, ferroviaria y energética.

#### 1.4 Honduras

En el caso particular de Honduras, existe un diferenciado dinamismo, incluso desde antes del establecimiento de relaciones diplomáticas, tanto de sus importaciones desde China, como de sus exportaciones a la República Popular. En el caso de las importaciones, Honduras seguía un patrón regional, pero en el caso de sus exportaciones tenían un dinamismo que le era propio. En ambos casos, las relaciones comerciales Honduras-China siempre fueron muy prosperas.

Si tomamos como punto de referencia el 2012, Honduras, país de menor desarrollo relativo, ya exportaba entonces a China casi US\$113,8 millones y era el segundo exportador en la región, solo después de Costa Rica (Rivero, 2023). Sin embargo, en los años siguientes, las exportaciones hondureñas tuvieron un comportamiento fuertemente disminuido. Así, en 2019, registró exportaciones de US\$12 millones para luego despuntar levemente, en 2023, con casi US\$14 millones.

En cambio, las importaciones chinas hacia Honduras han seguido el comportamiento de la región centroamericana con fuerte tendencia incremental. En 2012, las importaciones desde China eran de US\$436 millones de dólares (Rivero, 2023) y, en siete años se triplicaron al alcanzar mil quinientos millones de dólares (US\$1.505), en 2019. En cuatro años más, en 2023, ya habían aumentado un 60%, con US\$2.404 millones de dólares. La dinámica de las importaciones desde China, entre 2012 y 2023, las importaciones se han más que quintuplicado, siendo 5,5 veces mayores las importaciones chinas hacia Honduras.

Consecuentemente, en los últimos cinco años, el saldo negativo de la balanza comercial entre Honduras y la República Popular China ha pasado de US\$ 1.493 millones, en 2019, a US\$ 2.390 millones, en 2023, con un significativo aumento del 60% del déficit comercial entre Honduras y China.

El 26 de marzo del 2023, se establecieron relaciones diplomáticas entre Honduras y la República Popular China. A partir de ese momento, se han generado múltiples acercamientos comerciales y de cooperación. En el ámbito comercial y diplomático, en junio del 2023, tuvo lugar la primera visita de Xiomara Castro, como presidenta de la República de Honduras a la RPC. Como consecuencia de ese encuentro entre Xiomara Castro y Xi Jinping, en julio del 2023, comenzó un proceso de negociación de un TLC, entre ambas naciones y ya en el mes de marzo, se celebró, en Beijing, su cuarta ronda de negociaciones. El TLC entre Honduras y China está supuesto a tener concluidas sus fases de negociación a finales de 2024<sup>2</sup>.

El potencial de exportación agrícola de Honduras hacia China se concentra en café, melón y camarón. En efecto, el Ministerio de Comercio de China publicó que Honduras era el tercer mayor exportador de café de América Latina a China y uno de los más importantes de melón (Xinhua News, 2023).

En materia de inversión, las necesidades hondureñas de infraestructura energética se unen a las grandes capacidades hídricas del país y sus enormes potencialidades eólicas y fotovoltaicas. En 2013, destaca en Honduras, la importancia de la inversión china en el proyecto hidroeléctrico de la represa Patuca III. Con la modalidad de EPC (Engineering, procurement, construction), la empresa Power Construction Corporation of China (PowerChina), realizó en Honduras una inversión reportada de US\$350 millones de dólares (Rivero, 2023).

La obra construida bajo el nombre de Patuca III, tiene una capacidad instalada de 104 megavatios (MW) y su generación eléctrica anual es de 336 millones de kilovatios-hora (kWh). Es la central hidroeléctrica más moderna de Centroamérica, es la segunda represa más grande de Honduras y abastece el 6% de su demanda energética (Xinhua Español, 2023).

<sup>1</sup> Véase: China Global Investment Tracker, <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

<sup>2</sup> Véase: "Honduras avanza en la negociación del Tratado de Libre Comercio con China", *Revistaeyn.com*, <https://www.revistaeyn.com/centroamerica-y-mundo/honduras-avanza-en-la-negociacion-del-tratado-de-libre-comercio-con-china-GL18316404>, 25 de marzo, 2024.

Las brechas de desarrollo regional entre el centro y la costa, no solo distanciadas, sino con bajísima interconexión vial, destacan la potencialidad existente en Honduras para la inversión en construcción de infraestructura, así como ofrece excelentes oportunidades de cooperación bilateral con China.

### 1.5 El Salvador

En agosto de 2018, El Salvador estableció relaciones diplomáticas con la República Popular, lo que se convirtió, rápidamente en política de Estado. También el siguiente presidente, Nayib Bukele, en 2019, desde su llegada al poder, profundizó las relaciones con China, con la adhesión del país, en 2020, a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI).

Si tomamos en consideración las exportaciones de El Salvador a partir del 2012, este país era el que menos exportaba hacia China de los países centroamericanos. Sus US\$3,3 millones de dólares palidecen frente a otros países de la región, como Costa Rica con US\$330,4, el mayor exportador del istmo en esas fechas. También Honduras, país de menor desarrollo relativo que El Salvador, lo superaba en sus exportaciones a China, con US\$113,8 millones de dólares. En los años siguientes, las exportaciones salvadoreñas han ido incrementándose, aunque de forma fluctuante. Dan un salto cuantitativo en el 2015 que registró exportaciones por el orden de US\$ 42,8 millones para luego volver a un raquítico US\$5,6 millones, al año siguiente (2016) (Rivero, 2023)<sup>1</sup>.

Sin embargo, desde el 2017, las exportaciones vienen presentando un aumento significativo y constante, elevándose a casi US\$47 millones. Pero han presentado “picos” como, en 2018, con US\$85 millones de dólares o en 2021 con US\$61 millones. En 2023, se reporta una caída bastante drástica de las exportaciones que pasaron a ser sólo de US\$11 millones de dólares<sup>2</sup>. Estos cambios en los volúmenes de exportación salvadoreña a China muestran su comportamiento oscilante.

En cambio, las importaciones solo han ido aumentando. En 2012, El Salvador importaba de China bienes por un valor de US\$533 millones de dólares y, en 2014, las importaciones prácticamente se duplicaron al alcanzar mil millones de dólares. De ahí, se volvieron a duplicar hasta el año 2021 cuando, por primera vez superaron los dos mil millones de dólares (US\$2.444 millones). En 2022, hubo otro aumento de importaciones desde China, con US\$2.715 millones. En 2023, regresaron al nivel de 2021, con US\$2.444 millones de dólares. Sin embargo, si consideramos el período entre 2012 y 2023, las importaciones se han multiplicado por 4,6 veces.

El saldo negativo de la balanza comercial entre El Salvador y la República Popular China, en los últimos cinco años, ha pasado de US\$1.555 millones, en 2019, a US\$2.284 millones, en 2023, incrementándose en 47% el déficit comercial de El Salvador con China.

El Salvador y China han señalado mutuo interés de iniciar negociaciones para establecer un Tratado de Libre Comercio (TLC). En la región, solo Costa Rica y Nicaragua tienen un TLC ya en vigencia y Honduras está en pleno proceso de negociación.

En materia de cooperación, después de una visita a Pekín, en 2019, Bukele anunció la futura recepción, por parte de El Salvador de una “cooperación no reembolsable y sin condiciones”. Desde entonces, la obra más emblemática de la cooperación china ha sido la inauguración de la Biblioteca Nacional de El Salvador, construida gracias a una inversión de US\$54 millones donados por China y una contrapartida de US\$10 millones salvadoreña (BBC News Mundo, 2024). Bajo esta cooperación, se incluye la construcción de otras obras como un nuevo Estado Nacional que se espera sea el más grande y moderno en su género de Centroamérica.

La cooperación china es también relevante frente a uno de los mayores problemas sociales y sanitarios: la baja cobertura del servicio de agua potable que representa una crisis constante, sobre todo en áreas urbanas deprimidas. De ahí que el proyecto de construcción de una potabilizadora de agua en el lago Ilopango, que beneficiará a 250 mil habitantes en la periferia de la capital salvadoreña, permitirá superar la escasez de agua potable para el área metropolitana de San Salvador (BBC News Mundo, 2019).

Producto de la histórica visita de Bukele a Pekín, en 2019, su Administración se adhirió a la iniciativa de la Franja y la Ruta, desde 2020. En diciembre del 2019, una delegación de expertos chinos visitó el país de El Salvador para planificar inversiones en el sistema de agua potable y alcantarillado de los paseos marítimos, como parte del llamado "Proyecto Ciudad del Surf" (Álvarez, 2020).

El denominado proyecto de “City Surf” es parte del engranaje del Plan Cuscatlán Nueva Gobernanza. El proyecto de “City Surf” consiste en un circuito de playas de primer nivel, que abarcará todo el territorio salvadoreño. Para ello, debe proveerse a los principales sitios turísticos de playa del país de infraestructura vial de acceso y además de servicios

<sup>1</sup> Todos los datos de comercio de Centroamérica con China, salvo Costa Rica, anteriores a 2019 fueron tomados de Sergio Rivero, 2023.

<sup>2</sup> Todos los datos de comercio de El Salvador con China, salvo Costa Rica, posteriores a 2019, fueron tomados de la SIECA, <https://www.sec.sieca.int/>

básicos<sup>1</sup>. En general, se señala el interés de China en invertir, bajo el BRI, en la construcción de carreteras, parques y un nuevo muelle en el puerto La Libertad, con restaurantes y tiendas. Concretamente, China ha hecho una inversión de US\$24 millones de dólares en obras para restaurar y ampliar el muelle turístico del puerto La Libertad, que solo se encuentra a 30 kilómetros de su capital. (BBC News Mundo, 2024)

Este apoyo de cooperación en infraestructura se inserta de lleno en los planes de desarrollo de la Administración Bukele y no se dispersa en proyectos locales desconectados, como ha sucedido en otros países. Para cumplir la integralidad de las iniciativas contempladas en el Plan Cuscatlán, El Salvador requiere apoyo externo y China se lo ofrece con el BRI. Esto le permitirá posicionar El Salvador como destino turístico e incrementar su capacidad vial y portuaria para afianzarse como *hub* logístico regional.

En materia de inversión, todavía no han salido a la luz inversiones chinas de gran escala, como el caso de Panamá y otros países centroamericanos.

## 2. Islas del Caribe

Muchas de las islas caribeñas tienen como segundo socio comercial a China. Se destaca, que desde el 2014, República Dominicana es, en la región, el principal socio comercial de China. En el ámbito de la cooperación, si bien en el Caribe se habían gestado proyectos importantes previos al lanzamiento de la BRI, la progresiva adhesión de los países caribeños a esta iniciativa ha permitido profundizar en el perfil de grandes proyectos de infraestructura y transporte que incluyen carreteras, líneas férreas y construcción de puertos.

Entre los miembros de CARICOM, 8 de sus 15 Estados miembros se han adherido a la BRI, entre ellos, Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago. Entre ellos, Trinidad y Tobago fue el primer miembro de Caricom en adherirse oficialmente a la BRI. Por otro lado, Cuba y Jamaica también tienen tratados bilaterales de inversión (BIT) con China y, además, China ha firmado tratados de doble tributación con Barbados, Cuba, Jamaica y Trinidad y Tobago.

El denominado “Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe” establece las directrices chinas de una nueva política de cooperación más holística (Herrera-Vinelli, 2022). Algunos ejemplos caribeños de este nuevo mapa de ruta son notorios y especialmente emblemáticos:

- En Cuba, en 2017, la empresa *China Communications Construction Company* modernizó el puerto de Santiago al aumentar la profundidad del muelle para la entrada de buques más grandes.
- En las Bahamas, *Hutchinson Whampoa* también está presente con tres muelles, incluido uno de cruceros.
- En Jamaica, se construyó una autopista que conecta la capital Kingston con Ocho Ríos, gracias a la colaboración entre el gobierno jamaicano y *China Harbour Engineering Co. Ltd. (CHEC)*.
- En Trinidad y Tobago, desde 2018, esa misma empresa, *China Harbour Engineering Company*, es también la encargada de construir un puerto para la exportación de gas natural, en La Brea (De León, 2021).

En este capítulo nos enfocaremos en el Caribe, solo a la República Dominicana y Trinidad y Tobago.

### 2.1 República Dominicana

República Dominicana se ha afianzado como el principal socio comercial de China, en el Caribe, a partir del establecimiento de relaciones diplomáticas, el 1º de mayo de 2018, con la República Popular. Desde 2023, China se posicionó como su séptimo socio comercial y, desde 2014, es el primer socio de la RPC, en la región caribeña. En materia de importaciones, China ha sido ya por muchos años el segundo proveedor de este país caribeño.

En los últimos 5 años, las exportaciones de República Dominicana a China han aumentado significativamente, salvo una caída puntual registrada a inicios de la pandemia (2020). Según la agencia estatal PRODOMINICANA<sup>2</sup>, en 2019, es decir, el año siguiente al establecimiento de relaciones diplomáticas con China, las exportaciones dominicanas, tuvieron un valor hacia ese mercado de US\$275 millones. Debido a la pandemia del COVID-19, en 2020, sufrieron una caída para situarse en US\$181 millones de dólares. Sin embargo, en el 2021, se aprecia una recuperación a las disrupciones que aquejaron el comercio internacional con la crisis sanitaria. Ese año 2021, República Dominicana exportó un valor de casi

<sup>1</sup> Véase: *Descripción de proyecto (“City Surf”)*, Portal de Transparencia El Salvador-Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

<sup>2</sup> Los datos de importaciones y exportaciones entre China y República Dominicana son extraídos de la base de datos, Data Market, de la agencia estatal dominicana, PRODOMINICANA, <https://datamarket.prodoinicana.gob.do/>.

US\$244 millones de dólares a China y, en 2022, se registran US\$273 millones de dólares y, un ligero retroceso en 2023, con un valor de US\$241 millones de dólares.

A esa valoración, el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana (MIREX) agrega un año después, que *“...desde el establecimiento de las relaciones diplomáticas el 1º de mayo de 2018, República Dominicana se ha afianzado como el principal socio comercial de China en el Caribe. Desde entonces, el valor anual de las exportaciones dominicanas a China ha experimentado un crecimiento de 164%, pasando de US\$ 92,62 millones (2018) a US\$ 244,16 millones (2021), alcanzado su punto más alto en 2019, cuando registró un valor de US\$ 275,56 millones.”* (MIREX, 2024).

Por otro lado, de acuerdo con el *Data Market*, de PRODOMINICANA, las importaciones de China a República Dominicana fueron, en 2019, US\$3064,4 millones; en 2022, US\$4.294,8 millones y, en 2023, US\$4631,4 millones, con un incremento entre el 2019 al 2023 de 51%. El principal producto de importación desde China son celulares inteligentes (US\$178 millones), células fotovoltaicas (US\$148 millones) y artículos y manufacturas de plástico (US\$94 millones). Los automóviles ocupan el sexto lugar y las motocicletas el séptimo.

La balanza comercial -a favor de China- fue de US\$2.789 millones, en 2019 y pasó a US\$4.390 millones, en 2023, con un déficit comercial que en 5 años se incrementó en 57,4% (International Trade Center - Trade Map, 2024).

Con relación a la diversificación de su canasta exportable, PRODOMINICANA reporta que República Dominicana exportó 150 productos a China, en 2019. Sus principales productos de exportación son productos extractivos. El primer lugar lo ocupa la fundición, hierro y acero (léase ferróniquel) y, en segundo lugar, minerales, escorias y cenizas (léase cobre). Ocupa un tercer lugar la manufactura avanzada de aparatos de óptica e instrumentos médicos y, en cuarto lugar, el primer producto agrícola dominicano: el tabaco, uno de los productos estrella de República Dominicana que, a finales del 2019, logró contar con la debida autorización de las entidades competentes chinas para su exportación a través de protocolos fitosanitarios. Cabe señalar que la emblemática Tabacalera La García tiene una importante inversión china.

En el 2023, las exportaciones de minerales de cobre lideran las exportaciones con US\$78 millones y las de ferróniquel de segundo. Sin embargo, ese año se desploman las exportaciones de tabaco, pero aparecen las exportaciones de productos farmacéuticos, en tercer lugar. El 2023 conlleva también un número histórico de ampliación de la canasta exportable con 244 productos que se exportan de la República Dominicana a China. (PRODOMINICANA, 2024). Ese enriquecimiento de la diversificación de la canasta exportable de República Dominicana a China representó un incremento del 63% de productos.

Con relación al potencial exportador de productos agropecuarios, Osmar Benítez, el entonces ministro de Agricultura dominicano confirmó, en 2019, que China había aprobado la autorización de protocolos sanitarios para 5 productos estrella de ese país y que permitiría aumentar las exportaciones de mango, aguacate Hass, banano y piña, así como distintos tipos de cigarros. En esa fecha, el entonces jerarca de Agricultura señaló especial interés en la exportación de mangos, cigarros y aguacate. También destacó el ministro Benítez, como mayor reto: *“... el reto ahora es conseguir un barco para exportar esos productos hacia China, vía el canal de Panamá, donde hay una naviera que puede realizar el transporte en un período de 15 días.”* (PROCOMER, 2019).

En materia de inversiones, señala la Cancillería dominicana (MIREX) que *“... el mayor monto de inversión extranjera directa proveniente de China en el país (US\$24,1 millones) se registró en el 2019, solo superado en 2013, cuando el país recibió inversiones que ascendieron a US\$25,5 millones”*.<sup>1</sup>

Han existido importantes inversiones de capital chino como la realizada en la Tabacalera de García, considerada la fábrica de cigarros hechos a mano más grande del mundo y su venta de cigarros se ha valorado en US\$80,8 millones. Confirma la Cancillería dominicana el proceso de adquisición de la matriz *Imperial Brands* por parte empresas relacionadas a *Sun City Group Holdings*, un conglomerado de Macao que desarrolla y opera, en Asia, proyectos turísticos, comerciales y de apuestas<sup>2</sup>.

MIREX señala que la mayor inversión china registrada en la República Dominicana corresponde al sector extractivo. En 2016, el entonces ministro de Economía, don Juan Temístocles Montás resaltó la relevancia de esta inversión *“... la inversión china más significativa se da en la minería del país a través de la mina de Cerro Maimón (CORMIDOM), que produce cobre, oro y plata. Esta mina es propiedad en un 53% de la empresa china Shenzhen Zhongjin Lingnan Nonfemet Co., Ltd (“Zhongjin Lingnan”) a través de su filial Perilya de Australia. La empresa es el tercer productor de zinc más grande de China. El depósito que explota la empresa tiene reservas de 6 millones de toneladas de mineral de cobre, oro y plata.”*

<sup>1</sup> Los datos de inversión son retomados en la página de la Embajada de República Dominicana en China, bajo responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores de República Dominicana (MIREX), <https://chn.mirex.gob.do/comercio-e-inversion/>

<sup>2</sup> Véase: Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana. Los datos de inversión son retomados en la página de la Embajada de República Dominicana en China. Recuperado de <https://chn.mirex.gob.do/comercio-e-inversion/>

(Montás, 2016). La inversión en CORMIDOM, del 2009, se aproximó, según MIREX, a los US\$230 millones, lo que la posiciona, todavía hoy, como la mayor inversión china en República Dominicana.

Otra importante inversión china se dio en el sector de energías renovables. La empresa *Maranatha Energy Investment S.R.L.* se vio beneficiada por un flujo de capital chino de US\$11,44 millones, para el establecimiento del Parque Solar *Maranatha* de 10 MW. La construcción de este parque inició en diciembre del 2021 y abastecerá de electricidad a más de 6 mil hogares.

Aunque la República Dominicana ya se adhirió a la Iniciativa de la Franja y la Ruta, bajo esa sombrilla todavía no se han realizado proyectos grandes.

## 2.2 Trinidad y Tobago

En 2024, se celebran 50 años de relaciones diplomáticas entre Trinidad y Tobago y China, como una de las naciones en dar ese paso entre las islas del Caribe, solo después de Cuba. De la misma manera, este país fue la primera isla caribeña que suscribió la Iniciativa de la Franja y la Ruta, en 2018. De esa manera, es importante comprender que las relaciones de Trinidad y Tobago con China tienen una larga y positiva relación. Como tal, no es extraño que sea también la primera nación del Caribe en cosechar frutos tangibles bajo el BRI. Fue así como, en enero 2024, se inauguró el *Polígono Industrial Phoenix Park*, como primer proyecto de la Iniciativa de la Franja y la Ruta en el Caribe. Bajo la Iniciativa de la Franja y la Ruta fue construido el Polígono Industrial Phoenix Park y se espera que genere empleo para 4500 personas, cuando esté en pleno funcionamiento. De las 18 empresas ya instaladas en el parque, 4 son chinas. Este complejo industrial responde a la política trinitaria de ampliar y diversificar su cartera de exportaciones de manufactura liviana hacia terceros mercados.

En la inauguración del proyecto, el embajador de la RPC en Trinidad y Tobago Fang Qiu hizo hincapié en el crecimiento comercial ligado al BRI, al señalar que "*Trinidad y Tobago se convirtió en el primer país de la CARICOM cuyo comercio con China superó los 1000 millones de dólares, y en 2022 el comercio bilateral entre los países superó los 13.100 millones de dólares, más del doble del valor anterior a la adhesión a la BRI.*" (Loop News, 2024b).

En el 2021, Trinidad y Tobago exportó un valor de US\$173,7 millones a China, según los datos del International Trade Center (ITC) de la Organización Mundial del Comercio. En 2022, las exportaciones crecieron hasta US\$250 millones de dólares. Ese año, se señalan los productos químicos orgánicos, como principales productos exportados, que contabilizan por US\$209 millones de dólares. Otros productos exportados son combustibles minerales (US\$ 8,33 millones de dólares, según el ITC)<sup>1</sup>.

En el 2021, China exportó a Trinidad y Tobago US\$424,6 millones de dólares que se incrementaron a US\$543, 5 millones en 2022 y luego, a US\$563,5, en 2023, según la ITC. Desde 1995 a 2022, según el Observatorio de Complejidad Económica (Observatorio de Complejidad Económica, 2024), las exportaciones de China a Trinidad y Tobago han tenido un incremento a una tasa anualizada de 14,2%.

En su longeva relación con Trinidad y Tobago ha habido inversiones importantes. Por ejemplo, en 2011, el Fondo Soberano de China adquirió el 10% de la propiedad de la empresa *Atlantic LNG*, con sede en Trinidad y Tobago, uno de los mayores productores de gas natural del mundo. De ahí la importancia de la construcción de un puerto especializado en La Brea, para facilitar la exportación de Gas Natural Líquido (Wilson, 2014). Como resultado en proceso, desde 2018, está en construcción un puerto en La Brea, bajo responsabilidad de la empresa "*China Harbour Engineering Company*", para la exportación de gas natural.

En diciembre del 2023, se anunció el inicio de la construcción de un nuevo Centro de Ciencias Forenses, que se espera sea cinco veces mayor que el actual, gracias a una subvención del gobierno chino, con un coste de US\$95 millones de dólares (Trinidad Express, 2023).

## 3. Reflexiones finales y conclusiones

En forma de reflexiones finales y conclusiones, recapitularemos algunos de los elementos más relevantes de esta investigación que abarca las relaciones comerciales, de inversión y de cooperación de los países de Centroamérica que tienen relación con la República Popular China, así como de dos islas emblemáticas del Caribe, República Dominicana y Trinidad y Tobago. Señalaremos algunos resultados relevantes y, lo más importante, sugeriremos temas que, según nuestra opinión, son lecciones aprendidas, positivas y negativas. De relevancia serán las enseñanzas derivadas de las ventajas, obstáculos y desafíos que presentan los tratados comerciales suscritos con China. En este particular, lo más

<sup>1</sup> Salvo así notado, los datos de intercambio comercial entre Trinidad y Tobago con China son retomados de la base de datos de la OMC y UNCTAD, que aparecen en: International Trade Center-Trade Map: Comercio bilateral entre Trinidad y Tobago y China, <https://shorturl.at/SFKs5>

destacable es el análisis del caso de Costa Rica, que cumple este año, 13 años de vigencia y que ha tenido el suficiente recorrido como para que su estudio sirva de referencia para los países que apenas inician su trayectoria de aprovechamiento de un TLC con China, como es el caso de Nicaragua, con escasos meses de vigencia y de Honduras, con negociaciones en curso. Por ese motivo se hará sólo una breve reseña del TLC Nicaragua-China, cuyas experiencias apenas inician en la reciente puesta en vigor de ese y es prematuro vislumbrar experiencias significativas.

De igual manera, se incluirán consideraciones sobre el aprovechamiento de la cooperación y la inversión de la República Popular China. Se evaluarán casos de éxito, desafíos pendientes y retos por solventar para una más exitosa vinculación entre Centroamérica y los países caribeños en estudio, en su relación con China.

### 3.1 Impacto comercial

En general<sup>1</sup>, la región centroamericana tiene una relación comercial asimétrica con el mundo, en la medida en que para suplir sus necesidades de bienes de consumo industriales y para muchos de sus insumos productivos, sobre todo agrícolas, depende de las importaciones provenientes de los grandes países industrializados. China no es excepción y la alta competitividad de su producción de bienes la ha convertido en el segundo suplidor de toda la región centroamericana.

Desde el año 2012, las exportaciones de Centroamérica hacia China han mantenido un crecimiento lento, pero constante, salvo en el primer año de pandemia. En cambio, las importaciones desde China se han duplicado en la última década.

En 2012, las exportaciones centroamericanas hacia China, que incluyen las guatemaltecas, rondaban en US\$527 millones de dólares. Eliminando de las exportaciones regionales los US\$33 millones correspondientes a Guatemala, eran casi US\$500 millones de dólares, de las cuales, el 66% US\$330 millones tenía como origen solo a Costa Rica.

En 2023, en cambio, las exportaciones centroamericanas hacia China se contabilizan por un valor de US\$1.800 millones de dólares. Si realizamos el ejercicio de eliminar a Guatemala de la ecuación, eso deja las exportaciones del resto del istmo en US\$1.772 millones de dólares. Costa Rica, sigue siendo todavía el mayor exportador del istmo hacia China con US\$416 millones de dólares. Del 2012 al 2023, las exportaciones hacia China se han más que triplicado.

Si realizamos el mismo ejercicio en el ámbito de las importaciones, en 2012, el istmo importaba US\$4.700 millones de dólares de China, donde Costa Rica era también el mayor importador con US\$1.400 millones de dólares. Le seguía Guatemala con US\$996 millones de dólares y, luego, Panamá, con US\$809 millones. Las importaciones del istmo, sin contabilizar a Guatemala, llegaban a los US3.700 millones de dólares.

En 2023, las importaciones de China hacia Centroamérica reflejan un crecimiento sostenido en 11 años. En 2023, las importaciones chinas a la región llegan a la suma de US\$14.600 millones y sin Guatemala, a US\$11.050 millones. Esto muestra un crecimiento que se cuadruplicó.

Eso hace que la importación de productos chinos a Centroamérica siempre sobrepase el valor de las exportaciones regionales a China. Sin embargo, el dinamismo de las relaciones comerciales con China estriba en el carácter sustitutivo que han tenido los productos chinos frente a sus competidores occidentales, en Centroamérica. En ese sentido destaca Rivero que, si bien hay asimetría entre las economías china y las centroamericanas, también hay complementariedad. Eso asegura recibir, dentro de las importaciones tanto productos finales que no se producen regionalmente, como vehículos, computadoras y celulares, como también insumos requeridos en nuestra producción nacional<sup>2</sup>.

### 3.2 Oferta exportable

El impacto más significativo de la puesta en vigencia del TLC entre Costa Rica y China ha sido la diversificación de su oferta exportable al destino chino. Bajo este acuerdo comercial, en los últimos 13 años, Costa Rica pasó de una oferta sumamente concentrada (2012) a una ampliación de la gama de productos enviados a China. Según Jairo Hernández, Costa Rica ha tenido, en efecto, una estrategia de largo plazo para ubicar nichos de mercado que le ha dado réditos.<sup>3</sup>

Por otro lado, es significativa la experiencia comercial de la República Dominicana. Este país, sin contar con un TLC, ha visto incrementar su oferta exportable a China, desde el establecimiento de relaciones diplomáticas con este país. Con relación a la diversificación de su canasta exportable, República Dominicana exportó 150 productos a China, en 2019. El 2023 conlleva también un número histórico de ampliación de la canasta exportable, con 244 productos que se exportan

<sup>1</sup> Los datos correspondientes a importaciones, exportaciones y balanza comercial están tomados, si son antes de 2019 de Sergio Rivero (2023) y, después de esa fecha, del Sistema de Estadísticas Comerciales de la SIECA.

<sup>2</sup> Entrevista de Sergio Rivero, FLACSO, con la autora el 07-05-2024.

<sup>3</sup> Entrevista a Jairo Hernández, Centro de Pensamiento Asia Pacífico-América Latina, el 08-05-2024.

de la República Dominicana a China. Ese enriquecimiento del 63% de productos de la diversificación de la canasta exportable de República Dominicana a China muestra la relevancia del establecimiento de relaciones diplomáticas.

### 3.3 Lecciones aprendidas del TLC de Costa Rica

El esfuerzo costarricense, inmediatamente posterior a la puesta en vigor del TLC con China, se enfocó en obtener las autorizaciones para poder exportar al mercado chino productos nacionales de origen animal o vegetal con alta potencialidad. Ese esfuerzo ha dado buenos resultados y algunos casos relevantes de éxito. Costa Rica ha promovido con China la suscripción de protocolos y ha logrado autorizaciones que le han permitido la exportación de una canasta diversificada de productos. Eso ha sido uno de los factores clave para la diversificación y ampliación de su oferta exportable agrícola al mercado chino. Actualmente se cuenta con 15 autorizaciones de productos agropecuarios para exportar al mercado chino.

Otros dos elementos se pueden destacar de la experiencia costarricense: El primero es una experiencia positiva en lograr ubicar nichos de mercado, como la estrategia para posicionar la oferta exportable costarricense a China. La segunda enseñanza es un experimento fallido para lograr consolidar una ruta marítima directa de exportación a China, que es uno de los elementos más complicados de la región centroamericana y caribeña para poder acceder al mercado chino.

El problema de conectividad marítima con China afecta a Centroamérica y al Caribe. Tal y como lo advierte Alina Doodnath, es, posiblemente, el factor que más obstaculiza el comercio entre su país y China<sup>1</sup>.

Sergio Rivero advierte que *“Costa Rica ha tenido una curva de aprendizaje muy larga y con un alto costo de oportunidad. Una de las experiencias que Centroamérica puede sacar es que debe maximizarse la cooperación regional y que entidades como SIECA y el SICA deberían articular proyectos regionales. En ese sentido autoridades como SIECA/SICA deberían tener la capacidad de articular proyectos regionales para asegurar una carga sostenible y poder así hacer rentable que hubiera una línea marítima directa que conectara Costa Rica con China.”*<sup>2</sup>

De las entrevistas realizadas, Edgar Tenorio<sup>3</sup> dio luces de una interesante alternativa dado que ya dos países cuentan con TLC, Honduras está inmerso en un proceso de negociación y El Salvador ha manifestado interés en iniciar negociaciones. Señala Tenorio que la región ha tenido la experiencia previa de haber realizado una “convergencia” en el caso de México. Señala que una futura convergencia de los tratados que se vayan negociando en la región permitiría que el comercio centroamericano hacia China gozara de los beneficios que le daría una economía de mayor escala, aprovechando las ventajas que darían las acumulaciones normas de origen de productos “centroamericanos”.

### 3.4 Inversión

A diferencia del resto de América Latina, las inversiones chinas en Centroamérica no han estado focalizadas en industrias extractivas, sino que han estado más vinculadas a los sectores energéticos, de transporte, y en el caso muy particular de Panamá, en construcción, en bienes raíces. Más recientemente, China ha incursionado en la minería de cobre, a través del proyecto “Cobre Panamá”, concesionado a una empresa de filiación canadiense, donde el Estado Chino es el socio mayoritario, con control del 18% del valor accionario a través de la empresa Jiangxi Copper Corp Ltd<sup>4</sup>.

Cabe resaltar que el mayor receptor de inversión china en Centroamérica es precisamente Panamá. El mayor interés de la inversión china en este país se ha derivado de la utilización china del Canal de Panamá y de sus colaterales servicios logísticos de almacenamiento y transporte interno y, recientemente, de la minería extractiva de cobre.

En República Dominicana y en Trinidad y Tobago, y ahora en Panamá, se da un escenario de vinculación con los sectores extractivos. En República Dominicana, la inversión china más importante ha sido en la extracción del cobre, oro y plata, a través de la mina de Cerro Maimón (CORMIDOM). En Trinidad y Tobago, en 2011, el fondo soberano de China adquirió el 10% de la propiedad de la empresa *Atlantic LNG*, con sede en Trinidad y Tobago, uno de los mayores productores de gas natural del mundo. Desde el 2018, la empresa *China Harbour Engineering Company* es la encargada de construir un puerto para la exportación de gas natural, en La Brea.

<sup>1</sup> Entrevista a Alina Doodnath, escritora y periodista con la autora, el 24-04-2024.

<sup>2</sup> Entrevista a Sergio Rivero, 07-05-2024.

<sup>3</sup> Entrevista a Edgar Tenorio, empresa CATRADE, el 19-04-2024.

<sup>4</sup> Véase: “La batalla por el cobre de Panamá”, Forbes Centroamérica, <https://forbescentroamerica.com/2023/12/29/la-batalla-por-el-cobre-de-panama>, 29 de diciembre, 2023.

### 3.5 Cooperación y BRI

En materia de cooperación, cabe destacar la articulación que ha hecho El Salvador en articular la cooperación china con su Plan Nacional de Desarrollo, centrado particularmente en infraestructura turística y portuaria. Esta vinculación es una mejor práctica.

En el ámbito de la cooperación, la BRI ha permitido profundizar el perfil de grandes proyectos de infraestructura y transporte que incluyen carreteras, líneas férreas y construcción de puertos. También destaca, como experiencia positiva, que Trinidad y Tobago inauguró el *Polígono Industrial Phoenix Park*, en enero 2024, como el primer proyecto de la Iniciativa de la Franja y la Ruta en el Caribe<sup>1</sup>. Esto reviste gran trascendencia, ya que el tema de Zonas Económicas Especiales es de gran usanza en China, que tiene especial pericia en la materia, con claras ventajas competitivas.

### Bibliografía

- (Rivero, 2023) Rivero, S. (2023). China como nuevo socio comercial de Centroamérica. En J. Altmann-Borbón & S. Rivero (Eds.), *Diplomacia Económica de China en América Latina y el Caribe*. FLACSO.
- (De León, 2021) De León, C. (2021). Puertos y muelles chinos en América Latina. *Observatorio Económico Latinoamericano (OBELA)*. Recuperado de <https://www.obela.org/analisis/puertos-y-muelles-chinos-en-america-latina>.
- (Canal de Panamá, 2019) Canal de Panamá. (2019). Principales rutas del canal de Panamá. Recuperado de <https://pancanal.com/rutas-del-canal-de-panama/#:~:text=El%20principal%20usuario%20del%20Canal,Chile%20y%20Jap%C3%B3n%2C%20entre%20otros>.
- (Foro China-Celac, 2021) Foro China-Celac. (2021). CHINA-CELAC joint action plan for cooperation in key areas (2022-2024). Recuperado de [http://www.chinacelacforum.org/eng/zywj\\_3/202112/t20211209\\_10465116.htm](http://www.chinacelacforum.org/eng/zywj_3/202112/t20211209_10465116.htm).
- (Govaere, 2025) Govaere, V. (2015). Política Comercial de la Administración Arias (2006-2010): un ciclo paradigmático que se cierra. En *Visión y Coraje: reflexiones sobre el legado histórico de Oscar Arias Sánchez*. Editorial Jade.
- (COMEX, 2023) Ministerio de Comercio Exterior. (2023). Informe Anual de Labores-Mayo 2022-Abril 2023. Recuperado de <https://www.comex.go.cr/media/9777/informe-de-labores-2022-2023-asamblea-legislativa-final.pdf>.
- (La Nación, 2024) La Nación. (2024, mayo 16). Ampliación de la ruta 32 avanza a 0,8% por mes. Recuperado de <https://shorturl.at/u5HeD>.
- (Loop News, 2024a) Loop News. (2024, mayo 20). T&T unique with rich potential for growth, says Chinese Ambassador. Recuperado de <https://tt.loopnews.com/content/ambassador-fang-tt-unique-potential-growth-development>.
- (Loop News, 2024b) Loop News. (2024, enero 10). T&T commissions Caribbean's first project under China's BRI. Recuperado de <https://tt.loopnews.com/content/tt-commissions-caribbeans-first-project-under-chinas-bri>.
- (Trinidad Express, 2023) Trinidad Express. (2023). Work next year on new \$95m forensic centre. Recuperado de [https://trinidadexpress.com/newsextra/work-next-year-on-new-95m-forensic-centre/article\\_29882080-9e92-11ee-9642-a37fecc79853.html#google\\_vignette](https://trinidadexpress.com/newsextra/work-next-year-on-new-95m-forensic-centre/article_29882080-9e92-11ee-9642-a37fecc79853.html#google_vignette).
- (Wilson, 2014) Wilson, A. (2014) T&T to access US\$750m for La Brea port. *Trinidad and Tobago Guardian*. Recuperado de <https://www.guardian.co.tt/article-6.2.379136.c383f718c0>.
- (Observatorio de Complejidad Económica, 2024) Observatorio de Complejidad Económica. (2024). Comparativo entre Trinidad y Tobago y China. Recuperado de <https://oec.world/es/profile/bilateral-country/chn/partner/tto>.
- (International Trade Center - Trade Map, 2024) International Trade Center - Trade Map. (2024). Comercio bilateral entre Trinidad y Tobago y China. Recuperado de <https://shorturl.at/ielcu>.
- (Montás, 2016) Montás, T. (2016). Relaciones entre la República Popular China y República Dominicana: Perspectivas de Cooperación en la región del Caribe. Recuperado de <https://mepyd.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/despacho/discursos-y-ponencias/relaciones-republica-popular-china-y-republica-dominicana.pdf>.
- (PROCOMER, 2019) PROCOMER. (2019). China aprueba el ingreso de cinco productos agrícolas de república dominicana. Recuperado de [https://www.procomer.com/alertas\\_comerciales/exportador-alerta/china-aprueba-el-ingreso-de-cinco-productos-agricolas-de-republica-dominicana/](https://www.procomer.com/alertas_comerciales/exportador-alerta/china-aprueba-el-ingreso-de-cinco-productos-agricolas-de-republica-dominicana/).
- (International Trade Center - Trade Map, 2024) International Trade Center - Trade Map. (2024, abril). Comercio bilateral entre República Dominicana y China. Recuperado de <https://shorturl.at/f5YTv>.
- (MIREX, 2024) Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana (MIREX). (2024). Embajada de la República Dominicana en la República Popular China. Recuperado de <https://chn.mirex.gob.do/comercio-e-inversion/>.
- (PRODOMINICANA, 2024) (2024). Data Market. Recuperado de <https://datamarket.prodominicana.gob.do/>.
- (Herrera-Vinelli, 2022) Herrera-Vinelli, L. (2022). Summit Diplomacy: China CELAC Forum. En *Dimensions of China's Diplomacy in Latin America and the Caribbean*.

<sup>1</sup> Véase: "PM opens eTeck's Phoenix Park Industrial Estate", *Trinidad and Tobago Guardian*. Recuperado en: <https://www.guardian.co.tt/news/pm-opens-etecks-phoenix-park-industrial-estate-6.2.1895814.8598008a39>, 11 de enero, 2024.

- (Rivero, 2023) Rivero, S. (2023). China como nuevo socio comercial de Centroamérica. *Diplomacia Económica de China en América Latina y el Caribe*, 59-74.
- (Álvarez, 2020) Álvarez, J. (2020). China en América Latina: La conexión de El Salvador con la Nueva Ruta de la Seda. Heinrich Böll Stiftung. Recuperado de <https://cl.boell.org/es/2020/08/03/china-en-america-latina-la-conexion-de-el-salvador-con-la-nueva-ruta-de-la-seda>.
- (BBC News Mundo, 2019) BBC News Mundo. (2019, diciembre 4). Bukele visita China: el histórico acercamiento de El Salvador a Pekín y la 'gigantesca' cooperación que recibe a cambio. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50666592>.
- (BBC News Mundo, 2024) BBC News Mundo. (2024, enero 25). Las millonarias obras financiadas por China en El Salvador y qué papel juegan en la reelección que busca Bukele. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/articulos/c80270wp71ko>.
- (Xinhua Español, 2023) Xinhua Español. (2023, mayo 3). Patuca III, hidroeléctrica construida por China, contribuye a expansión de energía limpia en Honduras. Recuperado de <https://spanish.news.cn/20230503/7b16052195c142e29d8d19fa8b8b49f7/c.html>.
- (Xinhua News, 2023) Xinhua News. (2023, junio 20). Nexos China-Honduras abren nuevo capítulo lleno de "optimismo y esperanza". Foro China-CELAC. Recuperado de [http://www.chinacelacforum.org/esp/zgtlmjlbjgix\\_2/202306/t20230620\\_11100576.htm](http://www.chinacelacforum.org/esp/zgtlmjlbjgix_2/202306/t20230620_11100576.htm).

Article [EN]

## **Dynamic Adjustment: The Transformation of Trilateral Relations between China, the United States and Latin America (1949-2023)**

*Ajuste Dinámico: la Transformación de las Relaciones Trilaterales entre China, Estados Unidos y América Latina (1949-2023)*

**Meijie Jiang**

Post-doctoranda de la Escuela de Estudios Internacionales  
Universidad Sun Yat-sen, Zhuhai, China

Email: [jiangmj29@mail.sysu.edu.cn](mailto:jiangmj29@mail.sysu.edu.cn); ORCID: 0000-0003-0817-5086

**[EN] Abstract:** This paper examines the transformative dynamics of the trilateral relationship between the United States, China, and Latin America from the 1950s to the present. Through the lens of national role theory, it explores how the national roles of these actors have shifted in response to geopolitical, economic, and ideological changes. The study is structured chronologically, analyzing distinct periods that mark the evolution of this trilateral dynamic. It delves into the historical evolution of roles and interactions, policy shifts, and strategic calculations to offer insights into the complexities of trilateral relations. The paper contributes to the literature by highlighting the interplay between self-perceived national roles and external expectations, and it provides a nuanced perspective on the challenges and opportunities inherent in navigating the multifaceted interactions between the US, China, and Latin America. The research aims to enhance understanding of the broader geopolitical trends and regional dynamics that have influenced the trajectory of these relations, offering implications for global politics, regional stability, and economic development.

**Keywords:** China, Latin America, United States, national role theory, international relations

**[ES] Resumen:** Este artículo examina la dinámica transformadora de la relación trilateral entre los Estados Unidos, China y América Latina desde la década de 1950 hasta el presente. A través de la teoría del rol nacional, explora cómo los roles nacionales de estos actores han cambiado en respuesta a cambios geopolíticos, económicos e ideológicos. El estudio está estructurado cronológicamente, analizando períodos distintos que marcan la evolución de esta dinámica trilateral. Profunde en la evolución histórica de roles e interacciones, cambios en las políticas y cálculos estratégicos para ofrecer una visión sobre las complejidades de las relaciones trilaterales. El artículo contribuye a la literatura resaltando el intercambio entre los roles nacionales auto-percibidos y las expectativas externas, y proporciona una perspectiva matizada sobre los desafíos y oportunidades inherentes en la navegación de las interacciones multifacéticas entre EE. UU., China y América Latina. La investigación busca mejorar la comprensión de las tendencias geopolíticas más amplias y las dinámicas regionales que han influenciado la trayectoria de estas relaciones, ofreciendo implicaciones para la política mundial, la estabilidad regional y el desarrollo económico.

**Palabras claves:** China, América Latina, Estados Unidos, teoría del rol nacional, relaciones internacionales

---

**Cita:** Meijie, J. (2024). Dynamic Adjustment: The Transformation of Trilateral Relations between China, the United States and Latin America (1949-2023). *Ibero-América Studies*, 8(2), 29-42.

**DOI:** <https://doi.org/10.55704/ias.v8i2.03>

**Editores académicos:** Ordóñez Huerta, M. Z.

**Recibido:** mayo 2024. **Aceptado:** julio 2024

**Copyright:** © 2024 by the authors. Enviado para posible publicación de acceso abierto bajo los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Attribution (CC BY). (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

## 1. Introduction

In an era marked by increasing globalization and interconnectedness, the dynamics of international relations have become increasingly complex, particularly within the context of trilateral interactions involving major powers and regional players. The relationship between the United States, China, and Latin America stands as a prime example of this complexity, characterized by a nuanced interplay of strategic interests, economic imperatives, and geopolitical considerations.

