

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 Atribución-NoComercial 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 ALCA 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
Prensa, Medios de Comunicación y Publicación	-	Salud
		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 Memorándum 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 Ruvacalba, 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/>.
- (Saltamacchia Ziccardi, 2020) Saltamacchia 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-saltamacchia.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.