

# PORTES, revista mexicana de estudios sobre la Cuenca del Pacífico

Tercera época • Volumen 14 • Número 28 • Julio / Diciembre de 2020 • Colima, México

ISSN electrónico en trámite

28

UNIVERSIDAD DE COLIMA

# PORTES, revista mexicana de estudios sobre la Cuenca del Pacífico

Tercera época • Volumen 14 • Número 28 • Julio / Diciembre de 2020 • Colima, México

## Universidad de Colima

**Mtro. José Eduardo Hernández Nava**  
Rector

**Mtro. Christian Jorge Torres Ortiz Zermeño**  
Secretario General

**Dr. Alfredo Aranda Fernández**  
Coordinador General de Investigación Científica

**Dr. José Ernesto Rangel Delgado**  
Director del CUEICP-CEAPEC

**Mtra. Vianey Amezcua Barajas**  
Coordinadora General de Comunicación Social

**Mtra. Gloria Guillermina Araiza Torres**  
Directora General de Publicaciones

**Dr. Ángel Licona Michel**  
Director de la revista

**Mtro. Ihován Pineda Lara**  
Coordinador editorial de la revista

**Lic. Eréndira Cortés Ventura**  
Cuidado de la edición

**Lic. Yul Ceballos**  
Corrección del inglés

**Índices a los que pertenece:** Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, El Caribe, España y Portugal (LATINDEX).

**Bases de datos a los que pertenece:** Citas Latinoamericanas de Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE). EBSCO/México.

Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB) / España.  
Directory of Open Access Journals (DOAJ).

## Comité editorial internacional

**Dr. Hadi Soesastro** / Center for Strategic and International Studies, Indonesia.  
**Dr. Pablo Bustelo Gómez** / Universidad Complutense de Madrid, España.  
**Dr. Kim Won ho** / Universidad Hankuk, Corea del Sur.  
**Dr. Mitsuhiro Kagami** / Instituto de Economías en Desarrollo, Japón.  
**Dr. Xu Shicheng** / Academia China de Ciencias Sociales - Inst. de Estudios de América Latina, China.  
**Dr. Sanghee Jung** / Universidad Keimyung, Corea del Sur.  
**Dr. Ana Sueyoshi** / Universidad de Utsunomiya, Japón.

## Comité editorial nacional

**Dra. Mayrén Polanco Gaytán** / Universidad de Colima - Facultad de Economía.  
**Mtro. Alfredo Romero Castilla** / UNAM - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.  
**Dr. Juan González García** / Universidad de Colima - CUEICP-CEAPEC México.  
**Dr. José Ernesto Rangel Delgado** / Universidad de Colima - CUEICP-CEAPEC México.  
**Dr. Pablo Wong González** / Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, Sonora.  
**Dr. Clemente Ruiz Durán** / UNAM - Facultad de Economía.  
**Dr. Víctor López Villafañe** / ITESM, campus Monterrey - Relaciones Internacionales.  
**Dr. Carlos Uscanga Prieto** / UNAM - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.  
**Profr. Omar Martínez Legorreta** / Colegio Mexiquense.  
**Dr. Ernesto Henry Turner Barragán** / UAM, Unidad Azcapotzalco - Departamento de Economía.  
**Dra. Marisela Connelly Ortiz** / El Colegio de México - Centro de Estudios de Asia y África.  
**Dr. Aníbal Carlos Zottele Allende** / Universidad Veracruzana - Centro de Estudios China-Veracruz.  
**Dra. Alicia Girón González** / UNAM - Seminario Universitario de Estudios Asiáticos.  
**Dr. Carlos Rodríguez Chávez** / UMSNH - Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales.  
**Dr. Carlos Gómez Chiñas** / UAM - Facultad de Economía.  
**Dr. José César Lenin Navarro Chávez** / UMSNH - Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales.  
**Dr. Eduardo Mendoza Cota** / El Colegio de la Frontera Norte - Departamento de Estudios Económicos.  
**Dr. Cuauhtémoc Calderón Villarreal** / El Colegio de la Frontera Norte - Depto. de Estudios Económicos.  
**Dr. León Bendesky Bronstein** / Economic Research Institute, Washington, EU.

## Cuerpo de árbitros

**Dra. Genevieve Marchini W.** / Universidad de Guadalajara - Depto. Estudios Internacionales.  
**Mtro. Alfonso Mercado García** / El Colegio de México y El Colegio de la Frontera Norte.  
**Dr. Fernando Alfonso Rivas Mira** / Universidad de Colima.  
**Dr. Alfredo Román Zavala** / El Colegio de México.  
**Mtro. Saúl Martínez González** / Universidad de Colima.  
**Dra. Susana Aurelia Preciado Jiménez** / Universidad de Colima.  
**Dr. Roberto Escalante Semerón** / Universidad Nacional Autónoma de México.  
**Dra. Melba Eugenia Falck Reyes** / Universidad de Guadalajara - Depto. Estudios del Pacífico.  
**Dra. Kirstein Appendini** / El Colegio de México.  
**Dra. Emma Mendoza Martínez** / Universidad de Guadalajara.  
**Dra. María Elena Romero Ortiz** / Universidad de Colima.  
**Dr. Jürgen Haberleithner** / Universidad de Colima.  
**Dr. Ángel Licona Michel** / Universidad de Colima - Facultad de Economía.  
**Dr. Francisco Javier Haro Navejas** / Universidad de Colima - Facultad de Economía.  
**Dra. Maricela Mireya Reyes López** / Universidad de Colima - CUEICP-CEAPEC.  
**Dr. Samuel Fernando Velarde** / Instituto Tecnológico de Ciudad Juárez - Departamento de Ciencias Económico Administrativas.  
**Dr. Juan Felipe López Aymes** / UNAM - Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.  
**Dr. Daniel Lemus Delgado** / ITESM, Campus Guadalajara - Centro Asia Pacífico, México.  
**Dra. Gabriela Correa López** / Universidad Autónoma Metropolitana - Depto. de Economía.  
**Dr. Carlos Alfonso Macías Valadez Elias** / Universidad Hankuk de Estudios Extranjeros - Departamento de Interpretación y Traducción de Español, Corea del Sur.  
**Dr. Nam-Kwon Mun** / Universidad Hankuk de Estudios Extranjeros - Departamento de Español, Corea del Sur.  
**Dra. América Ivonne Zamora Torres** / Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo - Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales.  
**Dra. Alba Eritrea Gámez Vázquez** / Universidad Autónoma de Baja California Sur - Departamento de Economía.

**PORTES, revista mexicana de estudios sobre la Cuenca del Pacífico**, Tercera época, Volumen 14, Número 28, Julio / Diciembre de 2020, es una publicación semestral de difusión e investigación científica de la Universidad de Colima por medio del Centro Universitario de Estudios e Investigaciones sobre la Cuenca del Pacífico-Centro de Estudios de APEC (CUEICP-CEAPEC). Av. Gonzalo de Sandoval 444 Col. Oriental, C.P. 28046, Colima, Col., México. Teléfono (+ 52) 312 316 11 31. [www.portesasiapacifico.com.mx](http://www.portesasiapacifico.com.mx), [portes@uclm.mx](mailto:portes@uclm.mx). Reservas de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2016-112411044600-203, ISSN electrónico en trámite. Editora responsable y diseño: Eréndira Cortés Ventura. Corrección del inglés: Yul Ceballos de la Dirección General de Publicaciones de la Universidad de Colima, Av. Universidad 333, Col. Las Víboras, C.P. 28040. Colima, Col., México. Teléfono (+52) 312 31 6 10 00, ext. 35004. Este número se terminó de editar en noviembre de 2020.

Las ideas expresadas en los artículos e investigaciones son responsabilidad de los autores y no reflejan el punto de vista del CUEICP-CEAPEC o de la Universidad de Colima.

El CUEICP y el CEAPEC autorizan la reproducción parcial o total de los materiales presentados aquí, siempre y cuando se dé crédito al autor y a la revista sin fines de lucro.

## Índice | Index

Presentación  
*Presentation* ..... 3-5  
ÁNGEL LICONA MICHEL

### **Artículos | Articles**

China y la gobernanza global: a tres años del inicio de las operaciones del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura  
*China and Global Governance: Three Years into the Asian Infrastructure Investment Bank's Operations* ..... 7-29  
DIEGO TELIAS

China frente a EE.UU. en la evolución del régimen internacional de inversiones en Asia-Pacífico. Más allá del TPP.  
*China Versus the US in the Evolution of the International Investment Regime in Asia-Pacific. Beyond the TPP* ..... 31-55  
ADELINA QUINTERO SÁNCHEZ

La *Economic Statecraft* de China en América Latina y el rol de las asociaciones estratégicas. El caso de la relación China-Argentina  
*The Economic Statecraft of China in Latin America and the role of Strategic Partnerships. The case of the China-Argentina partnership* ..... 57-78  
VIRGINIA SOLEDAD BUSILLI

México y Corea del Sur en la perspectiva del Fondo Monetario Internacional  
*Mexico and Korea from the IMF perspective* ..... 79-92  
GABRIELA CORREA LÓPEZ  
ÁNGEL LICONA MICHEL

Evolución de estereotipos de género en México-Corea del Sur y su repercusión en la representación política de las mujeres a nivel legislatura

*Evolution of Gender Stereotypes in Mexico-South Korea and its Impact on the Political Representation of Women at the Legislative Level* ..... 93-123

MÓNICA ALEJANDRA BENAVIDES ARELLANO  
XÓCHITL AMALIA ARANGO MORALES

TIC y gobierno electrónico. Cooperación entre Corea del Sur y América del Sur

*ICT and E-government. Cooperation between South Korea and South America* ..... 125-144

BÁRBARA INÉS BAVOLEO

La apertura comercial y el desarrollo de capacidades tecnológicas en México  
*Commercial Opening and Development of Technological Capabilities in Mexico* ..... 145-174

ENRIQUE ARMAS ARÉVALOS  
FRANCISCO JAVIER AYVAR CAMPOS  
ANTONIO FAVILA TELLO

Solución de controversias en el TMEC

*Dispute Settlement in TMEC* ..... 175-196

GABRIELA CORREA LÓPEZ

El proyecto de transmigración durante el “Nuevo Orden” en Indonesia  
*The Transmigration Project During the “New Order”*

*in Indonesia* ..... 197-220

JAQUELINE BRICEÑO MONTES

Reconfiguración de las redes productivas en la industria de la joyería en Thrissur, India, Chantaburi, Tailandia y Guadalajara, México

*Reconfiguration of Production Networks in the Jewelry Industry in Thrissur, India, Chantaburi, Thailand, and*

*Guadalajara, Mexico* ..... 221-247

DIANA ELENA SERRANO CAMARENA  
DAGOBERTO AMPARO TELLO  
ANA BELÉN CONTRERAS TEODORO

## **Reseña**

“El Pasajero 21. El Japón de Tablada”. El intelectual y las vicisitudes del diplomático ..... 249-255

CARLOS USCANGA

## Presentación

La dinámica en la parte económica, comercial, política y social es continua en los países de Asia Pacífico. En la edición 28 de la revista PORTES, los lectores tendrán a su alcance diez artículos de investigación y una reseña.

Para el primer artículo, Diego Telias en su trabajo sobre “China y la gobernanza global: a tres años de la creación del banco asiático de inversión en infraestructura” analiza la estrategia mediante la cual China se involucra en estos tópicos por medio de la gobernanza global en un contexto de sociedades interconectadas, que le permiten crear nuevas esferas para competir con las existentes y ganar influencia en más países.

En el segundo artículo, Adelina Quintero Sánchez presenta el trabajo “China frente a EEUU en la evolución del régimen internacional de inversiones en Asia-Pacífico. Más allá del TPP”, en el cual analiza la relevancia de China como actor estratégico en la inversión internacional después de la década de los años 80, creando un modelo jurídico alterno para su regulación a través de instrumentos multilaterales en la región Asia-Pacífico. Éste difiere del diseñado por Estados Unidos que busca beneficiar principalmente a sus propias empresas transnacionales teniendo poca consideración para las empresas locales donde se instala su capital transnacional.

El tercer artículo presentado por Virginia Soledad Busilli: “La Economic Statecraft de China en América Latina y el rol de las Asociaciones Estratégicas. El caso de la relación China-Argentina”, es un análisis de la relevancia de la política económica y su vínculo con los países de América Latina en particular con Argentina en lo que va del siglo XXI. La autora detecta el establecimiento de asociaciones estratégicas en la región para fortalecer lazos en el comercio, así como en la inversión y en las finanzas. De esta forma, China desarrolla una política económica de poder en América Latina, sobre todo con los países ricos

en materias primas que se convierten en proveedores para hacer crecer el comercio, asimismo tienen la posibilidad de acceder a las ofertas de inversión al igual que de préstamos y financiar proyectos.

En lo concerniente al cuarto artículo, Gabriela Correa López y Ángel Licona Michel lo titulan “México y Corea del Sur en la perspectiva del Fondo Monetario Internacional” en él hacen un análisis de los reportes y evaluaciones del Fondo Monetario Internacional sobre la parte económica y financiera de los dos países. Las evaluaciones son parte del compromiso que mantiene cada país al ser socio de la institución, asimismo en los reportes se muestran cuestiones técnicas y a partir de sus indicadores se hacen afirmaciones y recomendaciones de política económica. En general el Fondo Monetario Internacional se pronuncia por recomendaciones contrarias a las prioridades políticas de los gobiernos de México y Corea.

Para el quinto artículo, Mónica Benavides Arellano y Xóchilt Arango Morales en su propuesta titulada “Evolución de estereotipos de género en México-Corea del Sur y su repercusión en la representación política de las mujeres a nivel legislativa” reflexionan acerca de la correlación entre los estereotipos de género socialmente establecidos y la falta de representación política para las mujeres. Destacan que en la toma de decisiones existe una correlación entre el avance social, político y económico de las mujeres, además de su participación en la toma de decisiones.

El sexto artículo es una propuesta de Bárbara Bavoleo, “TIC y gobierno electrónico. Cooperación entre Corea del Sur y América del Sur”, el cual muestra reflexiones acerca del desarrollo de la industria de las tecnologías de información y comunicación que ha permitido al gobierno de Corea del Sur tener un acercamiento y cooperación con los países de América del Sur impulsando con las tecnologías estrategias de gobierno electrónico, asesoramiento, así como el diseño de software y hardware, contribuyendo a que aumente el ingreso de empresas surcoreanas en los mercados de América.

Enrique Armas Arévalos, Francisco Ayvar Campos y Antonio Favila Tello titulan el séptimo artículo “La apertura comercial y el desarrollo de capacidades tecnológicas en México”, donde por medio de la inversión extranjera directa y las exportaciones muestran un análisis y determinan la incidencia de la apertu-

ra comercial en la generación de capacidades tecnológicas en la industria manufacturera de México. Para ello los autores desarrollan seis modelos de regresión múltiple en los cuales encuentran que la inversión y las exportaciones inciden positivamente en la generación de capacidades tecnológicas de las empresas; asimismo proponen impulsar la generación de climas de inversión adecuados para que la incidencia de la inversión y los flujos comerciales se expanda con una visión incluyente y equitativa.

Para el octavo artículo, “Solución de controversias en el TMEC”, Gabriela Correa López examina los distintos mecanismos que existen para la solución de controversias, los cuales están inscritos en los documentos finales y muestran la complejidad del tema; asimismo presenta diversas alternativas específicas que se pueden abordar para la atención de las disputas comerciales.

Jaqueline Briceño Montes titula al artículo noveno “El proyecto de transmigración durante el “Nuevo Orden” en Indonesia”, en él analiza las políticas de desarrollo de Indonesia, así como su desenvolvimiento y las consecuencias en el programa de transmigración en Papúa Occidental durante periodo del presidente Suharto que generó resultados contradictorios e inestabilidad política en la región.

Por su parte, Diana Serrano Camarena, Dagoberto Amparo Tello y Ana Contreras Teodoro, en su trabajo “Reconfiguración de las redes productivas en la industria de la joyería en Thrissur, India, Chantaburi, Tailandia y Guadalajara, México”, muestran las diferencias y similitudes de tres ciudades cuyos habitantes se han dedicado por mucho tiempo a producir joyería, analizando el proceso de flexibilización productiva y la reconfiguración del desarrollo local.

Además de los diez artículos, los lectores tendrán a su alcance la reseña del libro *El Pasajero 21, El Japón de Tablada* escrita por Carlos Uscanga.

**Ángel Licona Michel**  
Director de la revista





# China y la gobernanza global: a tres años del inicio de las operaciones del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura

## China and Global Governance: Three Years into the Asian Infrastructure Investment Bank's Operations

*Diego Telias<sup>1</sup>*

---

### Resumen

En los últimos años se produjo un gran debate sobre la gobernanza global en el campo de las relaciones internacionales. Dentro de esta literatura sobresalen las investigaciones que analizan cómo se ha relacionado la República Popular China con la gobernanza global. Este artículo se inserta en esa discusión y busca responder cuál es la estrategia mediante la cual China se involucra con este proceso. Con el objetivo de contribuir con dicho debate, esta investigación propone un estudio del caso del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII). Tras analizar los objetivos de la creación del banco, su diseño institucional, su relación con otros organismos, los países que lo integran y su funcionamiento en los primeros tres años, se

1 Estudiante del Doctorado en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Email: detelias@uc.cl. Becario CONICYT PFCHA/DOCTORADO BECAS NACIONALES/2019 - 21190329. El autor agradece también a dos revisores anónimos por sus comentarios y a las recomendaciones de Francisco Urdinez, Giovanni Agostinis y Andrés Raggio para mejorar este artículo.

concluye que la estrategia de China es a través de la propuesta de nuevas iniciativas que adhieren capas adicionales a la gobernanza global, complementando las instituciones actuales. A diferencia de como plantea gran parte de la literatura, argumentamos que en el caso estudiado no se observa un cuestionamiento profundo a la gobernanza global.

### **Palabras clave**

Gobernanza global, China, BAI.

### **Abstract**

In recent years, there has been great debate in regards to global governance in the field of international relations. Within these documents, the research that analyzes how the Popular Republic of China has related in relation to global governance stands out. In this sense, this article deals with this discussion and seeks to answer by way of what strategy does China get involved in this process. With the objective of contributing to this debate, this research proposes to study the case of the Asian Infrastructure and Investment Bank (AIIB). After analyzing the objectives behind the creation of this bank, its institutional design, its relation to other organisms, the countries that comprise it, and the way it has performed in the first three years, it has been concluded that the strategy that China has used is proposing new initiatives which adhere additional layers to global governance which complement the current institutions. Conversely to how it is posed in by a great part of the document, we make the argument that within the case study, a deep questioning of global governing is not carried out.

### **Keywords**

Global Governance, China, AIIB.

### **Introducción**

El concepto de gobernanza global ha tomado protagonismo como una herramienta analítica que permite observar el sistema internacional con múltiples actores. La paradoja es que en una época donde parecería necesitarse más gobernanza global, exis-

te un gran rechazo a la multilateralidad. En este contexto surge un debate sobre el cuestionamiento (contestation) a la gobernanza global y el rol de las potencias emergentes (Kahler, 2013; Parlar Dal, 2019; Volgy y Gordell, 2019). Zurn (2018), un autor clave de esta literatura, identifica tres caminos con respecto a la posición de las potencias emergentes ante la gobernanza global: el cuestionamiento, la adaptación del sistema, así como una posición mixta que incluye reformas y declives institucionales.

Uno de los países sobre los cuales la literatura más ha ahondado es la República Popular China, dado su crecimiento económico entre 1980 y 2015 que implicó su consolidación como la segunda economía del mundo. En la primera década del siglo XXI, China adquirió un gran peso en el orden mundial, generando un debate sobre su ascenso y la implicancia de su crecimiento económico para el sistema internacional. En este sentido, la pregunta de investigación que busca abordar el presente artículo es ¿cuál es la estrategia mediante la cual China se involucra con la gobernanza global?

Este estudio se inserta en la literatura sobre el cuestionamiento a la gobernanza global y en particular, sobre el rol de China hacia este fenómeno (Beeson y Li, 2016; Economy, 2010; Ikenberry, 2008; H. Wang and French, 2013; H. Wang and Rosenau, 2009). Las investigaciones existentes sobre el tema plantean varias hipótesis con respecto a la interacción de China con la gobernanza global: una posición de involucramiento en organismos ya establecidos, la creación de nuevos organismos para reemplazar los ya existentes, el surgimiento de nuevas iniciativas que adhieren capas adicionales para complementar las instituciones actuales y por último, una escasa participación en la gobernanza global.

Para iluminar la estrategia que ha tomado China y contribuir con la literatura sobre gobernanza global, se propone un diseño de investigación de estudio de caso. Se estudiará la institucionalidad del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII) en el marco de la Iniciativa la Franja y la Ruta (IFR) y se buscará identificar la estrategia llevada adelante por el BAII mediante un análisis de documentos oficiales y fuentes secundarias. De este modo se buscará presentar los objetivos de la creación del banco, su diseño institucional, su relación con otros organismos, los países que lo integran y su funcionamiento a tres años desde el inicio de operaciones.

La creación y el funcionamiento del BAIJ provee varios insights con respecto a la estrategia de China. En primer lugar, Pekín ya no muestra una escasa participación en los organismos internacionales como se pudo haber argumentado a inicios de siglo XXI. El caso del BAIJ tampoco es un ejemplo de involucramiento en organismos ya establecidos. En cambio, el surgimiento del BAIJ podría suponer la puesta en práctica de dos estrategias mencionadas por la literatura: el cuestionamiento, desafiando el orden establecido mediante la creación de órganos para reemplazar los existentes; y la creación de nuevas iniciativas para adherir capas adicionales que complementen las instituciones actuales. El argumento es que la creación del banco no tiene como objetivo reemplazar las instituciones financieras existentes sino adherir una nueva capa a la gobernanza global.

El artículo presenta la revisión de la literatura sobre gobernanza global, así como el rol de China y las estrategias de su involucramiento. Posteriormente, expone el caso de estudio del BAIJ, en el marco del surgimiento del IFR, para comprender cuál ha sido la estrategia de China en su involucramiento con la gobernanza global para este caso en particular. Luego discutirá cómo el análisis empírico se relaciona con la discusión teórica previa y cómo nos ayuda a expandir el conocimiento. Por último, se procederá a las conclusiones y las reflexiones sobre los caminos que se abren a partir de esta investigación.

## **Estrategias de China hacia la gobernanza global**

### Gobernanza global

Weiss define la gobernanza global como los “esfuerzos colectivos para identificar, entender o abarcar problemas mundiales que van más allá de las capacidades que tienen los estados individuales para resolverlos” (2013, 27). Otra forma sencilla de entender la gobernanza global es pensarla como un “conjunto de instituciones y procesos que gobiernan cómo ocurren las cosas en el mundo” (Wang and Rosenau, 2009: 5). Esta última definición, que será la adoptada en este artículo, permite introducir un subdebate de la gobernanza global que refiere a un cuestionamiento a dichas instituciones y procesos.

Si bien el fin de la guerra fría generó grandes movimientos para la política mundial, este fenómeno no implicó modificacio-

nes profundas en la arquitectura global debido a que ni Estados Unidos ni sus aliados necesitaban cambios, pues el orden liberal reflejaba sus prioridades (Volgy y Gordell, 2019). Sin embargo, las transiciones de poder que se han dado en las últimas dos décadas desde el norte al sur global han generado que las potencias emergentes busquen asumir mayores responsabilidades y roles (Parlar Dal, 2019).

El surgimiento del BRICS o la Organización de Cooperación de Shanghái son dos ejemplos de las formas mediante las cuales diversos países han buscado cuestionar el sistema de gobernanza global. Sin embargo, además de la creación de nuevos organismos, los denominados poderes emergentes también se han involucrado en instituciones ya establecidas, intentando modificar o moldear normas desde dentro. Diversos autores (Kahler, 2013; Parlar Dal, 2019; Volgy y Gordell, 2019; Zurn, 2018) han investigado el rol de las potencias emergentes y su cuestionamiento a la gobernanza global, ofreciendo diferentes perspectivas teóricas.

Los realistas interpretan las demandas de los poderes emergentes como reclamos por un cambio sistémico y según la teoría de transición de poder actúan en coalición para cambiar el orden internacional a su favor. Por otra parte, los liberales observan que las demandas por los cambios pueden ser satisfechas dentro del sistema, remarcando la capacidad de adaptación del orden liberal. Una tercera visión, la teoría de la gobernanza global disputada, sostiene que los poderes emergentes actúan dentro de las estructuras institucionales, pero demandan modificaciones del diseño institucional. Esta visión se diferencia de la perspectiva realista porque no espera intentos de socavar el sistema de forma completa, y también de la perspectiva liberal, ya que esta tercera visión sí espera luchas de distribución significativas que conlleven a reformas institucionales y a veces, declives institucionales.

## China y la gobernanza global

La posición de China ante el orden liberal ha llamado la atención de varios referentes teóricos de las relaciones internacionales (Buzan, 2010; Ikenberry, 2008; Mearsheimer, 2010). El crecimiento económico y militar de China en el último tiempo ha desatado intensos debates sobre su posición ante la gobernanza global (Acharya, 2011; Foot, 2006; Kahler, 2013; Shambaugh,

2013). Para organizar esta discusión resulta clave identificar las tres posibles respuestas de los poderes emergentes ante la gobernanza global mencionadas por Zurn (2018): el cuestionamiento, la adaptación del sistema, y una visión mixta con reformas y declives institucionales.

Respecto al cuestionamiento, Economy (2010) argumenta que si bien durante décadas los líderes de China prefirieron mantener un perfil bajo, ahora perciben que para satisfacer sus demandas internas necesitan una estrategia global más activa. En este sentido, la autora plantea que en la medida que el poder económico y militar de China continúe creciendo, el país transformará el mundo. Pekín ha iniciado una revolución de su política exterior con una estrategia de salir hacia afuera para rehacer las normas globales y las instituciones (Economy 2010).

En lo que refiere a una perspectiva liberal y de adaptación al sistema, Ikenberry (2008) plantea que China se volvió parte del *establishment* liberal global, haciéndose fuerte no a través de desafiar las instituciones liberales, sino de respaldar y abrazar algunas de ellas. Por lo cual, este autor argumenta que, si bien el crecimiento de China va a conllevar el fin del momento unipolar de Estados Unidos, no necesariamente implica una lucha de poder violenta o un derrocamiento del sistema occidental. Ikenberry (2008) sostiene que el orden internacional liderado por Estados Unidos puede permanecer dominante incluso integrando a China.

En lo que podríamos caracterizar como visiones mixtas, Zhang (2016) argumenta que la visión de China como poder revisionista no ayuda a comprender la totalidad de lo que ocurre porque falla al apreciar que el crecimiento de China en cierta forma ha reforzado, más que socavado, ciertos aspectos del orden global liberal. En esta misma línea, Breslin (2010) cuestiona el hecho de seguir pensando a China como una potencia insatisfecha. Este autor sostiene que el desafío de China es cambiar el orden de tal manera que no cause inestabilidad global o implique una crisis y daño para su capacidad de generar crecimiento económico y garantizar su estabilidad. Por otra parte, Acharya (2011) argumenta que mientras China busca liderazgo, también parece más preocupada por el desarrollo y la legitimidad de sus aspiraciones de poder nacional que por contribuir a la gobernanza global.

En resumen ante la pregunta de si China es un poder *status quo* o un poder revisionista (Zhang, 2016), el debate está marcado por un espectro que va desde la convicción realista de una amenaza por el choque de dos titanes (Mearsheimer, 2010), hasta una visión liberal de que un sistema internacional liberal institucionalizado puede acomodarse a una China creciente (Ikenberry, 2008). A estas visiones se suma el “sentimiento constructivista sobre que la socialización e integración han hecho a China ya un *status quo power*, más que uno revisionista” (Zhang, 2016: 795), e incluso también se suman aquellas teorías que sostienen que China no está preocupada por contribuir a la gobernanza global.

### **Estrategias de China ante la gobernanza global**

Más allá del debate macro presentado en la subsección anterior, diversos académicos han investigado la posición de China hacia la gobernanza global en áreas específicas como la seguridad internacional y el sistema económico. En el área de seguridad se considera que hasta comienzos de la segunda década del siglo XXI, China había adoptado un perfil bajo en varias de las agencias de Naciones Unidas (Wang y Rosenau, 2009). Sin embargo con el liderazgo del presidente Xi Jinping se adoptó una política global más activa, utilizando las Naciones Unidas como un foro fundamental para mostrar su estatus de gran potencia responsable y su disposición a proveer bienes públicos globales (Foot, 2014). Un ejemplo de ello es la norma emergente de Responsabilidad de Proteger (R2P), donde China participó en las discusiones buscando imponer su impronta e intereses. En lo que refiere a las instituciones de la gobernanza económica global, luego de una presencia pasiva dentro de las organizaciones económicas multilaterales, China ha cambiado su posición fruto de la crisis económica de 2007-2008 (Nicolas, 2016). En este nuevo contexto, Pekín ha presionado junto a otros países para lograr una mayor participación en las instituciones de Bretton Woods, buscando más representación en niveles superiores de administración (Kahler, 2013).

El peso económico y su influencia en la política internacional implica que la política exterior China genere “grandes consecuencias para las ideas establecidas sobre la gobernanza global” (Beeson y Li, 2016: 491). En este sentido, si bien se

sostiene que Pekín ha tomado un rol activo en diversas áreas de política para defender sus intereses nacionales y fortalecer su influencia en el mundo (Wang y Rosenau 2009), también se afirma que “ha tenido una baja participación en la gobernanza global en términos de contribuir personal, financiamiento e ideas a los principales programas e instituciones multilaterales” (Wang y French, 2013: 90).

En definitiva, con base en la revisión de la literatura se pueden observar varias hipótesis sobre las estrategias que estaría adoptando Pekín. La primera es la del cuestionamiento, desafiando el orden establecido y creando organizaciones para reemplazar las existentes. La segunda hipótesis es un involucramiento en los organismos ya establecidos, es decir una posición de China utilizando los foros globales para demostrar su nuevo poder, su disposición de construir gobernanza global en el marco de lo existente y buscando hacer prevalecer sus intereses. La tercera es la creación de nuevas iniciativas que adhieran capas adicionales para complementar las instituciones actuales. Una última hipótesis es la escasa participación en la gobernanza global, dada su preocupación por el desarrollo interno. En los próximos capítulos analizaremos el caso del BAII para identificar cuál de estas hipótesis es más apropiada.

### *Diseño de investigación, método y datos*

En el marco de este debate sobre China y la gobernanza global, la pregunta de investigación que se propone es: ¿cuál es la estrategia mediante la cual China se involucra con la gobernanza global? El objetivo es responder a través de un estudio de caso: el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII).

Tal como argumenta Gerring (2004), los estudios de caso son más útiles cuando las inferencias son descriptivas más que causales y cuando la estrategia de la investigación es exploratoria más que confirmatoria, entre otros aspectos. En este caso se busca cumplir uno de los objetivos que menciona Vennesson (2008), evaluar teorías para comprender si la teoría existente da cuenta del proceso y los resultados del caso seleccionado. Si bien el estudio de caso no provee validez externa, permitirá iluminar si la estrategia desarrollada por China en un caso importante como el BAII, coincide con alguna de las estrategias que se derivan de la literatura sobre el cuestionamiento a la gobernanza global y el caso de China en particular.



Con respecto a los datos, se consultó literatura secundaria sobre el BAI y se analizaron documentos oficiales. En primer lugar se plantea describir la Iniciativa la Franja y la Ruta (IFR), el marco en que surge el organismo, para luego detallar el proceso de creación, los objetivos y el funcionamiento del BAI. Para ello se utilizará información provista por el propio banco en informes y páginas web. Asimismo, se describirá el vínculo con las reglas, normas e instituciones ya existentes en el ámbito internacional. A partir del análisis del BAI se buscará responder si el caso coincide con las estrategias que plantea la literatura y a su vez mencionar las posibles limitaciones de los datos con los que se cuenta.

*Caso de estudio: el BAI en el marco de la  
Iniciativa la Franja y la Ruta*

En 2013 el presidente de China, Xi Jinping, propuso el lanzamiento de un cinturón económico a lo largo de la ruta de la seda que una el este de Asia con Europa. Meses después, el mandatario se refirió a una ruta de la seda marítima del siglo XXI que una el sudeste asiático con Europa pasando por África. Con el tiempo, estos dos proyectos adquirieron el nombre de “*One Belt, One Road*”, luego renombrada como “*Belt and Road Initiative*” (BRI), en español, Iniciativa la Franja y la Ruta (IFR). Oficialmente, IFR posee cinco objetivos principales: a) coordinación política, b) interconexión de infraestructuras, c) fluidez comercial, d) apoyo financiero y e) el contacto entre los pueblos (Huang, 2016). Sin embargo, promover la internacionalización de su moneda, fortalecer las relaciones diplomáticas, incrementar la popularidad de China en esos países y contrarrestar la estrategia de Estados Unidos para contener a Pekín son otros objetivos señalados de este proyecto (Cheng, 2016).

Xi Jinping ha sostenido que el gran objetivo de IFR es lograr una comunidad con un destino común, lo cual refleja la visión de China sobre un retorno a su posición central en el mundo. En este sentido, IFR podría considerarse como el instrumento para alcanzar “el sueño chino”, el rejuvenecimiento de la nación y la búsqueda de un orden internacional más justo. Cabe remarcar que desde el lanzamiento de la iniciativa han surgido propuestas como la nueva ruta de la seda del ártico, digital y de exploración espacial, lo cual dificulta comprender qué proyectos se insertan cabalmente en este marco. Si bien

se puede pensar la IFR como un marco de creación de nuevas capas a la gobernanza global, su estructura y su carácter amorfo dificulta comprender qué estrategia estaría llevando adelante China con este proyecto.

Junto con el desarrollo de IFR, China se ha involucrado en innovaciones institucionales que refuerzan su habilidad de implementar la conectividad de infraestructura prevista en los objetivos anteriormente mencionados (Summers, 2016). En este contexto surge el Fondo Ruta de la Seda y el Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB, o BAII por sus siglas en español de Banco Asiático de Inversión en Infraestructura), un banco clave para aumentar el impulso de la estrategia de la Franja y la Ruta (Yu, 2017), ya que su objetivo es financiar proyectos de infraestructura para el beneficio de Asia. Para Mishra (2016) the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB, el BAII es el espejo de la idea del presidente Xi Jinping de Asia para los asiáticos. Este organismo además ha sido señalado como parte de los esfuerzos de Pekín no sólo de remodelar la gobernanza global y fortalecer su rol de liderazgo global, sino también deslegitimizar el sistema dominante de Estados Unidos (Zhou y Esteban, 2018).

El vínculo entre IFR y el BAII se observa de forma clara cuando en junio de 2016 la junta de directores del banco aprueba los primeros cuatro proyectos que fueron de desarrollo eléctrico, de transporte y de desarrollo urbano a lo largo de la ruta de la seda (Wang, 2017). En definitiva, la iniciativa y el banco “inevitablemente van a tener un impacto significativo en la arquitectura económica en múltiples áreas importantes con implicancias estratégicas para la región” (Cai, 2018: 831). Por ello, en el presente artículo se considera que el BAII, una institución con estructura clara dentro de IFR, es un estudio de caso clave para comprender cuál es la estrategia de China en su relación con la gobernanza global.

### Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII)

La creación del BAII, la primera gran institución financiera liderada por China, atrajo mucha atención y especulación en el marco de los debates sobre el crecimiento de este país y su nuevo rol en el mundo (Lichtenstein, 2018). Ren (2016) sostiene que para entender la creación de este organismo se debe hacer referencia a la postura proactiva del nuevo liderazgo chino que encabezó el gobierno de este país desde marzo de 2013, las

capacidades económicas y recursos que posee, el diagnóstico sobre la necesidad de infraestructura en el continente asiático y la política norteamericana de rebalanceo hacia Asia, que fue vista como un movimiento no amigable para Pekín.

En este contexto, a fines de 2013 el presidente de China, Xi Jinping, y su vicepresidente, Li Keqiang, visitan el sudeste asiático con la propuesta de este organismo financiero. El BAII se define como un banco de desarrollo multilateral con la misión de mejorar los resultados económicos y sociales de Asia. Fue fundado en 2015, inició sus operaciones en enero de 2016 y posee su sede en Pekín<sup>2</sup>. Desde el banco se considera que las inversiones en infraestructura sustentable y otros sectores productivos, tanto en Asia como más allá, van a conectar mejor a la población, a los servicios y a los mercados, generando un impacto y un mejor futuro en la vida de billones de personas (AIIB, 2016).

Para analizar la estrategia de China ante la gobernanza global es importante entender las causas por las cuales se crea el BAII. Ren (2016) argumenta que existía en aquel entonces el deseo de China de tener mayor voz en las instituciones internacionales existentes como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco de Desarrollo Asiático (BAsD). Sin embargo, “las reformas para mejoras que reflejen el poder económico y el status incremental de China encontraron resistencia y fueron dolorosamente lentas” (Ren, 2016: 436). Según Ren (2016) esta situación generó que China empuje por una institución regional, la cual pueda dominar y en la cual también pueda utilizar sus recursos disponibles e integrar la estrategia exterior con el desarrollo doméstico.

Continuando con el análisis de las causas de la creación del BAII, se puede decir que las fuerzas impulsoras son multifacéticas, entre las cuales Hai Yang (2016) destaca la búsqueda de un gran status para China en su retorno a ser un *great power*. Este argumento también lo plantea Ren (2016), quien sostiene que la creación del banco es fruto del sentimiento del derecho legítimo de tener un mayor estatus en las instituciones globales. Por otra parte, Chen (2019) resalta el gap entre el reconocimiento internacional al estatus financiero de China y la propia percepción de China sobre su poder financiero. Por último, otros argumentos de la literatura apuntan a las aspiraciones de China de re establecer una esfera de influencia sino céntrica en Asia,

2 Información del sitio oficial del AIIB. <https://www.aiib.org/en/about-aiib/index.html>

un *soft-balance* a Estados Unidos (Chan, 2017) y la creación de un organismo rival del FMI y Banco Mundial (Layne, 2018).

En lo que refiere a su estructura, el BAII posee una junta de representantes de cada país miembro, el órgano máximo de decisión (*Board of Governors*); una junta de directores responsables de la dirección general de las operaciones del banco; un equipo de alta gerencia liderado por un presidente elegido por los países miembros y dura un período de cinco años; así como un panel asesor internacional (AIIB 2016). A diferencia del BAsD, sus líderes siempre han sido de nacionalidad japonesa, no está claro que el presidente del BAII continúe siendo siempre de nacionalidad China (hoy es Jin Liqun). A su vez, como parte de su estructura institucional el banco posee una reunión anual que se realiza en distintas ciudades de países miembros (hasta ahora: Pekín, Jeju, Mumbai y Luxemburgo).

Con respecto al diseño del BAII, China actualmente tiene la mayoría del capital suscrito (31,3%) y el poder del voto (26,9%) (Lichtenstein, 2018), marcando un hito en la apuesta de China por desempeñar un papel más activo en la gobernanza y desarrollo global (Cai, 2018). El BAII se funda con un número importante de países miembros (57), entre los cuales de América Latina solamente se encontraba Brasil, que aún no ratificó su pertenencia. Actualmente el banco cuenta con 75 miembros y 25 miembros prospectivos<sup>3</sup>, cabe destacar que es un organismo abierto a países de distintas regiones que busquen promover el desarrollo en Asia. Inicialmente pensado para ser un banco multilateral compuesto por países de Asia, lo cual cambió en marzo de 2015 cuando Reino Unido anunció su deseo de ser un miembro fundador (Ren, 2016).

Existe una extensa literatura sobre por qué los países se han ido uniendo al BAII. Yu Wang (2018), analizando el período fundacional, argumenta que países menos democráticos eran quienes más probabilidad de aplicar tenían. Rodrigues Vieira (2018) fundada in June 2015, targets the primacy of the US-led Asian Development Bank (ADB sostiene que los primeros miembros del BAII quizá sean políticamente distantes de Estados Unidos en términos internacionales y domésticos, en contraste, los estados posteriores que se unieron buscando la membresía incluyen estados democráticos, miembros del BAsD y países internacionalmente alineados con Estados Unidos. Según Knoerich

3 Información a diciembre de 2019.

y Urdínez (2019), el éxito del BAII en lo que refiere a su extensa membresía se debe a la creación efectiva por parte de China de una demanda de la organización entre las economías avanzadas occidentales. Argumentan que “los formuladores de políticas en los países occidentales disfrutaron de una agencia inducida que China les otorgó en el proceso de crear la organización y decidir sobre su membresía” (Knoerich y Urdínez, 2019: 1).

A su vez, estos autores sostienen que los países occidentales tuvieron agencia porque para China era necesario su involucramiento con tal de evitar que el BAII se convierta en un banco pequeño y homogéneo de países deudores, abriéndose a un grupo heterogéneo de miembros deudores y acreedores. La habilidad de Pekín de persuadir a los aliados americanos a unirse fue “una clara demostración del atractivo financiero y económico de China” (Layne, 2018: 103). Sin embargo, pese a que la mayoría de países europeos se unieron al banco, Estados Unidos, que condenó a esos países que desafiaron al unirse, y Japón, aún no se han incorporado (Lichtenstein, 2018). En lo que refiere a las funciones del BAII, éste se nutre de fondos provistos por los miembros de acuerdo con el tamaño de sus economías e inició con un capital de US\$ 100 billones. Cinco meses después del inicio de sus operaciones, se brindaron los primeros cuatro préstamos por un monto total de 509 millones de dólares para Bangladesh, Indonesia, Pakistán y Tayikistán. Para marzo de 2017, el total de préstamos aprobados fue de 2 billones de dólares y para diciembre de 2018 eran 7.5 billones en alrededor de 50 proyectos en 18 países (AIIB 2016).

Según sus estatutos, cualquier miembro del BAII puede enviar una propuesta de financiación y el banco puede prestar dinero a miembros que no sean del continente asiático, si es que el proyecto brinda un claro beneficio para la región. A su vez, dentro de los primeros siete proyectos aprobados, cuatro fueron cofinanciados por instituciones pares, lo que iría en contra de la conjetura de rivalidad inter organizacional (Yang, 2016), aunque también existen proyectos exclusivos del BAII, indicando su potencial de rol independiente. Un análisis de los primeros tres años de funcionamiento del banco (2016-2018) muestra que, de los 34 proyectos aprobados, 19 contaron con apoyo cofinanciado, de los cuales 15 son cofinanciados con el Banco Mundial, organismo al que supuestamente el BAII buscaba sustituir. En la siguiente tabla se observa el detalle del tipo de financiamiento según el proyecto.

Tabla 1  
Proyectos aprobados en los primeros tres años

Pais	Sector	Tipo de financiamiento	Socios
2016			
Azerbaiyán	Energía	Cofinanciado	Banco Mundial y Banco Asiático de Desarrollo
Bangladesh	Energía	Autónomo	
Indonesia	Urbano	Cofinanciado	Banco Mundial
Myanmar	Energía	Autónomo	
Omán	Transporte	Autónomo	
Pakistán	Transporte	Cofinanciado	Banco Mundial y Banco Asiático de Desarrollo
Pakistán	Energía	Cofinanciado	Banco Mundial
Tayikistán	Transporte	Cofinanciado	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
2017			
Bangladesh	Energía	Cofinanciado	Banco Asiático de Desarrollo
China	Energía	Autónomo	
Egipto	Energía	Cofinanciado	Banco Mundial
Georgia	Transporte	Cofinanciado	Banco Asiático de Desarrollo
India	Energía	Cofinanciado	Banco Mundial
India	Transporte	Cofinanciado	Banco Europeo de Inversiones
India	Transporte	Autónomo	
India	Energía	Autónomo	
Indonesia	Agua	Cofinanciado	Banco Mundial
Indonesia	Finanzas	Cofinanciado	Banco Mundial
Varios países	Finanzas	Cofinanciado	Banco Mundial
Omán	TIC	Autónomo	
Filipinas	Agua	Cofinanciado	Banco Mundial
Tayikistán	Energía	Cofinanciado	Banco Mundial y Banco de Desarrollo Euroasiático

2018			
Bangladesh	Energía	Autónomo	
Egipto	Agua	Cofinanciado	Banco Mundial
India	Transporte	Autónomo	
India	Finanzas	Autónomo	
India	Agua	Autónomo	
India	Transporte	Cofinanciado	Banco Mundial
India	Finanzas	Autónomo	
Indonesia	Agua	Cofinanciado	Banco Mundial
Indonesia	Urbano	Autónomo	
Varios países	Finanzas	Autónomo	
Turquía	Finanzas	Autónomo	
Turquía	Energía	Cofinanciado	Banco Mundial y Banco Islámico de Desarrollo

Fuente: elaboración propia en base a sitio web oficial del BAI.

## El BAI y la gobernanza global

En la subsección anterior se debatió sobre las razones y motivaciones por las cuales China crea el BAI, su estructura y funcionamiento, y por qué muchos países se han unido. Sin embargo, resulta clave relacionar el caso con la discusión teórica previa para reflexionar cómo el BAI nos ayuda a entender cuál es la estrategia que desarrolla China hacia la gobernanza global. El argumento en este artículo es que China se inserta en la gobernanza global a través de la creación de capas adicionales para complementar las instituciones actuales y no a través de un profundo cuestionamiento que implique crear órganos para reemplazar a los existentes.

Incluso antes de que el BAI inicie sus operaciones, los círculos académicos y medios de comunicación identificaban al banco como una respuesta al Banco Mundial y como una amenaza al sistema de Bretton Woods, siendo la mayor preocupación si el BAI iba a continuar promoviendo los estándares de gobernanza de los principales bancos de desarrollo (Lichtenstein, 2018). En este sentido, Layne (2018) sostiene que en la década pasada se observa la creación de nuevas instituciones, entre ellas el BAI, que potencialmente pueden constituir un

paralelo o sombra al orden internacional fuera del marco de referencia de la Pax Americana.

En esta línea, Knoerich y Urdinez (2019) utilizan el concepto de multilateralismo contestado de Morse y Keohane (2014) para explicar la estrategia de China con el BAI. Este concepto describe una estrategia en la que los actores internacionales cambian o crean nuevas instituciones para desafiar reglas, prácticas o misiones de las instituciones ya existentes, destacándose dos estrategias: *regime shifting* y *competitive regime creation*. La primera apunta a cambiar las decisiones multilaterales a un foro alternativo pero ya existente y el segundo consiste en crear nuevas instituciones con el mismo propósito (Morse y Keohane, 2014).

Se podría pensar al BAI como un caso de *competitive regime creation*, donde China, insatisfecha por su poder disminuido en el sistema dominante existente en Bretton Woods, buscó la creación de una nueva institución para desafiar el *statu quo* institucional, al menos en su motivación inicial (Knoerich y Urdinez, 2019). En este sentido la creación de nuevos bancos no es una estrategia nueva, cabe recordar el surgimiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) y el Banco Africano de Desarrollo (BAD) creados a medida para cubrir las necesidades de países menos desarrollados, dada la insatisfacción con las instituciones financieras existentes (Krasner, 1981).

Seguramente si sólo se observase las motivaciones iniciales de China en la creación del banco se podría interpretar una parte importante de la estrategia que lleva adelante este país hacia la gobernanza global. Sin embargo, al analizar también las decisiones sobre el diseño institucional en conjunto con otros países y su funcionamiento, con el tiempo se pueden derivar otras conclusiones. En este sentido Lichtenstein (2018), comparando los documentos constitutivos con los de otros bancos similares, sostiene que el BAI no posee el carácter excepcional que se le atribuye, ya que comparte el mismo ADN con otros bancos similares. Esto indica que, si bien China ha tomado la iniciativa, los actores externos han jugado un rol significativamente razonable en moldear la estructura del BAI, lo cual implica un trabajo conjunto con el resto de los países y no el pensamiento de crear un nuevo banco para reemplazar a los existentes.



Por lo cual si bien el concepto de multilateralismo contestado muestra fortalezas en la explicación de las motivaciones iniciales de China para crear el banco, su poder explicativo disminuye cuando se observa por qué un gran número de países se incorporaron (Knoerich y Urdinez, 2019). “A las economías avanzadas occidentales se les otorgó la agencia en el proceso de determinar el diseño organizacional de BAI, permitiéndoles así converger las visiones inicialmente diversas para el diseño institucional del banco y pasar de impugnar el sistema existente de bancos de desarrollo multilateral para integrarse efectivamente en él” (Knoerich y Urdinez, 2019: 1).

La creación conjunta del banco implicaría una estrategia de China más complementaria que contestataria. En este sentido, Gu Bin (2017) plantea que China no es un hegemon y que no tiene interés en contrarrestar el orden mundial existente a través del establecimiento del BAI, sino que el banco busca posicionarse en un rol complementario en el desarrollo internacional financiero, con el objetivo de mejorar la gobernanza global moviendo la balanza hacia los menos representados. Analizando las motivaciones, estructura, reglas y primeros proyectos tanto del BAI como del Nuevo Banco de Desarrollo (NBD), más conocido como el banco de los BRICS, se sostiene que estos nuevos bancos pueden complementar al Banco Mundial, más que socavarlo.

En esta línea, Chen (2019) sostiene que si bien el BAI se desvía de cierta manera de los estándares internacionales en lo concerniente a las decisiones de préstamos, el banco en sí no parece ser un desafiante de normas hasta ahora, ya que se ha vuelto cooperativo e inclusive con un enfoque hacia la cooperación y reforma del sistema financiero internacional. En este sentido se podría argumentar que si bien en un principio el objetivo de China con el BAI podría haber sido un cuestionamiento abierto, mediante la creación de un banco alternativo que sustituya a los bancos multilaterales de desarrollo, el diseño institucional, la adecuación a los estándares, las operaciones en conjunto con otros bancos y por los integrantes que posee, la estrategia fue mutando hacia lo que se podría describir como la creación de capas adicionales en la gobernanza global para complementar las instituciones actuales.