In the realm of economic and trade relations, China has emerged as a significant player, holding the position of the second-largest trading partner for Latin America and the principal trading partner for several South American nations such as Brazil, Chile, and Peru. Beyond conventional sectors like infrastructure, energy, and minerals, Chinese enterprises are progressively diversifying into finance, agriculture, manufacturing, the information industry, the service sector, tourism, and other domains (Oliinyk, 2021). Moreover, China has forged “strategic partnerships” with ten Latin American nations at the bilateral diplomatic level, while concurrently fostering robust cooperation across multifaceted diplomatic frameworks such as the United Nations, the G20, and the BRICS. Concurrently, the creation of the China-Latin America Forum at senior diplomatic levels indicates a pronounced shift towards intensified and mutually beneficial bilateral and regional cooperation.

China-U.S. relations represent the preeminent bilateral relationship globally, and the escalating strategic competition between the two nations has extended to implicate third-party countries and regions. The U.S., with a history of intervention in the Asia-Pacific, Middle East, and Latin America, has been instrumental in reshaping global sub-regional orders. Historically, the United States has regarded Latin America as its “backyard”, asserting its dominance as the region’s primary trading partner and the largest source of foreign direct investment (Muno & Brand, 2014). Consequently, the United States’ longstanding influence in Latin America has engendered a significant and enduring impact. Thus, the involvement of extraterritorial actors in Latin America transforms their relationship with the region from purely bilateral to trilateral, inevitably including the United States.

This study, through a historical lens, seeks to elucidate two pivotal questions. Firstly, it examines how the national roles of the U.S., China, and Latin American countries have shifted and interwoven over time, especially in response to changing geopolitical, economic, and ideological dynamics. Secondly, it investigates the drivers behind the evolution of these national roles within the US-China-Latin America trilateral relations and the resultant impact on the strategies and behavior of each actor.

The literature on US-China-Latin America relations has illuminated various facets of this trilateral dynamic, from geopolitical rivalries to economic interdependence. However, a focused examination of the national roles and the role theory’s application to this context remains underexplored. This paper aims to fill this gap by employing national role theory as an analytical framework to examine the behaviors and strategies of the US, China, and Latin American nations. By delving into the historical evolution of their roles and interactions, this study will contribute to a deeper understanding of how broader geopolitical trends and regional dynamics have influenced the trajectory of trilateral relations over time. Furthermore, through a comprehensive examination of historical events, policy shifts, and strategic calculations, this study offers insights into the complexities of China-US-Latin America relations and their implications for global politics, regional stability, and economic development.

This paper is structured chronologically, examining distinct periods that mark the evolution of US-China-Latin America relations. The analysis begins with the historical context of indifference and ideological divisions during the 1950s-1960s, moves through the phases of diplomatic exchanges in the 1970s-1980s, economic engagements in the 1990s-2000s, and culminates in the comprehensive relations of the 2010s-present. Each section explores the national roles and interactions of the US, China, and Latin American countries, providing a historical evolution of their roles and the factors driving these roles. The conclusion of this paper synthesizes the findings, offering insights into the challenges and opportunities inherent in navigating the multilevel interactions among the three actors in the contemporary world.

## 2. Literature review

The trilateral relationship between the United States, China, and Latin America is a complex tapestry woven with historical, economic, and political threads. The literature on this topic provides a multifaceted perspective on the evolution, dynamics, and future prospects of this relationship.

The transformation of China's relations with Latin America has been characterized by a shift from ideological consideration to economic pragmatism, with trade and investment becoming the cornerstone of engagement (Chen, 2021). The US factor in China-Latin America relations has been pivotal, with the US's own relations with the region influencing the dynamics of China's growing presence (Paz, 2006). Creutzfeldt (2016) delves into the impact factors and strategic responses within the US-China-Latin America trilateral relationship, illuminating the complex interplay between economic interests and geopolitical strategies. The analysis by Creutzfeldt is particularly insightful in its conclusion that there is much space for collaborative development, and little reason for contention, although risks of dependency and further deindustrialization remain.

The pursuit of a balanced relationship among the US, China, and Latin America is a common thread in the literature, as noted by Ratliff (2009). Scholars have approached this theme from multiple angles, scrutinizing the diplomatic, economic, and security challenges as well as the opportunities for collaboration. This examination is commendable for its comprehensive outlook, yet it also reveals the complexity inherent in achieving a stable equilibrium in trilateral relations. Tong and Sun (2018) contribute to the literature by exploring the growing momentum in the science and technology cooperative relations between China and Latin America. Their work is a valuable addition, as it addresses the contemporary relevance of technological exchange and its implications for economic autonomy and development trajectories. Paus (2009) has sparked significant interest with her examination of China's rise and its implications for Latin American development. Her research is notable for its focus on some of the key drivers behind China's economic success which is developing domestic technological capabilities and diversifying the productive structure with a move up the value chain. While offering a robust analysis of economic opportunities, the study also acknowledges the socio-political challenges that accompany such rapid changes.

As we can see, the literature on the trilateral relationship between the United States, China, and Latin America has expanded to include various analytical perspectives. However, a focused examination of the interactions among three actors through the lens of national role theory remains a relatively underexplored avenue. National roles refer to the expected behaviors and responsibilities that states perceive for themselves within the international system, which are influenced by historical experiences, domestic politics, and international pressures (Thies & Breuning, 2012). The concept of national roles has been central to understanding state behavior in international relations. Early contributions by scholars such as Holsti (1970) and Walker (1987) laid the groundwork for role theory, emphasizing that the concept of national role can help the development of frameworks for foreign policy analysis and the construction of more realistic models of international systems.

States may conceive of their roles in various ways, such as hegemon, balancer, mediator, or regional leader. Each role type implies a different set of behaviors and responsibilities within the international system. Role performance is the actual behavior of a state in relation to its role conception, which can be evaluated by the state itself and by other states, leading to role affirmation or role adjustment. Role conceptions are not static; they can evolve over time due to changes in internal or external factors, such as shifts in power dynamics, leadership change, or global norms (Wish, 1980). The interactions between states are influenced by their respective role conceptions. When states have compatible role conceptions, it can lead to cooperation and synergistic relationships. Conversely, incompatible or conflicting role conceptions can result in tension and conflict. Therefore, national role theory offers insight into why China, the United States and different Latin American countries prioritize certain policies, how they respond to international crises, and how they engage in multilateral mechanisms. It also helps to explain the interaction of different actors in global politics and economy, and the dynamics of alliance formation, conflict resolution, and the evolution of international norms and institutions.

Although role theory's popularity has waxed and waned over time, this approach still has descriptive, organizational, and explanatory value (Wehner & Thies, 2014). The descriptive value of role theory is based on its rich conceptual vocabulary to describe and understand different events, while its organizational value lies in its ability to cross different level of analysis and bridge them. Finally, role theory's explanatory value derives from its capacity to adapt and be incorporated into other theoretical approach (Wehner & Nolte, 2017). The existing literature on the national roles of China, the United States presents a rich and multilayer view of these regions' roles in global politics and development. Shih (1988) believed that China's role conceptions as "a socialist country, a pursuer of peaceful coexistence, and a revolutionary country" are mirrored in traditional cultural norms, such as Confucianism, Taoism and Buddhism. He and Walker (2015) combined rational bargaining theory and role theory to illustrate the changes of China's role from "outsider" to "integrator" in the global economy and then to "initiator" in the bilateral and regional economic agreements with different bargaining strategies. Pu (2014) disentangled the discontinuity of China's role location—sometimes China tries

to signal higher status as a relevant rising power by showing muscle and strength while sometimes also signal lower statuses as fragile developing country.

Whener and Thies (2014) illustrate the possibilities and tensions of the interpretive approach in the process of role conception, location, and enactment in two Latin American countries, Chile and Mexico, in their attempts to become members of the Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) forum. In the work of Wehner and Nolte (2017), the US as an external other has the master role of hegemonic power, a role that has been extensively documented in the US approach to Latin America. Brazil has the master role of regional power and enacts different auxiliary roles such as leader, integrator, security provider, mediator and crisis-manager. Venezuela has contested the leadership role of Brazil in UNASUR by trying to enact a leader role as well. Argentina and Chile have played the role of security cooperation experts and advanced a security agenda in UNASUR. Yet UNASUR has been able to enact the role of mediator and crisis-manager to solve governance crisis in some countries and to reduce tensions between states.

Despite the theoretical and empirical insights offered by role theory, there is a gap in the literature regarding its application to the specific context of US-China-Latin America relations. The existing body of work has not fully explored how the national roles of these actors have evolved and influenced their interactions. This study aims to fill this gap by examining the self-perceived roles and the expectations of others through social cues and demands as well as by direct socialization, and how these have shaped the dynamics of the trilateral relationship.

By understanding the role-based interaction, this research attempts to offer a deeper comprehension of the strategic behaviors and foreign policy decisions of the involved states. The purpose of this study is to contribute to the field of international relations by exploring the role theory's applicability to a contemporary and complex issue, thereby enhancing our understanding of the motivations behind the US, China, and Latin America's interactions.

### 3. Methodology

A central aspect of the methodology involves historical event analysis, which entails a systematic examination of key historical events, diplomatic interactions, and policy decisions involving the United States, China, and Latin American countries. This approach allows for the identification of patterns, trends, and shifts in the roles and behaviors of each actor within the trilateral relationship over different time periods. Historical documents, diplomatic archives, and scholarly literature serve as primary sources of data for this analysis, providing valuable insights into the evolution of national roles within the trilateral context.

In conjunction with historical event analysis, content and discourse analysis play a crucial role in this study. By analyzing official documents, policy statements, media reports, and public discourse from the United States, China, and Latin American countries, this approach aims to uncover the underlying narratives, discourses, and perceptions surrounding national roles in trilateral relations. Through interpretation of textual data, this method enables the identification of prevailing discourses, ideological underpinnings, and shifts in narrative frames (Dunmire, 2012) regarding the roles and responsibilities of each actor within the trilateral context. Additionally, content and discourse analysis facilitate the exploration of how national roles are constructed, contested, and negotiated in public discourse and official communications, shedding light on the complex interplay of power dynamics and diplomatic strategies within US-China-Latin America trilateral relations.

By integrating historical event analysis with content and discourse analysis, this study enables a nuanced exploration of the historical trajectories, discursive formations, and power dynamics shaping trilateral relations over time, contributing to theoretical insights and empirical knowledge in the field of international relations

### 4. Analysis

#### 4.1 Ideological alignment and strained relations (1950s-1960s)

In the postwar period when the East and the West stood against each other, there was very little official contact between China and Latin American governments. The exchanges only took place in non-governmental sectors during the first twenty years of People's Republic of China. To counter difficulties in establishing official ties with Latin America, China initiated and promoted the exchange of visits between China and Latin America by individuals and delegations from political, economic and cultural groups. The non-governmental exchanges served as a strategic detour for New China while waiting and seeking political breakthroughs in its diplomatic relations with the region (Zheng et al., 2019).

The first country in Latin America that established formal contact with China is Cuba after its revolutionary victory in 1959. For China, the Cuban revolution was very similar in character to the Chinese one—both armed struggles of the

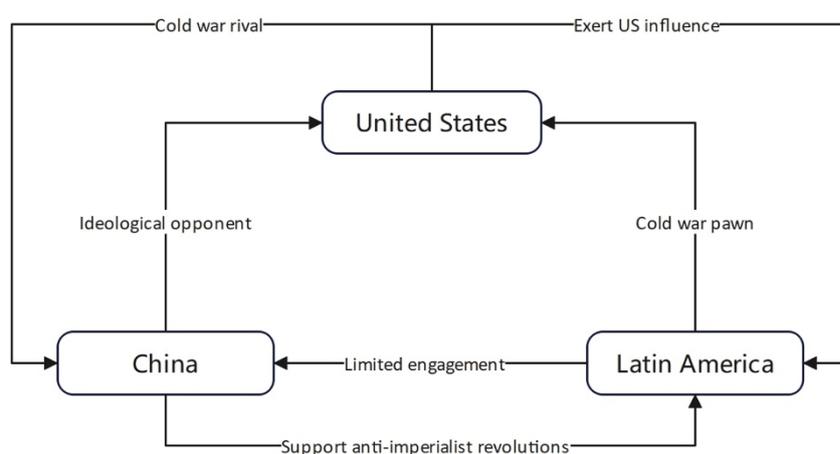
masses. Thus, it was Beijing's belief that it would be possible to replicate the Chinese and Cuban communist victories in other countries of Latin America so as to defeat the "imperialist and colonialist domination" of United States in the region (Mora, 1997).

In this era, the United States embraced its role as the hegemonic superpower of the Western bloc, leading the fight against communism and asserting its dominance through the Monroe Doctrine, which established Latin America as its sphere of influence. Meanwhile, China, as a novice state in the international system and a revolutionary leader, sought to align with anti-imperialist movements globally, viewing itself as an ally against imperialism. In Latin America, the region was marked by recipients of US aid and new independent state actors in the international system, with Cuba emerging as China's ideological ally and anti-US advocate. The Cuban Revolution of 1959 presented China with a unique opportunity to engage with a Latin American nation that shared its revolutionary fervor.

Clearly, China's perspective of other Latin American countries was largely shaped by the influence of the United States, as encapsulated by the Monroe Doctrine, which established the region as part of the US's sphere of influence (Pires & Nascimento, 2020). The American-led embargo on trade with communist nations significantly deterred its allies from engaging in commerce with China. Additionally, China faced challenges in establishing a significant presence in Latin America, a region often governed by conservative governments that were wary of Beijing's activities, thus maintaining a cautious distance. China's self-conception during this period, as a beacon of communist revolution, influenced its foreign policy decisions and its attempts to export this model beyond borders. This role perception led to the establishment of diplomatic relations with Cuba, which was seen as a like-minded state in the fight against the United States. The role expectations from China by Cuba were largely congruent with China's self-assigned role, facilitating a period of ideological solidarity and economic cooperation, albeit limited in scope.

Conversely, the United States, viewing Latin America through the lens of the Monroe Doctrine, adopted a role of regional hegemon and ideological counterweight to the spread of communism. This dominant role shaped US policy towards Latin America, emphasizing the containment of Soviet and, by extension, Chinese influence in the region. The US's role conception was reinforced by its economic and political interventions, which were aimed at maintaining its dominance and curbing the appeal of communist ideologies (Choo, 2009). We can summarize the interactions of the three actors during the first two decades after 1949 as shown in the figure (Figure 1).

However, the good relations brought by ideological affinity did not last long. The Sino-Soviet dispute in the 1960s led to rapid deterioration of Chinese relations with most of their Latin American comrades. The end of 1960s saw a significant shift in Chinese foreign policy. In order to gain greater political and economic independence from the superpowers, China was abandoning its Cultural-Revolution-era view on foreign relations, making it much more pragmatic and flexible.



**Figure 1.** Interactions between United States, China and Latin America during 1950s-1960s

**Source:** author's elaboration

If the establishment of diplomatic relations between China and Cuba in the 1960s could be seen as an exception resulting from Cuba's successful revolution, Chile's recognition of the People's Republic of China in 1970 can be interpreted as a transition from ideological moment to politically and economically oriented period. Just weeks after the

presidential inauguration, Chile's President Salvador Allende, as head of a socialist-communist coalition, established diplomatic relations with China on December 15, 1970. Chile is the first South American country, and second to Cuba in Latin America to do so (Domínguez et al., 2006). When Allende was overthrown three years later by the anticommunist military government of General August Pinochet, Beijing did not hesitate to recognize the new regime. Within a few years, the governmental and non-governmental links had return to pre-coup levels (Mora, 1997).

From 1970, instead of supporting revolutionary groups, China started to build diplomatic and economic relations with Latin American governments, no matter what their ideological or political affiliation. To put it in another way, if China's policy towards Latin American was ideologically driven before 1970, it was more politically and economically motivated thereafter (Mora, 1997).

#### *4.2 Diplomatic engagement and the quest for autonomy (1970s-1980s)*

In the 1970s, a pivotal shift in China's international engagement was marked by its rapprochement with the United States and its subsequent entry into the United Nations. These events signified a departure from China's earlier isolation and a move towards a more active role in global diplomacy. The Sino-American thaw and China's UN membership can be seen as China's response to its evolving self-conception as a socialized state actor diplomatically re-engaging with the international community, as well as the international community's expectations for it to take on a more constructive role in global affairs.

The ideological rift between China and the Soviet Union during this period further propelled China towards the United States, as it sought to counterbalance Soviet influence. The quasi-alliance between China and the US during this period showcased the strategic and flexible balancing act between China, the US and the Soviet Union. This strategic realignment was indicative of China's evolving role conception, moving from a strict ideological stance to a more pragmatic approach to international relations.

Additionally, China's focus on internal development seeker underscores its primary goal of economic and social development, which was a key driver of its foreign policy. The year 1978 marks the launch of Chinese "reform and opening up" strategy. From then on, China started to move from self-reliance and self-sufficiency to an open-door approach based on international exchange, foreign investments, and the introduction of advanced science and technology. With the economic development as the top priority, China's attempt to broaden foreign relations was more motivated by its need and desire to expand economic links with different countries and regions.

From Chinese side, after long exclusion and isolation from the postwar international system, China was eager for sources of capital, technology, and markets so as to restore the desperate condition of its economy. This became the concrete goals of Chinese policy toward Latin America through 1970s. On the other hand, Beijing tried to gain Latin America's favor "by championing North-South economic issues, emphasizing South-South cooperation, and supporting various issues of regional and economic interest to the leadership in Latin America" (Mora, 1997). Since the mid-1970s, China has identified itself as a developing country. But unlike other developing or Third World countries, China, although in a temporarily weakened position, also saw itself as a major power, due to its long-established civilization and culture, vast territorial size, coherent ethnicity and controlling central government (Acharya & Buzan, 2019). China's attempt to become the leader of the Third World was recognized by Latin America. In turn, China stood with Latin America on important issues such as the 200-nautical-mile economic zone, Panama's demand for sovereignty over the Canal Zone, etc. (Mora, 1997).

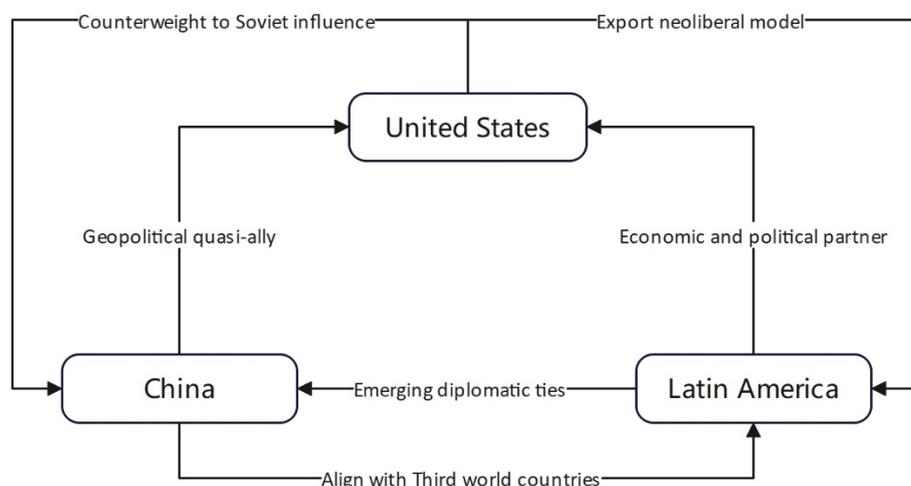
For the United States, the existing role of the Soviet Union's rival was a defining characteristic of its foreign policy. The Sino-American normalization reflected the complex relationship where strategic interests sometimes aligned, despite ideological differences. Furthermore, as a global norm shaper, the US highlighted its influence in setting international standards and promoting its values globally. Especially, the US played the role of neoliberal promoter and advocated for economic liberalization and free trade, which had significant implications for its relations with other countries, including Latin America. The 1970s marked a strategic adjustment in its foreign policy towards Latin America. The Nixon Doctrine, which aimed to encourage regional allies to assume greater responsibility for their own security, was a reflection of the US's reassessment of its global commitments (León-Manríquez & Alvarez, 2014). This shift in US policy created opportunities for China to establish diplomatic ties with Latin American nations, as these countries sought to diversify their international relationships and reduce their reliance on the United States.

Although the key South American governments, Brazil and Argentina, recognized People's Republic of China after U.S. President Richard Nixon's historic visit to Beijing, the specific timing of the development of Brazilian and Argentine

relations with China “owes more to the South American countries’ attempt to balance U.S. power in the sub-region than to their following U.S. leadership” (Domínguez et al., 2006). That is to say, Nixon’s trip to China did precipitate the trend for countries in Latin America to expand relations with China, but it happened also because the “backyard” of Washington was interested in seeking greater independence from the United States. The desire of several Latin American governments to diversify their political and commercial relations facilitated Chinese promotion of closer relations with the region.

The role of Latin American countries during this period was characterized by a desire for greater autonomy and a rebalancing of their international partnerships. The recognition of the People’s Republic of China by several Latin American nations, such as Mexico and Argentina, can be understood through as an assertion of their agency in foreign policy and a move towards a more independent stance in regional affairs. These actions were not merely responses to US policy but were also indicative of a strategic choice to engage with a rising economy, China, which was redefining its role as diplomatic diversification seeker in the international system.

As we can see in the figure (Figure 2), the establishment of diplomatic relations between China and various Latin American countries during the 1970s and 1980s was a manifestation of the evolving roles within the trilateral dynamic. China’s “Three Worlds” theory (Laufer, 2020), which positioned Latin America as part of the developing world that China sought to support, resonated with the aspirations of many Latin American nations. For China, Latin America was not only a potential market for many Chinese products, but also a vast territory with abundant natural resources which could fuel China’s economic growth. The foreign trade became the most important pillar of China’s new development strategy, which facilitated and accelerated domestic industrialization (Christensen & Becard, 2016). From the point of view of Latin America, the governments also sought to boost their debt-ridden economies by expanding and diversifying their markets. China, with the fourth of the world’s population attracted quite a few countries. The allure of the Chinese market lay not only in its size but also in its growing appetite for commodities and its capacity for foreign investment, which aligned well with Latin America’s export-oriented economic recovery strategies (Blanchard, 2019).



**Figure 2.** Interactions between United States, China and Latin America during 1970s-1980s

**Source:** author’s elaboration

#### 4.3 Economic engagement and the presence of China in Latin America (1990s-2000s)

In 1989, China was faced with challenges both at home and abroad. The collapse of Soviet Union and the downfall of communism in Eastern Europe rendered the world with drastic changes and uncertainty. Domestically, the Tiananmen Square incident considerably affected China’s ties with the West. While China was subject to economic sanctions by the West, it received sympathy from the followers of the Five Principles of Peaceful Co-existence (Choo, 2009). In the case of Latin America, most countries did not criticize or pressure Beijing. The Argentine President Carlos Menem was the first chief of state from a Western country to visit China after the Tiananmen incident in November 1990 (Domínguez et al., 2006). The moderate stand of Latin American was greatly appreciated by Beijing. In the same year, Chinese President

Yang Shangkun visited five Latin American countries (Mexico, Uruguay, Brazil, Argentina, and Chile). The Chinese presidential visit received prominent attention both in China and Latin America. It was hailed as “an important milestone in the history of Sino-Latin American friendly relations” (Mora, 1997).

From then on, China consistently emphasized economic over political relations. The economic diplomacy enabled China to maintain friendly relations with politically diverse nations while pursuing its economic objectives. It was Beijing’s belief that economic cooperation should take precedence over political divergence and that the former’s success would promote political relations (León-Manríquez & Alvarez, 2014). This strategy perpetuated through the 1990s as well as in the new millennium.

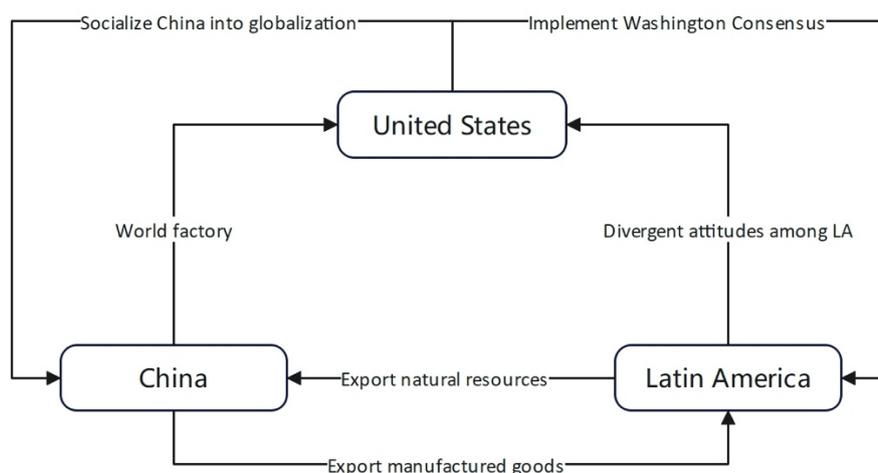
China’s reform and opening-up policy, initiated in the late 1970s, gained momentum throughout the 1990s, as China sought to integrate more deeply into the global economy. This strategic pivot positioned China as a dynamic economic actor, aiming to attract foreign investment, technology transfer, and to expand its export markets. China’s self-perceived role as a modernizing economy was matched by the international community’s expectation for it to become a world factory in the global supply chain. The Chinese “going out” policy, initiated in 1999, is a national strategy to encourage its enterprises, especially the state-owned ones, to invest overseas. In Latin America, China’s outward FDI went into massive resources-related infrastructure projects. A combination of outgoing FDI and policy bank loans coming from the China Development Bank and the Export & Import Bank of China entered various Latin American countries for building ports, roads, railways, dams, and nuclear power plants (Wise & Chonn Ching, 2017).

These domestic and foreign policies showed that China’s role as a globalization rule-taker and world factory was pivotal in reshaping its international standing. Embracing the norms and rules of the global economy, China leveraged its manufacturing prowess to become a dominant player in global trade. This transformation positioned China not only as a leader of emerging economies and third world countries but also as a crucial trade partner for both the US and Latin America. The Chinese model of economic development, characterized by its export-oriented industrialization, became a reference point for many developing nations, further solidifying its role as a leader in the global south.

The United States, during this period, maintained its status as a “global hegemon” and a norm-setter. However, the end of the Cold War and the rise of economic regionalism prompted the US to reassess its strategic engagements. Its role as a dominant economic and military power allowed it to shape international norms and influence global affairs. As an investment source for both China and Latin America, the US played a critical role in the economic development of these regions. The US’s influence extended beyond economic ties, shaping political landscapes and contributing to the spread of neoliberal economic policies. The US pursued trade liberalization and regional economic integration, which included Latin America through initiatives such as the Enterprise for the Americas Initiative and later the Free Trade Area of the Americas (FTAA) proposal. This period also saw the US reinforcing its traditional partnerships while navigating the complexities of its relationship with China, which was increasingly becoming a formidable economic competitor.

Latin American countries, characterized as a resource exporter and diverse economic relations seeker, navigated the aftermath of the debt crisis and the transition to democratic governance in many nations. This role reflected the region’s efforts to diversify its economic partnerships beyond traditional ties with the US. Latin American countries sought new markets and investment opportunities, leading to an increased engagement with China. This shift was not only driven by economic considerations but also by a desire to balance the influence of the US, thereby enhancing their strategic autonomy. Therefore, the trade flows between China and Latin America began to gain momentum during 1990s-2000s, reflecting China’s strategic “reform and opening-up” policy and the region’s pursuit of economic diversification.

In 2008, China released its first policy paper on Latin American and the Caribbean, clarifying China’s principles and goals for developing relations with Latin America. It also serves as an instrument to counter the “Chinese threat” arguments emerging in the West. It was the first time to state clearly in an official document that China is devoted to developing “a comprehensive partnership featuring equality and mutual benefits” (Ministry of Foreign Affairs of China, 2008). Furthermore, the 2008 economic crisis led to a heightened focus on domestic issues within the United States and various European nations, consequently reducing their international engagement. In contrast, China was among a select few countries that managed to maintain economic growth and provided critical support to Latin America, aiding the region in its recovery from the global downturn (Blanchard, 2019). After the analysis above, we can summarize the relevant situation as shown in the figure (Figure 3).



**Figure 3.** Interactions between United States, China and Latin America during 1990s-2000s  
**Source:** author's elaboration

#### 4.4 Strategic diversification of the trilateral relations (2010s-present)

Since Xi Jinping's arrival to office in 2013, Chinese foreign policy seems to change from a low-profile strategy to a more active and assertive one. Xi is more willing to strengthen the relationship with Latin America and the Caribbean as a whole and go beyond bilateralism. With only three years in office, the President Xi had already visited the region on three occasions. The first one took place only two months after his presidency began. He visited Mexico, Costa Rica, Trinidad and Tobago, and arranged high level meetings with officials in Antigua, Barbuda, the Bahamas, and Jamaica (Leiva, 2017). It is important to note that the Caribbean countries are not traditional destinations of Chinese presidents. Thus, Xi's coming suggests a strategic purpose of increasing China's influence in that sub-region. By doing so, Beijing can also squeeze the space for countries that still have official relations with Taiwan considering that Latin America, especially Central America and the Caribbean, is a major arena of diplomatic competition for Beijing and Taiwan. After the separatist party (Democratic Progressive Party) went to power in Taiwan in 2016, Beijing terminated the "diplomatic truce", and then Panama (2017), Salvador (2018), Dominican Republic (2018), Nicaragua (2021) and Honduras (2023) severed their official relations with Taiwan and switched them to Beijing.

In 2014, President Xi made the second trip to Brazil, Argentina, Venezuela, and Cuba. During the visit, Xi proposed a new cooperation framework for China and Latin America, which translated later into China-CELAC Forum. China-CELAC Forum reflects Chinese way of dialogue mechanisms based on the non-binding agreements, voluntarism and consensus, derived from the tradition of South-South cooperation (Oliinyk, 2021). The flexible institutional structure allows China to "combine multilateral and bilateral approaches, creating a highly adaptable blueprint for managing foreign relations on a regional scale" (Jakóbowski, 2018). Furthermore, the agenda of Sino-Latin American cooperation has transcended the traditional economic sphere and gone into sociocultural, political, and even security matters. This tendency is well demonstrated in the second Chinese policy paper on the region (Oliinyk, 2021).

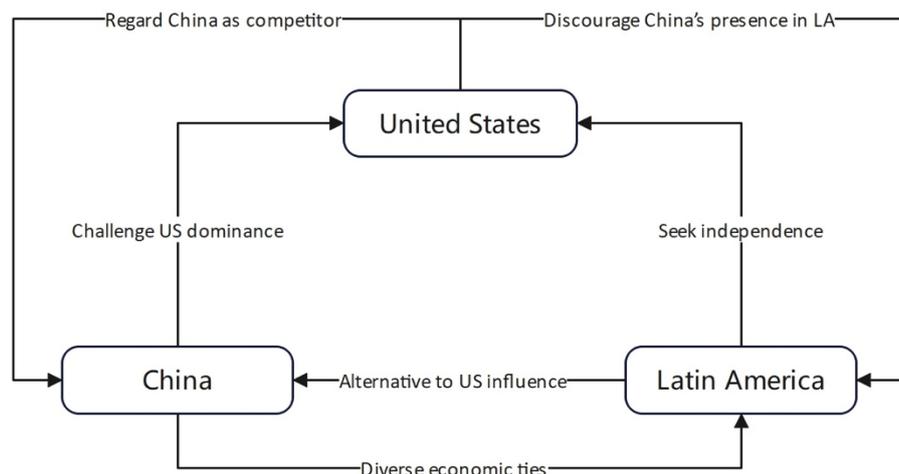
As a norm-shaper, China has been initiating new norms and institutions that reflect its values and interests. This is evident in initiatives such as the Belt and Road Initiative, which aims to promote infrastructure development and economic connectivity across Asia, Europe, and Africa. Through such initiatives, China seeks to redefine global economic and development norms, emphasizing cooperation, mutual benefit, and respect for national sovereignty. In Latin America, China was also proactive in garnering support from this region regarding Latin America as a "natural extension" of the Belt and Road Initiative. In response, several Latin American countries have expressed their endorsement of the Initiative, primarily driven by their desire to secure funding for infrastructure projects. Additionally, key Chinese trading partners, borrowers, and recipients of Chinese investment within the region—such as Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Peru, and Venezuela—are recognized as prospective members of the Asian Infrastructure and Investment Bank (Koleski & Blivas, 2018).

Furthermore, there is a significant transformation in Chinese Foreign Direct Investment (FDI) in Latin America, moving away from massive infrastructure developments and towards pivotal areas such as essential minerals,

telecommunications, and renewable energy. This concentration on the so-called “new infrastructure” reflects the current “Small and Beautiful” philosophy, which epitomizes a more streamlined version of the Belt and Road Initiative (Olander, 2024).

The United States, traditionally viewed as the hegemon in the Western hemisphere, has experienced a reassessment of its role amidst rising Sino-American competition and domestic political shifts. The Trump administration’s “America First” policy led to a perceived retreat from international engagements, which in turn created opportunities for China to deepen its ties with Latin American countries (Bernal-Meza, 2021). During Trump administration, emerged a tendency to protectionism and reverse globalization. With Trump’s decision to tear up the Trans-Pacific Partnership (TPP) agreement, the TPP members in Latin America, namely Chile, Mexico, and Peru, pivoted more toward China. The renegotiation of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) around its “America first” pledge might further boost Chinese engagement with the region (Wise & Chonn Ching, 2017). However, the U.S. remains a significant actor in the region, and its role conception as a security guarantor and economic partner persists, albeit with a focus on private sectors.

The United States has been proactive in promoting private sector investment in Latin America and the Caribbean through the launch of the “America Crece” (“Growth in the Americas”) initiative in December 2019. This initiative aims to stimulate job creation and economic growth by encouraging private sector investments in energy and infrastructure within the region. It represents a strategic move by the U.S. to enhance its economic engagement with the region and to offer an alternative to the state-led investment model often associated with China (Crabtree, 2021).



**Figure 4.** Interactions between United States, China and Latin America during 2010s-present  
**Source:** author’s elaboration

In an effort to compete with China’s Belt and Road Initiative, the U.S. has also sought to establish similar infrastructure development plans, such as the Build Back Better World initiative (Crabtree, 2021). This competition is not merely financial but also strategic, reflecting the U.S.’s intent to assert its influence in the region’s infrastructure development. The political and strategic implications of U.S. policy towards Latin America are evident in the White House’s announcement of the “Partnership for Economic Prosperity in the Americas”, which reiterates the commitment to infrastructure development to forge closer collaborative ties within the hemisphere. The U.S.’s approach to infrastructure investment in Latin America is also characterized by the deliberate exclusion of certain countries, such as those governed by leftist regimes in Cuba, Nicaragua, and Venezuela. This exclusion reflects a political bias in U.S. initiatives and signals a broader strategy that extends beyond economic considerations.

Latin American countries have navigated a complex role defined by the need for economic development, political autonomy, and strategic diversification. Their interactions with both China and the US are influenced by a desire to maximize benefits while maintaining a balance of power (Pires & Nascimento, 2020). Some countries in the region have shown an increased willingness to engage with China for promoting alternative models of development and governance. For example, they advocate for a more inclusive and equitable global economic order, challenging the neoliberal economic paradigm that has been largely shaped by Western countries. This approach seeks to offer developing countries

alternative paths to development that are more aligned with their specific needs and circumstances. The figure in this section (figure 4) illustrates the interactions between China, the United States and Latin America after 2010.

## 5. Conclusion

As shown in the table (Table 1), the evolution of national roles among China, Latin America, and the United States over the past seven decades offers a compelling narrative of shifting power dynamics, strategic alliances, and economic transformations within the international system. This historical overview, grounded in national role theory, underscores the fluid nature of state identities and their interactions on the global stage.

Periods	China's Roles	Latin America's Roles	United States' Roles
1950s-1960s	Novice state in international system, revolutionary leader, anti-imperialist ally	Cuba: China's ideological ally, anti-US advocate Rest of Latin America: recipients of US aids, new actors in international system	Hegemonic superpower, Western bloc and anti-communist leader
1970s-1980s	Socialized role and diplomatic re-engager with the international community, strategic balancer between US and Soviet Union, internal development seeker	Diplomatic diversification seeker, US influence recipients, neoliberal norm taker	Soviet Union's rival, global norm shaper, China's quasi-ally, neoliberal promoter
1990s-2000s	Globalization rule taker, world factory, leader of emerging economies and third world countries, trade partners of US and Latin America	Resource exporter, diverse economic relations seeker, traditional US partner and new engagement with China	Global hegemon, investment source for China and Latin America, norm-setter
2010s-Present	Global economic powerhouse, new global norm initiator, US competitor	Navigating role between China and US	Status quo power, China's influence resister

**Table 1.** Summary of national roles of China, Latin America and the United States in different periods

**Source:** author's elaboration

During the early Cold War period, China emerged as a novice state in the international system, navigating its way through the complex landscape of global politics. Its roles as a revolutionary leader and anti-imperialist ally were pivotal in aligning with like-minded states and challenging the Western bloc. Latin America, particularly Cuba, became a China's ideological ally and an anti-US advocate, reflecting the ideological and strategic alignment against Western dominance. The rest of Latin America, meanwhile, was largely recipients of US aids, positioning them as new actors in the international system, heavily influenced by the United States. The United States, as the hegemonic superpower and the Western bloc and anti-communist leader, sought to maintain its dominance and counter the spread of communism.

In the 1970s and 1980s, China's role evolved to that of a socialized role and diplomatic re-engager with the international community, reflecting its strategic re-entry into global affairs. It also became a strategic balancer between the US and Soviet Union, leveraging its position to enhance the influence. Latin America, during this period, was characterized by its pursuit of diplomatic diversification, seeking to reduce its reliance on the United States and explore new partnerships. The United States continued to assert its role as the Soviet Union's rival and global norm shaper, while also promoting neoliberalism, setting the stage for economic reforms that would have far-reaching effects.

The 1990s and 2000s witnessed China's transformation into a globalization rule taker and world factory, as it embraced the norms of the global economy. China's role as a leader of emerging economies and third world countries and a trade partner of US and Latin America marked its emergence as a significant player in global trade and investment. Latin America, in this period, was primarily a resource exporter and a diverse economic relations seeker, balancing its traditional ties with the United States with new engagements with China. The United States maintained its status as a global hegemon and norm-setter, continuing to exert significant influence over global economic and political affairs.

In the most recent period, China has further solidified its position as a global economic powerhouse and a new global norm initiator, challenging the United States' dominance. Its role as a US competitor reflects the intensifying strategic competition between these two major powers. Latin America, in this context, has had to navigate a role between China and the US, balancing the opportunities and challenges presented by these two global powers. The United States, a status quo superpower, has had to contend with China's growing influence, thus taking on the role of China's influence resister.

It is imperative to acknowledge the heterogeneity of Latin American countries and the evolution of their national roles over time. From the ideological alignments of the mid-20th century to the economic pragmatism that has characterized recent decades, the region's nations have navigated a complex interplay of domestic aspirations and international pressures. The strategic partnerships, economic policies, and geopolitical stances of countries like Brazil, Mexico, and Argentina, among others, have varied significantly, reflecting their distinct historical experiences and contemporary priorities. As this article has illuminated, understanding the nuances of these national roles is crucial for a comprehensive appreciation of the trilateral dynamic. The future of US-China-Latin America relations will undoubtedly be shaped by the continued diversification and redefinition of these roles, as each Latin American nation forges its path within the shifting landscape of global politics and economics.

The recent leadership changes in Latin America, with the election of Luiz Inácio Lula da Silva in Brazil and Javier Gerardo Milei in Argentina, signal a potential reorientation in the region's relations with both China and the U.S. Lula's return to power in Brazil brings a left-wing perspective that historically has been more skeptical of neoliberal economic policies and has advocated for a greater role for the state in economic development (Folena de Oliveira & Sotelo-Salazar, 2023). Lula's administration is likely to focus on social welfare, poverty reduction, and regional integration, which could lead to a more nuanced approach to relations with China and the US. Brazil may seek to strengthen South-South cooperation and pursue a foreign policy that emphasizes autonomy and multilateralism. The election of Javier Milei as Argentine president could signify a move towards a more laissez-faire economic policy and a greater emphasis on individual liberties. Such a shift could alter Argentina's role in the region by prioritizing free-market economics, deregulation, and potentially a more skeptical view of state-led development models often associated with China's approach to investment and infrastructure projects.

One can also observe a dual nature of balance of power in the trilateral relations between China, the US and Latin America at different times and under different circumstances. On one hand, the traditional understanding of balance, rooted in classical realist theory, is based on the anarchic international system, where states must constantly guard against potential threats to their sovereignty and security. In this context, balance is achieved through mechanisms such as military alliances, counter-alliances, and strategic partnerships that keep competing forces in a state of relative stability and mutual constraint (Zhao, 2015), as exemplified by the ideological rivalry and subsequent quasi-alliance between China and the United States as well as the revolutionary partners of China and Cuba during the Cold War.

Contrasting with the realist perspective is a more contemporary interpretation of balance that emphasizes economic interdependence and strategic partnerships or cooperative exercises through institutions (Han & Paul, 2020). The shift in China's foreign policy since 1980s, the economic interdependence between China and the US, as well as the flexible alignment of Latin American countries with either China or the US illustrate a noticeable shift from hard military balancing to a more cooperative and inclusive form of balance.

This duality underscores the need for a nuanced understanding of balance in international relations, one that recognizes the interplay between power dynamics and the potential for cooperative engagement. It also highlights the importance of adapting strategies to the changing global context, ensuring that balance serves not only to prevent dominance but also to promote stability, prosperity, and mutual benefit.

In conclusion, the trilateral relations between the U.S., China, and Latin America are marked by a dynamic interplay of historical ties, economic interests, and strategic considerations. The evolution of national roles within this framework is influenced by the changing geopolitical landscape, domestic priorities, and the expectations of the international community. As the U.S., China, and Latin American countries continue to redefine their roles and strategies, the trajectory of these trilateral relations will have profound implications for global politics, regional stability, and economic development.

The study of these relations through the lens of national role theory provides valuable insights into the complexities of international interactions that shape the behaviors of states. As the international system continues to evolve, so too will the roles and relationships of the U.S., China, and Latin America, offering a rich field for future research and analysis.

## Bibliografía

- (Acharya & Buzan, 2019) Acharya, A., & Buzan, B. (2019). *The Making of Global International Relations*. Cambridge University Press.
- (Bernal-Meza, 2021) Bernal-Meza, R. (2021). Covid-19, tensiones entre China y Estados Unidos, y crisis del multilateralismo: repercusiones para AL. *Foro Internacional*, 259–297. <https://doi.org/10.24201/fi.v61i2.2831>.
- (Blanchard, 2019) Blanchard, J. M. F. (2019). The politics of Latin America's investment and other links with China: contextualizing the region's cash chasing while racking richer research rewards. *Journal of Chinese Political Science*, 24(4), 565–582.
- (Chen, 2021) Chen, C. K. (2021). China in Latin America Then and Now: A Systemic Constructivist Analysis of China's Foreign Policy. *Journal of Current Chinese Affairs*, 50(2), 111–136. <https://doi.org/10.1177/18681026211034880>.
- (Choo, 2009) Choo, J. (2009). China's Relations with Latin America: Issues, Policy, Strategies, and Implications. *Journal of International and Area Studies*, 16(2), 71–90. <http://www.jstor.org/stable/43107192>.
- (Christensen & Becard, 2016) Christensen, S. F., & Becard, D. S. R. (2016). China-Latin America Relations: Main Themes, Main Problems. *Journal of China and International Relations*. <https://doi.org/10.5278/OJS.JCIR.V4I2.1586>.
- (Crabtree, 2021) Crabtree, J. (2021). Competing with the BRI: The West's Uphill Task. *Survival*, 63(4), 81–88. <https://doi.org/10.1080/00396338.2021.1956189>.
- (Creutzfeldt, 2016) Creutzfeldt, B. (2016). China and the U.S. in Latin America. *Revista Científica General José María Córdova*, 14(17), 23–40.
- (Domínguez et al., 2006) Domínguez, J. I., Catalinac, A., Cesarin, S., Corrales, J., Golob, S. R., Liebman, A., Musacchio-farias, M., & Resende-santos, J. (2006). China's Relations with Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes. *Hemisphere* (Issue June).
- (Dunmire, 2012) Dunmire, P. L. (2012). Political Discourse Analysis: Exploring the Language of Politics and the Politics of Language. *Linguistics and Language Compass*, 6(11), 735–751. <https://doi.org/10.1002/lnc3.365>.
- (Folena de Oliveira & Sotelo-Salazar, 2023) Folena de Oliveira, J. R., & Sotelo-Salazar, M. A. (2023). Triunfo y desafíos de Lula da Silva en Brasil. *Temas de Nuestra América Revista de Estudios Latinoamericanos*, 39(73), 1–13. <https://doi.org/10.15359/tdna.39-73.4>
- (Han & Paul, 2020) Han, Z., & Paul, T. V. (2020). China's Rise and Balance of Power Politics. *The Chinese Journal of International Politics*, 13(1), 1–26. <https://doi.org/10.1093/cjip/poz018>.
- (He & Walker, 2015) He, K., & Walker, S. (2015). Role bargaining strategies for China's peaceful rise. *Chinese Journal of International Politics*, 8(4), 371–388. <https://doi.org/10.1093/cjip/pov009>.
- (Holsti, 1970) Holsti, K. J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233. <https://doi.org/10.2307/3013584>.
- (Jakóbowski, 2018) Jakóbowski, J. (2018). Chinese-led regional multilateralism in central and eastern Europe, Africa and Latin America: 16 + 1, FOCAC, and CCF. *Journal of Contemporary China*, 27(113), 659–673. <https://doi.org/10.1080/10670564.2018.1458055>
- (Koleski & Blivas, 2018) Koleski, K., & Blivas, A. (2018). *China's Engagement with Latin America and the Caribbean*. US-China Economic and Security Review Commission.
- (Laufer, 2020) Laufer, R. (2020). China: from the theory of three worlds to hegemonic transition. *Ciclos en La historia, la economía y la sociedad*, 31(55), 1–10.
- (Leiva, 2017) Leiva, D. (2017). Xi Jinping and the Sino-Latin American Relations in the 21st Century: Facing the Beginning of a New Phase? *Journal of China and International Relations*, 5(1), 35–67. <https://doi.org/10.5278/ojs.jcir.v5i1.1916>
- (León-Manríquez & Alvarez, 2014) León-Manríquez, J., & Alvarez, L. F. (2014). Mao's steps in Monroe's backyard: towards a United States-China hegemonic struggle in Latin America? *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57(spe), 9–27. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400202>.
- (Ministry of Foreign Affairs of China, 2008) Ministry of Foreign Affairs of China. (2008). *China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*.
- (Mora, 1997) Mora, F. O. (1997). The People's Republic of China and Latin America: From Indifference to Engagement. *Asian Affairs: An American Review*, 24(1), 35–58. <https://doi.org/10.1080/00927679709602304>.
- (Muno & Brand, 2014) Muno, W., & Brand, A. (2014). Farewell to leadership? Ideas of hegemony and counter-hegemony in the Americas. *International Area Studies Review*, 17(4), 375–393.
- (Olander, 2024) Olander, E. (2024). Report: Chinese Investment Trends in Latin America Reveal Priorities of the New, More Strategic BRI. *The China-Global South Project*.
- (Oliinyk, 2021) Oliinyk, O. (2021). The development of relations between Latin American and Caribbean countries and China. *American History & Politics: Scientific Edition*, 12, 78–95. <https://doi.org/10.17721/2521-1706.2021.12.8>.
- (Paus, 2009) Paus, E. (2009). The Rise of China: Implications for Latin American Development. *Development Policy Review*, 27(4), 419–456. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2009.00454.x>.
- (Paz, 2006) Paz, G. S. (2006). Rising China's "offensive" in Latin America and the U.S. reaction. *Asian Perspective*, 30(4), 95–112. <https://doi.org/10.2307/42704566>.
- (Pires & Nascimento, 2020) Pires, M., & Nascimento, L. G. (2020). The Monroe Doctrine 2.0 and U.S.-China-Latin America Trilateral Relations. *International Organisations Research Journal*, 15(3), 202–222. <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2020-03-08>.

- (Pu, 2014) Pu, X. (2014). Status Signaling, Multiple Audiences and China's Diplomatic Relocation (地位信号、多重观众与中国外交再定位). *Diplomatic Review (外交评论)*, 2.
- (Ratliff, 2009) Ratliff, W. (2009). In Search of a Balanced Relationship: China, Latin America, and the United States. *Asian Politics & Policy*, 1(1), 1–30. <https://doi.org/10.1111/j.1943-0787.2009.01100.x>.
- (Shih, 1988) Shih, C. (1988). National Role Conception as Foreign Policy Motivation: The Psychocultural Bases of Chinese Diplomacy. *Political Psychology*, 9(4), 599. <https://doi.org/10.2307/3791530>.
- (Thies & Breuning, 2012) Thies, C. G., & Breuning, M. (2012). Integrating Foreign Policy Analysis and International Relations through Role Theory. *Foreign Policy Analysis*, 8(1), 1–4. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2011.00169.x>.
- (Tong & Sun, 2018) Tong, T., & Sun, H. (2018). Expanding Science and Technology Cooperation with Latin America in New Era Case Study of Science and Technology Cooperation Between Chinese Academy of Sciences and Latin America. *Bulletin of the Chinese Academy of Sciences*, 33(9), 972–978.
- (Walker, 1987) Walker, S. G. (1987). *Role theory and foreign policy analysis*. Duke University Press.
- (Wehner & Nolte, 2017) Wehner, L. E., & Nolte, D. (2017). Role Theory and Geopolitical Thinking in South America. In *Power Dynamics and Regional Security in Latin America* (pp. 101–120). Palgrave Macmillan UK. [https://doi.org/10.1057/978-1-137-57382-7\\_5](https://doi.org/10.1057/978-1-137-57382-7_5).
- (Wehner & Thies, 2014) Wehner, L. E., & Thies, C. G. (2014). Role Theory, Narratives, and Interpretation: The Domestic Contestation of Roles. *International Studies Review*, 16(3), 411–436. <https://doi.org/10.1111/misr.12149>.
- (Wise & Chonn Ching, 2017) Wise, C., & Chonn Ching, V. (2017). Conceptualizing China–Latin America relations in the twenty-first century: the boom, the bust, and the aftermath. *The Pacific Review*, 31(5), 553–572. <https://doi.org/10.1080/09512748.2017.1408675>.
- (Wish, 1980) Wish, N. B. (1980). Foreign Policy Makers and Their National Role Conceptions. *International Studies Quarterly*, 24(4), 532–554.
- (Zhao, 2015) Zhao, S. (2015). A New Model of Big Power Relations? China–US strategic rivalry and balance of power in the Asia–Pacific. *Journal of Contemporary China*, 24(93), 377–397. <https://doi.org/10.1080/10670564.2014.953808>.
- (Zheng et al., 2019) Zheng, B., Sun, H., & Yue, Y. (2019). Sixty Years of Sino-Latin American Relations: Review and Reflection. In *Sino-Latin American Economic and Trade Relations* (pp. 1–33). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-981-13-3405-4\\_1](https://doi.org/10.1007/978-981-13-3405-4_1).

Article [EN]

## Multitasking and Network-building: China's Party Diplomacy in Latin America

*Multitarea y construcción de redes: La diplomacia partidista de China en América Latina*

Xinyu Zhang

Investigadora del Centro de Estudios Latinoamericanos  
Universidad Sun Yat-sen, Zhuhai, China

Email: [zxy\\_2020@163.com](mailto:zxy_2020@163.com); ORCID: 0000-0002-9774-7092

**[EN] Abstract:** This paper examines China's Party diplomacy and its practice in Latin America. As part of China's overall diplomatic strategy, the CPC's diplomacy in the region aims to fulfill multiple tasks. Using publicly available documentation, this paper creates a dataset covering exchanges between the Communist Party of China (CPC) and Latin America to analyze the CPC's network-building in the region since 2013. The results show that to achieve China's strategic goals, the CPC's contacts in Latin America are characterized by diversification and openness. Daily interactions and knowledge exchanges are the main content of the CPC's interactions with its contacts. Additionally, global, regional, and bilateral exchange mechanisms, especially the cooperation mechanism between the CPC and Latin American leftists, have been established. Although the party-based approach to Sino-Latin American relations faces challenges from political volatility, ideological differences, regional fragmentation, and external intervention, China's party diplomacy in the region still has great opportunities for development. Inter-party exchanges not only help us understand the development of Sino-Latin American relations but also provide an important perspective for studying cooperation among Third World countries.

**Keywords:** Party diplomacy, Communist Party of China, China-Latin America relations, inter-party exchanges

**[ES] Resumen:** Este artículo examina la diplomacia del Partido de China y su práctica en América Latina. Como parte de la estrategia diplomática general de China, la diplomacia del Partido Comunista de China (PCCh) en la región tiene como objetivo cumplir múltiples tareas. Utilizando documentación disponible públicamente, este artículo crea un conjunto de datos que cubre los intercambios entre el PCCh y América Latina desde 2013. Los resultados muestran que, para lograr los objetivos estratégicos de China, los contactos del PCCh en América Latina se caracterizan por la diversificación y la apertura. Las interacciones diarias y los intercambios de conocimientos son el contenido principal de estas interacciones. Además, se han establecido mecanismos de intercambio globales, regionales y bilaterales, especialmente con los izquierdistas latinoamericanos. Aunque el enfoque basado en partidos enfrenta desafíos debido a la volatilidad política, las diferencias ideológicas, la fragmentación regional y la intervención externa, la diplomacia del PCCh en la región aún tiene grandes oportunidades de desarrollo. Los intercambios interpartidarios no solo nos ayudan a comprender el desarrollo de las relaciones sino-latinoamericanas, sino que también proporcionan una perspectiva importante para estudiar la cooperación entre los países del Tercer Mundo.

**Palabras claves:** Diplomacia partidaria, Partido Comunista de China, relaciones China-América Latina, intercambios interpartidarios

**Cita:** Xinyu, Z. (2024). Multitasking and Network-building: China's Party Diplomacy in Latin America. *Ibero-América Studies*, 8(2), 43-53.

**DOI:** <https://doi.org/10.55704/ias.v8i2.04>

**Editores académicos:** Ordóñez Huerta, M. Z.

**Recibido:** julio 2024. **Aceptado:** agosto 2024

**Copyright:** © 2024 by the authors. Enviado para posible publicación de acceso abierto bajo los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Attribution (CC BY). (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

## 1. Introducción

In modern politics, political parties are the principal political force of a country, and their influence has penetrated into all aspects of the country's internal and foreign affairs. With the increasing exchanges between countries, the transnational interactions between political parties are also expanding, and the importance of party diplomacy in international politics is becoming increasingly prominent. Since the birth of the Communist Party of China (CPC), its external work has always been synchronized with the cause of the Party. However, in the true sense of the word, the party diplomacy of the CPC began after the founding of the People's Republic of China in 1949. Up to now, the CPC has established ties of various forms with over 600 political parties and organizations worldwide.<sup>1</sup> In this paper, the term "party diplomacy" is used to describe the interaction between representatives of the CPC and elites from foreign political parties and organizations. The International Department of the Central Committee of the CPC (IDCPC, 中共中央对外联络部 Zhonggong zhongyang duiwai lianluobu) is responsible for managing and coordinating the Party's diplomatic works.

Developing countries are in a fundamental position in China's international Strategic Layout. By and large, the countries in Latin America are still considered "developing" or "emerging" nations. The exchanges between the CPC and Latin American region began after the establishment of the People's Republic of China, and its historical evolution can be divided into four stages. The first phase was from 1949 to the late 1970s. In the early days of the founding of the People's Republic of China, faced with the bipolar international pattern of confrontation and the blockade of the United States, China firmly sided with the socialist camp. "Leaning to one side" is not only the diplomatic strategy of the new China, but also the party diplomatic strategy of the CPC. Therefore, the CPC began to networking with the Communist Parties and other leftists of Latin American countries. However, with the deterioration of Sino-Soviet relations and the split of the socialist camp in the 1960s and 1970s, the relations between the CPC and most Latin American Communist parties deteriorated or even broke off, which opened the second stage of China's party diplomacy in the region. The second phase was from the late 1970s to the end of the 1990s. The CPC has not only gradually restored party-to-party relations with the left-wing politics in Latin America, but also strengthened contacts with nationalist parties in this region, such as the Institutional Revolutionary Party of Mexico, the Aprista Party of Peru, the Justicialist Party of Argentina, and the Social Christian Party of Venezuela. The third phase was from the beginning of the 21<sup>st</sup> century to 2012. During this period, on the one hand, the CPC enhanced the political mutual trust between China and Latin American countries through frequent inter-party high-level exchanges; on the other hand, the CPC has expanded and deepened party-to-party relations with non-diplomatic countries in Latin America. The fourth phase was from 2012 to present. Since the 18<sup>th</sup> National Congress of the CPC in 2012, the CPC has attached greater importance to the Party's external work. Therefore, the mechanism of party-to-party communication between China and Latin America has been improved, and the forms of exchanges have been innovated, and the topics of inter-party exchanges have become more diversified and pragmatic.

With the continuous engagement of the CPC in Latin America, the literature on this topic has increased during the last years. Scholars have different perspectives and focus on the exchanges between the CPC and Latin American countries. First of all, scholar discussed the tortuous development of the relationship between the CPC and the Communist Parties of Latin America based on the perspective of Marxist inter-party relations theory (Xu, 2020). Among them, the exchanges between the CPC and the Communist Party of Cuba attract great attention of scholars (Mao & Yang, 2019; Cheng, 2007). Secondly, based on the identity theory, scholars analyzed the different choices of the CPC for identity positioning in foreign exchanges in different historical period (Zhang, 2011; Shi, 2011). Other scholars investigated the activities of the CPC at the local level in Latin American countries from the perspective of sub-national actors, and believed that compared with other actors, the CPC plays a less significant role in Chinese sub-national deal making and other related outreach (Myers, 2020). In addition, some scholars have examined the image lineage and generative logic of Chinese party diplomacy based on Communication Studies. For example, Wen (2021) points out that through packaging positive remarks by foreign political elites into domestic propaganda, the CPC seeks to not only exhibit the Party's international prestige and legitimize its rule, but also showcase the department's own competence. Hackenesch and Bader (2020) argument that China increasingly uses the party channel as a vehicle of authoritarian learning by sharing experiences of its economic modernization and authoritarian one-party regime.

Based on different perspectives, the research findings of these literature above have various focuses, which can inspire us to carry out further studies on China's party diplomacy in Latin America. Nonetheless, there still exist biases and gaps in research. The existing studies pay attention to the development in the inter-party relations between the CPC and Latin American countries, and recognize that this kind of relations is an important tool to help the CPC expand its

<sup>1</sup> Profile of IDCPC, <https://www.idcpc.org.cn/english/Profile/profile/index.html>.

influence in the region. However, they were less helpful in explaining the CPC's decision-making and policy implementation in its dealings with Latin American countries. They seldom study party-to-party exchanges as a kind of foreign policy, nor evaluate their impact from the perspective of China's overall diplomatic strategy towards Latin America. Therefore, the question raised in this paper is: what is the status of party-to-party exchanges as a kind of foreign policy in China's diplomatic strategy to Latin America and what tasks should be performed? How does the CPC work with political parties, organizations or other social elites with different ideologies or policy orientations in the region? What are the challenges for party-based approach to the development of Sino-Latin American relations? Using publicly available documentation, this paper creates a dataset covering high-level exchanges between the CPC and Latin America to analyze the CPC's network-building in the region since 2013. Generally speaking, inter-party exchanges are a key to understanding the development of relations between China and Latin America, and also an important perspective for the study on cooperation among Third World Countries. This paper will define China's party diplomacy, and on this basis, analyze its tasks and network-building in Latin America, so as to explore the cooperation models and challenges faced by third world countries

## 2. Multitasking: Party diplomacy as an important constituent of Chinese overall diplomacy

In the era of globalization, with the increasingly diversified subjects and objects of diplomacy, its connotation and practice have also undergone major changes. Specifically, the diplomatic actors have expanded from a country's professional diplomatic agencies to non-professional diplomatic departments such as parliament, military, political parties, business representatives, and non-governmental organizations. And the subject matter of diplomacy has expanded from high politics of war and peace to issues of low politics such as economy, science, technology, cultural exchange, and environmental governance. Overall diplomacy was proposed in the context of diplomatic transformation in the era of globalization. The so-called overall diplomacy, according to former Foreign Minister Tang Jiaxuan, means that "diplomacy has long gone beyond its narrow concept, but includes politics, economy, science, technology, culture, military, civilian and other areas of the overall diplomacy; its connotation has become more profound, so it requires all parties to cooperate and work together." (Li, 1998) It can be seen that the overall diplomacy should be comprehensive and three-dimensional. Within its framework, in addition to systematic government diplomacy, diversified diplomatic forms such as party diplomacy, parliamentary diplomacy, people-to-people diplomacy, and sports diplomacy, complement each other. In a word, as a kind of diplomatic behavior in a broad sense, party diplomacy refers to the foreign exchange activities of a country's political party in order to promote state-to-state relations under the guidance of the country's overall diplomatic strategy. The importance of party diplomacy is not only reflected in its direct influence on the overall diplomatic decision-making, but also as an important means of implementing foreign policies. In general, as a component of China's overall diplomatic strategy, China's party diplomacy in Latin America needs to fulfill multiple tasks.

One is to safeguard the core interests of China's overall diplomatic strategy. Bottom-line thinking is not only the thoughts and strategies on national governance of the CPC, but also an important part of China's overall diplomatic strategic ideas in the new era. China's bottom line is to never compromise on national core interests and major principles, and not allow any country or extraterritorial forces to challenge the bottom line of core interests. Any act of giving up sovereignty and territorial integrity is contrary to the will of the people (Yan, 2019). Adhering to the bottom-line thinking and goals of the overall diplomatic strategy, China's party diplomacy in Latin America not only clearly draws red lines to prevent risks, but also takes the initiative to defuse major risks. On the one hand, the CPC will explain China's position on issues related to Taiwan, Hong Kong, Xinjiang, Tibet and the South China Sea when carrying out foreign work, especially when meeting with political party leaders or senior government officials of Latin American countries. For example, in June 2020, after the Law on Safeguarding National Security in the Hong Kong Special Administrative Region was passed at the 20th session of the Standing Committee of the 13th National People's Congress (NPC), some western countries tried to politicize and stigmatize China's measures governing Hong Kong. In this situation, as the first multilateral meeting under the framework of the high-level dialogue between the CPC and the world political parties, the IDCPC held a video conference with the Communist Parties of Latin American countries. In this online meeting, the CPC briefed the leaders of these political parties on the legislation and necessity to respond to violent terrorist activities and illegal external interference in Hong Kong, revealed the practices of certain countries using COVID-19 to stigmatize China, and demonstrated the major achievements of China's fight against the epidemic under the leadership of the CPC (Southern Metropolis Daily, 2020). On the other hand, in diplomatic struggles involving sovereignty and territorial integrity, China's party diplomacy will actively strive for and expand the Latin American "circle of friends" to speak for China. In recent years, the United States has not only repeatedly reneged on the Taiwan issue, but also participated in creating tensions across the Taiwan Strait. On April 26, 2022, the US Secretary of State Antony Blinken announced in Senate Foreign

Relations hearing that the US government would spend more to “help” with Taiwan’s defense. In response to the US “Taiwan protection” rhetoric, Central American countries have stepped forward to support China. On April 28th, the Parlamento Centroamericano, composed of more than 50 political parties from Central American countries, issued a statement firmly recognizing the *One China principle*. Most members of this organization were once “diplomatic Allies” of Taiwan, and there were still countries that have not established diplomatic relations with China.

The second task is to promote the stability and sustainable development of state-to-state relations. On the one hand, party-to-party exchanges are an effective complement to traditional diplomatic channels, especially in situations where diplomatic relations have not been formally established or intergovernmental communication channels are closed. For example, the CPC has always attached importance to exchanges with the ruling and opposition political parties in Latin American countries without diplomatic relations. China’s party diplomacy with countries without diplomatic relations is an important measure to promote the normalization of official relations and to restrict and influence elections in Taiwan (Yu, 2013). Since the 18th CPC National Congress in 2012, China has achieved significant breakthroughs in normalizing its relations with non-diplomatic countries in Latin America. Panama established diplomatic ties with China in 2017, the Dominican Republic in 2018, El Salvador in 2018, Nicaragua in 2021, and Honduras in 2023. Currently, there are seven countries in Latin America have maintained official relations with the Taiwan authorities. Paraguay is the only South American country that has not established diplomatic relations with China, but its ruling party, the Colorado Party, and the main opposition parties, like the Authentic Radical Liberal Party and the Revolutionary Febrerista Party, have established inter-party relations with the CPC (Huang, 1996). Whether to interrupt diplomatic relations with Taiwan has become a hot topic in Paraguay’s presidential elections. In 2008, two days after winning the election, former President Fernando Lugo vowed to actively develop relations with China. In 2020, the third largest leftist opposition coalition in Paraguay, The Guasú Front, led by Lugo, once again called for “immediate establishment of diplomatic relations with Beijing.” On the other hand, party diplomacy and other diplomatic methods complement each other and jointly promote the implementation of the overall diplomatic strategy. The contacts of the CPC in Latin America are diverse, and both parties usually interact in the form of a group to promote exchanges and cooperation in various fields. For example, on August 25, 2020, the CPC and the Democratic Revolutionary Party of Panama held an online training course for cadres under the theme of “the ruling parties of China and Panama go hand in hand: comprehensively promoting the normalization of epidemic prevention and economic and socioeconomic development”. At the opening ceremony, Fujian Province of China and Panama City signed the “*Letter of Intent on Establishing Sister Province relationship between Fujian Province and Panama City*”, to promote the development of urban diplomacy between the two countries (IDCPC, 2020).

The third task is to push on China’s collective diplomacy towards the region. Since 2013, with the continuous deepening of mutually beneficial collaboration and convergence of interests between China and Latin American countries in various fields, “collective cooperation” has become the main line of the Sino-Latin American relations (Xie, 2018). The first Ministers’ Meeting of the China-CELAC Forum was held in 2015, which marked that the collective cooperation between China and Latin America has become a reality. In this context, the IDCPC seized the opportunity to propose the establishment of the China-CELAC Political Parties Forum as a subforum in specific fields, aiming to improve the high-level strategic dialogue between political parties, and guide and boost the multilateral cooperation between China and CELAC (Li, 2016). In February 2016, the 1st Meeting of China-CELAC Political Parties Forum was held in Beijing, with five topics of “Political Parties in the 21st Century”, “Economic Development”, “Poverty Alleviation”, “Paths of Development” and “China-CELAC Cooperation”. The invited foreign representatives included leaders of political parties, government officials, experts and scholars from Latin American countries. Under the multilateral cooperation mechanism of the China-CELAC Forum, there are also subforums in other specific fields such as China-LAC Agricultural Ministers’ Forum, China-LAC Scientific and Technological Innovation Forum, China-LAC Think-Tanks Forum, China-LAC Young Political Leaders’ Forum, China-LAC Infrastructure Cooperation Forum, China-Latin America and Caribbean Region People-to-People Friendship Forum. During other subforums, the IDCPC will also actively cooperate with various foreign affairs activities. For example, it will undertake diplomatic reception for Latin American politicians, party leaders and ambassadors to China.

The fourth task is to project a positive image of the CPC and China in Latin America. Due to historical reasons or cognitive biases, some Latin American political parties or social elites did not have an enough understanding of the CPC and its role in China. Through party-to-party exchanges, they will gradually build up a positive perception of the CPC and China, and then can make positive comments and support in matters involving China. At the same time, the level of initiative for contacts determines the degree to which they acquire a positive perception of the CPC and China. The higher the level of positive perception, the more likely the contacts will actively correct the negative comments of China in their countries. For example, a member of the Socialist Party of Chile pointed out in an interview: “Whenever there is a draft resolution against China in the Chilean parliament, the Chinese ambassador in Chile will quickly convene members of

parliament, many of whom have had many contacts and visits to China usually choose to abstain or absentee voting.” (Cardenal 2020) In recent years, on issues such as opposing the stigmatization and defamation of China’s human rights, democratic system and development path and other topics, the IDCPC has been able to win the support of political leaders in most Latin American countries.

The fifth task is to spread the governance of China. Both China and Latin American countries, as developing countries, are faced with the common task of developing economies and improving the quality of life. With the rapid growth of China’s economy in the 21st century, more and more Latin American political parties and social elites are eager to exchange governance experience through party-to-party channels. Even some Latin American political parties have chosen to engage with the CPC despite domestic pressure and have actively sought to learn from the governance of China. The Republican Proposal (PRO) party, a centre-right party in Argentina, can be an example. As the principal opposition party in Argentina, PRO started exchanges and cooperation with the CPC in 2009. In 2015, the presidential candidate of PRO, Mauricio Macri, won the national election. The next year, as the ruling party, PRO sent delegations to China at least four times to visit and inspect, which triggered doubts and debates about the interactions between two different ideological parties in Argentina. In response, Humberto Schiavoni, the leader of the party, published an article entitled “*China, the compass of our development (China, brújula para nuestro desarrollo)*”, refuting such doubts, believing that such statements in Argentina came from prejudice, and pointing out the experience that the CPC could learn from in governing the country (Schiavoni, 2016).

### 3. Contents, contacts and mechanism: How China’s party diplomacy build network in Latin America

Since the last decades, Latin America has been an important player in China’s party diplomacy. In 21<sup>st</sup> century, China has paid more and more attention to the status and role of party diplomacy in China’s overall diplomacy towards Latin America. The CPC has built a network in this region to foster personal bonding among political and social elites. In order to analyze the network-building of China’s party diplomacy in Latin America, this paper create a dataset covering high-level exchanges between the CPC and Latin American countries since the 18th National Congress of the CPC (from 2013-2022), based on the series of “*Survey of the CPC’s External Work (中国共产党对外工作概况)*” and the activities reported on the official website of IDCPC (<https://www.idcpc.org.cn>). The *Survey of the CPC’s External Work* is an annual publication that systematically introduces the policies of the CPC’s external work and its exchanges with political parties and political organizations in various countries. It was first officially published in 1993 and is compiled by the personnel of IDCPC. These two sources provide empirical evidence of exchanges with Latin American countries in the name of the CPC or the IDCPC, including information about who the CPC interact with in Latin America, what the CPC interact with them, and how the CPC interact with them, and so on.

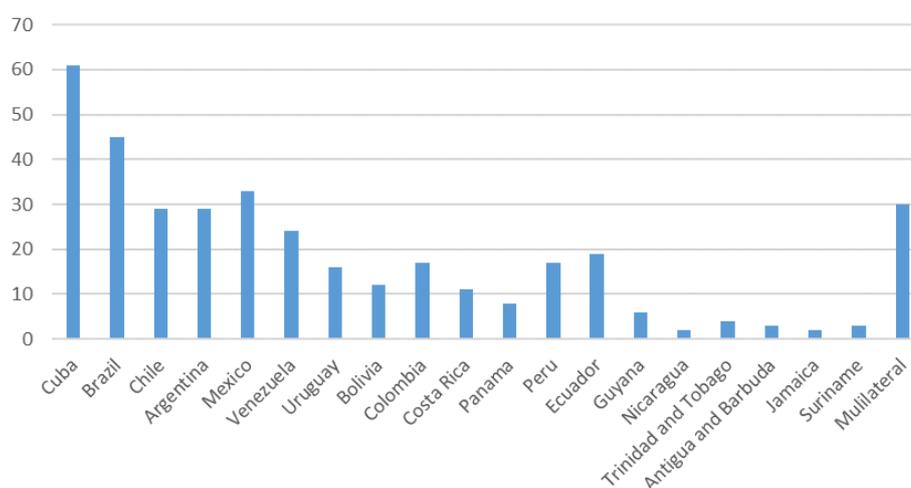
Number	Date	Country	Type	Contact	Type of content	Mechanism
1	2022.2.23	Nicaragua	biliteral	Frente Sandinista de Liberación Nacional	daily interaction	biliteral+leftist
2	2022.3.24	Cuba	biliteral	Theoretical Seminar with Cuban Communist Party	knowledge exchange	biliteral+leftist
3	2022.3.29	multilateral	multilateral	Training Course for Caribbean youth political cadre	knowledge exchange	regional
4	2022.5.18	Mexico	biliteral	Citizens Movement party	daily interaction	biliteral
5	2022.5.10	multilateral	multilateral	Training Course for party leaders of the São Paulo Forum	knowledge exchange	regional+leftist
6	2022.5.12	Ecuador	biliteral	the Creating Opportunities Movement	daily interaction	biliteral
7	2022.5.19	multilateral	multilateral	LAC’s participation in the BRICS Forum of Political Parties, Think Tanks, and Civil Soc	knowledge exchange	global
8	2022.5.24	Nicaragua	biliteral	Training Course for cadres the Frente Sandinista de Liberación Nacional	knowledge exchange	biliteral+leftist
9	2022.6.24	Cuba	biliteral	Cuban ambassador to China	daily interaction	biliteral+leftist
10	2022.6.23	Mexico	biliteral	The CPC participated in the China-Mexico Business Dialogue.	knowledge exchange	regional
11	2022.5.27	Chile	biliteral	Communist Party of Chile	daily interaction	biliteral+leftist
12	2022.7.21	multilateral	multilateral	Training Course for cadres of Marxist political parties in Latin America	knowledge exchange	regional+leftist
13	2022.8.1	multilateral	multilateral	Meeting with Diplomatic envoys of LAC	daily interaction	regional
14	2022.9.6	multilateral	multilateral	Training Course for Latin American think tanks and scholars	knowledge exchange	regional
15	2022.9.8	Cuba	biliteral	Cuban Communist Party	daily interaction	biliteral+leftist
16	2022.9.15	multilateral	multilateral	Youth delegations from Latin American countries	knowledge exchange	regional
17	2022.11.15	Cuba	biliteral	political dialogue with Cuban Communist Party	knowledge exchange	biliteral+leftist
18	2022.9.16	Bolivia	biliteral	Training Course for cadres Bolivia’s Movement toward Socialism	knowledge exchange	biliteral+leftist
19	2022.12.14	Venezuela	biliteral	Partido Socialista Unido de Venezuela	daily interaction	biliteral+leftist

**Graphic 1.** Part of the dataset of high-level exchanges between the CPC and Latin American countries (2013-2022)

Source: author’s elaboration

### 3.1 Contacts

The dataset demonstrates who the CPC interact with in Latin America. In general, most of the contacts of the CPC in Latin American countries are ruling party elites who come from ruling parties, ruling coalitions or executive government. In addition, except Cuba, the CPC's contacts with all Latin American countries involve opposition parties and other social elites. Among these opposition parties dealing with the CPC, there are major and old parties such as the Party of the Democratic Revolution of Mexico, the Socialist Party of Chile, the Christian Democratic Party of Chile, the Christian People's Party of Peru, the Colombian Liberal Party, the Panameñista Party, and so on; there are also secondary political parties such as the Brazilian Social Democracy Party, the Social Christian Unity Party in Costa Rica, etc. In addition, the Latin American social elites who interact with the CPC include Latin American ambassadors and envoys in China, think tanks, media, as well as social groups and non-governmental organizations such as trade unions, youth and women delegations, etc. The contacts of the CPC in Latin America are characterized by diversification and openness, which shows that the party-based approach has more flexibility and initiative than traditional diplomatic approaches.

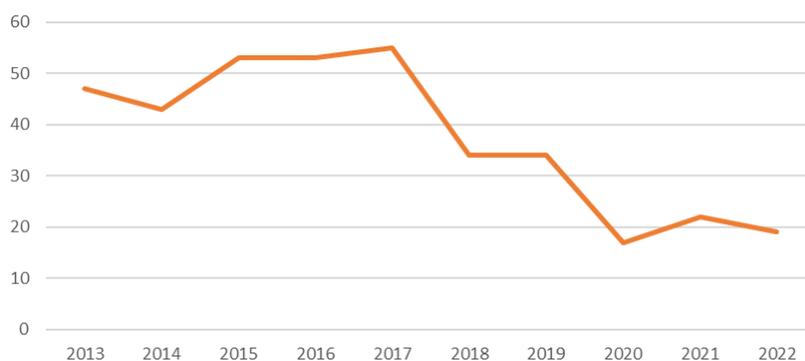


**Figure 1.** Distribution of the CPC's contacts in Latin America from 2013 to 2022

Source: author's elaboration

Bilateral and multilateral contacts exist in China's party diplomacy in Latin America. In this paper, the interactions between the CPC and a single Latin American country are recorded as bilateral contact. The interactions between the CPC and regional organizations or interactions between the CPC and multiple Latin American countries are recorded as multilateral contact. Then this paper counted these records and organized them in chronological order. As shown in Figure 1, between 2013 and 2022, there are at least 377 exchanges between the CPC and Latin American countries. Among the bilateral exchanges, the CPC has the most frequent contacts with Cuba, up to 61 times. This was followed by Brazil and Mexico, each with more than 30 times. The bilateral contacts of the CPC with Caribbean countries are relatively less. It can also be seen from Figure 1, there are at least 30 times multilateral contacts between the CPC and Latin America. It is worth mentioning that, the records of exchanges between the CPC and Latin American countries that have no diplomatic relations, have appeared many times in multilateral activities, while the direct bilateral interaction records only once. This only record occurred in April 2013, when the IDCPC congratulated "Horacio Cartes was elected as the President of Paraguay". There are two exchanges between the CPC and Nicaragua, both taking place after the resumption of diplomatic relations between the two countries in December 2021.<sup>2</sup> In addition, it can be seen from Figure 2 that the CPC had the most frequent contacts with Latin American countries in 2017. However, since 2020, due to the impact of COVID-19, the frequency of contacts between the CPC and Latin America has only been about half the level before the pandemic.

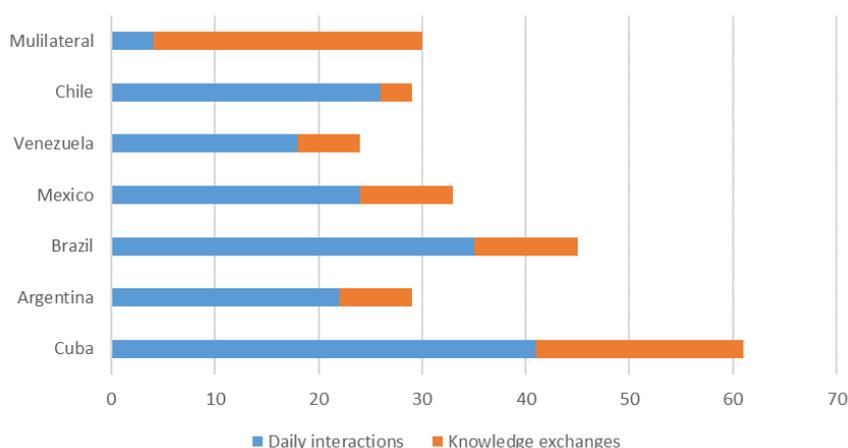
<sup>2</sup> The two records are: in February 2022, the IDCPC held a video with Deputy Minister of Foreign Affairs Arlette Marengo, representative of the Sandinista National Liberation Front of Nicaragua; In May 2022, the CPC and the Sandinista National Liberation Front of Nicaragua held the first online training course for cadres.



**Figure 2.** Frequency of the CPC’s contacts in Latin America from 2013 to 2022  
**Source:** author’s elaboration

### 3.2 Contents

According to the dataset, in terms of content, China’s party diplomacy in Latin America can be divided into two categories: daily interactions and knowledge exchanges. Daily interaction refers to the regular meetings, communications and condolences between the CPC and its contacts, through bilateral or multilateral forms, with the purpose of expressing comments, exchanging views and seeking consensus. The duration of a single daily interaction is relatively short, usually involving senior party and government officials as the main participants. For example, leaders of IDCPC regularly meet with ambassadors of Latin American countries to China. Knowledge exchange refers to the sharing and dissemination of knowledge about a specific issue between the CPC and its contacts, which can take bilateral or multilateral forms, including political dialogue, forum, theoretical conference, cadre training, field trip, etc. Compared with daily interaction, the main purpose of knowledge exchange is to share and spread the political knowledge extracted by the CPC from its own experience in development and governance. In such events, there are a large number of participants from different professions and the duration is also relatively long. Figure 3 shows the content of the CPC’s multilateral exchanges and the content of its bilateral exchanges with the six most frequently contacted countries in the region. In Figure 3, knowledge exchanges is the main content of multilateral contacts and daily interaction is the main content of bilateral exchanges between the CPC and these six countries. In addition, in the bilateral exchanges between the CPC and Cuba, nearly half of the activities are related to knowledge exchange. It can be seen that, on the one hand, the knowledge exchange between the CPC and Cuba has continued the long-term tradition between socialist countries, in which ideology plays an important role. On the other hand, the knowledge exchange between China and other types of countries is not driven by ideology, but is hindered by ideological prejudice. Perhaps due to domestic pressure, political parties in other types of countries are less likely exchange knowledge with the CPC at the bilateral level. However, based on their recognition of China’s development and interest in the CPC’s governance experience, they chose to exchange knowledge with the CPC on multilateral occasions.



**Figure 3.** Content of the CPC’s multilateral exchanges and content of its bilateral exchanges with the most frequently contacted countries in the region (2013-2022)  
**Source:** author’s elaboration

### 3.3 Mechanism

The dataset also shows how the CPC interact with Latin America. From the empirical evidence recorded in the dataset, we can summarize four broad mechanisms constructed for building China's party diplomatic network in Latin America. These four mechanisms operate with the country's overall diplomatic tasks as the goals, and with the IDCPC as the coordinating and executing agency, and through the integration and coordination with other diplomatic forms. The first mechanism is global party dialogue exchanges. Seeing Latin American region as a whole and placing it on a global dialogue platform enable China to seize the initiative in multilateral diplomacy and to build all-round network of collective cooperation between China and Latin America. For example, in November 2017, the CPC in Dialogue with World Political Parties High Level Meeting was held in Beijing. It was the first time the CPC held a high-level meeting with such a wide range of political parties from around the world. Representatives of political parties and party organizations from various Latin American countries attended this meeting, including the Communist Party of Cuba, the Argentine Republican Proposal party, the Brazilian Labor Party, the Party of the Democratic Revolution of Mexico, the Panameñista Party and so on.

The second mechanism is regional party dialogue exchanges. The friendly exchanges between the CPC and regional organizations in Latin America are a practical form of the construction of the multilateral dialogue mechanism of China's party diplomacy. For example, China-CELAC Political Parties Forum has become an important platform for the both parts to carry out high-level, multilateral and strategic dialogues, playing an increasingly important role in the development of the collective relationship between China and Latin America. In addition to this specialized mechanism of China-CELAC Political Parties Forum, knowledge exchanging programs held by the IDCPC have also become important platforms for multilateral interaction between China and Latin America, such as short-term training courses for political party cadres, training workshops for young military elites or journalists, and seminars for Think Tanks and scholars.

The third mechanism is bilateral dialogue exchanges. During the historic evolution of Sino-Latin American inter-party relations, the bilateral tie has been the main content of China's party diplomacy in Latin American. In all bilateral dialogues, the CPC attaches particular importance to the institutionalized exchanges with major parties in Latin America, with the purpose of enabling party diplomacy to serve government diplomacy and government diplomacy to consolidate party diplomacy, thus effectively promoting the long-term and stable development of bilateral state-to-state relations. For example, China has a long history of exchanges with Brazilian political parties. The CPC first maintained close relations with left-wing parties such as the Communist Party of Brazil and the Brazilian Labor Party, and then had contacts with the Brazilian Democratic Movement Party, the Democratic Labor Party and the Social Democratic Party. Since 2004, with the development of the strategic partnership between the two countries and the establishment of China-Brazil High-level Coordination and Cooperation Committee (COSBAN), the Sino-Brazilian relation has achieved comprehensive and rapid development, and the inter-party relation has also entered a stage of rapid development. China has established regular exchange mechanisms with major political parties in Brazil, and the two sides have conducted dialogues and exchanges on governance, and major regional and global issues, such as the bipartisan theoretical seminar between the CPC and the Brazilian Labor Party, and the dialogue between young Party members. In addition, as members of BRICS, China and Brazil attach great importance to the exchanges and coordination among BRICS countries at the inter-party level. In 2017, the CPC established and held the first BRICS Political Parties Plus Dialogue in China, which has realized the synergy between the institutionalization of China's party diplomacy and the cooperation mechanism of BRICS.

The cooperation between the CPC and left-wing political parties is the fourth mechanism for building China's party diplomatic network in Latin America. In the view of the CPC, left-wing parties have long been natural partners for its external work in this region. In particular, the Communist Party of Cuba, as the only ruling party of a socialist country in the western hemisphere, is the first Latin American Communist Party to establish inter-party relations with the CPC. In September 2004, the IDCPC and the Department of International Relations of the Communist Party of Cuba, signed the *Agreement on Exchanges and Cooperation between the Communist Party of China and the Communist Party of Cuba*, marking the realization of institutionalized exchanges between the two parties (Yu, 2017). Since then, the two parties have not only formed a mutual reporting mechanism for major issues within the party or within the country, but also formed a mechanism for exchanging experiences on national governance. By 2022, the two parties have held four theoretical seminars, continuously deepening their understanding of socialist theory and practice. In addition to the Communist Party of Cuba, the CPC has also conducted theoretical discussions with other leftist parties in Latin America, such as the United Socialist Party of Venezuela, the Movement Towards Socialism of Bolivia, the Brazilian Labor Party, and the Justicialist Party of Argentina. In recent years, the IDCPC has not only invited many delegations of leftist party leaders to visit China, but also has participated in multilateral platforms of leftist parties in Latin America, such as the

International Seminar on “Political Parties and the New Society”, the São Paulo Forum, and the Latin American Conference on Progress (Encuentro Latinoamericano Progresista).

#### 4. Challenges for Party-based Approach to Sino-Latin American Relations

In the name of a political party, the CPC, through the coordination and organization of the IDCPC, has established frequent and in-depth contacts with various political parties, organizations and other social elites in Latin America. These contacts, in various forms and on various topics, represent a unique path in the development of Sino-Latin American relations. The Party-based Approach has its advantages in building a network that fosters personal bonding among Latin American elites, but it still faces some challenges. First of all, the high degree of volatility in electoral outcomes in Latin America is not conducive to the stability and sustainability of the inter-party exchanges between China and the region. Electoral volatility is a function of short-term economic perturbations, the institutional fragilities of both democratic regimes and party systems, and relatively fluid cleavage structure (Roberts & Wibbles, 1999). Mainwaring, Gervasoni and España-Najera (2016) compared the determinants of electoral volatility attributable to new versus established parties, and found that the volatility of Latin American new parties was significantly lower than that of established parties, and the regional average of volatility in Latin America was lower than in other regions of Third World Countries, such as Africa and Eastern Europe and post-Soviet Union, but twice as high as that of developed countries in Western Europe, North America and Oceania. Due to the strong election volatility in Latin America, there are phenomena of “political parties taking turns in power” or “remarkable divergences existing within ruling coalition” in the political ecology of the region. Under such circumstances, when it comes to China’s major interests and bilateral cooperation, political parties often hold different views and their interests are difficult to coordinate. In order to attract more voters or increase voting, some political parties have “thrown the pot” on China for its domestic development issues, which has created obstacles for bilateral exchanges and cooperation.

Secondly, ideological differences and cognitive biases are still important factors that constrain China’s party diplomacy in Latin America. Generally speaking, political parties have a natural affinity for foreign parties with the same or similar ideology as their own, and have concerns about establishing ties with those that differ significantly from their own ideologies (Jin, 2022). Although more and more Latin American political parties are willing to carry out exchanges and cooperation with the CPC, some political parties and social elites have always had deep-rooted prejudice against China’s political system and ideology. For example, since the pandemic Covid-19 started, some right-wing political parties and leaders in the region who used to have friendly exchanges with China, in order to meet their self-interests or to attract voters, have stigmatized, labeled, and politicized China’s practical measures of COVID-19 prevention or even the national political system, creating negative opinions against China in their own countries. In addition, some scholars believe that the reason why China can attract different ideological parties is because of the undemocratic context in Latin America. “Amidst political corruption and growing dissatisfaction with democracy, the specter of Latin American political leaders is emerging. In a chaotic environment, Chinese diplomacy moves like a fish in the water.” (Cardenal, 2021) The increasing inter-party exchanges between China and Latin America have also become a new footnote for some Western politicians and scholars to ramp up the “China threat” theory. Berg and Zhang (2020) point out that the IDCPC performs a valuable and often overlooked service in maintaining party-to-party ties that can lead to progress and breakthroughs on broader strategic goals.

Thirdly, it is difficult to improve the level of integration in Latin America, which is not conducive to the CPC’s multilateral and collective cooperation in the region. Starting from Simon Bolivar there have been many integration attempts in the Latin America. Political fragmentation, lack of motivation for regional economic cooperation, complex nationalities, and even the intervention of the US, have been the main obstacles of the regional integration process. This is especially visible in the political processes of the countries such as economic crises in Argentina, political instability in Venezuela and increasing migration to the US from Latin American countries (Görge, 2023). The China-CELAC Forum has become the most important channel for the CPC to promote comprehensive cooperation between China and Latin America. Due to the fact that CELAC is only a general policy coordination mechanism among Latin American countries, it lacks effective political leadership and thorough institutional design, which means that its implementation of cooperation and resolutions on major affairs involving China and Latin America cannot be guaranteed. In addition, the work agenda of the China-CELAC Forum is considerable broad, inevitably leading to the misunderstanding of pursuing scale and neglecting effectiveness in Sino-Latin American cooperation. Besides, there are also divisions within CELAC, especially on key issues related to Sino-Latin American cooperation, and it is difficult to take collective action and coordinate interests.