En definitiva, el caso del BAI permite reflexionar sobre la discusión de *contestation* a la gobernanza global. En base a las distintas estrategias que se observaron en la extensa revisión de

la literatura podemos remarcar algunos pensamientos. En primer lugar, la escasa participación en la gobernanza global que se remarcó por parte de ciertas investigaciones, principalmente en la década pasada, no refleja lo que ocurre actualmente con China y la gobernanza global. Argumentamos que, si bien pudo haber sido una estrategia en un momento dado del crecimiento de China con perfil bajo en política exterior, en la actualidad no podemos sostener que Pekín esté teniendo una participación escasa, al menos a través del estudio de este caso. Esto implicaría descartar una de las hipótesis que proviene de la literatura.

Con respecto al resto de las estrategias, este estudio de caso no es tampoco un ejemplo de una estrategia de involucramiento en los organismos ya establecidos, debido a que la conformación de un banco desde cero, con gran presencia internacional, marca un quiebre con la idea de solamente participar de los foros globales existentes, donde China pueda mostrar su poder y disposición a construir gobernanza global haciendo prevalecer sus intereses. Esto no quiere decir que no sea la estrategia adoptada por China en otros casos, foros o temáticas de la gobernanza global, pero sin dudas al crear un nuevo organismo se adopta una estrategia distinta en este caso.

Con base en ello, el estudio del caso del BAII permite debatir sobre dos estrategias: cuestionamiento desafiando el orden establecido mediante la creación de órganos para reemplazar los existentes, por un lado, y la creación de nuevas iniciativas para adherir capas adicionales que complementen las instituciones actuales, por otro. El estudio en profundidad del BAII en base a los documentos oficiales y fuentes secundarias permite observar ambas estrategias en el tiempo, sin embargo, el pensamiento de la creación del banco para reemplazar las instituciones financieras existentes no parece ser del todo correcta, por más que se pueda argumentar que era el principal objetivo cuando se pensó el proyecto.

Otro aspecto interesante que argumentamos en este artículo es con respecto al tipo de cuestionamiento tal como plantea la literatura, pensado como un enfoque de sustituir lo ya existente. Si China hubiese querido socavar las instituciones financieras globales ¿con quién lo hubiese hecho? ¿existen espacios que le permitan cuestionar en ese sentido? La estrategia de cuestionar como la búsqueda de sustituir lo ya existente, aliándose con países sin gran preponderancia a nivel global ¿funcionaría? ¿es

posible en el escenario actual? El caso del BAII parecería mostrar que, ante la incapacidad estructural de cuestionar mediante la sustitución de organismos, China adopta una estrategia hacia la gobernanza global de creación de nuevas capas adicionales que compitan con las ya existentes.

## Reflexiones finales

En el marco de un proceso de interdependencia, globalización y la denominada cuarta revolución industrial, el orden liberal sufre embates desde distintos ámbitos. Las críticas no sólo provienen del sur global sino también desde los poderes establecidos. Sin embargo, un debate que adquirió gran preponderancia en la década pasada en el campo de las relaciones internacionales fue el de los poderes emergentes desafiando el orden liberal. La literatura sobre el cuestionamiento a la gobernanza global y el rol de China ha proliferado en los últimos años. En este sentido, el objetivo de este artículo fue analizar cuál es la estrategia que China ha desarrollado ante la gobernanza global a través del caso del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura.

Analizando las principales investigaciones sobre este tema y ordenando el estado del arte sobre China y la gobernanza global, en esta investigación se identificaron ciertas hipótesis con respecto a las estrategias que podría estar adoptando China. La primera es un cuestionamiento con creación de órganos para reemplazar a los existentes. Una segunda estrategia es un involucramiento en los organismos ya establecidos para colaborar con la construcción de gobernanza global. La tercera estrategia que se identificó es la creación de capas adicionales para complementar las instituciones actuales y, por último, aunque es debatible si es una estrategia *per se*, se observa por parte de algunos autores una posición de escasa participación de China en la gobernanza global.

Para entender cuál ha sido la estrategia que ha llevado adelante China, este artículo planteó un estudio en profundidad de un caso fundamental como lo es el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, en el marco de la Iniciativa la Franja y la Ruta. Se considera que el estudio de los objetivos de la creación del banco, su diseño institucional, su relación con otros organismos, los países que lo integran y su funcionamiento en los primeros tres años desde el inicio de operaciones, permiten

vislumbrar *insights* de cómo China se ha relacionado con la gobernanza global.

El aporte de este artículo es que a diferencia de lo que se suele argumentar, China en el caso del BAII ha llevado adelante una estrategia cercana a lo que sería la creación de capas adicionales a la gobernanza global, con el objetivo de complementar las instituciones actuales, más que un cuestionamiento pensado como la creación de nuevos organismos que reemplacen los ya existentes. A pesar de que se podría argumentar que en los inicios del banco China buscó crear un organismo que sustituya otros bancos multilaterales de desarrollo, el análisis de su funcionamiento parecería mostrarnos una complementariedad más que un cuestionamiento.

En este sentido, la contribución de este artículo es la invitación a la reflexión sobre el cuestionamiento de los poderes emergentes a la gobernanza global pensado simplemente con el objetivo de socavar lo ya existente. El estudio del BAII, un caso fundamental en la estrategia de China hacia la gobernanza global, implica la necesidad de repensar la posibilidad de un cuestionamiento en el contexto de un mundo interconectado. Como alternativa a un cuestionamiento directo, China adopta una estrategia hacia la gobernanza global de creación de nuevas capas adicionales que compitan con las ya existentes, dada la imposibilidad real de sustituir a los anteriores, al menos hasta el momento.

Este artículo sostiene que el estudio de caso de una institución tan relevante como el BAII puede brindar luz sobre la estrategia que puede estar llevando adelante China en proyectos similares hacia la gobernanza global en otras temáticas. Para futuras investigaciones, un aspecto interesante sería comparar el rol de China en la creación del BAII y sus motivaciones, con el proceso histórico de otros organismos del sistema de Bretton Woods. Mientras que otra línea de investigación en la que se podría ahondar es una comparación con otras áreas o proyectos propuestos por China, donde se pueda observar una variación en el fenómeno a estudiar, es decir, en la variable dependiente. Mediante esta comparación se podría comprender si realmente existe más de una estrategia de China hacia la gobernanza global y entender a qué se debería la divergencia.

## Referencias

- Acharya, A. (2011). "Can Asia Lead? Power Ambitions and Global Governance in the Twenty-First Century". *International Affairs* 87(4): 851-69.
- AIIB (2016). "Asian Infrastructure and Investment Bank". *Official Web Page*. <https://www.aiib.org/>.
- Beeson, M. y Fujian, L. (2016). "China's Place in Regional and Global Governance: A New World Comes Into View". *Global Policy* 7(4): 491-99.
- Breslin, S. (2010). "China's Emerging Global Role: Dissatisfied Re-sponsible Great Power". *Politics* 30(1\_suppl): 52-62.
- Buzan, B. (2010). "China in International Society: Is 'Peaceful Rise' Possible." *Chinese Journal of International Politics* 3(1): 5-36.
- Cai, K. G. (2018). "The One Belt One Road and the Asian Infrastructure Investment Bank: Beijing's New Strategy of Geoeconomics and Geopolitics." *Journal of Contemporary China* 27(114): 831-47.
- Chan, L. (2017). "Soft Balancing against the US 'Pivot to Asia': China's Geostrategic Rationale for Establishing the Asian Infrastructure Investment Bank." *Australian Journal of International Affairs* 71(6): 568-90.
- Chen, Ian Tsung-yen (2019). "China's Status Deficit and the Debut of the Asian Infrastructure Investment Bank." *The Pacific Review*: 1-31.
- Cheng, L. K. (2016). "Three Questions on China's 'Belt and Road Initiative.'" *China Economic Review* 40: 309-13.
- Economy, E. C. (2010). "The Game Changer: Coping With China's Foreign Policy Revolution." *Foreign Affairs* 89(6): 142-52.
- Foot, R. (2006). "Chinese Strategies in a US-Hegemonic Global Order: Accommodating and Hedging." *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* 82(1): 77-94.
- Foot, R. (2014). "Doing Some Things' in the Xi Jinping Era: The United Nations as China's Venue of Choice." *International Affairs* 90(5): 1085-1100.
- Gerring, J. (2004). "What Is a Case Study and What Is It Good For?" *American Political Science Review* 98(2): 341-54.
- Gu, B. (2017). "Chinese Multilateralism in the AIIB." *Journal of International Economic Law*: 137.
- Huang, Y. (2016). "Understanding China's Belt & Road Initiative: Motivation, Framework and Assessment." *China Economic Review* 40(2016): 314-21.
- Ikenberry, G. J. (2008). "The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?" *Foreign Affairs* 87(1):

23-37.

- Kahler, M. (2013). "Rising Powers and Global Governance: Negotiating Change in a Resilient Status Quo." *International Affairs* 89(3): 711-29.
- Knoerich, J. y Urdinez, F. (2019). "Contesting Contested Multilateralism: Why the West Joined the Rest in Founding the Asian Infrastructure Investment Bank." *The Chinese Journal of International Politics* 12(3): 333-70.
- Krasner, S. (1981). "Power Structures and Regional Development Banks." *International Organization* 35(2): 303.
- Layne, C. (2018). "The US-Chinese Power Shift and the End of the Pax Americana." *International Affairs* 94(1): 89-111.
- Lichtenstein, N. (2018). *A Comparative Guide to the Asian Infrastructure Investment Bank*. Oxford: Oxford University Press.
- Mearsheimer, J. J. (2010). "The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia." *The Chinese Journal of International Politics* 3(4): 381-96.
- Mishra, R. (2016). "Asian Infrastructure Investment Bank: An Assessment." *India Quarterly* 72(2): 163-76.
- Morse, J. y Keohane, R. (2014). "Contested Multilateralism." *The Review of International Organizations* 9(4): 385-412.
- Nicolas, F. (2016). "China and the Global Economic Order: A Discreet yet Undeniable Contestation". *China Perspectives* 2016(2): 7-14.
- Parlar Dal, E. (2019). "Status Competition and Rising Powers in Global Governance: An Introduction." *Contemporary Politics*.
- Ren, X. (2016). "China as an Institution-Builder: The Case of the AIIB." *The Pacific Review* 29(3): 1-8.
- Rodrigues, V. (2018). "Who Joins Counter-Hegemonic IGOs? Early and Late Members of the China-Led Asian Infrastructure Investment Bank." *Research & Politics* 5(2).
- Shambaugh, D. L. (2013). *China Goes Global : The Partial Power*. New York: Oxford University Press.
- Summers, T. (2016). "Thinking Inside the Box: China and Global/Regional Governance." *Rising Powers Quarterly* 1(1): 23-31.
- Venesson, P. (2008). "Case Studies and Process Tracing: Theories and Practices." In *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*, eds. Donatella Della Porta and Michael Keating. Cambridge: Cambridge University Press.
- Volgy, T. J. y Gordell, K. M. (2019). "Rising Powers, Status Competition, and Global Governance: A Closer Look at Three Contested Concepts for Analyzing Status Dynamics in International Politics." *Contemporary Politics* 25(5): 512-31.

- Wang, H. (2017). "New Multilateral Development Banks: Opportunities and Challenges for Global Governance." *Global Policy* 8(1): 113-18.
- Wang, H. y French, E. (2013). "China's Participation in Global Governance from a Comparative Perspective." *Asia Policy* (15): 89-114.
- Wang, H. y Rosenau, J. N. (2009). "China and Global Governance." *Asian Perspective* 33(3): 5-39.
- Wang, Y. (2018). "The Political Economy of Joining the AIIB." *The Chinese Journal of International Politics* 11(2): 105-30.
- Weiss, T. (2013). *Global Governance. What? Why? Whiter?* Cambridge: Polity Press.
- Yang, H. (2016). "The Asian Infrastructure Investment Bank and Status-Seeking: China's Foray into Global Economic Governance." *Chinese Political Science Review* 1(4): 754-78.
- Yu, H. (2017). "Motivation behind China's 'One Belt, One Road' Initiatives and Establishment of the Asian Infrastructure Investment Bank." *Journal of Contemporary China* 26(105): 353-68.
- Zhang, Y. (2016). "China and Liberal Hierarchies in Global International Society: Power and Negotiation for Normative Change." *International Affairs* 92(4): 795-816.
- Zhou, W. y Esteban, M. (2018). "Beyond Balancing: China's Approach towards the Belt and Road Initiative". *Journal of Contemporary China* 27(112): 487-501.
- Zurn, M. (2018). *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy and Contestation*. Oxford: Oxford University Press.

**Fecha de recepción:** 28 de diciembre de 2019

**Fecha de aprobación:** 29 de marzo de 2020

.....



# **China frente a EE. UU. en la evolución del régimen internacional de inversiones en Asia-Pacífico. Más allá del TPP**

China Versus the US in the Evolution of the International Investment Regime in Asia-Pacific. Beyond the TPP

*Adelina Quintero Sánchez<sup>1</sup>*

.....

## **Resumen**

China permaneció al margen tanto de los flujos globales de inversión extranjera, como de las normas internacionales para regularla durante su régimen socialista; sin embargo, después de su reforma de modelo económico y de política internacional en los 80, esto cambió. Actualmente es un actor estratégico en relación con la inversión internacional y está creando un modelo jurídico alternativo para su regulación a través de instrumentos multilaterales en la región de Asia-Pacífico. Este modelo difiere del régimen prevaleciente diseñado y sofisticado por Estados Unidos, que mayormente beneficia a sus empresas transnacionales con poca consideración para los países menos desarrollados, donde las transnacionales están instaladas. No obstante, después del retiro de Estados Unidos del Tratado de Asociación transpacífico, China tiene una coyuntura excelente para expan-

1 Profesora de Tiempo Completo de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM. México. Email: [adeqs@hotmail.com](mailto:adeqs@hotmail.com)

dir sus inversiones en la región de Asia-Pacífico y avanzar en su modelo de regulación internacional para la inversión extranjera, ya sea a través de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático o del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico.

### **Palabras clave**

China, Estados Unidos, inversión extranjera, régimen internacional, TPP

### **Abstract**

China stood aside from the global flow of Foreign investments, as well as from the international standards to regulate it, all throughout its socialist regime. However, after its reform of the economic model and international policy in the 1980's, this changed. China is currently a strategic actor in relation to international investment and is creating an alternate legal model by way of multilateral instruments in the Asia-Pacific region. This model differs from the prevailing regime designed and sophisticated by the United States which mostly benefits its own transnational companies with little consideration for the less developed countries where the transnationals are installed. However, due to the United States withdrawal from the Trans-Pacific Partnership Treaty, China currently has an excellent situation to expand its investments in the Asia-Pacific region and advance its international regulation model for foreign investment, either through the Association of Southeast-Asian Nations or the Asia-Pacific Economic Cooperation Forum.

### **Keywords**

China, United States, foreign investment, international regime, TPP

### **Introducción**

Es indiscutible que China es una potencia mundial y, por antonomasia, la potencia regional en la zona Asia-Pacífico. La nación asiática es uno de los grandes motores, no sólo del comercio mundial, sino también de los flujos de inversión, al ser de los principales emisores, así como el principal país en desarrollo

receptor de los mismos; situación que ha ido de la mano con su labor en la conformación de una red de alianzas estratégicas a través de diversos mecanismos, como acuerdos internacionales en materia de comercio e inversión.

Resulta impactante que en poco tiempo China reestructuró por completo y de raíz su sistema económico acorde a su política exterior. Así pasó de ser un país socialista con escasa o nula participación en la formación de los regímenes internacionales, a ser una nación con un modelo capitalista único, autodenominado de “socialismo híbrido”, altamente dinámica y participativa en la conformación de las reglas internacionales en general y de comercio e inversión en particular. En menos de cinco décadas ya cuenta con 129 acuerdos bilaterales de inversión y varios tratados de libre comercio (TLC) de nueva generación, con un apartado de inversión en vigor. Ahora el régimen internacional de inversión extranjera predominante de corte absolutamente occidental, donde el principal artífice ha sido Estados Unidos, se enfrenta a nuevas propuestas surgidas desde el lejano oriente que están avanzando de forma paralela.

De ahí que China mantenga una política proactiva en los foros mundiales más relevantes como Naciones Unidas, donde es miembro del Consejo de Seguridad. Asimismo, ha desempeñado un liderazgo en su área de influencia natural que es el este de Asia, donde tiene una alta regionalización y ha intentado avanzar en la construcción de un área más integrada de comercio e inversión, tanto a través de la ANSEA (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) como del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés). Su estrategia se ha ido ampliando a otras latitudes con proyectos como la Iniciativa del cinturón y la ruta (BRI, por sus siglas en inglés). No obstante, el dinamismo chino ha chocado con los intereses e iniciativas promovidas en la zona por la potencia hegemónica, es decir, Estados Unidos. La presente investigación centra su análisis en los instrumentos internacionales de inversión en Asia-Pacífico, al ser el área de influencia china y epicentro de toda su política exterior.

Derivado en esencia del poco avance en los trabajos del APEC en materia de comercio e inversión, se han gestado dos vertientes que proponen modelos distintos de configuración para la integración en la región Asia-Pacífico, así como la regulación de la inversión en la zona: la china y la estadounidense.

La exégesis de ambas visiones, china y estadounidense, se puede dar a través de sus acuerdos en materia de inversión.

El ahora transformado TPP, era fruto de la visión estadounidense y se insertaba en el régimen internacional de inversión extranjera predominante, construido esencialmente por los acuerdos en materia de corte neoliberal firmados por los países occidentales, donde Estados Unidos ha sido el actor principal. El capítulo nueve del TPP, dedicado a la inversión, reproducía y perfeccionaba el esquema del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), así como su fórmula comercio-inversión; por lo que no es de extrañar que el contenido del capítulo de inversiones del UMSCA (United States, México and Canadá Agreement), se haya inspirado en su homólogo. El TPP configurado por Estados Unidos era un acuerdo de tercera generación que incorporaba algunos ajustes derivados de la experiencia previa, y se enfocaba en la protección de la inversión extranjera, al tiempo que carecía de instrumentos de promoción y vinculación de las inversiones con el desarrollo de los países anfitriones. A pesar de que, al salirse Estados Unidos del mismo, muchas de sus disposiciones se suspendieron, el TPP constituye una referencia obligada para el análisis de la política internacional estadounidense en materia de inversión en Asia-Pacífico.

Por otro lado se encuentra el modelo chino que se puede visualizar en sus acuerdos bilaterales en materia de inversión y en Asia, específicamente, se concentra en las negociaciones de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés), en el acuerdo de inversión ASEAN-China y en el acuerdo de inversión China-Corea-Japón; junto a sus intentos de avanzar a través del APEC.

Esta situación explica porque, por un lado, China no ha mostrado interés en unirse al acuerdo estratégico transpacífico y, por otra parte, porque Estados Unidos nunca le hizo extensiva la invitación formal para incorporarse, ya que iba acorde con su interés geoestratégico de expandir su dominio en la región al tiempo que minimiza el chino. De ahí que el TPP constituyera un obstáculo a los intereses de China, que ahora fue retirado para darle continuidad a su estrategia de ascenso Pacífico, la cual tiene como premisa fundamental el no confrontar directamente a su gran socio, Estados Unidos, mientras continúa avanzando en su proceso de consolidación en la región Asia-Pacífico, y for-

talece sus alianzas, así como sus relaciones económicas con las demás latitudes del planeta.

El objetivo central de la presente investigación es analizar y comparar el papel de China en la construcción del régimen internacional para la protección a la inversión en contraposición con lo ya establecido, donde Estados Unidos ha sido el principal artífice, a partir de los instrumentos jurídicos internacionales en la zona Asia-Pacífico. La pregunta principal versaría en determinar si China está teniendo una participación significativa en la conformación del régimen y si su propuesta de regulación de la inversión extranjera es distinta o sigue los mismos lineamientos ya establecidos. Como hipótesis se sustenta que China, por un lado, es un actor fundamental en la construcción del régimen internacional de inversión extranjera y, por otro, está generando un modelo alternativo más equilibrado entre inversionista y país receptor, para sus socios estratégicos, donde el RCEP constituirá la piedra angular.

### **El papel de China en los flujos de inversión mundiales**

A partir de las cuatro modernizaciones y la formulación de lo que posteriormente el gobierno chino denominaría como “socialismo híbrido” o socialismo de mercado, se experimenta un cambio sustancial en el modelo económico interno chino, el cual trasciende en una revolución de su política internacional. Así, China emerge de su ostracismo temporal para retornar su ancestral papel de potencia.

Es evidente que la estrategia china ha tenido un éxito insoslayable, al posicionarse desde 2012 como la segunda economía a nivel mundial, únicamente tras Estados Unidos, al ser uno de los principales motores del comercio internacional y al convertirse en fuente trascendental en los flujos de capital internacional.

Desde 2010 China desplazó a Japón y a Alemania en comercio internacional y se instaló en la cúspide como la primera potencia exportadora del mundo, en 2012 superó a propio Estados Unidos como potencia comercial y mantiene la mayor reserva global de divisas (González, 2013).

Asimismo, en pocos años China se ha convertido en el principal o uno de los principales socios comerciales de muchos países en todos los continentes; por mencionar algunos se

encuentran: Estados Unidos, México, Irán, Brasil, Israel, Singapur, Sudáfrica, el Congo, Australia, entre muchos otros. De manera sorprendente, China se ha posicionado como uno de los actores más importantes en los flujos internacionales de inversión. En los últimos años se ha consolidado como el país en desarrollo que más inversión extranjera recibe, llegando a la cantidad de 139 mil millones de dólares en 2018, situándose a nivel global solamente después de Estados Unidos, que recibió 277 miles de millones de dólares en ese mismo año (UNCTAD, 2019a). Respecto a sus inversiones en el exterior, éstas pasaron de 7 mil millones de dólares en 2001 a 101 mil md en 2013, a 116 mil md en 2014 y 130 mil md en 2018 (UNCTAD, 2015 y 2019a).

En términos de países que invierten en el exterior, esto convierte a China en el principal inversor entre los países emergentes en 2018 y el segundo, después de Japón, a nivel internacional; ya que Estados Unidos no figuró en primer sitio dadas sus políticas de repatriación de ganancias de sus empresas transnacionales, junto con otros factores (UNCTAD, 2019a). Asimismo, las empresas transnacionales chinas han incrementado su presencia de manera sorprendente, sólo como muestra, en 2011 China invirtió 60 mil millones de dólares en sectores no financieros y creó 3, 391 empresas extranjeras en 123 países y regiones (Hernández, 2013), y para finales de 2012, 16,000 empresas transnacionales chinas tenían establecidas alrededor de 22,000 filiales en 179 países y territorios (Sauvant y Nolan, 2015). En 2015 sus inversiones en el exterior experimentaron un crecimiento de 16%, para alcanzar la suma de 110 mil millones de dólares. Desde 2005 hasta 2015, el valor total de las inversiones chinas en el exterior ascendió a más de 1.2 billones de dólares (Scissors, 2016). Actualmente, según Rui Torres, Jane Menzies, Daniel Borgia y Sandra Figueira, ya se puede hablar de una presencia global de la inversión china (2017).

Si bien hace algunas décadas China no figuraba en los ranking internacionales de las más grandes empresas transnacionales, actualmente cuenta con 129 empresas dentro del *Fortune Global 500* de 2019, que incluye a las empresas más grandes del mundo con base en sus ganancias, superando al propio Estados Unidos que ostenta 121, y tres de éstas empresas se encuentran dentro de los primeros diez peldaños, donde resalta *China National Petroleum Corporation (CNPC)* en el cuarto

sitio. Este punto es nodal, ya que las empresas transnacionales son los vehículos por excelencia de la inversión.

China es uno de los principales inversionistas a nivel mundial y el primero de la región Asia-Pacífico, en constante crecimiento, con inversiones en todos los continentes, no obstante, se ha concentrado en la obtención de recursos naturales por un lado y de bienes de alta tecnología, por el otro; por lo que ha experimentado un crecimiento más acelerado de sus inversiones en Europa y África (MOFCOM, 2019). Sobresale la actuación de empresas que están invirtiendo en el sector de los hidrocarburos, considerando que China no cuenta con muchos recursos energéticos y estos le son vitales para el crecimiento de sus industrias (MOFCOM, 2014).

El principal destino de las inversiones de China es Estados Unidos, país que recibe alrededor de 20 mil millones de dólares, siendo socios estratégicos no solamente en la rama comercial, sino en la financiera y a través de sus respectivas empresas transnacionales. Después de Estados Unidos, los principales países receptores de inversiones provenientes de China son: Australia, Canadá, Brasil, Gran Bretaña y Rusia; aunque hay muchos países donde no coloca inversiones como tal, sino que tiene contratos de construcción, principalmente en países en desarrollo, donde se ubican en los primeros sitios Nigeria, Pakistán, Arabia Saudita, Indonesia, Venezuela y Argelia (Scissors, 2016).

Las inversiones chinas en el exterior se pueden explicar por distintas motivaciones; como la obtención de recursos naturales, lo que sucede en su mayoría en África, Oceanía y Asia; la ampliación de mercados, en los casos de África, América Latina y Asia y la búsqueda de tecnología y *know how*, como en Norteamérica y Europa (Avendaño, 2015). Más recientemente se han enfocado en la construcción de vías de comunicación, acorde a la iniciativa del BRI “un cinturón, una ruta” a lo largo de la antigua ruta de la seda y mejorar la cooperación, así como las interacciones con los países por los que pase<sup>2</sup>. Sin menoscabar

2 Esta iniciativa de un cinturón, una ruta, fue propuesta por el presidente Xi Jinping en 2013 y comprende tanto un proyecto al interior de China como dos rutas al exterior. En el interior se pretende conectar a las distintas regiones a través de más carretas y vías férreas, que a la vez integren de mejor manera sus recursos y mercados para proyectarse al exterior. Mientras para lo externo se plantea crear el cinturón económico de la ruta de la seda y la ruta de la seda marítima del siglo XXI. El primero tiene como objetivo construir un corredor económico terrestre a

que el BRI también cimentará nuevas relaciones de comercio e inversión con múltiples países de distintos ámbitos regionales.

Todo este marco que ha ido construyendo China incide en el régimen internacional para la inversión extranjera, construido hasta el momento, principalmente por las potencias occidentales, donde resaltan los países europeos y Estados Unidos, que ha sido el artífice desde el término de la Segunda Guerra Mundial (Gutiérrez y Quintero, 2016).

### **Estados Unidos como artífice del régimen internacional para la inversión extranjera y el capítulo IX del TPP**

Actualmente, Estados Unidos es el país que más presencia sigue teniendo en los flujos de IED (Inversión Extranjera Directa), tanto como emisor como receptor, al tiempo que es la casa matriz del mayor número de ET's (Empresas Transnacionales) que materializan las inversiones. Esta situación en consonancia con su estatus de potencia hegemónica y arquitecto del andamiaje institucional que conforma el sistema de Naciones Unidas, explica su papel como artífice principal del régimen internacional para la regulación de la inversión extranjera; la cual se ha construido esencialmente a través de dos vías: acuerdos bilaterales de inversión y capítulos de inversión dentro de los acuerdos de libre comercio. Dicho régimen se enfoca más en regular la inversión extranjera en países en desarrollo, que en sus contrapartes industrializados; ya que su propósito es establecer reglas que protejan a las inversiones de las políticas o acciones de los países anfitriones.

En síntesis, la política que ha caracterizado a Estados Unidos en materia de IED responde a sus estrategias de desarrollo nacional para garantizar su hegemonía económica mundial y sustentar su rol como principal emisor y receptor de estos flujos, así como para ser la casa matriz de un vasto número de las principales ET's en el mundo. De ahí que, en las últimas décadas, éste país haya sido uno de los más activos en la firma no

---

lo largo de la ruta de la seda, es decir, que vaya del noreste, desde la zona costera de China, pasando por Asia Central y Medio Oriente, hasta llegar a Europa. El segundo, en cambio, propone una ruta comercial marítima desde el sudeste de Asia hasta Venecia, a través de África y Medio Oriente. Iniciativa que se espera no sólo tenga un impacto positivo en el comercio y las inversiones, sino en el turismo (Pekín, 2015), (Chen, Chang y Wang, 2018).



sólo de BIT's (Bilateral Investment Treaty) y TLCs, sino de otros instrumentos que incorporan esta apertura y protección a sus ET's junto con sus inversiones, como los Acuerdos Marco para el Comercio y la Inversión (TIFA's, por sus siglas en inglés), que han firmado con incontables países de África, Medio Oriente y Asia<sup>3</sup> o los Tratados de Doble Imposición (DTT's, por sus siglas en inglés). También ha sido impulsor de la mayor sofisticación y endurecimiento de las normas jurídicas a favor de la protección de la IE, sin menoscabar el hecho de incorporar lineamientos para la regulación de la IE en un TLC, siendo el TLCAN pionero en esta categoría.<sup>4</sup> Hecho que respondió a una estrategia más sofisticada que consiste en vender las potenciales bondades del comercio y condicionar la inclusión del tema de la IED.

La zona de Asia-Pacífico, dadas sus características reticentes, en general a insertarse en el modelo neoliberal de corte occidental, es un espacio donde el régimen internacional para la inversión extranjera no se ha expandido totalmente, por lo que Estados Unidos ha intentado impulsarlo desde diferentes frentes, donde APEC ha sido un foro fundamental.

En el seno del APEC, desde hace varias décadas, se pueden vislumbrar dos corrientes de pensamiento, la liderada por Estados Unidos, que pretende sea un foro para avanzar en lo que no se ha podido hacer en la OMC (Organización Mundial de Comercio), principalmente con los denominados "temas de Singapur". Por el otro lado, está la propuesta que en algún momento enarboló Australia y ahora es encabezada tácitamente por China, que busca la integración y apertura de una forma más escalonada y con reglas de inversión que no sólo favorezcan a las empresas transnacionales sino a los países que las albergan. Como no se ha avanzado y se han empantanado las

3 Los TIFAs son acuerdos que sólo establecen un marco de cooperación entre las partes contratantes. Esa cooperación frecuentemente toma la forma de un marco institucional para dar seguimiento a las reglas de inversión e identificar los plazos requeridos para lanzar las futuras negociaciones para la liberalización y protección de la inversión (United States Trade Representative, 2019)

4 La firma del TLCAN entre Estados Unidos, México y Canadá fue un parteaguas en la historia de los TLC, pues constituyó al "modelo TLCAN" una nueva generación de los mismos, no sólo por tener miembros con niveles de desarrollo heterogéneos, sino por incorporar contenidos más allá del comercio *per se*, como inversiones, propiedad intelectual, compras del sector gubernamental, entre otros. Sin marginar que incluye un mecanismo totalmente innovador para ese momento, de solución de controversias inversionista-Estado.

negociaciones, tanto Estados Unidos como China han buscado otros mecanismos.

La entrada de Estados Unidos en el TPP y la reconfiguración en estructura y contenido del mismo, a partir de sus intereses, obedeció a dos objetivos torales: uno era incrementar su presencia en la región Asia-Pacífico y ser un contrapeso para la creciente influencia de China, tanto económica como política; mientras el otro, era expandir sus reglas al comercio y la inversión, acorde al régimen vigente, con la intención de beneficiar sus empresas transnacionales.

Primero lo visualizó Hilary Clinton y después John Kerry, quien junto con su grupo de asesores le dio seguimiento a la idea de que la región Asia-Pacífico es la más geoestratégica en la actualidad, por tanto, le es vital a Estados Unidos para mantener su hegemonía mundial y proteger su comercio, inversiones e intereses económicos. Dicha posición ha sido apoyada y reforzada por los principales *think thanks* y centros de pensamiento de Estados Unidos, como el *Wilson Center* y el *Peterson Institute*, pues consideran que la seguridad militar se debe reforzar en la región; esto incrementa la presencia económica, al representar China una amenaza potencial mientras extiende su influencia y poder en esa zona, que en los últimos años ha sido la más dinámica a nivel mundial (Quintero, 2017).

El área del este asiático, aunque ha sido descuidada por la dirigencia estadounidense por breves periodos, siempre ha constituido un foco central para la agenda de política exterior, esencialmente en los contextos diplomático y de seguridad. Después de la Segunda Guerra Mundial se dieron varios intentos de acercamiento, pero principalmente de orden militar; no fue hasta el gobierno de Bill Clinton, que en su afán por el libre comercio impulsó las iniciativas regionales y enfatizó que aprovechar las oportunidades de exportación e inversión en los mercados emergentes de América Latina y Asia debía ser un motor de crecimiento para la economía estadounidense (Barfield, 2012). Específicamente en relación con Asia, el entonces presidente mencionó que, aunque en años anteriores el fortalecimiento de la región había sido considerado como una amenaza, debía visualizarse como una veta de oportunidades, fuente de trabajos, intercambios e inversiones.

De la visión de Clinton se desprende el enorme interés para participar en APEC y buscar en ese seno una mayor apertura del

comercio y la inversión. Por ello, se invitó a los líderes del foro a una reunión en Seattle, rápidamente se convierte en una práctica anual y la siguiente se celebró en Bogor, Indonesia. Hasta cierto punto se materializan los intereses estadounidenses en la Declaración de Bogor, la cual compromete a las economías del APEC a liberalizar su comercio e inversiones; antes de 2010 para los miembros desarrollados y para 2020 en el caso de las economías en desarrollo.<sup>5</sup>

A partir de la Declaración de Bogor emergen dos visiones distintas de cómo debería avanzar la integración. La primera, liderada por Estados Unidos y apoyada por Australia, Nueva Zelanda y Canadá, propugna por compromisos más serios, con tiempos definidos y la posterior negociación de un acuerdo de libre comercio entre las naciones del APEC. La segunda, etiquetada como la vía asiática encabezada por China, que ha prevalecido, pide continuar con una liberalización de manera unilateral, donde cada economía determine los pasos y tiempos para implementar sus políticas de apertura de mercado (Barfield, 2012).

Durante la administración de George W. Bush se cae en un impasse con respecto a la prioridad que había otorgado Clinton al este asiático y, más que una política regional, se llevan a cabo negociaciones bilaterales, como las del acuerdo de libre comercio con Corea del Sur. Al tiempo que los objetivos de seguridad nacional y guerra contra el terrorismo matizados por los ataques del 11 de septiembre de 2001 se imponen en los foros comerciales como la OMC y el APEC. De ahí se comprende que Estados Unidos se haya mostrado evasivo y desinteresado hacia la propuesta del Consejo Asesor Empresarial del APEC (ABAC, por sus siglas en inglés) sobre la creación de un área de libre comercio de Asia-Pacífico, la cual fue respaldada por Australia, Singapur y Nueva Zelanda.

La situación de relativa indiferencia hacia la región asiática prevalece hasta el arribo de Barack Obama a la presidencia, quien heredó todos los problemas de lucha contra el terrorismo de su antecesor. No obstante, Hilary Clinton como Secretaria del Departamento de Estado, advierte el fortalecimiento vertigi-

5 El sistema tanto del APEC como del compromiso adoptado en Bogor sigue los lineamientos del regionalismo abierto, los cuales establecen que la apertura es a base de acciones individuales y voluntarias, acorde a los tiempos y capacidades de cada participante, por lo que no existe un acuerdo vinculante que los obligue a cumplir a diferencia de un acuerdo de libre comercio o inversión.

noso de China y el dinamismo que estaba teniendo la región del este de Asia, lo que convirtió de nuevo a este país en una zona de alta prioridad dentro de la política exterior. Específicamente, la entonces Secretaria de Estado, apuntaló que el este asiático era indispensable para la seguridad y prosperidad de Estados Unidos, por lo que su poder debía ser tanto transatlántico como transpacífico (Scissors, 2015).

El razonamiento de la administración de Obama fue en torno a que la influencia y poder de China estaban aumentando de forma desmedida y Estados Unidos debía poner un límite, lo cual no se podría hacer como en otras situaciones y coyunturas históricas de manera unilateral, se requería el apoyo de un grupo de países en la zona que respaldasen su estrategia y eventualmente conformaran enclaves para lograr los objetivos de comercio e inversión que se encontraban estancados en los foros multilaterales. Así, surgen varias iniciativas gubernamentales para alcanzar dichos objetivos, entre las que destaca el unirse y apoderarse de las negociaciones del TPP y avanzar en la ratificación del TLC con Corea del Sur.

En noviembre de 2009 en el encuentro de líderes del APEC, el presidente Obama expresó que Estados Unidos estaba de regreso en Asia y pensaba tomar la batuta de las negociaciones. Obama señaló que Estados uniría a las negociaciones del TPP con el objetivo de estructurar un acuerdo regional abierto a la aceptación de nuevos miembros con altos estándares, digno de un acuerdo de libre comercio del siglo XXI (Quintero, 2017).

Autores como Juan José Ramírez Bonilla y Francisco Javier Haro Navejas (2014) consideran que al haber excluido Estados Unidos a China del TPP y posteriormente haberse retirado del mismo, le otorgó al gobierno chino un amplio margen de maniobra para impulsar sus propias negociaciones de integración regional, bajo sus propias reglas.

El TPP que se lanzó a ratificación en 2016 incluía doce economías de la Cuenca del Pacífico (Brunéi, Chile, Nueva Zelanda, Singapur, Australia, Canadá, Japón, Malasia, México, Perú, Vietnam y Estados Unidos), de haber entrado en vigor como estaba previsto, habría constituido una de las áreas de libre comercio más grandes del mundo, que absorbería relativamente al TLCAN y podría rivalizar con la fragmentada Unión Europea o los proyectos liderados por China en el Sudeste Asiático (Quintero, 2017)

El capítulo IX del TPP reproducía el “modelo TLCAN”, acorde al régimen internacional de inversión extranjera predominante. Este capítulo establece reglas que garantizan la protección y el uso de políticas no discriminatorias para las inversiones, al tiempo que erradica el trato especial y diferenciado (TED), al tomar a todos los participantes en pie de igualdad sin reparar en su grado de desarrollo; situación que favorece a los países más desarrollados de forma automática (Quintero, 2017). Lo anterior se sintetiza en los siguientes puntos:

- **Ámbito de aplicación:** se aplica a toda clase de inversión, sin distinción de si es directa o indirecta, es decir, toda clase de activos como bienes muebles e inmuebles, acciones, derechos de propiedad, etcétera.
- **Apertura sectorial:** contiene una lista de los sectores que se reservan para la aplicación de este apartado, por tanto se considera que todos los ámbitos no mencionados en la lista son abiertos totalmente a la inversión extranjera.
- **Trato a la inversión:** se incluyen los principios de trato nacional, de nación más favorecida y de nivel mínimo de trato acorde al Derecho Internacional.
- **Requisitos de desempeño:** En principio se prohíben, es decir, se impide imponer o hacer cumplir algún tipo de condición para el establecimiento, adquisición, expansión, dirección, explotación o funcionamiento de una inversión.
- **Libre transferencia:** Reconoce libertad plena al inversionista para transferir todo tipo de fondos relacionados con las inversiones, sin límite de montos que se pueden transferir. De igual forma, las transferencias deberán ser en moneda convertible y sin demora.
- **Expropiación.** Se prohíbe, así como cualquier medida que se considere equivalente, aunque no sea en relación con la totalidad de la inversión; salvo en determinadas circunstancias, como cuando están relacionadas con el bienestar público, con apego a la legislación nacional y con un inmediato y justo pago de indemnización.
- **Solución de controversias:** se incluye el apartado tradicional de procedimientos para dirimir controversias entre Estados, así como el controvertido sistema inversionista-Estado, siguiendo el modelo TLCAN. Este apartado sobre controversias entre un Estado y un inversionista da facilidades a los inversionistas para poder demandar y enjui-

ciar a un Estado anfitrión en igualdad de condiciones a nivel internacional, sin la obligación de agotar en primera instancia los mecanismos jurídicos internos, pero no contempla la posibilidad de que un Estado entable una demanda en contra de un inversionista (TPP, 2016).

## **China ante el régimen internacional para la inversión extranjera**

El marco regulatorio chino ha evolucionado en las dos últimas décadas, pasando de restrictivo a promotor de las inversiones en el exterior. En 2000 el gobierno chino lanza la estrategia *going out* con dos principales propósitos, el primero, crear un marco regulatorio interno que facilite y promueva la competencia de las empresas chinas a nivel global para ir formando una red que le permita al país tener acceso a todos los recursos necesarios, incluyendo *know how*; y el segundo, promover inversiones chinas en el extranjero que contribuyan con los objetivos de desarrollo nacional, principalmente para potenciar las exportaciones, obtener recursos naturales y aumentar la base tecnológica en la producción del país. El gobierno ha creado un entramado institucional y ha suscrito varios instrumentos para este propósito, los principales organismos encargados de promover las inversiones al exterior son la Comisión Nacional de Reforma y Desarrollo y el Ministerio de Comercio (MOFCOM, por sus siglas en inglés).<sup>6</sup>

Al marco regulatorio interno para promover las inversiones chinas en el exterior se suman los acuerdos internacionales en materia de inversión que ha firmado China, los cuales, ascienden a 129 Tratados Bilaterales de Inversión y 19 instrumentos internacionales para regular la inversión, la mayoría son tratados de libre comercio y destaca el acuerdo trilateral de inversión firmado en 2014 con Corea del Sur y Japón (UNCTAD, 2019b). Actualmente China se encuentra en más de diez diferentes negociaciones de acuerdos de inversión, incluyendo una con Estados Unidos.<sup>7</sup>

6 Entre los instrumentos que utiliza el gobierno para promover las inversiones se encuentran: varios subsidios que incluyen apoyo financiero y fiscal, acceso prioritario a préstamos, disminución de impuestos, asesoría de riesgo, protección consular, tramites expeditos, entre otros (Sauvant y Nolan, 2015).

7 China y Estados Unidos se encuentran en negociaciones desde 2008 para la

A partir de las reformas de 1979, impulsadas por el gobierno de Deng Xiaoping, se sentaron las bases para la transformación del modelo económico chino, modelando el denominado socialismo con características chinas. De esta forma, se transitó de una visión aislada y cerrada hacia la creación de normas internacionales y se emprendió una política exterior proactiva para participar en la formulación de la mismas, esencialmente a través de la firma de acuerdos internacionales. En materia de inversión se comenzaron a firmar BIT's y acuerdos regionales o de libre comercio que incluyeran una regulación para las inversiones. De ahí que a menos de cinco décadas China se haya convertido en el segundo país con más BIT's en vigor, después de Alemania.<sup>8</sup>

En específico, el programa chino para acuerdos internacionales de inversión nace en 1982, pero se ha tornado mucho más dinámico en los últimos 15 años, en correspondencia con la evolución de la política hacia la inversión extranjera. De hecho, China se ha convertido gradualmente en una nación exportadora de capital, lo que exige crear un marco de protección para sus capitales en el exterior.

De manera paulatina China ha ido evolucionando en la creación de normas internacionales para la inversión extranjera. El primer BIT que firmó fue con Suecia en 1982 y en esta década se concretaron otros con un puñado de países europeos, pero no fue hasta los 90 que los acuerdos internacionales para la inversión ganaron relevancia. Entre 1988 y 1998, firmaron más de 60 BIT's, la mayoría con países en desarrollo (Sauvant y Nolan, 2015).

En la primera generación de BIT's de China, estos estuvieron marcados por un enfoque muy restrictivo hacia ofrecer protección a la inversión, como trato nacional o acceso al mecanismo de solución de controversias inversionista-Estado, que

---

firma de un BIT, pero por incompatibilidad en las normas para la inversión, esencialmente solución de controversias, el trato nacional al preestablecimiento y el enfoque de lista negativa para la apertura sectorial, es que no han avanzado de la forma deseada. No obstante, el gobierno chino expresó a través de su Ministro de Comercio, que han alcanzado una etapa crucial en las negociaciones y se espera se consoliden por medio de la firma del acuerdo a brevedad, de igual manera que el negociado simultáneamente con la Unión Europea. (US-China Business Council, 2016)

8 El primer país con más BIT's en vigor es Alemania con 135, el segundo China con 129 y el tercer puesto lo ocupa Suiza con 114, seguido muy de cerca por Gran Bretaña y Francia con 106 y 104, respectivamente (UNCTAD, 2019b)

generalmente casi no se incluía o se limitaba su uso a los casos por expropiación. En ese momento China era un país netamente importador de capital y no deseaba incluir mecanismos que afectaran su soberanía sobre las inversiones foráneas (Sauvant, y Nolan, 2015).

Una segunda generación de BIT's chinos comienza en 1998 con la firma del acuerdo bilateral de inversión con Barbados, donde se amplía considerablemente el espectro para la posible evocación del mecanismo de solución de diferencias entre un inversionista y un Estado. La mayoría de tratados concluidos entre 1998 y 2008 establecen la opción a utilizar tribunales internacionales para dirimir "cualquier" diferencia entre un inversionista y el Estado que lo alberga. Este cambio coincide con el anuncio de su estrategia *going out* en 2001 y el subsecuente aumento exponencial de sus inversiones en el exterior (Sauvant y Chen, 2014).

El incremento de la presencia de inversiones chinas en el extranjero va aparejado a la búsqueda y aceptación de mayor protección en los acuerdos de inversión. La tercera generación de acuerdos para la inversión guarda ciertas características distintivas; se puede afirmar que China firma acuerdos de inversión en diferentes niveles, dependiendo sus contrapartes, adoptando el modelo estadounidense para sus pares de otros continentes y un modelo más equilibrado para sus vecinos asiáticos (Wang, 2019).

## **La alternativa china para el comercio y la inversión en la región Asia-Pacífico**

Al tiempo que declinó el papel de APEC como opción regional para avanzar en las negociaciones de comercio e inversión estancadas en los foros multilaterales, particularmente en la Ronda de Doha de la OMC y la adopción por parte de Estados Unidos de las negociaciones del hasta entonces incipiente TPP, China también buscó foros alternativos.

La ANSEA, que conjunta a la ANSEA+3, el RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*), el TLC China-ANSEA y el Acuerdo sobre inversiones de la Zona de Libre Comercio entre China y la ASEAN; el acuerdo sobre inversiones China-Corea-Japón y el APEC, constituyen principales pilares sobre los que China ha intentado avanzar en la integración y apertura regio-



nal en Asia-Pacífico. Sin marginar el enorme dinamismo que ha tenido en la firma de TLC's de nueva generación y acuerdos bilaterales de inversión, para abrir el comercio e inversión en esta zona y más allá. China cuenta con acuerdos bilaterales de inversión con los principales países de Asia-Pacífico.

En el marco de la ANSEA, en principio se encuentra la ANSEA+3, que se refiere a los miembros del acuerdo más Japón, China y Corea del Sur; la cual surge desde 1995, pero de una forma muy modesta, al verse afectada por la crisis de 1997 y el efecto dragón; no es hasta el 2000 que se convierte en el vehículo por excelencia de la integración en el Sudeste Asiático. En los últimos años China ha presionado por avanzar rápidamente en las negociaciones, pues lo visualiza como el mejor foro para la integración regional, al no estar entre sus miembros ni Estados Unidos ni Taiwán, pero sí las principales economías asiáticas, que serán las que impulsen el crecimiento a futuro.

La relevancia del ANSEA+3 para China se confirma en 2009 con la firma de su acuerdo de inversión con la ANSEA, unilateralmente comienza a abrir sectores claves para beneficio de los miembros de la organización. Propuesta a la que se unieron Japón y Corea del Sur y que ha ido avanzando de forma constante, como se reconoció en la reunión de 2019 en su XXII cumbre, donde destacó la importancia de la conectividad en el marco del proyecto BRI.

Ante la incorporación de Estados Unidos a las negociaciones del TPP y el avance de la iniciativa, en noviembre de 2012, en el marco de la Cumbre del Sudeste Asiático de la ANSEA, los diez gobiernos del organismo más los de Australia, China, Corea del Sur, India, Japón y Nueva Zelanda, lanzaron las negociaciones del RCEP, que tiene como objetivo ser un acuerdo marco entre los países miembros de la ANSEA y sus socios comerciales.

La meta principal del RCEP es crear una zona de libre comercio entre los 16 países del Sudeste de Asia y cubrir, aparte de comercio de bienes y servicios, inversiones, cooperación económica y técnica, propiedad intelectual y solución de controversias, entre otros aspectos. Al igual que el TPP, el RCEP, cuyas negociaciones finalizaron el 4 de noviembre de 2019 y se prevé se firme en 2020, se estructura como un acuerdo de nueva generación que abarca temas más allá del comercio, no obstante, las exigencias de apertura y protección son menos estrictas; a dife-

rencia del primero donde todos los miembros tienen los mismos derechos y obligaciones, el RCEP retoma el espíritu del trato especial y diferenciado, por lo que considera diferentes niveles de desarrollo de los países participantes e incluye provisiones especiales, tiempos diferenciados y trato especial para los miembros menos desarrollados (ASEAN, 2012).

En materia de inversiones, el RCEP tiene como objetivo coadyuvar en la creación de un espacio competitivo que facilite la libre inversión; para ello cubre cuatro pilares: promoción, protección, facilitación y liberalización (ASEAN, 2012). Las disposiciones específicas para el capítulo de inversión siguen las mismas pautas del Acuerdo de Inversión Integral de la ANSEA, el Acuerdo Marco de la Zona de Inversiones de la ASEAN y el Acuerdo sobre inversiones de la Zona de Libre Comercio entre China y la ASEAN, firmado en 2009, que complementa al Acuerdo Marco China-ASEAN de 2005. El Acuerdo de Inversión Integral de la ANSEA, base para cualquier acuerdo de la ANSEA con otro miembro en inversiones y base del capítulo de inversiones del RCEP, en sus primeros dos artículos especifica que, su principio toral es liberar, proteger, facilitar y promover la inversión entre los miembros para, a través de una liberalización progresiva, acorde al principio de trato especial y diferenciado, se pueda crear un área de libre inversión. Se reitera que se debe tener gran flexibilidad para el cumplimiento de las disposiciones por parte de los miembros, de acuerdo a su nivel de desarrollo y a los sectores más sensibles de sus economías (ASEAN, 2009).

En términos generales, el Acuerdo Marco de la Zona de Inversiones de la ANSEA se compone de los siguientes elementos: apertura sectorial, donde se señalan los sectores que se abrirán progresivamente y se permite la opción de abrir más por voluntad de cada miembro (artículo 3), trato a la inversión, se incluyen los principios de trato nacional y nación más favorecida (artículos 5 y 6), su artículo 7 prohíbe los requisitos de desempeño, pero no tajantemente, sino se da tiempo para revisarlos, evaluarlos y retirarlos acorde con lo que estipula la OMC. Asimismo, se contempla la compensación en caso de luchas civiles (artículo 12), se resguarda el derecho a la libre transferencia (artículo 13), se reduce el derecho de expropiar o nacionalizar sólo a casos excepcionales relacionados con el bienestar público (artículo 14). El artículo 23 consagra el trato especial y diferenciado, el artículo 24 es dedicado a la promoción de la inversión

y el 25 a la facilitación de la inversión. Existe un apartado de solución de controversias entre los miembros o entre un miembro y un inversionista, contemplando la posibilidad de que se arregle en los tribunales locales o en un tribunal internacional o regional de la ASEAN (artículos 27-41).

Ahora bien, paralelo a las negociaciones del ANSEA+3, en 2008 China, Japón y Corea del Sur crearon la Cumbre Trilateral del Sudeste Asiático. Así Seúl, Beijing y Tokio comenzaron a tener un encuentro anual de alto nivel a principios de ese año. Primero se celebraron cinco reuniones anuales; sin embargo, la cumbre de 2012 se realizó entre crecientes tensiones regionales, tras esa edición las reuniones entre los tres países fueron suspendidas, después de varios acercamientos estas se reactivaron en noviembre de 2015 y se han realizado de forma puntual hasta 2019, aunque las últimas han estado matizadas por temas de seguridad en relación a Corea del Norte.

De la Cumbre Trilateral se pretende surja un acuerdo de libre comercio entre ellos, el cual constituiría uno de los más representativos, concentrando alrededor del 20% de la población mundial, el 22% del PIB mundial, el 19% de las exportaciones a nivel internacional y el 47% de las reservas internacionales de todo el mundo (Barfield, 2012). El PIB de los tres países juntos representa el 70% de Asia y el 20% mundial, con flujos comerciales trilaterales que superan el volumen de comercio de China con Estados Unidos o con la Unión Europea (Hong, 2018). China es el principal socio comercial de Japón y de Corea del Sur, mientras que Japón es el segundo socio comercial de China y Corea del Sur el tercero.

De consolidarse el acuerdo trilateral constituiría uno de los tres mayores bloques económicos del mundo, junto con la Unión Europea y América del Norte. No obstante, las negociaciones han transitado por diversos altibajos y se han visto empañadas por diferendos territoriales y rencores históricos (Sang-Hun, 2016).<sup>9</sup>

9 Por un lado, China y Japón mantienen desde hace años un problema jurisdiccional sobre las islas Diaoyu (en mandarín) o Senkaku (en japonés), situadas en el Mar Oriental. Por otro, aun prevalecen rencillas históricas por los acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial, entre los tres países; ya que Japón invadió tanto la Península Coreana como gran parte de China continental, a lo que se suma el reclamo de Corea hacia Japón por el uso de mujeres coreanas como esclavas sexuales por parte del ejército japonés en los territorios ocupados.

En las siguientes cumbres se ha buscado avanzar en la integración, siendo la última la de diciembre de 2019, donde China aseveró la gran relevancia de firmar el RCEP y trabajar conjuntamente para fomentar la cooperación en la región y reafirmar la paz. China ha trabajado mucho por la reactivación del mecanismo de negociaciones trilaterales y la búsqueda de un TLC, aunque aún no se concreta. De hecho, a finales de 2014 China y Japón firmaron un acuerdo de principios, que establece reanudar los diálogos políticos, diplomáticos y de seguridad y admite posiciones diferentes sobre las Islas Diaoyu/Senkaku. El acuerdo se reafirmó en la cumbre de 2018. Asimismo, en junio de 2015, China firmó un TLC bilateral con Corea del Sur. No obstante, en materia de inversión, ya existe un gran avance entre los tres países, pues aunque China tiene un BIT con Japón (1988) y uno con Corea (2007), en 2014 entró en vigor, después de dos años, un acuerdo *sui generis* de inversión trilateral. Los contenidos de éste acuerdo son muy similares a los planteados para el RCEP y las disposiciones son más equilibradas entre empresa y Estado, en el modelo estadounidense, por ejemplo, los requisitos de desempeño se prohíben sólo en relación con exportaciones o transferencia de tecnología (artículo 7), para la solución de controversias entre un inversionista y un Estado se plantea la opción de tribunales nacionales (artículo 15) y se contemplan provisiones para fomentar la cooperación e intercambio de información entre las partes (Acuerdo de Inversión Trilateral China-Japón-Corea, 2012).

El APEC también ha sido un foro donde los chinos han incidido para avanzar en la integración regional y la apertura del comercio y la inversión desde su muy particular perspectiva. Un paso concreto para ello fue la búsqueda del relanzamiento de las negociaciones para crear el Área de Libre Comercio de Asia-Pacífico (FTAAP, por sus siglas en inglés), en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de 2014 en la capital china.

El proyecto de la FTAAP se remonta a la iniciativa del ABAC en 2004 para lograr una mayor liberalización progresiva del comercio y la inversión, la cual se materializó en un trabajo de 2006, que analizaba la factibilidad de crear una Área de Libre Comercio de Asia-Pacífico, sin mayor trascendencia. Esta propuesta fue retomada hasta el 2010 en la reunión de líderes del APEC en Yokohama, Japón, de la cual se desprendió la declaración intitulada “Rutas hacia el FTAAP”. No fue hasta la reunión

de 2014 que se volvió a rescatar con seriedad dicha propuesta y en un apartado de la Declaración, así como un anexo de la misma, se enuncia su importancia y los pasos a seguir para alcanzar la construcción de un área de libre comercio e inversión en la región,<sup>10</sup> asimismo se enfatiza el compromiso con los principios del regionalismo abierto (APEC, 2014). Es decir, de concretarse incluiría el TED, así como principios para el fomento de las inversiones y el desarrollo de los países anfitriones. Sin embargo, no ha trascendido hacia pasos concretos.

## Conclusiones

El régimen internacional para la inversión extranjera se ha construido con base en los intereses y lineamientos de los países occidentales y sus empresas transnacionales, donde resalta Estados Unidos como principal impulsor y beneficiario del mismo; mientras tanto, los países asiáticos y en particular China, mantenían un bajo perfil y un enfoque ostracista ante la construcción de normas internacionales para la inversión. Empero, la actitud china hacia las reglas para la inversión y la firma de acuerdos internacionales en la materia ha cambiado de forma radical, al ser uno de los actores más importantes en los flujos de inversión mundiales con gran interés en la evolución de las reglas internacionales de inversión, así como una coyuntura histórica muy favorable.

Desde la perspectiva estadounidense, Asia-Pacífico representó una pieza fundamental para la política exterior de Obama y en relación con la inversión, su principal acción fue adueñarse del acuerdo de asociación transpacífico y utilizarlo como medio para expandir sus normas sobre comercio e inversión en la zona, de acuerdo con el régimen internacional de IED. No obstante, con la llegada de Trump al poder la escena cambió, se retira al país del TPP y se deja el camino libre a China, quien ha participado de forma activa en la firma de múltiples acuerdos para la inversión.

10 En el Anexo A de la Declaración de líderes de APEC, titulado *The Beijing Roadmap for APEC's Contribution to the Realization of the FTAAP*, señala el APEC se encuentra en un momento histórico crucial en el que debe avanzar hacia una mayor integración y es preciso que integre disposiciones para el comercio y la inversión de nueva generación que permitan la futura concreción de la FTAAP, pero siempre bajo un esquema no impositivo donde la liberalización unilateral y progresiva sea respetada.

Así Estados Unidos, como principal arquitecto del régimen está perdiendo presencia, mientras China desde una lógica de círculos concéntricos, empezando en la región de Asia-Pacífico y avanzando hacia afuera, está ascendiendo e incidiendo en el régimen internacional de inversión extranjera. Con una política pragmática, por un lado, China firma dos tipos distintos de acuerdos internacionales para la inversión extranjera. Por un lado, China ha reproducido el modelo estadounidense en muchos de sus BIT's; pero por el otro, está creando su propio modelo alterno para regular la IED, equilibrado entre la protección a la inversión y su aportación al desarrollo de los países en los que se establece. En los diferentes instrumentos que está promoviendo en Asia, desde los múltiples acuerdos bilaterales hasta el RCEP, se evidencia un enfoque distinto al prevaleciente hacia la regulación de la IED; sustentado fundamentalmente en el rescate del erradicado Trato Especial y Diferenciado.

Finalmente hay que dimensionar que la participación china en el régimen internacional de IED, es aún incipiente, con un enorme potencial para el futuro cercano. De concretarse el acuerdo trilateral entre China, Japón y Corea del Sur, el impacto podría ser muy grande, al grado de reconfigurar el sistema económico internacional en general y las reglas internacionales de inversión, en particular. Asimismo, la culminación de las negociaciones del RCEP, marcan un avance fundamental en la construcción del régimen para la inversión extranjera de corte chino.

## Referencias

- Acuerdo de Inversión Trilateral China- Japón-Corea (2012). Beijing. Disponible en: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/2633/>
- Avendaño, L.L. (2015). La IED china y su dinámica de expansión: aspectos regionales y sectoriales. En E. Dussel Peters (coord.) *América Latina y el Caribe-China. Economía, comercio e inversiones*, CECHIMEX-UNAM, México, 534 pp.
- APEC (2014). *The 22<sup>nd</sup> Economic Leaders' Declaration*, Beijing China. Disponible en: [https://www.meti.go.jp/english/press/2014/1112\\_02.html](https://www.meti.go.jp/english/press/2014/1112_02.html)
- APEC (2015). *Outcomes & Outlook 2014-2015*. APEC, Singapore.
- ASEAN (2009). *ASEAN Comprehensive Investment Agreement, Cham Thailand*. Disponible en: <https://cil.nus.edu.sg/wp-con>

- tent/uploads/formidable/18/2009-ASEAN-Comprehensive-Investment-Agreement.pdf
- ASEAN (2012). *Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership*. En ASEAN Secretariat.
- Barfield, C. (2012). The United States and East Asian Regionalism: Competing Paths to Integration. *International Journal of Korean Studies*, Vol. XVI, No. 2. Disponible en: [http://icks.org/n/data/ijks/1482460790\\_add\\_file\\_7.pdf](http://icks.org/n/data/ijks/1482460790_add_file_7.pdf)
- Barfield C. (2013). *Crunch Time for the Trans-Pacific Pact and for U.S. Leadership in Asia*. American Enterprise Institute.
- Barfield C. (2015). The Trans-Pacific Partnership and America's strategic in Asia. *Congressional Testimony. Subcommittee on Asia and the Pacific: Committee on Foreign Affairs*. American Enterprise Institute.
- Chen, X., Chang, Y. y Wang, L. (2018). Practical measure to push forward China-SPC BRI Cooperation. En A. Oropeza García. *China BRI o el nuevo camino de la seda* (coord.) Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico-UNAM, México.
- Chen, R. (2007). The Strategic Management of Government Affairs in China: How Multinational Corporations in China Interact with Chinese Government. *Journal of Public Relations Research*, number 19, Lawrence Erlbaum Associates. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/233165775\\_The\\_Strategic\\_Management\\_of\\_Government\\_Affairs\\_in\\_China\\_How\\_Multinational\\_Corporations\\_in\\_China\\_Interact\\_With\\_the\\_Chinese\\_Government](https://www.researchgate.net/publication/233165775_The_Strategic_Management_of_Government_Affairs_in_China_How_Multinational_Corporations_in_China_Interact_With_the_Chinese_Government)
- De María y Campos, M. (2016). El TPP, instrumento geopolítico de Estados Unidos frente a China y el Asia emergente. *Comercio Exterior*. Bancomext, Nueva Época, núm. 5, México.
- Fortune (2019). *Fortune Global 500*, (5/09/2019). Disponible en: <https://fortune.com/global500/2019/search/>
- Gándara, G. (2016). La aprobación del TPP en los países participantes. Entrevista con Lourdes Aranda. *Comercio Exterior*, Bancomext, Nueva Época, núm. 5, México.
- González, J. (2013). China frente al Acuerdo Estratégico de Asociación Transpacífico. En A. Oropeza García (coord.) *El Acuerdo de Asociación Transpacífico*, UNAM-CEPAL.
- Gutierrez, T. y Quintero, A. (2016). Hacia la construcción de un régimen internacional de protección a la inversión extranjera. *Norteamérica*, Año 11. No 2. Disponible en: <http://www.revista-norteamerica.unam.mx/index.php/nam/article/view/263>

- Hernández, G.C. (2013). Evolución y retos de China ante la crisis global. En E. Dussel Peters (coord.) *América Latina y el Caribe-China. Economía, Comercio e Inversiones*, CECHIMEX-UNAM, México.
- Hong, V. (2018). Cumbre China-Japón-Corea del Sur busca afianzar la cooperación trilateral. *La voz de Vietnam*. Disponible en: <https://vovworld.vn/es-ES/enfoque-de-actualidad/cumbre-chinajaponcorea-del-sur-busca-afianzar-la-cooperacion-trilateral-643167.vov>
- Masahiro, K. y Wignaraja, G. (2010). Asian FTA's: Trends, Prospects and Challenges. *ADB Economics Working Paper Series*, Asian Development Bank, No 226.
- Pekin, K. (2015). Un cinturón, una ruta. Dos corredores económicos del Pacífico a Europa. *Numbers*, 17/04/2016. Disponible en: <http://www.numbersmagazine.com/articulo.php?tit=un-cinturon-una-ruta--dos-corredores-economicos--del-pacifico-a-europa>
- MOFCOM (2019). *Informe estadístico sobre la inversión extranjera directa de enero a diciembre de 2018*. MOFCOM. Beijing.
- MOFCOM (2014). *Ranking de las primeras 50 empresas de China en cuanto al valor de los nuevos contratos de obras de ingeniería por contrata en el exterior firmados en 2014*. MOFCOM. Beijing.
- Office of the United States Trade Representative (2019). *Trade & Investment Framework Agreements*. Disponible en <http://www.ustr.gov/trade-agreements/trade-investment-framework-agreements>
- Quintero, A. (2017). Retos y disyuntivas del proceso de negociación y entrada en vigor del Acuerdo de Asociación Transpacífico (ATP): un estudio crítico de caso. En J.C. Velázquez Elizarrarás (coord.) *El estudio interactivo de los Tratados Internacionales en México*. UNAM, México.
- Ramírez, J. J. y Haro, F. J. (coords.) (2014). *China y su entorno geopolítico: Políticas e instituciones de la integración regional*. COLMEX, México.
- Sang-Hun, C. (2015). China, Japan and South Korea Pledge to Expand Trade at Join Meeting. *The New York Times*. Disponible en: [http://www.nytimes.com/2015/11/02/world/asia/china-japan-and-south-korea-conduct-first-trilateral-meeting-in-3-years.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/11/02/world/asia/china-japan-and-south-korea-conduct-first-trilateral-meeting-in-3-years.html?_r=0)
- Sauvant, K. P. y Nolan, M. D. (2015). China's Outward Foreign Direct Investment and International Investment Law. *Journal of International Economic Law*, Oxford.
- Sauvant, K. P. y Chen, V. Z. (2014). *China's Regulatory Framework*



- for Outward Foreign Direct Investment*. EABER Working Paper Series, Paper 88, EABER.
- Scissors, D. (2016). *The Double-Edged Sword of China's Global Investment Success*. American Enterprise Institute.
- Scissors, D. (2015) *Grading the Trans-Pacific Partnership on Trade*, American Enterprise Institute.
- Torres, R. *et al.* (2017). Outward Foreign Direct Investment from Emerging Countries: Theoretical Extension and Evidence from China. *The International Trade Journal*, septiembre 2017. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/08853908.2017.1358679>
- UNCTAD (2019a). *World Investment Report 2019*. United Nations, New York. Disponible en: <https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2460>
- UNCTAD (2019b). International Investment Agreements Navigator: China. *Investment Hub Policy*, (11/052019). Disponible en <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/42/china>
- UNCTAD (2015a). *Trade and Development Report 2015*. United Nations, New York. Disponible en: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2015\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2015_en.pdf)
- UNCTAD (2015b). *Transnational Corporations*. Vol. 23, num 1, *United Nations*, New York.
- Waters, C. (2015), Los secretos del TPP. *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 15, núm. 3. US-China Business Council, *Bilateral Investment Treaty (BIT)*, (21/05/2016). Disponible en <https://www.uschina.org/advocacy/bilateral-investment-treaty>
- Wang, H. (2019). The RCEP Investment Rules and China: Learning from the Malleability of Chinese FTAs. En J. Chaisse, *China's International Investment Strategy*, Oxford University Press, United Kingdom, pp. 243-257.

**Fecha de recepción:** 5 de noviembre de 2019

**Fecha de aprobación:** 20 de febrero de 2020

.....

# **La *Economic Statecraft* de China en América Latina y el rol de las asociaciones estratégicas. El caso de la relación China-Argentina**

The Economic Statecraft of China in Latin America and the role of Strategic Partnerships. The case of the China-Argentina partnership

Virginia Soledad Busilli<sup>1</sup>

## **Resumen**

China ha ingresado al nuevo milenio con el objetivo de regresar al club de las grandes potencias y se postula como la más clara candidata a disputar el poder hegemónico de Estados Unidos. El “sueño chino de revitalización de la gran nación china” y la “comunidad de destino”, se han transformado en dos de los grandes propósitos de política exterior del actual mandatario Xi Jinping. En ambos conceptos, la arena económica ocupa un lugar prioritario. En este contexto, la *economic statecraft* o política económica de poder, entendida como la manipulación de las actividades económicas internacionales de parte de un Estado para lograr objetivos estratégicos (Norris, 2010) se transforma en una herramienta fundamental para Beijing en el marco de la consolidación de su poder global. Asimismo, se ha convertido en un medio eficaz para atraer a los países latinoamericanos,

1 Profesora investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina, Universidad Católica de Córdoba, Argentina. Email: virginia.busilli@gmail.com

ricos en recursos naturales que China necesita para sostener sus tasas de crecimiento económico. En este sentido, el gigante asiático ha establecido asociaciones estratégicas tendientes a fortalecer vínculos con Beijing, que se concentran en el comercio, las inversiones y las finanzas (áreas de acción prioritarias en la política económica de poder). El presente trabajo se propone analizar la *economic statecraft* que China despliega en América Latina y su vinculación con el establecimiento de asociaciones estratégicas en la región, a fin de comprender si estas contribuyen a dar un marco institucional a la política económica de poder que China despliega en la región. Para ello, tomaremos el caso de la relación Argentina-China de comienzos del siglo XXI, analizando su proceso de acercamiento y evolución de las relaciones político-diplomáticas bilaterales hasta la firma de la Asociación Estratégica Integral de 2014.

### **Palabras clave**

China, América Latina, Argentina, Economic Statecraft, Asociaciones Estratégicas.

### **Abstract**

China has entered the new millennium with the goal of returning to the club of the great world powers and is running as the clearest candidate to dispute the hegemonic power of the United States. The “Chinese dream of revitalization of the great Chinese nation” and the “community of destiny” have become two of the main foreign policy purposes of the current president, Xi Jinping. In both concepts, the economic arena occupies a priority place. In this context, the economic statecraft, understood as the manipulation of international economic activities by a State to achieve strategic objectives (Norris, 2010) becomes a fundamental tool for Beijing in the framework of consolidation of its global power. It has also become an effective means to attract Latin American countries, rich in the natural resources that China needs to sustain its economic growth rates. In this regard, the Asian giant has established strategic partnerships aimed at strengthening ties with Beijing, which focus on trade, investment and finance (priority areas of action in the economic statecraft). This paper intends to analyze the economic statecraft that China deploys in Latin America and its link with the

establishment of strategic associations in the region, in order to understand if they contribute to give an institutional framework to the economic policy of power that China deploys in the region. For this, we will take the case of the Argentina-China relationship at the beginning of the 21st century, analyzing its process of approach and evolution of bilateral political-diplomatic relations until the signing of the 2014 Comprehensive Strategic Partnership.

## **Keywords**

China, Latin America, Argentina, Economic Statecraft, Strategic Partnerships.

## **Introducción**

Desde la llegada al poder de Xi Jinping en 2012, la política exterior china muestra una faceta más asertiva, favoreciendo rasgos más activos tanto a nivel regional como global y alejándose del bajo perfil de sus predecesores, a través de la implementación de una política de logros concretos con una mayor participación en asuntos globales y regionales (Nie, 2016; Zhang, 2015). Su estatus de potencia global se consolida. Desde comienzos del siglo XXI China se ha convertido en una de las economías más importantes de globo, una de las principales fuentes de IED y de financiación más atractiva para el mundo en desarrollo. Estas características posibilitan a China la implementación de una política económica de poder en diferentes partes del globo, donde la economía se transforma en una herramienta fundamental para que el gigante asiático logre concretar sus intereses estratégicos.

Si nos detenemos en el “Pensamiento de Xi Jinping sobre el socialismo con características chinas para una nueva era”, que China incorporó a la Constitución del Partido, en ocasión del XIX Congreso Nacional del Partido Comunista Chino, en octubre de 2017, aparecen dos de los conceptos más importantes de la doctrina: “el sueño chino de revitalización de la gran nación china” y “la comunidad de destino”. En ambos, la esfera económica ocupa un lugar central.

El primero se relaciona con los dos objetivos del centenario: “lograr una sociedad moderadamente próspera en todos los sentidos” (Xi, 2017) hacia la fecha de conmemoración del

centenario de creación del Partido Comunista Chino (2021) y “convertir a China en un país socialista moderno, que sea próspero, fuerte, democrático, culturalmente avanzado y armonioso” (Xi, 2017), hacia la celebración del centenario de la República Popular China (2049).

La Comunidad de destino, por su parte, destaca que el “sueño chino” sólo puede alcanzarse en un ambiente internacional estable, a través de intereses compartidos. Beijing continuará sus esfuerzos para salvaguardar la paz mundial, contribuir al desarrollo global y defender el orden internacional. Para ello, China ha realizado importantes esfuerzos diplomáticos en desarrollar una agenda de carácter integral, multinivel y multifacética a fin de lograr un ambiente externo favorable al desarrollo chino. Como resultado, “China ha observado un aumento en su influencia internacional, habilidad para inspirar y poder para moldear y China ha hecho grandes nuevas contribuciones para la paz mundial y el desarrollo” (Xi, 2017).

Sin embargo, las bases de este enfoque no son nuevas en la política exterior china. En efecto, desde el proceso de reformas y apertura económica iniciado por Deng Xiaoping (con una visión fuertemente pragmática), la reconstrucción económica ha sido el objetivo prioritario de la modernización socialista (Feng y He, 2016).

Luego de Deng, tuvo lugar un verdadero cambio generacional dentro de la cúpula dirigente del Partido Comunista Chino: una nueva generación, que no había participado de la revolución tomaba la dirección del país. Jiang Zeming, líder de esta nueva generación, asumió la presidencia china en 1993, en un sistema internacional que se encontraba en profunda transformación. La finalización del orden bipolar y la incertidumbre sobre la nueva configuración del poder global, la creciente interdependencia económica, las importantes tasas de crecimiento económico que mostraba la República Popular y por las que comenzaba a captar la atención de Occidente, fueron algunos de sus rasgos principales. El principal objetivo de Jiang era disipar las dudas de sus vecinos y reforzar el carácter pacífico del ascenso chino, y para ello desarrolló el concepto de “ascenso pacífico”, a través del cual Beijing declaraba que sus intenciones diplomáticas no eran violentas y que se encontraban ligadas al desarrollo.

La geopolítica daba paso a la geoeconomía, en un mundo donde los Estados ya no sólo medían su poder según la fortaleza de su aparato militar, sino también en la escala y la influencia de su economía en el panorama mundial (Moncada, 2011). En este contexto, China llevó a cabo las primeras “asociaciones estratégicas”, una de las características más destacadas de la diplomacia china desde entonces, al jerarquizar y diferenciar el nivel del vínculo en función de los intereses de Beijing, y el grado de respuesta y afinidad de su contraparte en temas sustanciales para su diplomacia (Ramón- Berjano, Malena y Velloso, 2015). Estas asociaciones consisten en una serie de acuerdos con otros países donde el aspecto económico resulta fundamental: la economía es el eje central, dado que no existe alianza militar. Por otra parte, no están dirigidas hacia terceros Estados y descansan sobre la base de intereses compartidos y beneficio mutuo, buscando asociar a la mayor cantidad de países a su crecimiento económico (Oviedo, 2006).

Tras la llegada del nuevo siglo y la consolidación de China en el sistema internacional, aplicar la diplomacia de bajo perfil aconsejada por Deng se volvió una tarea difícil. Las altas tasas de crecimiento la habían convertido en una de las economías más prometedoras y su reciente ingreso a la OMC la consagraba como un “par” en el orden liberal internacional que, tras debatirse entre integrarla o contenerla, decidió darle la bienvenida al club. En este sentido, el ingreso de la República Popular a la organización fue una decisión política, dado que en el momento de la adhesión China no cumplía los requisitos económicos que el organismo exigía (Oviedo, 2005). A partir de entonces se fortaleció la imagen de China como “gran potencia” en la propia conciencia de sus gobernantes (Delage, 2003).

El nombramiento de Hu Jintao como presidente de la República Popular (marzo de 2003) inauguró una etapa de diversificación de sus relaciones internacionales. Lo cual puede observarse en el número de asociaciones estratégicas, que creció significativamente durante su mandato, mostrando la continuidad con su antecesor, Jiang Zemin (Li, 2019). Hu enarbó dos grandes conceptos en materia de política exterior: uno tradicional en la china reformista, que era el ascenso pacífico y otro más ligado a las raíces culturales del gigante asiático, el de un “mundo armonioso”. Esta armonía a la que hacía referencia el mandatario encontraba sus raíces en los pensadores clásicos

como Confucio, Laozi y Mozi, transformándolos en un llamado a la convivencia. No se trataba de eliminar diferencias, sino en conciliar la diversidad para que el resultado final fuera armónico (Moncada, 2011). La China de Hu Jintao, más integrada al orden internacional y proactiva, se había convertido en la segunda economía mundial. Había resultado airoso de la crisis financiera global de 2008 y se había transformado en un gran acreedor del mundo en desarrollo. Lideraría junto a los demás “emergentes” (Brasil, Rusia, India y Sudáfrica) los reclamos por una mayor democratización del orden de la posguerra y una mayor participación en los organismos internacionales, que dieran cuenta de la nueva redistribución de poder actual. En este contexto podemos observar cómo, progresivamente, China comienza a utilizar el atractivo de su crecimiento económico (posibilidades de comercio, inversión y financiación) como parte de su estrategia global orientada a alcanzar sus objetivos estratégicos. A partir de esta época la *economic statecraft* cobra mayor poder explicativo cuando analizamos la política exterior de Beijing.

Con una robusta economía y mayor visibilidad en la arena internacional, China llega a América Latina. Sus altas tasas de crecimiento y la necesidad de provisión de recursos naturales y materias primas contribuyeron a una mayor diversificación de los socios del gigante asiático, que ahora dirigía su mirada hacia países latinoamericanos y africanos, incluyéndolos en su estrategia global. Por su parte, América Latina, que había dejado de ser prioritaria en la agenda norteamericana, recibió con entusiasmo a este nuevo socio comercial no tradicional. En noviembre de 2004, el presidente chino, Hu Jintao, realizó una gira oficial por América Latina, en la cual visitó Brasil, Argentina, Chile y Cuba, logrando, de los tres primeros, el reconocimiento de China como economía de mercado. En ocasión de la visita realizada a la República Argentina, el día 17 de noviembre de 2004 las partes firmaron el “Memorándum de entendimiento entre la República Argentina y la República Popular China sobre cooperación en materia de comercio e inversiones”, dando inicio a la llamada “asociación estratégica” bilateral.

Ahora bien, ¿En qué consisten estas asociaciones y cuáles son los intereses que subyacen a su establecimiento? ¿Responden a los objetivos de la política económica de poder que China despliega en gran parte de América Latina? Partiendo de estos interrogantes nuestro trabajo se propone analizar, en pri-



mer lugar, qué es la denominada *economic statecraft* o política económica de poder China, por qué lo hace en América Latina y para qué. En la segunda parte, nos ocuparemos de estudiar cómo se lleva a cabo la política económica de poder china en la región. Para ello escogeremos uno de los instrumentos que consideramos contribuye a dar un marco institucional y político a la denominada *economic statecraft*: las llamadas “asociaciones estratégicas integrales” y conforme a nuestro objeto de estudio, nos concentraremos en el proceso hacia la Asociación Estratégica Integral China- Argentina.

### **Una aproximación al concepto. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de *economic statecraft*?**

La noción de *economic statecraft* data de mediados de la década de los ochenta, y en nuestro trabajo la traduciremos como “política económica de poder”. En este sentido, puede ser entendida como la manipulación, por parte de un Estado, de las actividades económicas para fines estratégicos (Baldwin, 1985).

Partiremos de un enfoque racionalista de las relaciones internacionales, donde prima la anarquía como principio ordenador del sistema internacional, la naturaleza competitiva de las relaciones internacionales, la búsqueda del interés nacional y la importancia del poder (Lobell, Ripsman y Taliaferro, 2008). Autores como William Norris (2010) abordan, desde una perspectiva realista, la interrelación entre economía y seguridad en los intereses nacionales de un Estado. Para él China, una potencia en ascenso, ha buscado el desarrollo y ha incorporado la esfera económica a lo que denomina su *grand strategy*. Esta última puede ser definida como la combinación de medios militares, políticos y económicos mediante los cuales un estado busca asegurar sus intereses nacionales (Goldstein, 2005). De este modo, *economic statecraft* refleja la intrínseca relación entre las esferas económicas y políticas, donde la primera se pone al servicio de la segunda, convirtiéndose en un análisis de lo económico como herramienta de lo político (Baldwin, 1985).

Uno de los elementos centrales en la política económica de poder es el concepto de influencia, es decir, la capacidad de un Estado de lograr, a través de medios económicos, que otro actor responda a sus intereses estratégicos (Norris, 2010). Ya sea en forma de “zanahorias” (estímulos) o “garrote” (castigo), la mayo-

ría de la *economic statecraft* se realiza a través del comercio, las inversiones o la ayuda al desarrollo (Hill, 2016; Reilly, 2013). Cuando hablamos de “zanahorias”, término que alude a las acciones tendientes a atraer a un determinado actor, hacemos referencia al incremento del comercio bilateral, de inversiones, de préstamos, entre otros, que actúan como estímulo en la interacción. Por el contrario, las sanciones son consideradas los “garrotes” de la diplomacia económica, que incluye boicot a las importaciones, embargos a las exportaciones, restricciones de viajes y negocios e imposición de aumentos de precios a través de deberes punitivos (Hill, 2016). En este sentido, incluso las zanahorias son una forma de coerción porque, aun de forma atractiva, una inducción una vez aceptada puede ser retirada, transformándose en un castigo, mientras cualquier ayuda económica o financiera altera el balance de intereses del Estado receptor.

En el caso de China, su creciente peso en la economía global la consagra como la segunda del mundo y continúa creciendo rápidamente. En efecto, la estrategia principal de ascenso pacífico descansa en la importancia del poder económico por sobre el militar. No obstante, la seguridad y la economía se vinculan en tres aspectos específicos para Beijing:

1. Las relaciones económicas internacionales son instrumentales para el desarrollo económico de largo plazo. China precisa un ambiente pacífico para poder sostener sus tasas de crecimiento económico y consolidar su poder global. De allí su insistencia en el carácter pacífico de su ascenso y su interés en no ser vista como amenaza para su región ni para el mundo.
2. El factor económico dentro de la estrategia principal china es legitimador del régimen. El mayor interés nacional es mantener el control del PCCh sobre China.
3. China busca diseñar un ambiente internacional estratégico para maximizar sus intereses nacionales (Norris, 2010).

La *economic statecraft* puede ser entendida como la manipulación de la interacción económica<sup>2</sup> para capitalizar o reducir las externalidades de seguridad asociadas (Norris, 2010). Dicho de otro modo, es la intención de un Estado de incentivar a acto-

2 Actividades económicas que pueden realizarse a través de las fronteras estatales (comercio, inversión y finanzas). Norris, 2010:14.

res comerciales<sup>3</sup> a actuar de determinada manera, que genere externalidades de seguridad<sup>4</sup> y beneficie sus intereses estratégicos. En este sentido, las externalidades de seguridad pueden tomar la forma de sanciones, taxaciones, embargos, acuerdos comerciales, congelamiento de préstamos, políticas de compromisos, manipulación monetaria, subsidios, tarifas, etcétera. Una estrategia integral es la combinación de medios militares, políticos y económicos mediante los cuales un estado busca asegurar sus intereses nacionales (Goldstein, 2005).

### ¿Por qué China desarrolla *economic statecraft* en América Latina?

Dado que las relaciones internacionales son un ambiente competitivo, China ha tenido la oportunidad de usar su nueva riqueza para ofrecer acuerdos a países en desarrollo. En este sentido, las esferas de influencia han sido construidas sobre la base de la proyección de riqueza en el exterior, y aquí se comprende el acercamiento a América Latina, donde Estados Unidos ha procurado mantener un orden amigo (Hill, 2016). En el siglo XXI es China quien refuerza su presencia en América Latina, respondiendo a la necesidad de provisión de energía y materias primas, derivados de su rápida apertura e industrialización y sus manufacturas orientadas a la exportación (Ellis, 2009; Medeiros, 2009; Wise, 2017). No obstante, luego del boom de la demanda china (a partir de 2013) su permanencia en la región responde a un interés de búsqueda de estatus e influencia de parte del gigante asiático (Liang, 2019).

Si bien su apertura económica comenzó a fines de los setenta, el ingreso a la OMC en 2001 marcó un punto de inflexión en su proceso de integración a la economía global. China se ha convertido en un auténtico *global trader* importando materias primas, energía, productos intermedios del mundo en desarrollo y exportando productos manufacturados al mundo desarrollado (Liang,

3 Entenderemos por actor comercial a aquellas entidades que llevan adelante transacciones económicas internacionales y que generalmente (aunque no siempre) son corporaciones multinacionales. Estas transacciones pueden ser compra-venta de commodities, inversiones, etcétera (Norris, 2010:15).

4 Hace alusión a que, en una transacción determinada, se producen efectos que no están completamente internalizados entre las partes que participan de la transacción. Externalidades de seguridad hace referencia a los efectos en la seguridad que no están internalizadas por las partes intervinientes en la interacción económica.

2019). En este contexto, su alta demanda de cobre, petróleo crudo, mineral de hierro y granos de soja convirtieron a América Latina en un nuevo socio comercial, especialmente de Argentina, Brasil, Venezuela, Chile y Perú, ricos en estos recursos.

De este modo y en pocos años, China se ha convertido en uno de los principales socios comerciales de gran parte de los países de la región desplazando, en muchos casos, a socios comerciales tradicionales, como Estados Unidos. Coincidimos con autores como Wigell y Stange (2018), Wise (2017) y Liang (2019), quienes destacan la fuerte concentración de las exportaciones latinoamericanas en los sectores primarios, principalmente el extractivo (petróleo, gas y minerales) y la agricultura. Este patrón de comercio ha incrementado la preocupación de gobiernos y académicos de América Latina por los riesgos de reprimarización de las economías de la región (Wigell y Stange, 2018).

China se convirtió progresivamente, también, en un importante inversor en proyectos de infraestructura en la región, que a la vez reforzaban los flujos de comercio con Beijing. Diferentes estudios muestran (Liang, 2019; CEPAL, 2018) que la influencia económica de China en América Latina es conducida a través del comercio y no de la inversión extranjera directa (IED en adelante). Este tipo de inversiones muestran una gran concentración por sector y por país. Entre 2012 y 2017 Brasil, Argentina y Perú recibieron alrededor del 81% de la IED china en la región, que se dirigió a la minería y los recursos fósiles (CEPAL, 2018). Así, podemos observar cómo el patrón de comercio que propone el gigante asiático se encuentra articulado con su modo de inversión.

A partir de 2013, con la caída de los precios de las *commodities* y del crecimiento económico chino (a una tasa anual promedio del 6 y 7%), y su consecuente caída en la demanda, América Latina experimentó un crecimiento económico que rondó entre el 1% y 2% (CEPAL, 2018). Sin embargo, los lazos económicos se reforzaron con la región a través de las finanzas principalmente. Ello da muestra que los intereses de chinos en América Latina exceden las transacciones económicas y el comercio en sí mismo. Así también, es a partir de 2013 cuando se suscriben las asociaciones estratégicas integrales con diferentes países de la región, ratificando el compromiso de largo plazo de Beijing con sus socios comerciales y fortaleciendo, al mismo tiempo, su *economic statecraft* en la región.

Pero regresemos al concepto de *economic statecraft*. China enfatiza que crecerá pacíficamente y que otros países se beneficiarán de su ascenso (Liang, 2019), mientras utiliza cada vez más sus activos económicos para lograr otros objetivos, que difieren según la región. El Sudeste y Noreste de Asia, Estados Unidos, la Unión Europea o Japón son cruciales en los cálculos del gigante asiático (Liang, 2019), donde sus intereses estratégicos pueden resumirse en la estabilidad del régimen, soberanía e integridad territorial y derechos de desarrollo (Li, 2017).

América Latina, por su parte, se vuelve relevante para los objetivos geopolíticos de China de diferentes modos. En primer lugar, en materia de seguridad energética y provisión de materias primas necesarias para sostener su proceso de industrialización y crecimiento económico. En segundo lugar, por el interés de Beijing en la institucionalización de las relaciones bilaterales y multilaterales con la región, que refuercen las relaciones político-diplomáticas y que aumenten su influencia en la región. Por último, la cuestión de Taiwán, uno de los intereses estratégicos de Beijing, y la única condición para entablar relaciones diplomáticas con China (Liang, 2019). Estos objetivos guardan relación directa con el contenido de las asociaciones estratégicas que China ha desarrollado en la región desde comienzos del siglo XXI y, en especial, durante la última década.

## Las asociaciones estratégicas

Las alianzas estratégicas son una forma de categorización en la que la República Popular China jerarquiza a sus socios internacionales. Conforme a nuestro objeto de estudio, nos centraremos en el proceso hacia las “asociaciones estratégicas integrales”, una de las categorías más altas en la diplomacia china, y que ha suscripto en la región con Argentina (2014), Brasil (2012), Chile (2016), Ecuador (2016), México (2013), Perú (2013) y Venezuela (2014).

Este tipo de asociaciones tuvieron origen en la década de los noventa y se han mantenido en constante desarrollo. Si bien comenzaron bajo el período de gobierno de Jiang Zemin (1993-2003), con la llegada de Hu Jintao a la presidencia (2003-2013) cobraron un renovado impulso, siendo el presidente que más asociaciones estratégicas creó hasta el momento. Xi Jinping continuó su legado estableciendo nuevas asociaciones y profundizando las ya existentes (Li y Ye, 2019).

Hasta el momento existen cerca de veinticuatro tipos de alianzas estratégicas, conforme al grado de compromiso que Beijing asume y la jerarquización que otorga su contraparte en los vínculos bilaterales, respondiendo su interés nacional. Las llamadas asociaciones estratégicas integrales, que componen nuestro objeto de estudio, representan una de las más altas categorías de relacionamiento.

A fin de alcanzar una comprensión más acabada de su significado y trascendencia, analizaremos brevemente el alcance de los términos que componen la categorización de “asociación estratégica integral”, dado que de ello se desprenderán sus características principales. El concepto de “asociación/alianza” (*Hezuo*, en chino) destaca la cooperación por sobre la competencia en las relaciones bilaterales. Por otra parte, el término “integral” (*quanmian*, en chino mandarín) supone una cooperación económica, política, tecnológica, cultural, etcétera. El carácter de “estratégica” (*zhanlüe* en chino) hace referencia a que la cooperación entre los dos países no sólo significa una cooperación en pos del crecimiento económico, sino también en materia de asuntos internacionales y que la relación bilateral se mantendrá en el largo plazo (Ramón Bejano, Malena y Velloso, 2015).

Respecto a sus implicancias podemos destacar que, a diferencia de las alianzas tradicionales, no están dirigidas en contra de terceros Estados. Por otra parte, el aspecto económico resulta fundamental, siendo la economía el eje central de la asociación estratégica (dado que no existe alianza militar). Asimismo, incluye a Estados y organizaciones internacionales (la forma más utilizada de asociación es la firma de acuerdos bilaterales donde se exponga la cláusula de “socio estratégico”, no obstante, también puede aplicarse a organizaciones regionales. Por último, refuerza sus intereses económicos: busca asociar a la mayor cantidad de países a su crecimiento económico, priorizando los intereses comunes por sobre la competencia y el conflicto (Oviedo, 2006).

### ***Economic statecraft* y las asociaciones estratégicas integrales. El caso de la relación Argentina-China**

El cambio de milenio encontró a China y Argentina en situaciones diferentes. Mientras la primera consolidaba su proceso de reformas, registraba altas tasas de crecimiento económico y fortalecía su posición en el comercio internacional, sellando el año

2001 con el ingreso a la OMC, Argentina transitaba una de las crisis económicas, políticas y sociales más profundas de su historia. Sin embargo, tras las elecciones presidenciales de 2003, que consagraron a Néstor Kirchner como presidente, el panorama político nacional parecía estabilizarse. La política exterior del presidente Kirchner tuvo una fuerte impronta de fundamentos de corte autonomista, que influyeron en varias categorías de la estrategia de inserción internacional del país<sup>5</sup> (Simonoff, 2009). La llegada de China a la región coincidió, entonces, con una política exterior argentina de apertura y diversificación de socios comerciales.

El camino hacia la asociación estratégica integral comenzó en 2004, con la firma del Memorándum de Entendimiento entre la República Argentina y la República Popular China sobre cooperación en materia de comercio e inversiones<sup>6</sup>, firmado por el entonces presidente argentino Néstor Kirchner y el presidente chino Hu Jintao, el 17 de noviembre. Ambos países acordaron el “establecimiento y desarrollo de una relación estratégica entre las dos naciones, ambas deciden incrementar y promover la cooperación comercial y en materia de inversiones, de manera equilibrada y beneficiosa para ambas partes”.

Un análisis más detallado nos permite observar la implementación de una política económica de poder en la redacción misma del Memorándum, que comienza con la voluntad china de “expandir esos volúmenes de forma sustantiva” y para ello la República Argentina “reconoce el estatuto de economía de mercado a la República Popular China y declara su decisión de no aplicar ningún trato discriminatorio a las importaciones provenientes de la China” (art. 1). En este apartado se pone de manifiesto que una de las condiciones para entablar una alianza estratégica que incrementaría el comercio y las inversiones, era que Argentina otorgase el reconocimiento primero. En este caso la *economic statecraft* se presenta en forma de “zanahorias”, donde China intenta influir a través de estímulos (comerciales y de inversión) en el comportamiento de Argentina, para que esta actúe a favor de sus intereses estratégicos.

5 Entre los más importantes se encuentran la política multilateral de seguridad, las negociaciones respecto a la salida del default, la política sobre la soberanía de las islas Malvinas, la política regional y la estrategia de apertura y diversificación de mercados.

6 Texto íntegro disponible en: <https://tratados.cancilleria.gob.ar/busqueda.php?consulta=si&modo=c>

El hecho de que esta condición forme parte del artículo 1° del Memorándum da cuenta de la prioridad que China le otorgaba a tal cuestión. Para que un país sea considerado “economía de mercado” debe tener abierto su mercado de capitales, no discriminar en su comercio y contar con amplias facilidades para la inversión extranjera. China no cumplía estos requisitos al momento de su adhesión, pero el organismo le dio la posibilidad de adelantar el plazo establecido (quince años) consiguiendo el reconocimiento individual de los países. Para China, fue un importante éxito diplomático. Para Argentina, se traducía como un gesto político de largo plazo a cambio de promesas de comercio e inversiones. Además, renunciaba a la aplicación de un instrumento de regulación comercial valioso como las medidas *antidumping*, ya que a partir de entonces debía remitirse a los precios de la República Popular y no a terceros países con valores de referencia superiores.

En el artículo 2, puede observarse cuál será uno de los estímulos que utilizará China a cambio de ese reconocimiento. En este apartado, Beijing se compromete a que “el valor anual de las exportaciones argentinas se incremente sobre el nivel actual, al menos en cuatro mil millones de dólares en un período de cinco años”.

En el artículo 3, se establecen los sectores destinatarios de las inversiones del gigante asiático: infraestructura, minería, energía, agricultura, industrias básicas y telecomunicaciones. En este sentido, y respondiendo a sus objetivos de *economic statecraft*, China se concentra en garantizar su seguridad energética y alimenticia. Y va un paso más allá al afirmar que el Gobierno de la R. P. China “estimulará a las instituciones financieras chinas a otorgar apoyo crediticio y facilidades de financiamiento a las empresas de ese origen con proyectos de factibilidad aprobada para su ejecución en la República Argentina”. Con ello, su estrategia de internacionalización de las empresas chinas se reforzaba.

En 2010, la entonces presidenta argentina, Cristina Fernández de Kirchner realizó una visita oficial a China donde, junto al presidente Ju Hintao, suscribieron una Declaración Conjunta en la que destacaron la importancia de la asociación estratégica entre ambas naciones y los avances en el desarrollo del comercio y la inversión, a la vez que destacaron que “dicho Memorándum sienta las bases y fija los lineamientos en materia económica para esta nueva etapa de expansión y diversificación de las relaciones” (artículo 7). Es decir, la política económica de



poder de China hacia Argentina no alteraba su dirección, sino que se profundizaba.

La sintonía política entre ambos gobiernos nacionales continuó fortaleciéndose y en el marco de la consolidación de la relación estratégica se creó la Comisión Binacional Permanente entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Popular China, el 5 de septiembre de 2013, en San Petersburgo. Esta Comisión se convirtió en el mecanismo bilateral de consulta y negociación de alto nivel, con el objetivo de promover y fortalecer las relaciones bilaterales desde una perspectiva integral y de largo plazo en el marco de la Asociación Estratégica. Las principales funciones de la Comisión Binacional consisten en fomentar, orientar y coordinar el desarrollo de las relaciones bilaterales, así como elaborar el Plan de Acción Conjunta entre ambos gobiernos. Siendo presidida por el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina y el Ministro de Relaciones Exteriores de la República Popular China, la Comisión aborda todas las áreas de las relaciones bilaterales de manera integral, a través del trabajo de nueve subcomisiones. Este órgano permanente es el más importante en la relación bilateral, dado que integra los altos mandos de los respectivos gobiernos y aborda la relación bilateral de manera integrada.

La estructura bajo la cual se desarrollan estas asociaciones resulta importante en materia de análisis: la Comisión Binacional es el órgano permanente para solucionar las controversias que puedan surgir, en un contexto de fuerte asimetría en el poder de negociación de las partes, donde Beijing impone su agenda e incluso establece el modelo de las declaraciones conjuntas, memorándums y demás acuerdos a los que suscriben los gobiernos latinoamericanos (en general, son modelos que se aplican a todos los países que firman asociaciones estratégicas con China, mostrando el carácter pasivo de la diplomacia de los países de la región). De este modo, Beijing incluye sus objetivos de *economic statecraft* en las asociaciones estratégicas, vinculándolos a la oferta de comercio, inversiones y financiación, en el marco de una “asociación integral” destinada a promover el modelo de desarrollo de las partes.

Finalmente, la Declaración Conjunta sobre el Establecimiento de la Asociación Estratégica Integral entre la República Argentina y la República Popular China fue realizada el 18 de julio de 2014. Argentina se convertía en uno de los socios más

importantes de China en la región. Algunos artículos resultan de especial interés para nuestro objeto de estudio. En el 2°, las partes destacan que el objetivo de la cooperación será “el camino de desarrollo que mejor se adapte a las respectivas condiciones nacionales”. Se evidencia en este pasaje el fuerte peso de la economía en la relación bilateral, característico de este tipo de asociaciones, así como el no condicionamiento del gigante asiático respecto del modelo económico que la contraparte escoja.

A diferencia de 2004, donde se estableció la Asociación Estratégica, en la declaración de 2014<sup>7</sup> se observa la profundización de los vínculos bilaterales, que se manifiesta en un lineamiento en materia de política internacional, una armonización de posiciones, al afirmar que durante la última década han logrado una estrecha coordinación y colaboración estratégica en asuntos regionales e internacionales, con miras a la construcción de un orden internacional más justo y razonable y la salvaguarda de los intereses de ambos países y aquellos en desarrollo (art.3). Aquí podemos observar el interés de Beijing en ampliar sus zonas de influencia, buscando aliar a sus socios de la región respecto a la necesidad de revisión del orden internacional, posicionándose como país en desarrollo.

El artículo 5 es importante en materia de *statecraft*: las concesiones políticas que implica la asociación son mayores para Argentina que para China. La República Argentina reafirma el concepto de una sola China, así como los esfuerzos del gobierno chino por lograr la reunificación pacífica. En este sentido la cuestión de Taiwán es lo primero en tratarse en el texto. Por su parte, la República Popular China reitera su apoyo a la Argentina sobre la cuestión de la soberanía sobre las islas Malvinas, así como la reanudación de las negociaciones para una solución pacífica en Naciones Unidas.

Si bien ambas presentan mutuos reconocimientos, Argentina apoya los “esfuerzos” chinos por recuperar la isla, sin especificar ningún organismo internacional que tenga jurisdicción para resolver la disputa. China, en cambio, somete la cuestión de Malvinas a “una solución pacífica” en el marco de Naciones Unidas, donde ella y Gran Bretaña poseen poder de veto.