## 5. Conclusion

The paper has contributed in two ways to the literatures on China's Party diplomacy and its practice in Latin America. In the context of China, the CPC's external affairs can be regarded as a practical foreign policy. Safeguarding the core interests of China's overall diplomatic strategy, promoting the stability and sustainable development of state-to-state relations, pushing on China's collective diplomacy towards the region, projecting a positive image of the CPC and China, and spreading the governance of China, are all tasks that the party diplomacy, as an important part of China's overall diplomacy, needs to accomplish. In order to achieve China's overall strategic goals, the CPC's contacts in Latin America include not only political parties and organizations, but also diplomatic envoys, journalists, think tanks and various civil organizations. Daily interactions and knowledge exchanges are the main content of the CPC's interaction with its contacts. In addition, global, regional and bilateral exchange mechanisms, especially the cooperation mechanism between the CPC and the Latin American leftists, have been formed.

As a component of China's overall diplomatic strategy, the CPC's engagement in Latin America has achieved positive effects. Although the party-based approach to Sino-Latin American relations is facing some challenges from political volatility, ideological differences, regional fragmentation and even external intervention, China's party diplomacy in the region still has great opportunities for development. On the one hand, Latin American countries have continuously deepened their understanding of the importance of inter-party exchanges with China, so that the demand for experience sharing on party building and state governance with the CPC has also increased. With the enhancement of China's comprehensive national strength and international engagement, some political parties or social elites that have interacted with the CPC are not satisfied with the existing level of exchanges. Others that have not yet established relations with the CPC have taken the initiative to do so.

On the other hand, the strategic transformation of Sino-Latin American relations has provided the impetus for deepening China's party diplomacy in the region. Since the first Ministers' Meeting of the China-CELAC Forum in 2015, the Sino-Latin American collective cooperation has made steady progress in various fields, helping Sino-Latin American relations move from "spontaneously complementary development" to a new stage of "autonomously constructive development" (Cui, 2019). Party-to-party exchanges and cooperation are the endogenous driving force for the strategic transformation of Sino-Latin American relations, which can not only consolidate the political mutual trust and recognition between China and the region, but also deepen the political will of the two sides to cooperate in other fields. Based on this, party diplomacy will play a more prominent role in China's overall diplomatic strategy towards Latin America and undertake more heavy tasks. Future research can compare party diplomacy with other diplomatic tools within the framework of China's overall diplomacy; The cross-regional analysis of the CPC's outreach can also be carried out.

## Bibliografía

- (Cui, 2019) Cui, S.(崔守军). 2019. The Characteristics, Drivers and Challenges of the Transitional Relation of China and Latin America (中国和拉美关系转型的特征、动因与挑战), *Journal of Renmin University of China (中国人民大学学报)* 33 (1): 95-103.
- (Cheng, 2007) Cheng, Y. 2007. Sino-Cuban relations during the early years of the Castro regime, 1959–1966. *Journal of Cold War Studies* 9 (3): 78–114.
- (Cardenal, 2021) Cardenal, J. P. 2021. El arte de hacer amigos. Los riesgos de cooperar con el Partido Comunista chino. El mundo poscovid-19: ¿cambio de paradigma?, 93. [https://www.researchgate.net/profile/Maria-Villarreal-Villamar/publication/357128063\\_El\\_mundo\\_poscovid-19\\_cambio\\_de\\_paradigma/links/61bcb7764b318a6970eac736/El-mundo-poscovid-19-cambio-de-paradigma.pdf#page=93](https://www.researchgate.net/profile/Maria-Villarreal-Villamar/publication/357128063_El_mundo_poscovid-19_cambio_de_paradigma/links/61bcb7764b318a6970eac736/El-mundo-poscovid-19-cambio-de-paradigma.pdf#page=93).
- (Hackenesch & Bader, 2020) Hackenesch, C. and J. Bader. 2020. The Struggle for Minds and Influence: The Chinese Communist Party's Global Outreach. *International Studies Quarterly* (64): 723-733.
- (Huang, 1996) Huang, W. 1996. The current situation and prospects of the relationship between the Communist Party of China and Latin American political parties (中国共产党与拉美政党关系的现状与前景). *Journal of Latin American Studies (拉丁美洲研究)* 3: 49-53.
- (IDCPC, 2020) International Department, Central Committee of CPC. 2020. The ruling parties of China and Panama held an online training course for cadres. August 25. [https://www.idcpc.org.cn/bzhd/wshd/202008/t20200825\\_139590.html](https://www.idcpc.org.cn/bzhd/wshd/202008/t20200825_139590.html).
- (Jin, 2022) Jin, X. 2022. Party Diplomacy with Chinese Characteristics in the New Era: Opportunities, Challenges and Tasks (新时代中国特色政党外交：机遇、挑战与任务). *Exploration and Free Views (探索与争鸣)* 1: 5-8.
- (Li, 2016) Li, T. 2016. The exchanges and overall cooperation between political parties are setting sail – the Sidelights of the '1st Meeting of China-CELAC Political Parties Forum' (政党交往风帆鼓，整体合作破浪行). *Contemporary World (当代世界)* 1: 33-35.

- (Li, 1998) Li, W. 1998. Establishing cross-century diplomatic awareness—Interview with the new Foreign Minister Tang Jiaxuan (树立跨世纪外交意识：访新任外交部长唐家璇). *People's Daily (人民日报)*. 10-18.
- (Mainwaring, Gervasoni, and España-Najera 2016) Mainwaring, S.; C. Gervasoni. and A. España-Najera. 2016. Extra-and Within-system Electoral Volatility. *Party Politics* 23 (6): 623-635.
- (Mao & Yang, 2019) Mao, X. and J. Yang. 2019. *Cuban Socialism Studies*. Beijing: Social Sciences Academic Press (CHINA).
- (Myers, 2020) Myers, M. 2020. Going Local: An Assessment of China's Administrative-Level Activity in Latin America and the Caribbean. *Research Publications*. [https://digitalcommons.fiu.edu/jgi\\_research/35](https://digitalcommons.fiu.edu/jgi_research/35).
- (Nanfang Metropolis Daily, 2020) Nanfang Metropolis Daily. 2020. 'The nature of a political party can best be seen in times of crisis.' The IDCPC held a video conference with the Communist Parties of Latin America. June 10. <https://www.163.com/dy/article/FEPI4H7D05129QAF.html>.
- (Roberts & Wibbels, 1999) Roberts, K. M., and E. Wibbels. 1999. Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional and Structural Explanations. *American Political Science Review* 93 (3): 575-590.
- (Schiavoni, 2016) Schiavoni, H. 2016. China, brújula para nuestro desarrollo. *Clarín*. August 30.
- (Shi, 2011) Shi, X. 2011. *Diplomacy of Chinese Communist Party: theory, practice and experience*. Doctoral diss., Shandong University.
- (Xu, 2020) Xu, S. 2020. The Development of Relations Between the Communist Party of China and the Communist Parties of Latin America (中国共产党与拉美共产党关系曲折发展). *Journal of Latin American Studies (拉丁美洲研究)*. 42 (1): 55-66.
- (Xie, 2018) Xie, W. 2018. Review on Sino-Latin American Relations during the 40 Years since the Reform and Opening-up of China (改革开放40年中拉关系回顾与思考). *Journal of Latin American Studies (拉丁美洲研究)*. 40 (1): 11-35.
- (Yu, 2017) Yu, H. 2017. *Party-to-Party Diplomacy with Chinese Characteristics*. Beijing: Social Sciences Academic Press (CHINA), p.187.
- (Yu, 2013) Yu, K. 2013. The Historical Development and Basic Characteristics of Contemporary China's Political Party Diplomacy Toward Non-Diplomatic Countries in Latin America (论当代中国对拉美非建交国政党外交的历史发展和基本特征). *Contemporary World and Socialism (当代世界与社会主义)*. (6): 115-121.
- (Wen, 2021) Wen, Y. 2021. Branding and Legitimation: China's Party Diplomacy amid the COVID-19 Pandemic. *China Review*. 21 (1): 55-90.
- (Yan, 2019) Yan, D. 2019. Xi Jinping's Thought on Diplomacy and Construction of Chinese IR Theories (习近平外交思想与中国特色国际关系理论构建). *Northeast Asia Forum (东北亚论坛)*. 28 (1): 3-20.
- (Zhang & Ryan, 2021) Zhang, L. and R. Berg. 2021. An Overlooked Source of Chinese Influence in Latin America. *China Brief*. 21 (3).
- (Zhang, 2011) Zhang, L. 2011. *Research on the Party Diplomacy of the Communist Party of China under the Perspective of Social Identity Theory*. Doctoral diss., Fudan University.

Artículo [ES]

## ¿Cómo entender la política de China hacia América Latina en la nueva era?

*How to understand China's policy towards Latin America in the new era?*

Xiaoxu Zhang

Doctorando de la Escuela de Política y Economía Internacionales  
Universidad de la Academia China de Ciencias Sociales, Beijing, China  
Email: zxx.best@qq.com; ORCID: 0000-0002-0670-1591

**[ES] Resumen:** El socialismo con peculiaridades chinas ha entrado en una nueva era desde el XVIII Congreso Nacional del Partido Comunista de China, lo que plantea la necesidad de analizar la política de China hacia América Latina en este contexto. Este artículo explora el Pensamiento de Xi Jinping sobre la Diplomacia, que guía la política exterior china, y examina la cooperación con los países latinoamericanos como criterio para evaluar su efectividad. Los hallazgos indican que las ideas y propuestas del Pensamiento de Xi Jinping sobre la Diplomacia están alineadas con los intereses de la región, y que la cooperación sino-latinoamericana ha logrado avances significativos en áreas políticas, económicas, culturales e institucionales. Así, se concluye que la política de China hacia América Latina en la nueva era es exitosa y fomenta una cooperación mutuamente beneficiosa, resaltando su relevancia en el contexto internacional actual.

**Palabras claves:** política de China hacia América Latina, Pensamiento de Xi Jinping sobre la Diplomacia, cooperación sino-latinoamericana, relaciones entre China y países latinoamericanos

**[EN] Abstract:** Socialism with Chinese characteristics has entered a new era since the 18th National Congress of the Communist Party of China, which raises the need to analyze China's policy towards Latin America in this context. This article explores Xi Jinping Thought on Diplomacy which guides China's foreign policy and examines cooperation with Latin American countries as a criterion for evaluating its effectiveness. The findings indicate that the ideas and propositions of Xi Jinping Thought on Diplomacy are aligned with the interests of the region, and the Sino-Latin American cooperation has made significant progress in political, economic, cultural and institutional areas. Thus, it is concluded that China's policy towards Latin America in the new era is successful and fosters mutually beneficial cooperation, highlighting its relevance in the current international context.

**Keywords:** China's policy towards Latin America, Xi Jinping Thought on Diplomacy, Sino-Latin American cooperation, relations between China and Latin American countries

---

**Cita:** Xiaoxu, Z. (2024). ¿Cómo entender la política de China hacia América Latina en la nueva era?. *Ibero-América Studies*, 8(2), 54-64.

**Fondo:** El presente artículo es financiado por *State Scholarship Fund of China*.

**DOI:** <https://doi.org/10.55704/ias.v8i2.05>

**Editores académicos:** Ordóñez Huerta, M. Z.

**Recibido:** julio 2024. **Aceptado:** agosto 2024

**Copyright:** © 2024 by the authors. Enviado para posible publicación de acceso abierto bajo los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Attribution (CC BY). (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

## 1. Introducción

En noviembre de 2012 se celebró el XVIII Congreso Nacional del Partido Comunista de China (PCCh), con lo que el socialismo con peculiaridades chinas entró en una nueva era (Instituto de Estudios de la China Contemporánea, 2019, pp.142-143). En este congreso Xi Jinping fue elegido secretario general del Comité Central del PCCh y presidente de la Comisión Militar Central de este partido. En marzo de 2013, Xi Jinping fue votado como presidente del gobierno de China y presidente de su Comisión Militar en la XII Asamblea Popular Nacional de China. El liderazgo colectivo del gigante asiático logró su transición.

La política de China hacia América Latina en la nueva era se funda en dos libros blancos. En el año 2008, el gobierno del presidente Hu Jintao<sup>1</sup> publicó un libro blanco titulado *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe*<sup>2</sup>. Este fue el primer documento guía del gobierno chino para esta región. En los siguientes años, la situación internacional y las realidades de China y de América Latina, cambiaron a gran escala. En el año 2016, la administración del presidente Xi Jinping promulgó la segunda versión del *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe*<sup>3</sup>. Este libro blanco es dirigido por el Pensamiento de Xi Jinping sobre la Diplomacia, lo cual es la ideología rectora de la política exterior de China y forma una parte relevante del Pensamiento de Xi Jinping sobre el Socialismo con Peculiaridades Chinas de la Nueva Era<sup>4</sup>. Por lo tanto, para entender la política china hacia los países latinoamericanos en la nueva era, lo esencial es analizar el Pensamiento de Xi Jinping sobre la Diplomacia.

El presidente Xi tiene grandes expectativas en el desarrollo de las relaciones entre China y América Latina. En junio de 2013, menos de tres meses después de asumir la presidencia, Xi se embarcó en su viaje al Nuevo Mundo. Cuando dio un discurso en el Senado de México, el mandatario chino hizo sugerencias constructivas para China y los países latinoamericanos:

*En el terreno político deben ser amigos sinceros para seguir brindándose la comprensión y el apoyo mutuos en los temas tocantes a sus respectivos intereses clave e importantes preocupaciones; en el terreno económico deben aprovechar las oportunidades que ofrece la transformación de sus respectivos modelos de desarrollo económico, explorar a fondo las potencialidades de la cooperación, innovar en la modalidad de la cooperación, así como profundizar la convergencia de los intereses, con vistas a crear una asociación mutuamente beneficiosa en lo económico y comercial que sea duradera y estable; en el terreno humanístico deben intensificar el diálogo entre las civilizaciones y el intercambio cultural, “no valorar solo su cultura, sino también las culturas de los demás, para que florezcan todas las culturas”.*  
(Xi, 2013b, pp.383-384).

Han transcurrido más de diez años desde la pronunciación de este discurso. Para examinar la eficiencia de la política china hacia América Latina en la nueva era, hay que resumir los resultados de la cooperación entre ambas partes durante la década pasada.

## 2. Estado de investigación

Los investigadores desempeñan un papel clave en las relaciones sino-latinoamericanas, porque sirven como fuentes de ideas para la “comunicación en políticas” y portadores del “enlazamiento de la voluntad popular”<sup>5</sup>. Por consiguiente, es una necesidad imperiosa hacer una revisión de literatura de los juicios de académicos sobre la política de China hacia América Latina en la nueva era y los logros de la cooperación bilateral.

<sup>1</sup> Hu Jintao (1942- ) fue el presidente de China durante los años 2003 y 2013.

<sup>2</sup> En este documento se explica que China enfoca sus relaciones con los países de América Latina desde una altura estratégica y se esfuerza por establecer y desarrollar con esta región una asociación de cooperación integral caracterizada por “igualdad”, “beneficio recíproco” y “desarrollo compartido” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 2008).

<sup>3</sup> Además de destacar “igualdad”, “beneficio mutuo” y “desarrollo común”, este documento actualizado afirma que China se dedica a edificar una nueva configuración de relaciones con América Latina alcanzando las relaciones políticas de sinceridad y confianza mutua, las relaciones económico-comerciales de cooperación y ganancia compartida, las relaciones culturales y humanísticas de aprendizaje recíproco, las relaciones de estrecha coordinación en el plano internacional, así como la cooperación en conjunto y las relaciones bilaterales que se coadyuvan (Spanish.people.cn, 2016).

<sup>4</sup> El Pensamiento de Xi Jinping sobre el Socialismo con Peculiaridades Chinas de la Nueva Era es un fruto importante de la combinación del marxismo y la civilización china representando la “sinización” del marxismo. Este Pensamiento fue incluido en los Estatutos del Partido Comunista de China en su XIX Congreso Nacional celebrado en octubre de 2017 y fue escrito en la Constitución de la República Popular China en la primera sesión del XIII Asamblea Popular Nacional en marzo de 2018.

<sup>5</sup> “Comunicación en políticas” y “enlazamiento de la voluntad popular” son dos componentes del contenido principal de la iniciativa “la Franja y la Ruta”. Sobre los conceptos de esta iniciativa, véase “4.5 La Franja y la Ruta” de este artículo.

Sobre la política china hacia el Nuevo Mundo, las investigaciones se enfocan principalmente en los dos libros blancos, pero no directamente en el Pensamiento de Xi Jinping sobre la Diplomacia. Según Guo (2017, p.13), lo más destacable del papel publicado en el año 2016 es su rico contenido: explicación del texto con más palabras; descripción de la política con más exactitud; presentación de la cooperación con más formas. Valenzuela (2017, p.131) compara los dos documentos concluyendo que la nueva política del país oriental abre puertas para la profundización de las relaciones que signifique un avance esencial en el camino para la construcción de un mejor futuro. Sin embargo, Lemus-Delgado y Bórquez (2024, pp.2-3) consideran que El Pensamiento de Xi Jinping sobre la Diplomacia puede ser entendido como una nueva versión de “sinocentrismo” del siglo XXI. Llandres Cuesta (2021, p.259) incluso juzga que la serie de estrategias, planes, conceptos e ideas pergeñada por el liderazgo chino desde el año 2013 son difusos, maleables, nebulosos y en constante cambio. Es evidente que en el mundo hispanohablante todavía falta el análisis sobre El Pensamiento de Xi Jinping sobre la Diplomacia.

Debido al rápido desarrollo de la cooperación sino-latinoamericana en la nueva era, algunas opiniones anteriores están algo obsoletas. Por ejemplo, Creutzfeldt (2013, p.601) afirma que China y América Latina “se destacan por el contacto relativamente reciente y un consiguiente alto grado de desconocimiento mutuo”. Y desde la perspectiva china, el principal obstáculo para establecer relaciones estrechas con los países de la región es cultural, porque existen muchas dificultades en idiomas y costumbres (Stallings, 2009, p.309). Otro ejemplo, aunque durante los años 2015 y 2021 el volumen comercial entre China y América Latina (con excepción de México pues es miembro del *Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá*) ha superado al existente entre esta región y los EE. UU (Jourdan, Aquino y Spetalnick, 2022), el avance del país oriental y los países latinoamericanos en el comercio no tiene como consecuencia un alineamiento correspondiente de sus discursos respecto a los temas de gobernanza global (Coral, Leiteritz y López Luna, 2016, p.54). No cabe duda que estas investigaciones sobre las relaciones entre China y América Latina son valiosas, pero hay que actualizarlas descubriendo los nuevos logros en su cooperación bilateral.

### 3. Métodos de la investigación

¿Cómo entender la política de China hacia América Latina en la nueva era? Para contestar la pregunta, este trabajo analiza el Pensamiento de Xi Jinping sobre la Diplomacia y la cooperación entre China y América Latina en la nueva era. Como se ve en la Figura 1, los recuadros azules son los títulos de primer nivel del artículo y los recuadros verdes son los títulos de segundo nivel. Los recuadros naranjas son resultados de la investigación de los capítulos correspondientes que contribuyen a la conclusión. Cabe explicar que el Pensamiento de Xi Jinping sobre la Diplomacia tiene un contenido muy rico, pero debido al límite de espacio este artículo solo estudia cinco conceptos que se relacionan más con los países latinoamericanos.

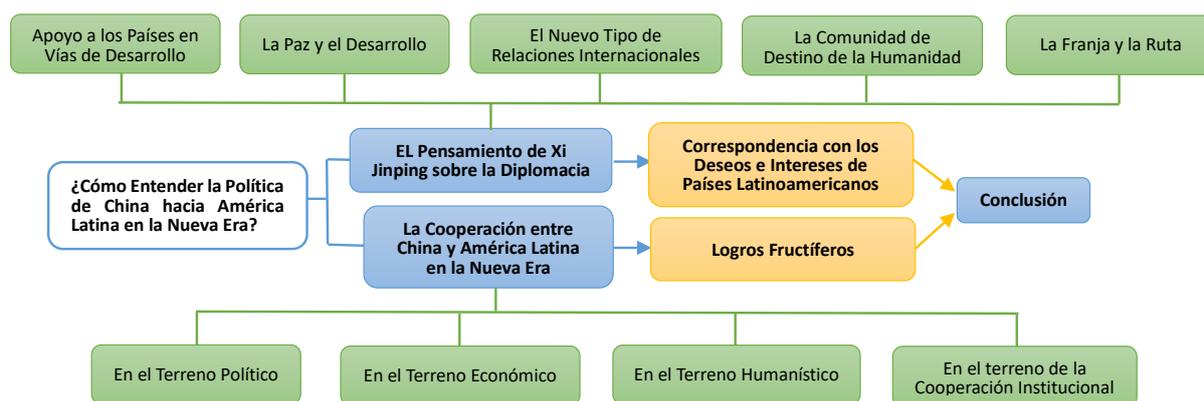


Figura 1. Líneas de investigación para llegar a conclusiones

Fuente: elaboración propia

El análisis histórico y el análisis documental son los métodos de esta investigación. En el análisis histórico se repasa principalmente el surgimiento de varios conceptos diplomáticos de China que integran el Pensamiento de Xi Jinping sobre la Diplomacia. Con el método de análisis documental, se estudia los discursos pronunciados por el presidente Xi Jinping, los papeles publicados por distintas instituciones, así como diversos artículos académicos. Este trabajo toca muchas cifras, tales como el número de los países latinoamericanos que han establecido relaciones oficiales con China, los datos sobre el comercio entre China y América Latina y la inversión china en esta región, así como la cantidad de los Institutos Confucio y las Aulas Confucio en el Nuevo Mundo, etc.

## 4. El Pensamiento de Xi Jinping sobre la Diplomacia

El Comité Central del PCCh con Xi Jinping como núcleo ha presentado una serie de nuevas ideas, propuestas e iniciativas en los asuntos internacionales que constituyen la base del Pensamiento de Xi Jinping sobre la Diplomacia. Se resume su contenido núcleo en “Diez Persistencias”<sup>1</sup> en la Conferencia Central de Trabajo sobre Asuntos Exteriores celebrada en el año 2018. El Pensamiento de Xi Jinping sobre la Diplomacia ha heredado las ideas sobre las relaciones internacionales del marxismo y del Pensamiento de Mao Zedong<sup>2</sup>, y ha continuado la esencia de las importantes expresiones sobre la estrategia internacional y el trabajo en diplomacia de Deng Xiaoping<sup>3</sup>, Jiang Zemin<sup>4</sup> y Hu Jintao (Guo y Shu, 2022, p.28). Al mismo tiempo, este Pensamiento también otorga una serie de nuevas ideas, propuestas e iniciativas, ya que “se mejorará continuamente con el enriquecimiento de la innovación teórica del PCCh y con el desarrollo de la práctica de la diplomacia de gran país con características chinas” (Wu y Xu, 2023, p.7). A continuación, se observan tradiciones e innovaciones representativas que se relacionan más con los países de América Latina.

### 4.1 Apoyo a los países en vías de desarrollo

La República Popular China, desde su fundación en el año 1949, siempre ha apoyado incondicionalmente a los países en vías de desarrollo. El gobierno chino dirigido por el PCCh había estado excluido de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) hasta el año 1971.<sup>5</sup> Según el presidente Mao Zedong, la entrada de su gobierno en la ONU se debió mucho al apoyo de las naciones en desarrollo<sup>6</sup> y manifestó que China debería consolidar la solidaridad con ellos. En el 6º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la ONU, Deng Xiaoping (1974) anunció al mundo que su país nunca buscaría la hegemonía. Esta actitud demuestra plenamente la determinación de China de permanecer junto a los países en vías de desarrollo. Durante las últimas décadas, China cumple su compromiso salvaguardando inquebrantablemente los derechos e intereses legítimos de esos países en el escenario internacional.

El gobierno chino en la nueva era ha mantenido la tradición de ponerse del lado de los países en vías de desarrollo. En la Conferencia Central de Trabajo sobre Asuntos Exteriores celebrada en noviembre de 2014, el presidente Xi declaró que China persistiría en su posición de que todos los países, independientemente de su tamaño, fuerza o riqueza son miembros iguales de la comunidad internacional. En esa reunión, Xi (2014, p.556) expresó que su país seguiría “defender la equidad y la justicia internacionales y, en particular, hablar en favor de los países en vías de desarrollo”. En un debate general del 70º Período de Sesiones de la Asamblea General de la ONU, el presidente chino manifestó otra vez que “continuaremos estando del lado de los países en vías de desarrollo y apoyamos firmemente el incremento de la representación y la voz de esos países.....el voto de China en la ONU siempre pertenecerá a los países en vías de desarrollo” (Xi, 2015, p.657). El principio de “apoyo a los países en vías de desarrollo” es una de las tradiciones más antiguas de la diplomacia china y demuestra la base moral del Pensamiento de Xi Jinping sobre la Diplomacia.

América Latina es una de las regiones con mayor concentración de países en vías de desarrollo. La actitud de China de apoyar a las naciones en desarrollo la convierte en un “aliado natural” para los países latinoamericanos. Entre estos países, Venezuela dio el primer paso elevando su relación con China a un nivel de “Asociación Estratégica a Toda Prueba y Todo Tiempo” en el año 2023 y firmando un memorándum de entendimiento con este gigante oriental para fomentar la cooperación en los temas de Zonas Económicas Especiales. Para los países de América Latina es responsabilidad superar

<sup>1</sup> Las “Diez Persistencias” contienen los siguientes puntos: 1, persistir en el principio de la salvaguardia de la autoridad del Comité Central del PCCh y el fortalecimiento de la dirección centralizada y unificada del PCCh sobre el trabajo hacia exterior; 2, persistir en la misión de realizar la gran revitalización de la nación china para promover la diplomacia de gran país con peculiaridades chinas; 3, persistir en salvaguardar la paz mundial y promover el desarrollo común como objetivo para hacer avanzar la construcción de una comunidad de destino de la humanidad; 4, persistir en el socialismo con características chinas como base para consolidar la confianza estratégica; 5, persistir en los principios de amplia consulta, contribución conjunta y beneficios compartidos para promover la construcción de “la Franja y la Ruta”; 6, persistir en el camino del desarrollo pacífico basado en el respeto mutuo y la cooperación de beneficio mutuo; 7, persistir en la construcción de asociaciones a nivel global basándose en la profundización del diseño diplomático; 8, persistir en el concepto de equidad y justicia para liderar la reforma del sistema de gobernanza global; 9, persistir en los intereses nacionales fundamentales como el resultado final para salvaguardar la soberanía, la seguridad y los intereses de desarrollo nacionales; 10, persistir en la dirección de combinar las excelentes tradiciones del trabajo exterior con las características de esta época para dar forma al estilo único de la diplomacia china (Departamento de Publicidad del Comité Central del Partido Comunista de China y Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 2021, pp.2-4).

<sup>2</sup> Mao Zedong (1893-1976) fue el principal fundador del PCCh, del Ejército Popular de China y de la República Popular China.

<sup>3</sup> Deng Xiaoping (1904-1997) fue uno de los fundadores de la República Popular China, el diseñador de la política de “Reforma y Apertura” y el pionero del camino del socialismo con peculiaridades chinas.

<sup>4</sup> Jiang Zemin (1926-2022) fue el presidente de China durante los años 1993 y 2003.

<sup>5</sup> La autoridad del Partido Nacionalista de China (Kuomintang) representaba a la nación china en la ONU durante los años 1945 y 1971. Este partido perdió la guerra civil (1946-1949) y se trasladó a la isla china de Taiwán.

<sup>6</sup> En el 26º Período de Sesiones de la Asamblea General de la ONU celebrado en octubre de 1971 se aprobó la Resolución 2758 reconociendo al gobierno de la República Popular China como el único gobierno legítimo de toda la China, incluida la isla Taiwán. Esta Resolución fue apoyada por muchos países en vías de desarrollo, entre ellos estaban 7 países de América Latina.

sus propias carencias para aprovechar la oportunidad que China significa en cuanto a la construcción de un futuro real (Valenzuela, 2017, p.132).

#### 4.2 La paz y el desarrollo

Para el PCCh y el gobierno que dirige, los “temas” de los tiempos tuvieron un cambio. Desde el nacimiento del PCCh en el año 1921 hasta finales de la década de 1970, China atravesó un período de profundas transformaciones en los entornos nacional e internacional. Durante aquella época, el PCCh estaba convencido de que “la guerra y la revolución” propuestas por Lenin eran los temas en vigencia. En las décadas de 1970 y 1980, la economía mundial, la política internacional y la nueva revolución tecnológica experimentaron nuevos cambios. La situación interna de China y el entorno internacional eran muy diferentes que los del pasado. En consecuencia, Deng Xiaoping (1985) propuso que “la paz y el desarrollo” eran los temas del mundo.

A pesar de que la inestabilidad y la incertidumbre en el mundo se están acentuando, el presidente Xi sostiene firmemente que “la paz y el desarrollo” continúan siendo los temas de los tiempos. Cuando presidía un Estudio Colectivo del Buró Político del XVIII Comité Central de PCCh en enero de 2013, Xi (2013a, p.308) explicó la relación dialéctica entre la paz y el desarrollo manifestando que “sin paz, ni China ni el resto del mundo podrán desarrollarse felizmente; y sin desarrollo, tampoco podrán disfrutar de una paz duradera”. Cabe señalar que en aquel entonces Xi era recién elegido el secretario general de PCCh. Después de asumir la presidencia de China, este mandatario (Xi, 2014) reiteró que su país aplicaría una política exterior independiente y de paz, y mantendría el camino de desarrollo pacífico. El principio de “desarrollo pacífico” no solo atraviesa todas las políticas exteriores de China permaneciendo inmutablemente a largo plazo, sino que también es un encanto significativo del Pensamiento de Xi Jinping sobre la Diplomacia que ofrece más coyunturas para todo el mundo.

Igual que China, los países latinoamericanos valoran la paz y el desarrollo. José Manuel Santos, ex presidente de Colombia y ganador del Premio Nobel de la Paz, analiza bien la relación entre paz y desarrollo afirmando “no puede haber paz sin desarrollo sostenible y no puede haber desarrollo sostenible sin paz” (Noticias ONU, 2023). Aunque “la experiencia de los países latinoamericanos afectados por conflictos ilustra con precisión la difícil relación entre consolidación de la paz y desarrollo” (Rettberg, 2022), las ideas del gobierno chino en la nueva era podrían aportar nuevas luces para estos países.

#### 4.3 El nuevo tipo de relaciones internacionales

La idea del “nuevo tipo de relaciones internacionales” se produjo en la nueva era. Cuando el presidente Xi visitó Rusia en marzo de 2013, la propuso inicialmente. En noviembre de 2014, en la Conferencia Central de Trabajo sobre Asuntos Exteriores, Xi subrayó la necesidad de promocionar el establecimiento de este concepto con el núcleo de cooperación y ganar-ganar. El *Informe del XIX Congreso Nacional del Partido Comunista de China* presentado por el mandatario chino le dio una nueva definición: la construcción de un “nuevo tipo de relaciones internacionales” se basa en “el respeto mutuo”, “la equidad y la justicia” y “la cooperación y el ganar-ganar” (Xinhua, 2017).

No cabe duda que esta teoría es distinta a la idea occidental de las relaciones internacionales. “El nuevo tipo de relaciones internacionales” contiene una profunda sabiduría cultural china y encarna expectativas humanas que están en línea con la tendencia histórica, ya que enfatiza la necesidad de seguir los principios de respeto mutuo, equidad, justicia y cooperación beneficiosa para todos los países, e introducir valores humanos comunes. En cambio, el núcleo de la teoría occidental de las relaciones internacionales abarca “poder” e “intereses”, que hace hincapié en mayor medida a la obtención de los propios intereses (Xu, 2021). “El nuevo tipo de relaciones internacionales” es un concepto central del Pensamiento de Xi Jinping sobre la Diplomacia y ponerlo en práctica es una vía fundamental para construir “la comunidad de destino de la humanidad”.

Las experiencias históricas han demostrado que las relaciones internacionales tradicionales no ayudan a América Latina a desarrollarse, sino que la convierten en una región llena de “países periféricos”. La intervención de los países occidentales e imperialistas siempre ha sido un factor negativo. Impulsar la construcción del “nuevo tipo de relaciones internacionales” debería ser una tarea compartida por todos los países que anhelan un mundo en transformación, incluidos China y los países latinoamericanos.

#### 4.4 La comunidad de destino de la humanidad

Durante la visita a Rusia en marzo de 2013, el presidente Xi Jinping planteó originalmente “la comunidad de destino de la humanidad”. El surgimiento de esta concepción tiene un entorno internacional específico. El mundo de hoy está enfrentando cambios importantes que no se han visto en el último siglo. La multipolaridad política, la globalización económica, la diversificación cultural y la informatización social son tendencias irreversibles. La conexión y la dependencia entre países se están profundizando cada día más. Casi todas las naciones comparten amenazas comunes, tales como inseguridad alimentaria, escasez de recursos, cambio climático, explosión demográfica, contaminación ambiental y delincuencia transnacional, etc. Estos problemas son desafíos graves tanto para el orden internacional como para la supervivencia humana.

Bajo este contexto internacional, el presidente chino ofrece importantes interpretaciones sobre la construcción de “la comunidad de destino de la humanidad”. Según Xi (2017, p.553), esta comunidad significa “conectar estrechamente el futuro y el destino de cada nación y cada país, estar juntos contra viento y marea, compartir la dicha y la desgracia, esforzarse por convertir la Tierra, donde nacemos y crecemos, en una gran familia armoniosa, y hacer realidad la aspiración a una vida mejor de los pueblos de todo el mundo”. Para construirla, la humanidad debe hacer esfuerzos por construir un mundo de seguridad universal, alejado del terror; esforzarse por construir un mundo de prosperidad común, alejado de la pobreza; hacer esfuerzos por construir un mundo abierto e inclusivo, alejado del enclaustramiento; y esforzarse por construir un mundo limpio y hermoso con montes verdes y arroyos transparentes (Xi, 2017, pp.553-555). “La comunidad de destino de la humanidad” es otro concepto central del Pensamiento de Xi Jinping sobre la Diplomacia y tiene la finalidad de realizar “la paz y el desarrollo”.

Es muy obvio que la construcción conjunta de “la comunidad de destino de la humanidad” favorece a los intereses de América Latina. Según José Luis de la Cruz, director general del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico de México, construir la “comunidad de destino de la humanidad” es estratégica para fomentar el desarrollo en beneficio de Latinoamérica y el mundo (Alcántara y Wu, 2022). En la actualidad, China y los países latinoamericanos están construyendo “la Comunidad de Destino Común entre China y América Latina”. Este concepto fue planteado por el presidente Xi en julio de 2014 cuando asistió al Encuentro de Líderes de China-América Latina y el Caribe celebrado en Brasilia.

#### 4.5 La Franja y la Ruta

“La Franja y la Ruta” es la expresión más breve de “la Franja Económica de la Ruta de la Seda” y “la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI”. En septiembre de 2013, el presidente Xi planteó oficialmente “la Franja Económica de la Ruta de la Seda” cuando dio un discurso titulado *Llevar Adelante la Amistad del Pueblo y Crear un Futuro Mejor* en la Universidad de Nazarbayev de Kazajistán. En octubre del mismo año, al pronunciar un discurso con el título *Unir Nuestras Manos para Construir una Comunidad del Destino Común entre China y la ASEAN*<sup>1</sup> en el parlamento de Indonesia, Xi Jinping presentó “la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI”. Hoy en día, la iniciativa de “la Franja y la Ruta” se ha convertido en uno de los bienes públicos más populares a nivel mundial y una plataforma de cooperación internacional con mejores perspectivas.

El sistema teórico de “la Franja y la Ruta” se desarrolla de manera continua. En marzo de 2015, durante la Conferencia Anual del Foro Boao para Asia<sup>2</sup>, la administración de Xi lanzó un documento titulado *Perspectivas y acciones para promover la construcción conjunta de la Franja Económica a lo largo de la Ruta de la Seda y de la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI* explicando los cinco principios<sup>3</sup> y el contenido principal<sup>4</sup> de la construcción de esta iniciativa. En mayo de 2017, en la ceremonia de inauguración del I Foro de “la Franja y la Ruta” para la Cooperación Internacional el presidente Xi planteó cuatro ideas centrales<sup>5</sup> que constituyen el espíritu de “la Franja y la Ruta”. En septiembre de 2018,

<sup>1</sup> ASEAN es la sigla de Association of Southeast Asian Nations (en español: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático). Esta organización nació en el año 1967 con el objetivo de promover a sus miembros trabajar juntos para la solidaridad política, económica y cultural. En la actualidad, ASEAN está compuesta por 10 países: Tailandia, Indonesia, Filipinas, Singapur, Malasia, Brunei, Vietnam, Laos, Myanmar y Camboya.

<sup>2</sup> El Foro de Boao para Asia es una organización internacional civil sin fines de lucro y se celebra anualmente con la finalidad de promover la integración económica de Asia y contribuir al desarrollo pluridimensional del mundo. Este foro se estableció en el año 2001 con sede en el pueblo de Boao de la provincia china de Hainan.

<sup>3</sup> Los cinco principios son: 1, observar escrupulosamente el objetivo y principios de la Carta de la ONU; 2, persistir en la apertura y la cooperación; 3, perseverar en la armonía y a la inclusividad; 4, persistir en las operaciones del mercado; 5, adherirse al beneficio mutuo y ganar-ganar.

<sup>4</sup> El contenido principal abarca los siguientes aspectos: la coordinación de políticas, la conectividad de instalaciones, el comercio sin barreras, la integración financiera, así como la unión de la voluntad de los pueblos.

<sup>5</sup> Las cuatro ideas centrales son: 1, paz y cooperación; 2, apertura e inclusividad; 3, aprendizaje y toma de referencia recíprocos; 4, beneficio mutuo y ganar-ganar.

el mandatario chino sintetizó las metas de esta iniciativa en la construcción de “Seis Rutas”<sup>1</sup>. Con estas innovaciones conceptuales, se puede concluir que “la Franja y la Ruta” no solo es un componente relevante del Pensamiento de Xi Jinping sobre la Diplomacia, sino también una plataforma práctica para promover la construcción de “la comunidad de destino de la humanidad”.

“La Franja y la Ruta” es un foco para el acoplamiento de estrategias de desarrollo entre los países latinoamericanos y China. Por ejemplo, en ciertos sentidos, esta iniciativa cuenta con una filosofía de desarrollo parecida con la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana<sup>2</sup> (Santa Gadea, 2018, p.34). La definición del presidente Xi—América Latina constituye la extensión natural de “la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI”—despierta el interés de los países de la región por participar en la iniciativa china. Desde la subscripción de Panamá en el memorando de entendimiento en noviembre de 2017 hasta la entrada de Honduras en junio de 2023, 22 países del Nuevo Mundo han participado en “la Franja y la Ruta”.

## 5. La cooperación entre China y América Latina en la nueva era

Bajo la dirección del Pensamiento de Xi Jinping sobre la Diplomacia, la política de China hacia América Latina es exitosa. Las relaciones sino-latinoamericanas han entrado en una nueva era de igualdad, beneficio mutuo, innovación, apertura y beneficio para el pueblo (Gong y He, 2022, p.3). A continuación, se resumen los logros fructíferos de la cooperación entre China y los países latinoamericanos.

### 5.1 En el terreno político

China y los países de América Latina han profundizado la confianza política mutua. Una de las manifestaciones son las múltiples visitas del presidente Xi Jinping a esta región. Aunque el intercambio de visitas oficiales de altos funcionarios entre ambos lados se inició en la década de 1970, el primer viaje de un presidente chino al Nuevo Mundo se produjo en el año 1990, cuando el presidente Yang Shangkun<sup>3</sup> visitó México, Brasil, Uruguay, Argentina y Chile (Connelly y Cornejo, 1992, pp.103-104). Desde entonces, los sucesivos presidentes chinos Jiang Zemin y Hu Jintao visitaron América Latina varias veces. En el caso del presidente Xi, como se ve en Cuadro 1, desde el año 2013 hasta el año 2019, el último año pre-pandémico, el mandatario chino había realizado cinco viajes a la región. En el año 2024, se espera que Xi asista a la 19.<sup>a</sup> Cumbre de Líderes del G20 en Brasil y a la 31.<sup>a</sup> Reunión Informal de Líderes de APEC en el Perú. No es común en la historia diplomática del gigante asiático que su máximo líder visite una región con tanta frecuencia.

No.	Año	Países visitados
1	2013	Trinidad y Tobago, Costa Rica, México
2	2014	Brasil, Argentina, Venezuela, Cuba
3	2016	Ecuador, Perú, Chile
4	2018	Argentina, Panamá
5	2019	Brasil

**Cuadro 1.** Las visitas realizadas por el presidente Xi Jinping en América Latina  
Fuente: elaboración propia

La confianza política también se refleja en el aumento de países latinoamericanos que tienen relaciones oficiales con China. Como demuestra el Cuadro 2, durante el mandato presidencial de Xi, cinco países de la región han empezado a reconocer al gobierno de PCCh como el único gobierno legítimo de esta nación milenaria. En el presente, China tiene relaciones diplomáticas a nivel de embajadores con 26 de los 33 países de América Latina. Solo siete países todavía sostienen las llamadas “relaciones diplomáticas” con Taiwán, debido a la estrategia de “diplomacia del dólar” de la

<sup>1</sup> Las “Seis Rutas” son las rutas pacífica, próspera, abierta, ecológica, innovadora y civilizada.

<sup>2</sup> IIRSA fue lanzada por 12 países de Sudamérica en el año 2000 con el objetivo de realizar la integración regional de infraestructura, sobre todo en los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones.

<sup>3</sup> Yang Shangkun (1907-1998) fue el presidente de China durante los años 1988 y 1993.

autoridad taiwanesa y a la presión ejercida por los Estados Unidos. Aparte de eso, China y muchos países de la región han establecido o elevado el nivel de su asociación en la nueva era.<sup>1</sup>

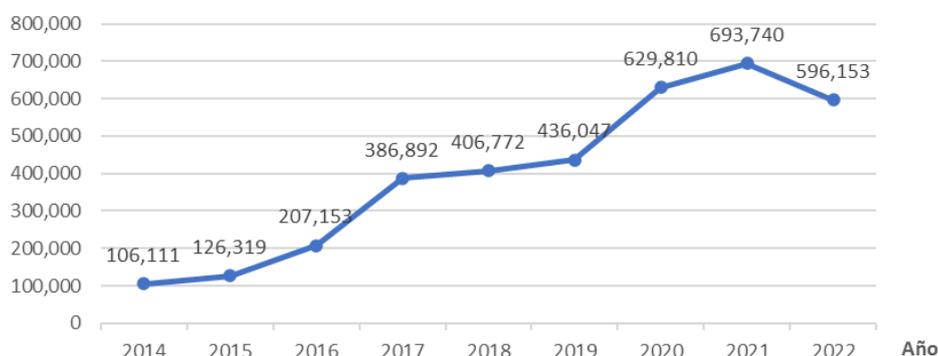
No.	Fecha	Países
1	Junio de 2017	Panamá
2	Mayo de 2018	República Dominicana
3	Agosto de 2018	El Salvador
4	Diciembre de 2021	Nicaragua <sup>2</sup>
5	Marzo de 2023	Honduras

**Cuadro 2.** Los países latinoamericanos que establecieron relaciones diplomáticas con China en la nueva era

**Fuente:** elaboración propia

## 5.2 En el terreno económico

Dado que la base política entre China y los países latinoamericanos es muy sólida, el nivel de su cooperación en el terreno económico cuenta con un vertiginoso ascenso. El volumen comercial está creciendo de una manera acelerada. Este volumen superó por primera vez 300 mil millones de USD y 450 mil millones de USD en los años 2018 y 2021, respectivamente. En el año 2023, la cifra llegó a una enorme magnitud de casi 489 mil millones de USD (Xi, Yan y Wu, 2024). En la actualidad, China es el segundo socio comercial de América Latina importando una gran cantidad de materias primas y exportando inmensos productos industriales. Sin duda alguna, las materias primas de América Latina contribuyen mucho al proceso de la modernización china. Y al mismo tiempo, los países latinoamericanos se benefician mucho de la exportación de productos energéticos, mineros y otras materias primas a China (Fernández y Hogenboom, 2010, p.7).