El artículo 13 destaca la importancia de la cooperación bilateral en materia de construcción de las infraestructuras y

7 Texto íntegro disponible en: <https://tratados.cancilleria.gob.ar/busqueda.php?consulta=si&modo=c>

comunicaciones. En esta ocasión destacan la rehabilitación del Belgrano Cargas y el acuerdo financiero para la creación de las Centrales Hidroeléctricas Néstor Kirchner (Cóndor Cliff) y Jorge Cepernic (La Barrancosa). La infraestructura y las comunicaciones son áreas en las que América Latina muestra importantes falencias. Solventar estos desafíos es una tarea urgente para los gobiernos de la región y es aquí donde Beijing ha concentrado su apuesta de inversiones que utiliza como estímulo o “zanahorias” en la vinculación. Sin embargo, se observa en este tipo de declaraciones conjuntas que China vincula la realización de estos proyectos con la implementación de otros que son de especial interés para ella, como es el caso de las centrales hidroeléctricas, que representan un área de interés estratégico.

Otro aspecto importante relacionado a la provisión de energía y recursos naturales como principal expresión de los intereses geopolíticos chinos en América Latina, es la necesidad de cooperación en las áreas de energía, minería, manufactura y agricultura en pos de promover el encadenamiento e integración industriales entre ambos países (art. 14).

Entre la veintena de acuerdos signados en aquella oportunidad, destacó el Acuerdo del Swap Renminbi/Peso entre el Banco Popular de China y el Banco Central de la República Argentina. En el artículo 15 de la declaración conjunta las partes “coincidieron en profundizar la cooperación financiera y explorar activamente el inicio de una cooperación global que vincula el financiamiento y el comercio directo de los *commodities*”, fijado por un monto equivalente a 11 mil millones de dólares, a un plazo máximo de tres años. Este acuerdo llegaba en un momento en el que Argentina debía recuperar la confianza de los mercados, en un contexto de difícil acceso a divisas extranjeras y en medio del litigio por la deuda externa. En efecto, el convenio se activó el 30 de octubre del mismo año, con la solicitud del primer tramo por parte del Banco Central argentino, por un monto de 814 millones de dólares. Hacia fines de 2014, ya se habían utilizado 2.320 millones de dólares, que alcanzaban el 21% del total pactado y que representaban el 7,7% del total de las reservas de la autoridad cambiaria (Observatorio Económico Social, 2015). De este modo, China aplicaba su política económica de poder vinculando su objetivo estratégico de acceso a materias primas a la financiación externa, a la vez que consolidaba el camino de fortalecimiento de su moneda en el plano internacional.

Si bien existía como antecedente el acuerdo swap firmado entre las partes el 15 de abril de 2009 (por un monto equivalente a 10.200 millones de dólares, para un periodo efectivo de tres años y con posibilidad de extenderse), el acuerdo nunca se activó. El motivo de la suscripción fue, más bien, disponer de un seguro cambiario en caso de iliquidez, tras la crisis financiera global de 2008.

Por último, durante la misma visita, se diseñó uno de los documentos más importantes en la relación bilateral, los Planes de Acción Conjunta (PAC) elaborados por la Comisión Binacional Permanente, dado que rigen los objetivos de acción concretos de la asociación, convirtiéndose en la hoja de ruta de las partes, y poseen una duración de cuatro años. Este documento se estructuró en tres secciones, abordando los asuntos políticos y sociales, los asuntos económicos y comerciales y los asuntos de cooperación Sur-Sur, cooperación técnica y cooperación científica respectivamente, que guardan sintonía con los objetivos expuestos en la declaración, estableciendo plazos e iniciativas que materialicen la asociación.

A partir de entonces, la relación bilateral continuó consolidándose, incluso con la alternancia en el gobierno argentino tras la llegada del líder opositor Mauricio Macri, que encabezaba la alianza Cambiemos<sup>8</sup>. Aunque inicialmente el nuevo mandatario se mostró más proclive a acercarse a Occidente y criticó ciertos tratados firmados con China y Rusia durante la gestión anterior, el intento de la nueva administración por reducir la dependencia económica hacia China, fue insuficiente para desafiar la asimetría entre las partes: las necesidades comerciales, financieras y políticas de Argentina en corto plazo limitaron el accionar presidencial (Oviedo, 2017) de este modo, la fuerte vinculación entre *economic statecraft* y asociaciones estratégicas continuó caracterizando la relación bilateral.

## Reflexiones finales

China ha utilizado la *economic statecraft* o política económica de poder, especialmente desde comienzos del siglo XXI, fruto de un proceso de fortalecimiento de su poder económico, materializado en su ingreso a la OMC y en sus altas tasas de crecimiento

8 Coalición política establecida en 2015, a partir de la alianza entre Coalición Cívica ARI, Propuesta Republicana y la Unión Cívica Radical.

económico, a la vez que implementaba una política de internacionalización de sus empresas.

En un contexto de consolidación de su calidad de potencia, sus intereses estratégicos la acercaron a diferentes regiones del planeta y América Latina no fue la excepción. Conforme a nuestro objeto de estudio, hemos identificado a la seguridad energética y provisión de materias primas, el interés por ampliar su influencia en la región a través de la institucionalización de los vínculos y la cuestión de Taiwán, como los intereses estratégicos de China en América Latina. Las oportunidades comerciales que ofrece su mercado de exportación e importación, las ofertas de inversión y posibilidad de préstamos y financiación convirtieron a Beijing en un atractivo socio estratégico para los países de la región, especialmente para aquellos ricos en recursos naturales que pudiesen satisfacer la demanda china. De este modo, observamos el desarrollo de una política económica de poder en América Latina en forma de “zanahorias” o estímulo, donde existe una manipulación por parte de Beijing, de las actividades económicas para fines estratégicos.

En este contexto, las asociaciones estratégicas como modelo de relacionamiento han contribuido a fortalecer los objetivos de *economic statecraft*, a través de un marco de institucionalización de las relaciones bilaterales, donde los vínculos se abordan de manera integral y donde la asimetría entre las partes juega claramente en favor de Beijing. El caso de las relaciones bilaterales China-Argentina da cuenta de ello.

El proceso de acercamiento comenzó en 2004, cuando las partes dieron origen a la “asociación estratégica”, que incluyó el reconocimiento argentino de China como economía de mercado. Como mencionamos en nuestro trabajo, la *economic statecraft* china quedó plasmada en la manipulación del comportamiento de un país (Argentina) que otorgaba un reconocimiento político (el de economía de mercado), autolimitando su derecho a implementar medidas anti-dumping hacia Beijing a cambio de promesas de comercio, préstamos e inversiones. A partir de allí, las relaciones bilaterales experimentaron un notable crecimiento y consolidación.

En 2013 se creó la Comisión Binacional Permanente y en 2014 las relaciones bilaterales ascendieron a categoría de Asociación Estratégica Integral, una de las más altas de la diplomacia china. Asimismo, se creó el Plan de Acción Conjunta

2014-2018, en el que se especificarían las políticas de acción concretas en todos los ámbitos de la relación entre la República Popular China y la República Argentina.

A través de los memorándums analizados, así como la Declaración Conjunta que dio origen a la Asociación Estratégica Integral, hemos podido observar que este tipo de asociaciones contienen los objetivos estratégicos expuestos previamente, así como los estímulos de comercio, préstamos e inversión que China está dispuesta a ofrecer por ellos. Por otra parte, su estructura y funcionamiento, que aborda las relaciones de un modo integral, le permiten a Beijing circunscribir cualquier tipo de controversia al ámbito bilateral como primera instancia de diálogo, donde China posee mayor poder de negociación, evidenciándose una importante asimetría entre las partes.

## Referencias

- Baldwin, D. (1985). *Economic Statecraft*. Nueva York: Princeton University Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2018. Evolución de la inversión en América Latina y el Caribe: hechos estilizados, determinantes y desafíos de política. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43964-estudio-economico-america-latina-caribe-2018-evolucion-la-inversion-america>
- Declaración Conjunta entre la República Argentina y la República Popular China (2010). Beijing, 13 de julio. Cancillería Argentina, Biblioteca digital de tratados. Disponible en: <https://tratados.cancilleria.gob.ar/busqueda.php?consulta=si&modo=c>
- Declaración Conjunta sobre el Establecimiento de la Asociación Estratégica Integral entre la República Argentina y la República Popular China. Buenos Aires, 18 de julio. Cancillería Argentina, Biblioteca digital de tratados. Disponible en: <https://tratados.cancilleria.gob.ar/busqueda.php?consulta=si&modo=c>
- Delage, F. (2003). La política exterior china en la era de la globalización. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N°63, 67-81. Recuperado de: [https://www.academia.edu/6830953/La\\_pol%C3%ADtica\\_exterior\\_china\\_en\\_la\\_era\\_de\\_la\\_globalizaci%C3%B3n](https://www.academia.edu/6830953/La_pol%C3%ADtica_exterior_china_en_la_era_de_la_globalizaci%C3%B3n)
- Ellis, R. E. (2009). *China in Latin America: The what's and wherefores*. Lynne Rienner Press.
- Feng, H. y He, K. (2016). How Chinese scholars think about Chinese foreign policy. *Australian Journal of Political Science*, vol. 51 (No. 4), 694-710.

- Goldstein, A. (2005). *Rising to the challenge. China's grand strategy*. Stanford: Stanford University Press.
- Hill, C. (2016). *Foreign Policy in the Twenty First Century*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Li, H. (2007). China's growing interest in Latin America and its implications, *Journal of Strategic Studies*, 30:4-5, 833-862. Recuperado de: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402390701431972>
- Li, Q. y Ye, M. (2019). China's Emerging Partnership Network. Working Paper.
- Liang, W. (2019). Pulling the Region into its Orbit? China's Economic Statecraft in Latin America. *Journal of Chinese Political Science*, 24(3), 433-449. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11366-018-09603-w>
- Lobell, E.; Ripsman, N. y Taliaferro, J. (2008). *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Medeiros, E. (2009). China's Expanding Diplomatic Toolkit. China's International Behavior. *Activism, Opportunism, and Diversification*. RAND Corporation, 61-92.
- Memorandum de Entendimiento entre la República Argentina y la República Popular China sobre cooperación en materia de comercio e inversiones (2004). Buenos Aires, 17 de noviembre. Cancillería Argentina, Biblioteca digital de Tratados. Disponible en: <https://tratados.cancilleria.gob.ar/busqueda.php?consulta=si&modo=c>
- Moncada, M. (2011). Visión del mundo exterior de las cuatro generaciones de líderes políticos de la República Popular China: evolución histórica y conceptual. *Documentos CIDOB Asia*, vol. 27, 1-14.
- Norris, W. (2010). *Economic Statecraft with Chinese Characteristics: The Use of Commercial Actors in China's Grand Strategy*. Nueva York: Princeton University Press.
- Nie, W. (2016). "Xi Jinping's foreign policy dilemma", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 38 (No. 3), 422-444.
- Observatorio Económico Social. (15 de noviembre de 2015). Radiografía del swap Argentina - China. Informes del Observatorio UNR N°15. Recuperado de: <https://observatorio.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2019/12/IO15-IE4-Radiografa-del-swap-Argentina-China.pdf>
- Oviedo, E. (2005). *China en expansión*. Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- Oviedo, E. (2006). China: visión y práctica de sus llamadas relaciones estratégicas. *Estudios de Asia y África*, XLI, 3, 385-404. Recuperado de: <http://estudiosdeasiayafrika.colmex.mx/index.php/ea/article/view/1903/1903>

- Oviedo, E. D. (2017). Argentina: alternancia y política exterior. La relación con China durante el mandato del presidente Mauricio Macri. *China Hoy*, 40-42. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/322656422\\_Argentina\\_alternancia\\_y\\_politica\\_exterior\\_La\\_relacion\\_con\\_China\\_durante\\_el\\_mandato\\_del\\_presidente\\_Mauricio\\_Macri](https://www.researchgate.net/publication/322656422_Argentina_alternancia_y_politica_exterior_La_relacion_con_China_durante_el_mandato_del_presidente_Mauricio_Macri)
- Ramón-Berjano, C.; Malen, J. y Velloso, M. (2015). El relacionamiento de China con América Latina y Argentina. Documentos de Trabajo N°96, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Recuperado de: <http://www.cari.org.ar/pdf/dt96.pdf>
- Reilly, J. (2013). *China's economic statecraft: turning wealth into power*. Lowy Institute for International Policy, Sidney.
- Simonoff, A. (2009). Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. *Revista Confines*, 5 (10), 71-86. Recuperado de: <http://confines.mty.itesm.mx/articulos10/Simonoff1.pdf>
- Tsang, S. (2019, 5 de febrero). What Is Xi Jinping Thought? Project Syndicate. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-xi-jinping-thoughtreform-by-steve-tsang-2019-02?barrier=accesspaylog>
- Wigell, M. y Soliz Landivar, A. (2019). China's economic statecraft in Latin America Geostrategic implications for the United States. En *GeoEconomics and Power Politics in the 21st Century: The Revival of Economic Statecraft*. Mikael Wigell, Sören Scholvin and Mika Aaltola (eds.), Londres, Routledge.
- Wise, C. y Chonn Ching, V. (2017) Conceptualizing China-Latin America relations in the twenty-first century: the boom, the bust, and the aftermath. *The Pacific Review*, Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09512748.2017.1408675>
- Xi, J. (2017, 3 de noviembre). Informe presentado ante el XIX Congreso Nacional del Partido Comunista Chino, Beijing, China.
- Zhang, J. (2015). China's new foreign policy under Xi Jinping: towards "Peaceful Rise 2.0"? *Global Change, Peace & Security*, vol. 27(No. 1), 5-19.

**Fecha de recepción:** 29 de noviembre de 2019

**Fecha de aprobación:** 20 de febrero de 2020



# México y Corea del Sur en la perspectiva del Fondo Monetario Internacional

Mexico and Korea from the IMF perspective

*Gabriela Correa López*<sup>1</sup>  
*Ángel Licona Michel*<sup>2</sup>



## Resumen

La supervisión económica y financiera que el Fondo Monetario Internacional (FMI) realiza a los países miembros de la organización, se distribuye como parte de la información pública. Las Consultas del Artículo IV en 2018 sobre la economía de México y la relativa a la República de Corea (Corea, Corea del Sur) en 2019 son una muestra de los argumentos del análisis económico y financiero que aplica el FMI.

En este artículo se analizan comparativamente algunos de los temas de los reportes respectivos, considerando la oportunidad con el cambio de gobierno en México y los tres años de gobierno del presidente Moon en Corea.

El FMI se pronuncia por algunas recomendaciones contrarias a las prioridades políticas de los gobiernos de México y Corea. Las respuestas de los gobiernos, con discusiones técnicas y comentarios discretos son parte de los mecanismos de comunicación que operan entre el FMI y sus asociados.

1 Profesora investigadora del Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, México. Email: [gcl@xanum.uam.mx](mailto:gcl@xanum.uam.mx).

2 Profesor investigador del CUEICP-CEAPEC, Universidad de Colima, México. Email: [almichel@ucol.mx](mailto:almichel@ucol.mx).

## Palabras clave

México, Corea, FMI

## Abstract

The economic and financial supervision that the IMF performs on its member countries is disseminated as part of its public information. The Consultations of Article IV, on the economy of Mexico and The Republic of Korea (South Korea), are an example of the arguments and financial analysis by the IMF.

In this document, some of the topics of the respective reports are analyzed, considering the opportunity brought about by the change in government in Mexico and the three years of President Moon's rule in Korea.

The IMF is making recommendations which are contrary to the political priorities of the governments of Mexico and Korea. The response of the governments, with technical discussions and discrete comments, are part of the communication mechanisms which proceed between the IMF and its associates.

## Keywords

Mexico, Korea, IMF

## Introducción

México y Corea son dos economías que hace décadas tuvieron crisis económicas significativas que los llevaron en 1995 y 1997, a obtener enormes préstamos del FMI, financiamiento del cuál Corea se desprendió en el año 2000 manteniendo un superávit externo, en tanto México ha renovado cada dos años el acceso al financiamiento que recibió en 2009 con saldo externo deficitario.

El FMI realiza anualmente actividades de supervisión económica y financiera a los países miembros de la organización y tales reportes forman parte de la información económica relevante para analizar la evolución de la economía, así como sentar precedentes para otros financiamientos privados e institucionales.

El reporte del FMI llamado Consulta Artículo IV sobre la economía de México de noviembre de 2018 y el relativo a Corea de Mayo de 2019 son un claro ejemplo de los argumentos en el análisis económico y financiero. En este ensayo se comentan y

discuten algunos que la evaluación del FMI incluyó en los documentos.

La relevancia y oportunidad de este análisis es que para México el cambio de gobierno ha generado dudas sobre el tipo de política económica a seguir (en particular el continuar con reformas estructurales como la educativa y promover inversión privada en el sector energético). En el caso de Corea se cumplen tres años del gobierno encabezado por el presidente Moon que ha combinado reformas estructurales (corporativas, fiscal, laboral, de pensiones y trabajadores de gobierno) con políticas de estabilización, principalmente en materia fiscal.

## México y Corea en el FMI

México se integró al FMI como parte de los socios fundadores en 1945, en tanto Corea lo hizo en 1955. Ambas economías tuvieron desde entonces algunas décadas de auge económico que las ubican actualmente como economías de tamaño medio, de producción manufacturera diversificada y de intercambio significativo con el exterior. La participación como contribuyentes a los recursos del FMI coloca a México en la posición 14 y a Corea en la 16. Cabe recordar que la contabilidad en el FMI se registra en Derechos Especiales de Giro (DEG)<sup>3</sup> y que el diseño institucional concentra en trece economías (que representan el 47% del PIB mundial) el 61% de las aportaciones, con los consiguientes derechos de voto.

Tanto México como Corea tienen cerca del 2% de DEG y representan cada una el 1% de la economía mundial, como puede verse en la tabla 1.

3 Es una unidad monetaria de cuenta creada en 1969 y opera como activo de reserva de valor entre monedas que fluctúan en regímenes cambiarios flexibles y unidad de cuenta en el FMI. Es una “cesta de monedas” formada desde octubre de 2016 en 42% por dólares estadounidenses, 31% euros, 11% yuan renminbí, 8% yenes y 9% libras.

Tabla 1  
Participación en cuotas del FMI

Contribuyentes	2018, Cuota en millones DEG	%	PIB 2017 (e) miles de millones de dólares	%
Seis países con participación de 20 mil a 83 mil millones (Estados Unidos, Japón, China, Alemania, Francia, Reino Unido).	211,242.2	44%	30,084	37%
Siete países con participación de 9 mil a 15 mil millones (Italia, Rusia, Brasil, Canadá, Arabia Saudita, España).	82,682.1	17%	7,789	10%
México	8,912.7	2%	811	1%
Países Bajos	8,736.5	2%	560	1%
Corea, República de	8,582.7	2%	978	1%
Los otros 164 miembros del FMI	157,020.0	33%	40,780	50%

Fuente: FMI, actualización de cuotas, agosto 2018.

En los registros de acceso a créditos del FMI hay 16 distintos acuerdos de financiamiento para México, con un crédito masivo en 1995 por cerca de 12 mil millones de dólares cifra superior a la cuota, que se considera como el primer aval implícito para otros créditos internacionales que permitieron controlar algunos aspectos de la crisis económica de 1995.

Desde 2009 México tiene acceso a un crédito de la línea flexible del FMI que, a solicitud del gobierno, se ha disminuido en las renovaciones de los últimos cuatro años para quedar en cerca de 54 mil millones de DEG. Hay que recordar que esta línea flexible fue diseñada como parte de las respuestas a la crisis mundial de 2008 y opera como prevención ante presiones externas que puedan afectar el tipo de cambio y la balanza de pagos, es decir puede no haber desembolsos (que ha sido el caso) pero involucra un costo el mantenerlo vigente.

Corea tiene un registro de 17 acuerdos, con un crédito masivo en 1997 que se acompañó de fuertes recomendaciones para aplicar cambios significativos en la política económica y reformas estructurales que incluían la gestión privada de corporaciones. Corea liquidó su último acuerdo en el año 2000.

Los créditos masivos de México y Corea pueden ser interpretados como financiamientos claves para el acceso a créditos con otros acreedores internacionales y como una oportunidad

para aplicar transformaciones sustanciales recomendadas por el FMI, conocidas como reformas estructurales; en general disminución del papel conductor y rector de los gobiernos en sus economías, liberalización externa comercial y de la cuenta de capital y mantenimiento de un régimen de tipo de cambio flexible.

Al considerar los resultados del sector externo y las características de los procesos de integración comercial regional que ha seguido cada país, Corea ha logrado un superávit externo en tanto México muestra un déficit crónico en balanza comercial con altos requerimientos de entradas en la cuenta de capital y financiera. Este será uno de los principales indicadores que señalan las grandes diferencias en los resultados económicos de cada país y que a pesar de los riesgos externos y de decisiones de política económica que señala, caben en la interpretación del FMI que asimila ambas economías en un mismo tipo de riesgo.

Las características de cada economía tienen grandes diferencias y sobre todo resultados distintos. Como se presenta en la tabla 2, destaca el crecimiento esperado para 2019 de 2.6% en Corea y 1% en México, estimaciones que se asocian al crecimiento de la región asiática y norteamericana respectivamente. El saldo externo es también un indicador del contraste entre ambos países; en Corea el superávit se estima en 4.6% del PIB y para México un déficit de 1.7% del PIB. El indicador fiscal en Corea se espera con superávit de 2% del PIB y para México deficitario de 2.5% del PIB.<sup>4</sup>

Entre las tendencias similares de los indicadores financieros en ambos países está el acopio de reservas internacionales, una política de los bancos centrales para enfrentar variaciones en el tipo de cambio. El indicador de apertura externa es similar en ambas economías y, aunque la deuda de gobierno es una proporción del PIB más alta en México, la preocupación por la tendencia al alza en el caso de Corea es una expresión de los temas que preocupan al FMI.

4 Es importante recordar que este cálculo no incluye el pago del servicio de la deuda que se considera no programable, es decir que es afectado por asuntos externos relacionados con refinanciamientos y tasas de interés más altas, por lo cual no puede ser previsto presupuestalmente.

Tabla 2  
Indicadores comparativos

Indicador	México	Corea
Población total, millones de personas	129	52
PIB por persona, miles de dólares	9.9	32
PIB, crecimiento 2019	1 %	2.6%
Saldo externo	-1.7 % del PIB	4.6% del PIB
Apertura comercial	70.4%	71.3%
Tipo de cambio nominal	19 pesos por dólar	1,175 won por dólar
Reservas internacionales en proporción a importaciones	4.14 veces	7.77 veces
INPC, cambio anual	3.1%	1.4%
Ingresos menos egresos fiscales	-2.5% del PIB	2.0 % del PIB
Deuda de gobierno (general) como proporción del PIB	54%	41%

Fuente: FMI (2019). *World economic outlook database*.

## El reporte del FMI sobre México

El reporte del FMI que se analiza en este texto fue publicado en noviembre de 2018, pocos días antes del inicio del nuevo gobierno federal en México. El FMI destacó en sus notas de prensa un panorama político marcado con una campaña electoral que prometió reducir corrupción y crimen, impulsar el gasto social y la inversión pública, así como mantener la prudencia fiscal. Las discusiones sobre el presupuesto federal de 2019 incluyeron las prioridades de ese nuevo gobierno considerando los grupos de trabajo de transición de gobiernos y que fueron entregadas para discusión en la Cámara de Diputados el 1 de diciembre de 2018, mismo día de inicio del nuevo gobierno.

El FMI sostiene en ese documento que México tiene una economía estable con políticas económicas consistentes que junto con importantes reformas estructurales han logrado resistir el ambiente complejo en el exterior, creado tanto por tensiones comerciales como financieras. El PIB creció a un ritmo moderado, con desempleo bajo, inflación subyacente bajo control y

disminuciones en gastos de capital que han resultado en cambio de la tendencia de aumento de deuda pública.

Entre estos indicadores el de control de la inflación se refiere a la denominada inflación subyacente (*core inflation*) que elimina los precios de energía y alimentos agrícolas principalmente, con lo cual se logra una tendencia de mayor estabilidad de variaciones en precios y un resultado que se acerca a la meta prevista por el banco central.

El FMI anota repetidamente la importancia de impulsar las reformas estructurales, principalmente la energética y educativa, así como la renegociación del TLCAN que alcanzó un nuevo texto acordado entre los tres países, se añadió un protocolo modificatorio en 2019, fue ratificado en Estados Unidos a inicios del año 2020 y espera esa aprobación en Canadá.

Respecto a este nuevo acuerdo comercial, Tratado México-Estados Unidos-Canadá (TMEC) el FMI destaca que incluye una modernización en áreas de servicios, *e-comercio* y transparencia de datos, pero incluye nuevas reglas de origen exclusivas y provisiones para desanimar negociaciones con terceros países, lo cual dificultará la diversificación comercial.

El FMI enlista una serie de ocho riesgos para México, principalmente externos, que considera temas a atender y proporciona recomendaciones de acciones a implementar. Esta información se comenta en la tabla 3.

Tabla 3  
México, matriz de evaluación de riesgos

Fuente de riesgo	Características	Respuesta de política
Endurecimiento de condiciones financieras globales	Puede causar mayor servicio de deuda y riesgos de refinanciamiento, tensiones en empresas endeudadas, presiones en cuenta de capital.	Mantener tipo de cambio flexible para mejor absorción de impactos, proveer liquidez a los mercados.
Políticas económicas insostenibles	Debido a presiones políticas domésticas que tienen impacto en todo el sistema.	Acelerar la implementación de reformas estructurales. Mantener tipo de cambio flexible, proveer liquidez a los mercados.
Aumento del proteccionismo	Las críticas a los beneficios de la globalización tienden al aislamiento afectando el sistema de comercio mundial, la integración regional y movilidad del empleo.	Mantener tipo de cambio flexible, intervenir en el mercado cambiario y mantener las reformas estructurales.
Débil crecimiento mundial		Se requiere rápida implementación de reformas estructurales.
Menores precios de productos energéticos	Menores ingresos fiscales y reducción de prospectos de inversión.	Mantener tipo de cambio flexible, contracción fiscal.
Menor producción de Pemex		Inversiones conjuntas con el sector privado para acelerar transferencia de tecnología.
Lenta consolidación fiscal	Incremento de la deuda pública y de las tasas de interés con premios por riesgo-país.	Mantener los esfuerzos de consolidación, usar los ingresos para reducir el déficit.
Deterioro por corrupción y débil aplicación de la ley	Eleva las preocupaciones de los inversionistas y debilita la inversión	Mantener las reformas estructurales incluyendo el cumplimiento de la ley, la lucha contra crimen y corrupción.

Fuente: FMI (2018). *Mexico: Article IV Consultation*.

Además de estos riesgos el FMI señala que la fuerte presencia de inversionistas extranjeros, que compensa el déficit en la cuenta corriente, es también un riesgo por salidas abruptas de capital.



Otras recomendaciones del FMI retoman anteriores señalamientos, como el establecer un Consejo Fiscal que sea independiente de decisiones políticas y que se centre en contener desequilibrios fiscales. Al respecto el gobierno entrante señaló que es una medida innecesaria ya que la Cámara de Diputados tiene un centro de estudios fiscales que puede abordar esos análisis y mantener los controles. El gobierno entrante rechazó también la recomendación de unificar las tasas del Impuesto al valor agregado (IVA) y aplicarlo a bienes como medicinas y alimentos. En relación con la propuesta del FMI de aplicar una reforma de impuestos por ingresos de capital, la introducción de impuestos por herencias y una reforma al impuesto a la propiedad, no hubo comentarios de parte del nuevo gobierno.

La administración entrante reitera que no hará cambios al sistema fiscal en los dos primeros años excepto por el IVA en la región fronteriza y se concentrarán en aumentar la recaudación y cerrar canales de evasión fiscal.

En temas sociales el FMI recomienda mejorar la eficacia de las transferencias, diseñar un servicio nacional de desempleo, reducir el empleo informal e implementar un sistema nacional contra la corrupción. El gobierno aceptó que tales temas están en su agenda de gobierno en el mediano plazo.

En un documento relacionado, el FMI avaló las condiciones para mantener el crédito en la Línea de Crédito Flexible, pero aceptó la solicitud de disminuir el monto para considerar un retiro futuro de ese financiamiento.

## **El reporte del FMI sobre Corea**

En los tres primeros años del gobierno del presidente Moon se han avanzado algunas de las reformas prometidas en la campaña electoral como la fiscal, la laboral y de pensiones a trabajadores de gobierno.

El 8 de mayo de 2019 se dio a conocer el reporte del FMI, reconociendo que el país tiene sólidos indicadores fundamentales, pero el crecimiento de corto plazo ha sido moderado con un PIB que creció 2.7% comparado con el año 2017 que fue de 3.1%. El crecimiento de las exportaciones coreanas se ha deteriorado con el aumento de tensiones comerciales de la República Popular China (China).

Las presiones inflacionarias son bajas con una inflación subyacente de 1.1%. El endeudamiento de los hogares coreanos mantiene una tendencia al alza lo cual crea temores de impacto por riesgos financieros en el sistema bancario en tanto la demanda doméstica es débil con el logro de superávit en cuenta corriente.

La política fiscal coreana ha sido restrictiva con un resultado en superávit estimado en 2% del PIB, junto con una política monetaria restrictiva con una meta de tasa de interés de 1.75% en noviembre 2018. El crecimiento estimado para 2019 será de 2.6% considerando deterioro de la demanda externa, en tanto la demanda interna podría aumentar con política fiscal expansiva y los aumentos al salario mínimo.

El aumento al salario mínimo nominal ha sido una de las medidas del gobierno de Moon más notables y es parte de los mecanismos que intentan disminuir las desigualdades de ingreso, el dualismo de mercado y las condiciones desfavorables entre grupos vulnerables de trabajadores<sup>5</sup>. Las nuevas regulaciones señalan un límite de 52 horas de trabajo por semana (40 horas normales con un máximo de 12 horas adicionales), promoción de mejores condiciones de empleo y salario para trabajadores temporales, por día, de tiempo parcial y no coreanos, entre otros.

Tabla 4  
Corea, salario mínimo nominal

Año	por hora (won)	cambio anual (%)	en dólares
meta 2020	10,000	19.8	
2019	8,350	10.9	7.4
2018	7,530	16.4	7.0
2017	6,470	7.3	5.7
2016	6,030	8.1	5.2
2015	5,580	7.1	4.9
2014	5,580	7.2	5.0

Fuente: Ministry of Employment and Labour (2015).

Los señalamientos del FMI coinciden con la perspectiva gubernamental respecto a que el dualismo en el mercado de

5 Algunas recomendaciones habían sido señaladas desde 2012 por OECD y FMI, pero a partir de 2015 en un Acuerdo Tripartito se establecieron medidas para aliviar el dualismo del mercado de trabajo.

trabajo origina desigualdad en el ingreso y brechas de productividad entre empresas manufactureras y de servicios, así como diferencias por tamaño de empresa.

Las cifras gubernamentales señalan que en 2018 un tercio de los trabajadores eran no regulares, con brechas de ingreso por situación en el trabajo, edad, género, acceso a seguridad social, pensiones y jubilación <sup>6</sup>. Además, el estilo tradicional del sistema de trabajo premia la antigüedad y no reconoce habilidades resultantes de educación y entrenamiento con una alta rotación de puestos y menor acceso a capacitación y entrenamiento.

Las medidas del gobierno coreano también han buscado reducir incentivos a empresas que contratan trabajadores no regulares, así como reducir la protección para trabajadores regulares con la inducción a un sistema con menores prestaciones para los nuevos trabajadores, así como transferencias directas a jóvenes y ancianos. También se ha promovido la ampliación del uso de permisos de maternidad y paternidad para mejorar la permanencia en el empleo de mujeres y elevar la calidad de los sitios de cuidado infantil.

El FMI reconoce que el espacio fiscal para abordar estos gastos y estímulos fiscales adicionales es amplio y pueden lograrse las metas de crecimiento con el reforzamiento de las redes de seguridad social, además de promover el empleo de jóvenes y mujeres mejorando las políticas activas de empleo y respaldando reformas estructurales. Una ventaja adicional sería el impulso a la demanda e inversión domésticas con bajo impacto en el superávit de cuenta corriente.

El FMI señala que las reformas en los mercados de empleo y productos son claves para el crecimiento potencial y proponen un concepto identificado como *flexiseguridad* en el mercado laboral para mejorar flexibilidad en los movimientos de empleo manteniendo algunas condiciones de seguridad social. Respecto a las empresas del sector manufacturero y de servicios, se recomienda acelerar la liberalización y reducir las barreras de entrada a nuevas empresas en algunos sectores protegidos por derechos de propiedad intelectual y de marcas.

El FMI enlista para Corea una serie de siete riesgos, internos y externos, que considera temas a atender y proporciona

6 Gobierno de Corea (2015). Acuerdo Tripartito, septiembre 2015.

recomendaciones de acciones a implementar. Esta información se comenta en la tabla 5.

Tabla 5  
Corea, matriz de evaluación de riesgos

Fuente de riesgo	Características	Respuesta de política
Creciente proteccionismo y críticas al multilateralismo	Tensiones proteccionistas que afectan perspectivas de crecimiento y alientan riesgos financieros	Mantener tipo de cambio flexible, expansión fiscal y monetaria para respaldar demanda doméstica.
Endurecimiento de condiciones financieras globales	Alza en el servicio de la deuda y riesgos de refinanciamiento, presiones en cuenta de capital.	Mantener tipo de cambio flexible y políticas para evitar impactos en el sistema financiero.
Crecimiento global menor a lo esperado	Afectar las exportaciones por lenta demanda externa.	Políticas monetaria y fiscal de estabilización y diversificar mercados.
Ciber ataques	Afectar infraestructura financiera y de transporte, y salida de capitales.	Políticas monetaria y fiscal de estabilización limitando riesgos al sistema bancario.
Alta deuda de hogares	Incumplimiento de créditos y tensiones bancarias	Políticas monetaria y fiscal de estabilización.
Flexibilidad de políticas		Estímulos adicionales vía fiscal y monetaria.
Progreso acelerado de mejora en relaciones con Norcorea	Mejoras en el consumo e inversión con costos altos por reunificación y rehabilitación económica.	Preparar planes de soporte en cooperación con la comunidad internacional.

Fuente: FMI (2019). Korea: Article IV Consultation.

## Comentarios finales

Las evaluaciones del FMI son parte del compromiso que mantiene cada país al ser socio de la institución. Los reportes contienen cuestiones técnicas y a partir de sus indicadores se hacen afirmaciones y recomendaciones de política económica.

En el caso de México, el reporte otorga importancia al fortalecimiento de las reformas estructurales en materia energética y educativa, pese a la declarada disposición del nuevo gobierno, la evolución de los acontecimientos muestra que en la práctica se modificarán dependiendo del caso y tipo de inversión requerida. Los compromisos en materia fiscal son citados por el FMI como pilar para la evolución macroeconómica y para el financiamien-

to del servicio de la deuda. La evolución de los acontecimientos en el transcurso de 2019 señala un deterioro económico que disminuye las estimaciones de crecimiento del PIB.

En el caso de Corea, el reporte otorga importancia a las decisiones de reforma laboral que incluyen aumento del salario mínimo y estímulos fiscales al empleo formal de jóvenes y mujeres, así como las dificultades fiscales para sostener por largo tiempo los estímulos a pequeñas y medianas empresas.

Ambos países enfrentan en su comercio exterior dificultades en el contexto de los conflictos comerciales con resultados distintos. En el conjunto de ambos reportes, se advierte la insistencia en mantener el tipo de cambio flexible como amortiguador preferente de posibles choques externos, pero se señalan riesgos de fuga de capitales y elevación de las primas de riesgo en tasas de interés.

Los reportes del FMI muestran una visión parecida respecto a los principios de evaluación de las condiciones económicas de México y Corea, a pesar de las diferencias profundas en resultados, particularmente en actividad económica, inflación, saldo comercial y finanzas públicas. La recomendación en materia fiscal es mantener los objetivos de consolidación, que en el caso de Corea llegan a proponer la posibilidad de política fiscal expansiva en el corto plazo, en tanto para México se insiste en la creación de un Consejo Fiscal para controlar el ejercicio del gasto.

En relación a los temas con repercusiones sociales, ambos países comparten las recomendaciones de disminuir la desigualdad de ingreso, mejorar el acceso a prestaciones sociales de los trabajadores y reducir la pobreza. Hay que destacar que para México las referencias a pobreza son relativas a marginación, acceso a servicios y programas de transferencias directas que son parte de los objetivos prioritarios del nuevo gobierno. Para Corea las recomendaciones están asociadas a las diferencias generadas por un mercado dual de trabajo, así como a condiciones laborales de trabajadores jóvenes, mujeres y ancianos.

El reporte sobre México es enfático en mantener y profundizar la reforma energética que ha sido cancelada en la práctica por el nuevo gobierno.

En general el FMI se pronuncia por recomendaciones contrarias a las prioridades políticas de los gobiernos de México y Corea. Las respuestas de los gobiernos, con discusiones téc-

nicas, silencio sobre algunos temas y comentarios discretos respecto a otros, forman parte de los mecanismos de comunicación que operan entre el FMI y sus asociados, que sobre todo suavizan el disenso.

## Referencias

- Fondo Monetario Internacional (2019). Las cuotas en el FMI, Fichas técnicas. Recuperado en: <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/07/14/12/21/IMF-Quotas>
- International Monetary Fund (2018). Mexico. Article IV Consultation, Press Release, Staff Report and Statement by the Executive director. *IMF Country Report* 18/307. Recuperado en: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/11/07/Mexico-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Staff-Statement-46343>
- International Monetary Fund (2019). Republic of Korea. Article IV Consultation, Press Release, Staff Report and Statement by the Executive director. *IMF Country Report* 19/132. Recuperado en: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/05/13/Republic-of-Korea-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-46890>
- International Monetary Fund (2019). World economic outlook database. Recuperado en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/index.aspx>
- Ministry of Employment and Labor, Korea Government (2015). Labor Reform of Korea, September. Recuperado en: [http://www.moel.go.kr/english/pas/pasDocuments\\_view.jsp?idx=1163](http://www.moel.go.kr/english/pas/pasDocuments_view.jsp?idx=1163)

**Fecha de recepción:** 10 de febrero de 2020

**Fecha de aprobación:** 7 de marzo de 2020

# **Evolución de estereotipos de género en México-Corea del Sur y su repercusión en la representación política de las mujeres a nivel legislatura**

Evolution of gender stereotypes in Mexico-South Korea and its impact on the political representation of women at the legislative level

*Mónica Alejandra Benavides Arellano<sup>1</sup>  
Xóchitl Amalia Arango Morales<sup>2</sup>*

---

## **Resumen**

**E**n la actualidad se siguen teniendo ciertos patrones sociales, llámese a estos estereotipos, los cuales, en el caso de las mujeres, las han limitado en su poder de decisión dentro de la arena política. A partir de la pregunta ¿Cómo repercuten los estereotipos de género en la representación política a nivel legislatura en México y Corea del Sur? Se tiene como objetivo determinar si hay una correlación directa entre los estereotipos de género socialmente establecidos y la falta de representación política para las mujeres. Si se pretende mejorar las condiciones sociales, políticas y económicas de la mujer, puede ser el fortalecimiento de la representación política de las mujeres la solución para llenar los espacios de poder donde se necesita su presencia.

1 Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Email: monicabenavides993@gmail.com

2 Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Email: xochitl.arangomr@uanl.edu.mx

## Palabras clave

Estereotipos de género, representación política, cuotas de género, México, Corea del Sur, participación política.

## Abstract

At present, there are still certain social patterns, perhaps stereotypes, which in the case of women, have limited them in their decision-making power within the political arena. Based on the question of how gender stereotypes impact political representation at the legislative level in Mexico and South Korea, the objective of this study is to determine if there is a direct impact between socially established gender stereotypes and the lack of political representation for women. If the intention is to improve the social, political, and economic conditions of women, the solution may be to strengthen women's political representation in order to fill the spaces of power wherever their presence is needed.

## Key Words

Gender stereotypes, political representation, gender quotas, Mexico, South Korea, political participation.

## Introducción

El gobierno mexicano (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2014) establece que, desde el tiempo de gestación de una persona, sucede una división básica de los roles de género correspondientes a la división sexual del trabajo, teniendo una infinidad de expectativas sociales que se deben cumplir. Hay ciertas variantes que cambian de acuerdo con la cultura, clase social, grupo étnico y hasta la generación o el rango de edad de las personas. Con esto se determina que a las mujeres por su capacidad de dar vida se les asignan las actividades reproductivas: cuidado de hijas e hijos, limpieza del hogar, preparación de alimentos, mientras que a los hombres se les asigna el papel productivo: mantenimiento económico del hogar, realización de acciones en el ámbito público, entre otros.

Magally (2011, citada por Aguilar *et al.*, 2013) define los estereotipos de género como el conjunto de creencias existentes



sobre las características que se consideran apropiadas según el sexo de la persona. Estos serían la feminidad para ellas y la masculinidad para ellos. Los estereotipos crean a su vez los roles de género, es decir, la forma en la que se comportan y realizan su vida cotidiana hombres y mujeres, según lo que se considera apropiado para cada uno.

Históricamente, según Martínez (2007) la feminidad tiene su esencia en la maternidad, por lo que esto se transforma en el núcleo duro de la identidad femenina y también como el ideal social de ser mujer. Seidler (2002, citado por Chaves, 2012) comenta que la masculinidad, tradicionalmente, está unida a actitudes como la fuerza, la violencia, la agresividad y la idea de que es necesario probar que se es hombre por lo que se desarrolla un espacio emocional imitado e inflexible, llegando a confundir sus emociones con las expectativas que su grupo social tiene de ellos, con lo cual desarrollan un espacio emocional limitado e inflexible y llegan a confundir sus emociones con las expectativas que su grupo social tiene de ellos.

Las ideas sobre las mujeres que conllevan los estereotipos de género reflejan el sistema de organización desigual de las sociedades patriarcales, que otorgan más valor y prestigio a las actividades, tareas y espacios que se consideran deben desempeñar y ocupar los hombres, en perjuicio de las actividades, tareas y espacios considerados como apropiados para las mujeres (Sordo Ruz, 2011).

Es relevante identificar si estos prejuicios afectan la participación de las mujeres en la toma de decisiones en la política, ya que generalmente se han mantenido dentro de los límites de roles de género particulares por considerarse menos preparadas o con apatía política. Se considera necesario que, desde la infancia, las mujeres crezcan con igualdad de oportunidades y en un futuro tengan la posibilidad de alcanzar la representación política esperada del 50-50 para cada género, con el fin de mejorar las condiciones sociales, políticas y económicas de la mujer, siendo la representación una solución a las problemáticas de las condiciones mencionadas que han mantenido las mujeres a través del tiempo.

En la presente investigación se evalúa de manera comparativa la importancia de los estereotipos de género en cuanto al posicionamiento en los cargos de elección popular, en específico dentro de los órganos de carácter legislativo, para las

mujeres en México y en Corea del Sur. Esta investigación es de carácter teórico-descriptivo, ya que los datos se recolectan, principalmente, de fuentes secundarias de información tales como artículos científicos, libros e información en sitios web; resaltaré la importancia de los roles de género en el hogar, la sociedad y el ámbito laboral para finalmente determinar si repercuten los estereotipos de género en la representación política.

## Antecedentes

En México, aunque se establece en un proceso de cambios y cuestionamientos acerca de los roles y estereotipos tradicionales de género, según Reidl, Valencia, Vargas y Sierra (1998, citados por Aguilar *et al.*, 2013) esta perspectiva tradicionalista, cargada de normas, creencias y valores, dominante en la cultura mexicana hasta los años cincuenta, pretendía resolver de modo rutinario los imperativos fundamentales de la existencia, siendo estos mandamientos con la capacidad de regir la interacción social y delimitando de un modo preciso los roles genéricos, lo que agudizó las diferencias entre hombres y mujeres.

Fernández (2000, citado por Aguilar *et al.*, 2013) nos recuerda que el constructo social de ser hombre o mujer con el término de *género*, se vio fortalecido en la década de los sesenta gracias a la revolución sexual y a las aportaciones de las autoras encuadradas dentro de la llamada “segunda ola” de movimientos feministas estadounidenses, quienes se sintieron beneficiadas con el cambio terminológico de sexo a género, ya que con este último concepto podían poner de manifiesto que esos significados varían de acuerdo con la cultura, la comunidad, la familia, las relaciones interpersonales y las relaciones grupales y normativas, en cada generación y en el curso del tiempo.

En México, según Nava (2001, citado por Aguilar *et al.*, 2013) el miedo, la religión y la posibilidad de vivir en pobreza son factores importantes que han impedido a las mujeres mexicanas transformar su rol en la sociedad. Otro factor para considerar, menciona Aguilar *et al.* (2013), es la maternidad como una exigencia social que da sentido a la vida de la mujer y se considera primordial para la formación de su identidad femenina, aunque en los contextos más industrializados se hace énfasis en salir adelante promoviendo la independencia.

En Corea del Sur, el impacto del confucianismo en los roles de géneros podría ser mayor que otros factores como lo es el significado de la antigüedad en la sociedad surcoreana, el cual se basa en la edad y la experiencia que va directamente relacionado con el respeto otorgado a las personas ancianas en la familia y en la sociedad en general, debido a esto se espera siempre obediencia de los hijos a los padres. Con esto se establece una gran diferencia entre hombres y mujeres en la sociedad y en las relaciones de familia. Koh (2008) comenta que los textos educativos del confucianismo tradicional tienen la meta en común de cómo educar a las mujeres para convertirse en madres sabias y buenas esposas; cómo comportarse de manera femenina para las mujeres y de manera masculina para los hombres. También se hace énfasis en los términos del poder de la mujer que puede ser adquirido al cumplir con las obligaciones de la sociedad a través del matrimonio. En Corea, el confucianismo como forma de vida llegó desde China y los coreanos lo adaptaron en su cotidianidad. De acuerdo con Edward Chung (2015), el confucianismo influyó mucho a la familia coreana, a la educación, la filosofía, la religión, los sistemas sociales y políticos y la forma en que viven día a día desde tiempos de la dinastía Joseon (1392-1897).

En la actualidad, varios países del este de Asia mantienen sus legados al tener una tradición rígida de patriarcado, autoridad y jerarquía. El estatus subordinado de las mujeres con los hombres, no sólo en el hogar, también en muchos círculos sociales y políticos, provoca repercusiones históricas y sociales. Estas prácticas han consolidado al patriarcado y la opresión androcéntrica de mujeres en Asia del este tradicional (Chung, 2015).

También se pueden observar estereotipos de género en las instituciones educativas. Schneeweis y Zweimüller (2012, cita por Park, 2016) hacen mención al hecho de que las mujeres pueden tener menos confianza en tópicos dominados por hombres como las matemáticas y la ciencia. Esto se debe al comportamiento intimidante de los hombres y el trato desigual de los maestros hacia las estudiantes. Aunado a esto, los padres esperan que sus hijas estudien algo “dominado por las mujeres” debido a que los estereotipos de género indican que ellas mismas eventualmente esperan convertirse en amas de casa antes que ser profesionales (Park, 2016).

## Roles de género en el hogar

Al interior del hogar la división de tareas entre mujeres y hombres es altamente diferenciada; en este espacio se vislumbran claramente los roles o estereotipos de género contruidos por la cultura mexicana a lo largo de la historia, y que se reproducen socialmente día con día (Instituto Nacional de las Mujeres, 2007).

Maya (2003, citada por Aguilar *et al.*, 2013) indica que en México los hombres son los principales en la toma de decisiones hablando de los gastos familiares, teniendo como algo adicional más libertad de expresión y la facilidad de escoger el estilo de vida que quiere para su familia. También Aguilar *et al.* (2013) cita a Nava (2001) al mencionar que la religión, el temor y la miseria son factores que obstaculizan a las mujeres mexicanas a transformar su rol al relacionarse.

En México, no existen condiciones para que el género masculino continúe siendo el proveedor exclusivo de la familia, condición que no reduce la complejidad de la construcción de identidad masculina respecto a su relación con el otro género, sino a una situación social en la cual los hombres inmersos en esta problemática sufren una crisis de identidad como entes sociales (Montesinos, 2002).

En el contexto de Corea del Sur, una de las virtudes más importantes del confucianismo es la llamada piedad filial, es decir, el respeto a los padres. Cuando una mujer se casa, esa piedad filial es transferida a sus suegros y ya no a sus propios padres. Choi (1994, citado por Sung, 2003) menciona que esta piedad filial incluye responsabilidades de cuidado cuando los padres están en una edad avanzada y ver por ellos significa vivir juntos. En el caso de las mujeres casadas, esto implica vivir con los padres de su esposo y hacerse cargo de lo que necesiten. En la actualidad, esta puede ser una contradicción entre los cambios sociales que permiten a las mujeres ser independientes y las tradiciones, ya que aún se espera que la mujer tenga un rol en el hogar haciéndose cargo de las tareas domésticas.

Sung (2003) explica la jerarquía de la familia en la sociedad de esta manera:

La relación de padre e hijo viene primero que la relación de esposo y esposa en la familia que sigue esta tradición del confucianismo. Además, en la familia coreana la dominación masculina se mantiene muy fuerte. Por ejemplo, en la ausencia del padre, el hijo mayor se convierte en

la cabeza familiar, no su madre. Lo mismo sucede en caso de la muerte del padre hasta en documentos legales (como las credenciales de identificación) aplica este criterio. Lo anterior indica que la mujer madre o hijas no tienen autoridad alguna en la familia, mientras los hombres, hijos y padres, tienen la autoridad sobre todos los miembros de la familia (Sung, 2013:348).

La antigüedad en la familia no aplica a las mujeres, ya que el hijo primogénito tiene más autoridad. La jerarquía entre hombres y mujeres viene primero que la jerarquía entre generaciones según esta tradición.

En ambos casos se observa el rol principal que tienen los hombres frente a las mujeres, así como los privilegios que se les otorga, empezando por la interacción familiar, la toma de decisiones y la libertad de escoger el estilo de vida que pretenden tener. Se puede diferenciar el detalle de la piedad filial entre ambos; sin embargo, la jerarquía de género se hace presente, aunando el trasfondo sea distinto.