**Figura 2.** Saldo de IED de China en América Latina (2014-2022) (Millón de USD)

**Fuente:** elaboración propia. Según 2022 Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment, p. 149.

Los lazos económicos estrechos sino-latinoamericanos también se pueden observar en el incremento de la inversión china. Se puede ver en la Figura 2, en el año 2014 el saldo de inversión china en América Latina fue de 106.111 millones de USD y esta cifra aumentó sin cesar llegando a un récord de 693.740 millones de USD en el año 2021. Si bien el saldo disminuyó en el año 2022, América Latina sigue siendo el segundo destino de inversión china y el gigante asiático continúa actuando como su tercera fuente de inversión extranjera. Para las economías emergentes y los países en vías de desarrollo, las inversiones procedentes del exterior de su frontera constituyen una fuerza impulsora para su progreso económico. A medida que el surgimiento de nuevos países inversionistas ofrece nuevas opciones externas y un espacio de políticas más grande para los países receptores, y las nuevas inversiones permiten a estos países utilizar múltiples

<sup>1</sup> Asociación Estratégica a Toda Prueba y Todo Tiempo: Venezuela (2023); Asociación Estratégica Integral: Brasil (2012), México (2013), Perú (2013), Argentina (2014), Ecuador (2016), Chile (2016), Uruguay (2023); Asociación Estratégica: Bolivia (2018), Surinam (2019), Jamaica (2019), Colombia (2023), Nicaragua (2023); Asociación Integral de "respeto mutuo, igualdad, beneficio mutuo y desarrollo común": Trinidad y Tobago (2013).

<sup>2</sup> En el año 1985, China y Nicaragua establecieron relaciones diplomáticas. Sin embargo, el gobierno nicaragüense estableció relaciones oficiales con la provincia china de Taiwán en el año 1990, por lo tanto, el gobierno chino suspendió sus relaciones con ese país centroamericano. En diciembre de 2021, Nicaragua anunció que había roto sus relaciones con Taiwán y lo reconoció como una provincia de China. Tras lo cual China y Nicaragua recuperaron sus relaciones diplomáticas a nivel de embajadores.

formas para lograr la autonomía mejorando así su capacidad nacional (Chen, 2022), la creciente presencia de China en la inversión ayuda al fortalecimiento de la autodeterminación de los países latinoamericanos.

### 5.3 En el terreno humanístico

La cooperación entre China y América Latina en el terreno humanístico tiene una base sólida. China es una de las civilizaciones más antiguas del mundo y América Latina cuenta con numerosas civilizaciones emblemáticas en el hemisferio occidental, entre ellas sobresalen la maya, la azteca y la inca. Tanto la cultura china como la latinoamericana comparten excelentes tradiciones de respeto, reciprocidad e inclusión. Gracias a estas características comunes, las perspectivas de intercambio humanístico entre ambas partes son muy amplias.

En efecto, China y los países latinoamericanos han conseguido muchos logros en la colaboración humanística. Hasta junio de 2024, las instituciones educativas chinas y latinoamericanas han cooperado abriendo 50 Institutos Confucio y 5 Aulas Confucio en 26 países de la región. Cabe destacar que entre ellos 24 Institutos Confucio y 4 Aulas Confucio son inaugurados en la nueva era.<sup>1</sup> Cada vez más universidades chinas disponen de cursos de los idiomas español y portugués, y hay cada día más alumnos chinos que estudian en países latinoamericanos. Las actividades como “Campamento de Formación de Jóvenes Líderes China-América Latina y el Caribe” y “Año de Intercambio Cultural China-América Latina y el Caribe” han profundizado el conocimiento mutuo y la amistad transpacífica. El antiguo filósofo chino Han Fei Zi<sup>2</sup> nos dejó un famoso dicho: las relaciones entre países radican en la amistad entre sus pueblos. Las relaciones entre China y América Latina serán más estrechas en la nueva era.

### 5.4 En el terreno de la cooperación institucional

China y los países de América Latina han logrado éxitos extraordinarios en la constitución de su cooperación institucional. En el año 2013, el presidente Xi (2013b, p.384) expresó su deseo de “establecer cuanto antes el foro de cooperación China-Latinoamérica”. Al siguiente año, el mandatario chino y los líderes latinoamericanos se reunieron en Brasilia y en esa ocasión se aprobó la Declaración Conjunta de la Reunión de Líderes de China y los Estados Latinoamericanos y Caribeños anunciando el establecimiento del Foro de China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Foro China-CELAC), con la intención de fomentar el desarrollo de la asociación de cooperación integral. La primera reunión ministerial de este foro tuvo lugar en enero de 2015 en Beijing marcando su lanzamiento oficial. Como se muestra en Cuadro 3, la sesión ministerial se organiza cada tres años con distintos lemas. En el marco del Foro China-CELAC, se crean 10 subforos de distintas áreas, tales como agricultura, ciencia y tecnología, infraestructura, etc.

Sesión	Fecha	Lugar	Lema
I	Enero de 2015	Beijing	Nueva plataforma, nuevo punto de partida y nueva oportunidad: esfuerzos mancomunados para impulsar la asociación de cooperación integral China-CELAC
II	Enero de 2018	Santiago de Chile	Trabajando por más desarrollo, innovación y cooperación para nuestros pueblos
III	Diciembre de 2021	De manera virtual	Juntos superando las dificultades coyunturales y creando oportunidades para promover la construcción de una comunidad China-América Latina y el Caribe

**Cuadro 3.** Reuniones de nivel ministerial del Foro China-CELAC

**Fuente:** elaboración propia

Los países latinoamericanos asisten activamente en los mecanismos internacionales dirigidos por China. Hasta enero de 2024, Ecuador, Brasil, Uruguay, Argentina, Chile y el Perú han sido miembros del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura<sup>3</sup>. Este banco se ha convertido en una nueva opción para los países de la región eliminando su dependencia

<sup>1</sup> Estadística hecha por el autor según la página web oficial de Instituto de Confucio. Véase Confucius Institute (2024), “Institutos de Confucio en todo el mundo—Continente Americano” (en chino), en: <https://ci.cn/qqwl/qqky>

<sup>2</sup> Han Fei Zi (280 a. C.-233 a. C.) fue un gran filósofo de la escuela legista de la antigua China.

<sup>3</sup> El presidente Xi Jinping formuló la propuesta de establecer el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura en octubre de 2013 y este organismo se inauguró en enero de 2016 en Beijing. El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura tiene los objetivos de promover el desarrollo económico sostenible, crear riqueza y mejorar la conectividad de la infraestructura en Asia aprovechando las inversiones en infraestructura y en otras áreas

en las instituciones financieras controladas por las hegemonías occidentales, tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En cuanto a salvaguardar la independencia económica, el Nuevo Banco de Desarrollo<sup>1</sup> del grupo BRICS, con sede en Shanghai, dispone de una función similar. Además de Brasil, Uruguay también es su socio. Es oportuno mencionar que la exmandataria brasileña Dilma Rousseff es la actual presidenta de esta institución. Estas intervenciones son símbolos del avance de la cooperación institucional entre China y los países de América Latina en la nueva era.

## 6. Conclusión

La política de China hacia América Latina en la nueva era es exitosa y promueve mucho su cooperación. El Pensamiento de Xi Jinping sobre la Diplomacia, como ideología rectora de la política exterior china, tiene un rico contenido y corresponde a los deseos e intereses de los países latinoamericanos. Bajo la dirección de este Pensamiento, las relaciones sino-latinoamericanas se han desarrollado a un ritmo sin precedentes que se refleja en los logros fructíferos de la cooperación bilateral de diversos terrenos. Hay que subrayar que el presidente Xi (2015, p.656) promete que China está lista para compartir sus experiencias y oportunidades de desarrollo con otros países, y les invita a que aborden el “tren expreso” del desarrollo de su país. El compromiso del mandatario chino garantiza un futuro más brillante de las relaciones entre China y los países latinoamericanos.

## Bibliografía

- (Alcántara y Wu, 2022) Alcántara, E.; & Wu, H. (2022). ENTREVISTA: Propuesta china sobre comunidad de destino compartido alienta el desarrollo en beneficio del mundo y América Latina. En: [https://spanish.news.cn/2022-01/18/c\\_1310429416.htm](https://spanish.news.cn/2022-01/18/c_1310429416.htm).
- (Chen, 2022) Chen, Z. (2022). Foreign Direct Investment and State Capacity in the Developing World: Theoretical Model and Empirical Evidence from the Perspective of Investor Diversity. *World Economics and Politics*, 2022, No. 3, pp. 120-155. (en chino)
- (Confucius Institute, 2024) Confucius Institute. (2024). Institutos de Confucio en todo el mundo—Continente Americano. (en chino) En: <https://ci.cn/qqwl/qqky>.
- (Connelly y Cornejo, 1992) Connelly, M.; & Cornejo, R. (1992). *China-América Latina: Génesis y Desarrollo de Sus Relaciones*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- (Coral, Leiteritz y López Luna, 2016) Coral, H., & Leiteritz, R. J. & López Luna, C. (2016). Los lazos que unen: comercio y política exterior entre China y América Latina. *Análisis Político*, No. 86, enero-abril, 2016, pp. 52-73.
- (Creutzfeldt, 2013) Creutzfeldt, B. (2013). América Latina en la política exterior china. *Papel Político*, Vol. 18, No. 2, julio-diciembre 2013, pp. 599-611.
- (Departamento de Publicidad del Comité Central del Partido Comunista de China y Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 2021) Departamento de Publicidad del Comité Central del Partido Comunista de China y Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. (2021). *Esquema de Estudio sobre el Pensamiento de Xi Jinping sobre la Diplomacia*. Beijing: Editorial del Pueblo y Editorial Xuexi. (en chino)
- (Deng, 1974) Deng, X. (1974). Discurso en el 6° Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la ONU. (en chino) En: <https://news.12371.cn/2015/09/28/ART11443384874163974.shtml>.
- (Deng, 1985) Deng, X. (1985). Peace and development are the two outstanding issues in the world today. In: *Selected Works of Deng Xiaoping, Vol. 3 (1982-1992)*, Beijing: Foreign Languages Press, 1994.
- (Fernández y Hogenboom, 2010) Fernández, A. E.; & Hogenboom, B. (2010). Latin America and China: South-South Relations in a New Era. In: Fernández, A. E.; & Hogenboom, B. (eds.), *Latin America Facing China: South-South Relations Beyond the Washington Consensus*, New York: Berghahn Books.
- (Gong y He, 2022) Gong, Y.; & He, Q. (2022). The Practice and Expansion of Xi Jinping’s Diplomatic Thoughts in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 44, No. 6, pp. 2-15. (en chino)
- (Guo, 2017) Guo, C. (2017). China’s Policy toward LAC and the Practice since the 18th CPC National Congress. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 39, No. 2, pp. 1-16. (en chino)
- (Guo y Shu, 2022) Guo, S.; & Shu, W. (2022). On New Developments of Theoretical Connotations of Xi Jinping Thought on Diplomacy. *World Economics and Politics*, No. 11, 2022, pp. 4-28. (en chino)
- (Instituto de Estudios de la China Contemporánea, 2019) Instituto de Estudios de la China Contemporánea. (2019). *Breve historia de la República Popular China (1949-2019)*, Beijing: Contemporary China Publishing House. (en chino)
- (Jourdan, Aquino y Spetalnick, 2022) Jourdan, A.; & Aquino, M.; & Spetalnick, M. (2022). Exclusive: Under Biden, China has widened trade lead in much of Latin America En: <https://www.reuters.com/world/americas/exclusive-under-biden-china-has-widened-trade-lead-much-latin-america-2022-06-08/>.
- (Lemus-Delgado y Bórquez, 2024) Lemus-Delgado, D.; & Bórquez, A. (2024). La política exterior china en la era de Xi Jinping. *CONfines*, año 20, número 38, enero-mayo 2024, pp. 1-8.

productivas. Trabaja también estrechamente con países de otros continentes y plataformas multilaterales para abordar los desafíos del desarrollo en el mundo contemporáneo.

<sup>1</sup> Los líderes del Grupo BRICS acordaron fundar el Nuevo Banco de Desarrollo en marzo de 2013 y éste se inauguró en julio de 2015, cuyo propósito es movilizar recursos para proyectos de infraestructura y desarrollo sostenible en BRICS, otras economías emergentes y países en vías de desarrollo, impulsando así el crecimiento económico y el desarrollo globales.

- (Llandres Cuesta, 2021) Llandres Cuesta, B. (2021) La política exterior de China y la comunidad de futuro compartido. *Documento de Opinión IEEA*, 01/2021, pp. 257-276.
- (Ministry of Commerce of the People's Republic of China, National Bureau of Statistics and State Administration of Foreign Exchange, 2023) Ministry of Commerce of the People's Republic of China & National Bureau of Statistics & State Administration of Foreign Exchange. (2023). *2022 Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment*, Beijing: China Commerce and Trade Press, September of 2023.
- (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 2008) Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. (2008). Texto íntegro del Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe. En: [https://www.mfa.gov.cn/esp/zt/hjtzxzf/hjtjrytgmx/200811/t20081105\\_969899.html](https://www.mfa.gov.cn/esp/zt/hjtzxzf/hjtjrytgmx/200811/t20081105_969899.html).
- (Noticias ONU, 2023) Noticias ONU. (2023). No puede haber paz sin desarrollo sostenible y no puede haber desarrollo sostenible sin paz, afirma el ex presidente de Colombia. En: <https://news.un.org/es/story/2023/06/1521922>.
- (Rettberg, 2022) Rettberg, A. (2022). El legado del conflicto armado en la paz y el desarrollo duraderos de América Latina. En: <https://www.un.org/es/chronicle/article/el-legado-del-conflicto-armado-en-la-paz-y-el-desarrollo-duraderos-de-america-latina>.
- (Santa Gadea, 2018) Santa Gadea, R. (2018). The B&R Initiative and Peru: Strategic Vision from the Perspective of Physical Integration in South America and Competitive Insertion in Asia—Pacific. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 40, No. 4, pp. 33-52. (en chino).
- (Spanish.people.cn, 2016) Spanish.people.cn. (2016). Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe. En: <http://spanish.people.com.cn/n3/2016/1124/c31621-9146380.html>.
- (Stallings, 2009) Stallings, B. (2009). El Triángulo entre Estados Unidos, China y América Latina: Consecuencias para el Futuro. En: Paz, G.; & Roett, R. (editores): *La Presencia de China en el Hemisferio Occidental: Consecuencias para América Latina y Estados Unidos*, Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- (Valenzuela, 2017) Valenzuela, J. L. (2017). Evolución de la Política Exterior de China para América Latina. *Relaciones Internacionales*, No. 53, 2017, pp.115-133.
- (Wu y Xu, 2023) Wu, Z.; & Xu, J. (2023). Theoretical Guidance and Practical Greatness of Xi Jinping Thought on Diplomacy. *Teaching and Research*, 2023, No. 5, pp. 5-12. (en chino)
- (Xi, 2013a) Xi, J. (2013a). Coordinar mejor la situación nacional e internacional y fortalecer la base del camino del desarrollo pacífico. En: *La gobernación y administración de China I*, Tercera Edición, pp. 307-309, Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- (Xi, 2013b) Xi, J. (2013b). Impulsar un nuevo y mayor desarrollo de las relaciones entre China y América Latina. En: *La gobernación y administración de China I*, Tercera Edición, pp. 383-384, Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- (Xi, 2014) Xi, J. (2014). China debe tener una diplomacia de gran país con peculiaridades propias. En: *La gobernación y administración de China II*, Primera Edición, pp. 553-558, Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- (Xi, 2015) Xi, J. (2015). Construir un nuevo tipo de asociación de cooperación y ganar-ganar y crear una comunidad de destino de la humanidad. En: *La gobernación y administración de China II*, Primera Edición, pp. 651-657, Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- (Xi, 2017) Xi, J. (2017). Hacer realidad la aspiración a una vida mejor de los pueblos de todo el mundo. En: *La gobernación y administración de China III*, Primera Edición, 2021, pp. 553-560, Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- (Xi, Yan y Wu, 2024) Xi, Y.; & Yan, L.; & Wu, H. (2024). Comentarios de Xinhua: tres cancilleres visitan a China, la comunicación estratégica sino-latinoamericana se esfuerza más. En: <https://shorturl.at/Z3dDH> (en chino)
- (Xinhua, 2017) Xinhua. (2017). Texto íntegro del informe presentado por Xi Jinping ante XIX Congreso Nacional del PCCh. En: [http://spanish.xinhuanet.com/2017-11/03/c\\_136726335.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2017-11/03/c_136726335.htm).
- (Xu, 2021) Xu, B. (2021). Theoretical Concepts and Significance of Promoting a New Type of International Relations. *International Studies*, 2021, No. 3, pp. 1-22 y 136.

Article [EN]

## Can Lithium OPEC be Realized? Feasibility Analysis of South America's Lithium Cartel

*¿Se puede hacer realidad la OPEP del litio? Análisis de viabilidad del cártel del litio en Sudamérica*

Ling Sun

Doctoranda de la Escuela de Política y Economía Internacionales  
Universidad de la Academia China de Ciencias Sociales, Beijing, China  
Email: B2021226005@ucass.edu.cn; ORCID: 0009-0001-8450-2264

**[EN] Abstract:** Global warming has driven the historical shift towards clean energy, with lithium playing a crucial role in this green transition and becoming a focal point of global competition. Due to its high performance and widespread application in manufacturing lightweight energy storage batteries, lithium is at the forefront of electrification, which is essential for achieving zero emissions. Latin America, home to over half of the world's lithium resources, sees an extraordinary opportunity in this monumental transition. Lithium-producing countries in Latin America are currently proposing a lithium OPEC to influence pricing and enhance profitability. This study evaluates the feasibility of such a cartel and examines the challenges using the framework of commodity cartels, analyzing factors such as demand, supply, production, market structure, and synergies. The paper concludes that resource-rich countries in Latin America are correct in their assessment of the prospects for developing their lithium industry amidst the global energy transition. However, the proposal of a lithium OPEC might be too radical given the current production capacity and market influence of the involved countries. Latin America should seek more practical approaches to develop lithium resources through various regional collaborations and the adoption of new technologies.

**Keywords:** feasibility, lithium cartel, Latin America, global energy transition

**[ES] Resumen:** El calentamiento global ha impulsado una transición hacia las energías limpias, con el litio desempeñando un papel clave y convirtiéndose en un punto focal de la competencia global. Gracias a su alto rendimiento y su uso en la fabricación de baterías ligeras, el litio está a la vanguardia de la electrificación, esencial para alcanzar emisiones cero. América Latina, que posee más de la mitad de los recursos mundiales de litio, percibe una oportunidad única en esta transición. Actualmente, los países productores de litio en la región proponen una "OPEP del litio" para influir en los precios y aumentar la rentabilidad. Este estudio evalúa la viabilidad de dicho cartel y los desafíos involucrados, utilizando un marco de carteles de materias primas y analizando factores como demanda, oferta, producción y estructura de mercado. El documento concluye que, aunque los países latinoamericanos están bien orientados en su intento de desarrollar su industria del litio, la creación de una "OPEP del litio" podría ser demasiado radical dada su capacidad de producción actual y su influencia en el mercado. Se sugiere adoptar enfoques más prácticos mediante colaboraciones regionales y la adopción de nuevas tecnologías.

**Palabras claves:** factibilidad, cártel del litio, América Latina, transición energética global

---

**Cita:** Ling, S. (2024). Can Lithium OPEC Be Realized? Feasibility Analysis of South America's Lithium Cartel. *Ibero-América Studies*, 8(2), 65-75.

**DOI:** <https://doi.org/10.55704/ias.v8i2.06>

**Editores académicos:** Ordóñez Huerta, M. Z.

**Recibido:** mayo 2024. **Aceptado:** julio 2024

**Copyright:** © 2024 by the authors. Enviado para posible publicación de acceso abierto bajo los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Attribution (CC BY). (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

## 1. Introducción

Climate change is closely related to disastrous natural hazards and has inflicted broad economic losses. The need for a structural green transition has been further fueled by energy insecurity stemming from geopolitical tensions, as demonstrated by the overwhelming reliance on traditional energies during the Russia-Ukraine conflict. (Bordoff & O'Sullivan, 2023, p.104) In fact, numerous countries have recognized the urgency of clean energy shift. The European Union (EU) approved the European Green Deal in 2020. More than 30 national governments have pledged to phase out the sale of new gasoline and diesel-powered vehicles globally by 2040 (Plumer & Tabuchi, 2021). President Biden signed the Inflation Reduction Act of 2022 into law to bolster investment in clean energy (the White House, 2022). Evidently, the landscape of future great power competition is poised to shift ultimately to climate. Nations with advanced clean energy technologies are expected to dominate the global economy in the 21st century (Granados, 2021). In this historical process, critical minerals, fundamental to clean energy technologies, are of paramount importance. Former U.K. Prime Minister's Envoy, Lord Mark Sedwill, even emphasized that "critical minerals, semiconductors, and data are the oil, steel, and electricity of the 21st century" (UNECE, 2022).

As a key solution to reducing carbon emission and enhancing energy security, direct electrification is revolutionizing the transport sector. Without a structural transformation, the transport sector, the largest emitter within the energy industry, could see carbon emissions rise by 16%-50% by 2050. (SLOCAT, 2023) According to data from the Department of Energy of the United States (DOE, 2022), electric vehicles (EVs) emit 60% less carbon pollution than gasoline-powered cars. In an effort to reduce emission, EU has announced to prohibit the sales of new petrol and diesel cars from 2035. (European Parliament, 2022) Since 2015, the EV industry has experienced remarkable growth, driving an increased demand for critical minerals. Over the past two decades, the annual trade in critical minerals has increased significantly, from USD 53 billion to USD 378 billion. (Snoussi-Mimouni & Avérous, 2024) As the energy transition progresses, global demand for critical minerals is expected to increase by 400% to 600% in the coming decades. (IRENA, 2021)

Currently, lithium-ion batteries are the primary energy storage system for transportation. Given current technical conditions, lithium is indispensable in manufacturing light-weight, portable energy storage battery units. The past few years witnessed the exponential increase of lithium price. From 2016 to 2018, the price of lithium doubled. After a brief period of stabilization, the price of lithium carbonate surged from 40,000 CNY/T in November 2020 to 600,000 CNY/T in November 2022. (Trading Economics, 2022) To meet the requirements for EVs and battery storage in climate-driven scenarios, global demand for lithium is projected to increase more than 40-fold by 2040. (IEA, 2021a).

Latin America, which holds an estimated 60% of the world's identified lithium reserves, is unlikely to remain unaffected by the growing demand for this critical mineral. It is projected that Latin America could generate over US\$530 billion annually from lithium exploitation by 2040 (Duran, 2023). In the decade after the global financial crisis, the regional GDP growth rate plummeted from 6% to 0,2%. Between 2014 and 2019, growth averaged just 0,4%, the lowest level since the 1950s (CELAC, 2020, p.8). The COVID-19 pandemic further exacerbated Latin America's economic challenges during a period of economic slowdown. The ongoing energy transition now presents Latin America with an unprecedented opportunity to address its economic difficulties. Latin America "has much to gain if it integrates as a bloc and much to lose if it moves toward a 'lithium balkanization' and every country acts separately" (Páez, et al., 2022). As a matter of fact, the idea of a lithium version of OPEC has sparked heated discussions.

Hence, this paper aims to conduct a feasibility analysis of the lithium OPEC that Latin American countries are currently attempting to establish. The paper is structured as follows: the introduction section covers the background and methodology of the research. Primarily, this paper employs the conventional and standardized method utilized by social scientists to conduct qualitative research, such as critical analysis of existing literature and case study. Section 2 reviews the relevant literature and construct an analytical framework to be applied in the next section. The concept of commodity cartels and their sustenance will be elucidated in this part. Accordingly, a theoretical framework will be developed to systematically assess the feasibility of the lithium OPEC in Latin America. Subsequently, Section 3 presents a case study on the potential lithium OPEC in South America. In the concluding section, the key findings will be discussed.

## 2. Literature review and theoretical framework

Research on cartels falls far behind people's attention onto them. Back in the 18th century, Adam Smith (1776) has already noted that meetings among "people of the same trade" tend to induce "conspiracy against the public or contrivance to raise prices." The desire of maximum profit is the inherent instinct of all participants in commercial

activities and catalyzes the formation of various cartels. However, systematic study of cartel did not appear until the 20th century when general consensus was reached upon the basic reference of cartel.

### 2.1 The concept of cartel

The term “cartel” originated in the 19th century from the German word *kartell*, French *cartel*, and Latin *carta*, which means paper or written notice. Around 1880, Germans began to use cartels to refer to alliances among firms. Subsequently, the concept of cartel was broadened to encompass associations, unions or groups of companies. Since the beginning of the 20th century, cartels have been understood as trade agreements, whether formal or informal. History has clearly demonstrated that cartels may appear in any market where production is confined to a limited number of suppliers, such as the cartels of aluminum, rubber, sugar, tin and petroleum, among others. Following World War II, cartelization experienced a significant surge, and the concept of cartels began to assume the center stage in international business circles, particularly since the 1960s. Various researchers offer diverse definitions of cartels based on distinct approaches and research objectives. In its simplest form, Liefmann (1932, p.7) defined a cartel as an association of producers with monopolistic purposes. George Stigler (1964) noted in his paper entitled “A Theory of Oligopoly” that rational and profit-maximizing sellers naturally tend to avoid competition that diminishes their profit. In a clear and concise way, a cartel is defined as an agreement between businesses not to compete with each other (Government of UK, 2014). In a broader sense, cartel is synonymous with “explicit” forms of collusion. Subsequent refinements were made to facilitate academic researches. John Sanghyun Lee (2016, p.9) further elaborates on cartels, defining them as agreements or collective actions aimed at restraining reciprocal business activities among plural independent entrepreneurs competing in the same level of a business or industry to prevent competition thereby securing extra profit. Generally speaking, cartels refer to attempts to emulate that of monopoly by restricting industry output, raising or fixing prices in order to make higher profits.

Despite the variety of definitions, some commonalities can be traced. Three components can be identified from the various definition: an agreement, competing parties, and competition aversion. First, cartels invariably involve secret conspiracies, so an agreement is essential, be it formal or informal. Second, an agreement should be reached between competitors or companies of the same industry at the same level of the value chain (manufacturers, distributors, or retailers). Third, competition aversion is inherent to cartels, which explains why the study of cartels usually include the discussion of monopoly or oligopoly. In this paper, cartels are defined as agreements or joint practices between two or more independent actors, firms, or countries operating on the same market aiming at fixing prices, restricting output or sales quotas, and allocating markets to generate higher profits, restrict competition and achieve autonomy of decision making.

### 2.2 Literature review

As illustrated above, cartel theory is originally an economic theory aiming to study the competition-averse commercial activities such as oligopoly. Studies estimated that during the 1930s, 30 to 40% of global trade in manufactured goods were cartelized. (Machlup, 1945) With the groundbreaking foundation laid by Stigler’s work, modern cartel theory has developed. Since the 1970s, a substantial body of theory has emerged, wherein the stability of a cartel became the focus of many studies. For instance, Osborne (1978) identified the internal and external problems that a cartel faces and holds that the commonly recognized flaw of a cartel can be fixed via discreet detection of cheating behavior. In terms of this, game theory is utilized in numerous researches to study why some cartels can endure. (Levenstein & Salant, 2007)

The application of modern cartel theory can be categorized into three. The first is the case study of various commodity cartels in history, such as OPEC (Alhajji & Huettner, 2000) or the International Aluminium Cartel (Litvak & Maule, 1975). Some scholars examined the impacts of cartels on the national economy and competitiveness through case studies, such as that of Lithuania (Bruneckienė et al., 2015). In this case, the cartel theory is still applied within the subject of economics. The second is the study of cartels from the perspective of governance. In some countries, the force of free market and the force of competition-averse cartels contest fiercely with each other, contributing to the issue of regulations and enforcement, as is shown in the cartel cases in EU (Hellwig and Hüschelrath, 2017), the practices of cartel in India (Basu, 2017). Some discussed the legal issue caused by cartels. Davidow (1982) investigated the influence of cartel regulation on international trade. Harding and Joshua (2010) probed into the challenges faced by the European countries regulating cartels. The third application is the political scientists’ borrowing of the concept of cartel to study parties, sovereign nations, etc. In the political sphere, cartels denote a union of political parties or interests, or an agreement on common objectives or actions. Blyth and Katz (2005) applied cartel party theory to the study of adaptations to

endogenous coordination problems. Acharya and Lee (2022) argue that the modern territorial state system resembles an economic cartel, wherein states have local, bounded monopolies in governing their citizens, while refraining from violating each other's monopolies. The authors examine what makes this system stable, when and how it emerged, how it spread, how it has been challenged, and what made it so resilient over time.

Modern cartel theory offers a perfect theoretical framework to the study of commodity cartels in history. Somehow, the lithium cartel that Latin American countries try to establish hasn't been studied from the perspective of cartel theory. That's the problem that this paper will try to solve—to conduct the feasibility analysis of the lithium cartel using the theoretical framework of cartel.

### 2.3 Prerequisites to sustain a cartel

Cartels can occur across diverse industries and encompass goods or services at various stages of the supply chain, including manufacturing, distribution, or retail. However, certain circumstances increase the likelihood of cartel formation, such as a limited number of competitors in the market, restricted competition regarding quality or service, established communications channels between competitors, excess capacity in the industry, economic downturns, and inelastic demand. Despite this, pinpointing the exact conditions for cartel formation remains challenging. Economists and political economists have yet to agree on a theoretical model explaining the longevity of cartels. Nevertheless, specific conditions conducive to cartel sustainability can be outlined.

Aiming at revenue maximization (Radetzki & Wårell, 2020) or value maximization (Adelman, 1994), cartels are always easier to build than to sustain. Although scholars debate vigorously on specific explanations, some well-acknowledged conditions can still be summarized. David R. Mares (2022, pp.4-5) asserts that understanding a cartel should begin with comprehending the market characteristics, which form the preconditions for cartel formation. Specifically, there are three major factors impacting the construction of cartels: demand, supply, production, and market structure. First, the demand curve should be inelastic, meaning substantial profits would be made if a cartel occurs. Second, reserves of the commodity should be concentrated among a few countries, with substitutes not readily available to consumers. Third, production and market structure entail that the range between high-cost and low-cost producers should be narrow enough not to incite cheats on the cartel. These are the starting points for forming a cartel, but the ultimate feasibility depends on synergy, as it represents an agreement among competitors in essence. However, in the case of the lithium cartel, Latin American countries have attached their social agendas and ambitions, not purely economic considerations. Therefore, the final factor should also be considered when studying the feasibility analysis, which is synergy. It requires a similar pace of production, a similar level of production and similar regulations and policies so that few impediments might occur. Indeed, the circumstances sustaining a cartel are quite a lot and complicated, but this paper will utilize a framework encompassing the above-mentioned factors to assess the feasibility of the lithium cartel that Latin American countries are endeavoring to build.

## 3. Feasibility analysis of the lithium cartel in Latin America

Latin America is home to an estimated 60 percent of identified lithium in the world, with approximately 58 percent are concentratedly found in a region in the Andean southwest corner of South America, spanning the borders of Argentina, Bolivia, and Chile and forming a geographic triangle (usually referred and known as the Lithium Triangle). As the demand and price of lithium skyrocketed with the burgeoning production of EVs in the past decade, Latin America has become a new nexus for global competition as the producer of the essential mineral for electrification transformation. In order to expand South America's processing capacity, turn more of their mined lithium into batteries, and tap into the EV manufacturing sector, the call for creating a lithium cartel arises.

### 3.1 Lithium cartel in Latin America: background and status quo

The proposal of building a lithium cartel dates back to 2011 when Bolivia and Chile suggested creating a "lithium OPEC" at the regional level. However, diplomatic tensions stemming from historical factors (bilateral diplomatic relations between Bolivia and Chile was severed in 1978 due to failed negotiations on territorial disputes) and ideological divergence between the two countries have long impeded the progress of the proposal. Later in 2019, the then-president of Bolivia Evo Morales accused the United States of coveting the rich lithium resources after his resignation amid a domestic political crisis in Bolivia. Subsequently, in the general election held a year later in Bolivia, Luis Arce, leader of the leftwing party Movement for Socialism, won the presidency. Shortly after President Boric's inauguration, Chile initiated discussions on potentially reestablishing diplomatic relations with Bolivia (teleSUR, 2022). It was not until Chile

turned leftist by electing Gabriel Boric that the proposal of building a lithium cartel was back on the agenda. Representatives from Argentina, Chile and Bolivia have been discussing the concept since July 2022, when ministers met at the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) conference in Buenos Aires.

Other Latin American countries, such as Brazil, Mexico, and Peru, have also been paying close attention to the discussion of a lithium cartel despite their comparatively low production, and expressed interest in participation when conditions are favorable. In April 2022, Mexico discussed with Lithium Triangle countries the extraction and development of lithium. In May 2022, Mexico and Argentina reached a consensus on promoting cooperation to move up in the value chain of lithium. After President Luis Ignacio Lula da Silva's inauguration in January 2023, Brazil joined the talks of cooperation with Lithium Triangle countries. In a mining convention held in Canada, an Argentinian delegation raised the idea of creating a lithium cartel, akin to what OPEC did with oil. Later, in March 2023, Bolivian president Luis Arce accused the US government of interfering with the lithium mining policies in Latin American countries and repeatedly called upon the completion of a lithium-producing organization dominated by Latin America. The ideological alignment among these countries establishes a robust basis for inter-governmental negotiations aiming at safeguarding resource sovereignty, countering external interference, and fostering cooperation. Moreover, resource nationalism appears to be a viable option in the current wave of "pink tide", which is characterized by the dominance of leftist parties in Latin America. Essentially, the objective of manipulating commodity prices became more apparent due to OPEC's significant economic influence in the 1970s, and the lithium cartel follows a similar pattern. The abundant reserves of lithium resources form the foundation for this ambitious proposal. Regarding lithium, governments in Latin America have sought to include visions of economic development by moving up the value chain and social programs to achieve a higher level of development (Barandiarán, 2019, pp.381-391). Latin America, cornered onto the periphery of the world economic system, has long served as a supplier of raw materials, including gold, silver, sugar, and guano, among many others. History has demonstrated repeatedly that solely providing raw materials only leads to diminished profits and an imbalanced economic structure. Therefore, for Latin America, integrating lithium resources within the continent and enhancing the value of lithium-related products represents the sole viable strategy to alleviate the resource curse and assert greater influence in the international market. Amidst the global shift toward renewable energy and worldwide commitment to decarbonization, lithium and Latin America emerge as pivotal players in ensuing great power rivalry, owing to their significance and indispensability in this transformative era. Establishing a collective entity through a lithium cartel would provide Latin America with flexibility and autonomy amidst the anticipated great power competition. In conclusion, economic factors alone cannot sufficiently explain the motivations behind a lithium "OPEC", as it confronts a multifaceted and complexed domestic, regional and global environment.

So the establishment of lithium cartel in Latin America centers on the triangle countries like Chile, Bolivia and Argentina, while other Latin American countries like Brazil, Mexico, Peru sits on the periphery, likely to participate whenever time favors.

### 3.2 Feasibility analysis

Case studies conducted by economists usually cover factors like supply and demand, production and market structure. So various tools and models are applied to detect cheating in case it might impact the production and supply structure. Since the importance of lithium in the energy transition has garnered sufficient attention from great powers fiercely competing for the critical minerals, the lithium cartel cannot avoid the influence of political factors. Therefore, the feasibility analysis of lithium cartel in Latin America will be conducted from the perspective of demand and supply, production and market structure, and the synergies among Latin American countries, mainly the Lithium Triangle countries.

#### 3.2.1 Supply and Demand

Sustainability of a cartel relies on a highly inelastic demand curve, indicating significant monopoly profits if a cartel forms. However, the demand curve of lithium differs significantly from that of petroleum. Despite being termed as the "oil of the 21st century" (MarketWatch, 2018) or the "new oil" (Bruno, 2019), lithium is merely a non-essential commodity required by several industrial countries with a restricted range of uses. In contrast, petroleum, often referred to as the "blood of industry", is an irreplaceable and large-scale product with an inelastic demand for its applications in almost every sector of economy and social development. Moreover, oil shortages may lead to national security concerns in numerous instances. On the international market, lithium is traded as a specialist product rather than a primary commodity, and the demand for lithium can never match that of oil. In 2021, global oil consumption reached 4,25 billion tons, starkly contrasting with global lithium consumption of 93,000 tons (lithium carbonate equivalent), equivalent to

only one-fifth of annual oil consumption. (Xu, 2023) According to the estimation of the World Bank, the global demand for lithium is expected to range from 4 to 10 million tons by the year 2050. (Hund et al., 2020) In this context, lithium is more like guano or rubber rather than oil either in terms of strategic importance or market volume, suggesting that exporting countries may not adapt to declining demand for their resource. In summary, lithium is never equivalent to oil.

With the aim of manipulating market prices, the lithium cartel might face resistance from the market. It is important to note that the lithium cartel was proposed to regulate prices in the international market, particularly to maintain high prices for profit maximization. Paradoxically, the combined efforts to raise prices and maximize profits will accelerate the market's search for alternatives, thereby further eroding the competitive advantage of exporting countries. Technical innovations to supplement resources and enhance recycling are already accelerating. Due to the significant increase in lithium carbonate prices in recent years and its flammable and unstable chemical properties, rechargeable battery manufacturers have been seeking new alternatives, such as vanadium redox flow, zinc-air, sodium, sulfur, nickel, and others. (McKinsey, 2022) Toyota collaborated with researchers from the University of Kyoto on a new fluoride ion battery, expected to provide approximately seven times the energy per unit weight of conventional lithium-ion batteries and potentially allowing electric vehicles to travel 1.000 kilometers on a single charge. (Randall, 2020) In addition, battery recycling is expected to increase in the current decade, even though not to game-changing levels. The World Economic Forum (2019) estimated that around 54% of end-of-life batteries are expected to be recycled in 2030, accounting for 7% of the total demand for raw materials for battery production that year. Over time, advancements in lithium-free battery and recycling technologies will redirect the current excessive focus on lithium toward other economically viable resources.

### 3.2.2 Production and Market Structure

Latin America contains 58% of the world's current lithium reserves. The highly concentrated lithium resources lie within the salt brines beneath the crusty surfaces of salt flats. The Lithium resources found in Latin American underground brines are the cheapest to extract and process into lithium carbonate, especially due to the arid climate in the altiplano desert. There are at least 53 lithium brines with a total covering area of over 25.000 square kilometers, including renowned salt lakes like Atacama, Maricunga, Hombre Muerto, Rincon, and Uyuni, to name a few. The reserves in Atacama alone are sufficient to meet the global lithium demand for approximately 50 years. (Munk et al., 2016)

Nevertheless, abundant reserves of lithium do not always translate into high production yields. Collectively, the Lithium Triangle countries contribute only 35% of the global lithium output. For instance, Chile, the largest lithium-producing country in the Lithium Triangle, exemplifies this situation. Although over half of the world's lithium reserves are located in Chile, the country's share of global production in 2023 was only 30%. In contrast, Bolivia, despite having larger lithium reserves than the other countries in the world, has minimal production output. Conversely, Australia and China collectively dominate more than 60% of the current global lithium production market. (Filipenco, 2023) These disparities highlight the significant gap and disproportionate gulf between the actual and potential production capacity of the Lithium Triangle. Moreover, the overwhelming production capacity of external actors diminishes the bargaining power of lithium-producing countries in Latin America. It is nearly impossible for them to surpass competitors in a short time span given its dissatisfying technological conditions and poor infrastructure which are essential to the production and industrialization of the lithium industry.

An analysis of major mines that came online between 2010 and 2019 reveals that it took 16,5 years on average to develop projects from discovery to first production, although the exact duration varies by mineral, location and mine type. Exploration and feasibility studies typically span over 12 years, with the construction phase lasting 4-5 years on average. (IEA, 2021b) The long lead time raises questions about the ability of supply to ramp up output if demand were to pick up rapidly. According to Deloitte (2022), the gap between lithium supply and demand is projected to emerge and gradually widen after 2025. The impending emergence of this gap, coupled with the accelerating momentum of the global energy transition, signifies the rapid closure of the window of opportunity for Latin America. Due to the inadequate infrastructure of the mining industries in the Lithium Triangle countries, none of them will be capable of rapidly scaling up production to alleviate supply shortages. The ambitious lithium cartel might encounter obstacles before advances.

Not only does the current situation in the upstream segment of the supply chain pose risks and challenges for Latin America, but also the midstream bides not well. Since minerals like lithium cannot be put into end-applications like EVs, smart phones and computers fresh from the mine. They need to be chemically processed into compounds with the right purity. Although lithium extracted from salt brines is significantly cheaper than that from hard rocks, it is more suitable for less energy-dense cathodes due to its low-grade quality. Conversely, hard rock lithium possesses a higher lithium grade and is more used in higher energy-density cathodes. Australia leads in the production of hard rock lithium, particularly in mineral spodumene, which is the highest grade among hard rock deposits. China holds approximately 65%

of the world's lithium processing capacity, solidifying its dominant role. (IEA, 2023) The entry of new spodumene suppliers into the market will address the demand gap and is anticipated to lower spodumene prices to a more reasonable and sustainable level (S&P Global, 2023). Thus, the advantage in cost of lithium produced in Latin America would be further eroded. In the next decade, China is projected to triple its current capacity and further maintain a commanding position. (Brunelli et al., 2023) As existing players increase their investments, more participants will enter the market. The rise in production in Australia and Brazil (Duraó & Freitas Jr., 2023), along with discoveries in the United States (Cowen, 2023), will intensify the competition for securing new investments in a rapidly growing market. Given the ongoing development of alternative battery technologies, Argentina, Bolivia and Chile face a narrow opportunity to capitalize on the influx of foreign capital benefit from the influx of foreign capital directed towards the Andean salt flats before investment trends change. (Quinn, 2023)

In addition, technology is poised to be a transformative force. As noted previously, lithium extraction from the salares of the Lithium Triangle countries is the most cost-effective. Through straightforward and low-tech evaporation, the average cost of lithium carbonate extraction in the Lithium Triangle is \$4,500/t, markedly lower than that of hard rock lithium ore (\$7,000/t), owing to the arid conditions in the high Andes. However, every coin has two sides, and lithium extraction in the Lithium Triangle is no different. The process consumes a substantial amount of water, approximately 500,000 gallons per ton of lithium extracted (Berg & Sady-Kennedy, 2021), despite the Lithium Triangle being one of the driest regions on earth. In Chile's Salar de Atacama, lithium extraction conducted by multiple companies has depleted 65 percent of the region's water supply. (Ahmad, 2020) Several proven Direct Lithium Extraction (DLE) technologies are being tested extensively to mitigate environmental damage and enhance output. The implementation of DLE has the potential to substantially boost lithium supply from brines, akin to shale's impact on oil, nearly doubling lithium production. Goldman Sachs (2023a) indicates that the adoption of Direct Lithium Extraction (DLE) is projected to boost the yield to 80%-90% from 40% to 60% of the conventional evaporation process, significantly reducing the processing time from 9-18 months to just days or even hours, allaying concerns about drought in arid regions like the altiplano. With the ongoing efforts, DLE could be implemented between 2025-2030 in both Chile and Argentina. (Goldman Sachs, 2023b) Consequently, it holds a more pessimistic outlook for lithium, forecasting that supply will exceed demand from 2023 onward. By increasing yield, shortening the processing time, and widening the cost curve, DLE will prolong the size and duration of lithium market surpluses while mitigating deficits. Accordingly, the evolving market dynamics due to technological advancements may further undermine Latin America's competitive advantage in the global lithium arena.

### 3.2.3 Synergy and Collaboration

Synergy is a crucial aspect to contemplate while conducting the feasibility analysis of the lithium cartel, encompassing various factors such as developmental level, policy framework, governance structure, and others.

To start with, the variance in production among the Lithium Triangle countries could lead to disunity. The lithium resources in Lithium Triangle countries remain underdeveloped due to their insufficient production capacity. Chile not only is the only country to achieve large-scale development in the Lithium Triangle countries but also has long outpaced Argentina and Bolivia in attracting investment to lithium mining. Although possessing the world's most extensive confirmed lithium resources, Bolivia has so far been incapable of extracting them and yet to produce lithium at a commercial scale. Known for possessing the most technically intricate deposits, lithium projects in Bolivia encounter spiraling costs. The low concentrations of lithium, high levels of impurities in the Bolivia's salt flats and a rainy season that lasts several months of the year together contribute to the complexity of the extraction process. For instance, the magnesium ratio in Uyuni's brine is 21 to 1, while in significant contrast, the ratio is only 5 to 1 in Chilean salt flats. A high magnesium ratio makes the extraction process more difficult because it entailed extra procedures of purification. Bolivia's national lithium company Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB) once attempted to cooperate with German company ACI systems to implement DLE technology but its endeavor ultimately faltered due to staunch opposition from local communities. However, it is noteworthy that there are only five operations using DLE technologies at a commercial scale: one in Argentina and four in China, wherein none of these operations relies solely on DLE but rather combines it with solar evaporation. In another word, even though Bolivia is willing to apply the new technology and the national conditions in Bolivian salt brines are suitable to do so, large-scale commercial production of lithium in Bolivia still faces numerous setbacks. This challenge is exacerbated by insufficient infrastructure, a deficit in local skilled labor, and other factors. Thus, it remains a daunting task for Bolivia to achieve as large-scale production as Argentina or Chile.

On top of that, political factors such as divergent stances or policy inconsistency can further contribute to instability. Amidst the current "pink tide" of leftist governments sweeping Central and South America, nationalization has become the most direct tool with which Chile, Mexico, and others are constructing plans for mining industries that go beyond raw

commodity supply. In April 2022, Mexican President Andrés Manuel López Obrador legally declared his country's lithium deposits as national property. The governments of the Lithium Triangle countries now share an ideological affinity, which is typically deemed essential to regional cooperation. (Nolte, 2021) But there has been heated discussion concerning the lithium industry, and three salient (though partially overlapping) positions could be identified: (1) lithium as a banal market commodity; (2) lithium as a strategic resource; and (3) lithium as the subject of a sociotechnical imaginary that reimagines how mining can serve development goals. (Barandiarán, 2019, p.382) Different stances lead to varied approaches, as evident in the Lithium Triangle countries: Bolivia's state-controlled project on one end of the spectrum, Argentina's liberal stance on the other, and Chile somewhere in between.

Bolivia boasts the world's largest volume of confirmed lithium resources and ranks among the most underdeveloped nations in Latin America. It underscores the strategic importance of lithium, with former vice President Álvaro García Linera once asserting that the lithium industry would be a boon to the 40% of Bolivians living in extreme poverty. (Draper, 2019) The Morales administration previously devised a plan called "¡100 percent Estatal!", advocating for full state control of lithium extraction. In 2009, Bolivia nationalized its lithium industry and demands full state control through the state-owned company YLB founded in 2017. Full state control of the lithium industry has contributed to its diminished output. Recently, the Bolivian government has tried to collaborate with private companies, such as the German company ACI Systems, to enhance lithium extraction effectively. But following Morales' resignation on 3 November 2019, the interim government rescinded legislation that established the extraction partnership with ACI Systems, leaving the country's lithium industry in a state of uncertainty. Tellingly, policy consistency is pivotal when forming a lithium cartel.

In stark contrast to Bolivia, Argentina has adopted a more liberal approach to developing its lithium industry, characterized by limited state involvement, low taxes, and permissive regulation and thus providing a relaxed regulatory environment. This light regulation has sparked a surge of investment from international companies since lithium prices started to rise in mid-2020. Besides, there has been a widespread political consensus supporting mining in Argentina due to its macroeconomic challenges. To address the government's need for foreign currency to replenish international reserves and meet debt obligations, special regulations are being formulated for export sectors, such as facilitating access to foreign currency. Hence, the export-driven lithium sector is advancing rapidly. However, what is idiosyncratic about Argentina is that the lithium resources belong to the provinces, in contrast to the centralized strategies of Chile and Bolivia. They—not the federal government—collect a 3% royalty tax for lithium mining (compared to a 40% ceiling in Chile and 45% in Bolivia), and the corporate environment is relatively free of state oversight for foreign mining companies, attracting a diverse array of investors to Jujuy, Salta and Catamarca provinces. This decentralized approach leads to two distinctively different models of development. In the provinces of Catamarca and Salta, foreign and private domestic companies are awarded mineral rights based on proposals to explore, invest, and extract resources. These two intend to augment the output to increase tax revenue. While in the province of Jujuy, the provincial government has established a provincial-level state-owned enterprise focusing on industrializing the entire process from extraction to processing and manufacturing. This "industrialization" model aims at achieving value-added production. (Liebetreu, 2022)

Chile is commonly regarded as the most neoliberal economy in South America. However, this light-touch regulation does not extend to lithium, which the government considers a strategic resource. Consequently, owners of mining properties in Chile do not possess any lithium discovered and must apply for a special license to extract it—an authorization no private company has yet received. In practice, companies have to lease from the state, as only two lithium mining companies—SQM and Albemarle—have done. No new mines have been opened in the past 30 years. The Chilean government collects royalties of up to 40 percent, and the expansion is complicated due to resistance from local communities. Presently, the Boric administration is considering to establish a new state lithium company to extract lithium in alliance with private companies, thereby bolstering the state's involvement in the sector.

Other than the differences in policy and strategic position held by different countries, the ESG issue might be an impediment to forming a cartel. Displacement and conflicts will surely follow the expansion of the lithium plants in the absence of adequate governance. The shift to EVs and clean energy will significantly lessen the greenhouse gas emission, but perceived from a whole industrial cycle it is evidently not as environmentally friendly as many imagine. According to the estimation of Helms, et al. (2016), the particulate emissions of EVs over the entire lifecycle are approximately 60 percent higher than those of petrol cars. The extraction in the Lithium Triangle consumes a large amount of water and lowers water tables, potentially causing the drying up of lakes, wetlands, springs and rivers. Water levels in some wells on the southern part of the salt flat in Chile declined by about one meter over the last decade in total. (Millan, 2019) Meanwhile, the Indigenous people of the high Andes increasingly fear that the scarce water on which they rely for domestic use is being jeopardized in a global drive for green vehicles to combat climate change. For example, in the Tercer Malón de la Paz, demonstrators in Buenos Aires marched a protest (Lavaca, 2023) which garnered attention, demanding

enhanced community consultation and a broader commitment to water rights for Indigenous communities in Jujuy province. In Bolivia, protesters in the lithium-rich region of Potosí blockaded a key processing plant, demanding legislation that guarantees better benefits for local communities and larger royalties from extraction of lithium. (Ramos & Machicao, 2023) In the unprecedented global transition to clean energy, Latin Americans might once more be cursed by its bountiful lithium resources. The ESG issues owing to the expansion of lithium extraction without improper control and regulation might ignite strong civil resistance and further constrain the ambition of a cartel.

Furthermore, in contrast to other metals and commodities known for their stable chemical properties, lithium exhibits high reactivity and typically requires storage in an inert substance, incurring additional expenses. Therefore, direct trading of lithium is unfeasible. In addition, the lithium market exhibits high volatility. Following an exceedingly exponential price increase from 2021 to 2023, lithium carbonate prices plummeted dramatically to below 110,000 CNY/ton from a peak of 598,000 CNY/ton. Such high volatility may induce speculative expansion and abrupt market downturns. Politically, Latin America is known for its oscillations between right-wing and left-wing ideologies. Changes in governments and policies could further exacerbate uncertainty and instability. Javier Milei's inauguration this year in Argentina is expected to lead to the implementation of a more liberal policy and reduced regulation regarding the development of domestic lithium resources. These factors could present further challenges to the formation of a lithium cartel.

#### 4. Conclusions

The global transition to clean energy has significantly boosted the EVs market, driving a surge in demand for lithium resources. Consequently, the price of lithium carbonate has soared in the past few years. Latin America, home to 58% of the world's confirmed lithium reserves, perceives an unparalleled opportunity to increase profits, enhance development, and move up the lithium value chain. Latin America is well-positioned to benefit from the global energy transition. The region, with its abundant natural resources and expanding renewable energy sector, stands poised to benefit from the shift towards sustainable energy sources. Latin America's vast reserves of lithium position it as a critical player in the global energy landscape. Moreover, by adopting renewable energy technologies, Latin American countries can not only reduce their carbon footprint but also stimulate economic growth and enhance energy security. The current wave of "pink tide" of leftist governments in Latin America provides political propellant for regional cooperation. They have reached a consensus on leveraging the global energy transition to ensure resource sovereignty and pursue sustainable development through a lithium cartel. However, the feasibility analysis in this paper indicates that Latin America may be overly optimistic about the current momentum. In the long term, expanded conventional production and new technologies will alter the supply-demand balance and market structure. External actors' strong production capabilities will counter efforts to form a cartel through greater investment in exploration, development, and manufacturing. Differences in production capacity, development levels, and policies among Latin American lithium producers will also impede regional collaboration. In conclusion, forming a lithium cartel may be too ambitious for Latin America given its current production capacity and market influence. A more practical approach would be to first establish a regional resource association to consolidate lithium resources and improve its value chain position through producing higher value-added products using advanced technologies.

#### Bibliografía

- (Acharya & Lee 2022) Acharya A. & Lee A., 2022. *The Cartel System of States: An Economic Theory of International Politics*, New York: Oxford University Press.
- (Adelman, 1994) Adelman, M. A., 1994. The World Oil Market: Past and Future, *The Energy Journal*, 15, pp. 3-11.
- (Ahmad, 2020) Ahmad S., 2020. *The Lithium Triangle: Where Chile, Argentina, and Bolivia Meet*. Harvard International Review. Available at: <https://hir.harvard.edu/lithium-triangle/>.
- (Alhajji & Huettner, 2000) Alhajji, A. F., & Huettner, D., 2000. OPEC and other commodity cartels: a comparison. *Energy policy*, 28(15), pp.1151-1164.
- (Barandiarán, 2019) Barandiarán J., 2019. Lithium and development imaginaries in Chile, Argentina and Bolivia. *World Development*, 113.
- (Basu, 2017) Basu, A. (2017). Theory and Practices of Cartels: An Overview in the Present Scenario. *The Management Accountant Journal*, 52(8), pp. 44-47.

- (Berg & Sady-Kennedy, 2021) Berg R. C., & Sady-Kennedy T. A., 2021. *South America's Lithium Triangle: Opportunities for the Biden Administration*. Center for Strategic and International Studies (CSIS). Available at: <https://www.csis.org/analysis/south-americas-lithium-triangle-opportunities-biden-administration>.
- (Blyth & Katz, 2005) Blyth, M., & Katz, R., 2005. From Catch-all Politics to Cartelisation: The political economy of the cartel party. *West European Politics*, 28(1), pp. 33-60.
- (Bordoff & O'Sullivan, 2023) Bordoff, J., & O'Sullivan M. L., 2023. The Age of Energy Insecurity: How the Fight for Resources is Upending Geopolitics, *Foreign Affairs*, 102, p. 104.
- (Bruneckienė et al., 2015) Bruneckienė, J., Pekarskienė, I., Guzavičius, A., Palekienė, O., & Šovienė, J., 2015. *The Impact of Cartels on National Economy and Competitiveness: A Lithuanian Case Study*. Cham: Springer.
- (Brunelli et al., 2023) Brunelli K., Lee L., and Moerenhout T., 2023. *Lithium Supply in the Energy Transition*, Center on Global Energy Policy. Available at: [https://www.energypolicy.columbia.edu/wp-content/uploads/2023/12/Lithium-CGEP\\_FactSheet\\_121223-2.pdf](https://www.energypolicy.columbia.edu/wp-content/uploads/2023/12/Lithium-CGEP_FactSheet_121223-2.pdf).
- (Bruno, 2019) Bruno A., 2019. *Lithium: The New Oil*. Available at: <https://midasletter.com/2019/11/lithium-the-new-oil/>.
- (Cowen, 2023) Cowen T., 2023. A Huge Lithium Discovery That Economists Were Expecting, *Bloomberg*, 12 September. Available at: <https://urlis.net/d1o9i1xm>.
- (Davidow, 1982) Davidow, J., 1982. Cartels, Competition Laws and the Regulation of International Trade. *NYUJ Int'l L. & Pol.*, 15, p. 351.
- (Deloitte, 2022) Deloitte, 2022. *China Lithium Industry Deloitte POV 3.0: Sustainable Future of Lithium Recycle*. Available at: [https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cn/Documents/strategy/deloitte\\_en\\_lithium\\_pov\\_cn\\_20221114.pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cn/Documents/strategy/deloitte_en_lithium_pov_cn_20221114.pdf).
- (DOE, 2022) The Department of Energy of the United States (DOE), 2022. *Emissions from Electric Vehicles*. Available at: [https://afdc.energy.gov/vehicles/electric\\_emissions.html](https://afdc.energy.gov/vehicles/electric_emissions.html).
- (Draper, 2019) Draper R., 2019. *This metal is powering today's technology—at what price?* National Geography. Available at: <https://www.nationalgeographic.com/magazine/article/lithium-is-fueling-technology-today-at-what-cost>.
- (Duran, 2023) Duran, P., 2023. New OPEC Model for Latin American Lithium Producers, *Mexico Business News*, 8 March. Available at: <https://mexicobusiness.news/mining/news/new-opec-model-latin-american-lithium-producers>.
- (Durao & Freitas Jr., 2023) Durao M. & Freitas Jr. G., 2023. Brazil Seeks Investor-Friendly Approach to Lithium in Bid to Tap EV Boom, *Bloomberg*, 11 May. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-05-11/brazil-shuns-statist-approach-to-lithium-in-bid-to-tap-ev-boom>.
- (European Parliament, 2022) European Parliament, 2022. EU ban on the sale of new petrol and diesel cars from 2035 explained. Available at: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20221019STO44572/eu-ban-on-sale-of-new-petrol-and-diesel-cars-from-2035-explained>.
- (Filipenco, 2023) Filipenco D., 2023. *Five major lithium-producing countries in the world*, 21 November 21. Available at: <https://www.developmentaid.org/news-stream/post/170661/five-major-lithium-producing-countries>.
- (Goldman Sachs, 2023a) Goldman Sachs, 2023. *Direct lithium extraction poised to boost production for batteries*. Available at: <https://www.goldmansachs.com/intelligence/pages/direct-lithium-extraction-poised-to-boost-production-for-batteries.html>.
- (Goldman Sachs, 2023b) Goldman Sachs, 2023. *Direct Lithium Extraction: A potential game changing technology*. Available at: <https://www.goldmansachs.com/intelligence/pages/gs-research/direct-lithium-extraction/report.pdf>.
- (Government of UK, 2014) Government of UK, 2014. *Cartels: Come Forward and Apply for Leniency*. Available at: <https://www.gov.uk/guidance/cartels-confess-and-apply-for-leniency>.
- (Granados, 2021) Granados Ó., 2021. "La Batalla Climática Determinará Quién Lidera la Economía Mundial", *El País*, 27 March. Available at: <https://elpais.com/economia/2021-03-28/la-batalla-climatica-determinara-quien-lidera-la-economia-mundial.html>.
- (Harding & Joshua, 2010) Harding, C., & Joshua, J., 2010. *Regulating cartels in Europe*. Oxford University Press.
- (Helms et al. 2016) Helms H., Jöhrens J., Kämper C., Giegrich J., Liebich A., Vogt R., Lambrecht U., 2016. *Weiterentwicklung und vertiefte Analyse der Umweltbilanz von Elektrofahrzeugen*. ifeu –Institut für Energie. Available at: <http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/weiterentwicklung-vertiefte-analyse-der>.
- (Hund et al., 2020) Hund K., La Porta D., Fabregas T. P., Laing T., and Drexhage J., 2020. Minerals for Climate Action: The Mineral Intensity of the Clean Energy Transition, The World Bank. Available at: <https://elibrary.worldbank.org/doi/epdf/10.1596/40002>.
- (IEA, 2021) International Energy Agency (IEA), 2021. *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions*. Available at: <https://urlis.net/s5rcv2wr>.
- (IEA, 2023) International Energy Agency (IEA), 2023. *Critical Minerals Market Review 2023*. Available at: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/c7716240-ab4f-4f5d-b138-291e76c6a7c7/CriticalMineralsMarketReview2023.pdf>.
- (IRENA, 2021) International Renewable Energy Agency (IRENA), 2021. *Critical Materials for the Energy Transition*. Available at: <https://urlis.net/drbnvctd>.
- (Lavaca, 2023) Lavaca, 2023. *El Tercer Malón de la Paz Llegó a Buenos Aires y sigue frente a la Corte Suprema*. Available at: <https://lavaca.org/tercer-malon-de-la-paz/el-tercer-malon-de-la-paz-llego-a-buenos-aires-y-acampa-frente-a-la-corte-suprema/>.
- (Lee, 2016) Lee, J.S., 2016. *Strategies to Achieve a Binding International Agreement on Regulating Cartels*. Singapore: Springer, p.9.
- (Levenstein & Salant, 2007) Levenstein M. C. and Salant S. W., (eds.), 2007. *Cartels* (two volumes of the International Library of Critical Writings in Economics), Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- (Liebetreu, 2022) Liebetreu, D., 2022. *Strategic Competition in South America's Lithium Triangle*. Simons Center for Ethical Leadership and Interagency Cooperation. Available at: <https://thesimonscenter.org/wp-content/uploads/2022/12/IAJ-12-2-pg41-55.pdf>.

- (Liefmann, 1932) Liefmann R., 1932. *Cartels, Concerns and Trusts*, London: Methuen & Co. Ltd, p.7.
- (Litvak & Maule, 1975) Litvak, I. A., & Maule, C. J., 1975. Cartel strategies in the international aluminum industry. *The Antitrust Bulletin*, 20(3), pp. 641-663.
- (Machlup, 1945) Machlup, F., 1945. *The Nature of the International Cartel Problem*, in *A Cartel Policy for the United Nations*, New York: Columbia University Press.
- (Mares, 2022) Mares D. R., 2022. Understanding Cartel Feasibility: Implications for a Latin American Lithium Suppliers Agreement, *Energies*, 15(15), p. 5569.
- (MarketWatch, 2018) MarketWatch, 2018. *Lithium: Oil of the 21st century*, June 7. Available at: <https://www.marketwatch.com/press-release/lithium-oil-of-the-21st-century2018-06-07>.
- (McKinsey, 2022) McKinsey, 2022. *Lithium mining: How new production technologies could fuel the global EV revolution*. Available at: <https://shorturl.at/Z6mwc>.
- (Millan, 2019) Millan L., 2019. Saving the Planet with Electric Cars Means Strangling This Desert. *Bloomberg*, 11 June. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/features/2019-06-11/saving-the-planet-with-electric-cars-means-strangling-this-desert>.
- (Munk et al., 2016) Munk L. A., Hynek S. A., Bradley D. C., Boutt D., Labay K., Jochens H., 2016. "Lithium Brines: A Global Perspective", in Philip L. V., & Murray W. H. *Rare Earth and Critical Elements in Ore Deposits*, Springer: SpringerBriefs in Earth Science, pp. 339-365.
- (Nolte, 2021) Nolte, D., 2021. From the summits to the plains: The crisis of Latin American Regionalism. *Latin American Policy*, 12(1), pp. 181-192.
- (Osborne, 1976) Osborne, D. K., 1976. Cartel Problems. *The American Economic Review*, 66(5), pp. 835-844.
- (Páez, et al., 2022) Páez, S. M., Converte, L., Fernández A. G., Lajtman T., Honorato A., Ampuero S. & Romano S., 2022. *Panorama litio en América Latina*. CELAG. Available at: <https://www.celag.org/panorama-litio-en-america-latina/>.
- (Plumber & Tabuchi, 2021) Plumber B. & Tabuchi H., 2021. 6 Automakers and 30 Countries Say They'll Phase Out Gasoline Car Sales, *New York Times*, 11 November. Available at: <https://www.nytimes.com/2021/11/09/climate/cars-zero-emissions-cop26.html>.
- (Quinn, 2023) Quinn J., 2023. Latin America's Lithium Sands Are Shifting, *Americas Quarterly*, 6 November. Available at: <https://americasquarterly.org/article/latin-americas-lithium-sands-are-shifting/>.
- (Radetzki & Wårell, 2020) Radetzki, M., & Wårell, L., 2020. *Producer cartels in international commodity markets. A Handbook of Primary Commodities in the Global Economy*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, pp. 205-226.
- (Ramos & Machicao, 2023) Ramos D. & Machicao M., 2023. In Bolivia's heartland, protests rattle lithium development push, *Reuters*, March 16. <https://www.reuters.com/world/americas/bolivas-heartland-protests-rattle-lithium-development-push-2023-03-16/>.
- (Randall, 2020) Randall C., 2020. Toyota's flouride ion battery with 1,000 km range, *Electrive*, 14 August. <https://www.electrive.com/2020/08/14/toyota-developing-flouride-ion-battery-with-1000-km-range/>.
- (S&P Global, 2023) S&P Global, 2023. *Global lithium demand seen outpacing production in 2023: OCE*, 4 April. Available at: <https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/latest-news/metals/040423-global-lithium-demand-seen-outpacing-production-in-2023-oce>.
- (SLOCAT, 2023) SLOCAT, 2023. *Global Status Report on Transport, Climate and Sustainability – 3rd edition*. Available at: <https://tcc-gsr.com>.
- (Snoussi-Mimouni & Avérous, 2024) Snoussi-Mimouni, M. & Avérous S., 2024. High demand for energy-related critical minerals creates supply chain pressures, *WTO Blog*, 10 January. Available at: <https://shorturl.at/Njued>.
- (Stigler, 1964) Stigler G. J., 1964. A Theory of Oligopoly, *Journal of Political Economy*, 72(1), pp. 44–61.
- (teleSUR, 2022) teleSUR, 2022. Bolivia Considers Restoring Diplomatic Relations with Chile, 15 March. Available at: <https://www.telesurenglish.net/news/Bolivia-Considers-Restoring-Diplomatic-Relations-With-Chile-20220315-0021.html>.
- (The White House, 2022) The White House, 2022. *Building a Clean Energy Economy: A Guidebook to the Inflation Reduction Act's Investments in Clean Energy and Climate Action*. Available at: <https://shorturl.at/099Sw>.
- (Trading Economics, 2022) Trading Economics, 2022. <https://tradingeconomics.com/commodity/lithium>.
- (UNECE, 2022) The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), 2022. *Future-Proofing the Supply of Critical Minerals for Net-Zero Emissions*. Available at: <https://shorturl.at/TzKpf>.
- (Xu, 2023) Xu J, 2023. "Supply Situation Analysis on South America 'Lithium Triangle' Resources —The Impact of the 'Lithium OPEC' Pattern on the World and China", *Natural Resource Economics of China*, 9, p.19.

Artículo [ES]

## **Análisis sobre la Desigualdad en el Consumo Per Cápita de Electricidad en América Latina: Una Perspectiva de Descomposición**

*An exploration of decreasing inequality of per capita electricity consumption in Latin America: a decomposition perspective*

**Yang Lei<sup>1</sup>, Yuchen Gao<sup>2</sup>, Joaquín Estrader<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>Directora del Departamento de Español  
Universidad del Suroeste de Finanzas y Economía, Chengdu, China  
Email: leiy@swufe.edu.cn; ORCID: 0009-0009-2451-7315

<sup>2</sup>Doctorando de la Escuela de Administración Pública  
Universidad del Suroeste de Finanzas y Economía, Chengdu, China  
Email: yuchen.gao\_swufe@outlook.com; ORCID: 0009-0005-5464-7920

<sup>3</sup>Doctorando de la Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina  
Email: jestrader@qq.com; ORCID: 0009-0003-2130-6308

**[ES] Resumen:** Desde el siglo XXI, el consumo de electricidad en América Latina ha aumentado 1,66 veces. Aunque se han analizado desigualdades en diferentes países, es crucial estudiar el consumo per cápita considerando las particularidades económicas y culturales de la región. Este estudio, basado en datos de 2000 a 2021, emplea el Índice de Theil y el Índice Divisia de Media Logarítmica (LMDI) para descomponer la desigualdad energética desde enfoques estáticos y dinámicos. Se analizan la heterogeneidad entre países de la OCDE, niveles de ingresos y matrices energéticas. Los resultados revelan un crecimiento desigual en el consumo de electricidad en América Latina, con una tendencia decreciente en la desigualdad general. El PIB per cápita, la intensidad del consumo de electricidad y la energía fósil son los principales factores que amplían la desigualdad, mientras que la intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero es el factor que la disminuye. La desigualdad en el consumo de electricidad per cápita según los grupos de la OCDE y los grupos de ingresos muestra una heterogeneidad significativa.

**Palabras clave:** América Latina, consumo de electricidad, Índice de Theil, descomposición

**[EN] Abstract:** Since the 21<sup>st</sup> century, electricity consumption in Latin America has increased by 1,66 times. Despite inequalities being analyzed in different countries, it is essential to study per capita consumption considering the economic and cultural particularities of the region. This study, based on data from 2000 to 2021, employs Theil's Index and the Logarithmic Mean Divisia Index (LMDI) to decompose energy inequality from static and dynamic perspectives. Heterogeneity among OECD countries, income levels, and energy matrices are analyzed. The results reveal uneven growth in electricity consumption in Latin America with decreasing trend in overall inequality. GDP per capita, electricity consumption intensity and fossil energy are main factors to expand the inequality, while greenhouse gas emission intensity is the decreasing factor. The inequality of electricity consumption per capita by OECD and income groups shows significant heterogeneity.

**Keywords:** Latin America, electricity consumption, Theil Index, decomposition

---

**Cita:** Yang, L., Yuchen, G., & Estrader, J. (2024). Análisis sobre la Desigualdad en el Consumo Per Cápita de Electricidad en América Latina: Una Perspectiva de Descomposición. *Ibero-América Studies*, 8(2), 76-88.

**DOI:** <https://doi.org/10.55704/ias.v8i2.07>

**Editores académicos:** Ordóñez Huerta, M. Z.

**Recibido:** julio 2024. **Aceptado:** septiembre 2024

**Copyright:** © 2024 by the authors. Enviado para posible publicación de acceso abierto bajo los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Attribution (CC BY). (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

## 1. Introducción

En las últimas décadas, la electricidad ha sido crucial para impulsar el progreso social y se ha convertido en un elemento fundamental para el desarrollo socioeconómico. Sin un suministro eléctrico adecuado, las posibilidades de avance en diversos ámbitos se verían limitadas. Por tanto, el consumo de electricidad se considera un derecho humano fundamental y un indicador clave del desarrollo y bienestar socioeconómico (Zhang, Zhou, Yang y Shao, 2017). Este estudio aborda la interacción entre la electricidad y diversos factores sociales, como la asignación de recursos y el dinamismo en el desarrollo regional, que a menudo agudizan la desigualdad en su consumo. En América Latina, el consumo eléctrico en los países aumentó 1,66 veces desde el año 2000, alcanzando alrededor de 1.714,97 TWh en 2021.

El consumo eléctrico, en cierto sentido, refleja la capacidad de crecimiento socioeconómico de una nación y denota la equidad en la utilización de recursos y la sostenibilidad del desarrollo, convirtiéndose en un indicador representativo del progreso y bienestar (Ouedraogo, 2013). Además, la relación entre el cambio climático y el consumo eléctrico es significativa, ya que las características del consumo eléctrico son fundamentales para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible, y su comprensión es crucial para la formulación de estrategias relacionadas con el cambio climático y el crecimiento económico (Semieniuk y Weber, 2020). A pesar de las amplias discusiones sobre la desigualdad financiera e ingresos en diversos países (De y Sturm, 2017), se ha prestado poca atención a la desigualdad energética, la cual es esencial para la formulación de estrategias relacionadas con el cambio climático y el crecimiento económico.

La investigación previa se ha centrado principalmente en analizar la disparidad en el consumo eléctrico en ciertos países y regiones, así como en los efectos regionales del sistema eléctrico. La literatura en estos temas es acotada. Por ejemplo, Humberto, Roberto y Francisco (2020) analizaron las interacciones dinámicas de largo plazo entre los cambios en las emisiones de CO<sub>2</sub>, el crecimiento económico, los cambios en el uso de energía y electricidad, y los cambios de la población rural a la urbana en América Latina durante el período 1990-2014. En la misma línea de análisis, Andrea, Jackeline y Nora (2022) utilizaron los datos anuales para Honduras en el periodo 2007-2021, con el fin de examinar la relación de causalidad entre crecimiento económico (PIB), consumo de energía eléctrica y comercio exterior (exportaciones). Los autores encontraron que el consumo de electricidad afecta al PIB en el sentido de Granger, debido a que los resultados muestran una relación de causalidad bidireccional entre exportaciones y PIB. Por otro lado, Eras, Fandino, Gutiérrez, Bayona y German (2022) emplearon el coeficiente de Gini para examinar las características de la desigualdad en el consumo per cápita de electricidad en Colombia. Sus hallazgos revelaron que el país muestra una desigualdad significativa, la cual se manifiesta en disparidades de ingresos y en diferencias entre áreas urbanas y rurales. Sasse y Trutnevte (2023) también realizaron un análisis sobre la equidad en la provisión de electricidad en regiones europeas y su repercusión, empleando un enfoque de análisis de escenarios. Los autores, concluyeron que para el año 2035, el sector eléctrico de bajas emisiones en Europa podría disminuir, pero también preservar la desigualdad regional asociada. En general, se observa que la investigación sobre la desigualdad en el consumo per cápita de electricidad es igualmente limitada, y es necesario prestar mayor atención a este aspecto (González-Eguino, 2015).

El objetivo de este estudio es analizar de manera sistemática la disparidad en el consumo per cápita de electricidad en los países de América Latina y ofrecer perspectivas desde diversas dimensiones como la descomposición desde los puntos de vista estático y dinámico, la descomposición regional de los niveles de ingresos de los países de la OCDE en tres categorías, y el análisis energético. Se busca sintetizar las distintas facetas desiguales del consumo eléctrico per cápita en estas naciones, respaldadas por evidencia empírica pertinente y reflexiones socioeconómicas. En contraste con investigaciones previas, este estudio adopta una visión integral de América Latina y emplea nuevos métodos y enfoques de investigación para abordar la desigualdad en el consumo per cápita de electricidad desde múltiples perspectivas. Se espera que estos hallazgos proporcionen una base sólida para políticas más efectivas destinadas a promover el desarrollo sostenible y equitativo del consumo per cápita de electricidad en la región.

## 2. Metodología

### 2.1 Medición de la desigualdad en el consumo de electricidad per cápita

En economía, existen dos índices comúnmente utilizados para evaluar la desigualdad: el coeficiente de Gini y el índice de Theil. En comparación con el coeficiente de Gini, el índice de Theil posee propiedades tales como aditividad, continuidad, simetría, normalización e independencia de escala (Shorrocks, 1980). Además, puede ser completamente descompuesto y explicado de manera clara. Por consiguiente, en este estudio optamos por utilizar el índice de Theil (1967) junto con su fórmula de descomposición correspondiente para analizar la desigualdad en el consumo per cápita de

electricidad. Siguiendo la referencia de Duro y Padilla (2006), la desigualdad del índice de Theil para el consumo per cápita de electricidad (a nivel nacional) se expresa de la siguiente manera:

$$T(h, p) = \sum_i p_i \ln \left( \frac{h_u}{h_i} \right) \quad (1)$$

donde  $p_i$  es la proporción de la nación  $i$  en la población nacional;  $h_i$  es el consumo de electricidad per cápita en la nación  $i$ ; y  $h_u$  es la media aritmética del consumo de electricidad per cápita para todas las naciones.

## 2.2 Medición de la desigualdad en el consumo de electricidad per cápita

### 2.2.1 Perspectiva estática

Muchos estudios han ampliado el índice de Theil desde diferentes perspectivas. Para explorar los determinantes del índice de Theil del consumo de electricidad per cápita, desarrollamos un nuevo enfoque de descomposición con respecto a la Teoría de Identidad Kaya (Kaya, 1989). La identidad de Kaya puede adoptar diferentes formas; al emplear su fórmula, tenemos en cuenta estos 4 factores. La descomposición se describe como:

$$h_i^t = EP_i = \frac{EC_i}{P_i} = \frac{EC_i}{EG_i} \times \frac{EG_i}{GHG_i} \times \frac{GHG_i}{GDP_i} \times \frac{GDP_i}{P_i} = ES_i \times EGI_i \times GHGI_i \times GP_i \quad (2)$$

donde  $h_i^t = EP_i$  es el el consumo de electricidad per cápita en la nación  $i$  en el tiempo  $t$ ;  $EC_i$  es el consumo de electricidad,  $EG_i$  es la generación de electricidad,  $GHG_i$  son las emisiones de gases de efecto invernadero,  $GDP_i$  es el producto interno bruto doméstico,  $P_i$  es la población en la nación  $i$ , respectivamente.

Entonces, combinando Eq. (1) y Eq. (2), descomponemos aún más el índice de Theil bajo el enfoque de LMDI de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} T(h) &= \sum_i p_i \ln \left( \frac{h_u}{h_i} \right) \\ &= \sum_i p_i \ln \left( \frac{ES_u \times EGI_u \times GHGI_u \times GP_u}{ES_i \times EGI_i \times GHGI_i \times GP_i} \right) \\ &= \sum_i p_i \ln \left( \frac{ES_u}{ES_i} \right) + \sum_i p_i \ln \left( \frac{EGI_u}{EGI_i} \right) + \sum_i p_i \ln \left( \frac{GHGI_u}{GHGI_i} \right) + \sum_i p_i \ln \left( \frac{GP_u}{GP_i} \right) \\ &= T_{ES} + T_{EGI} + T_{GHGI} + T_{GP} \end{aligned} \quad (3)$$

donde  $T_{ES}$ ,  $T_{EGI}$ ,  $T_{GHGI}$  y  $T_{GP}$  se refieren a los impactos de las disparidades en la estructura eléctrica, la intensidad de generación de electricidad, la intensidad de gases de efecto invernadero y el PIB per cápita, respectivamente.

### 2.2.2 Perspectiva dinámica

Según el método dinámico Theil-LMDI presentado por Xu (2020), basado en la Eq.(3), proponemos además un modelo dinámico de descomposición del índice de Theil para evaluar los cambios en la desigualdad de Theil a lo largo del tiempo. El cambio se captura entre el año  $t$  y el año 0 de la siguiente manera:

$$\Delta T(h, p) = T(h, p)^t - T(h, p)^0 = \Delta T_h + \Delta T_{ES} + \Delta T_{EGI} + \Delta T_{GHGI} + \Delta T_{GP} \quad (4)$$

donde  $\Delta T_{ES}$ ,  $\Delta T_{EGI}$ ,  $\Delta T_{GHGI}$  y  $\Delta T_{GP}$  reflejan el cambio del índice de Theil.  $\Delta T_h$  refleja el término de cambio de estructura, que representa la influencia de los cambios en la estructura de la población en el cambio de desigualdad. Y es así ya que el cambio en la estructura de la población afecta la desigualdad global incluso si otros factores permanecen constantes (Duro, 2013).

La fórmula específica para obtener la contribución de los 5 factores al cambio general en la desigualdad del consumo de electricidad per cápita es la siguiente:

$$\Delta T_{ES} = \frac{1}{2} \sum_i (p_i^t + p_i^0) \left( \ln \left( \frac{ES_u^t}{ES_i^t} \right) - \ln \left( \frac{ES_u^0}{ES_i^0} \right) \right) \quad (5a)$$

$$\Delta T_{EGI} = \frac{1}{2} \sum_i (p_i^t + p_i^0) \left( \ln \left( \frac{EGI_u^t}{EGI_i^t} \right) - \ln \left( \frac{EGI_u^0}{EGI_i^0} \right) \right) \quad (5b)$$

$$\Delta T_{GHGI} = \frac{1}{2} \sum_i (p_i^t + p_i^0) \left( \ln \left( \frac{GHGI_u^t}{GHGI_i^t} \right) - \ln \left( \frac{GHGI_u^0}{GHGI_i^0} \right) \right) \quad (5c)$$

$$\Delta T_{GP} = \frac{1}{2} \sum_i (p_i^t + p_i^0) \left( \ln \left( \frac{GP_u^t}{GP_i^t} \right) - \ln \left( \frac{GP_u^0}{GP_i^0} \right) \right) \quad (5d)$$

$$\Delta T_h = \frac{1}{2} \sum_i (p_i^t - p_i^0) \left( \ln \left( \frac{EP_u^t}{EP_i^t} \right) + \ln \left( \frac{EP_u^0}{EP_i^0} \right) \right) \quad (5e)$$

### 2.3 Enfoque de descomposición desde la perspectiva de los combustibles

Basándonos en la fórmula del índice de Theil, observamos que la cantidad de consumo de electricidad son componentes de energía fósil y energía limpia, lo cual es:

$$EC = EC_1 + EC_2 \quad (6)$$

y  $EC_1$  representa el consumo de electricidad proveniente de energía fósil,  $EC_2$  representa el consumo de electricidad proveniente de energía limpia. Entonces, el enfoque de descomposición puede escribirse como:

$$\begin{aligned} T(h) &= \sum_i p_i \ln \left( \frac{h_u}{h_i} \right) \\ &= \sum_i p_i \ln \left[ \frac{h_{u1} \times h_{u2} \times \frac{h_u}{h_{u1} \times h_{u2}}}{h_{i1} \times h_{i2} \times \frac{h_i}{h_{i1} \times h_{i2}}} \right] \\ &= \sum_i p_i \ln \left[ \left( \frac{h_{u1}}{h_{i1}} \right) \times \left( \frac{h_{u2}}{h_{i2}} \right) \times \left( \frac{\frac{h_u}{h_{u1} \times h_{u2}}}{\frac{h_i}{h_{i1} \times h_{i2}}} \right) \right] \\ &= \sum_i p_i \ln \left( \frac{h_{u1}}{h_{i1}} \right) + \sum_i p_i \ln \left( \frac{h_{u2}}{h_{i2}} \right) + \sum_i p_i \ln(\Psi) \\ &= \sum_c \sum_i p_i \ln \left( \frac{h_{uc}}{h_{ic}} \right) + \sum_i p_i \ln(\Psi) \end{aligned} \quad (7a)$$

$$y \Psi = \frac{\frac{h_u}{h_{u1} \times h_{u2}}}{\frac{h_i}{h_{i1} \times h_{i2}}} = \left( \frac{EC \times P}{EC_1 \times EC_2} \right) / \left( \frac{EC_i \times P_i}{EC_{i1} \times EC_{i2}} \right) \quad (7b)$$

donde  $\Psi$  representa la razón de elasticidad, y  $c$  ( $= 2$ ) es el número de componentes. Dado que establecimos dos fuentes de combustible distintas al descomponer el consumo de electricidad per cápita, podría describirse como una perspectiva de combustible. Ahora ya hemos derivado la disparidad intra e intercomponentes, respectivamente.

### 3. Datos

Este estudio emplea datos sobre el consumo de electricidad, la producción de electricidad, las emisiones de gases de efecto invernadero, el Producto Interno Bruto (PIB) y la población de 37 países de América Latina, desde el año 2000 hasta el 2021. Los datos sobre el consumo de electricidad (en TWh) se obtienen de las estadísticas de LowCarbonPower, los datos sobre la producción de electricidad (en TWh) se obtienen de las estadísticas de EMBER, los datos sobre las emisiones de gases de efecto invernadero (en Mt CO<sub>2</sub>eq/yr) se obtienen de EDGAR (Base de Datos de Emisiones para la Investigación Atmosférica Global), los datos sobre el PIB (en millones de USD, a precios de 2015) se obtienen de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), y los datos sobre la población (en 10.000) se obtienen del Banco Mundial. Los resultados de las estadísticas descriptivas de los datos se presentan en el Cuadro 1.

Variable	Symbol	Unit	Minimum	Maximum	Mean	Sd.
El consumo de electricidad	EC	TWh	1020,65	1714,97	1417,14	235,29
La producción de electricidad	EG	TWh	963,54	1701,33	1348,54	236,24
El Producto Interno Bruto (PIB)	GDP	Million, USD	36227,16	55231,81	47883,04	7042,19
Las emisiones de gases de efecto invernadero	GHG	Mt CO <sub>2</sub> eq/yr	2797,28	3681,78	3362,42	298,46
La población	P	10,000 persons	52093,89	65457,96	59105,48	4071,75

**Cuadro 1.** Estadísticas descriptivas de variables

Fuente: LowCarbonPower, EMBER, EDGAR, FAO, Banco Mundial<sup>1</sup>. Elaboración propia.

## 4. Resultados

### 4.1 Desigualdad del consumo de electricidad per cápita

El consumo de electricidad en América Latina sigue representando una proporción relativamente pequeña a nivel global, siendo aproximadamente 1/16 del total mundial en 2021. Del mismo modo, el consumo per cápita de electricidad es también menor. Sin embargo, desde el comienzo del siglo XXI, ha habido un notable aumento en el consumo de electricidad en estos países, acercándose al promedio mundial de crecimiento, lo que refleja en cierta medida el potencial del desarrollo socioeconómico en la región. Este desarrollo también puede ir acompañado de problemas de desigualdad interna, los cuales necesitan ser identificados y analizados. La situación del consumo per cápita de electricidad en los países de América Latina en los años 2000, 2010 y 2021 se ilustra en el Cuadro 2.

<sup>1</sup> Véase: Banco Mundial, en: <https://data.worldbank.org/>; EMBER, en: <https://ember-climate.org/data/>; EDGAR, en: [https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report\\_2023](https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2023); FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, en: <https://www.fao.org/statistics/en/>; LowCarbonPower, en: <https://lowcarbonpower.org/zh/>.

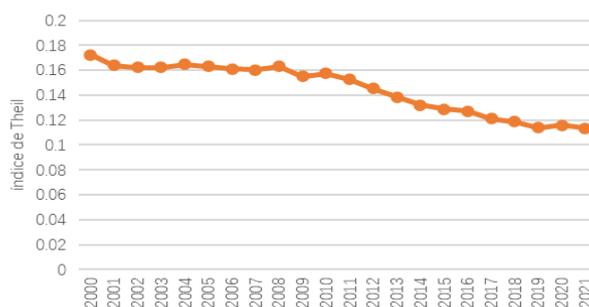
Nación	Consumo de electricidad (Twh) en 2000	Clasificación	Consumo de electricidad (Twh) en 2010	Clasificación	Consumo de electricidad (Twh) en 2021	Clasificación
Antigua y Barbuda	0,14	31	0,32	31	0,33	30
Argentina	90,20	3	134,60	3	143,40	3
Aruba	0,73	27	0,89	26	0,88	29
Bahamas	1,57	23	1,89	23	1,99	24
Barbados	0,76	26	0,97	25	1,00	26
Belice	0,17	30	0,65	28	0,97	27
Bolivia	3,89	21	6,65	18	9,77	18
Brasil	393,24	1	550,39	1	685,68	1
Islas Vírgenes Británicas	0,04	37	0,18	34	0,13	37
Chile	41,26	7	61,39	5	77,75	4
Colombia	42,25	6	56,62	6	78,19	5
Costa Rica	6,92	14	9,50	14	11,74	15
Cuba	15,03	10	16,39	11	18,59	10
Dominica	0,07	35	0,09	37	0,16	35
República Dominicana	8,11	12	13,98	12	16,64	12
Ecuador	10,37	11	20,37	10	31,29	9
El Salvador	4,52	19	6,06	20	6,90	20
Granada	0,13	32	0,20	32	0,20	34
Guatemala	6,03	16	8,21	16	13,43	14
Guayana	0,88	25	0,86	27	1,16	25
Haití	0,53	28	0,56	29	0,92	27
Honduras	3,94	20	6,53	19	11,31	16
Jamaica	6,22	15	3,97	21	4,08	22
México	194,99	2	275,54	2	329,53	2
Nicaragua	2,24	22	3,51	22	5,49	21
Panamá	4,94	18	7,18	17	11,04	17
Paraguay	52,97	5	54,07	7	46,50	8
Perú	19,91	9	35,89	8	52,86	7
Puerto Rico	21,81	8	20,90	9	17,15	11
San Cristóbal y Nieves	0,09	33	0,18	34	0,21	33
Santa Lucía	0,26	29	0,36	30	0,33	30
San Vicente y las Granadinas	0,09	33	0,14	36	0,15	36
Surinam	1,40	24	1,68	24	2,72	23
Trinidad y Tobago	5,13	17	8,49	15	8,21	19
Islas Turcas y Caicos	0,07	35	0,20	32	0,25	32
Uruguay	7,88	13	11,04	13	13,55	13
Venezuela	85,27	4	113,77	4	74,53	6

**Cuadro 2.** El consumo de electricidad en cada país de América Latina en los años 2000, 2010 y 2021**Fuente:** LowCarbonPower<sup>1</sup>. Elaboración propia.

Según los resultados del índice de Theil, se observa que la desigualdad en el consumo per cápita de electricidad en América Latina ha disminuido gradualmente en los últimos 20 años. En 2000, alcanzó su punto máximo, aproximadamente un 17,23%, pero para 2021, esta cifra había disminuido al 11,34% (Gráfico 1). Esto refleja una mejora en la desigualdad

<sup>1</sup> Véase: LowCarbonPower, en: <https://lowcarbonpower.org/zh/>.

del consumo per cápita de electricidad en América Latina.