## Desigualdad en el ámbito laboral

Desde la segunda mitad del siglo XX y hasta nuestros días, el escenario sociodemográfico y económico en México ha otorgado un papel muy importante a la paternidad, misma que ha sido valorada como una pieza clave para proveer y reforzar ciertas cualidades de los individuos, como la identidad y los hábitos de disciplina, así como la figura en la que recae el sustento económico de los hogares (Márquez, 2008). Tomando en consideración el papel de proveedor que a los hombres se les ha adjudicado, aunando otros factores, en el caso de México, Montesinos (2002) afirma que:

Habremos de considerar que el cambio cultural iniciado de manera más marcada desde los años sesenta y setenta, se desarrollaba sin la presencia de la variante crisis económica cuyo efecto negativo recae la posibilidad que el género masculino mantenga su carácter de proveedor, el cual le redituaba la necesaria autoridad para someter a su pareja. De tal forma que si la presencia de calidad de las mujeres en el mercado de trabajo, que supone su acceso a las esferas del poder en condiciones generales de disputarle profesionalmente los puestos de toma de decisiones a los hombres, ya representaba la complicación de

la situación social en la cual el género masculino habría de demostrar su superioridad sobre las mujeres; la crisis económica restringe, simplemente, las posibilidades de desarrollo para todos los individuos. (44)

La educación que las mujeres reciben es clave para tener posibilidades laborales. Lechuga, Ramírez y Guerrero (2018) explican el papel de la mujer en la educación mexicana estableciendo lo siguiente:

Si se hace un recuento de la participación de la mujer en cualquier nivel educativo en México, se observa que ésta ha sido relativamente reducida y que sólo con el paso del tiempo y el rompimiento de ciertos paradigmas sociales ha podido incrementarse. Pero la realidad, a lo largo de la historia, ha reflejado una diferencia en la transmisión de conocimientos según el género sexual. Ante esta situación discriminatoria, se puede asegurar que la inmersión de la mujer en la educación es la pauta principal para superar la subordinación femenina. Es por ello que este aspecto se vuelve primordial en la transmisión de valores equitativos y anti-sexistas. (113)

De acuerdo con lo anterior, se afirma que las características físicas no deberían ser un factor que incremente la discriminación de la mujer en el mercado laboral y en el ámbito educativo, sino tomar en cuenta el intelecto que adquieren tanto hombres como mujeres cuando acceden a los mismos niveles educativos.

La senadora Martha Lucía Micher Camarena, presidenta de la Comisión para la Igualdad de Género desde agosto del 2018 hasta la actualidad, se planteó la urgencia de impulsar una ley que obligue a los empleadores a pagar el mismo salario entre mujeres y hombres por el desempeño de actividades iguales, pues en México se tiene una brecha salarial de desigualdad del 34.2% (Senado de la República, 2019).

En México, el 28.7% de las mujeres de 15 años o más no tienen ingresos propios, es decir, casi un tercio de esta población depende de otras personas para subsistir. Respecto a los hombres (6%), la diferencia es de 22.7 puntos porcentuales. Esta disparidad se manifiesta durante todo el ciclo de vida de las mujeres, pues como se muestra en la gráfica, indistintamente del grupo de edad, son ellas quienes en mayor medida no tienen ingresos propios (INMUJERES, 2016)

Montesinos (2002) comenta que la presencia de la mujer en el mercado de trabajo implicó una reconfiguración del espacio social. El hecho de que la mujer se desempeñe en el mercado laboral como un ente de calidad, conlleva que tenga un acceso al poder y así disputar los puestos de toma de decisiones en el ámbito profesional a los hombres, generando que estos necesiten demostrarse superiores. El desempleo en México es una variable que recae sobre la identidad masculina ya que, socialmente hablando, es más aceptable que una mujer se encuentre en el desempleo a que un hombre se encuentre en tal situación.

El INMUJERES (2016) determinó que las mujeres reciben menos prestaciones sociales derivadas del trabajo formal; siendo estas las jubilaciones, pensiones o indemnizaciones; por lo que tienen recursos económicos por otras vías como apoyos gubernamentales, donativos y remesas. Esto es a causa de la poca participación en la fuerza laboral formal en alguna etapa de su vida, provocando que, al llegar a la edad de adultez mayor, las mujeres no tengan una jubilación o pensión, lo que paradójicamente se vuelve necesario para recibir algún apoyo gubernamental.

En el caso coreano, el confucianismo es una tradición muy arraigada y el obstáculo principal para la integración laboral, al legitimar y sostener la desigualdad de género. Nan-Yeon Park (2005) da a conocer que a las mujeres que trabajan en oficinas coreanas se les nombra *staff femenino*, y es normal que se les catalogue como “flores de la oficina” (samoosil-ui-kkotf), a los hombres se les considera con la seriedad suficiente para nombrarlos y considerarlos como *empleados*, reflejando con ello los términos y los roles percibidos en el mundo laboral coreano. A consecuencia de esto, las mujeres se “necesitan” en la oficina para alegrar el lugar y la atmósfera masculina. En muchas ocasiones se les ofrece un rango limitado de tareas y bajo perfil a cambio de poca remuneración.

Aunque la palabra oficina pueda implicar modernización y desarrollo, para las mujeres la asociación floral denota una ideología tradicional, patriarcal y de género. Aunque exista una gran modernización en Corea del Sur, el ambiente cultural parece mantener una profunda dicotomía tradicional y conservadora entre la práctica moderna de negocios y la ideología tradicional (Park, 2005).

También Chung (2015) comenta que existen algunas brechas generacionales con algunos problemas ideológicos, ya que cierto sector poblacional como estudiantes universitarios, las mujeres profesionales o matrimonios jóvenes expresan una serie de patrones occidentales y globales como libertad individual.

La educación universitaria para mujeres se ha expandido rápidamente desde principios de los años setenta. Una proporción alta de las hijas en Corea quieren educación universitaria no sólo para la madurez intelectual y el buen empleo, sino también como un requisito básico para encontrar una buena perspectiva de matrimonio en una sociedad confuciana, donde el nivel educativo de uno es un determinante importante del estatus y de capacidad (Chung, 2015).

Sung (2003) comenta que las mujeres coreanas trabajadoras en muchos casos no tienen apoyo de su familia o del Estado. Toman responsabilidades importantes sin el debido reconocimiento, sin derechos como ciudadanas de parte del gobierno y sin poder o autoridad como miembro de una familia confuciana. También Sung (2003) asevera que la vida de las mujeres trabajadoras está cambiando a una dirección más igualitaria, pero que las políticas públicas no siguen el mismo ritmo. La población de mujeres que trabaja seguirá aumentando, por lo que es más apropiado que el gobierno coreano preste más atención en mejorar políticas públicas para apoyarlas en combinar el trabajo pagado y no pagado del hogar, en lugar de atribuirles la responsabilidad en solitud del hogar enfatizando la tradición confuciana.

Según el *Korean Broadcasting System*, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Corea del Sur en 2018 afirmó que los hombres ganan hasta un 33.3% más que las mujeres, y trabajadoras encuestadas declararon haber sido víctimas de discriminación de género que tuvo afectaciones en su salario laboral (KBS World, 2018).

La brecha salarial de género es la diferencia de ingresos entre hombres y mujeres. Esta es definida por la diferencia promedio entre la ganancia agregada entre hombres y mujeres, expresado como un porcentaje de los ingresos de los hombres (Park, 2016). Así, Park (2016) refiere que un estudio dirigido por Mulligan y Rubinstein (2008) revela evidencia de que el cambio de la brecha salarial de las décadas de los 70 a los 90 en Corea del Sur, se debe a un cambio ocupacional de la mujer en la fuer-



za laboral a través del tiempo, por lo que Park (2016) asegura que la segregación ocupacional es un factor importante para que varíe dicha brecha, significando que las mujeres tienden a buscar trabajos menos pagados que los hombres.

## **Representación política**

De acuerdo con los ejemplos anteriores, no se puede ignorar que la movilidad social de las mujeres está indiscutiblemente restringida o controlada por el sistema patriarcal de la dinámica social, al respecto, Kumar (2017) observa que en la mayoría de las sociedades los hombres reciben una mejor educación para competir, dejando a las mujeres ser dependientes de ellos por la falta de recursos fuera del hogar. Esto con el tiempo ha provocado que, en las áreas sociales, económicas y políticas, los hombres se posicionen como el principal actor en el poder, por lo que el papel de la mujer en la formación de políticas económicas y sociales ha sido por mucho tiempo inexistente. “Debido a que están lejos de los órganos de toma de decisiones de las mujeres, no tienen ninguna oportunidad de expresar sus preocupaciones o promover su participación en la política” (Kumar, 2017).

Para la consolidación de la democracia es fundamental tener la participación y representación política de las mujeres. Cuellar (2009) asegura que así se podrá avanzar hacia una efectiva inclusión de los derechos, las necesidades y los intereses de la población. También hace la aclaración de que no solamente la legalidad puede producir un cambio importante en esta representación efectiva de las mujeres en los cargos de elección popular, sino las maneras de interpretación y aplicación de las medidas planteadas. La legalidad y las maneras de interpretarla son determinantes para que se logre corregir la desproporcionalidad que las cuotas de género buscan revertir, al menos parcialmente.

Laclau (1991) citado por Bareiro y Torres (2009), considera que la representación política es ambigua, ya que quien representa no sólo recibe mandatos de sus representados, también tiene influencia en cómo se constituye la identidad de las personas o grupos a quien está representando. Si alguien se identifica con el pensamiento y las acciones de una figura política, ésta se siente representada sin que se le haya consultado algo previa-

mente o por el hecho de que se le haya rendido cuentas. Para Bareiro y Torres (2009):

Los organismos electorales tienen un papel fundamental en materia de derechos políticos, considerando sus atribuciones en la regulación de procesos electorales transparentes y confiables, capaces por ello de sustentar la Convivencia democrática. Su actuación es imprescindible para la garantía de los derechos políticos de las mujeres en condiciones de igualdad y no discriminación, así como para la adecuada implementación de las medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre hombres y mujeres, mediante el mecanismo de cuotas mínimas de participación política de las mujeres (22).

Haciendo hincapié en las medidas necesarias para alcanzar la representación política fundamental, Soto (2009) explica las acciones positivas como mecanismos de perfeccionamiento de la democracia como sistema de gobierno y de convivencia en el que se consideran en un mismo marco de igualdad la voluntad, las necesidades y los beneficios a los que pueden acceder las personas. También las acciones positivas significan un reconocimiento inicial para aquellos que están en un sector social que no goza de igualdad real, por lo que la garantía de iguales condiciones de acceso, aunque se establezca ante la ley, no parece suficiente para transformarla en una realidad.

## **Cuotas de género**

Las acciones positivas pueden desarrollarse y manifestarse en diversas situaciones o maneras y Soto (2009) hace referencia a una acción en específico citando a Todaro (1994):

Las cuotas o cupos establecen un número o proporción de cargos, lugares, ascensos o vacancias que deben ser obligatoriamente ocupados por el grupo discriminado. Es una forma adecuada cuando existe subrepresentación o dificultades para el acceso y la promoción de determinados sectores de la sociedad a ciertos espacios, sobre todo cuando estas dificultades se muestran resistentes a mecanismos no compulsivos o a incentivos para que se produzca un cambio, y cuando la resistencia al cambio se ubica principalmente en quienes toman las decisiones (Todaro, 1994. Citado por Soto, 2009:74).

De acuerdo con Todaro (1994, citado por Soto, 2009), las cuotas también son pertinentes al haber nuevas oportunidades y así evitar la experiencia de discriminación que pueda existir. Pueden ser cuotas mínimas hacia un sector específico o cuotas que ningún grupo específico puede sobrepasarlas. Este caso se ejemplifica con las cuotas de participación por sexo, las cuales son aplicadas en candidaturas, elecciones y resultados electorales, partidos políticos y en organizaciones no gubernamentales.

Prosiguiendo con lo establecido por Cañete (2009), asegurar la presencia de mujeres en partidos, como candidatas a elección popular, como representantes elegidas o como funcionarias públicas, está directamente relacionado con el haber tomado medidas de acción positiva, las cuales se han implementado progresivamente. Hay fenómenos que han generado presión para que sea imposible no aplicar estas iniciativas, entre estos está la movilización de las mismas mujeres, el constante desarrollo de la opinión pública a su favor y la influencia de corrientes internacionales en pro a su causa.

Para Cañete (2009) es indispensable tener presente que, como sucede con toda norma constitucional o legislativa, si bien su aplicación es imprescindible para alcanzar los valores mediante un ejercicio del hábito a largo plazo, el hecho de existir vigente no es suficiente para que en general se haya comprendido su sustancialidad.

Vidal (2015) explica que mientras haya más mujeres participando políticamente, más existe la legislación sobre aspectos de género, situaciones involucradas en asuntos sociales, y las propuestas y apoyo a políticas públicas. Esta estrategia se podría considerar exitosa sin dejar atrás que puede haber avances teniendo a las mujeres involucradas en la política, pero con igual posibilidad de haber retrocesos o pasividad, no siempre todo fluye de manera positiva.

Alrededor del mundo las cuotas de género han sido implementadas considerablemente, Kumar (2017) encuentra indiscutible su importancia para que las mujeres tengan alcance en órganos de toma de decisiones. Asimismo, explica que el propósito fundamental del sistema de cuotas es que la participación de las mujeres en el gobierno se pueda promover. La idea es que sean temporales hasta que las barreras que enfrentan las mujeres ante la política, sean eliminadas. Se tiene la teoría de

que esas mismas barreras pueden sobrellevarse al tener las raíces de las mujeres planteadas y activas en la política.

## **Representación política en México**

En el caso de México, Vidal (2015) explica que la participación política ejercida como representación crece o se limita por aspectos tales como los roles y normas de género, así como la división que generan. En sociedades patriarcales como la mexicana, esto se encuentra en la determinación de los respectivos lugares y tareas asignadas a cada género y, debido a esto, el ámbito privado y el público son ideales para generar dicha separación.

Entre los fundamentales se encuentran los derechos políticos, que van desde el sufragio hasta la opción de postularse a cargos de elección y que la ciudadanía pueda ser electa. Los partidos políticos han obstaculizado el camino hacia una mayor participación por parte de las mujeres en el escenario político mexicano, muchas veces han seleccionado candidatas que creen que pueden controlar y con quienes exista algún vínculo directo. De este modo, muchas mujeres mexicanas dependen del apoyo de los líderes y grupos dominantes del partido para conseguir una candidatura, pero las mujeres han sabido avanzar en la representación simbólica y descriptiva dentro de las instituciones. “Erradicar las situaciones de violencia (de género) no es una cuestión menor y los partidos son actores clave para impulsar esta agenda democrática” (Freidenberg y Osornio, 2018).

En el caso de Vidal (2015), tratar de dar explicación a las diferencias entre los niveles en los que existe la representación de hombres y de mujeres, con base en que hay una gran falta de interés general por parte de las mujeres, no es suficiente en el contexto mexicano. Los niveles de representación de las mujeres se encuentran, en muchas áreas, por debajo de los hombres. En el escenario local, las mujeres en los últimos años han aumentado su representación como presidencias municipales, la participación continúa cayendo en segregación.

Por otro lado, Freidenberg (2018) enfatiza que ha habido un gran impacto en el ámbito jurídico desde la incorporación de las mujeres en la arena política. Poco a poco se están alcanzando números donde es proporcional ver a la mujer como representante equivalente al número de ciudadanas mexicanas, como resultado de la igualdad que han adquirido hombres y mujeres

por la ley. Esta igualdad jurídica en el 2014 nace del supuesto que todos deben tener los mismos derechos fundamentales para así eliminar las barreras que no permiten a los ciudadanos desarrollar sus capacidades en igualdad de condiciones.

Gilas (2014) se remonta a la década de 1990 cuando en la política mexicana se empezaron a implementar las cuotas de género como un instrumento para impulsar la participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas. Fue así como el Instituto Federal Electoral (IFE) al término de la década registró a 32 agrupaciones políticas, cuatro de estas encabezadas por mujeres. Gilas (2014) también comenta los cambios realizados en el sistema mexicano para impulsar la democracia igualitaria:

En esa década la agenda de género pasó a formar parte del sistema político, marcado, entre otros hechos, por la creación de la Comisión Ordinaria de Equidad de Género en ambas cámaras del Congreso en 1997 y del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) en 2001, y de las agencias especializadas en delitos sexuales a nivel federal y en los estados. El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, en materia político-electoral, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Uno de los cambios sustanciales es la transformación del Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral. (21)

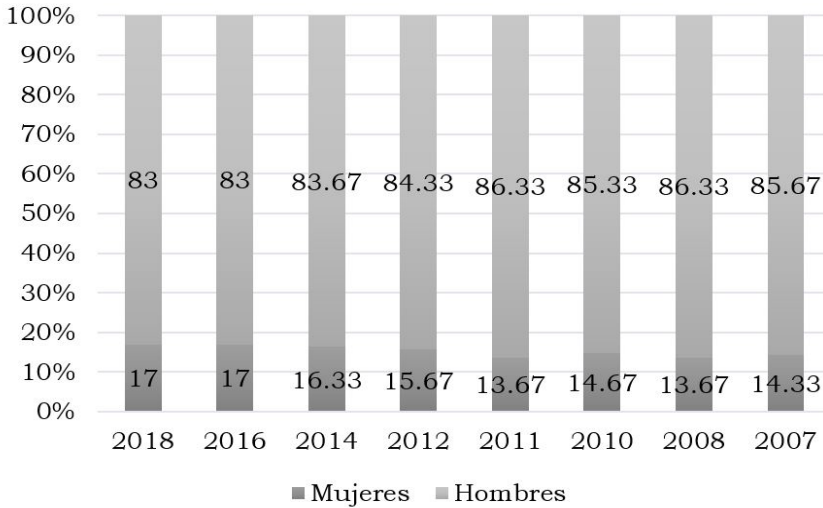
Entonces, Rey (2013) sugiere comprender las cuotas electorales de género como una medida de discriminación indirecta o de impacto, no confundirlas como un favor o privilegio otorgado a las mujeres. Se debe entender que las cuotas son una necesidad que trata de asegurar el ejercicio de un derecho que a las mujeres les pertenece. También Rey (2013) asegura que en México se ven situaciones donde se busca evitar de manera fraudulenta la aplicación de las cuotas, como es el caso de “Juanitas” en Oaxaca donde las mujeres han sido electas como alcaldesas pero obligadas a renunciar para ceder su cargo a hombres. El pensar que el problema de género ha sido solucionado es un grave problema.

En la política mexicana, Vidal (2015) considera que las mujeres tienen cierta ventaja ya que en los sistemas de representación proporcional o plurinominales, los lugares se dan con base en los votos obtenidos, entonces los mismos partidos polí-

ticos promueven incentivos al momento de buscar equilibrar las listas con minorías, como es el caso de las mujeres. Habiendo explicado esto, se entiende que en los distritos mayores se presentan más lugares por partido y así es como involucran a más mujeres.

Figura 1

Porcentaje de la composición del Congreso de la Unión por sexo



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de las Mujeres, 2019.

En el análisis de Hernández (2018) se explica lo que considera como clave en la lucha de la violencia política, declarando lo siguiente:

Más allá de la implementación voluntaria de estos principios por parte de los partidos políticos, estos han tenido que ser obligados por la ley y monitoreados por los organismos electorales, administrativos y jurisdiccionales para que se cumpla con una mayor inclusión de las mujeres en las instituciones políticas. La tarea de los políticos y sus partidos es clave en la lucha contra la violencia política. Los partidos deben ejercer de manera inmediata acciones concretas que evidencien su lucha contra la violencia política hacia las mujeres. Se trata de dimensionar en qué medida estos partidos promueven la igualdad entre mujeres y hombres y de impulsar reformas normativas y culturales que erradiquen esos duros obstáculos partidistas. (54)

Es así como concluye Gilas (2014) que en los últimos años México tuvo una evolución con respecto a equidad de género, esto gracias a las sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y las salas regionales, para así asegurar el cumplimiento de las cuotas de género sin dejar desprotegidos los derechos políticos. Esto alimentó la creciente representación de las mujeres en los cuerpos legislativos. Si se limita el análisis a la simple perspectiva de las cuotas de género, se puede llegar a una conclusión equívoca de que el tema de género ya no es algo a discutir para mejorar.

### **Representación política en Corea del Sur**

Para comprender el contexto político surcoreano, Kim (2016) explica a grandes rasgos la historia de la autonomía local de Corea, la cual se remonta a un corto período de tiempo. Se implementó por primera vez en 1952, sólo para ser suspendido por los gobiernos militares desde 1962 hasta 1990. Para 1991 en Corea del Sur se restableció la autonomía local y se dio lugar a las elecciones locales. Sólo 48 mujeres se incluyeron en los 5,170 contendientes exitosos que ganaron las elecciones, lo que representa el 0.9% del total. Con el lanzamiento del gobierno democrático en 1948 las personas comenzaron a despertar su deseo de mejorar los niveles de vida pidiendo mejoras en una variedad de áreas que incluyen el entorno escolar, el transporte y la seguridad alimenticia. Todas estas cuestiones eran preocupaciones de las mujeres, y el papel de la autonomía local es abordar dichas preocupaciones en el proceso de formulación de políticas y hacer asignaciones presupuestarias para ellas.

Para Hermanns (2006) las mujeres en Corea del Sur han sido expuestas a ideas feministas del extranjero por los niveles crecientes de educación, provocando a un movimiento activo de mujeres. El creciente número de programas de estudios de mujeres en universidades se dio en aumento y así también la conciencia de género y el número de mujeres con capacitación específica de género. Se han impulsado cambios en actitudes y en la legislación que lentamente han mostrado algunos efectos. Ahora hay académicos feministas de las universidades o institutos de investigación, quienes han participado en el establecimiento de la agenda política y la formación de políticas a través de la participación en comités gubernamentales. La

transformación gradual de la posición de las mujeres en la sociedad coreana es reflejada en el incremento de la medida de empoderamiento de género (GEM) el cual mide inequidad de género en tres áreas: 1) Participación política y poder en toma de decisiones, 2) Participación económica y poder en la toma de decisiones y 3) Poder sobre recursos económicos (García y Hernández, 2008)

Kim (2016) plantea que todo parte de la teoría de la modernización, la cual asegura que a las mujeres se les habían ofrecido oportunidades políticas, económicas y sociales a medida que la sociedad tradicional se transformaba en una sociedad capitalista moderna con industrialización. Por lo que la teoría de la modernización emboca al desarrollo y participación económica de las mujeres, provocando el aumento de participación política. Al ser una sociedad más industrializada, las mujeres muestran más interés en la política.

Otro punto esencial que menciona Shin (2015) como un obstáculo, es que los partidos locales no están permitidos a asignar cuotas de género, por lo que un partido local de mujeres no es una opción. Por esto mismo, el movimiento de mujeres en Corea del Sur advoca por un cambio en la legislación electoral, una estrategia que tenga más rapidez para mejorar la representación política de las mujeres. También existe una red de solidaridad para maximizar sus voces y superar la resistencia de partidos en contra de las cuotas de género pues, para que una reforma legal se materialice, requiere soporte absoluto de la mayoría de los miembros del parlamento, ya sean partidos de derecha o izquierda. No obstante, la red de solidaridad de mujeres ha adoptado una estrategia no partidaria.

Ya que la estrategia de advocar por un cambio en la legislación electoral ha tenido resultados, Shin (2015) nos explica que:

Esta estrategia facilita la colaboración de varios grupos de mujeres que han sido influenciados tanto por los partidos que gobiernan como los partidos de oposición. El poder de esta red de solidaridad culminó en 2003 cuando dicha red creció hasta incluir 321 organizaciones, que participaron en la movilización civil de la reforma política y argumentaron a favor del incremento de la representación de mujeres en nombre de “todas las mujeres”. Esto contribuyó al fortalecimiento de las cuotas de género en los años 2000. La red de solidaridad más reciente fue para el empuje de la paridad (50-50 para cada género) en las



candidaturas del 2010 en las elecciones locales. Durante este periodo, la meta era alcanzar más visibilidad en el incremento de mujeres en los cuerpos legislativos mediante las reformas repetitivas institucionales. (358)

Así como Shin describe los argumentos a favor de la estrategia, también indica que en Corea del Sur los partidos son altamente antagónicos y competitivos, por lo que las estrategias no partidistas suponen una carga tanto para los conservadores como para las organizaciones feministas. Desde la perspectiva a largo plazo, las cuotas de género son insuficientes ya que en diez años las mujeres han comprendido 15-25% de la legislatura.

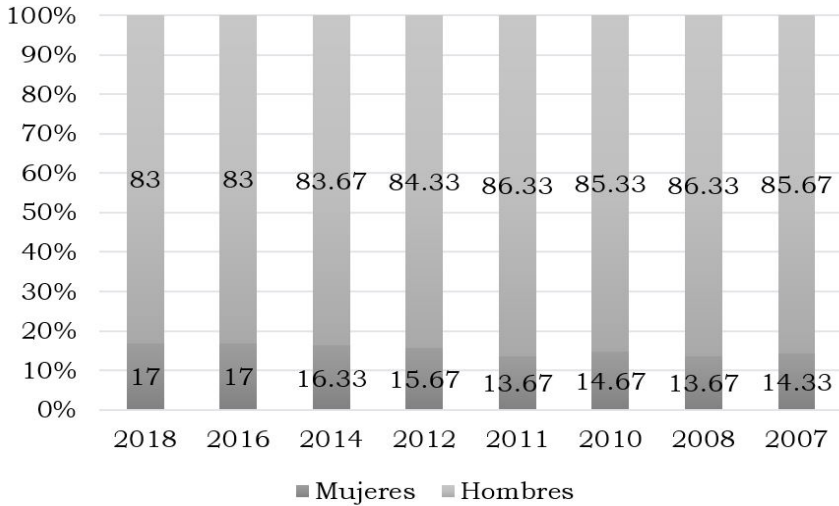
Soh (2011) está de acuerdo con que la baja participación de las mujeres en la política coreana es un problema, y para ampliar la cuota de género en la representación de la circunscripción hay dos opciones. La primera es la introducción de la cuota obligatoria, la segunda es la expansión de la cuota voluntaria actual por parte de los partidos políticos. Afortunadamente las mujeres miembros de la Asamblea Nacional están interesadas en cuestiones de género, por lo que contribuyen a la promulgación y modificación de proyectos de ley relacionados con cuestiones de género como la introducción de cuota obligatoria y la expansión de la cuota voluntaria actual de los partidos políticos.

Lee y Shin (2016) desarrollan las razones detrás de la representación de las mujeres en la legislatura en las tres elecciones nacionales del 2004 al 2012 después de que la adopción de la cuota fue inferior a lo esperado. La implementación completa de estas cuotas hubiera podido impulsar a mujeres que representan cerca del 40 por ciento de los candidatos. Sin embargo, ninguno de los dos principales partidos políticos nominó a mujeres para más del 10% de las posiciones de distrito, aunque tuvieran la posibilidad de nominar hasta el 30%.

Ya en el 2016 y de acuerdo con los datos que arroja la Unión Interparlamentaria (2016), las mujeres mejoraron su participación en los puestos del parlamento en 1.3 puntos porcentuales, a un máximo histórico del 17 por ciento. En un logro electoral sin precedentes, poco más de la mitad de las 93 mujeres nominadas como candidatas fueron elegidas. Las candidatas más exitosas se postularon en el área metropolitana de Seúl y en uno de los cuatro principales partidos políticos. A raíz de estos números positivos, al realizar una encuesta se hizo notar

que el 26.6% “no se sentían cómodos con las mujeres en la política”. Otro 24.5% sintió que el electorado seguía manteniendo la opinión parcial de que los políticos hombres eran “más capaces” que sus contrapartes femeninas.

Figura 2  
Porcentaje de la composición del parlamento por sexo



Fuente: Elaboración propia con datos de Unión Interparlamentaria, 2019.

Esto se puede deber a la experiencia de los ciudadanos surcoreanos con la expresidenta Park Geun-hye. Así, Hahm y Heo (2017) explican que cuando Park fue electa como la primera mujer presidente de Corea del Sur en 2012, muchos esperaban que la democracia de Corea del Sur se profundizara, pero fue contraproducente, ya que desde el comienzo de su administración en 2013 hubo preocupaciones por su estilo de liderazgo. A pesar de sus características “antidemocráticas” las cuales se basaban en que la administración de su presidencia siguiera decisiones sin cuestionamiento, Park Geun-hye había tenido aprobación por el alza en la tasa de empleo con 30 por ciento o más, hasta octubre de 2016. Los autores Hahm y Heo explican que Park Geun-hye fue destituida por la Asamblea Nacional el 9 de diciembre de 2016 teniendo un juicio con cargos de soborno, extorsión y abuso de poder. Lo que causó esto fue la llamada “Choi-Soon-sil-gate” que comenzó cuando la televisora JTBC

informó la posibilidad de que Choi Soon-sil desempeñara un papel importante en la formulación de políticas y decisiones de personal basadas en evidencia que recolectaron de una tableta personal, con la sospecha de que fuera de Choi Soon-sil, una amiga de la expresidenta quien no tenía relación ni cargo en la política.

Hahm y Heo (2017) comentan que después de tres meses de investigación, el equipo del fiscal declaró culpables a Park Geun-hye y Choi Soon-sil junto a sus cómplices que formaban parte del gabinete. Los cargos fueron la participación ilegal de Choi Soon-sil en las decisiones políticas de Park Geun-hye y el establecimiento de dos simulaciones de fundaciones, una para la cultura coreana y otra para la promoción deportiva. Ambas fueron utilizadas como un mecanismo de recaudación de fondos personal para ellas.

Desde tiempo atrás en Corea del Sur se tenía cierta preocupación con las implementaciones que estaban ocurriendo, Hermanns (2006) expone que la población se estaba cuestionando la utilidad de un sistema de cuotas porque existía el peligro de que se eligieran mujeres con calificaciones insuficientes, que podrían estigmatizar la reputación de las mujeres en la política y manchar su imagen, justo como sucedió años después con el escándalo de la expresidenta.

Debido a las bajas expectativas que ya se tenían de las mujeres en la política, y la oportunidad tan grande que se presentó al tener a Park Geun-hye como la primera presidente surcoreana, Hahm y Heo (2017: 2) explican lo siguiente:

La terminación anticipada de la presidencia de Park Geun-hye es impactante porque había altas expectativas de su administración ya que ninguna mujer había desempeñado un papel importante en la política de Corea del Sur. Por lo tanto, la victoria de Park Geun-hye en las elecciones presidenciales condujo a la creencia de que el sistema democrático de Corea del Sur maduraría aún más y que la desigualdad de género en la política y la sociedad mejoraría.

## Resultados

### *México*

En México la representación de las mujeres ha ido en aumento. En este sentido, se aprecia un incremento significativo de legisladoras desde el periodo 1988-1991 al más reciente de 2015-2018. “En la Cámara de Diputados federal el número de representantes aumentó en un 30.8%, pasando de 59 en 1988-1991 a 213 diputadas en 2015-2018” (Hernández, 2018).

Hernández (2018) asegura que el incremento en la representación descriptiva de las mujeres se debe en buena medida a las leyes que han obligado a los partidos a colocar mujeres en las candidaturas, primero mediante las cuotas de género y recientemente a partir de la aprobación de la paridad a nivel constitucional que se dio en junio del 2019. Las modificaciones que se hicieron para generar mayor igualdad todavía se tienen que enfrentar con la determinación de los partidos políticos para para impulsar el liderazgo de mujeres que puedan ser dignas contrincantes del poder, todo esto en igualdad de condiciones.

El monitoreo de las cuotas es un detalle importante que, según Cañete (2009), verifica el cumplimiento buscado y tiene más exactitud al querer cuantificar las brechas de género que siguen existiendo en la participación política. El contraste que se genere a raíz del seguimiento de las cuotas de género puede otorgar información que facilite la evaluación de estas estrategias, así como determinar las variables que intervienen en su mayor o menor impacto.

Tabla 1  
Composición del Congreso de la Unión (ambas cámaras) por sexo

Año	Mujeres %	Total Mujeres	Hombres %	Total Hombres
2018	48.2	241	51.8	259
2016	42.4	212	57.6	288
2014	42.2	211	57.8	289
2012	36.8	184	63.2	316
2011	27.8	139	72.2	361
2010	27	135	73	365
2008	25	125	75	375
2007	23.2	116	76.8	384

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Mujeres, 2019.

En la tabla 1 se plasma la composición de ambas cámaras del Congreso de la Unión donde se hace notorio el gran avance que se ha tenido a partir de la implementación de las cuotas de género. En un lapso poco menor de una década se ha rozado la meta del 50-50 para cada género, dando un pronóstico prome-  
tedor a las elecciones futuras.

La incorporación de las mujeres en la arena política ha tenido gran impacto desde el ámbito jurídico, Hernández (2018: 50) lo describe de la siguiente manera:

Cada vez se está logrando que la mujer sea representante equivalente del número de ciudadanas mexicanas y esto es consecuencia directa también de la igualdad que otorga la ley a mujeres y hombres. Esta igualdad jurídica parte de la premisa de que deben asignárseles los mismos derechos fundamentales a todos los ciudadanos, buscando con esto eliminar los obstáculos para que todos desarrollen sus capacidades en igualdad de condiciones. Entre los derechos fundamentales se encuentran los derechos políticos, que van desde el sufragio hasta la opción de postularse a cargos de elección y que la ciudadanía pueda ser electa en los comicios.

### Corea del Sur

En la información ya mencionada, se puede determinar que el papel de la mujer en la sociedad surcoreana se deriva del pensamiento procedente del confucianismo y que tiene a la mujer como una figura secundaria. Se puede observar en la Tabla 2 la evolución que han tenido las mujeres tras la búsqueda de una mayor representación política. Su situación tiene como dificultad adicional el haber tenido como representación a la máxima figura política, la presidencia, como un rotundo fracaso frente a la contraparte masculina surcoreana que busca justificar su oposición al aumento de la representación política de las mujeres.

Corea del Sur tiene un sistema electoral mixto con un parlamento nacional unicameral, es así como 246 legisladores son elegidos como “un solo miembro por distrito” mientras que 54 son elegidos mediante listas cerradas de partidos bajo un sistema de representación proporcional, explican Lee y Shin (2016). Desde la transición de Corea a la democracia en 1987, se han llevado a cabo varias reformas electorales. En el actual sistema electoral de miembros mixtos, que ha estado en funcionamiento desde 2004, los votantes emiten dos votos: uno para un candidato en su distrito y el otro para un partido.

Tabla 2  
Composición del parlamento por sexo

Año	Mujeres %	Total Mujeres	Hombres %	Total Hombres
2018	17	51	83	249
2016	17	51	83	249
2014	16.33	49	83.67	251
2012	15.67	47	84.33	253
2011	13.67	41	86.33	259
2010	14.67	44	85.33	256
2008	13.67	41	86.33	259
2007	14.33	43	85.67	257

Fuente: Elaboración propia con datos de Unión Interparlamentaria, 2019.

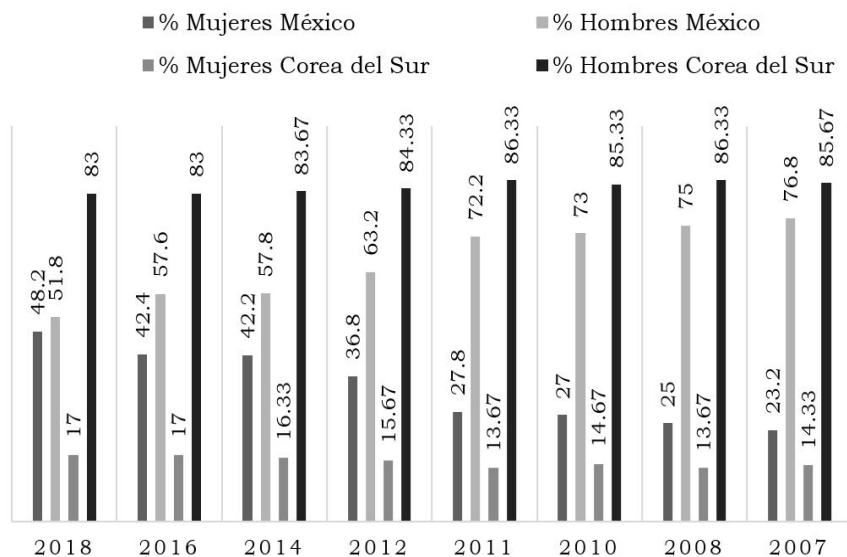
En la Tabla 2 se visualiza el porcentaje de los hombres en la composición de los 300 miembros del parlamento muy por

encima del de las mujeres. El avance a través de los años es poco significativo siendo el porcentaje muy por debajo del 50-50 para cada género.

*Comparativa México-Corea del Sur*

A continuación, se presenta una comparativa del número de mujeres representantes en el poder Legislativo de su respectivo país. Debe considerarse que en México el total de representantes es de 500 diputados a nivel nacional y en Corea del Sur hay un total de 300 representantes en el Parlamento. Ambos países cuentan con las cuotas de género como mecanismo para asegurar cierta equidad en las posiciones dentro de los puestos disponibles.

Figura 3  
Comparativa en porcentaje entre México y Corea del Sur



Fuente: Elaboración propia con datos de Unión Interparlamentaria, 2019.

En el caso mexicano, con la incorporación de la paridad de género, se puede apreciar el aumento en la representación política de la mujer. Hernández (2018) expone que la paridad es un principio constitucional con el cual se establece que las mujeres y los hombres deben participar en igualdad de condiciones para competir por los cargos legislativos. Tanto las cuotas de género

como la paridad de género buscan que se pueda acceder a la representación descriptiva y así promover el liderazgo femenino.

En el caso surcoreano, las cuotas de género también se introdujeron como parte de estas reformas electorales. En su forma más temprana, se aplicaron sólo a la parte de representación popular, donde se requería que el 30 por ciento de los candidatos fueran mujeres. Posteriormente, esto cambió para la representación popular y para la elección de un sólo miembro por distrito, como parte del sistema electoral mixto implementado en 2004. Para la parte de elección de un solo miembro por partido, las leyes son débiles ya que los partidos sólo son “recomendados” para nominar mujeres para el 30% de los asientos sin ningún mandato de colocación específico. Ninguno de los principales partidos políticos ha nominado a las mujeres como más del 10% de sus candidatos a pesar de las cuotas del 30%.

La paridad de género es un factor que pone muy por encima los resultados de México sobre los de Corea del Sur, por tanto, se puede deducir que se necesita una acción de mayor magnitud para alcanzar los números que se buscan en el desarrollo de la representación política de ambos países. También se deben considerar los factores culturales que afectan la decisión de la implementación de medidas más extremas para mejorar las estadísticas de género.

## **Conclusión**

En el caso de la participación en la toma de decisiones, existe una correlación entre el avance social, político y económico de las mujeres y la participación de las mujeres en la toma de decisiones. Esta actividad irá al alza si existen estructuras de apoyo, si se eliminan obstáculos legales, así como estereotipos negativos que se esparcen desde edades tempranas. Si se pretenden mejorar las condiciones sociales, políticas y económicas de la mujer, puede ser la representación una solución necesaria.

La representación insuficiente de las mujeres en la política y el proceso de toma de decisiones a menudo se atribuyen a la elección de las mujeres de permanecer fuera de la política formal o su falta de calificaciones para los roles públicos. Sin embargo, las leyes y costumbres a menudo han dejado fuera de ecuación la participación política de las mujeres por completo.



Diversas presiones también han mantenido a las mujeres dentro de los límites de roles de género particulares.

Alrededor del mundo se siguen teniendo ciertos patrones sociales, llámese a estos estereotipos, los cuales limitan a las mujeres a tomar posiciones donde ejerzan poder de decisión por lo que se puede afirmar, después del análisis, que los estereotipos de género son una variable importante en la representación política de las mujeres. En cuanto al contexto social, la esencia del problema es similar, teniendo como diferencia la intensidad con la que se presenta, así como las estrategias propias para modificar el entorno social que lo permite. Se hacen notar aquellas estrategias que los Estados pueden implementar, como las acciones positivas para fomentar y normalizar la equidad de género en la política incluso, como menciona Freidenberg y Osornio (2018), cuando muchos hombres expresan inconformidad por tener que colocar a las mujeres en las candidaturas y con ello también los cargos que consideraban propios.

Así, aunque las cuotas y el fortalecimiento de representación política de las mujeres no son la solución absoluta, sí constituyen un avance para que puedan tener mejores condiciones sociales con mayor participación y representación en los espacios de poder. Los obstáculos que se necesitan eliminar son principalmente los estereotipos de género, los cuales nacen de los roles de género socialmente establecidos, para reconocer que deberían afectar la visualización de la capacidad de cada persona como ser individual. Favorecer el acceso a la educación sin hacer diferencias por el género y otorgar desde la niñez espacios de oportunidad y toma de decisiones puede ayudar a mejorar en un futuro las estadísticas de equidad de género en la arena política mexicana y surcoreana.

## Referencias

Aguilar, Yessica P.; Valdez, J. L.; González-Arratia López-Fuentes, N. I.; González, S. (2013). Los roles de género de los hombres y las mujeres en el México Contemporáneo. Enseñanza e Investigación en Psicología, vol. 18, núm. 2, julio-diciembre, pp. 207-224 Consejo Nacional para la Enseñanza en Investigación en Psicología A.C. Xalapa, México. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29228336001>

- Bareiro, L. y Torres, I. (2009). Participación política igualitaria de las mujeres: deber ser de la democracia. En L. Bareiro y I. Torres. (2009), *Igualdad para una democracia incluyente* (pp. 15-57). San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Recuperado de <https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1203/igualdad-para-una-democracia-incluyente.pdf>
- Cañete, M. (2009). El monitoreo de las cuotas: un camino parcialmente recorrido. En L. Bareiro y I. Torres. (2009.), *Igualdad para una democracia incluyente* (pp. 323-339). San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Recuperado de: <https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1203/igualdad-para-una-democracia-incluyente.pdf>
- Chaves, A. (2012). Masculinidad y feminidad: ¿De qué estamos hablando? *Revista Electrónica Educare*, vol. 16, pp. 5-13 Universidad Nacional de Costa Rica. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/1941/194124704010.pdf>
- Chung, E. (2015). Korean Confucianism: Tradition and Modernity. Recuperado de: [https://intl.ikorea.ac.kr:40666/korean/User-Files/UKS3\\_Korean\\_Confucianism\\_eng.pdf](https://intl.ikorea.ac.kr:40666/korean/User-Files/UKS3_Korean_Confucianism_eng.pdf)
- Cuellar, R. (2009). Presentación. En L. Bareiro y I. Torres. (2009.), *Igualdad para una democracia incluyente* (pp. 7-10). San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Recuperado de : <https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1203/igualdad-para-una-democracia-incluyente.pdf>
- Freidenberg, F. y Osornio, M. (2017). Las consecuencias imprevistas de la participación: la violencia política hacia las mujeres en México. En F. Freidenberg (2017) *¡Las mujeres (también) ganan elecciones! La representación descriptiva de las mujeres en las entidades federativas en México* (pp. 273-290). Ciudad de México, México: Instituto Nacional Electoral. Recuperado de : [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/la-representacion\\_politica\\_de\\_las\\_mujeres\\_en\\_mex.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/la-representacion_politica_de_las_mujeres_en_mex.pdf)
- García, R. y Hernández, J. (2008). Instrumento para medir el empoderamiento de la mujer. Recuperado de: [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/101158.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101158.pdf)
- Gilas, K. (2014). Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y otras acciones afirmativas. Recuperado de: [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos\\_libros/Temas%20Selectos%20de%20Derecho%20Electoral%20No.%2049.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Temas%20Selectos%20de%20Derecho%20Electoral%20No.%2049.pdf)
- Hahm, S. y Heo, U. (2017). The First Female President in South Korea: Park Geun-hye's Leadership and South Korean Democra-

- cy. *Journal of Asian and African Studies*. 002190961772237. 10.1177/0021909617722376.
- Hermanns, H. (2006). Women in South Korean Politics: A Long Road to Equality. *PORTAL Journal of Multidisciplinary International Studies*, 3. 10.5130/portal.v3i2.134.
- Hernández, N. (2017). La representación política de las mujeres en México. En F. Freidenberg (2017) ¡Las mujeres (también) ganan elecciones! La representación descriptiva de las mujeres en las entidades federativas en México (pp. 45-79). Ciudad de México, México: Instituto Nacional Electoral. Recuperado de : <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/la-representacion-politica-de-las-mujeres-en-mex.pdf>
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2007). El impacto de los estereotipos y los roles de género en México. Recuperado de [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/100893.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100893.pdf)
- KBS World (2018). La brecha salarial de género prevalece en Corea del Sur. KBS World. Recuperado de: [http://world.kbs.co.kr/service/news\\_view.htm?lang=s&Seq\\_Code=61099](http://world.kbs.co.kr/service/news_view.htm?lang=s&Seq_Code=61099)
- Kim, M. (2016). Comparison of Women's Political Participation in Korea and China. *International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Business and Industrial Engineering*, 10(7). 2433-2437. Recuperado de: <https://pdfs.semanticscholar.org/3bb9/a5b9814d2f0cc5acae4da0f1c5cfe313bfab.pdf>
- Koh, E. (2008). Gender issues and Confucian scriptures: Is Confucianism incompatible with gender equality in South Korea?. *Bulletin of the School of Oriental and African Studies*, 71, pp 345-362 10.1017/S0041977X08000578
- Kumar, P. (2017). Participation of Women in Politics: Worldwide experience. 22. 77-88. 10.9790/0837-2212067788.
- Lechuga, J., Ramírez G. y Guerrero, M. (2018). Educación y género. El largo trayecto de la mujer hacia la modernidad en México. *Economía UNAM*, 15(43). 110-139. 10.22201/fe.24488143e.2018.43.387
- Lee, H. y Shin, K. (2016). Gender Quotas and Candidate Selection Processes in South Korean Political Parties. *Pacific Affairs*. 89. 345-368. 10.5509/2016892345.
- Martínez, M. (2007). La construcción de la feminidad: la mujer como sujeto de la historia y como sujeto de deseo. *Actualidades en Psicología*. 21. 10.15517/ap.v21i108.32.
- Montesinos, R. (2002). La masculinidad ante una nueva era. *El Cotidiano*, 18(113). 37-46. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32511305>
- Park, N. (2005). Development, Culture and Gender in Korea: A So-

- biological Study of Female Office Employees in Chaebol. (Tesis doctoral, The London School of Economics and Political Science). Recuperado de: <http://etheses.lse.ac.uk/1818/1/U199105.pdf>
- Park, Y. (2016). A Microdata Analysis of the Gender Pay Gap in South Korea: How do social norms and gender role attitudes affect the labor force participation of Korean women? Recuperado de: [http://digitalcommons.bard.edu/senproj\\_s2016/329](http://digitalcommons.bard.edu/senproj_s2016/329)
- Rey, F. (2013). Cuotas 2.0. Un nuevo enfoque de las cuotas electorales de género. Recuperado de: [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos\\_libros/Cuadernos%20de%20divulgaci%C3%B3n%20no.%2022.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Cuadernos%20de%20divulgaci%C3%B3n%20no.%2022.pdf)
- Secretaría de Relaciones Exteriores, (2014). Guía para la incorporación de la perspectiva de género. Dirección General del Servicio Exterior y de Recursos Humanos. México
- Shin, K. (2015). Women's Mobilizations for Political Representation in Patriarchal States: Models from Japan and South Korea. 10.1057/9781137514165\_21.
- Soh, E. (2011). Ten Years' Experience of Gender Quota System in Korean Politics. GEMC Journal. 4. 98-105. Recuperado de: [http://www.law.tohoku.ac.jp/gcoe/wp-content/uploads/2011/03/gemc\\_04\\_cate3\\_51.pdf](http://www.law.tohoku.ac.jp/gcoe/wp-content/uploads/2011/03/gemc_04_cate3_51.pdf)
- Sordo Ruz, T. (2011). Los estereotipos de género como obstáculos para el acceso de las mujeres a la justicia. Recuperado de [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/igualdad-genero/2017-02/1erlugarEnsayo\\_2011.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/igualdad-genero/2017-02/1erlugarEnsayo_2011.pdf)
- Soto, C. (2009). Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social. En L. Bareiro y I. Torres. (2009.), Igualdad para una democracia incluyente (pp. 67-84). San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Recuperado de: <https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1203/igualdad-para-una-democracia-incluyente.pdf>
- Sung, S. (2003). Women Reconciling Paid and Unpaid Work in a Confucian Welfare State: The Case of South Korea. Social Policy & Administration. 37. 342 - 360. 10.1111/1467-9515.00344.
- Senado de la República. (12 de febrero de 2019). De 34%, la brecha salarial en México entre mujeres y hombres. Recuperado de: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/43667-de-34-la-brecha-salarial-en-mexico-entre-mujeres-y-hombres.html>
- Unión Interparlamentaria. (2016). Women in parliament in 2016: The year in review. Recuperado de: <https://www.ipu.org/file/2883/download>

Vidal, F. (2015). La participación política en México: entendiendo la desigualdad entre hombres y mujeres. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. 60(223). 317-355. 10.1016/S0185-1918(15)72140-9

**Fecha de recepción:** 10 de noviembre de 2019

**Fecha de aprobación:** 28 de febrero de 2020

.....

## **TIC y gobierno electrónico. Cooperación entre Corea del Sur y América del Sur**

ICT and e-government. Cooperation between South Korea and South America

*Bárbara Inés Bavoleo<sup>1</sup>*

.....

### **Resumen**

**E**ste trabajo aborda la estrategia de desarrollo de las industrias de tecnologías de información y comunicación de la República de Corea desde los planes gubernamentales — que deriva en su posicionamiento como uno de los países de vanguardia en términos de gobierno electrónico y que ubica al sector como central para el crecimiento de su economía—, así como la exportación de sistemas o componentes de gobierno electrónico —entendido en un rango amplio que incluye: asesoramiento, diseño, software, hardware, entre otros— a países latinoamericanos. Se sostiene, aquí, que la cooperación intergubernamental tiene el objetivo de facilitar el ingreso de empresas surcoreanas a los mercados de América Latina.

### **Palabras clave**

Cooperación; tecnologías de información y comunicación; gobierno electrónico; Corea del Sur; América Latina; exportación

1 Instituto de Relaciones Internacionales-Universidad Nacional de La Plata/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Argentina. Email: barbarabavoleo@yahoo.com.ar

## Abstract

This paper addresses the development strategy of the information and communication technology industries of the Republic of Korea from the point of view of governmental policies—which derives in its position as one of the vanguard countries in terms of electronic government and which places the sector as central to the growth of its economy—, and also addresses the export of systems or components of electronic government—this understood within a wide range that includes: consultation, design, software, hardware, among others—to Latin American countries. It is argued here that intergovernmental cooperation aims to facilitate the entry of South Korean companies into Latin American markets.

## Keywords

Cooperation; information and communication technologies; electronic government; South Korea; Latin America; agreements

## Introducción

La República de Corea<sup>2</sup> ocupa un lugar destacado a nivel mundial en el ámbito de las tecnologías de información y comunicación (TIC). La ubicua conectividad, las altas tasas de penetración, extensiva e intensiva, de internet, la velocidad en evolución continua, y la presencia de tecnología en, prácticamente, cada aspecto de la vida cotidiana de la población, hacen de Corea un líder digital.

En el terreno del gobierno electrónico<sup>3</sup>, Corea del Sur ha logrado una posición destacada. *United Nations Public Administration Network* (UNPAN) valoró su desempeño ubicándola en el primer lugar de su Ranking de Gobierno Electrónico durante tres periodos consecutivos (2010, 2012 y 2014), pasando al tercer lugar en la última medición que data del año 2016<sup>4</sup>. De-

2 Se usarán alternativamente los términos República de Corea, Corea del Sur o Corea para hacer referencia al Estado ubicado al sur del paralelo 38 de la península coreana.

3 Se emplean para una misma referencia los términos gobierno electrónico y e-gobierno.

4 United Nations Government Database, “UN E-Government Survey”, (2016). <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016>.



finimos el gobierno electrónico, a los fines de este trabajo, como una forma de gobierno de la era de la información en la que las tecnologías de la información y comunicación son ampliamente adoptadas y utilizadas en la administración pública. Por uso de las TIC relacionadas al gobierno electrónico nos referimos al uso en servicios públicos, servicios de apoyo al gobierno y servicios tecnológicos comunes<sup>5</sup>, todos con el fin de incrementar la eficiencia, la transparencia y la participación ciudadana<sup>6</sup>.

Con el objetivo de brindar prestaciones a los ciudadanos y las empresas privadas de manera más eficiente, de ofrecer un acceso amplio y ahorro de costos en todas las agencias gubernamentales, y para establecer una mayor rendición de cuentas, una gobernanza receptiva y equitativa, Corea desarrolló e implementó una variedad de sistemas de e-gobierno, de modo que prácticamente toda transacción puede realizarse en línea sin necesidad de acudir a una oficina pública y sin emplear papel. Entre estos sistemas, varios recibieron reconocimiento internacional por su innovación y funcionamiento, como el de KONEPS, un portal único para obtener información completa sobre adquisiciones, contratos, licitaciones y pagos de todas las organizaciones administrativas, que proporciona un servicio en línea para la contratación pública; también el *Korea Immigration Smart Service* (KISS) que luego sería integrado en el portal *HiKorea*. El primero recibió el premio *WITSA Global ICT Excellence Award* en 2006 y, el segundo el *Public Service Award* de Naciones Unidas en el año 2007. Otros, como UNIPASS, de procedimientos aduaneros, y KIPOnet, de patentes, fueron acreedores de certificaciones internacionales de WIPO e ISO, respectivamente.

Las TIC y, específicamente, el gobierno electrónico, promueven la cercanía entre el Estado y los ciudadanos, pues generan transparencia y auditabilidad de la gestión, aminoran el grado de discrecionalidad del funcionario público y mejoran la capacidad de control. El acceso y flujo de información continua le otorga a la ciudadanía una posibilidad mayor de ejercer funciones democráticas de fiscalización de la administración de los recursos del Estado, superando el hecho de elegir a sus au-

5 Korea International Cooperation Agency, *Ex-post Evaluation Report on the Project for Modernization of Communication and Information System of the State Ministries of the Republic of Paraguay*, (2013):14.

6 Organización de los Estados Americanos, "Sobre e-gobierno". <http://portal.oas.org/Portal/Sector/SAP/DptodeModernizaci%C3%B3ndelEstadoyGobernabilidad/NPA/SobreProgramadeeGobierno/tabid/811/Default.aspx>.

toridades cada cierto tiempo. Además, son eficaces para crear intercambios y conversaciones con los ciudadanos de manera más fluida. En este sentido, Corea cuenta con *E-people*, un portal de petición y discusión de acceso único diseñado para encauzar las inquietudes de las personas que no saben con qué agencia tienen que presentar sus quejas o están dispuestos a participar en discusiones colectivas sobre asuntos de política. E-people integra peticiones electrónicas, propuestas impulsadas por los ciudadanos y debates en línea sobre temas de relevancia política para 303 cuerpos gubernamentales de Corea del Sur, incluidas las organizaciones administrativas centrales, los organismos autónomos locales y otras instituciones públicas<sup>7</sup>.

El desarrollo en el área no sólo posee un impacto en el funcionamiento de los organismos públicos y su relación con el ciudadano, sino que se extiende al plano económico. El e-gobierno y las TIC tienen un potencial particular para promover la economía y el desarrollo. Las TIC toman la forma de inversión, en lugar de consumo, e incluyen la transferencia de alta tecnología valiosa, escasa en países menos desarrollados<sup>8</sup>. Corea del Sur ha invertido fuertemente en el sector; actualmente destina más de 90 mil millones de dólares, superado sólo por Israel. Además, su economía se ha desarrollado históricamente de acuerdo con un modelo exportador<sup>9</sup> que la lleva a ubicarse en el quinto lugar a nivel mundial<sup>10</sup>.

En este marco, se hace pertinente el objetivo de este trabajo que resulta en examinar la trayectoria de avance de las TIC en Corea y analizar la cooperación intergubernamental con América Latina, bajo el entendimiento de que tiene por objetivo la apertura del mercado. El abordaje es de tipo cualitativo y consiste en realizar un mapeo de los proyectos de exportación de gobierno electrónico de Corea hacia Sudamérica desde sus inicios hasta el año 2018. La observación detallada está orientada a delimitar las áreas de interés en las que el gobierno surcoreano

7 Choong-Sik, Chung, The Introduction of e-Government in Korea: Development Journey, Outcomes and Future, *Gestion et management public*, Volume 3/n° 4 (2015):118.

8 James, Schopf, The Motives Behind Korea's Leading E-Government Aid and Program, *International Journal of e-Business and e-Government Studies*, Vol 9, No 2 (2017):38.

9 Para un tratamiento amplio del tema ver: Min-hua, Chiang, *Contemporary South Korean Economy. Challenges and Prospects*, EIA Series on East Asia, (Singapore: World Scientific, 2017).

10 The Observatory of Economic Complexity, "Corea del Sur" (2018) <https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/kor/>

propone cooperar, así como la modalidad aplicada y a evaluar la recepción por parte de los países seleccionados. Este trabajo se divide en dos partes. La primera destinada a la evaluación del rol del Estado surcoreano en el progreso de las tecnologías relacionadas con internet y del diseño y aplicación de planes que concluyen en su estadio avanzado de gobierno electrónico. La segunda, enfocada al análisis de la exportación de distintos proyectos de e-gobierno para una selección de países latinoamericanos con los que más se ha avanzado, que coincide con países sudamericanos. El trabajo culmina evaluando las distintas perspectivas y alcances de la implementación de estos sistemas cuya asesoría técnica o herramientas tecnológicas corresponden al desarrollo coreano o de empresas coreanas.

### **Políticas públicas para el impulso de la sociedad de la información y el gobierno electrónico**

Los esfuerzos por la construcción de una sociedad de la información comenzaron en Corea en el año 1987 con el Sistema Nacional de Información Básica (1987-1996), que fue el primer proyecto de alcance nacional dedicado a la movilización de recursos para el uso y la promoción de las redes informáticas. El Poder Ejecutivo coreano decidió digitalizar información de carácter importante en áreas como registro de residencia, finanzas, seguridad pública, educación e investigación. Esta informatización fue el inicio del actual sistema de gestión electrónica que conecta a los diferentes organismos de gobierno, el cual contó con una inversión total de más de cinco mil millones de dólares en sus dos etapas (1987-1991 y 1992-1996)<sup>11</sup>. En consonancia con los objetivos y hacia finales de este primer proyecto, en marzo de 1995 se lanza el Plan Coreano de Infraestructura de la Información (KII). El propósito era construir una autopista de información que proveyera de servicios tecnológicos al público y que promoviera la informatización de cada sector de la sociedad o, más específicamente:

Proveer servicios variados de comunicación multimedia en todos los lugares, en todo momento y para todas las personas, y convertir a Corea del Sur en uno de los primeros diez países mejor ubicados en el ámbito de la in-

11 J-h, Im, E-government in South Korea: planning and implementation, *Electronic Government: An International Journal*, Vol. 2, No. 2, (2005):192.

industria de tecnologías de la información y la comunicación para el año 2002. El plan KII promueve la investigación y el desarrollo en tecnologías avanzadas, las cuales pueden ser aplicadas a la autopista de la información<sup>12</sup>.

El plan se dividió en tres etapas: la primera, de 1995 a 1997, se destinó a construir una red de infraestructura para servicios multimedia de alta velocidad. La segunda, entre 1998 y 2002, tenía como finalidad incrementar la competitividad de los sectores de la industria de tecnologías de la información en el entorno global, expandir la red de infraestructura y desarrollar servicios como el internet. La tercera etapa, cuyo plazo estipulado se extendía entre el 2003 y el 2010, aunque culminó cinco años antes de lo previsto, tenía como objetivo reforzar empresas y reformar la economía a través de la industria de la información. Los resultados permitieron generar una red que otorgó acceso universal y estimuló la proliferación de servicios. Los motivos principales por los cuales el plan se cumplimentó antes de lo previsto se relacionan con la continua mejora tecnológica, con la respuesta entusiasta del sector privado y con la competencia en la carrera por construir la porción pública de la autopista de la información.

A su vez, el KII estaba dividido en dos partes: la parte gubernamental, Nueva red gubernamental, y la parte pública, Nueva red pública<sup>13</sup>. La primera división del proyecto tenía por objetivo implementar la infraestructura de red en todo el país para proporcionar servicios de alta velocidad a los organismos de gobierno y a organizaciones no gubernamentales y otras asociaciones sin fines de lucro. Estaba destinada a conectar oficinas públicas, instituciones educativas y de investigación y a proveer una plataforma adecuada para el desarrollo de ciertos servicios de gobierno electrónico, de intercambio de datos y de uso conjunto de la información. La segunda parte del plan, la red pública, se enfocaba a expandir la red comercial y a promover el uso de servicios de alta velocidad. Los principales destinatarios eran las empresas y los usuarios domésticos<sup>14</sup>. Su éxito se sostuvo en la competencia que suscitó el gobierno para extender

12 Yoo, Lee, y Chu, *National Information Infrastructure in Korea*, (Geneva:ITU, 1999):1

13 M. Oh, y J. Larson, *Digital Development in Korea. Building an Information Society*, (London:Rutledge, 2001):78.

14 S. Hur, Evolution of Broadband Policy in Korea, en *KANZ Broadband Summit*, (Tasmania:KANZ, 2011):7.

la red, más que en la inversión y el subsidio directo del Estado. Como resultado, en el año 2004, los servicios de información y comunicación de banda ancha estuvieron disponibles para treinta mil organismos, agencias y oficinas públicas en todo el país, para diez mil instituciones educativas y para más de once millones de hogares<sup>15</sup>. El plan demostró la esencialidad de la tarea del Estado en la creación e impulso de una sociedad de la información en Corea del Sur.

En el año 2004, y con un plazo de realización estipulado en seis años, el gobierno coreano, a través de un consorcio que incluía al Ministerio de Información y Comunicación, al sector privado de telecomunicaciones y al sector de empresas proveedoras de televisión por cable, lanzó el plan de convergencia de redes de banda ancha (BcN). El BcN estaba destinado a proporcionar una transmisión eficaz de servicios multimedia de banda ancha mediante la convergencia entre telecomunicaciones, radiodifusión e internet. En consecuencia, Corea lograría el mayor nivel mundial en infraestructura de tecnologías de la información, distribuyendo servicios de internet de alta velocidad a más de trece millones de hogares y servicios inalámbricos a casi treinta millones de suscriptores<sup>16</sup>. Este proyecto también fue dividido en tres etapas para su implementación y cada una de ellas contemplaba:

1. La convergencia entre sonido e información, que involucró los servicios de telefonía y cablevisión digitales (2004-2005).
2. La convergencia entre radiodifusión y telefonía, que adaptó el protocolo de televisión y radio por internet (2006-2007).
3. La convergencia entre servicios cableados e inalámbricos (2008-2010)<sup>17</sup>.

Este programa es el esfuerzo más importante en términos de generación de infraestructura llevado a cabo por el gobierno y representa una clara decisión política comprometida con el despliegue de la tecnología en los ámbitos público y privado. A través de estos planes, Corea del Sur no sólo invirtió una con-

15 National Computerization Agency, *White Paper Internet Korea*, (Seúl:NCA, 2004):27.

16 Digital Development Society of Korea, *Report*, (Seúl:NIA, 2011): 7.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan042711.pdf>

17 S. Hur, "Evolution of Broadband Policy in Korea":9.

siderable cantidad de recursos del presupuesto estatal, aprobó regulaciones y normas y otorgó incentivos a las firmas privadas, sino que además llevó adelante una serie de esfuerzos fundamentales para la promoción de la demanda de banda ancha y la alfabetización digital.

Los programas de inversión, investigación y desarrollo fueron acompañados por la creación de organismos públicos que promovieron el acceso, como la Agencia Coreana para la Oportunidad Digital (KADO), destinada a asegurar que todos los ciudadanos coreanos poseyeran las habilidades necesarias para emplear internet, incluso los mayores y aquellos con incapacidades, mediante programas especiales de capacitación; la Agencia Coreana de Seguridad de la Información y la Comisión de Seguridad de Internet, orientadas a la protección de los consumidores *online* y a la seguridad de las informaciones vertidas en el medio; y la Agencia Nacional de Desarrollo de Internet (NIDA) cuya finalidad era el fomento de la sociedad de la información mediante programas educativos y de difusión, así como facilidades de acceso a computadoras. Entre estos programas destaca “PC para todos”, plan educativo destinado a aumentar la alfabetización digital y “Ciber Corea 21”, que incluyó no sólo la distribución de PC, sino también la promoción del comercio electrónico<sup>18</sup>. Este proyecto estatal, del año 1999, incorporó el gobierno electrónico como mecanismo para el fomento de la creación de empleos en el área de las industrias TIC; esto es mejorar la provisión de servicios *online* para aumentar la productividad, avanzar en la construcción de infraestructura TIC y perfeccionar el entorno legal y regulativo<sup>19</sup>. Citó como uno de sus objetivos la exportación de sistemas de servicios en línea de gobierno.

El crecimiento de la población con acceso a internet fue un paso importante en los esfuerzos del país para generar mecanismos de gobierno electrónico. Una ciudadanía con conocimientos sobre tecnologías de información y comunicación es necesaria para que los servicios públicos *online* alcancen un nivel elevado. Corea del Sur ha implementado un buen número de proyectos relacionados con ello y debe destacarse que para el año 2000 prácticamente todos los ministerios y organismos del Estado tenían presencia en la *web* y se encontraban conectados con una

18 IT&IF, “Appendix F: South Korea. Washington”, The Information Technology & Innovation Foundation, 2008:91. <https://www.itif.org/files/2008BBAppendixF.pdf>.

19 J. Im, E-government in South Korea: planning and implementation:195.

red de alta velocidad. Más del 80% de los documentos del gobierno nacional estaban computarizados y el 55% del total de los documentos gubernamentales, tanto locales como nacionales, se tramitaban electrónicamente. Entre otras aplicaciones tecnológicas, se incluyó el registro de propiedad que sistematizó electrónicamente más de 200 millones de inmuebles; esta base puede consultarse en tiempo real y se pueden solicitar títulos digitalmente, lo que redujo el tiempo de tramitación de dos horas a menos de cinco minutos. El sistema electrónico de registro de residentes que contiene datos de nacimiento, defunción, matrimonio y divorcio se estableció en 1993 y poseen acceso a él todas las oficinas de gobierno. Los ciudadanos pueden actualizar sus datos *online* sin necesidad de concurrir a las oficinas públicas. Las aplicaciones de servicios de internet en la esfera gubernamental son de lo más variadas y han ido complejizándose con el paso del tiempo.

La Agencia Nacional de Computarización (NCA) fue la responsable del desarrollo y la aplicación de tecnología en el sector público desde el año 1987. Entre sus funciones estuvo la digitalización del gobierno; actualmente, interviene como consultor y administrador, con el objetivo de que se realice un uso efectivo de la tecnología de información y comunicación.

El plan KII se encargó de proveer la infraestructura necesaria para que 28,000 oficinas públicas tuvieran acceso a internet de alta velocidad, que se fue mejorando y actualizando constantemente con el fin de perfeccionar los servicios electrónicos del gobierno. Todos los empleados y funcionarios de oficinas gubernamentales centrales poseen su propia computadora y dirección de correo electrónico. Para asegurar un uso adecuado, se realizaron programas de capacitación e incentivos para los trabajadores públicos. Asimismo, cada ministerio cuenta con una oficina de información a cargo de la promoción y fiscalización del uso de tecnología. En enero del año 2001, el gobierno creó el Comité Especial para el E-gobierno constituido por expertos del sector privado y público, destinado a coordinar y mejorar la calidad de los servicios<sup>20</sup>.

Otro plan que merece destacarse es Visión E-Corea 2006 diseñado e implementado en el año 2002, como revisión y ampliación de Ciber Corea 21, y que se comprometió a maximizar la capacidad de los ciudadanos de utilizar las TIC para participar

20 IT&IF, Appendix F: South Korea. Washington:3-4.

activamente en la sociedad de la información, fortalecer la competitividad global de la economía promoviendo la informatización en todas las industrias, realizar una estructura gubernamental inteligente con alta transparencia y productividad a través de esfuerzos de informatización, facilitar el crecimiento económico continuo mediante la promoción de la industria de las TIC y el avance de la infraestructura de la información, asimismo a convertirse líder en la sociedad de la información global asumiendo un papel importante en la cooperación internacional<sup>21</sup>.

Basado en los progresos y el desarrollo de infraestructura que dieron como resultado una sociedad de la información avanzada, con una población altamente conectada —para la década del 2000 alcanzaba el 89%—, y tras esfuerzos por proporcionar servicios electrónicos que integren y satisfagan las necesidades de los ciudadanos, la República de Corea inicia el camino de la exportación de TIC manteniendo con un papel central a las políticas públicas.

## **Exportación de TIC a través de la cooperación internacional**

El plan *Ciber Corea 21* fue el primero que estipuló entre sus fines promover la exportación de productos tecnológicos. En su apartado destinado al apoyo a empresas TIC, menciona:

El gobierno fortalecerá las bases de exportación brindando información y desarrollando tecnología básica. Se esforzará por transformar las TIC en una de las principales industrias de exportación mediante el apoyo de productos de alto potencial. También elaborará planes para aumentar la competitividad de estos artículos. (Ministry of Information and Communication ROK, 1999:60)<sup>22</sup>

Los planes subsecuentes no dejaron de lado el objetivo y, una vez alcanzado el desarrollo requerido, la prioridad del gobierno surcoreano pasó a la promoción directa de exportaciones de TIC y, específicamente, del área de gobierno electrónico. Algo similar a la exitosa estrategia de desarrollo de décadas anteriores, focalizada en la exportación de acero, industria naval,

21 J. Im, *E-government in South Korea: planning and implementation*:193.

22 Ministry of Information and Communication, *Cyber Korea 21. An Informatization Vision for Constructing a Creative Knowledge-Based Nation*, 1999: 60. <http://www.kcc.go.kr/download.do?fileSeq=11132>.



petroquímica, construcción y sector automotriz, que llevó a Corea a ser una de las naciones industrializadas del mundo<sup>23</sup>.

Bajo la guía y el financiamiento del Estado coreano, que lo fue ubicando como prioridad nacional, los sistemas de gobierno electrónico se implementaron rápidamente, como se mencionó más arriba, y colaboraron para mejorar los índices de corrupción y la productividad de la administración. El sector privado jugó un papel clave en la absorción de las tecnologías y el desarrollo de sistemas innovadores para abordar los desafíos de digitalización de registros gubernamentales e interacciones ciudadano-gobierno<sup>24</sup>.

Desde el año 2002, Corea comenzó a exportar sistemas de gobierno electrónico y en el término de diez años logró un volumen de exportación de más de 230 millones de dólares dirigido a más de 30 países de Asia, África, América Latina y Europa del Este<sup>25</sup>. La estrategia de exportación se perfeccionó a partir del año 2016 con el lanzamiento del plan *Korea e-Government 2020 Master Plan*, que incluye entre sus puntos centrales:

Convertirse en *forerunner* global mediante la utilización de servicios administrativos electrónicos avanzados y solidificar el poder exportador del gobierno electrónico global. Corea construirá un centro de apoyo al sector privado integrado en cinco continentes; fortalecerá el apoyo a la asociación público-privada para el logro temprano del e-gobierno y prevé un objetivo de exportación de mil millones de dólares para 2018. (2016:9)<sup>26</sup>

A su vez, en el año 1996, la República de Corea ingresa a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y comienza a ser donante de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) en 2010. Para el año 2017, se sitúa como el primer proveedor de AOD de gobierno electrónico a los países en desarrollo, representando aproximadamente el 40% de AOD de la OCDE en el campo de tecnologías de la información y la

23 H. Choi y M. Hoffman, Exporting South Korea's e-Government Experience, *Public Administration Review*, Vol 77, No. 5, (2017): 796.

24 Young Kyun Kim y Kailash Joshi, South Korea's e-government initiatives: Export of established systems and development of m-government systems, *Journal of Information Technology Case and Application Research*, (2016):1-5.

25 National Information Society Agency, National Information White Paper, 2015.

26 Ministry of Interior, New Digital Experiences enjoy your e-Government, Vol. 3. No 1 (2016):9.

comunicación<sup>27</sup>, incorporando esta modalidad a su estrategia de exportación/cooperación.

Tal como sostiene Schopf, el programa coreano de AOD en el ámbito TIC tiene como “objetivo principal construir sitios de e-gobierno e infraestructura en tecnologías de información y ofrecer consultoría a los países en desarrollo”. Esto se observa en el envío de equipos de profesionales especializados y expertos en TIC y con la invitación a extranjeros a tomar cursos impartidos en Corea por especialistas coreanos. Según datos del año 2010, expertos en TIC y equipos del Ministerio de Tecnología y de la Agencia Internacional de Cooperación de Corea (KOICA), brindaron educación informática *in situ* a más de 100 mil funcionarios, profesores, docentes y estudiantes en más de 67 países en desarrollo. Estos programas de ayuda, además, construyeron sitios web de servicios de compras electrónicas, aduanas electrónicas, sitios para licencias electrónicas y otros sistemas de gobierno electrónico, e introdujeron servicios de intercambio de información. La infraestructura establecida para la ayuda incluyó redes de comunicación, centros informáticos gubernamentales consolidados y centros de acceso con instalaciones de capacitación, software y más de veinte mil computadoras usadas<sup>28</sup>.

Además de posicionarse a nivel mundial como líder en el área y resignificar su experiencia exportadora con productos en los que ha logrado un desarrollo considerable y una innovación destacada, construye y profundiza relaciones con países de variadas latitudes, entre ellos, varios que corresponden a la región de América Latina, donde diversos proyectos de cooperación incluyen el ítem de gobierno electrónico.

### *Argentina*

El 30 de junio de 2016 el Ministro de Interior de Corea y el Ministro de Modernización de Argentina firmaron un memorándum de entendimiento en el área de e-gobierno. Pocos días después viajó a Buenos Aires una delegación surcoreana con personal de la Comisión Nacional Electoral, el objetivo era la exportación de maquinaria, software y asesoramiento de voto electrónico.

Dado que el modelo de desarrollo de gobierno electrónico de Corea se transfiere a Argentina gracias al memorando de

27 James Schopf, *The Motives Behind Korea's Leading E-Government Aid and Program*:33.

28 *Ibid.*:39.

entendimiento, las autoridades coreanas esperan que sea más fácil para sus empresas ingresar al mercado argentino, tal como lo señalan el Ministerio de Interior y Seguridad (MOIS) en su noticia del día 4 de julio de 2016<sup>29</sup>. El progreso, sin embargo, no fue el esperado por cuestiones coyunturales del país receptor, fundamentalmente por el rechazo a la reforma electoral, que involucraba la cooperación TIC coreana, desde el Poder Legislativo argentino. Las negociaciones, no obstante, continúan en el área y el MOIS sostiene que la presencia de los sistemas coreanos de gobierno electrónico en Argentina probablemente elevará el estatus internacional de Corea y ayudará a las empresas coreanas relacionadas a aumentar su volumen de exportación<sup>30</sup>.

### *Chile*

En abril de 2015 las mandatarias de Corea y Chile acordaron en una reunión bilateral con firma de memorándum ampliar el intercambio, enmarcado en el TLC que entró en vigor en 2004, a las áreas de TIC, salud y seguridad, particularmente, ciberseguridad. Bachelet sostuvo que “Chile se ha propuesto compartir la experiencia de Corea en materia de TIC”<sup>31</sup>. En agosto de 2017 las negociaciones avanzaron a través de un foro de cooperación sobre administración pública en el que se intercambiaron experiencias en sectores como el registro nacional, la modernización de la tramitación aduanera, el sistema de tráfico inteligente, la red de seguridad en situaciones de desastre, macrodatos y el sistema de asuntos civiles. Según informa la Agencia de Noticias Yonhap, “el gobierno de Chile solicitó a su homólogo surcoreano la presentación de firmas relacionadas con los macrodatos, la red de comunicación de seguridad en crisis y el sistema de transporte inteligente, entre otros”<sup>32</sup>. La República de Corea espera que a partir de estos acuerdos se logren intercambios sustanciales en el área.

29 Ministry of Interior and Security, Argentina to Adopt Korean E-Government in Driving Government Reform, 2016. [http://www.mois.go.kr/eng/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do;jsessionid=z0piMjgRWDORP0cQttJddy-CY7WE2fNKktsidEvOH1aeX8W591YUhf8SIaWJkhD7.mopwas52\\_servlet\\_engine1?bbsId=BBSMSTR\\_000000000019&nttId=55357](http://www.mois.go.kr/eng/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do;jsessionid=z0piMjgRWDORP0cQttJddy-CY7WE2fNKktsidEvOH1aeX8W591YUhf8SIaWJkhD7.mopwas52_servlet_engine1?bbsId=BBSMSTR_000000000019&nttId=55357)

30 *Ibid.*

31 Ver: <http://spanish.korea.net/NewsFocus/Policies/view?articleId=127120>

32 Ver: <http://spanish.yonhapnews.co.kr/news/2017/08/02/0200000000A SP20170802000900883.HTML>

## Colombia

En noviembre de 2014, Corea y Colombia suscribieron un memorándum de entendimiento para permitir el intercambio de prácticas en temas de ciberseguridad y gobierno electrónico. La cooperación entre ambas naciones en TIC continuó con la implementación de la tarjeta integrada de sistema de transporte en Bogotá, basada en el sistema coreano y elaborada por una multinacional del mismo origen, LG CNS<sup>33</sup>.

La entrada en vigor del TLC en 2016 y el hecho de que Colombia sea el principal receptor de AOD en América Latina proveniente de Corea favorecen los intercambios. En este marco, en febrero de 2017, Colombia fue elegido socio para participar en el Programa de Cooperación para el Desarrollo de las TIC con el Ministerio de Ciencia, TIC y Planificación Futura de la República de Corea durante el periodo 2018-2020. De acuerdo a este programa, ambos países trabajarán en la implementación de tres proyectos de cooperación: Asesoría en Desarrollo de TIC, Programa de Aprendizaje en TIC de Corea (KOIL) y Programa de Apoyo para la Mejora del Entorno de Radiodifusión<sup>34</sup>.

## Ecuador

La cooperación bilateral en el área de servicios gubernamentales en línea comenzó en 2012, momento en el que Corea exportó su UNIPASS –aduanas electrónicas– a Ecuador. En junio de 2014 firmaron un memorándum de entendimiento sobre cooperación en el ámbito de servicios de gobierno electrónico<sup>35</sup> con el objetivo de definir la arquitectura empresarial (*hardware, software, servidores, normativa*) sobre tecnologías de la información. Las consultas y participación de Ecuador en foros organizados por Corea referidos al tema de e-gobierno se mantuvieron constantes, así como las rondas negocios, empresariales y de desarrolladores de software<sup>36</sup>. En mayo de 2018 las negociaciones continuaron tras la visita del Viceministro del Interior coreano, quien solicitó fortalecer y profundizar la cooperación en el área de e-gobierno<sup>37</sup>.

33 Ver: <https://www.elpais.com.co/economia/aguadepanela-y-cafe-principales-intereses-comerciales-de-corea-del-sur-en-colombia.html>

34 Ver: <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-48060.html>

35 Ver: <http://spanish.korea.net/NewsFocus/Policies/view?articleId=127644>

36 Ver: <https://www.panamaamerica.com.pa/node/703008>

37 Ver: <http://www.mois.go.kr/eng/bbs/type002/commonSelectBoardArticle.do?>

Ecuador conjuntamente con Colombia, Paraguay, Bolivia y Perú, es de los principales destinos de AOD de Corea hacia América Latina.

### *Paraguay*

La cooperación en el área TIC con Paraguay comenzó en el marco de AOD proveniente de KOICA en el año 2010, con un programa de colaboración técnica destinado al Plan Maestro de TIC por 2 millones de dólares iniciales. Un año después se realizó el Foro TIC: Intercambio de Experiencias entre Paraguay y Corea. El punto central fue la cooperación en gobierno electrónico a través de la participación de la Agencia Nacional de Sociedad de Información, Asociación de Industrias de Servicios TIC de Corea (ITSA), Asociación de Información de UNIPASS de Aduana de Corea (Cupia), Agencia de Exportación de Hospital Digital de Corea (KOHEA) y algunas empresas privadas como Samsung Data System (Samsung SDS) y Korea Telecom (KT)<sup>38</sup>. El objetivo, solicitado por el gobierno paraguayo y aprobado por KOICA, era modernizar y digitalizar el sistema de información de los ministerios del país latinoamericano. Su culminación en 2013 arrojó una evaluación parcialmente satisfactoria atribuida a la inestabilidad y falta de compromiso político interno, aunque también sugirió la continuidad de los AOD en el área de gobierno electrónico<sup>39</sup>.

En diciembre de 2014, Corea optó por la firma de un memorándum de entendimiento entre la Dirección General de Migraciones y el Servicio de Inmigración de la República de Corea, cuyo objetivo fue establecer cooperación e intercambio de experiencias de inmigración en materia de tecnología, seguridad, procedimientos y capacitación de personal<sup>40</sup>. En torno a él se realizaron entrenamientos, planificaciones e implementación del sistema de migración electrónico mediante la aportación de KOICA. La cooperación continúa hasta la fecha ampliándose a otras oficinas públicas. En 2017 se firmó un acuerdo de coope-

bbsId=BBSMSTR\_00000000021&nttId=45799

38 Ver: <https://www.ultimahora.com/paraguay-y-corea-exploran-negocios-el-area-tic-n444871.html>

39 KOICA, *Ex-post Evaluation Report on the Project for Modernization of Communication and Information System of the State Ministries of the Republic of Paraguay*, 2015. <http://www.koica.go.kr/download/2013/00019.pdf> 2015

40 Ver: <https://www.ip.gov.py/ip/delegacion-migratoria-de-corea-realiza-visita-oficial-a-paraguay/>

ración que promueve actividades de gobierno electrónico como el intercambio de recursos humanos y proyectos de desarrollo y de capacitación<sup>41</sup>. Como producto de ello, el 1 de junio de este año, se llevó a cabo el Foro de Cooperación en Gobierno Electrónico Paraguay y Corea en Asunción, donde participaron profesionales y funcionarios de agencias gubernamentales de Corea como Contrataciones Públicas, Agencia de Censos y Estadísticas, Agencia Forestal, Agencia Nacional de Sociedad de Información (NIA) y KISA<sup>42</sup>. Como resultado se acordó buscar formas de colaboración con el gobierno paraguayo en sus esfuerzos estratégicos para construir un centro de datos integrado y lograr la informatización de la logística postal<sup>43</sup>.

### Perú

Perú posee también un TLC en vigencia con Corea del Sur que entró en vigor en agosto de 2011. Si bien los intentos de cooperación en el área de TIC y gobierno electrónico comenzaron en 2010 tras conversaciones entre la NIA y el Ministerio de Transporte de Perú, con el fin de digitalizar datos públicos y actualizar *softwares*<sup>44</sup>, recién en 2015 comenzaron las acciones concretas. Ese año, se firmó un memorándum de entendimiento para promover la cooperación y el intercambio de experiencias en gobierno electrónico<sup>45</sup>; en su marco se avanzó en la adaptación del Sistema de Información de Servicios de Justicia Criminal (KICS) para Perú y en informatización del patrimonio cultural<sup>46</sup>. En 2017 la cooperación continuó con la firma de convenios y con la participación de una consultora coreana, IGB & Cia., contratada por el gobierno de aquella nación para implementar el Centro de Cooperación en E-gobierno Corea y Perú, financia-

41 Ver: <https://www.ip.gov.py/ip/corea-del-sur-y-paraguay-firman-un-acuerdo-de-cooperacion-sobre-el-gobierno-electronico/>

42 Ver: <https://www.senatics.gov.py/noticias/cooperacion-de-corea-en-gobierno-electronico>

43 Ver: [http://www.mofa.go.kr/eng/brd/m\\_5676/view.do?seq=319870&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi\\_itm\\_seq=0&itm\\_seq\\_1=0&itm\\_seq\\_2=0&company\\_cd=&company\\_nm=&page=1&titleNm=](http://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=319870&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1&titleNm=)

44 Ver: <https://gestionti.wordpress.com/2010/04/13/corea-apoyaria-implementacion-del-gobierno-electronico-en-el-peru/>

45 Ver: <http://www.pcm.gob.pe/2015/04/peru-y-corea-del-sur-promoveran-la-cooperacion-y-el-intercambio-de-experiencias-en-materia-de-gobierno-electronico/>

46 Ver: <http://www.accedejusticia.pe/web/notasprensa/npsub.php?cod=96>

do por KOICA en el marco de AOD<sup>47</sup>. En el último mes de mayo se buscó ampliar la cooperación, lo que se observa con la visita de una comitiva compuesta por funcionarios del Ministerio de Interior y Seguridad, Cancillería, el Servicio de Contratación Pública, Servicio Forestal de Corea del Sur, Oficina Nacional de Estadística, NIA y KISA, que se reunieron con funcionarios de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática de Perú<sup>48</sup>. En consonancia con el plan Estrategia Alianza País de la República de Corea con la República del Perú, establecido por ambos gobiernos, estos acuerdos y visitas avanzan en el objetivo establecido de contribuir al desarrollo del sistema del gobierno electrónico en el marco de las prioridades AOD<sup>49</sup>.

### *Evaluación de la cooperación y perspectivas*

La cooperación de Corea en la región, tomando como base los países seleccionados, destaca como área prioritaria las TIC y gobierno electrónico, lo que se refleja en la orientación de AOD y en la participación de KOICA, así como en los esfuerzos por la consecución de firma de acuerdos bilaterales. El plan Gobierno Electrónico para el Desarrollo Sustentable da cuenta de la importancia económica que la cooperación en el área puede alcanzar cuando sostiene que las exportaciones del gobierno electrónico alcanzarán los mil millones de dólares mediante la creación de Centros de Cooperación de Gobierno Electrónico en cinco regiones estratégicas de todo el mundo, que aprovecharán un marco mejorado de colaboración público-privada<sup>50</sup>, de modo que es admisible sostener que el fin no es, únicamente contribuir al desarrollo, sino ampliar mercados para las firmas coreanas. En este sentido, Lee *et al.* (2008: 9-10) sustenta que “para la construcción de telecentros y sistemas de gobierno electrónico se contrata a empresas coreanas. Las empresas del país receptor están excluidas de la participación”. Como resultado, estos proyectos contribuyen mucho menos de lo que podrían al desarrollo económico y al desarrollo de nuevos medios de vida en los países receptores<sup>51</sup>.

47 Ver: [http://www.igb.co.kr/e-gov\\_peru\\_2017/?ckattempt=1](http://www.igb.co.kr/e-gov_peru_2017/?ckattempt=1)

48 Ver: <http://spanish.yonhapnews.co.kr/national/2018/05/29/0300000000A SP20180529001300883.HTML>

49 Ver: <http://www.odakorea.go.kr/eng.policy.CountryPartnershipStrategy.do>

50 Ministry of Interior y NIA, Korea e-Government for Sustainable Development, 2017:14

51 Lee *et al.*, Analysing South Korea’s ICT for Development Aid Programme, EJIS-

En este escenario el gobierno coreano juega un rol fundamental. Identifica las oportunidades, genera los espacios, promueve y facilita su venta a los países destinatarios. Además, los sistemas coreanos de e-gobierno pueden necesitar la adaptación de regulaciones y procedimientos latinoamericanos, por tanto, los servicios de asesoría y cooperación intergubernamental refuerzan su papel central. Como señalan Kim y Yoshi, las empresas privadas coreanas venden sus sistemas de gobierno electrónico a varios agentes del gobierno o entidades privadas en los países importadores, la mayoría de tales ventas dependen de la financiación concesionaria concertada por el gobierno coreano a través de AOD, de financiamiento del Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Mundial, o Fondo de Cooperación para el Desarrollo Económico (EDCF)<sup>52</sup>. Todo esto da cuenta de un enfoque basado en el consumo, donde los países receptores poseen un papel pasivo, lejos de la búsqueda de participación en la producción de servicios de información y comunicación.

Con el objetivo claro, las probabilidades de que en los próximos años Corea continúe la línea de cooperación en e-gobierno con América Latina son altas. Aunque algunos cambios y lecturas de las experiencias realizadas hasta la actualidad podrían ser importantes para mejorar la efectividad. Por un lado, y tal como se deja entrever en el reporte de evaluación para el caso paraguayo elaborado por KOICA, la inestabilidad política en los proyectos de mediano plazo de los países latinoamericanos afecta el desarrollo y continuidad de los proyectos, pues la mayoría de ellos dependen de poderes ejecutivos fuertemente influenciados por el mandatario de turno. En los últimos meses, Corea ha optado por acercarse a niveles de gobierno municipales, presumiblemente para desarrollar proyectos más acotados y con plazos de realización más cortos que permitan superar el obstáculo de la inestabilidad; este es el caso del municipio de La Plata en Argentina y de varios municipios en Paraguay.

Por otro lado, la observación de los distintos proyectos y de los objetivos señalados más arriba da cuenta de un enfoque mucho más orientado al aspecto tecnológico que al aspecto social de las tecnologías. Los sistemas de gobierno electrónico no son una suma de elementos de *hardware* y *software*, implican

---

DC, 35, 2, (2008): 9-10.

52 Young Kyun Kim y Kailash Joshi, South Korea's e-government initiatives: Export of established systems and development of m-government systems:2.



la interacción de usuarios en y con un contexto sociocultural concreto<sup>53</sup>, así como la transferencia de tecnología implica un proceso social y no un mero evento técnico.

Considerar las experiencias, los resultados y el enfoque con que se diseñan los planes, rediseñándolos para incluir colaboración, producción y contemplar necesidades reales de los países receptores, así como integrar a representantes de grupos de la sociedad civil relacionados con el e-gobierno, quitando un poco de peso a las empresas, son recomendaciones útiles para una conclusión exitosa de los proyectos.

## Referencias

- Chiang, M. (2017). Contemporary South Korean Economy. Challenges and Prospects, EIA Series on East Asia. Singapore: *World Scientific*.
- Choi, H. y Hoffman, M. (2017). Exporting South Korea's e-Government Experience. *Public Administration Review*. Vol 77, No. 5: 794-796.
- Chung, C. (2015). The Introduction of e-Government in Korea: Development Journey, Outcomes and Future. *Gestion et management public*, Volume 3/n° 4:107-122. DOI 10.3917/gmp.034.0107. 118.
- Digital Development Society of Korea, *Report*, (Seúl:NIA, 2011). <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan042711.pdf>
- Hur, S. Evolution of Broadband Policy in Korea, en *KANZ Broadband Summit*. Tasmania: KANZ, 201: 1-25.
- Im, J. (2005). E-government in South Korea: planning and implementation, *Electronic Government: An International Journal*, Vol. 2, No. 2,:188-204.
- Kim, Y. y Kailash, J. (2016). South Korea's e-government initiatives: Export of established systems and development of m-government systems. *Journal of Information Technology Case and Application Research*,:1-5. DOI:10.1080/15228053.2016.1183424
- KOICA (2015). *Ex-post Evaluation Report on the Project for Modernization of Communication and Information System of the State Ministries of the Republic of Paraguay*. <http://www.koica.go.kr/download/2013/00019.pdf> 2015
- Korea International Cooperation Agency (2013). *Ex-post Evaluation Report on the Project for Modernization of Communication and*

53 Lee et. ál., "Analysing South Korea's ICT for Development Aid Programme":8.

- Information System of the State Ministries of the Republic of Paraguay*;:14.
- Lee, H., Jang, S.; Ko, K. y Heeks, R. (2008). Analysing South Korea's ICT for Development Aid Program, *EJISDC*, 35, 2:1-15.
- Ministry of Information and Communication (1999). *Cyber Korea 21. An Informatization Vision for Constructing a Creative Knowledge-Based Nation*.
- Ministry of Interior and Security (2016). *Argentina to Adopt Korean E-Government in Driving Government Reform*. [http://www.mois.go.kr/eng/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do;jsessionid=z0piMjgRWDORP0cQttJddyCY7WE2fNKkkt-sidEvOH1aeX8W591YUhf8SIaWJkhD7.mopwas52\\_servlet\\_engine1?bbsId=BBSMSTR\\_000000000019&nttId=55357](http://www.mois.go.kr/eng/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do;jsessionid=z0piMjgRWDORP0cQttJddyCY7WE2fNKkkt-sidEvOH1aeX8W591YUhf8SIaWJkhD7.mopwas52_servlet_engine1?bbsId=BBSMSTR_000000000019&nttId=55357)
- Ministry of Interior y NIA (2017). *Korea e-Government for Sustainable Development*.
- Ministry of Interior (2016). *New Digital Experiences enjoy your e-Government*, Vol. 3. No 1.
- National Computerization Agency (2004). *White Paper Internet Korea*. Seúl: NCA.
- National Information Society Agency (2015). *National Information White Paper*.
- Oh, M., y Larson, J. (2001) *Digital Development in Korea. Building an Information Society*. London: Routledge.
- Organización de los Estados Americanos. "Sobre e-gobierno". <<http://portal.oas.org/Portal/Sector/SAP/DptodeModernizaci%C3%B3ndelEstadoyGobernabilidad/NPA/SobreProgramadeGobierno/tabid/811/Default.aspx>>.
- Schopf, J. (2017). The Motives Behind Korea's Leading E-Government Aid and Program. *International Journal of e-Business and e-Government Studies*, Vol 9, No 2:32-53.
- The Observatory of Economic Complexity (2018) *Corea del Sur*. <<https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/kor/>>.
- United Nations Government Database (2016). "UN E-Government Survey". <<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016>>.
- Yoo, J., Lee, H. y Chu, H. (1999). *National Information Infrastructure in Korea*, (Geneva:ITU).

**Fecha de recepción:** 17 de octubre de 2019

**Fecha de aprobación:** 3 de marzo de 2020

# La apertura comercial y el desarrollo de capacidades tecnológicas en México

## Commercial Openness and Development of Technological Capabilities in Mexico

*Enrique Armas Arévalos<sup>1</sup>  
Francisco Javier Ayvar Campos<sup>2</sup>  
Antonio Favila Tello<sup>3</sup>*



### Resumen

La presente investigación tiene como objetivo determinar la incidencia de la apertura comercial, a través de la IED y las exportaciones, en la generación de capacidades tecnológicas en la industria manufacturera de México. Con esta finalidad se desarrollaron seis modelos de regresión múltiple con datos de corte transversal y utilizando MCO. Los resultados de los primeros cinco modelos se establecieron para los años 1992, 1995, 1999, 2001 y 2005, denotando que las variables relacionadas con la apertura comercial determinaron en más del 50% el desarrollo de capacidades tecnológicas. Asimismo, del Modelo 6 se deriva

- 1 Profesor investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Morelia, Michoacán, México. Email: [earmas@umich.mx](mailto:earmas@umich.mx)
- 2 Profesor investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Morelia, Michoacán, México. Email: [fayvar@umich.mx](mailto:fayvar@umich.mx)
- 3 Profesor investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Morelia, Michoacán, México. Email: [afavila@umich.mx](mailto:afavila@umich.mx)

que en 2012 el 70.5% del desarrollo de capacidades tecnológicas en la industria manufacturera del país es consecuencia de la apertura comercial. Es así como se propone reforzar la generación de ambientes favorables a la inversión y el desarrollo de encadenamientos con los sectores productivos, sociales y educativos del país.

## **Palabras clave**

Apertura Económica, Industria, Derramas Tecnológicas, Investigación y Desarrollo e Innovación.

## **Abstract**

The purpose of this research paper is to determine the incidence of commercial openness, through FDI and exports, in the generation of technological capabilities in the Mexican manufacturing industry. For this purpose, six multiple regression models were developed, with cross-sectional data and using ordinary least squares. The results of the first five models were established for the years 1992, 1995, 1999, 2001 and 2005, and showed that the variables related to the commercial opening determined, by more than 50%, the development of technological capabilities. Likewise, from model 6 we can see that, in 2012, 70.5% of the development of technological capabilities in the country's manufacturing industry is a consequence of the commercial opening. This is how it is strengthening the generation of favorable investment environments and the development of linkages with the productive, social and educational sectors of the country is proposed.

## **Keywords**

Economic Opening, Industry, Technology Spills, Research and Development and innovation.  
Códigos JEL: C1, F2, L6, O3.

## **Introducción**

La apertura comercial ha mostrado ser uno de los medios más utilizados por los países en vías de desarrollo para acceder a nuevas tecnologías y desarrollos innovadores, mayor poten-

cial productivo, novedosos modelos empresariales, entre otras externalidades que potencializan el desarrollo económico. Sin embargo, la evidencia demuestra también que hacen falta otros mecanismos de absorción de tecnología, capaces de superar las expectativas marcadas con la apertura comercial. En este sentido, diversos estudios, han establecido que el medio más rápido para lograr el progreso tecnológico son las transferencias internacionales, encontrando que las relaciones económicas internacionales a través del comercio y la Inversión Extranjera Directa (IED) son las variables fundamentales para la difusión de nuevas tecnologías (Carrillo y Caballero, 2008).

La presencia de IED y el flujo comercial internacional en México han sufrido varios cambios a través del tiempo. En el período de 1940-1970 la apertura económica, y con ello la participación extranjera en la economía, no era fomentada ya que el modelo económico se orientaba al fortalecimiento de las capacidades nacionales y el mercado interno. Con el cambio de modelo y orientación política de los 80's, pero sobre todo con la implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre México, Estados Unidos y Canadá, y la firma de diversos tratados comerciales en los 90's la IED y los flujos comerciales internacionales se incrementaron de manera notable. Asimismo, producto de este cambio de paradigma se acrecentó la desregulación de transacciones tecnológicas. En años recientes la IED y las exportaciones toman mayor importancia, al considerarse que contribuyen a la atracción y generación de tecnología y conocimiento (Wionczek, 1986; Mallampally y Sauvart, 1999; Loungani y Razin, 2001; CEPAL, 2018; Secretaría de Economía, 2019).

El desarrollo de capacidades tecnológicas locales, por lo tanto, ocupa un lugar crucial para el alcance de la habilidad innovadora y la captación de externalidades, derivadas de la IED y las exportaciones, en las empresas manufacturas nacionales (Domínguez y Brown, 2004). Al respecto Dussel *et al.* (2007) y la OCDE (2008) señalan que la consecución de estas capacidades tecnológicas en el país receptor requiere de un contexto (político, institucional, físico, social y económico) propicio. Condiciones que permitirán una mejor inserción en los mercados internacionales, derivado del incremento en la eficiencia, productividad y competitividad sectorial (Elías, Fernández y Ferrari, 2006).

Bajo esta tesis, esta investigación tiene como objetivo determinar la incidencia que ha tenido la apertura comercial, a través de la IED y las exportaciones, en la generación de capacidades tecnológicas en la industria manufacturera de México. Retomando los argumentos teóricos de Elías *et al.* (2006), Padilla y Martínez (2007), y Carrillo y Caballero (2008) se establece la hipótesis que en la industria manufacturera mexicana la apertura comercial, mediante la IED y las exportaciones, incide de manera directa y significativa en la generación de capacidades tecnológicas.

A fin de corroborar la hipótesis se establecieron seis modelos de regresión múltiple, con datos de corte transversal, y utilizando MCO. Los primeros cinco modelos, basados en la Encuesta Nacional de Empleo, Salarios, Tecnología y Capacitación en el Sector Manufacturero (ENESTYC) del INEGI (2019a), y establecidos para los años 1992, 1995, 1999, 2001 y 2005. El sexto modelo, sustentado en la Encuesta sobre Investigación y Desarrollo de Tecnología (ESIDET) del INEGI (2019b), y desarrollado para el año 2012. Se considera que la presente investigación contribuye al estado del arte al argumentar como la apertura comercial ha influido en el desarrollo de capacidades tecnológicas en México, así mismo aporta al debate académico, técnico y objetivo del tema para el desarrollo de propuestas de política pública que refuercen la generación de ambientes favorables a la inversión y desarrollen encadenamientos con los sectores productivos, sociales y educativos del país.