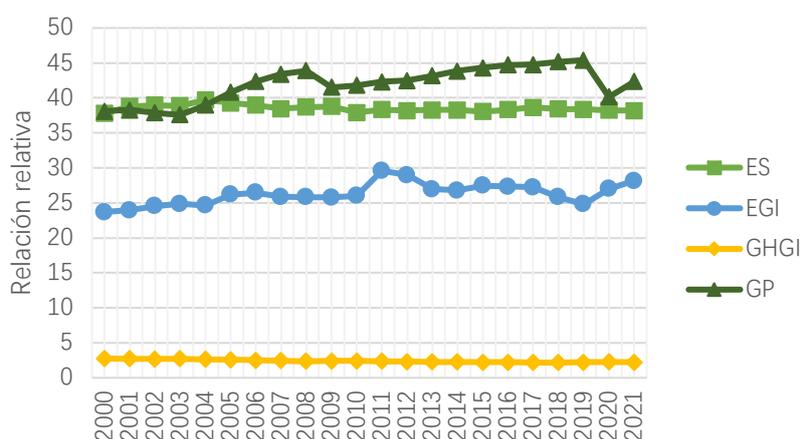


**Gráfico 1.** La desigualdad estática del consumo de electricidad per cápita entre 37 países latinoamericanos (2000-2021)

**Fuente:** LowCarbonPower, Banco Mundial<sup>1</sup>. Elaboración propia.

#### 4.2 Determinantes de la desigualdad y variación

Para investigar las causas de la reducción de la desigualdad, hemos utilizado el método LMDI para construir cuatro variables que afectan al consumo per cápita de electricidad. La estructura eléctrica (ES) es la relación entre el consumo de electricidad y la producción de electricidad, una proporción más alta de la estructura eléctrica puede indicar un consumo de electricidad más denso. La intensidad de emisiones de electricidad (EGI) es la relación entre la producción de electricidad y las emisiones de gases de efecto invernadero, lo que refleja el impacto ambiental de la producción de electricidad en una región o país. Una proporción más baja generalmente significa un método de producción de electricidad más limpio y ecológico. La intensidad de emisiones de gases de efecto invernadero (GHGI) es la relación entre las emisiones de gases de efecto invernadero y el PIB, lo que indica la eficiencia económica de las emisiones de gases de efecto invernadero y puede medir la relación entre la actividad económica y las emisiones de gases de efecto invernadero. Reducir la intensidad de emisiones de gases de efecto invernadero es clave para lograr una economía baja en carbono y un desarrollo sostenible. El PIB per cápita (GP) es un indicador importante para medir el nivel de desarrollo económico de un país o región. Los cambios en estas cuatro variables se muestran en el Gráfico 2. Se puede observar claramente que el PIB per cápita (GP) y la intensidad de emisiones de electricidad (EGI) ha experimentado un crecimiento significativo en los últimos 20 años, lo que indica un progreso en el desarrollo económico de América Latina. Además, las otras dos variables (ES y GHGI) han mantenido una tendencia de cambio relativamente estable.



**Gráfico 2.** Variación de los componentes de la descomposición LMDI

**Fuente:** LowCarbonPower, EMBER, EDGAR, FAO<sup>2</sup>. Elaboración propia.

Al aplicar el método LMDI para la descomposición extendida del índice de Theil, los resultados muestran que el PIB

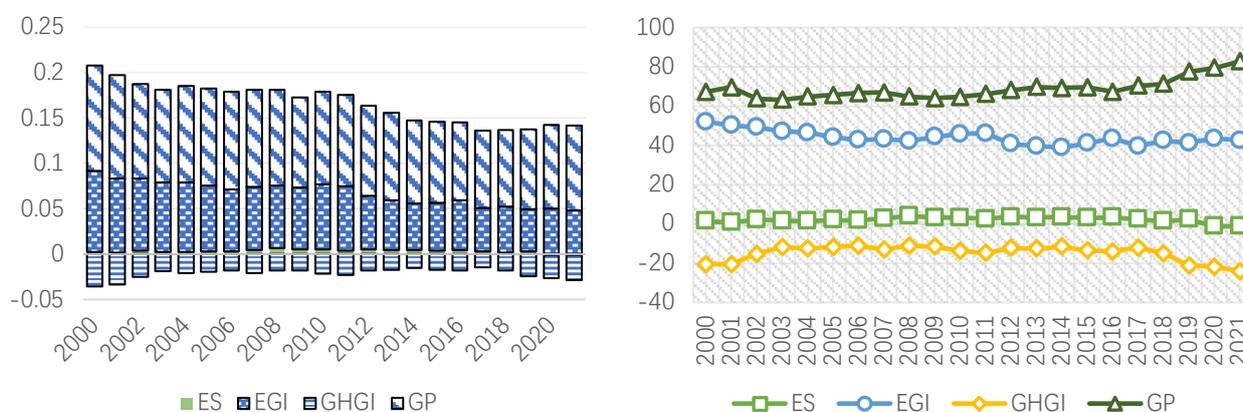
<sup>1</sup> Véase: Banco Mundial, en: <https://data.worldbank.org/>; LowCarbonPower, en: <https://lowcarbonpower.org/zh/>.

<sup>2</sup> Véase: Banco Mundial, en: <https://data.worldbank.org/>; EMBER, en: <https://ember-climate.org/data/>; EDGAR, en:

[https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report\\_2023/](https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2023/); FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, en:

<https://www.fao.org/statistics/en/>; LowCarbonPower, en: <https://lowcarbonpower.org/zh/>; OCDE, La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en: <https://www.oecd.org/>

per cápita ha sido consistentemente la fuerza principal que impulsa la desigualdad en el consumo de electricidad per cápita (contribución promedio del 68,72%), y se hizo aún más evidente después de 2017. El rápido desarrollo económico también ha llevado a un aumento en la brecha de desigualdad. Además, la intensidad de emisiones de electricidad también ha contribuido al aumento de la desigualdad (contribución promedio del 43,93%), aunque ha disminuido en los últimos 20 años. La intensidad de emisiones de gases de efecto invernadero es la única fuerza que reduce la desigualdad en el consumo de electricidad per cápita (contribución promedio del -14,81%), y al igual que la tendencia en el PIB per cápita, la fuerza impulsora de la intensidad de emisiones de gases de efecto invernadero también ha aumentado después de 2017. Esto refleja que las emisiones de gases de efecto invernadero en América Latina pueden haber experimentado un crecimiento relativamente lento, pero su crecimiento ha sido menor que el del PIB, y también ha estado acompañado de un menor crecimiento en la generación de electricidad. La estructura eléctrica casi no tiene ningún efecto en la desigualdad en el consumo de electricidad per cápita (contribución promedio del 2,17%), solo mostrando una ligera disminución después de 2020. En combinación con la repentina disminución del PIB per cápita en 2020, como se muestra en el Gráfico 2, esto puede atribuirse al impacto socioeconómico causado por la pandemia de COVID-19. Los cambios específicos en cada factor se ilustran en el Gráfico 3.



**Gráfico 3.** Variación (izquierda) y su contribución (derecha) a la desigualdad de los componentes de descomposición LMDI

**Fuente:** LowCarbonPower, EMBER, EDGAR, FAO<sup>1</sup>. Elaboración propia.

Los efectos dinámicos capturan las variaciones dinámicas en la desigualdad del consumo de electricidad per cápita, proporcionando nuevas perspectivas para entender la reducción de la desigualdad y sus cambios dinámicos (Gráfico 4). Desde una perspectiva anual, se observa una gran fluctuación en la reducción de la desigualdad, siendo 2012 y 2014 los años con la mayor reducción. En términos generales, en consonancia con los cambios en la desigualdad, los efectos dinámicos acumulados también muestran una tendencia de fluctuación a la baja. En los últimos 20 años, los efectos dinámicos de la desigualdad fueron aproximadamente del -5,9%. Dentro de estos, el efecto dinámico de la población fue de aproximadamente un 2,21%, el efecto dinámico de la estructura eléctrica fue de aproximadamente -0,43%, el efecto dinámico de la intensidad de emisiones de electricidad fue de aproximadamente -5,12%, el efecto dinámico de la intensidad de emisiones de gases de efecto invernadero fue de aproximadamente 1,09%, y el efecto dinámico del PIB per cápita fue de aproximadamente -3,65%. Esto indica que los efectos de la intensidad de emisiones de electricidad y del PIB per cápita en la desigualdad han disminuido en los últimos 20 años, lo cual es consistente con los cambios observados en el Gráfico 3 (izquierda). Sin embargo, es importante destacar que la desigualdad derivada del crecimiento de la población está aumentando, lo que sugiere la necesidad de considerar medidas adicionales para mejorar la accesibilidad y equidad en el consumo de electricidad de la población en el futuro.

<sup>1</sup> Véase: EMBER, en: <https://ember-climate.org/data/>; EDGAR, en: [https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report\\_2023](https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2023); FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, en: <https://www.fao.org/statistics/en/>; LowCarbonPower, en: <https://lowcarbonpower.org/zh/>.



**Gráfico 4.** Desigualdad dinámica del consumo de electricidad per cápita<sup>1</sup>  
**Fuente:** LowCarbonPower, EMBER, EDGAR, FAO<sup>2</sup>. Elaboración propia.

### 4.3 Heterogeneidad de la desigualdad y sus determinantes

Después de identificar la variación general de la desigualdad en el consumo de electricidad per cápita en América Latina, el análisis de la heterogeneidad interna de los países proporciona una nueva perspectiva para comprender las características de la desigualdad. Al dividir los países en grupos según su membresía a la OCDE y su situación de ingresos, se obtienen resultados específicos que se muestran en el Cuadro 3. Los resultados de la desigualdad después de la segmentación muestran tendencias claramente diferentes en comparación con los resultados generales, como se observa en el Gráfico 5. Bajo la clasificación de la OCDE, la desigualdad en el consumo de electricidad per cápita se ha mantenido en niveles muy bajos durante los últimos 20 años, alcanzando un máximo del 0,17% en 2008, y ha seguido disminuyendo cerca de 0 desde entonces. Sin embargo, bajo la clasificación de ingresos, se observa una tendencia de aumento seguido de una disminución, seguido nuevamente por un aumento fluctuante. En este caso, el nivel más bajo se registró en 2000, con aproximadamente un 0,61%, y el más alto en 2021, con aproximadamente un 1,92%.

País	OCDE	Ingresos	País	OCDE	Ingresos
Antigua y Barbuda		Altos	Guayana		Altos
Argentina		Medio alto	Haití		Medio bajo
Aruba		Altos	Honduras		Medio bajo
Bahamas		Altos	Jamaica		Medio alto
Barbados		Altos	México	√	Medio alto
Belice		Medio alto	Nicaragua		Medio bajo
Bolivia		Medio bajo	Panamá		Altos
Brasil		Medio alto	Paraguay		Medio alto
Islas Vírgenes Británicas		Altos	Perú		Medio alto
Chile	√	Altos	Puerto Rico		Altos
Colombia	√	Medio alto	San Cristóbal y Nieves		Altos
Costa Rica	√	Medio alto	Santa Lucía		Medio alto
Cuba		Medio alto	San Vicente y las Granadinas		Medio alto
Dominica		Medio alto	Surinam		Medio alto
República Dominicana		Medio alto	Trinidad y Tobago		Altos
Ecuador		Medio alto	Islas Turcas y Caicos		Altos
El Salvador		Medio alto	Uruguay		Altos
Granada		Medio alto	Venezuela		Medio bajo
Guatemala		Medio alto			

**Cuadro 3.** La situación clasificatoria de 37 países de habla hispana en América  
**Fuente:** OCDE, Banco Mundial<sup>3</sup>. Elaboración propia.

<sup>1</sup> El efecto dinámico incluye la variación año tras año y la variación acumulativa.

<sup>2</sup> Véase: EMBER, en: <https://ember-climate.org/data/>; EDGAR, en: [https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report\\_2023](https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2023); FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, en: <https://www.fao.org/statistics/en/>; LowCarbonPower, en: <https://lowcarbonpower.org/zh/>.

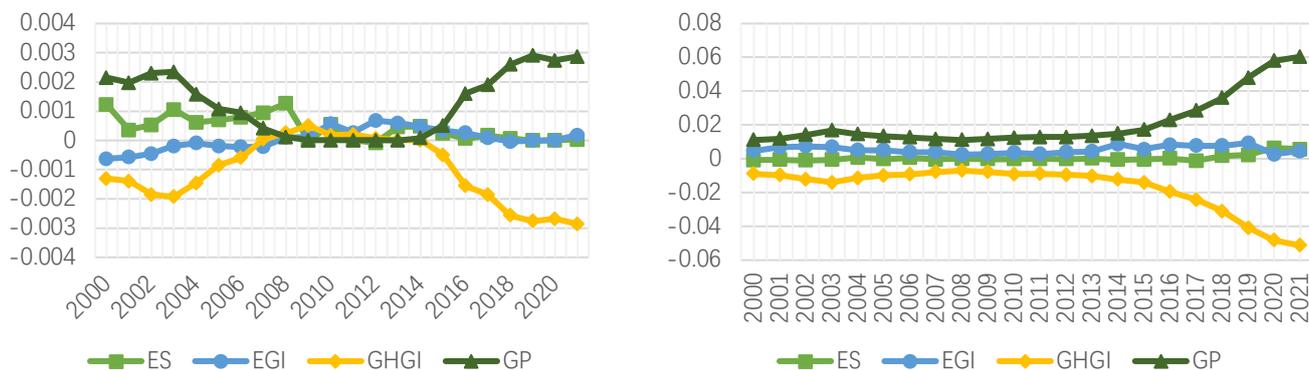
<sup>3</sup> Véase: Banco Mundial, en: <https://data.worldbank.org/>; OCDE, La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en:

Después de la segmentación, se observa una clara disminución en el nivel de desigualdad en comparación con el conjunto general de datos. Estos resultados heterogéneos presentados por la clasificación son de gran importancia para identificar y entender las desigualdades dentro de los 37 países de América Latina. Solo 4 son miembros de la OCDE, pero tienden a mostrar niveles de igualdad en el consumo per cápita de electricidad en comparación con los otros 33 países. De hecho, esto podría reflejar fenómenos de desigualdad implícitos, lo que sugiere la posibilidad de grandes brechas de desigualdad dentro de los 33 países no miembros de la OCDE. Por otro lado, bajo la clasificación de ingresos, se observa un aumento continuo en la desigualdad en el consumo per cápita de electricidad durante los últimos 10 años. Esto no solo refleja un crecimiento en las brechas entre los tres grupos de ingresos, sino que también sugiere la posibilidad de grandes brechas de desigualdad dentro de los países de ingresos medianos y altos.



**Gráfico 5.** Desigualdad estática del consumo de electricidad per cápita por grupos (no) de la OCDE y grupos de ingresos  
**Fuente:** LowCarbonPower, Banco Mundial<sup>1</sup>. Elaboración propia.

Al observar más de cerca las causas de la desigualdad, se pueden identificar diferencias específicas, como se muestra en el Gráfico 6. Bajo la clasificación de ingresos, los resultados son similares a los generales. El PIB per cápita y la intensidad de emisiones de gases de efecto invernadero son los principales impulsores (contribución promedio del 195,5%) y reductores (contribución promedio del -153,99%) de la desigualdad en el consumo per cápita de electricidad, respectivamente. Sin embargo, a partir de 2015, la influencia de estos dos factores se vuelve significativamente más pronunciada. Por otro lado, la clasificación de la OCDE muestra una tendencia "en forma de camello". A diferencia de la tendencia general, entre 2007 y 2014, la intensidad de emisiones de gases de efecto invernadero se convirtió en el principal impulsor de la desigualdad, mientras que la intensidad de emisiones de electricidad se convirtió en el principal factor para reducir la desigualdad. Durante este período, el crecimiento económico de los países de la OCDE se desaceleró, mientras que los países no miembros de la OCDE experimentaron un rápido crecimiento económico, acompañado de mayores emisiones de gases de efecto invernadero, lo que resultó en diferencias significativas. Los períodos entre 2000-2007 y 2007-2021 muestran tendencias similares a los datos generales, pero con mayores fluctuaciones.



**Gráfico 6.** Variación de la desigualdad de los componentes de descomposición LMDI por grupos (no) de la OCDE (izquierda) y grupos de ingresos (derecha)  
**Fuente:** LowCarbonPower, Banco Mundial<sup>2</sup>. Elaboración propia.

<https://www.oecd.org/>

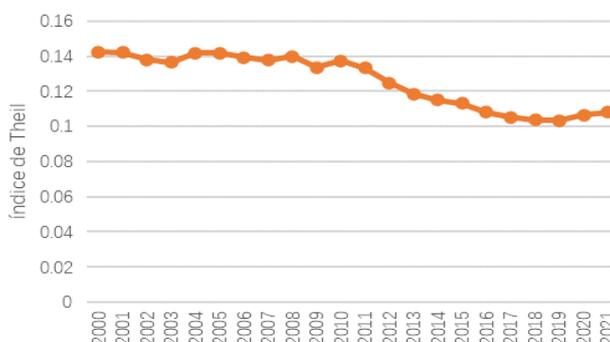
<sup>1</sup> Véase: Banco Mundial, en: <https://data.worldbank.org/>; LowCarbonPower, en: <https://lowcarbonpower.org/zh/>.

<sup>2</sup> Véase: Banco Mundial, en: <https://data.worldbank.org/>; LowCarbonPower, en: <https://lowcarbonpower.org/zh/>.

#### 4.4 Desigualdad desde una perspectiva de combustible

Según la visión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, se debe reducir el uso de combustibles fósiles a nivel global y acelerar la transición hacia una estructura energética más limpia, promoviendo enérgicamente las energías renovables para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, especialmente el dióxido de carbono, y así lograr los objetivos de mitigación del cambio climático. Dado que los combustibles son una fuente importante de consumo de electricidad, es fundamental considerar las causas de la desigualdad en el consumo de electricidad desde esta perspectiva, aunque hay pocos estudios que aborden esta cuestión. Los resultados de la desigualdad en el consumo de electricidad per cápita desde la perspectiva de las fuentes de combustible se muestran en el Gráfico 7. Al igual que con los resultados de desigualdad general, la desigualdad en el consumo per cápita de electricidad ha mostrado una tendencia a la baja en los últimos 20 años, siendo más pronunciada después de 2011, pero con indicios de un ligero aumento después de 2019, con un pico en 2000, que fue aproximadamente del 14,26%, y una reducción hasta el 10,33% en 2019.

El consumo de electricidad y la producción de electricidad se dividen en dos grandes categorías en función de sus fuentes de combustible: una es la energía tradicional de los combustibles fósiles, como el carbón, el gas natural y el petróleo; la otra es la energía limpia emergente, que incluye la energía hidroeléctrica, nuclear, de hidrógeno, eólica, geotérmica y bioenergía, entre otras.



**Gráfico 7.** Desigualdad estática del consumo de electricidad per cápita desde una perspectiva de combustible<sup>1</sup>

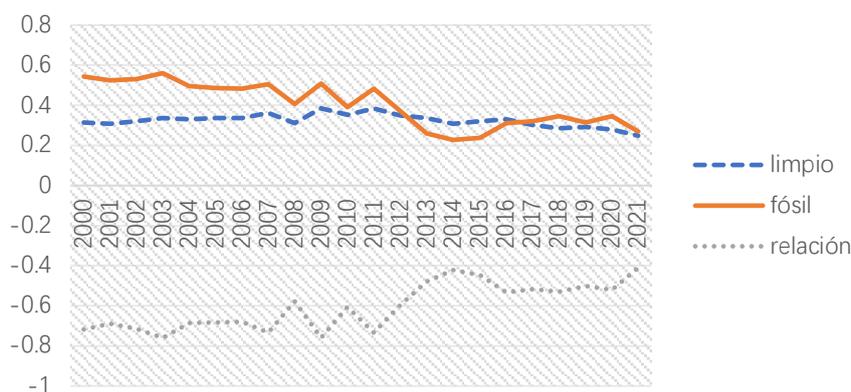
**Fuente:** LowCarbonPower, Banco Mundial<sup>2</sup>. Elaboración propia.

Las energías limpias y los combustibles fósiles juegan un papel significativo en la matriz energética de los países de América Latina. En particular, los países hispanohablantes de la región tienden a generar electricidad mayoritariamente a partir de fuentes fósiles tradicionales, influenciados por factores como la distribución de recursos, el nivel tecnológico y el desarrollo económico de cada nación. En los últimos años, se ha observado una disminución gradual en la proporción de electricidad generada a partir de energías limpias en América Latina. Por ejemplo, en 2021, las energías limpias representaron el 58,45% del consumo de electricidad, en 2010 fue del 57,65%, y en 2000 fue del 62,32%.

Los resultados de la descomposición de las dos grandes categorías de combustibles se muestran en el Gráfico 8. En comparación con las energías limpias (contribución promedio del 259,18%), los combustibles fósiles (contribución promedio del 318,3%) aumentan aún más la desigualdad en el consumo de electricidad per cápita, aunque esta situación fue más volátil entre 2012 y 2014. El coeficiente de residuo (contribución promedio del -477,48%) es el residuo de la descomposición, que refleja la elasticidad interna entre las dos grandes categorías de combustibles y el consumo de electricidad en términos per cápita, y puede considerarse como una corrección.

<sup>1</sup> Debido a la limitación de los datos, la segmentación por fuentes de combustible carece de datos de 11 países, como Paraguay, y solo incluye 26 países.

<sup>2</sup> Véase: Banco Mundial, en: <https://data.worldbank.org/>; LowCarbonPower, en: <https://lowcarbonpower.org/zh/>.



**Gráfico 8.** Variación en la desigualdad de los componentes de descomposición LMDI desde la perspectiva del combustible<sup>1</sup>

**Fuente:** LowCarbonPower, Banco Mundial<sup>2</sup>. Elaboración propia.

La disparidad entre los combustibles fósiles y las energías limpias comenzó a disminuir después de 2016, posiblemente debido a que más países han empezado a reducir el uso de combustibles fósiles y a aumentar la utilización de energías limpias. La expansión de las energías limpias y la dinámica de la electrificación han contribuido a reducir la desigualdad en el consumo de electricidad per cápita derivada de los combustibles fósiles. Sin embargo, los países hispanohablantes de América Latina que dependen en gran medida de los combustibles fósiles aún no han reducido su dependencia de estos recursos, lo que podría estar asociado con un aumento de la desigualdad interna en estos países.

## 5. Conclusiones

Como se pudo apreciar anteriormente, el consumo de electricidad en América Latina ha experimentado un crecimiento fluctuante en general, con una desigualdad per cápita que ha disminuido constantemente hasta el 2021. En cuanto a sus factores constituyentes, se destaca el PIB per cápita y la intensidad de emisiones eléctricas, aunque su efecto dinámico se ha debilitado. La intensidad de emisiones de gases de efecto invernadero es la principal fuerza que reduce la desigualdad, aunque la estructura eléctrica tiene un impacto mínimo en este aspecto. También se destacan diferencias entre los países miembros de la OCDE, así como variaciones temporales en la desigualdad per cápita de acuerdo a los niveles de ingreso de cada nación. Por otro lado, cabe destacar que las energías fósiles suponen una contribución más alta a la desigualdad en comparación con las energías limpias. En términos relativos, la desigualdad en el consumo per cápita de electricidad en América Latina está disminuyendo gradualmente, lo que indica que la población está obteniendo un acceso más equitativo y completo a los recursos eléctricos. No obstante, en términos absolutos, la contribución total sigue siendo relativamente pequeña a nivel mundial. En este sentido, es crucial promover un desarrollo a largo plazo de acuerdo con las necesidades económicas y la transformación de la estructura energética. Teniendo en cuenta estas circunstancias, nuestro estudio propone las siguientes recomendaciones para su consideración.

En primer lugar, el rápido crecimiento económico puede implicar diversas formas de desigualdad, por lo tanto, los países deben invertir a largo plazo en políticas que promuevan el desarrollo económico y fortalezcan la infraestructura socioeconómica para beneficiar a la población en general, particularmente respecto a los recursos eléctricos, con el objetivo promover el consumo y la producción de energía limpia, además de mejorar su contribución al crecimiento económico. En segundo lugar, también es importante fomentar la cooperación y el intercambio entre los países de América Latina. Estos países comparten similitudes en términos de cultura y sociedad, lo que proporciona condiciones favorables para fortalecer la colaboración y el intercambio en acciones concretas para el desarrollo socioeconómico, especialmente en materia de recursos eléctricos, tecnología eléctrica y políticas financieras. Por último, es necesario acelerar la transformación de la estructura energética. Esto implica aumentar gradualmente la proporción de fuentes de energía limpia en el suministro de combustibles para la generación de electricidad y hacer un uso más eficiente de los combustibles fósiles, avanzando gradualmente hacia una estructura energética baja en carbono y ecológicamente sustentable.

<sup>1</sup> La energía fósil, la energía limpia y la razón de elasticidad son los componentes de descomposición de la desigualdad desde la perspectiva del combustible.

<sup>2</sup> Véase: Banco Mundial, en: <https://data.worldbank.org/>; LowCarbonPower, en: <https://lowcarbonpower.org/zh/>.

Este estudio presenta algunas limitaciones y direcciones para futuras investigaciones. En primer lugar, debido a limitaciones en los datos para el periodo 2000-2021, así como su limitada clasificación en fósiles y limpias, en el futuro se podría ampliar el período de estudio y el criterio de clasificación de combustibles. En segundo lugar, este estudio analizó solo desde la perspectiva de la desigualdad los diversos factores que afectan al consumo per cápita de electricidad en América Latina. En el futuro, se podría analizar la relación entre ambos y explorar más variables socioeconómicas y culturales. En tercer lugar, existe un margen para utilizar diversos criterios de clasificación, así como para analizar diferencias entre los grupos de países y su heterogeneidad entre los miembros de la OCDE. Finalmente, este estudio no tuvo en consideración el impacto de las crisis financieras o la pandemia de COVID-19, lo cual podría ser una línea de investigación relevante para los estudios relacionados al consumo de energía.

## Bibliografía

- (Andrea Yossana, Jackeline Nicolle y Nora Marcela, 2022) Andrea Yossana, R.C., Jackeline Nicolle, M.R., y Nora Marcela, V.L. (2022). Relación entre consumo de electricidad y crecimiento económico de Honduras en el periodo 2005-2020. *Revista Economía y Administración*, 13, 119-143.
- (De y Sturm, 2017) De Haan, J., y Sturm, J. E. (2017). Finance and income inequality: A review and new evidence. *European Journal of Political Economy*, 50, 171-195.
- (Duro y Padilla, 2006) Duro, J. A., y Padilla, E. (2006). International inequalities in per capita CO2 emissions: a decomposition methodology by Kaya factors. *Energy Economics*, 28(2), 170-187.
- (Duro, 2013) Duro, J. A. (2013). Weighting vectors and international inequality changes in environmental indicators: An analysis of CO2 per capita emissions and Kaya factors. *Energy Economics*, 39, 122-127.
- (Eras, Fandino, Gutiérrez, Bayona y German, 2022) Eras, J. J. C., Fandino, J. M. M., Gutiérrez, A. S., Bayona, J. G. R., y German, S. J. S. (2022). The inequality of electricity consumption in Colombia. Projections and implications. *Energy*, 249, 123711.
- (González-Eguino, 2015) González-Eguino, M. (2015). Energy poverty: An overview. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 47, 377-385.
- (Humberto, Roberto y Francisco, 2020) Humberto, V.H., Roberto J, S.S., y Francisco, V.M.(2020). On the Interaction among Economic Growth, Energy-Electricity Consumption, CO2 Emissions, and Urbanization in Latin America. *Revista Mexicana de Economía y Finanzas*, 15(4), 745-767.
- (Kaya, 1989) Kaya, Y. (1989). Impact of carbon dioxide emission control on GNP growth: interpretation of proposed scenarios. *Intergovernmental Panel on Climate Change/Response Strategies Working Group*, May.
- (Ouedraogo, 2013) Ouedraogo, N. S. (2013). Energy consumption and human development: Evidence from a panel cointegration and error correction model. *Energy*, 63, 28-41.
- (Sasse y Trutnevyte, 2023) Sasse, J. P., y Trutnevyte, E. (2023). A low-carbon electricity sector in Europe risks sustaining regional inequalities in benefits and vulnerabilities. *Nature communications*, 14(1), 2205.
- (Semieniuk y Weber, 2020) Semieniuk, G., y Weber, I. M. (2020). Inequality in energy consumption: statistical equilibrium or a question of accounting conventions? Energy inequality: statistical equilibrium or accounting convention? *The European Physical Journal Special Topics*, 229, 1705-1714.
- (Shorrocks, 1980) Shorrocks, A. F. (1980). The class of additively decomposable inequality measures. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 613-625.
- (Theil, 1967) Theil, H., (1967). *Economics and Information Theory*. North Holland, Amsterdam.
- (Xu, 2020) Xu, C. (2020). Determinants of carbon inequality in China from static and dynamic perspectives. *Journal of Cleaner Production*, 277, 123286.
- (Zhang, Zhou, Yang y Shao, 2017) Zhang, C., Zhou, K., Yang, S., y Shao, Z. (2017). On electricity consumption and economic growth in China. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 76, 353-368.

Artículo [ES]

## **Comparación del Proceso de Desmovilización de los “Movimientos de los Sin” de América Latina: Tomando el Movimiento Piquetero y el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra como Ejemplos**

*Comparison of the Demobilization Process of the “Movements of the Without” in Latin America: Taking the Piquetero Movement and the Landless Rural Workers Movement as Examples*

**Dong Qingqing**

Doctoranda de la Escuela de Política y Economía Internacionales  
Universidad de la Academia China de las Ciencias Sociales, Beijing, China  
Email: dongqingqing1997@163.com; ORCID: 0009-0008-1657-9375

**[ES] Resumen:** El artículo intenta explorar la razón por la cual la desmovilización del Movimiento Piquetero de Argentina y del Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra de Brasil, como dos “movimientos de los sin” representativos, presentó trayectorias distintas. Utilizando el marco de interpretación dinámica de “transformación-estructura-discurso”, se investiga las diferentes relaciones Estado-sociedad en dichos casos. La conclusión preliminar consiste en que, la desmovilización del Movimiento Piquetero de Argentina fue promovida principalmente por el mecanismo positivo de facilitación y mecanismos pasivos de represión, institucionalización y fraccionalización, mientras que la desmovilización del Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra fue principalmente conducida por mecanismos pasivos de represión, agotamiento y desilusión, sin impacto visible del mecanismo positivo. Dado que los gobiernos de izquierda a menudo necesitan mantener alianzas con los de abajo, su represión de los movimientos sociales es limitada, lo cual hace que si existe un mecanismo de desmovilización positivo a menudo determina en gran medida la trayectoria de desmovilización de los “movimientos de los sin”.

**Palabras claves:** nuevo movimiento social, relaciones Estado-sociedad, desmovilización, América Latina

**[EN] Abstract:** The article attempts to explore the reason why the demobilization of the Piquetero Movement of Argentina and the Landless Rural Workers Movement of Brazil, as two “movements of the without”, presented different trajectories. Using the dynamic interpretation framework of “transformation-structure-discourse”, the article investigates the different State-society relationships in such cases. The preliminary conclusion is that the demobilization process of the Piquetero Movement of Argentina was promoted mainly by the positive mechanism of facilitation and passive mechanisms of repression, institutionalization and fractionalization. The demobilization process of the Landless Rural Workers Movement was mainly driven by passive mechanisms of repression, exhaustion and disillusionment, with no visible impact of the positive mechanism. Since left-wing governments often need to maintain alliances with the lower classes, their repression of social movements is limited, which means that whether a positive demobilization mechanism exists often determines largely the demobilization trajectory of “movements of the without”.

**Keywords:** new social movement, State-society relations, demobilization, Latin America

---

**Cita:** Qingqing, D. (2024). Comparación del Proceso de Desmovilización de los “Movimientos de los Sin” de América Latina: Tomando el Movimiento Piquetero y el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra como Ejemplos. *Ibero-América Studies*, 8(2), 89-100.

**DOI:** <https://doi.org/10.55704/ias.v8i2.08>

**Editores académicos:** Ordoñez Huerta, M. Z.

**Recibido:** julio 2024. **Aceptado:** agosto 2024

**Copyright:** © 2024 by the authors. Enviado para posible publicación de acceso abierto bajo los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Attribution (CC BY). (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

## 1. Introducción

América Latina en su conjunto entró en la “sociedad del movimiento”, entendida como una forma social en la que un grupo de individuos protestan y se movilizan en cualquier momento y en cualquier lugar (Tarrow, 1998). Dentro de la ola de movimientos sociales antineoliberales formada en la década de 1990, existen algunos con su cuerpo principal provenientes de sectores sociales excluidos, explotados y marginados en el sistema capitalista, denominados como “movimientos de los sin” (trabajo, casa, papeles) (Mouchard, 2009). Entre ellos, el Movimiento de Trabajadores Desocupados de Argentina, también denominado como el Movimiento Piquetero, y el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra de Brasil MST, que son “movimientos de los sin” a gran escala en América Latina. Ambos tuvieron un impacto significativo en la política de sus respectivos países, visibilizando problemáticas profundas, así como influenciando la creación de programas de apoyo a los sectores más vulnerables y la implementación de políticas progresistas.

La dirección de desarrollo de los movimientos sociales está estrechamente relacionada con los atributos del Estado y la sociedad y con las interacciones que se desarrollan sobre esta base. Tanto en términos gubernamentales como sociales, el Movimiento Piquetero y el MST presentaron similitudes. Desde el punto de vista del Estado, Brasil y Argentina comparten una ubicación geográfica y un ciclo político similar, así como una tradición cultural de populismo de izquierdas. Desde el punto de vista de los movimientos sociales, ambos “movimientos de los sin” son antineoliberales, persiguen el objetivo de un derecho a la igualdad más sustantivo, y tienen un fuerte sabor político, con estrechos vínculos con gobiernos y partidos políticos de izquierdas. Desde un punto de vista dinámico, ambos movimientos comenzaron en el contexto del desempleo masivo que se produjo durante las reformas económicas neoliberales, surgieron a finales del siglo XX con contextos de movilización similares y entraron casi simultáneamente en la etapa de desmovilización entre el 2003 y 2015. Sin embargo, los dos movimientos formaron trayectorias muy diferentes de desmovilización. El Movimiento Piquetero presentó un panorama de cooperación armoniosa con el gobierno, con sus líderes tomando cargos importantes en el gobierno, mientras que el MST no abandonó desplegar acciones contenciosas en forma de autodefensa, manteniendo un estado de confrontación con las autoridades gubernamentales. Partiendo de dicha desemejanza, el presente trabajo e desarrolla en miras a responder la siguiente: ¿por qué los dos “movimientos de los sin” referidos mostraron diferentes escenarios en el proceso de desmovilización?

## 2. Revisión de Literatura

En términos de etapas de los movimientos sociales, estos se pueden dividir en tres: de emergencia, de movilización candente y de desmovilización (Lofland, 2007). La mayoría de los estudios sobre movimientos sociales se centran en explicar por qué estallan los movimientos sociales, es decir, la etapa de movilización (Walder, 2009), mientras que el enfoque de la desmovilización de los movimientos sociales constituye el eslabón más débil en las investigaciones de movimientos sociales, con teorías fragmentarias y no sistemáticas (Koopmans, 2004).

Charles Tilly (1978, p.54) consideró la desmovilización como el proceso de transformación de grupos activos que participan en la vida pública en individuos con acciones pasivas. Pero para Tilly, la desmovilización sólo es un subproducto insignificante de la acción colectiva relacionado con la institucionalización. Este punto de vista fue cuestionado por Jack A. Goldstone (2003, pp. XXIII-XXIV), al afirmar que no hay razón para creer que entre las protestas sociales y las actividades políticas tradicionales exista una relación alternativa y que los grupos sociales abandonen los primeros cuando puedan utilizar los últimos. Sidney Tarrow señaló que debido a que la fase de movilización de alta intensidad no puede sostenerse, se forma naturalmente un ciclo de protesta que abarca una fase de movilización continua de alta intensidad y una fase de desmovilización de baja intensidad (Lofland, 2007; Tarrow, 1988). Christian Davenport (2015) hizo una gran contribución a la sistematización de la definición de la desmovilización, indicando que al aparecer una o más de las siguientes cuatro señales, se puede juzgar como fenómeno de desmovilización de los movimientos sociales: la organización del movimiento social que desafía a las autoridades experimenta una gran transformación o disolución, los participantes del movimiento abandonan la organización correspondiente, la intervención de los disidentes gubernamentales en los movimientos sociales disminuye o desaparece, y la ideología del retador cambia fundamentalmente.

Respecto a la explicación del giro a la desmovilización, McAdam (1983, p.57) propuso que el apoyo de las élites y la falta de recursos conducirían a la domesticación de los movimientos sociales. Mientras Modonesi (2012) propuso que la toma de poder de los gobiernos progresistas propició una relativa desmovilización. Sobre la base, Christian Davenport (2015) resumió que existen dos tipos de desmovilización, la positiva y la negativa. La positiva se refiere a ganar (aunque

parcialmente), terminando la necesidad de la existencia de la organización de movimiento social, mientras que la negativa se refiere a que la organización es implosionada o derrumbada por razones internas, o es estorbada o explosionada por razones exteriores.

Entrando en el plano de mecanismos, muchos estudios relacionados concluyeron los principales mecanismos que pueden conducir a la desmovilización, sin formar lamentablemente una teoría dominante. Tilly y Tarrow (2010) resumieron cuatro mecanismos al respecto: la competencia, la traición, la desilusión y la institucionalización moderada. En cuanto a los distintos escenarios de la desmovilización, Tilly y Tarrow los atribuyeron a la interacción entre las acciones contenciosas y los diferentes regímenes. Tarrow (2005, pp. 197-207) mencionó cinco mecanismos, que son represión, facilitación, agotamiento, radicalización e institucionalización. Christian Davenport (2015, pp.18-19) resumió sistemáticamente 3 factores externos y 5 factores internos que pueden conducir a la desmovilización, enfatizando que los factores externos e internos no pueden explicar el proceso de desmovilización por sí solos, sino que ocurren en la interacción entre sí. Los tres factores externos son la privación de recursos, la falta de problemas y la represión estatal, mientras los cinco factores internos son el agotamiento, la fraccionalización, la falta de compromiso, la pérdida de personal y la rigidez.

La investigación existente aún deja mucho que explorar. En cuanto a las perspectivas de investigación, la perspectiva tradicional de resumir la explicación del desarrollo de movimientos sociales en un marco general que abarca ciertos factores fijos que sirven como condiciones necesarias y suficientes, hace que la teoría caiga en una rigidez no histórica. Respecto al contenido de investigación, queda por dilucidar la estratificación diferencial de la desmovilización, como la trayectoria diferencial de la desmovilización. En términos de selección de casos, los movimientos sociales en los países latinoamericanos no suelen examinarse con detenimiento.

### 3. Marco Analítico

Respecto al giro a la desmovilización, que es un proceso importante dentro del desarrollo del movimiento, no se puede considerar como un proceso natural o un proceso completamente interno, pues existe la necesidad de complejizar el análisis de la interacción entre el movimiento social y el Estado. El proceso mediante el cual los movimientos sociales emergen y prosperan rompiendo el existente control social del Estado es también el proceso mediante el cual el Estado intenta reconstruir su control sobre la sociedad y mejorar las capacidades estatales. Concretamente, por un lado, el movimiento social toma al Estado como objeto indispensable para materializar sus solicitudes, ejerciendo la presión al último. Dicha acción contenciosa del movimiento influirá en el orden social impuesto por el Estado. Por otro lado, las respuestas del Estado ante las prácticas de los movimientos sociales también influyen en el desarrollo del movimiento (Marqués Bringel, 2006), especialmente en países en desarrollo donde los Estados suelen desempeñar un papel más activo en el proceso de desarrollo económico. El Estado puede responder a las exigencias o demandas de los movimientos sociales con coacción, cooptación, mediación, o con una mezcla de estos tres procesos (Routledge, 1997). Esta relación entre el Estado y movimiento social puede explicar ¿por qué en algunos países se puede mitigar una fuerte insatisfacción y marginar las ideologías anti-sistémicas, mientras que, en otros, incluso una pequeña insatisfacción puede fortalecerse, desarrollándose hacia el extremo?

En este sentido, la interacción entre la estrategia de gobernanza del movimiento social por parte del Estado y la intención de ejercer presión al Estado por parte del movimiento puede influir en el desarrollo del mismo, así como su relación con el Estado, que varía entre la confrontación y la cooperación. En otras palabras, la acción de resistencia y la respuesta del Estado se influyen mutuamente, y las dos se moldean mutuamente en el proceso de ajuste. El marco de “transformación-estructura-discurso” propuesto por Zhao Dingxin (2005) puede servir en analizar las trayectorias diferenciadas de desmovilización de los “movimientos de los sin” latinoamericanos, enfatizando que la transformación, la estructura y el discurso son tres dimensiones fundamentales en que interactúan el Estado y el movimiento social.

La “transformación” se refiere a diversos cambios provocados por razones como la modernización, la migración, los desastres naturales, las epidemias a gran escala y la intervención de pensamientos extranjeros. La “estructura” significa el entorno político rutinario estable e inestable que puede cambiar el grado de participación del movimiento social (Zhao, 2012, p. 196; Gamson y Meyer, 2012), que incluye dos aspectos, la estructura estatal y su forma de comportamiento, así como la estructura social y el comportamiento estructural de los actores sociales. La estructura estatal incluye la naturaleza del Estado (como democrático, autoritario o dictatorial), la base de legalidad del poder estatal (como legal-electoral, legal-ideológico o basado en el desempeño), así como el patrón de comportamiento del Estado único formado bajo el efecto combinado de la cultura política y la estructura social, etc. La estructura social incluye el grado de desarrollo (como el grado de diversificación) y la naturaleza de varias organizaciones de nivel medio que son relativamente

independientes del Estado, así como las diversas relaciones que se establecen entre las personas en la producción económica (como la relación capital-trabajador, etc.). El discurso incluye la ideología del movimiento social, la identidad de los participantes, el lema o estrategia del discurso, la norma emergente en el curso de la acción, así como la cultura que da forma al discurso del movimiento, etc. El discurso es un importante sistema de símbolos para mostrar el orden (Wu, 2010, p. 26), siendo el discurso político el portador de las demandas políticas de los actores políticos. Su construcción es un camino importante para los actores políticos en reconstruir la cognición política de las masas (Chen, 2016). En la sociedad contemporánea, diversos grupos de presión y de interés compiten por el dominio de la interpretación del discurso, con el objetivo de realizar la construcción simbólica de la realidad política (Wen, 2020). Al igual que otros acontecimientos, los conflictos sociales implican una disputa asociada al sentido de las acciones, lo cual puede influir tanto en el curso como en el resultado de sus acciones. De este modo, en la interacción de discursos en torno a conflictos sociales, existen discursos tendientes a reivindicar determinadas acciones colectivas o ciertos aspectos de las mismas, y otros proclives a disminuir su legitimidad para conquistar el dominio del desarrollo del conflicto social (Hall, 2012).

En la interacción entre el Estado y la sociedad en las tres dimensiones básicas de transformación, estructura y discurso, se pueden encontrar mecanismos clave para el entendimiento de la desmovilización de los “movimientos de los sin”. El presente artículo divide los mecanismos relevantes en positivos y negativos. Cabe destacar que ambos están dirigidos a la naturaleza de las organizaciones del movimiento social, no del Estado. Entre ellos, los mecanismos positivos están relacionados con la idea del “éxito” del movimiento. La lógica inherente es que una organización del movimiento social puede terminar cuando sus exigencias obtengan la aceptación de las elites como portavoces de su causa o llegan a convertirse en parte importante de la agenda social, de modo que los miembros creerán que sus reclamaciones han sido acomodadas y no tienen la necesidad de seguir esforzarse por esta causa. Por el contrario, los mecanismos pasivos se refieren a aquellos que causan que la organización del movimiento social se vea obligada a disolverse bajo la influencia de razones internas o externas, aunque los miembros no tengan las ganas de terminar sus reclamaciones (Davenport, 2015, p. 22).

#### 4. Desmovilización del Movimiento Piquetero y el MST

En la presente parte, nos enfocamos principalmente en la comparación del proceso de desmovilización del Movimiento Piquetero de Argentina y el MST de Brasil, dos representativos “movimientos de los sin” latinoamericanos, con base en la dimensión de transformación política, interacción discursiva, así como estructura social.

##### 4.1 Dimensión de transformación política: la marea rosa

Desde un punto de vista histórico y político, el giro a la desmovilización de los dos movimientos que discutimos correspondió respectivamente a la presencia de Néstor Kirchner y Cristina Kirchner en la presidencia de Argentina, y a la presidencia de Lula da Silva y Dilma Rousseff de Brasil. Es decir, ocurrieron aproximadamente en el período de la marea rosa, que constituye una transformación política vinculada con la desmovilización de dichos movimientos sociales.

En mayo de 2003, Néstor Kirchner tomó el poder como presidente de Argentina, e implementó una serie de medidas económicas, políticas y sociales diferentes de los gobiernos anteriores para sacar a la Argentina del atolladero de la crisis. En el ámbito económico, el gobierno empezó a jugar un papel protagónico en la inversión pública y aumentó su inversión en la construcción de infraestructura. Impulsada por el apoyo gubernamental, la industria de la construcción recuperó su vitalidad. Las tasas de crecimiento en 2003 y 2004 fueron del 34,5% y 29,4%. Más importante aún, la implementación del plan de obras públicas creó una gran cantidad de oportunidades de empleo, lo cual se relacionó directamente con las demandas del Movimiento Piquetero sobre el empleo, satisfaciendo en cierta medida sus solicitudes. A finales de 2005, el número de empleados en la industria de la construcción llegó a 320.000, un aumento de 200.000 con respecto al tercer trimestre de 2002, lo que la convirtió en una de las industrias que generó más oportunidades de empleo. A pesar de que las reformas laborales y sociales hicieron que las relaciones entre el gobierno y la comunidad empresarial se volvieran extremadamente tensas, el gobierno de Kirchner ganó el apoyo de los sindicatos, convirtiéndolos en aliados del gobierno (Tan y Zhang, 2011).