El artículo se encuentra estructurado de la siguiente forma. En la segunda sección, se describen los argumentos teórico-metodológicos del nexo entre apertura comercial y capacidades tecnológicas, así como la descripción del diseño metodológico de los modelos econométricos desarrollados. En la tercera sección, se presentan los resultados de los modelos de regresión a fin de denotar la relación existente entre las variables estudiadas. En la cuarta sección, se esbozan las principales conclusiones de la investigación, en las cuales se da a conocer la incidencia positiva que ha tenido la apertura comercial, a través de la IED y las exportaciones, en el desarrollo de capacidades tecnológicas en la industria manufacturera mexicana.

## Aspectos teórico-metodológicos

### *Elementos teóricos*

La escasa prioridad otorgada al desarrollo tecnológico en México en décadas pasadas hizo pensar que el principal campo de acción radicaba en alentar la entrada de tecnología del extranjero. Dando poca prioridad a la ampliación de la capacidad de absorción y adaptación de tecnología, al fomento de la capacitación en el exterior del personal nacional, a la admisión de personal técnico extranjero, y a la promoción de la educación técnica formal dentro del país, generando con ello un atraso tecnológico respecto a los países desarrollados (Wionczek, Bueno y Navarrete, 1974; Bueno, 1981).

Uno de los rasgos que ha caracterizado a la evolución de la historia económica ha sido la internacionalización de la economía mundial, reflejada en el aumento de las transacciones financieras y de forma particular de los flujos de IED, la cual es mostrada en tiempos recientes como una vía utilizada por las economías en vías de desarrollo para acceder a tecnologías y desarrollos innovadores, mayor potencial productivo, novedosos modelos empresariales y otra serie de externalidades con el objeto de impulsar el crecimiento económico (Elias *et al.*, 2006:2).

Carrillo y Caballero (2008:102-103) establecen que la forma más rápida para acceder al progreso tecnológico es a través de la transferencia internacional de tecnología, ya que el comercio y la IED, producto de las relaciones económicas internacionales, facilitan la difusión de la tecnología. A su vez, afirman que cuando el nivel de productividad de países desarrollados es superior al de economías menos desarrolladas con bajos niveles de productividad, en su mayor parte como resultado en sus tecnologías de producción, los países rezagados que no están lejos de los países líderes estarán en una mejor posición para lanzarse en un proceso de emparejamiento (*catching up*). Sin embargo, si la distancia entre los dos países se agranda, la acumulación de conocimiento por los países atrasados crecerá con mayor lentitud y el proceso de emparejamiento no se efectuará. Así entonces, los países que están muy lejos de los líderes no se beneficiarán del proceso de convergencia, y muchas economías quedarán incluso más atrasadas.

### *Comercio internacional, IED y cambio tecnológico*

El desarrollo del comercio internacional y la atracción de IED impactan de manera directa en la capacidad competitiva y flujo de bienes y conocimientos. A continuación, se revisará la relación entre comercio, cambio tecnológico e inversión extranjera planteada por Padilla y Martínez (2007:11):

1. La comercialización de bienes y servicios, ejerce un efecto directo sobre la dinámica de cambio tecnológico de un país. Las exportaciones permiten la entrada a nuevos mercados, aportando incentivos en la introducción y generación de cambios tecnológicos. La creciente competencia a nivel internacional obliga a las empresas, que desean participar exitosamente en los mercados, a innovar. “Además, los consumidores en el extranjero constituyen una fuente de tecnologías; y la inserción en los mercados internacionales permite a la firma mantenerse informados de nuevas tecnologías” (Padilla y Martínez, 2007:11). La importación de bienes finales e intermedios es una fuente importante de cambio tecnológico. La introducción de estos bienes es en sí un cambio tecnológico, que también provee nuevos conocimientos. La importación de bienes puede implicar la transferencia de tecnología que se pueden traducir en innovaciones.
2. La IED otorga ventajas al país receptor como son: a) financiamiento, b) aumento en la producción, c) incremento del empleo, c) crecimiento de las exportaciones, d) encadenamientos productivos, e) conformación de capital humano, y f) transferencia de tecnología (Padilla y Martínez, 2007:10), lo cual facilitará el cambio tecnológico e incidirá positivamente en su desarrollo económico.

Smarzynska (2004) señala que cuando las empresas nacionales están muy alejadas tecnológicamente de las extranjeras tienen pocas posibilidades de aprender de éstas y por tanto lo más probable es que se importen insumos intermedios. Por tanto, el efecto de las derramas se da sólo cuando hay una brecha tecnológica moderada entre empresas nacionales y empresas extranjeras.

Dussel, Galindo y Loria (2003:12) mencionan que los efectos de la IED en la productividad no se transmiten a toda la



economía y que, en cambio, tiende a concentrarse en determinados sectores. Por tanto, la presencia de externalidades depende de la existencia de capacidades de absorción de tecnología de las empresas nacionales. Es gracias a estas que las empresas pueden asimilar, adaptar, y mejorar la tecnología adquirida (Domínguez y Brown, 2004).

### *Antecedentes de las capacidades tecnológicas*

El inicio de los análisis de las capacidades tecnológicas surgió a finales de los años setenta y en los inicios de los años ochenta, con investigaciones relacionadas a su origen, intensidad y determinantes en los países en desarrollo. Autores como Costa y Robles (2002) y Torres Gastelú (2006) manifiestan que las economías en vías de desarrollo no deben de ser consideradas únicamente como receptoras de tecnología, ya que pueden acumular capacidades tecnológicas y adaptar las tecnologías importadas a las condiciones locales.

De acuerdo a la teoría de las capacidades tecnológicas, los individuos, las empresas y las naciones crearán riqueza en función a su capacidad de aprendizaje (Lundvall, 1992). Para que la tecnología pueda ser absorbida, las empresas deben realizar inversiones y acciones deliberadas de aprendizaje tecnológico, asimismo tienen que investigar, entender, asimilar y mejorar la tecnología, tanto la desarrollada en el país como la creada en el extranjero (Cohen y Levinthal, 1990; Brown y Domínguez, 2004; Torres Vargas, 2006; Torres Gastelú, 2006; Fujii *et al.*, 2013).

Bell y Pavit (1993:163) “definen las capacidades tecnológicas como las destrezas necesarias para crear y gestionar el cambio tecnológico; lo cual incluye habilidades, competencias y experiencias distintas de las requeridas para operar los sistemas técnicos”. Asimismo, visualizan tres fases del cambio técnico en las economías en desarrollo. La primera se caracteriza por la adopción de tecnología, mediante la integración de nuevas instalaciones y la adecuación o mejora de tecnología externa a los requerimientos particulares. La segunda se distingue por la búsqueda de un mayor nivel de eficiencia, para lo cual se altera la tecnología a fin de ajustarse a las necesidades del mercado de insumos o productos. Siendo que, en ambas fases es necesaria una continua acumulación de conocimiento y habilidades. Finalmente, en la tercera, producto de la aglomeración

de competencias, destrezas y experiencias, se da el preámbulo de un cambio técnico más sustancial.

### *Diseño metodológico*

En esta investigación se utilizará la econometría como el instrumento para determinar si la apertura comercial incentivó las capacidades tecnológicas. De esta forma, se elaborarán seis modelos de regresión múltiple, sintetizando los primeros cinco para los años 1992, 1995, 1999, 2001 y 2005 a través de la encuesta ENESTYC; y el sexto para el año 2012 a través de la encuesta ESIDET. Ello derivado a la disponibilidad y estructura de información en las bases de datos oficiales.

Las fuentes de información fueron la Encuesta Nacional de Empleo, Salarios, Tecnología y Capacitación en el Sector Manufacturero (ENESTYC), que contiene información para los años (1992, 1995, 1999, 2001, 2005), del INEGI (2019a). El marco muestral de la ENESTYC está conformado de la siguiente forma: para el año 1992 se aplicaron 8,733 encuestas, en 1995 se levantaron 7,825 encuestas, en 1999 se designaron 8,733 encuestas, para el 2001 se aplicaron 10,008 encuestas, y finalmente en el año 2005 se levantaron 9,920 encuestas. Así como, la Encuesta sobre Investigación y Desarrollo de Tecnología (ESIDET), que presenta datos para el año 2012, del INEGI (2019b), la muestra se integra por 6,921 encuestas en la industria manufacturera.

### *Procedimiento econométrico aplicado*

La medición de las teorías vinculadas a la apertura comercial, medida a través de diversas variables, y las capacidades tecnológicas por procedimientos econométricos se hacen utilizando series temporales bajo estimaciones de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), a través de datos transversales, obtenidos por divisiones, sectores, ramas o subramas en la industria manufacturera (Núñez, 2007). Para esta investigación el procedimiento que más se ajusta es el de regresión múltiple, con datos de corte transversal, y utilizando MCO (Gujarati y Porter, 2010:55).

### *Mínimos Cuadrados*

El análisis de regresión a través del método de mínimos cuadrados permite estimar los parámetros de un modelo de regresión

simple o múltiple, a partir de una serie de información de sus variables explicativas y explicadas. Este método consiste en asignar valores numéricos a los parámetros desconocidos de manera que la suma cuadrática de errores sea mínima (Gujarati y Porter, 2010:552).

*Modelo de regresión múltiple*

Es un modelo que posee una variable dependiente y dos o más variables independientes, así como el término constante. Se asume que la variable dependiente  $Y$  es una función lineal, las variables independientes  $X$  y un término del error  $\varepsilon_{it}$ . El modelo de regresión múltiple se expresa como sigue:

$$Y_{it} = \beta_1 + \beta_2 X_{2it} + \beta_3 X_{3i} + \dots + \beta_K X_{Ki} + \varepsilon_{it} \quad i = 1, 2, \dots, n \quad t = 1, 2, 3, 4 \tag{1}$$

Donde  $Y$  es la variable dependiente, las  $X$  son las variables independientes y  $\varepsilon_{it}$  es el término de error.  $\beta_1$  representa la observación en la variable explicativa,  $\beta_2$  es el término constante o intercepto de la ecuación (Pindyck y Rubinfeld, 2001:37; Carrascal, González y Rodríguez, 2001; Guerrero, 2008).

El procedimiento de MCO equivale a buscar estimaciones del parámetro que minimicen la suma de cuadrados del error ESS, definida como:

$$ESS = \sum \hat{\varepsilon}_i^2 = \sum (Y_i - \hat{Y}_i)^2 \quad \text{donde } \hat{Y}_i = \hat{\beta}_1 + \hat{\beta}_2 X_{2i} + \hat{\beta}_3 X_{3i} \tag{2}$$

Se pueden encontrar los valores de  $\beta_1$ ,  $\beta_2$  y  $\beta_3$  que minimicen ESS. Suponiendo que se encuentran más de tres observaciones y que las ecuaciones subyacentes son independientes, la solución es:

$$\beta_1 = \bar{Y} - \hat{\beta}_2 \bar{X}_2 - \hat{\beta}_3 \bar{X}_3 \tag{3}$$

donde:

$$\bar{X}_2 = \sum X_{2i} / N; \quad \bar{X}_3 = \sum X_{3i} / N$$

$$\beta_2 = \frac{(\sum x_{2i} y_i)(\sum x_{3i}^2) - (\sum x_{3i} y_i)(\sum x_{2i} x_{3i})}{(\sum x_{2i}^2)(\sum x_{3i}^2) - (\sum x_{2i} x_{3i})^2}; \quad \beta_3 = \frac{(\sum x_{3i} y_i)(\sum x_{2i}^2) - (\sum x_{2i} y_i)(\sum x_{2i} x_{3i})}{(\sum x_{2i}^2)(\sum x_{3i}^2) - (\sum x_{2i} x_{3i})^2}$$

En este modelo de tres variables, el coeficiente  $\beta_1$  mide el cambio en  $Y$  asociado con un cambio unitario en  $X_1$  con la suposición de que la variable  $X_2$  se mantiene constante. De la misma forma, el coeficiente  $\beta_2$  mide el cambio en  $Y$  asociado con un cambio unitario en  $X_2$  manteniendo constante  $X_1$ . Para ambos casos la suposición de que los valores de las variables restantes son constantes e indispensables para la interpretación de los coeficientes (Carrascal *et al.*, 2001; Guerrero, 2008; Pindyck y Rubinfeld, 2001).

### *Datos de corte transversal*

Los datos de corte transversal hacen referencia a la disposición de una observación por individuo o empresas en un punto determinado del tiempo o en un momento dado. En la mayoría los estudios son aplicados a individuos, personas, hogares o empresas, etcétera. La información de corte transversal no incorpora el aspecto temporal, representa exclusivamente el análisis de información para las unidades individuales de estudio en un momento determinado de tiempo (Uriel, 2013).

Los modelos de corte transversal a lo largo del tiempo permiten estudiar las relaciones entre las variables en distintos periodos del tiempo, facilitando la estimación de los efectos originados por choques exógenos, sobre una o varias variables del modelo econométrico (Uriel, 2013).

### *Índice compuesto*

Cuando se realiza una comparación para los valores de una sola magnitud, se está trabajando con un índice simple. Por el contrario, cuando se utiliza más de una magnitud a la vez se referirá a índices compuestos, comparando más de dos variables (Contreras, Hinojosa y Marmol, 2004; Sánchez, 2004:189).

En la construcción de un número índice se le asigna al período de referencia el valor 100, donde los números índices son porcentajes. Hace referencia a los porcentajes de cada valor del año determinado con respecto al valor del año base. Un índice simple para una variable se define de la siguiente forma (Sánchez, 2004:189):

$$\text{índice} = \frac{\text{valor del año determinado} \times 100}{\text{valor del año base}}$$

(4)

Un índice compuesto se conforma por los distintos índices simples elaborados para cada indicador por separado. De acuerdo con los criterios establecidos, se pueden utilizar dos categorías distintas: a) los denominados índices compuestos no ponderados, o b) los índices ponderados, que es el que se utiliza en esta investigación a través de la media aritmética (Sánchez, 2004:195).

### *Modelos econométricos*

Debido a que el objetivo de la investigación consiste en determinar la incidencia de la apertura comercial a través la IED y las exportaciones, en la generación de capacidades tecnológicas en la industria manufacturera de México. Se establecieron seis modelos de regresión múltiple, con datos de corte transversal, y utilizando MCO. Los primeros cinco modelos para los años 1992, 1995, 1999, 2001 y 2005; y el sexto para el año 2012.

### *Modelo A: Capacidades tecnológicas modelos 1992-2005.*

Estos modelos econométricos para los años 1992, 1995, 1999, 2001 y 2005 identifican los determinantes de las capacidades tecnológicas en la industria manufacturera del país, los cuales se muestran a continuación:

$$ICT_{it} = \alpha + \beta_1 IED_{it} + \beta_2 XS_{it} + \beta_3 TG_{it} + \beta_4 TM_{it} + \beta_5 E1_{it} + \beta_6 E2_{it} + \beta_6 E3_{it} + \varepsilon_{it}$$

(5)

Con  $i$  (clases) = 1, 2, 3, ..., 45;  $t$  (tiempo) = 1, 2, 3, ...,  $n$

Se considera como variable dependiente al índice de capacidades tecnológicas (ICT), el cual fue construido de la siguiente manera. Para la elaboración del ICT se utiliza la metodología usada por Domínguez y Brown (2004), así como de Pérez-Escatel y Pérez (2009), quienes generan un ICT para la industria mexicana, referenciando la taxonomía elaborada por Lall (1992) y mejorada por Bell y Pavitt (1995).

El primer índice propuesto en esta investigación incluye 7 variables de la inversión, la producción y la vinculación, utilizando la encuesta ENESTYC (ver cuadro 1).

Para la medición de las variables innovación e I+D se utilizan las variables proxis manejadas por Domínguez y Brown

(2004), mientras Pérez-Escatel y Pérez (2009) establecen que las empresas pequeñas, medianas y grandes, dado su alto número de trabajadores, dedican mayores recursos en I+D y en innovación. Otra variable proxy que se emplea es la variable que representa el número de establecimientos que se han mantenido en el mercado por 15 años y los establecimientos que tienen entre 15 y 25 años, dado que a mayor experiencia en el mercado se obtienen mayores innovaciones e I+D para mejorar sus industrias.

A continuación, se efectuará una descripción de las variables utilizadas y la taxonomía para dar a conocer la ecuación matemática de los primeros cinco modelos. La IED hace referencia al número de empresas con capital de origen extranjero, esta variable se espera que tenga signo positivo debido al supuesto de que la presencia extranjera incrementa el desempeño exportador de los países receptores de IED, y por la calidad mayor de tecnología de estas empresas (Brown y Domínguez, 2004; Cimoli, 2000; Fujii, 2010).

Cuadro 1  
Metodología en la construcción del ICT en la Industria Manufacturera Mexicana con base en la ENESTYC en los años 1992, 1995, 1999, 2001 y 2005

Grupo	VARIABLES	Unidad en que se expresa	Criterio para asignar valores
Aprendizaje e inversión	Transferencia de paquetes tecnológicos de la empresa matriz. Compra de paquetes tecnológicos. Adquisición de literatura, o asesoría. Inversiones destinadas a la I+D tecnológico por subsector de actividad: grande, mediano, pequeño y micro.	Porcentaje	0= Ninguno 1= De 0.1 a 2.0%. 2= de 2.0 a 3.9% 3= Más de 4.0%
Producción	Número de establecimientos que introdujeron maquinaria y/o equipo en el proceso productivo: -Equipo manual. -Equipo automático. -Máquinas y herramientas. -Máquinas y herramientas de control: Numérico. Computarizado. -Robots. I+D en: -Diseño de nuevos productos. -Mejora de los procesos de los productos. -Diseño o mejora en la fabricación de maquinaria y equipo.	Porcentaje	0= Ninguno 1= De 0.1 a 2.0% 2= de 2.0 a 3.9% 3= Más de 4.0%
Vinculación	Trabajadores que recibieron capacitación por sector de actividad: -Grande, mediano, pequeño y micro.	Porcentaje	0= Ninguno 1= De 0.1 a 2.0% 2= de 2.0 a 3.9% 3= Más de 4.0%.

Fuente: Elaboración propia con base en Domínguez y Brown (2004), Pérez-Escatel y Pérez (2009).

XS representa el porcentaje de exportaciones del país de las empresas manufactureras. Se prevé que su signo sea positivo debido a que la competencia entre empresas estimula los cambios tecnológicos para seguir vendiendo en los mercados extranjeros (Fujii *et al.*, 2013). TG hace alusión al número de empresas manufactureras que emplean a 251 o más trabajadores. Se cree que su signo será positivo debido a que las empresas con mayor tamaño dedican mayores recursos en I+D y en innovación (Flores y Flores, 2011). TM hace referencia al número de empresas manufactureras que poseen entre 51 y 250 trabajadores. Se tiene la expectativa de que su signo sea positivo pues, a mayor tamaño de la empresa habrá mayores recursos para I+D e innovación, lo que provocará un mejor desempeño tecnológico en la empresa (Pérez-Escatel y Pérez, 2009).

TP se constituye del número de establecimientos manufactureros que poseen entre 11 y 50 trabajadores. Se presupone que su signo será negativo, debido a que a menor tamaño de la empresa habrá menores recursos para I+D e innovación (Pérez-Escatel y Pérez, 2009). E1 hace referencia al número de establecimientos que se han mantenido en el mercado por 15 años. Se considera que tendrá signo positivo dado que a mayor experiencia en el mercado se obtendrá mayor acumulación de capacidades tecnológicas.

E2 se conforma por el número de establecimientos que tienen entre 15 y 25 años en el mercado, esperando que tenga signo positivo (Pérez-Escatel y Pérez, 2009; Brown y Domínguez, 2004). Finalmente, E3 se constituye por el número de establecimientos que tienen más de 25 años en el mercado, bajo la expectativa de que tenga signo positivo (Brown y Domínguez, 2004).

### *Modelo 6: Las capacidades tecnológicas 2012*

Para descubrir lo que ha pasado en años recientes, se recurrió a la ESIDET (2012) del INEGI (2019b). Sin embargo, al cambiar las variables no se pudo dar continuidad total con los modelos anteriores elaborados con los datos de la ENESTYC para los años (1992, 1995, 1999, 2001 y 2005) del INEGI (2019a). Por tanto, para el Modelo 6 se seleccionaron las variables que más se aproximaran a las de los primeros modelos y así se pudiera dar un poco de seguimiento. La ecuación matemática del modelo quedó especificada de la siguiente forma:



$$ICT_{it} = \alpha + \beta_1 + \beta_2 IED_{it} + \beta_3 XS_{it} + \beta_4 INNOVACIÓN_{it} + \beta_5 IDT_{it} + \beta_6 GNP_{it} + \varepsilon_{it}$$

(7)

Con  $i$  (subclases) = 1, 2, 3, ..., 24;  $t$  (tiempo) = 2012

Se considera como variable dependiente al ICT, el cual fue construido siguiendo la taxonomía explicada anteriormente y que para el 2012 se desarrolla de la siguiente manera:

Cuadro 2  
 Metodología en la construcción del ICT en la Industria Manufacturera Mexicana  
 con base en la ESIDET 2012

Grupo	VARIABLES	Unidad en que se expresa	Criterio para asignar valores
Aprendizaje e inversión	<p>Inversión en I+D tecnológico extramuros.</p> <p>Inversión en I+D tecnológico intramuros.</p> <p>Inversión en I+D tecnológico intramuros en la creación de nuevos productos.</p> <p>Gasto del sector productivo en la formación del recurso humano en posgrados.</p> <p>Gasto en capacitación en actividades de I+DT.</p> <p>Gasto en servicios tecnológicos.</p> <p>Número de empresas que siempre:</p> <p>Adquieren tecnología cuando requieren ampliarse.</p> <p>Compran maquinaria y equipo para actualizar o ampliar sus procesos de producción.</p> <p>Al comprar tecnología la asimila al registrar el producto, el proceso, la maquinaria o equipo.</p> <p>Adapta y modifica tecnología para establecer mayores niveles de eficiencia en la producción.</p> <p>Genera tecnología para el uso de la empresa.</p> <p>Patenta los productos o tecnologías.</p> <p>La empresa vende la tecnología a otras empresas.</p>	Porcentaje	<p>0= Ninguno</p> <p>1= De 1 a 10%</p> <p>2= de 10 a 30%</p> <p>3= Más de 30%</p>
Producción	<p>Investigadores y tecnólogos del sector productivo que trabajaron en actividades de I+DT intramuros.</p> <p>Técnicos del sector productivo que trabajaron en actividades de I+D tecnológico intramuros.</p> <p>Personal de apoyo administrativo del sector productivo que trabajaron en actividades de I+D tecnológico intramuros.</p> <p>Empresas del sector productivo que realizaron proyectos de I+D Tecnológico extramuros.</p> <p>Personas del sector productivo apoyadas en la formación del recurso humano en posgrado.</p> <p>Personas capacitadas en el área de producción.</p>	Porcentaje	<p>0= Ninguno</p> <p>1= De 1 a 10%</p> <p>2= de 10 a 30%</p> <p>3= Más de 30%</p>

Fuente: Elaboración propia, adaptado de Domínguez y Brown (2004), Pérez-Escatell y Pérez (2009).

Siguiendo las definiciones de las variables realizadas por el INEGI (2019a-b) a través de sus encuestas ENESTYC y ESI-DET en su apartado metodológico, a continuación se realizará la descripción de las variables independientes utilizadas en los modelos. IED se refiere al número de establecimientos con capital extranjero en la industria manufacturera, y se prevé que tenga signo positivo debido al supuesto de que la presencia extranjera incrementa el desempeño exportador de los países receptores de IED, y por la calidad mayor de tecnología de estas empresas extranjeras (Castro, 2004; Domínguez y Brown, 2004; Pérez-Escatel y Pérez, 2009; Ramos y Chiquiar, 2004).

XS representa el porcentaje de ventas al exterior del país de las empresas manufactureras. Se considera que su signo será positivo debido a que la competencia internacional estimula los cambios tecnológicos para seguir vendiendo en los mercados internacionales y continuar compitiendo en el mercado internacional (Brown y Domínguez, 2004; Cimoli, 2000; Fujii, 2010; Fragoso, 2003; Padilla y Martínez, 2007). INNOVACIÓN hace alusión al número de empresas que han generado algún tipo de innovación dentro de sus procesos. IDT comprende al número de empresas que han generado I+D tecnológico en sus procesos. GNP hace referencia al número de empresas que han generado algún nuevo proceso, ya sea productivo o administrativo (Torres Gastelú, 2006; Cornel, 2011).

## Resultados

### *Comportamiento de las variables del Modelo A de las capacidades tecnológicas 1992-2005*

Para la realización del Modelo A se llevaron a cabo varias pruebas de validación, destacando los test de normalidad, heterocedasticidad, autocorrelación y la prueba de especificación de Ramsey los cuales se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 3  
Pruebas de validación estadísticas de los modelos 1992-2005

Prueba	Valor probabilístico					
	1992	1995	1999	2001	2005	2012
Normalidad: Jarque-Bera	0.3827	0.2128	0.3793	0.5360	0.5609	0.4505
Heterocedasticidad: Breusch-Pagan-Godfrey	0.3854	0.1355	0.2175	0.0596	0.8596	0.9207
Autocorrelación: Breusch-Godfrey	0.3584	0.1669	0.5146	0.1851	0.7709	0.9111
Especificación: Ramsey	0.3643	0.6276	0.8024	0.1642	0.3141	0.0601

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI (2019a) y haciendo uso del programa Eviews 8.0.

El análisis e interpretación de resultados que a continuación se presenta es para el conjunto de variables manifestadas a través de los indicadores anteriormente señalados en los primeros modelos, elaborados a través de la encuesta ENESTYC (ver cuadro 4).

Cuadro 4  
Resultados de los modelos 1992-2005

Variables Independientes	Valor probabilístico				
	1992	1995	1999	2001	2005
IED	*(-0.006477)	***(-0.001209)	*** (0.076329)	*** (0.003263)	*(0.005532)
XS	*** (3.21E-08)	** (6.74E-08)	** (0.072486)	*** (3.98E-09)	2.25E-09
TG	*** (0.007169)	** (0.00423)	NS	** (0.145964)	** (0.007008)
TM	*(0.004945)	NS	NS	NS	NS
TP	*** (0.208139)	*** (0.002466)	*** (0.000636)	*** (0.000983)	*** (0.001304)
E1	*** (-0.24007)	** (-0.142092)	*** (0.118754)	*** (0.438614)	** (0.048257)
E2	NS	** (0.194991)	*** (-0.143373)	* (-0.115062)	*** (0.000396)
E3			*** (0.000204)	*** (0.000233)	*** (-0.000344)
R <sup>2</sup> Ajustada	0.582615	0.567645	0.71356	0.700826	0.792796

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI (2019a) y haciendo uso del programa Eviews 8.0.

Los modelos tienen un gran soporte, ya que las variables independientes determinan el conjunto a las capacidades tecnológicas por arriba del 50% en todos los años de estudio, de acuerdo con el coeficiente de determinación ( $R^2$  Ajustada). Por otro lado, la relación IED-capacidades tecnológicas arrojó resultados variados; ya que en los años 1992 y 1995 se tiene una relación significativa y negativa probablemente porque en estos años inició de manera más amplia la apertura comercial, y se otorgan beneficios a empresas extranjeras para que ubicaran sus industrias en México (Carrillo y Caballero, 2008; Pérez-Escatel, 2005; Wionczek, 1986). A su vez, la relación negativa expuesta en 1995 puede ser explicada por la crisis del sistema cambiario que enfrentaba el país. Por tanto, en los dos primeros años de estudio no se encontró un aumento en las capacidades tecnológicas, dada la IED. En los años siguientes (1999, 2001 y 2005) esta relación mejora, obteniéndose resultados significativos y positivos, y corroborando que a mayor IED se generarán mejores capacidades tecnológicas en la industria manufacturera del país como lo plantea el estudio realizado por el (CIDE, 2005).

La variable exportaciones (XS) muestra una relación positiva y significativa en los años de estudio, demostrando que un aumento en este indicador traerá consigo un incremento en las capacidades tecnológicas de las empresas manufactureras. Han sido las exportaciones el mecanismo más utilizado por los empresarios nacionales para proveerse de las herramientas para incrementar su competitividad nacional e internacional; adquiriendo o imitando la tecnología generada por las empresas que se encuentran en el extranjero (Padilla y Martínez, 2007; Romo, 2003 y 2005).

Respecto al tamaño de las empresas, se considera que cuanto más grandes sean generarán más I+D e innovación (Domínguez y Brown, 2004; Pérez-Escatel y Pérez 2009). En este sentido, se encontró que las empresas de tamaño pequeño (TP) presentaron resultados positivos y significativos en los años 1992, 1995, 1999, 2001 y 2005, argumentándose que ante la necesidad de crecer en los mercados estas empresas están innovando y capacitando a sus trabajadores para posicionar sus productos, coincidiendo con los argumentos presentados por (Brown y Domínguez, 2004; Cimoli, 2000; Fujii, 2010).

Por su parte, las empresas de tamaño mediano (TM) no muestran resultados significativos en los años anteriormente

señalados, a excepción de 1992, en el que poseen resultados positivos, por lo que se puede establecer que no existen los elementos para indicar que estas empresas estuvieran generando capacidades tecnológicas en las manufacturas del país. Las grandes empresas (TG) exhiben resultados significativos y positivos en casi todos los años, a excepción de 1999 cuando no muestra un valor probabilístico válido, aceptando como hipótesis que con el tamaño de las empresas se desarrollan las capacidades tecnológicas a través de la investigación y desarrollo, así como de la innovación, coincidiendo con las investigaciones de (Dominguez y Brown 2004; Pérez-Escatel y Pérez 2009).

Otros indicadores tomados en cuenta son los años que tienen las empresas comercializando en el mercado, con el argumento que ante mayores años participando en el mercado, mayor será la investigación y desarrollo tecnológico dentro de las empresas, encontrando los siguientes resultados: las empresas que se han mantenido hasta 15 años en el mercado (E1) ostentaron resultados significativos desde el año 1992 hasta el 2005, con sus altibajos respectivamente. Sin embargo, para 1992 y 1995 tuvieron resultados negativos con respecto a las capacidades tecnológicas, en primera porque se está en los inicios de la apertura comercial, por la privatización de las empresas paraestatales y posteriormente, por la crisis que tuvo que enfrentar el país.

Para los años 1999, 2001 y 2005 los resultados fueron positivos, confirmándose como hipótesis que la IED generará mejores capacidades tecnológicas. Por su parte, las empresas entre 15 y 25 años en el mercado (E2) revelaron indicadores favorables en los años 1995 y 2005, y negativos con relación a la variable dependiente en los años 1999 y 2001. Como es sabido, los movimientos nacionales e internacionales de las inversiones extranjeras afectan de forma diferente a cada empresa, no arrojando resultados contundentes que denoten la generación de capacidades tecnológicas en la manufactura del país. Por último, las empresas con más de 25 años en el mercado (E3) tuvieron resultados favorables en los años 1999 y 2001. Caso opuesto a lo manifestado en 1992, 1995 y 2005. Por tanto, en este indicador, no se tiene un resultado sólido que dé la pauta para la existencia de las capacidades tecnológicas en la industria manufacturera del país coincidiendo con los debates (Dominguez y Brown 2004; Pérez-Escatel y Pérez 2009).

### Comportamiento de las variables del modelo de las capacidades tecnológicas 2012

Como se puede apreciar en el cuadro 5 el Modelo b, que se basa en la información de la ESIDET 2012, superó de forma correcta las pruebas estadísticas requeridas para denotar la validez de las relaciones establecidas.

Cuadro 5  
Pruebas de validación estadísticas del Modelo B

Prueba	Valor probabilístico
Normalidad: Jarque-Bera	0.4505
Heterocedasticidad: Breusch-Pagan-Godfrey	0.9207
Autocorrelación: Breusch-Godfrey	0.9111
Especificación: Ramsey	0.0601

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI (2019b) y haciendo uso del programa Eviews 8.0.

El modelo tiene un gran soporte, ya que las variables independientes en su conjunto determinan a las capacidades tecnológicas en un 70.45% de acuerdo con el coeficiente de determinación (R2 Ajustada) (ver cuadro 6).

Cuadro 6  
Resultados del Modelo 6

Variables Independientes	Valor probabilístico
IED	*(0.001703)
XS	***(0.047044)
INNOVACIÓN	***(0.001451)
IDT	** (0.008489)
GNP	** (0.022438)
R2 Ajustada	0.704560

Notas: (\*) significativo al 10%; (\*\*) significativo al 5%; (\*\*\*) significativo a 1%.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI (2019b) y haciendo uso del programa Eviews 8.0.



Los resultados obtenidos en este modelo revelan que, en la industria manufacturera mexicana, la IED tienen una relación positiva con las capacidades tecnológicas, mostrando que la acumulación de capacidades tecnológicas es determinada por la competitividad de las empresas extranjeras en la industria manufacturera acordes con los postulados de (Fujii *et al.*, 2013). El valor probabilístico para la IED es significativo al 90%. La variable que representa a las exportaciones (XS) mostró un signo positivo, afectando de manera directa a las capacidades tecnológicas, igual que en los modelos anteriores, argumentando que con la apertura comercial se han incrementado las exportaciones, trayendo consigo la acumulación o mejoras de las capacidades tecnológicas (Brown y Domínguez, 2004; Cimoli, 2000; Fujii, 2010; Fragoso, 2003; Padilla y Martínez, 2007).

Las empresas que han desarrollado algún tipo de (INNOVACIÓN) muestran una relación positiva y directa respecto a las capacidades tecnológicas, siendo este un factor importante para incrementar el desarrollo tecnológico en las empresas de la industria manufacturera (Torres Gastelú, 2006; Cornel, 2011). Otra variable considerada es el número de empresas que desarrollan investigación y desarrollo tecnológico (IDT), mostrando un signo positivo respecto a la dependiente, lo que significa que a mayor investigación y desarrollo habrá mayores capacidades tecnológicas en la industria manufacturera (Torres Vargas, 2006; Cornel, 2011). Por último, se encuentra la variable que hace referencia al número de empresas que introducen nuevos procedimientos en su sistema productivo (GNP), que al igual que las demás variables muestra una relación positiva respecto al ICT, en la que al aumentar los procedimientos productivos se genera el conocimiento que repercute en el aumento de las capacidades tecnológicas (Torres Vargas, 2006; Cornel, 2011).

## Conclusiones

La literatura sobre el desarrollo tecnológico en México, generado por la apertura comercial después de la firma del TLCAN, ha provocado incertidumbre sobre la existencia de derramas tecnológicas, y si realmente ha creado las capacidades tecnológicas que proporcionen mejores condiciones para las empresas oriundas del país. Buscando ampliar dicho enfoque, la presente investigación se ha dirigido a llamar la atención sobre la rele-

vancia que juega la apertura comercial, de forma particular la IED y las exportaciones, en la generación de las capacidades tecnológicas como un motor que genere mayores beneficios a la industria manufacturera, el sector industrial y a la economía en general.

Dada la revisión del estado del arte se establece la hipótesis que la apertura comercial ha estimulado suficientemente las capacidades tecnológicas de las empresas manufactureras del país. Los resultados de los modelos de regresión con datos de corte transversal, y utilizando MCO, denotan que durante el período estudiado la IED y las exportaciones incidieron positivamente en la generación de capacidades tecnológicas en la industria manufacturera mexicana. De igual forma, ha jugado un papel importante en la generación de las capacidades tecnológicas el tamaño de la empresa y los años que tienen compitiendo en el mercado. Resultados que convergen con lo expuesto en las obras de (Domínguez y Brown, 2004; Pérez-Escatel, 2009). De igual forma, ha jugado un papel importante en la generación de las capacidades tecnológicas el tamaño de la empresa y los años que tienen compitiendo en el mercado, por tanto, se acepta como hipótesis que el sector externo ha contribuido a la creación de capacidades tecnológicas.

Si bien se comprueba la hipótesis de la investigación, es necesario reconocer que como establecen Wionczek, Bueno y Navarrete (1974), Bueno (1981), Arias (2000), Brown y Domínguez (2004), Pérez-Escatel (2005), Dussel *et al.* (2007), Vera-Cruz y Dutrénit (2007), OCDE (2008), Becerril (2010), Bañuelos (2010), Álvarez *et al.* (2013), Bittencourt y Giglio (2013) y Fujii *et al.* (2013) es fundamental ampliar la capacidad de absorción y adaptación de tecnología, fomentar la capacitación en el exterior del personal nacional, incentivar la admisión de personal técnico extranjero, y promover el desarrollo de capital humano; requerimientos en los que la participación activa del Estado es fundamental.

A partir de ello, se propone impulsar la generación de climas de inversión adecuados para que la incidencia de la IED y el flujo comercial se expanda a otras entidades de la República Mexicana, con una visión incluyente y equitativa. Bajo este argumento se debe apoyar a las empresas nacionales para aprender de los procesos productivos y avances tecnológicos de vanguardia aplicados en otras latitudes, y con ello se multipli-

quen las innovaciones. Asimismo, es fundamental incrementar la calidad de la infraestructura carretera, portuaria, industrial, de telecomunicaciones y de servicios básicos. Igualmente, se tiene que vincular de mejor forma a las empresas multinacionales con las empresas locales, integración que se puede incentivar acrecentando el nivel educativo de la fuerza laboral. Lo anterior requiere una participación activa del Estado mediante políticas públicas sectoriales que permitan la mejor absorción de conocimientos y el desarrollo capacidades tecnológicas dentro del país.

Las principales limitaciones del estudio están enfocadas a la falta de información estadística más actualizada, ya que los datos presentados en el estudio abarcan los años 1992, 1995, 1999, 2001, 2005 y 2012, además el instituto nacional de estadística no ha actualizado la información sobre el desarrollo tecnológico industrial del país. De igual forma, la discontinuidad de la encuesta ENESTYC que se aplicó hasta el año 2005, por lo que no se pueden comparar de manera exacta las variables tecnológicas, ya que en la investigación se utilizan dos encuestas diferentes. Otra limitación que se tiene por la periodicidad de las encuestas es la realización de modelos econométricos diferentes, utilizando modelos de corte transversal en cada año de estudio y no realizando un modelo global que refleje el comportamiento de las capacidades tecnológicas en su conjunto.

Las futuras líneas de investigación que se puede derivar del estudio son la realización de estudios empíricos sobre los diferentes sectores y ramas de la industria manufacturera de manera más detallada, donde por mencionar se encuentra la industria farmacéutica, la industria automotriz o la industria de alimentos, bebidas y tabaco, que son algunas de las más importante del país.

## Referencias

- Álvarez, I.; Fisher, B. y Natera, J. M. (2013). MERCOSUR: Tendencias de internacionalización y capacidades tecnológicas. *Revista CEPAL*, (109), 43-60.
- Arias, A. (2000). *Administración del conocimiento y capacidades tecnológicas: el caso de una empresa del sector curtidor* (Tesis de Maestría en Economía, Gestión y Políticas de Innovación). Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Ciudad de México.
- Bañuelos, E. (2010). Acumulación de capacidades tecnológicas en

- empresas *spin-off*: El caso de MAPPEC S.A. de C.V. *Ide@s CON-CYTEG*, 5(64), 1136-1159.
- Becerril, D. (2010). *Una propuesta para desarrollar capacidades tecnológicas en una institución tecnológica pública: caso CENAC, Centro de investigaciones económicas administrativas y sociales* (Tesis de Maestría en Políticas y Gestión del Cambio Tecnológico). Instituto Politécnico Nacional, Ciudad de México, México.
- Bell, M. y Pavitt, K. (1993). Technological Accumulation and Industrial Growth: Contrasts between Developed and Developing Countries. *Industrial and Corporate Change*, 2(2), 157-210. <https://doi.org/10.1093/icc/2.2.157>
- Bell, M. y Pavitt, K. (1995). The Development of Technological Capabilities. En Irfan-ul-Haque (Ed.), *Trade, Technology, and International Competitiveness* (pp. 69-101). Washington D.C., USA: World Bank.
- Bittencourt, P. y Giglio, R. (2013). Un análisis empírico sobre la capacidad de absorción tecnológica de la industria brasileña. *Revista CEPAL*, (111), 183-199.
- Blomström, M. y Persson, H. (1983). Foreign investment and spillover efficiency in an underdeveloped economy: Evidence from the Mexican manufacturing industry. *World Development*, 11(6), 493-501. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(83\)90016-5](https://doi.org/10.1016/0305-750X(83)90016-5)
- Brown, F., y Domínguez Villalobos, L. (2004). Medición de las capacidades tecnológicas en la industria mexicana. *Revista CEPAL*, (83), 135-151.
- Bueno, G. (1981). El desarrollo tecnológico: sus relaciones con la evolución de América Latina. *Revista Comercio Exterior*, 31(5), 514-525.
- Carrascal, U., González, Y. y Rodríguez, B. (2001). *Análisis econométrico con Eviews*. Ciudad de México, México: Alfaomega.
- Carrillo, M. y Caballero, E. (2008). Transferencia de tecnología incorporada al capital físico. La inversión Extranjera Directa. En M. M. Carrillo-Huerta (Ed.), *Transferencia y adopción de tecnología en la competitividad y el desarrollo regional: Estudios relevantes a México* (pp. 37-64). Ciudad de México, México: Instituto Politécnico Nacional.
- Castro, R. (2004). *Analysis of the US Technological Spillovers over the Mexican Economy*. Madrid, España. Consultado el 15 de agosto de 2019 desde: <http://www.iioa.org/conferences/intermediate-2004/pdf/504.pdf>
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). (2005). *El Impacto de la Regulación del Comercio Exterior en la Competitividad y el Bienestar Económico*. Estudio preparado por el CIDE

- para la Subsecretaría de Industria y Comercio de la Secretaría de Economía. Ciudad de México, México.
- Cimoli, M. (2000). *Developing innovation systems: Mexico in a global context*. United Kingdom: Taylor & Francis Group.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2018* (1a. ed.). Santiago de Chile, Chile: CEPAL. Consultado el 09 de agosto de 2019 desde: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43689-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2018>
- Cohen, W. M. y Levinthal, D. A. (1990). Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35(1), 128-152. <https://doi.org/10.2307/2393553>
- Cornel, G. (2011). Factors of Economic Dynamism in Asian Countries. *Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica*, 2(13), 1-33.
- Corona, M. (2003). Efectos de la globalización en la distribución espacial de las actividades económica. *Revista Comercio Exterior*, 53(1), 1431-1443.
- Costa, I., y de Queiroz, S. R. R. (2002). Foreign direct investment and technological capabilities in Brazilian industry. *Research Policy*, 31(8-9), 1431-1443. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(02\)00073-2](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(02)00073-2)
- De Mello, L. R. (1997). Foreign direct investment in developing countries and growth: A selective survey. *Journal of Development Studies*, 34(1), 1-34. <https://doi.org/10.1080/00220389708422501>
- Domínguez, L., y Brown, F. (2004). *Inversión extranjera directa y capacidades tecnológicas*. Ciudad de México, México. Consultado el 09 de agosto de 2019 desde: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25667/LCmexL600\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25667/LCmexL600_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Dussel, E. (2007). *La inversión extranjera directa en México: Desempeño y potencial. Una perspectiva macro, meso, micro y territorial*. Ciudad de México, México: Siglo XXI.
- Dussel, E.; Galindo, L. y Loria, E. (2003). *Condiciones y efectos de la inversión extranjera directa y del proceso de integración regional en México durante los años noventa: Una perspectiva microeconómica*. Banco Interamericano de desarrollo, Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto para la integración de América Latina y el Caribe BID-INTAL, Buenos Aires Argentina.
- Elías, S., Fernández, R., y Ferrari, A. (2006). *Inversión extranjera directa y crecimiento económico: Un análisis empírico*. Buenos Aires,

- Argentina: Universidad Nacional del Sur. Desde: [https://aaep.org.ar/anales/works06/Elias\\_Fernandez\\_Ferrari.pdf](https://aaep.org.ar/anales/works06/Elias_Fernandez_Ferrari.pdf), 1-25
- Flores, R. y Flores, I. (2011). La importancia de la capacitación en las micro y pequeñas empresas artesanales del Valle del Mezquital estado de Hidalgo. En *Sexto Congreso Internacional sobre Las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas del S.XXI*. Pachuca, Hidalgo: Universidad Autónoma de Hidalgo. Consultado el 15 de agosto de 2019 desde: [https://www.academia.edu/3776464/La\\_importancia\\_de\\_la\\_capacitaci3n\\_en\\_las\\_micros\\_y\\_peque1as\\_empresas\\_artesanales\\_del\\_Valle\\_del\\_Mezquital\\_Estado\\_de\\_Hidalgo](https://www.academia.edu/3776464/La_importancia_de_la_capacitaci3n_en_las_micros_y_peque1as_empresas_artesanales_del_Valle_del_Mezquital_Estado_de_Hidalgo)
- Fragoso, E. (2003). Apertura comercial y productividad en la industria manufacturera mexicana. *Economía Mexicana. Nueva Época*, 12(1), 5-38.
- Fujii, D. (2004). Inversión extranjera y productividad en México. *Investigación Económica*, 63(248), 147-173.
- Fujii, D. (2010). *Capacidades tecnológicas e innovación en la industria manufacturera del Estado de México*. Zinacantepec, México: Colegio Mexiquense.
- Fujii, D., Torres, L. y Salinas, Á. (2013). Capacidades tecnológicas y el impacto del sector externo en la industria manufacturera mexicana. *Revista Economía: Teoría y Práctica*, (38), 51-82.
- Guerrero De Lizardi, C. (2008). *Introducción a la Econometría Aplicada*. Ciudad de México, México: Editorial Trillas S.A. de C.V.
- Gujarati, D. N., y Porter, D. C. (2010). *Econometría* (5ta ed.). Ciudad de México, México: McGraw Hill.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2019a). Encuesta nacional de empleo, salarios, tecnología y capacitación en el sector manufacturero (ENESTYC). Consultado el 6 de agosto de 2019 desde: <https://www.inegi.org.mx/programas/enestyc/1992/>
- INEGI. (2019b). Encuesta Sobre Investigación y Desarrollo Tecnológico (ESIDET) 2012. Consultado el 6 de agosto de 2019 desde: <https://www.inegi.org.mx/programas/esidet/2012/default.html>
- Lall, S. (1992). Technological capabilities and industrialization. *World Development*, 20(2), 165-186. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(92\)90097-F](https://doi.org/10.1016/0305-750X(92)90097-F)
- Loungani, P. y Razin, A. (2001). ¿Qué beneficios aporta la inversión extranjera directa? *Finanzas y Desarrollo*, 28(2), 6-9.
- Lundvall, B. A. (1992). *National systems of innovation: Toward a theory of innovation and interactive learning*. Londres, U.K.: Anthem.
- Mallampally, P., y Sauvart, K. P. (1999). La inversión extranjera en los países en desarrollo. *Finanzas y Desarrollo*, 36(1), 34-37.

- Núñez, R. (2007). *Introducción a la econometría. Enfoques tradicional y contemporáneo*. Ciudad de México, México: Editorial Trillas S.A. de C.V.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2008). *OECD Information Technology Outlook 2008 Highlights*. Consultado el 8 de agosto de 2019 desde: <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/41895578.pdf>
- Padilla, R., y Martínez, J. M. (2007). *Apertura comercial y cambio tecnológico en el Istmo Centroamericano*. Ciudad de México, México. Consultado el 8 de agosto de 2019 desde: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5012/1/S0700400\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5012/1/S0700400_es.pdf)
- Pérez-Escatel, A. (2005). *Competitividad y acumulación de capacidades tecnológicas en la industria manufacturera después de la apertura comercial*. Consultado el 10 de agosto de 2019 desde: <https://docplayer.es/131116529-Competitividad-y-acumulacion-de-capacidades-tecnologicas-en-la-industria-manufacture-ra-despues-de-la-apertura-comercial-aldo-a.html>
- Pérez-Escatel, A. y Pérez, O. (2009). Competitividad y acumulación de capacidades tecnológicas en la industria manufacturera mexicana. *Investigación Económica*, 68(268), 159-187.
- Pindyck, R. y Rubinfeld, D. (2001). *Econometría: modelos y pronósticos* (4a ed.). Ciudad de México, México: McGraw Hill.
- Ramos, M. y Chiquiar, D. (2004). La transformación del patrón del comercio exterior mexicano en la segunda mitad del siglo XX. *Revista Comercio Exterior*, 54(6), 472-494.
- Romo, D. (2003). Derramas tecnológicas de la inversión extranjera en la industria mexicana. *Revista Comercio Exterior*, 53(3), 230-243.
- Romo, D. (2005). *Inversión extranjera, derramas tecnológicas y desarrollo industrial en México*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Rubio, I. C.; Ángel, M. y Ramos, H. (2004). Construcción de índices ponderados multicriterio con información ordinal. *Estadística Española*, 46(155), 95-117.
- Sánchez, J. (2004). *Introducción a la estadística empresarial*. Consultado el 10 de agosto de 2019 desde: <http://www.eumed.net/coursecon/libreria/2004/jsf/jsf.htm>
- Secretaría de Economía, (2019). Información Estadística de la Inversión Extranjera Directa. Consultado el 6 de agosto de 2019 desde: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/informacion-estadistica-de-la-inversion-extranjera-directa>
- Smarzynska, B. (2004). The composition of foreign direct investment and protection of intellectual property rights: Evidence from transition economies. *European Economic Review*.