Durante la administración Kirchner, la mejora de los problemas económicos y la implementación de una serie de políticas sociales que beneficiaban a las clases bajas, devino en la mejora de la situación social en Argentina. (Quiroga, Brizzio y Forlani, 2018). En 2002, la tasa de desempleo anunciada oficialmente por Argentina fue de 19,7%, y bajó a 11,6% en 2005, el punto más bajo desde 1995, y a 7,9% en 2010. La mejora de la situación del empleo frenó la tendencia a la pobreza. Las proporciones de población indigente y población extremadamente indigente se redujeron desde 45,4% y 20,9% respectivamente en 2002 hasta 20,9% y 11,1% en 2004 (CEPAL, 2005). Con el alivio de la pobreza, el desempleo y

otros problemas sociales, se amortiguaron consecutivamente las contradicciones sociales, se mejoró el prestigio del gobierno y se ganó el apoyo y la confianza de una gran cantidad de los ciudadanos argentinos. Como resultado, se eliminó fundamentalmente la racionalidad de la existencia del Movimiento Piquetero (Zhou y He, 2006), dado que la mayoría de sus participantes luchaban justo contra el problema de la pobreza y el desempleo, lo cual promovió la desmovilización del Movimiento Piquetero en cierta medida.

Respecto al caso de Brasil, Lula fue electo como presidente en 2003, convirtiéndose en el primer presidente proveniente de un partido de izquierda en ganar la presidencia a través de elecciones en la historia de Brasil. Desde su llegada al poder a principios de 2003, formuló e implementó una serie de planes para resolver los agudos problemas sociales y superar las contradicciones sociales en Brasil. Respecto al ajuste de relaciones de tierra, el problema directamente vinculado con la gobernanza del MST, Lula promulgó una serie de medidas de reforma, dictando leyes de reforma agraria y firmando el “Plan Nacional de Reforma Agraria” (PNRA) con el MST en 2003, prometiendo redistribuir tierras con menor productividad y en desuso a través de compras y expropiación, para lograr el objetivo de reasentar a 430.000 trabajadores rurales sin tierra en un plazo de 3 años (Fang, 2016). Al mismo tiempo, el gobierno de Lula también promulgó el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) para promover la economía rural. En dicho Programa, se veló por proteger los intereses de los pequeños productores rurales y mantener su entusiasmo en la producción a través de la compra gubernamental de productos agrícolas. Además, se estableció un sistema de compra de granos mediante la provisión de fondos, y la promoción de cooperativas y asociaciones agrícolas. El plan compró directa y únicamente productos agrícolas producidos por pequeños agricultores, trabajadores rurales sin tierra y pueblos indígenas a un precio justo, cubriendo el 45% de las áreas rurales hasta el año 2011. El número de hogares que participaban en el plan referido en todo el país se incrementó desde 48.000 hogares en 2003 hasta 106.000 hogares en 2011 (Su, 2014).

Estas medidas mejoraron al principio la condición de vida de los trabajadores rurales sin tierra, y aumentaron su dinámica de producción, pero muchos de los planes referidos no se cristalizaron. Por falta de fondos, la implementación de la reforma agraria fue extremadamente lenta y el gobierno ni siquiera pudo implementar su propio plan (Zhang, 2013). En marzo de 2005, el presupuesto del Ministerio de Fomento Agropecuario para la reforma agraria se redujo de 3.700 millones de reales a 1.700 millones de reales. Aunque se agregaron 400 millones de reales posteriormente a la fuerte solicitud del MST, entre los 115.000 trabajadores rurales sin tierra que originalmente se planeaba reasentar en 2005, solo pudieron restablecer a 40.000 en el final. Lula prometió asentar a 60.000 familias en el primer año de su mandato, pero en realidad solo se beneficiaron menos de 30.000 personas (Marqués Bringel, 2006). Y debido a la falta de las instalaciones de producción y de vida necesarias, así como las condiciones de servicio en las áreas de reasentamiento, un gran número de trabajadores rurales sin tierra reasentados se vieron obligados a abandonar sus campos y volvieron a convertirse en trabajadores rurales sin tierra. Pero la reforma de la regularización de tierras precarias aumentó tiempo de permanencia en campamentos y de esta manera generó cansancio entre los activistas (Lirio, 2009), lo cual favoreció por el momento la desmovilización del MST.

#### *4.2 Dimensión de discurso: competencia discursiva entre Estado y movimiento social*

En la presente parte, examinaremos concretamente qué discursos utilizan los dos “movimientos de los sin” latinoamericanos y los Estados respectivos, mediante cuáles estrategias, así como cómo interactúan entre ellos para obtener el dominio del discurso.

La ideología de los piqueteros era muy fragmentaria con identidades diferentes. Por ejemplo, había militantes del Partido Obrero decepcionados del justicialismo, “peronistas” simpatizantes del Duhaldismo o del Kirtchnerismo, así como grupos minoritarios unidos por reivindicaciones diferentes, etc. Su ideología variaba entre el sindicalismo, trotskismo, nacionalismo-populismo, marxismo-leninismo, guevarismo y maoísmo. Por lo cual, no se puede tomar como sentada la preexistencia de la identidad de los piqueteros con el gobierno de Kirchner.

El gobierno de Kirchner utilizó principalmente el discurso redentor en la gobernanza social, para alojarse en el mismo campo que los movimientos sociales críticos de las políticas neoliberales, incluido el Movimiento Piquetero (Retamozo y Di Bastiano, 2017). Dentro del discurso, Kirchner mostró su dedicación a cambiar el panorama actual de la sociedad en términos de problemas de injusticia y pobreza (Muñoz y Retamozo, 2008). Para fortalecer el papel redentor del gobierno, en el discurso de Kirchner se puso de relieve la identidad de los terceros como enemigo, formando un contrapeso al discurso hegemónico global imperante (Bukstein, 2008). Normalmente los que se vinculaban con el neoliberalismo, como “la década de los noventa”, “los privatizadores”, “el individualismo” y “los corruptos” se consideraban como el enemigo, que también era el objetivo principal de lucha del Movimiento Piquetero. De este modo, el gobierno se consideró como el aliado del Movimiento Piquetero que luchaba también contra el neoliberalismo, y esta actitud crítica del gobierno de

Kirchner hacia el neoliberalismo ganó la identificación en gran medida de los desempleados argentinos que sufrieron por la reforma neoliberal y formó una matriz nacionalista. Sobre esta base, el gobierno de Kirchner reconoció la racionalidad de la existencia del Movimiento Piquetero, una organización opuesta al neoliberalismo. En términos del objeto de salvación, se destacaba especialmente a los desocupados como los más dañados en el neoliberalismo, “el desempleo es la herida más dolorosa que pueda sufrir una Nación. De allí que nuestra prioridad está puesta en generar políticas activas de empleo para quienes sufren en carne propia ese flagelo” (Muñoz y Retamozo, 2008).

*No es necesario hacer un detallado repaso de nuestros males para saber que nuestro pasado está pleno de fracasos, dolor, enfrentamientos, energías mal gastadas en luchas estériles, al punto de enfrentar seriamente a los dirigentes con sus representados, al punto de enfrentar seriamente a los argentinos entre sí. En esas condiciones, debe quedarnos absolutamente claro que en la República Argentina, para poder tener futuro y no repetir nuestro pasado, necesitamos enfrentar con plenitud el desafío de cambio. (Discurso de Néstor Kirchner al tomar posesión del cargo de presidente del país, pronunciado ante la Asamblea Legislativa, el 25 de mayo de 2003).*

Al mismo tiempo, el discurso de Kirchner también implicó que el pueblo no tenía prerrogativas especiales, y sólo el gobierno que representaba al pueblo podía tener una capacidad de estructurar la acción política por encima de la actividad de los movimientos sociales. Su discurso elevaba al gobierno dentro de la arena de competencia entre el Estado y la sociedad en un nivel de dominio, que reducía al mismo tiempo la visibilidad y la capacidad de los actores sociales. Mediante el discurso, se intentó deslegitimar la acción del Movimiento Piquetero en la resolución del problema social, representando el interés de grandes masas, dado que esto socavaba en cierta medida el “monopolio” estatal en dicho tema. (Muñoz y Retamozo, 2008). De ahí se puede visibilizar que entre el gobierno de Kirchner y el Movimiento Piquetero, la relación no era total de amistad o fraternidad, sino también de competencia.

En general, el discurso del gobierno de Kirchner recibió la identificación de varios grupos del Movimiento Piquetero. Líderes piqueteros como Luis D’Elía y Emilio Pérsico mostraron el apoyo más explícito con el gobierno de Kirchner, con el discurso de “mientras el presidente siga así, somos kirchneristas” (Vales, 2003). Sin embargo, a partir del discurso del Movimiento Piquetero, se nota una actitud instrumentalista hacia el gobierno, quien tenía la intención de aprovechar el discurso de apoyo y cooperación con el gobierno para obtener resultados favorecidos. Para los actores del movimiento piquetero el gobierno de Kirchner era más como una oportunidad histórica que podía ayudarles a resolver los problemas sociales, “Y para nosotros en particular, en Argentina, no se trata simplemente de ‘un buen momento político’, sino de una nueva oportunidad histórica que tiene el campo popular” (Gualdi y Roldán, 2011). O sea, al mismo tiempo de tener la esperanza en el gobierno de Kirchner, cooperando con el último. El Movimiento Piquetero ejercía presión constante al gobierno en el discurso para impulsar la materialización de sus objetivos de lucha.

Respecto a la ideología del MST, desde su origen, tenía diversas influencias ideológicas como el cristianismo tercermundista y el marxismo. Y su objetivo de lucha consistía principalmente en debatir con el sistema de latifundio y las empresas transnacionales. Guiado por esta idea, el MST mantenía al principio un acercamiento al gobierno de Lula, considerándolo como un gobierno que tenía la legitimidad moral necesaria para efectuar la reforma agraria. Por lo cual, a principios de la administración de Lula, el presidente se consideraba más como amigo de los trabajadores rurales sin tierra, en vez del “otro”:

*Consideramos al compañero Lula un amigo de nuestro movimiento, pero no hay avances sin luchas [...] Hasta ahora la política económica es igual a la del gobierno neoliberal de FHC [...] Lula y Cardoso no son iguales. El gobierno actual ha tendido puentes de diálogo hacia el MST, oye nuestros reclamos, nunca ha ordenado reprimirnos. Cardoso era enemigo del movimiento, ordenó que se nos reprima y se nos persiga (Rocca Rivarola, 2009).*

La idea de compromiso del cambio social de Lula también se refleja en sus elecciones de los “otros”. En su discurso, mencionó amplios y heterogéneos valores y principios relacionados con el neoliberalismo de forma negativa, tales como la pobreza y el hambre que obstaculizaban el desarrollo, pero no explicitó su ataque y rechazo al modelo neoliberal, optando por no tocar la esencia de la estructura (Lucca, 2020). De esta manera, el MST se dio cuenta de la imposibilidad de realizar su objetivo totalmente dependiendo de Lula. En esta ocasión, el MST optó más por aprovechar un discurso de moral para legitimar su existencia y su búsqueda, con la no aceptación de más del discurso de Lula, mostrando la intención de reformar la situación actual con su propio esfuerzo. Tal como lo externó João Pedro Stédile en entrevista:

*Los cambios en cualquier sociedad y aquí en Brasil más aún, no dependen del gobierno, sino de que la sociedad se organice y se movilice. Es el pueblo el que hace el cambio. La izquierda brasilera cometió un equívoco a lo largo de los últimos años, al quedarse proyectando para la militancia que bastaba con elegir el gobierno y que así haríamos los cambios. Muy bien, Lula está allí, y no cambió casi nada. Entonces, es preciso que las personas se den cuenta de que no sirve esperar al gobierno. El gobierno es una parte de la sociedad, y es importante que sea progresista [...] Pero la esencia de los cambios en la sociedad no viene del gobierno, sino de las energías que la clase trabajadora consigue movilizar, organizándose por sus derechos. (Rocca Rivarola, 2009).*

#### 4.3 Dimensión de estructura: ajuste mutuo entre Estado y movimiento social

Dado que el presente trabajo aborda más el proceso dinámico de desmovilización, analizamos principalmente la estructura inestable, enfocándonos en las estrategias que se llevan a cabo por parte del Estado y la organización de movimientos sociales en su interacción con la estructura estable como complemento.

En Argentina, Kirchner adoptó principalmente la estrategia de transversalidad en la gobernanza del Movimiento mediante la forma de cooptación. La transversalidad como estrategia del gobierno implica una idea de reorganizar políticamente la sociedad argentina, enfatizando la inclusión de movimientos sociales dentro del sistema de representación (Retamozo y Trujillo, 2019), así como fragmentar el movimiento social, con vistas a incorporar dentro de la institución a la izquierda peronista y no peronista marginales (Torre, 2004, p. 2), en vez de referirse sólo y exclusivamente a la postura permisiva hacia el movimiento social.

Respecto al Movimiento Piquetero, la organización no abandonó la idea de ejercer presión al Estado, pero en ese período surgió un nuevo debate interno respecto a su postura, que varía entre “movimientista”, “tendencia” y “alternativa independiente” (Pérez y Natalucci, 2010). La primera apelaba a aceptar el liderazgo de Néstor Kirchner, considerándolo y a su gobierno como algo fuera del antagonismo. La rama MTD Evita sostenía esta postura, convirtiéndose en parte de la alianza política Frente de Todos. La segunda también acordaba el liderazgo de Kirchner, pero enfatizaba al mismo tiempo la necesidad de construir una herramienta política propia que pudiera participar en elecciones. Esta opción era promovida principalmente por Barrios de Pie. Respecto a la “alternativa independiente” que impulsaba la Central de Trabajadores de la Argentina, su núcleo era resistir la subordinación a un partido o a una coalición política. En este sentido, podía apoyar al gobierno de Kirchner, pero no integraría el kirchnerismo (Natalucci, 2011). Al mismo tiempo, durante el mandato de los Kirchner, utilizaron el derecho de subvención como medio para aprovechar las contradicciones internas preexistentes de los piqueteros a dividir la organización de movimiento social (Zhou y He, 2005). Las organizaciones que se inclinaban a institucionalizar podrían recibir tratamiento preferencial, mejor beneficiadas por los nuevos programas sociales en torno a la construcción de viviendas y el financiamiento de emprendimientos productivos, mientras que las ramas piqueteras opositoras ante esta fragmentación, sufrieron un decrecimiento de las acciones en las calles, y se vieron obligadas a revisar sus estrategias de participación política. Como resultado de la falta de solidaridad y fragmentación exterior, se redujo en gran medida su capacidad de movilización.

Una evidencia más obvia de la cooptación del movimiento piquetero consiste en el desempeño de varios dirigentes del movimiento como funcionarios del Estado nacional y de los gobiernos provinciales y municipales a partir de 2005 (Retamozo y Trujillo, 2018). Dicho proceso fue efectuado principalmente mediante dos mecanismos, que consistían respectivamente en el mecanismo de entrar en el gobierno por acuerdos con organizaciones que definieron su alianza con el gobierno nacional en sus instancias orgánicas de toma de resoluciones y por el acercamiento de líderes de organizaciones con la matriz nacional popular sin la mediación de la organización (Retamozo y Di Bastiano, 2017). El personaje más importante de la incorporación de piqueteros al Estado fue el nombramiento del importante líder Luis D'Elía, quien encabezó campañas de usurpación de tierras privadas y públicas para el establecimiento de asentamientos en el conurbano bonaerense como nueva Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social (Escudé, 2009). De este modo, se empezó a establecer un vínculo directo de intercambio y formar el entendimiento mutuo de los intereses compartidos entre el gobierno y el Movimiento Piquetero. El Movimiento Piquetero no se posicionó más en el lugar opositor del gobierno, sino en el lugar constructor de un nuevo proyecto nacional junto con el Estado, lo cual arrojó buenos resultados de disminuir el número de movilizaciones independientes del Movimiento Piqueteo (Bukstein, 2008).

Aparte de esto, aunque el gobierno de Kirchner adoptó una estrategia relativamente tolerante y cooperativa hacia el Movimiento Piquetero, no hay evidencia de que el gobierno abandonó completamente la represión como arma. Por un lado, el gobierno recurrió a la estigmatización del movimiento en los medios de comunicación para contraponer la movilización callejera a la política institucional, y establecer así la imagen de una democracia supuestamente acosada por

los desocupados. Por otro lado, la tendencia a la criminalización del Movimiento Piquetero también se fortaleció, abriendo causas penales contra militantes sociales. En esta etapa, varios activistas fueron encarcelados y dictados de prisión preventiva por la protesta contra el FMI o por ocupar la multinacional petrolera (Pérez Martínez, 2015).

En Brasil, al llegar al poder, la gobernanza social de Lula se caracterizó por las prácticas de cooptación y de mediación favorecidas por el contexto post-electoral, dando oportunidad de institucionalización del MST. Se celebró un número moderado de reuniones y audiencias entre el gobierno nacional y la dirigencia del MST en torno a la cuestión de la reforma agraria (Rocca Rivarola, 2009). En 2003, miembros del MST participaron, junto con un grupo de especialistas coordinados por Plinio de Arruda Sampaio, en la elaboración del segundo Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA II). Sin embargo, pronto cambió el escenario de interacción entre ambas partes, que no se desarrolló hacia la institucionalización (Marqués Bringel, 2006). En 2005, el MST lanzó manifestaciones ofensivas. La “Marcha Nacional por Empleo, Justicia y Reforma Agraria” se efectuó para pedir a Lula que llevara a cabo una reforma agraria y cambiara la política económica neoliberal, lo cual marcó la tensión entre el MST y el gobierno de Lula. Esta relación de confrontación se deterioró en el período posterior de la administración de Rouseff.

Esta transformación tenía fuerte nexo con la política conservadora de alianzas de Lula. En el período posterior de la presidencia de Lula, para conservar la “hegemonía”, se inclinó hacia el centro. El gobierno de Lula formó alianzas con sectores conservadores de la derecha para lograr cierta gobernabilidad en el Congreso, apostándose contundentemente por el agronegocio caracterizado del uso de grandes extensiones de terreno como uno de sus pilares de sustentación. Por lo cual, Lula nombró a Roberto Rodríguez, presidente de la Asociación Brasileña de Agronegocios como ministro de Agricultura, y a Luis Fernando Furla, presidente de la Sadia, una de las mayores empresas brasileñas del sector agroindustrial, como ministro de Desarrollo, Industria y Comercio (Porto Gonçalves, 2005, p. 29). Aparte de esto, el gobierno de Lula procuró mantenerse al margen de las acciones directas relacionadas con la reforma agraria, como la toma de tierra. O sea, Lula no avanzó en reformas estatales profundas que trastocaran ese desequilibrio de fuerzas, donde el neoliberalismo se desarrollaba, haciendo perder la soberanía del Estado frente a la transnacionalización de los capitales (Esteso Gil, Mosca y Aníbal Serra, 2009).

Sus raíces tienen que ver con la estructura social de Brasil, donde predominaba el clientelismo. Con la implementación de políticas neoliberales, una gran cantidad del capital extranjero ingresó a Brasil, incluidos grupos corporativos como Monsanto, Bayer y Dupont, los cuales tenían una fuerte influencia en los productos agrícolas y su mercado. Junto con las élites locales controlaban la industria agrícola del país. Los grandes terratenientes, élites agrícolas y grupos transnacionales optaron por dar beneficio (mayoritariamente el voto en las elecciones) al Estado en cambio de su apoyo. De este modo, los oligarcas agrarios obtuvieron una gran cantidad de recursos nacionales, así como la protección institucional. Incluso el gobierno central acordó desfalcar importantes tierras en la Amazonía. Además, los representantes de la élite rural en el Congreso controlaban la agenda política de la tierra y los asuntos rurales, mientras que los departamentos ejecutivo y legislativo tenían poco espacio en la toma de decisiones al respecto. Por lo tanto, bajo la infiltración de esta poderosa fuerza social, la toma de decisiones del gobierno central se vio inevitablemente afectada y no podía mantener la autonomía nacional.

En la lectura del MST, se había incluido a las empresas transnacionales de agronegocio en la propia base aliada de apoyo del gobierno, lo cual guio su relación con el gobierno de Lula hacia una más problemática (Rocca Rivarola, 2009). Surgió una brecha entre el Movimiento y el Estado, con la reducción del grado de confianza sin creer más en la efectividad de las intervenciones del Estado. Estos problemas debilitaron la capacidad estatal en la resolución de problemas sociales, lo cual al mismo tiempo dañó la imagen del país, presentando una figura inválida. A impulsos de la desesperación, el MST desarrolló la función autónoma, reemplazando parcialmente el desempeño del Estado, y era reacio a buscar negociación y cooperación de las instituciones, mostrando una tendencia a la separación del Estado. Este distanciamiento entre el MST y el Estado acabó por consolidar una mayor autonomía del movimiento y ayudó a estrechar sus lazos con otros movimientos sociales (Marqués Bringel, 2006). Concretamente, en los asentamientos produjeron alimentos por ellos mismos, lo cual atentaba directamente contra la propiedad privada capitalista. Además, crearon escuelas con métodos y contenidos propios del movimiento. De este modo, se construyó una práctica social alternativa, exigiendo la autonomía absoluta respecto del gobierno y de partidos políticos (Esteso Gil, Mosca y Aníbal Serra, 2009).

Por otro lado, el gobierno de Lula también recurrió a la estrategia de represión. En contraste con la situación en la década de 1990, cuando las masacres de los activistas rurales provocaron una simpatía pública generalizada por el movimiento (Ondetti, 2006), lo cual podía dar presión al gobierno para realizar la redistribución de la tierra, no hubo evento que galvanizara el apoyo público para la redistribución de tierras a gran escala durante la administración de Lula o Rouseff. En cambio, la ocupación del MST en 2009 de una gran propiedad de naranja de Cutrale Corporation,

especialmente un video de activistas corriendo sobre árboles, representó al Movimiento como actores criminales empeñados en destruir propiedades. Este método de estigmatización criminalizó al MST entre el pueblo e hizo que perdiera el apoyo y la legitimidad. En 2009, una encuesta realizada por la Confederación Nacional de Agricultura y el Instituto Brasileño de Opinión Pública y Estadística encontró que más del 92% del público consideraba ilegales las ocupaciones, el 75% pensaba que el MST debería encontrar otros medios para adquirir propiedades, y el 57% las consideraba ilegales, el MST se había desviado de su propósito original (Froufe, 2009). Sin la simpatía del público y con condiciones estatales y económicas desfavorables, la capacidad del Movimiento para expandirse por todo Brasil a través de la ocupación de tierras disminuyó (Pahnke, 2020). En abril de 2014, Global Witness (2014) informó que Brasil era “el lugar más peligroso para buscar el derecho a la tierra y los derechos ambientales en Sudamérica”. Entre 2002 y 2013, se asesinaron al menos 44 personas por derechos ambientales y derechos a uso de la tierra.

#### 4.4 Discusión exploratoria de mecanismos de desmovilización

Con base en el análisis anterior, se puede encontrar que, si bien los procesos de desmovilización del Movimiento Piquetero en Argentina y el MST en Brasil fueron superficialmente similares y ambos ocurrieron con la subida de poder de los gobiernos de izquierda como incentivo principal común, en realidad la relación interactiva entre el gobierno y los movimientos sociales fue completamente diferente, lo cual crea distintos mecanismos de desmovilización. La desmovilización del Movimiento Piquetero es una muestra típica de naturaleza compleja. A partir de la interacción entre el Estado y el movimiento social, identificamos cuatro mecanismos de desmovilización, que consisten respectivamente en la fraccionalización, la institucionalización, la facilitación, así como la represión. En contraste con el Movimiento Piquetero de Argentina, el MST de Brasil puede reconocerse en gran medida como un movimiento con desmovilización pasiva, con mecanismos clave de represión, desilusión y agotamiento (Tabla 1). Esto también nos recuerda que no podemos dar por sentado que los gobiernos progresistas de izquierdas promuevan necesariamente un giro positivo de desmovilización de los movimientos sociales, y que sus procesos de desmovilización tienden a ser una mezcla de mecanismos positivos y negativos, e incluso en parte dirigidos por mecanismos totalmente negativos.

	<b>Piquetero</b>	<b>MST</b>
<b>Período</b>	Marea rosa a principios del siglo XXI	Marea rosa a principios del siglo XXI
<b>Incentivo</b>	Subida al poder de Néstor Kirchner	Subida al poder de Lula da Silva
<b>Naturaleza</b>	Desmovilización mixta	Desmovilización pasiva
<b>Mecanismos Positivo</b>	Facilitación	-
	Fraccionalización	Agotamiento
<b>Mecanismos Negativo</b>	Institucionalización	Desilusión
	Represión	Represión

**Tabla 1.** Mecanismos de desmovilización del Movimiento Piquetero y el MST

**Fuente:** elaboración propia

En el caso del Movimiento Piquetero, los mecanismos de fraccionalización y de institucionalización se basan en la divergencia preexistente y la estrategia de cooptación del Estado. Durante el período de Kirchner y Cristina, se practicaron diferentes políticas de gobernanza por parte del Estado según su afiliación o no del Estado. De este modo, se profundizaron las divergencias en el posicionamiento político de los movimientos, dividiéndose en dos ramas generalmente. Una rama afín al gobierno con sus miembros ocupando cargos de funcionarios en ministerios y otras dependencias estatales incluían los grupos como la FTV y la Evita, que optaron por apoyar al Estado, y realizar la institucionalización de sí mismos, contribuyendo así a una mayor participación de los sectores de la sociedad civil en las estructuras de toma de decisiones (Bukstein, 2008). Otra rama minoritaria que sostenía la actitud de incertidumbre y confrontación con el gobierno mantenía la acción contenciosa en las calles, pero perdió notoriamente su antigua capacidad de movilización (D’Atri y Escati, 2013), sin poder tener suficientes recursos de movilización. Esta pérdida de centralidad y fragmentación interna que experimentó el Movimiento Piquetero a partir del 2003 a impulsos de mecanismos de institucionalización y de fraccionalización hizo perder el rasgo identitario que reunía a los miembros piqueteros, causando la crisis legítima en el nivel de identidad (Quiroga, Brizzio y Forlani, 2018). Además, respecto al mecanismo de represión, el gobierno de Kirchner también recurrió a la estigmatización y la violencia para reprimir la acción contenciosa de los activistas, así como mantener el orden de la sociedad. Aparte de esto, el mecanismo positivo

que condujo a la desmovilización del Movimiento Piquetero consistió en la facilitación. La paulatina recuperación de niveles del empleo formal y la dinámica del empleo informal cambiaron las condiciones de gran parte de los trabajadores desocupados, transformados, en su mayoría, en empleados formales o informales (Retamozo y Di Bastiano, 2017). En esta condición, perdieron la razón más fundamental de movilización y giraron naturalmente hacia la desmovilización.

Cabe mencionar que la baja del nivel de movilización del Movimiento Piquetero no equivale totalmente a la extinción del Movimiento. La participación institucional de los dirigentes de los movimientos les permite participar activamente en la agenda social de los gobiernos nacional, provincial y municipal, negociando y definiendo las políticas relevantes, lo cual hace que su capacidad de instalar la pobreza y el desempleo como problema social tenga efectos más allá del ciclo de protesta (Freytes Frey y Cross, 2007).

En el caso del MST, durante el período de Lula y Rousseff, se continuó la estrategia de la represión y la estigmatización de dicho movimiento social, lo cual hizo perder al movimiento recursos necesarios y la legitimidad para movilizarse. En esta situación, se obligó a reducir la intensidad de su movilización. Segundo, frente a la reforma agraria lenta y la postura cercana de Lula y Rousseff con las transnacionales agrícolas, los trabajadores rurales sin tierra se dieron cuenta de la imposibilidad de materializar sus objetivos de lucha ejerciendo presión al poder. Esta desesperación desmovilizó su voluntad de seguir luchando. Tercero, el agotamiento también constituye un mecanismo pasivo importante en el caso del MST, y aquí nos referimos más al cansancio de los activistas. La estrategia de la reforma agraria del gobierno de Lula sobre la regularización de tierras precarias generó un aumento considerable del tiempo de permanencia de los activistas en el campamento realizando la construcción o la producción, lo cual hizo que muchos participantes del MST mostraran una dinámica más pasiva. El cansancio derivado de ello incrementó las deserciones y fomentó la desmovilización del MST (Lirio, 2009).

Al comparar las similitudes y diferencias entre los dos, podemos encontrar que cuando el gobierno de izquierda está en el poder, aunque puede reprimir los movimientos sociales para promover su desmovilización y mantener la estabilidad social, necesita al mismo tiempo los “movimientos de los sin”, cuyos miembros son mayoritariamente la gente de abajo, como su fuerza de apoyo en las elecciones dada la concordancia ideológica. De esta manera, su represión normalmente se limita por considerar el posible impacto de la destrucción de la alianza entre ambos. En este caso, lo que es más crítico para determinar la trayectoria de desmovilización de los movimientos sociales consiste en si existe un mecanismo de desmovilización positivo. Esto pone de manifiesto que, para realizar la gobernanza ideal de un movimiento social, no se puede apoyar simplemente en los mecanismos pasivos como la desilusión o la represión, dado que sólo puede resolver el problema de forma momentánea. La característica de corta duración de la acción colectiva suele hacer que tanto los activistas del movimiento como el Estado tengan la expectativa de que todo pasará. Los manifestantes esperan una pelea rápida y una resolución rápida, mientras tanto, las autoridades gubernamentales también se inclinan a tomar medidas de retraso o represión en la interacción con el movimiento. Pero desde la perspectiva del ciclo de protesta, cuando se acumulan recursos y se reconstruye la identidad después de cierto período de tiempo, el movimiento puede movilizarse otra vez manteniendo la confrontación con el Estado. En este sentido, los mecanismos positivos como la facilitación ocupan un rol más importante en la gobernanza social, que no sólo pueden realizar el objetivo de desmovilizar el movimiento social, sino que también pueden mejorar la imagen del gobierno respecto a su capacidad estatal, realizando una interacción positiva con movimientos sociales.

## 5. Conclusión

Respecto al misterio de desmovilización del Movimiento Piquetero de Argentina y el de los Trabajadores Rurales sin Tierra de Brasil, aunque ambos movimientos giraron hacia la desmovilización aproximadamente en administraciones gubernamentales progresistas, presentaron diferentes escenarios de desmovilización. La razón fundamental consiste en que la distinta interacción entre el Estado y el movimiento social en diferentes países configuró diferentes trayectorias de desarrollo del movimiento social.

La desmovilización del Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra puede considerarse como de naturaleza pasiva, con los mecanismos principales de represión y agotamiento para privar de recursos disponibles para la movilización, de desilusión para quitar la dinámica de movilización de los participantes. Pero los miembros del movimiento todavía tenían sus demandas sin satisfacerse. En su etapa de desmovilización, todavía mantenían confrontación con el Estado y las razones de movilizarse otra vez. Mientras tanto, la desmovilización del Movimiento Piquetero de Argentina puede considerarse como de naturaleza mixta, con los mecanismos pasivos de fraccionización, institucionalización y represión, así como el mecanismo positivo de facilitación. Dichos mecanismos con base en la

satisfacción de las solicitudes de los participantes de la acción, absorbieron una gran parte dentro de la institución, e hicieron disminuir la capacidad de movilización al mismo tiempo.

La sociedad y el Estado no son una cuestión de dicotomía que están siempre en condiciones de lucha. Con la interacción entre las dos partes, también se puede lograr el efecto de ajuste organizacional y ganancia bidireccional. La trayectoria del Movimiento Piquetero hacia la institución nos dio una buena muestra, que no puede reducirse sólo en el clientelismo, sino el proceso de competencia y establecimiento de confianza. En cambio, aunque en Brasil también se desmovilizó el MST durante la administración de Lula y Rousseff, el problema de tierra no se resolvió en su esencia por la captura de poderosos grupos de interés. La falta de mecanismo positivo causó que no se cortara la racionalidad de movilización otra vez del MST. Por lo cual, a pesar de que existen varios mecanismos que puedan conducir al movimiento hacia la desmovilización, lo fundamental desde la perspectiva de la gobernanza social consiste en hacer perder las razones de su movilización, lo cual requiere una interacción positiva entre el Estado y la sociedad, con el gobierno que mantiene un nivel adecuado de autonomía frente a la presión de grupos de interés. En la arena de lucha por el control social, la acción contenciosa colectiva es un fenómeno normal e inevitable en que los ciudadanos expresan su voluntad y demandas, así como salvaguardan sus legítimos derechos e intereses en la construcción de un Estado moderno. Un Estado moderno poderoso no solo puede resolver eficazmente los problemas sociales que hay detrás y aliviar la presión causada por los movimientos sociales y la resistencia política, sino también promover la construcción continua del propio Estado y dotar al Estado de una sólida legitimidad política. Al contrario, en caso de ignorar o retrasar los problemas sociales, eventualmente se convertirán en problemas de desarrollo nacional, poniendo así en peligro a las autoridades que se encuentra en un estado de interdependencia.

## Bibliografía

- (Bringel, 2006) Bringel, B. M. (2006). El lugar también importa. Las diferentes relaciones entre Lula y el MST". *Revista NERA*, (9): 27-48.
- (Bukstein, 2008) Bukstein, G. (2008). Time of Opportunities: The Piquetero Movement and Democratization in Argentina, En C. Raventós (ed.), *Democratic Innovation in the South: Participation and Representation in Asia, Africa and Latin America*. CLACSO: 123-140.
- (CEPAL, 2006) CEPAL (2006). *Panorama Social de América Latina 2005*. Available online: <https://shorturl.at/Hcj0p> .
- (Chen, 2016) Chen, X. (2016). Estudio de la Reconstrucción y el Impacto del Discurso Político en la Sociedad Taiwanesea. *Revista de la Universidad de la Unión de Pekín*, (4): 41-47.
- (D'Atri y Escati, 2013) D'Atri, A. y Escati, C. (2013). Movimiento Piquetero/a en Argentina. Available online: <https://shorturl.at/qGnV9> .
- (Davenport, 2015) Davenport, C. (2015). *How Social Movements Die: Repression and Demobilization of the Republic of New Africa*. Cambridge University Press.
- (Escudé, 2009) Escudé, C. (2009). Piqueteros al Gobierno: un Experimento Populista Argentino, 2003-2007. *Estudios Interdisciplinarios de América latina y el Caribe*, 20 (1): 117-145.
- (Esteso Gil, Mosca y Aníbal Serra, 2009) Esteso Gil, A. D., Mosca, V. A. y Aníbal Serra, S. (2009). El MST Brasileiro y la Construcción de Poder. Vaivenes en la Relación con el Estado. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología.
- (Fang, 2016) Fang, X. (2016), La Eficacia de la Implementación de la Política Social y los Desafíos que Enfrentan los Gobiernos de Izquierda en América Latina. *Revista de la Universidad Suroccidental de Ciencia y Tecnología*, (5): 18-23.
- (Freytes Frey y Cross, 2007) Freytes Frey, A. y Cross, C. (2007). Movimientos piqueteros: alcances de su construcción política. *Política y cultura*, (27): 121-141.
- (Froufe, 2009) Froufe, C. (2009), Ibope/CAN 92% condenam ocupações do MST. Available online: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ibopecna-92-condenam-ocupacoes-do-mst,485449> .
- (Gamson y Meyer, 2012) Gamson, W. A. y Meyer, D. S. (2012), Framing Political Opportunity. En D. McAdam, J. D. McCarthy y M. N. Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge University Press: 275-290.
- (Global Witness, 2014) Global Witness (2014). Sharp rise in environmental and land killings as pressure on planet's resources increases-report. Available online: <https://shorturl.at/lnxlh> .
- (Gualdi y Roldán, 2011) Gualdi, I. y Roldán, A. (2011). El kirchnerismo y los Movimientos Sociales: una Integración Conflictiva. Un abordaje desde la experiencia del FTV. IX Jornadas de Sociología.
- (Hall, 2012) Hall, S. (2012). La Cultura, los Medios de Comunicación y el "Efecto Ideológico". En J. Curran et al. (Comps.), *Sociedad y Comunicación de Masas*, México, Fondo de Cultura Económica: 357-392.
- (Goldstone, 2003) Goldstone, J. A. (2003). *States, Parties, and Social Movements*. Shanghai, Shanghai Century Press.
- (Koopmans, 2004) Koopmans, R. (2004). Protest in Space and Time: The Evolution of Waves of Contention. En D. A. Snow, S. A. Soule y H. Kriesi (eds.), *The Blackwell Companion to Social Movements*. Blackwell: 19-46.
- (Lirio, 2009) Lirio, S. (2009), O sal da terra. Fruto da estrutura agrária medieval, o MST resiste. *Revista Carta Capital*, 15(545).
- (Lofland, 2007) Lofland, J. (2007), *Protest: Studies of Collective Behavior and Social Movements*, England, Routledge.

- (Lucca, 2020) Lucca, J. B. (2020). Identidad, principios y valores en el discurso presidencial de Lula da Silva (Brasil, 2003-2007). *Análisis político*, 33(99): 143-159.
- (McAdam, 1983) McAdam, D. (1983), *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. Chicago: University of Chicago Press.
- (Modonesi, 2012) Modonesi, M. (2012). Entre Desmovilización y Removilización. Consideraciones sobre el Estado de las Luchas Populares en el Marco de los Llamados Gobiernos Progresistas Latinoamericanos durante 2011. *Anuari Del Conflict Social*, (1): 252-261.
- (Mouchard, 2009) Mouchard, D. (2009). *Être Représenté. Mobilisations d'«Exclus» dans la France de Années 1990*. Paris: Economica.
- (Muñoz y Retamozo, 2008) Muñoz, M. A. y Retamozo, M. (2008). Hegemonía y Discurso en la Argentina Contemporánea: Efectos Políticos de los Usos de 'Pueblo' en la Retórica de Néstor Kirchner. *Perfiles Latinoamericanos*, 16 (31): 121-149.
- (Natalucci, 2011) Natalucci, A. (2011), Entre la Movilización y la Institucionalización. Los dilemas de los Movimientos Sociales (Argentina, 2001-2010). *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 10 (28): 193-219.
- (Ondetti, 2006) Ondetti, G. (2006). Repression, Opportunity, and Protest: Explaining the Takeoff of Brazil's Landless Movement. *Latin American Politics and Society*, 48 (2): 61-94.
- (Pérez Martínez, 2015) Pérez Martínez, A. B. (2015). *Los Piqueteros en la República de Argentina. Características y Acciones Desarrolladas durante el Período 1990/2007*. Universidad de La Habana.
- (Pérez y Natalucci, 2010) Pérez, G. J. y Natalucci, A. (2010). La Matriz Movimientista de Acción Colectiva en Argentina: la Experiencia del Espacio Militante Kirchnerista. *América Latina Hoy*, (54): 97-112.
- (Porto Gonçalves, 2005) Porto Gonçalves, C. W. 2005. *Geo-grafías: movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*. México: Siglo XXI.
- (Quiroga, Brizzio y Forlani, 2018) Quiroga, M. V., Brizzio, M. y Forlani, N. (2018). Las organizaciones Piqueteras y los Virajes Políticos en Argentina del Siglo XXI. *Espacio Abierto*, 27 (3): 27-48.
- (Retamozo y Di Bastiano, 2017) Retamozo, M. y Di Bastiano, R. (2017). Los Movimientos Sociales en Argentina. Ciclos de Movilización durante los Gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner 2003-2015. *Cuadernos del CENDES*, 34 (95): 117-153.
- (Retamozo y Trujillo, 2019) Retamozo, M. y Trujillo, L. (2019). El kirchnerismo y sus estrategias políticas en Argentina: desde la transversalidad hasta Unidad Ciudadana. *Izquierdas*, (45): 185-214.
- (Rocca Rivarola, 2009) Rocca Rivarola, D. (2009). El MST en Brasil y las organizaciones sociales kirchneristas en Argentina: Roles, identificación y relaciones dentro del conglomerado oficialista. *Sociohistórica*, (26): 13-49.
- (Routledge, 1997) Routledge, P. (1997). A spatiality of Resistance: theory and practice in Nepal's revolution of 1990. En M. Keith y S. Pile (eds.), *Geographies of resistance*. Routledge: 68-86.
- (Su, 2014) Su, B. (2014), Modelos Típicos de Desarrollo Agrícola Sostenible en América Latina: el Ejemplo del Programa de Adquisición de Alimentos del Gobierno Lula en Brasil. *Estudios Latinoamericanos*, (2): 24-27.
- (Tarrow, 1988) Tarrow, S. (1988). National politics and collective action: Recent theory and research in Western Europe and the United States. *Annual Review of Sociology*, (14): 421-440.
- (Tarrow, 1998) Tarrow, S. (1998). A Social Movement Society. en D. S. Meyer y S. Tarrow (Comps.), *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*, New York, Rowman-Littlefield, pp. 1-28.
- (Tarrow, 2005) Tarrow, S. (2005). *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Nanjing: Yilin Press.
- (Tilly, 1978) Tilly, C. (1978). *From Mobilization to Revolution*, New York: Random House.
- (Tilly y Tarrow, 2010) Tilly, C. y Tarrow, S. (2010). *Contentious Politics*. Nanjing: Yilin Press.
- (Torre, 2004) Torre, J. C. (2004). La Operación Política de la Transversalidad. El Presidente Kirchner y el Partido Justicialista. Conferencia UDTT.
- (Walder, 2009) Walder, A. (2009). Political Sociology and Social Movements. *Annual Review of Sociology*, (35): 393-412.
- (Wen, 2020) Wen, T. (2020). Constructing and Contesting: A Historical Examination of the Symbols of Taiwan's 'February 28<sup>th</sup>' from the Perspective of Political Memory. *Studies on the Taiwan Strait*, (3): 50-58.
- (Wu, 2010) Wu, M. (2010). Explorando la Teoría del Discurso de Foucault. Pekín: Editorial Jiuzhou.
- (Zhang, 2013) Zhang, F. (2013). Una Exploración de la Sociedad Civil Brasileña. *Estudios Latinoamericanos*, (5): 45-52.
- (Zhao, 2005) Zhao, D. (2005). A Review of the Development of Western Theories of Social Movements and Revolutions: Reflections from a Chinese Perspective. *Sociological Research*, (1): 168-209.
- (Zhao, 2012) Zhao, D. (2012). *Lectures on Social and Political Movements*. Pekín: Social Science Literature Press.
- (Zhou y He, 2005) Zhou, Y. y He, S. (2005). El Fenómeno de los Piqueteros en Argentina: Raíces e Implicaciones Políticas. *Estudios Latinoamericanos*, (3): 29-32.

## CALL FOR PAPERS PARA VOL.9

**Ibero-América Studies (IAS)** se fundó con el objetivo de propiciar la cooperación para la creación y difusión de conocimiento entre China y los países de la región iberoamericana (Incluye Portugal y España). Se trata de una revista académica que se publica dos veces al año, presenta principalmente las investigaciones relacionadas con China y los países iberoamericanos, con especial énfasis en la investigación innovadora y de carácter interdisciplinario.

Se estima que el Vol. 9 sea publicada en **marzo de 2025**. Los temas incluyen las siguientes áreas:

1. Literatura española, estudios de traducción y estudios de lingüística.
  2. Investigación sobre las relaciones económicas y comerciales entre China y países iberoamericanos (Incluye Portugal y España).
  3. Otros estudios sobre China y la región iberoamericana (Incluye Portugal y España).
- El idioma del manuscrito debe ser español o inglés.
  - Se acepta envíos de manuscrito de maestrando y doctorando.
  - El periodo de revisión de esta revista se aproxima a unos 30 días.
  - Envíe su manuscrito al email: [iberiamerica@gmail.com](mailto:iberiamerica@gmail.com) **antes de 15 de febrero de 2025**.
  - Para más información: <http://iberiamerica.org>.

## CALL FOR PAPERS FOR VOL.9

**Ibero-America Studies (IAS)** was founded with the aim of fostering cooperation for the creation and dissemination of knowledge between China and the countries of the Ibero-American region (Includes Portugal and Spain). It is an academic journal that is published twice a year, it mainly presents research related to China and Ibero-American countries, with special emphasis on innovative and interdisciplinary research.

The Vol. 9 is estimated to be published in **March 2025**. The topics include the following areas:

1. Spanish literature, translation studies and linguistics studies.
  2. Research on economic and trade relations between China and Ibero-American countries (Includes Portugal and Spain).
  3. Other studies on the China and Ibero-American region (Includes Portugal and Spain).
- The language of the manuscript should be Spanish or English.
  - Master and doctoral student manuscript submissions are accepted.
  - The review period for this journal is approximately 30 days.
  - Send your manuscript to the email: [iberiamerica@gmail.com](mailto:iberiamerica@gmail.com) **before February 15, 2025**.
  - For more information: <http://iberiamerica.org>.