- [https://doi.org/10.1016/S0014-2921\(02\)00257-X](https://doi.org/10.1016/S0014-2921(02)00257-X)
- Torres Vargas, A. (2006). Aprendizaje y construcción de capacidades tecnológicas. *Journal of Technology Management & Innovation*, 1(5), 12-24.
- Torres Gastelú, C. (2006). *Acumulación y socialización de capacidades durante la gestión tecnológica caso CEMEX* (Universidad Autónoma de México). Consultado el 10 de agosto de 2019 desde: [https://www.academia.edu/11514642/Acumulación\\_y\\_socialización\\_de\\_capacidades\\_durante\\_la\\_gestión\\_tecnológica\\_caso\\_CEMEX](https://www.academia.edu/11514642/Acumulación_y_socialización_de_capacidades_durante_la_gestión_tecnológica_caso_CEMEX)
- Uriel, E. (2013). *Introduction to Econometrics*. Valencia, España: Universidad de Valencia. Consultado el 09 de agosto de 2019 desde: [www.uv.es/uriel/libroin.htm](http://www.uv.es/uriel/libroin.htm)
- Vera-Cruz, A. y Dutrénit G. (2007). Derramas de las MNCs a través de la movilidad de los trabajadores: evidencia de PYMES de maquinados en Ciudad Juárez. *Ide@s CONCYTEG*, 2(19), 30-49.
- Wionczek, M.; Bueno, G. y Navarrete, J. (1974). *La transferencia internacional de tecnología, el caso de México*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Wionczek, M. S. (1986). Industrialization, Foreign Capital and Technology Transfer: The Mexican Experience 1930-85. *Development and Change*, 17(2), 283-302. Desde <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1986.tb00241.x>

**Fecha de recepción:** 29 de enero de 2020

**Fecha de aprobación:** 9 de abril de 2020



# Solución de controversias en el TMEC

## Dispute settlement in TMEC

*Gabriela Correa López<sup>1</sup>*

### Resumen

Los mecanismos de solución de controversias son una clave para los acuerdos y las disputas comerciales. En particular fue uno de los temas conflictivos e incluso en algunos capítulos quedaron pendientes acuerdos bilaterales en la negociación del Tratado México-Estados Unidos-Canadá (TMEC) que sustituirá al Tratado de libre comercio de América del Norte (TLCAN). El origen de las dificultades fue que entre las intenciones de los negociadores estadounidenses estuvieron el sostener su proteccionismo y acercar las propuestas a su propia legislación comercial, en particular la capacidad de aplicar sanciones e investigaciones comerciales sin quejas de afectados domésticos o mecanismos de apelación de dictámenes de las autoridades.

En este artículo se analizan los distintos mecanismos de solución de controversias que quedaron inscritos en los documentos finales y que muestran la complejidad del tema, así como las diversas alternativas específicas para abordar las disputas en algunos capítulos. La hipótesis central es que la aplicación del contenido del texto requerirá un enorme esfuerzo por la complejidad de atención de controversias, tanto por los

1 Profesora investigadora del Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa. México. Email: [gcl@xanum.uam.mx](mailto:gcl@xanum.uam.mx)

variados mecanismos como por los procedimientos y participantes involucrados.

### **Palabras clave**

TMEC, TLCAN, comercio

### **Abstract**

Dispute resolution mechanisms are one of the key elements in commercial agreements and disputes. This was, specifically, one of the conflicting topics and which even left some bilateral agreements pending within negotiations of the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA), the agreement which will replace the North American Free Trade Agreement (NAFTA). The origin of the difficulties was the intentions of the US negotiators to maintain their protectionism and bring the proposals closer to their own commercial legislation.

This article analyzes the different dispute resolution mechanisms in final documents and shows the complexity of the issue, as well as the alternatives specified in order to address the disputes. The central hypothesis is that the content of the text will involve an enormous effort due to the complexity of attention to the controversies as much from the varied mechanisms, as from the procedures and participants involved.

### **Keywords**

USMCA, NAFTA, trade

### **Visiones jurídicas sobre mecanismos de solución de controversias**

Los abogados y especialistas en disputas comerciales reconocen la existencia de variados mecanismos para abordarlas. Los litigios en juzgados nacionales e internacionales involucran características relacionadas con las condiciones escritas en los contratos y las circunstancias del cumplimiento de los compromisos. Para los acuerdos comerciales el sentido de contrato se transforma en textos ratificados por los congresos de los países involucrados, con decisiones jurídicas inscritas en los textos, determinación de participantes y organismos que atenderán las

disputas siguiendo los procedimientos que se establecieron en el acuerdo.

Mc Dougall (2018) sostiene que los mecanismos de solución de controversias inscritos en el TLCAN y el inicio de actividades en esa materia de la Organización Mundial de Comercio en 1995, consolidaron un modelo asociado a arbitraje con resoluciones vinculantes (obligatorias), para situaciones concretas de comercio e inversión relacionadas con disputas comerciales entre sujetos privados y Estados. Sostiene que se ha consolidado una preferencia por los procedimientos de la Organización Mundial de Comercio debido a su amplia cobertura de situaciones, países y panelistas, la efectividad de sus procesos, el soporte institucional, la posibilidad de contar con asistencia técnica para países de menores recursos y el costo compartido entre todos los miembros.

CEPAL (s/f) reseña los procedimientos en el TLCAN contenidos en los capítulos 11, 19 y 20. La primera opción es del reclamante que notificará a la otra Parte que acudirá a los mecanismos de la Organización Mundial de Comercio para plantear la disputa con la alternativa de recurrir a los procedimientos del TLCAN.

En el Capítulo 11 del TLCAN, referido a inversiones, se establecen como opciones tres sistemas institucionales de arbitraje: el *Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones* (CIADI) asociado al Banco Mundial, el *Mecanismo Complementario* del CIADI o la *Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional* (CNUDMI). El procedimiento incluye como principales etapas: consultas, arbitraje (con dos árbitros y un presidente), revisión del laudo y cumplimiento.

En el Capítulo 19 respecto a salvaguardas (medidas *antidumping* y compensatorias) pueden argumentarse ante el Secretariado del TLCAN afectaciones por modificaciones legislativas de una Parte, luego se formará un panel binacional con capacidad para emitir recomendaciones por incongruencia con normas del TLCAN, en un plazo de 315 días. También pueden disputarse medidas compensatorias de autoridades competentes que sean resultado de investigaciones en resoluciones definitivas. El Capítulo 20 aplica para las restantes controversias comerciales con un procedimiento de consultas, intervención de

la Comisión de Libre Comercio y un panel arbitral con cinco miembros que emitirá un laudo final en un plazo de 240 días.

Treviño (2019) señala que los mecanismos de solución de controversias (arbitraje, panel de expertos, paneles técnicos — *dispute boards*—, conciliación y mediación) pueden distinguirse por el grado de control del tercero involucrado en el procedimiento, con mayor eficiencia cuando el acuerdo es voluntario en lugar de que la resolución sea impuesta por un tercero, de ahí que conciliación y mediación se hayan usado con preferencia frente al arbitraje que involucra una determinación vinculante con o sin derecho de revisión.

Pérezcano (1997) sostiene que en el TLCAN el consentimiento para contar con un tercero imparcial, la exclusión de tribunales nacionales y la posibilidad de revisión de decisiones finales fueron claves para el contenido del mecanismo de solución de controversias. Así que la falta de acuerdo en la Comisión de Libre Comercio (formada por funcionarios gubernamentales de alto nivel) permitía recurrir al arbitraje con un panel de tres miembros más un presidente electo por sorteo, de nacionalidad distinta a las partes en disputa.

En la publicación del Centro de Comercio Internacional (CCI, 2016) se anota que a pesar de que el arbitraje es popular con su resolución vinculante, existen otros mecanismos no judiciales que se están popularizando para resolver controversias comerciales. Esta creciente preferencia, particularmente por mediaciones, está asociada a que los desacuerdos involucran condiciones jurisdiccionales y costos que sólo grandes empresas y corporaciones deciden pagar.

CCI refiere que los distintos tipos de disputas comerciales<sup>2</sup> en revisión y resolución más las que involucran inversiones y Estados, incluyen características de agentes en distintos países, idiomas y culturas jurídicas. La opción de arbitraje frente a litigios en juzgados incluye centralmente la noción de cumplimiento obligatorio, que requiere una cláusula específica en el contrato, así como la declaración de normas y jurisdicción.

Esta última es la condición que adquiere el arbitraje en los acuerdos comerciales, como TLCAN y TMEC, que permiten terceros interesados en las disputas y consultas con soporte técnico e institucional y con la posibilidad de presentar las disputas en otras instituciones de arbitraje internacional.

2 Describen 12 tipos distintos de materias de disputas comerciales.

## Algunas características del TMEC

La renegociación del TLCAN o su cancelación fue la amenaza central del presidente estadounidense para modificar profundamente la relación comercial con México y Canadá. La estrategia pública de negociación estadounidense fue denunciar el abuso que habían sufrido los productores y trabajadores estadounidenses, lo cual originaba parte importante del déficit comercial de ese país.

La renegociación del TLCAN en agosto de 2018 parecía encaminarse a un acuerdo bilateral entre México y Estados Unidos, dado el retiro de Canadá de las rondas de negociación a las que se incorporó nuevamente a fines de septiembre de 2018. El nuevo acuerdo comercial TMEC fue firmado en noviembre de 2018 por los representantes de los tres países<sup>3</sup>. El Senado mexicano fue el primero en aprobar el texto del TMEC el 19 de junio de 2019. Posteriormente se hicieron modificaciones bajo nuevas negociaciones antes de ser considerado para ratificación en Canadá y en Estados Unidos<sup>4</sup>.

El contenido del TMEC transforma profundamente la relación comercial entre los tres países y establece condiciones específicas para los distintos tipos de bienes y servicios, así como para procedimientos y mecanismos de operación. Puede afirmarse que la postura proteccionista estadounidense se extendió a una perspectiva regional que se concretó en mediciones estrictas de contenido regional de las mercancías particularmente en acero, aluminio, sector automotriz y textil.

Se agregaron límites de valor laboral, es decir condiciones salariales en la producción de bienes del sector automotriz como parte de las reglas de origen. Se incluyó un Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida en Instalaciones Cubiertas (MLRRIC) para atender reclamos sobre negación de derechos laborales por libre asociación y negociación colectiva, que constituye un procedimiento sobre el tema laboral previo al uso del mecanismo de solución de controversias.

3 Con la condición estadounidense de *fast track*, es decir, se ratifica el texto sin modificaciones o se desecha. Esta es la razón de que los cambios pactados en diciembre de 2019 fueran aprobados como Protocolo Modificadorio por el Senado mexicano antes de ser presentados a los congresos estadounidense o canadiense.

4 Se atribuye una fuente de estas presiones a la campaña electoral presidencial estadounidense, cuyas votaciones se realizarán el 3 de noviembre de 2020, además de posiciones partidistas que coinciden con el rechazo al TMEC entre funcionarios, políticos, centrales sindicales y grupos de interés.

Se inscribieron en el TMEC temas prioritarios para los estadounidenses como compras públicas, protección a la propiedad intelectual y solución de controversias en mercancías específicas. No fueron tocadas disposiciones relacionadas con exportaciones e intereses estadounidenses como comercio agrícola (particularmente maíz), energía (principalmente gasolinaz), telecomunicaciones y servicios financieros deslocalizados.

El capítulo de solución de controversias contiene adiciones en cartas paralelas entre México y Estados Unidos para evitar medidas de salvaguarda por criterios de seguridad nacional (que son parte de la legislación comercial estadounidense) con modificaciones específicas en varios capítulos. Se incorporaron certificaciones, visitas, supervisión y auditorías para verificar el cumplimiento de reglas y procedimientos de origen en los sectores automotriz y textil, así como el MLRRIC que aplicará respecto a cuestiones sindicales en una lista de sectores prioritarios<sup>5</sup>.

México realizó modificaciones legales en materia laboral en mayo de 2019 que habían sido comprometidas como parte del ambiente de negociaciones del TMEC, pero no fueron consideradas suficientes para confirmar la disposición gubernamental a garantizar derechos sindicales en el país<sup>6</sup>.

Entre las leyes mexicanas modificadas estuvieron Ley Federal del Trabajo, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley Federal de Defensoría Pública, Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social. Además, se reorganizarán las juntas federales y locales laborales en el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, así como la creación de tribunales laborales federales y locales. Se ratificaron también los Convenios 98 y 189 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva y el reconocimiento a los trabajadores domésticos.<sup>7</sup>

5 Sectores que producen mercancías manufacturadas, suministran servicios, o involucran minería. Las mercancías manufacturadas incluyen: productos y componentes aeroespaciales, autos y autopartes, productos cosméticos, mercancías industriales horneadas (panadería), acero y aluminio, vidrio, cerámica, plástico, forjas y cemento.

6 Principalmente por las federaciones sindicales estadounidenses AFL-CIO y *United Steelworkers* (con trabajadores de Estados Unidos, Canadá y algunos países del Caribe) que obtuvieron las modificaciones adicionales en el capítulo laboral (como el MLRRIC) inscritas en el Protocolo Modificadorio de diciembre de 2019.

7 En septiembre de 2018 y diciembre de 2019. El 31 de julio de 2019 se publicó el

Las modificaciones que se incluyeron en el Protocolo Modificadorio al TMEC contemplaron temas de convenios ambientales multilaterales, plazos para cumplir con contenido regional en acero y aluminio, controversias de inversión, protección de patentes de la industria farmacéutica, el MLRRIC, pagos que deberá cubrir el Secretariado de la Comisión de Libre Comercio respecto a remuneraciones y gastos de paneles, comités, panelistas y expertos, lista de sectores prioritarios (para ser considerados como instalaciones cubiertas) y responsables para presentar una presunta negación de derechos a trabajadores<sup>8</sup>.

Junto con el Protocolo Modificadorio al TMEC se modificaron dos acuerdos paralelos bilaterales sobre medio ambiente: el Acuerdo entre Estados Unidos y México respecto a la *Convención relativa a humedales de importancia internacional especial como hábitat de aves acuáticas* y el *Acuerdo de cooperación ambiental y verificación aduanera*.

Es así como los documentos firmados en noviembre de 2018 y modificados en diciembre de 2019 consignan en cerca de 2,400 páginas un nuevo panorama con mecanismos comerciales inéditos. Entre los nuevos temas comerciales están comercio digital, comercio transfronterizo de servicios, alcances en reglas de origen, certificación, protección de derechos de propiedad intelectual, contrataciones públicas y remedios comerciales con compromisos de salvaguardas para sectores y mercancías específicos.

Los temas poco comunes en acuerdos comerciales son los relativos a determinaciones de política macroeconómica y tipo de cambio, posibles acuerdos comerciales con economías de no mercado, el MLRRIC, anticorrupción y en forma relevante para México una declaración sobre propiedad de hidrocarburos del Estado mexicano.

En el capítulo 34 “Disposiciones finales” quedó inscrita la cláusula *sunset*, es decir la declaración de que el TMEC finalizará en 16 años con la posibilidad de extenderlo 16 años más, con la condición de revisar los resultados cada seis años.

---

Protocolo para la Legitimación de Contratos Colectivos de Trabajo Existentes, que involucra una revisión y validación de las negociaciones sindicales.

8 Por México: Representación de los trabajadores en la negociación colectiva. Por Canadá: Junta de Relaciones Industriales. Por Estados Unidos: *National Labor Relations Board*.

## Solución de controversias comerciales en TMEC

La estructura en que se organizó el TMEC es relativamente compleja. Incluye 34 capítulos, 4 anexos (para cada país) y 8 cartas paralelas (ver índice en el anexo 1). Se adiciona un Acuerdo en Materia de Cooperación Ambiental entre los tres gobiernos, que ya existía junto al TLCAN. Se establecerán además de la Comisión de Libre Comercio, 21 comisiones específicas en distintos capítulos, un Consejo Laboral y se mantiene la Comisión de Cooperación en Medio Ambiente (ver anexo 2).

Los capítulos que describen los mecanismos de solución de controversias y diferencias en comercio son 14 Inversión, 31 Solución de controversias y 10 Remedios comerciales que establece salvaguardas, medidas de emergencia, compensatorias y *antidumping*.

Si se considera el ámbito de aplicación de los mecanismos que se establecen pueden distinguirse cuatro grupos (ver anexos 3 y 4).

- 11 capítulos en los cuales aplican los mecanismos para solucionar disputas.
- 9 capítulos y 3 cartas paralelas con modificaciones específicas.
- 4 capítulos en los cuales se especifica que no aplican los mecanismos de solución de disputas.
- 7 capítulos y 5 cartas paralelas que se refieren a declaraciones, procedimientos administrativos y otras disposiciones.

En general el mecanismo de solución de controversias del capítulo 31 establece una etapa previa de consultas bilaterales antes de solicitar la integración de un panel formado por cinco miembros (seleccionados de una lista de especialistas experimentados) que puede contar con asesoría técnica y de expertos. Existe la opción de acudir a mecanismos de arbitraje, conciliación o mediación en lugar de un panel, se aceptan terceras partes interesadas en el tema y se refieren convenciones internacionales como marcos de adhesión.

Si las consultas no logran un acuerdo satisfactorio para las Partes y se mantienen en el procedimiento TMEC, se formará una Comisión que atenderá la queja con consultas y análisis del caso, para presentar un informe preliminar que será objeto de



observaciones escritas y dará paso a un informe final. No existe mecanismo de apelación a las decisiones en este informe final.

El establecimiento de un panel se posibilita también para los cambios legislativos y disposiciones finales que sean resultado de una medida relacionada con temas del capítulo 10 “Remedios comerciales”. A partir de este capítulo se involucran los instrumentos bilaterales de México y Estados Unidos expresados en tres de las cartas paralelas (6 Sobre 232 en el Sector Automotriz<sup>9</sup>, 7 Sobre 232<sup>10</sup> y 8 Solución de controversias en el sector automotriz<sup>11</sup>).

Cabe recordar que 232 se refiere a la sección de la Ley de Expansión de Comercio de Estados Unidos de 1962 que permite apelar a razones de seguridad nacional para imponer límites (aranceles o cuotas) a importaciones, sin investigaciones o quejas domésticas de afectados.

Sin estar inscritos en los capítulos 14, 31 y 10, en TMEC se han incorporado obligaciones relacionadas con certificación, verificación y auditorías para confirmar el cumplimiento de las reglas de origen y contenido regional, principalmente en mercancías automotrices y textiles con visitas de importadores a las instalaciones, para asegurar que en las empresas exportadoras se cumplen las condiciones pactadas.

Respecto a quejas por negación de derechos sindicales, se estableció el MLRRIC que involucra violaciones que afectan comercio o inversión con el establecimiento de un panel de tres o cinco miembros que analizará la queja y establecerá reparaciones que anulen las ventajas arancelarias, inhiban la repetición de las conductas denunciadas y eviten la mala fe en el uso del mecanismo<sup>12</sup>.

El capítulo 14 “Inversión” aplica solamente para la relación entre México y Estados Unidos, quedando el mecanismo entre Estados Unidos y Canadá sujeto a las reglas del TLCAN

9 México se asegurará de respetar las reglas de origen y cuotas de exportación de Vehículos para pasajeros, Camiones ligeros y Autopartes, en tanto Estados Unidos no aplicará aranceles por motivos de seguridad nacional.

10 México podrá imponer una respuesta equivalente si Estados Unidos aplica aranceles relacionados con su criterio de seguridad nacional.

11 México podrá acudir a los mecanismos del capítulo 31 si Estados Unidos hubiera aplicado una medida 232.

12 Estados Unidos incluyó una nota al pie de página anunciando su intención de establecer un proceso interno para completar las revisiones iniciales de las quejas recibidas por el gobierno (artículo 31 A 4, nota 2), lo cual dio paso a la contratación de “supervisores laborales” asociados a la embajada en México.

por un periodo máximo de tres años. El capítulo incluye previsiones respecto a la libertad de transferencias internacionales de divisas, así como pagos por daños a la inversión por conflictos armados, expropiaciones, nacionalizaciones y requisiciones que deberán ser compensadas.

Este capítulo 14 establece mecanismos de solución de diferencias para México y Estados Unidos en los Anexos 14C, 14D y 14E<sup>13</sup>. Las reclamaciones pueden hacerse por arbitraje en instituciones para solución de controversias como CIADI, CNUDMI o alguna otra institución de arbitraje internacional.

La solicitud de un arbitraje requiere una fase previa de consulta, así como la promoción de alternativas como buenos oficios, conciliación y mediación. Si no se llegara a un acuerdo el arbitraje procede con dos árbitros más un presidente, con audiencias públicas y laudos finales que no podrán incluir costos punitivos por haber afectado la inversión realizada.

El capítulo 14 es modificado para las disputas del capítulo 17 “Servicios financieros” por lo que toca al arbitraje entre México y Estados Unidos con la adscripción a los procedimientos del CIADI o CNUDMI y en caso de expropiación. El capítulo 17 también establece modificaciones respecto a las condiciones de experiencia profesional y nacionalidad del presidente del panel que se instalaría, según lo establecido en el capítulo 31.

El capítulo 10 “Remedios comerciales” permite el cuestionamiento de las reformas legislativas nacionales respecto a salvaguardas, derechos *antidumping*, medidas compensatorias y de emergencia. Las medidas pueden ser cuestionadas con la formación de un panel binacional que revisaría la resolución definitiva de la autoridad nacional.

En otros capítulos donde aplican los mecanismos de solución de controversias, se incluyen adhesiones a mecanismos de instituciones internacionales, por ejemplo, el capítulo 11 “Obstáculos técnicos al comercio” se adscribe al acuerdo respectivo en la Organización Mundial de Comercio y el capítulo 27 “Anticorrupción” se adhiere a la *Convención para combatir el cohecho*

13 El Anexo 14C se refiere a controversias vigentes dentro de los tres años finales de terminación del TLCAN, el 14D establece las condiciones de arbitraje y reglas, el 14E se refiere a disputas por contratos públicos escritos respecto a inversiones distintas realizadas en los sectores de petróleo y gas natural, energía eléctrica, telecomunicaciones, transporte público y vías de transporte para uso gubernamental.

*de funcionarios públicos extranjeros en transacciones de comercio internacional* de la OECD.

Los capítulos 31, 14 y 10 pueden ser considerados el eje de los mecanismos de solución de controversias del TMEC, que son modificados con aclaraciones específicas en otros nueve capítulos y 3 cartas paralelas.

El capítulo 18 “Telecomunicaciones” establece procedimientos administrativos para el organismo regulador nacional, que debe atender acciones sobre acceso y uso de redes de telecomunicaciones, medidas propias del organismo regulador, disputas por tarifas y términos de interconexión. En otras palabras, en este capítulo se califican las atribuciones de los órganos reguladores nacionales con la obligación de explicar sus decisiones.

El capítulo 22 “Empresas propiedad del Estado y Monopolios designados” establece la formación de un panel para resolver consultas de informaciones sobre comercio, inversión y actividades que causen efectos desfavorables en el mercado de la empresa de propiedad estatal.

El capítulo 33 “Asuntos de política macroeconómica y tipo de cambio” establece un mecanismo de consultas bilaterales de representantes identificados como principales, respecto a políticas aplicadas por los gobiernos, además de incumplimiento en transparencia e información. Se aplican los mecanismos del capítulo 31 “Solución de controversias” con panelistas que hayan sido funcionarios de alto nivel o del FMI respecto a una persistente falta de transparencia en la información proporcionada. Si bien las reuniones de alto nivel podrían abordar cualquier tema macroeconómico y por tanto de la política gubernamental involucrada, no se refieren a coordinación o integración regional profunda, sino a la aclaración de los posibles efectos de las medidas en el comercio e inversión de los socios comerciales.

Los cuatro capítulos con la aclaración explícita de no aplicación de los mecanismos de solución de controversias (21 Política de competencia, 25 Pequeñas y medianas empresas, 26 Competitividad y 29 Publicación y administración), forman el tercer grupo y quedan excluidos de controversias, ya que no refieren comercio sino políticas y acciones encaminadas a fomentar el comercio.

Un cuarto grupo de capítulos lo forman aquellos con declaraciones, procedimientos administrativos y compromisos.

En el capítulo 1 “Disposiciones iniciales y definiciones generales” se incluyeron siete acuerdos ambientales multilaterales que se reconocen como importantes en caso de incompatibilidad con las obligaciones del TMEC. Se espera que se adopten medidas recomendadas en estos acuerdos, siempre y cuando no estén destinadas a imponer restricciones encubiertas al comercio. Esto revelaría una intención para elevar los requisitos ambientales y buscar la homologación de adscripción de convenios y protocolos ambientales en los tres países. Los acuerdos señalados en este capítulo son:

- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).
- Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono.
- Protocolo del Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques.
- Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, (con un Acuerdo paralelo entre México y Estados Unidos además de un Acuerdo de Cooperación ambiental y verificación aduanera entre México y Estados Unidos).
- Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos.
- Convención Internacional para la Regulación de la Caza de Ballenas.
- Convención para el Establecimiento de una Comisión Interamericana del Atún Tropical.

Otros capítulos en este grupo de declaraciones, procedimientos administrativos y otras disposiciones son el capítulo 8 “Reconocimiento de la propiedad directa, inalienable e imprescriptible del Estado Mexicano sobre Hidrocarburos” y el 16 “Entrada temporal de personas de negocios”. El capítulo 8 preserva la propiedad estatal mexicana sobre hidrocarburos contrastando con la propiedad privada en Canadá y Estados Unidos.

El capítulo 16 impide la solicitud de cualquier certificación o comprobante de habilidades laborales para personas de negocios tanto directivos como técnicos, disposición distinta al TLCAN que requería certificaciones para algunas profesiones y su reconocimiento.

En el capítulo 32 “Excepciones y disposiciones generales” se declara que podrán aplicarse restricciones en cuenta corriente y cuenta de capital si el país tuviera problemas de balanza de pagos, pero las medidas deberán ser temporales por un periodo máximo de 12 meses considerando una eliminación gradual. Esta declaración es muy amplia ya que podría asimilarse a medidas de emergencia y salvaguardas en términos de comercio de bienes y servicios, además de registros y controles a flujos de capital.

Una interpretación posible de este compromiso es que las obligaciones de no obstaculizar comercio e inversión, mantener libre flujo de capitales y no manipular el tipo de cambio con fines competitivos (que son declaraciones del capítulo 33) encuentran en esta excepción una vía para ser contrariadas.

Es una declaración que abre enormes posibilidades para enfrentar problemas en balanza de pagos, sin aclarar el alcance del término problemas. En este mismo capítulo 32, se asienta el compromiso de avisar por anticipado a los socios del TMEC de las intenciones de negociar un acuerdo comercial con un país de no mercado<sup>14</sup>.

## Comentarios finales

El TMEC significa una profunda transformación del comercio mexicano que incluye gran parte de las exigencias estadounidenses respecto a mecanismos proteccionistas, intereses corporativos, cláusula *sunset* de terminación del acuerdo y variados procedimientos de certificación, visitas y supervisión, particularmente el MRRLIC.

Los mecanismos de solución de disputas incluyen llamados a encontrar en consultas, conciliaciones y mediaciones, soluciones a las diferencias antes de la instalación de paneles para abordar las controversias. Destaca la obligación del Secretariado de la CLC de cubrir los gastos que involucren los paneles, expertos y participantes que requiere aportaciones adicionales de los tres países.

El establecimiento de condiciones específicas para distintos tipos de bienes, en particular aluminio y acero, acerca la visión proteccionista estadounidense y su legislación comer-

14 Que es la condición actual de la República Popular China y la República Socialista de Vietnam por citar dos economías con intercambio comercial significativo con México y Canadá.

cial al TMEC. Los temas macroeconómicos, de tipo de cambio y negociaciones comerciales con economías de no mercado son también reveladores de la agenda de protección comercial estadounidense.

México acordó los términos con Estados Unidos en tanto en algunas categorías quedan pendientes los acuerdos con Canadá. La transformación del comercio automotriz y electrónico de México, que son las dos más importantes cadenas de valor agregado en que participan proveedores mexicanos, afectará no sólo los resultados comerciales, sino las inversiones en territorio mexicano, el encadenamiento con productores nacionales y el empleo directo e indirecto que se generaba.

Los acuerdos en temas de interés estadounidense como comercio energético y compras públicas abrirán espacio a empresas estadounidenses como proveedoras de bienes y servicios, en particular de construcción de infraestructura. Algunos proyectos de grandes dimensiones anunciados por el gobierno federal serán atractivos para proveedores estadounidenses.

El TMEC se mueve hacia una desconexión productiva y económica con otros países, las reglas de origen y su supervisión limitarán las posibilidades de diversificación comercial. En particular el sector automotriz y los proveedores nacionales reducirán importaciones de otros países y recibirán supervisión medio ambiental y laboral. Es de esperar que las corporaciones modifiquen con rapidez sus plataformas de ensamblaje para cumplir con las reglas de origen y cuotas de exportación por tipo de mercancía, así como la cancelación de actividades en algunas plantas de partes y componentes que son parte importante del empleo indirecto que se estableció bajo el TLCAN.

## Referencias

Cámara de Diputados (2019). *La opinión pública en contexto. Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)*, marzo, México: Cámara de Diputados, Tomado de: [www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP](http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP)

Centro de Comercio Internacional (2016). *Resolución de disputas comerciales. Arbitraje y métodos alternativos de resolución de conflictos*, Ginebra. Tomado de: [http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/Arbitration\\_Spanish%20Full%20Low-res.pdf](http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/Arbitration_Spanish%20Full%20Low-res.pdf)

CEPAL (s/f). *Base de datos integrada de controversias comerciales en*

- América Latina y el Caribe, Solución de controversias en TLCAN.*  
Tomado de: <http://badicc.cepal.org/>
- CIADI (s/f). Acerca de CIADI-Banco Mundial, Tomado de: <https://icsid.worldbank.org/sp/Pages/about/default.aspx>
- CNUDMI (s/f). Origen, mandato y composición. Tomado de: <https://uncitral.un.org/es>
- Correa, G. y Licona, Á. (2019). Comercio exterior de México y re-negociación del TLCAN, *Portes, Revista mexicana de estudios sobre la Cuenca del Pacífico*, Vol. 13, No. 25, Enero-junio, Universidad de Colima, México. Tomado de: <http://www.portesasiapacifico.com.mx/?p=revista&id=60>
- McDougall, R. (2018). Regional Trade Agreement Dispute Settlement Mechanisms: Modes, Challenges and Options for Effective Dispute Resolution, RTA Exchange, Geneve: International Centre for Trade and Sustainable Development, International Development Bank. Tomado de: [www.rtaexchange.org](http://www.rtaexchange.org)
- Organización de Estados Americanos (s/f). *Sistema de información sobre Comercio Exterior, Solución de controversias*. Tomado de: [www.sice.oas.org/Dispute/dispute\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/Dispute/dispute_s.asp)
- Perezcano, H. (1977). La solución de controversias en el marco del TLCAN, en Sergio López Ayllón (coordinador). *El futuro del libre comercio en el continente americano. Análisis y perspectivas*, Estudios del Derecho Económico, UNAM, México. Tomado de: <https://publications.iadb.org/es/medios-alternativos-para-la-solucion-de-controversias>
- Secretaría de Economía (2019). *Textos finales del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)*, 30 de mayo, Tomado de <https://www.gob.mx/t-mec/acciones-y-programas/textos-finales-del-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec-202730?state=published>
- Senado de la República, México (2019). Dictamen por el que se aprueba el Protocolo modificador al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, Estados Unidos de América y Canadá además de dos acuerdos paralelos. 12 de diciembre. Tomado de: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/103244](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/103244)
- Treviño, F. (2019). “Medios alternativos para la solución de controversias”, Documentos técnicos, BID, Nueva York. Tomado de: <https://publications.iadb.org/es/medios-alternativos-para-la-solucion-de-controversias>

**Fecha de recepción:** 2 de enero de 2020

**Fecha de aprobación:** 19 de febrero de 2020

## Anexos

### Anexo 1

### TMEC, Índice

Protocolo por el que se sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos y Canadá.
Capitulado
Disposiciones Iniciales y Definiciones Generales
Trato Nacional y Acceso a Mercados Estados Unidos – Lista Arancelaria Estados Unidos – Lista Arancelaria Apéndice 1 México – Lista Arancelaria México – Lista Arancelaria Apéndice 1 Canadá – Lista Arancelaria Canadá – Lista Arancelaria Apéndice 1
Agricultura
Reglas de Origen
Procedimientos de Origen
Mercancías Textiles y del Vestido
Administración Aduanera y Facilitación del Comercio
Reconocimiento de la propiedad directa, inalienable e imprescriptible del Estado Mexicano sobre Hidrocarburos
Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
Remedios Comerciales
Obstáculos Técnicos al Comercio
Anexos Sectoriales <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sustancias Químicas</li> <li>• Productos Cosméticos                     <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apéndice 1. Mejora de compatibilidad regulatoria para productos reconocidos como intermediarios de cosméticos y medicamentos. *</li> </ul> </li> <li>• Tecnología de la Información y de la Comunicación</li> <li>• Normas de Eficiencia Energética</li> <li>• Dispositivos Médicos</li> <li>• Productos Farmacéuticos</li> </ul>
Contratación Pública. **
Inversión. ***
Comercio Transfronterizo de Servicios
Entrada Temporal de Personas de Negocios
Servicios Financieros
Telecomunicaciones
Comercio Digital
Derechos de Propiedad Intelectual



Política de Competencia
Empresas Propiedad del Estado y Monopolios Designados
Laboral
Medio Ambiente
Pequeñas y Medianas Empresas
Competitividad
Anticorrupción
Buenas Prácticas Regulatorias
Publicación y Administración
Disposiciones Administrativas
Solución de Controversias Anexo 31-A Mecanismo laboral de respuesta rápida en instalaciones específicas México–Estados Unidos. Anexo 31-B Mecanismo laboral de respuesta rápida en instalaciones específicas México–Canadá.
Excepciones y Disposiciones Generales
Asuntos de Política Macroeconómica y Tipo de Cambio
Disposiciones Finales
Anexos Canadá. Estados Unidos. México. Notas Explicativas Canadá. Estados Unidos. México. Notas Explicativas Canadá. Estados Unidos. México. Notas Explicativas Empresas Propiedad del Estado.
Instrumentos Bilaterales Carta Paralela sobre Biológicos Carta Paralela sobre Normas de Seguridad Autos Carta Paralela sobre Quesos Carta Paralela sobre Productos Distintivos Carta Paralela sobre Usuarios Previos Carta Paralela sobre 232 en Sector Automotriz Carta Paralela sobre 232 Carta Paralela sobre Solución de Controversias en el Sector Automotriz
Acuerdo en Materia de Cooperación Ambiental entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de los Estados Unidos de América y Canadá.

\*Aplica para Estados Unidos y Canadá

\*\*Aplica para México y Estados Unidos. México y Canadá se adscriben a la regulación del Tratado integral y progresista de la asociación transpacífica (CPTPP). Estados Unidos y Canadá se adscriben a la regulación de la Organización Mundial de Comercio.

\*\*\*Aplica para México y Estados Unidos

Fuente: Secretaría de Economía (2019). Textos finales del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Textos en español.

Senado de la República, México (2019). Dictamen por el que se aprueba el Protocolo Modificatorio al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, Estados Unidos de América y Canadá además de dos acuerdos paralelos.

## Anexo 2

### TMEC. Comisiones comprometidas (por capítulos)

2. Comité de comercio de bienes
3. Comité agropecuario.
5. Comité de origen y Subcomité de verificación.
6. Comité sobre textiles.
7. Comité de facilitación del comercio, Subcomité de aplicación de legislación aduanera.
9. Comité de medidas sanitarias y fitosanitarias (con grupos de trabajo técnico y asesoramiento científico para solución de controversias).
10. Secretariado de Remedios comerciales.
11. Comité de Obstáculos técnicos al comercio.
13. Comité de contrataciones (México y Estados Unidos).
15. Comité de servicios de transporte y Grupo de trabajo de servicios profesionales.
17. Comité de servicios financieros.
18. Comité de telecomunicaciones.
20. Comité de Derechos de propiedad intelectual.
22. Comité de Empresas de propiedad estatal y Monopolios designados.
24. Comité de medio ambiente.
25. Comité de asuntos de Pymes.
26. Comité de competitividad de América del Norte.
28. Comité de buenas prácticas regulatorias.
30. Comisión de libre comercio con tres secciones nacionales y tres coordinadores del tratado, Secretariado.
31. Comisión y Comité consultivo de controversias comerciales privadas.
33. Comité macroeconómico.

23. Laboral: Formación de un Consejo laboral y organización en México de Tribunales laborales independientes. México se compromete a modificar las leyes correspondientes antes de la entrada en vigor del TMEC.

Acuerdo de Cooperación ambiental entre los gobiernos de Estados Unidos Mexicanos, Estados Unidos de América y Canadá. Se mantiene la Comisión para la Cooperación medioambiental y su Secretariado.

Fuente: Secretaría de Economía (2019). Textos finales del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Textos en español.

Senado de la República, México (2019). Dictamen por el que se aprueba el Protocolo modificadorio al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, Estados Unidos de América y Canadá, además de dos acuerdos paralelos.

**Anexo 3**  
**Cuatro grupos por tipo de aplicación**  
**de mecanismos de solución de controversias**

<p>Aplican los capítulos 31 Solución de controversias, 14 Inversión y 10 Remedios comerciales.</p> <p>2 Trato Nacional y acceso a mercados.  3 Agricultura.  4 Reglas de origen.  5 Procedimientos de origen.  6 Mercancías textiles y del vestido.  7 Administración aduanera y facilitación del comercio.  9 Medidas sanitarias y fitosanitarias.  11 Obstáculos técnicos al comercio.  13 Contratación pública.  15 Comercio transfronterizo de servicios.  20 Derechos de propiedad intelectual.</p>
<p>Capítulos con especificaciones para aplicar los capítulos 31 y 14.</p> <p>17 Servicios financieros.  18 Telecomunicaciones.  19 Comercio digital.  22 Empresas propiedad del Estado y Monopolios designados.  23 Laboral.  24 Medio ambiente.  27 Anticorrupción.  28 Buenas prácticas regulatorias.  33 Asuntos de política macroeconómica y tipo de cambio.  Carta paralela 6 sobre 232 en sector automotriz.  Carta paralela 7 sobre 232.  Carta paralela 8 sobre solución de controversias en el sector automotriz.</p>
<p>Capítulos donde no aplica el capítulo 31.</p> <p>21 Política de competencia.  25 Pequeñas y medianas empresas.  26 Competitividad.  29 Publicación y administración.</p>
<p>Capítulos con declaraciones, procedimientos administrativos y otras disposiciones.</p> <p>1 Disposiciones iniciales y definiciones generales.  8 Reconocimiento propiedad directa, inalienable e imprescriptible de México sobre hidrocarburos.  12 Anexos sectoriales.  16 Entrada temporal de personas de negocios.  30 Disposiciones administrativas.  32 Excepciones y disposiciones generales.  34 Disposiciones finales.  Carta paralela 1 Biológicos. Carta paralela 2 Normas de seguridad autos.  Carta paralela 3 Quesos. Carta paralela 4 Productos distintivos. Carta paralela 5 Usuarios previos.</p>

Fuente: Secretaría de Economía (2019). Textos finales del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Textos en español. Senado de la República, México (2019). Dictamen por el que se aprueba el Protocolo modificatorio al TMEC

## Anexo 4

### TMEC. Mecanismos para solución de controversias

Capítulo	Principales características y modificaciones a su aplicación.
Cap. 31. Solución de controversias	<p>Aplica a los capítulos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Trato nacional y acceso a mercados</li> <li>3. Agricultura</li> <li>4. Reglas de origen</li> <li>5. Procedimientos de origen</li> <li>6. Mercancías textiles y del vestido</li> <li>7. Administración aduanera</li> <li>9. Medidas sanitarias y fitosanitarias</li> <li>11. Obstáculos técnicos al comercio</li> <li>13. Contratación pública</li> <li>15. Comercio transfronterizo de servicios</li> <li>20. Derechos de propiedad intelectual</li> <li>23. Laboral</li> <li>24. Medio ambiente.</li> </ol> <p>La controversia puede presentarse en el foro del TMEC o en cualquier otro del que las Partes sean miembros.</p> <p>El procedimiento incluye consultas, permite optar por la Comisión, o por otra institución de arbitraje internacional. Se aceptan terceras partes interesadas.</p> <p>Se formará un panel con cinco miembros, con plazos abiertos, audiencia pública, documentos escritos y electrónicos, asesoría técnica de expertos, con un plazo de 12 meses o expiración del procedimiento. Se hará un informe preliminar sobre el que podrán hacerse observaciones por escrito que podrán ser consideradas en el informe final que será público. La resolución será un acuerdo entre partes. Se acordará una compensación mutuamente aceptable u otro remedio.</p> <p>Se promoverán alternativas como arbitraje, mediación, solución de disputas en línea y otros procedimientos.</p> <p>Serán referencias la <i>Convención de Viena sobre derecho de los tratados</i>, la <i>Convención sobre reconocimiento y ejecución de las sentencias arbitrales extranjeras</i> de 1958 y la <i>Convención internacional sobre arbitraje comercial internacional</i> de 1975.</p> <p>El MLRRIC se refiere a la impugnación por negación de derechos sindicales (de acuerdo a la lista de sectores prioritarios) que puede ser resuelta por buenas prácticas, conciliación, mediación o la instalación de un panel con 3 o 5 miembros con autoridad para aplicar reparaciones. Deben estar relacionadas con actividades que afecten el comercio o inversión y solo pueden presentarse en México por la Representación de los trabajadores en la negociación colectiva; en Canadá por la Junta de relaciones industriales; en Estados Unidos por <i>National Labor Relations Board</i>.</p> <p>El Secretariado de la Comisión de libre comercio está obligado a pagar remuneraciones y gastos de paneles, comités, panelistas y expertos bajo el Cap. 10 y Cap. 31 Anexos A y B.</p>

Capítulo	Principales características y modificaciones a su aplicación.
Cap. 14 Inversiones	Aplica para México y Estados Unidos. Puede optarse por otras instituciones de arbitraje así como por la promoción de medios alternativos para solucionar disputas. Para Canadá y Estados Unidos aplicarán los mecanismos del TLCAN por un máximo de 3 años.
Cap. 10. Remedios comerciales	Las reformas legislativas respecto a salvaguardas, medidas de emergencia, derechos antidumping y compensatorios pueden ser cuestionados con la formación de un panel binacional que revisará la resolución definitiva de la autoridad nacional.
Instrumentos bilaterales, (compromisos México – Estados Unidos)	6. Carta paralela sobre 232 en Sector automotriz. Por los cambios en reglas de origen, Estados Unidos no adoptará aranceles en Vehículos para pasajeros, Camiones ligeros y Autopartes durante 60 días. Se establecen cuotas de exportación para México. 7. Carta paralela sobre 232. Si Estados Unidos adopta aranceles incompatibles con TMEC y Acuerdo de Marrakech, México podrá imponer respuesta equivalente. 8. Carta paralela sobre Solución de controversias en el sector automotriz. A partir de la Carta paralela (6) México podrá acudir al Capítulo 20 del TLCAN o 31 del TMEC si Estados Unidos ha aplicado una medida 232.
Cap. 11 Obstáculos técnicos al comercio	Se adscribe el acuerdo de Obstáculos técnicos al comercio de la OMC.
Cap. 13 Contratación Pública	Aplica para México y Estados Unidos. Para México y Canadá aplica el CPTPP. Para Estados Unidos y Canadá aplica el acuerdo de la OMC.
Cap. 17 Servicios financieros	Aplica el Cap. 31 Solución de controversias con condiciones para el presidente del panel. El Cap. 14 Inversiones aplica solo para arbitraje entre México y Estados Unidos bajo el Anexo 14D y en caso de expropiación.
Cap. 18 Telecomunicaciones	Seguir procedimientos administrativos ante el Organismo regulador nacional que debe explicar su decisión en caso de no iniciar acciones. Incluye disputas por tarifas y términos de interconexión.
Cap. 19 Comercio digital	Si se afecta la prestación de servicios electrónicos aplican los capítulos: 14. Inversiones, 15. Comercio transfronterizo de servicios y 17. Servicios financieros. Las plataformas no serán sancionadas por contenidos de sus usuarios y tienen libertad de bloquear contenidos sin ser acusadas de violar la libertad de expresión. Esta disposición aplicará en México después de tres años.

Capítulo	Principales características y modificaciones a su aplicación.
Cap. 22 Empresas propiedad del Estado y Monopolios designados	Las controversias serán atendidas por un panel para resolver consultas de información bajo el procedimiento establecido en este capítulo 22.
Cap. 23. Laboral	Se establecerá un diálogo entre Partes y se realizarán consultas laborales. Se establecen dos Anexos en el Cap. 31 para el MLRRIC. El incumplimiento de derechos sindicales debe afectar comercio o inversión.
Cap. 24. Medio ambiente	Se podrán solicitar consultas, consultas de alto nivel y consultas ministeriales, así como el Cap. 31 Solución de controversias con un panel apoyado con asesores científicos. Se aceptarán terceras partes interesadas. El incumplimiento medioambiental debe afectar comercio o inversión.
Cap. 27 Anticorrupción	Adhesión a la <i>Convención de la OCDE para combatir el cohecho de funcionarios públicos extranjeros en transacciones de comercio internacional</i> , a la <i>Convención internacional contra corrupción (CICC)</i> y a la <i>Convención de Naciones Unidas contra corrupción (CNUCC)</i> . Aplicación de leyes nacionales. Aplicación del Cap. 31 Solución de controversias solamente contra medidas incompatibles con la obligación señalada en el capítulo. Los miembros del panel deberán tener experiencia en anticorrupción.
Cap. 28 Buenas prácticas regulatorias	Las controversias deben atenderse con consultas y modificaciones anunciadas sobre medidas de prácticas regulatorias. Debe evaluarse el uso del recurso del Cap. 31 Solución de controversias y aplica solo para abordar el curso de acción o inacción incompatibles con el Cap. 28. No se consideran prácticas regulatorias para México: las responsabilidades de servidores públicos, los servicios financieros o prevención de lavado de dinero, la justicia laboral y la justicia agraria.
Cap. 33 Asuntos de política macroeconómica y tipo de cambio.	Se permiten consultas bilaterales de representantes principales respecto a políticas o medidas. Aplican reclamaciones respecto a incumplimiento de obligaciones de Transparencia e información (Art. 33.5). Aplica el Cap. 31 Solución de controversias con panelistas que hayan sido funcionarios de alto nivel o del FMI.

Fuente: Secretaría de Economía (2019). Textos finales del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Textos en español.

Senado de la República, México (2019). Dictamen por el que se aprueba el Protocolo modificadorio al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, Estados Unidos de América y Canadá, además de dos acuerdos paralelos.

# **El proyecto de transmigración durante el “Nuevo Orden” en Indonesia**

The Transmigration project during the “New Order” in Indonesia

*Jaqueline Briceño Montes<sup>1</sup>*

.....

## **Resumen**

**E**l propósito de este trabajo es ofrecer una contribución al análisis de las políticas de desarrollo en Indonesia, analizando la planeación, desenvolvimiento y consecuencias del programa de transmigración en Papúa Occidental, durante el período del presidente Suharto (1966-1998). El artículo discute esta política, para comprender cómo este aparato desarrollador y controlador ha ocasionado resultados contradictorios en la región. En lugar de que el Estado fortalezca su poder, la realidad es que ha provocado más inestabilidad política y social. El estudio se lleva a cabo a partir de un análisis a nivel provincial como un ejemplo de su alcance a nivel nacional.

## **Palabras clave**

Desarrollo, Indonesia, Papúa Occidental, Programa de Transmigración

1 Coordinadora de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Querétaro y profesora de cátedra la misma, así como en la Universidad Anáhuac Querétaro. México. Email: jaqueline.briceno@uaq.mx

## Abstract

The purpose of this article is to contribute to the study of developmental policies in Indonesia, by analyzing the planning, operation, and consequences of the transmigration program in West Papua, during the period of President Suharto (1966-1998). This article discusses this policy in order to understand how this development and control apparatus has caused conflicting results in the region. Instead of the State strengthening its power, the reality is that it has caused more political and social instability. The study is focused on the provincial level as an example of its scope at the national level.

## Keywords

Development, Indonesia, West Papua, Transmigration Program

## Introducción

En este artículo se hará un análisis del Programa de Transmigración en Indonesia, que fue una de las políticas de desarrollo iniciadas después de la independencia, declarada en 1945.<sup>2</sup> Este programa fue un proyecto de reasentamiento voluntario que impulsó el traslado de habitantes de islas densamente pobladas, como Java, Bali y Madura, a islas menos pobladas, como Borneo, Célebes, Sumatra y Papúa Occidental (Tirtosudarmo, 2015).

Para propósitos de este trabajo se discutirá la política de transmigración, como parte de la problemática del desarrollo, dirigida específicamente a la región de Papúa Occidental, durante el gobierno del expresidente Suharto (1966-1998), también conocido como “Nuevo Orden”, periodo en el cual se intensificó la transmigración a esta región.<sup>3</sup>

2 Se toma como referencia el año de 1945 porque los indonesios declararon la independencia de Indonesia en esa fecha y se conmemora dicho evento en el país. Los holandeses intentaron reestablecer su gobierno durante algunos años (1945-1949) los cuales se conocen como la Revolución Indonesia y fue hasta 1949 que la independencia fue reconocida por el gobierno holandés.

3 Papúa Occidental es el nombre reciente de la región. Durante el periodo colonial holandés, la región era conocida como “Nueva Guinea Holandesa”. Desde su aneación a Indonesia en 1969, se conoció como “Irian Occidental” hasta 1973, cuando se renombró por “Irian Jaya”, que se traduce como “La gloriosa Irian”. Después de 2002 se le conoce oficialmente como “Papua Barat” que se traduce al español como Papúa Occidental.



La idea de desarrollo, históricamente, ha estado vinculada a la política económica de un Estado y a su forma de gobernar, es decir, a la manera en que se impulsa el bienestar de la población, a partir de un modelo occidental de desarrollo, por medio del crecimiento económico, el progreso y la modernización. Generalmente, implica la transformación social y económica de una sociedad por medio del establecimiento de sistemas económicos capitalistas y de la inserción de conocimiento y estructuras científicas que caracterizan a los países “desarrollados” del mundo occidental (Naz, 2006). Este discurso se tradujo en instaurar un aparato desarrollador en un Estado a partir de relaciones de poder y de dominación de conocimiento técnico en regiones y poblaciones que se consideraban carentes de modernización, de industrialización y de crecimiento económico, como fue el caso de Indonesia<sup>4</sup>.

El analizar la planeación, implementación y resultados del programa de transmigración en Papúa Occidental es importante para entender cómo funcionó este aparato desarrollador, al explorar qué hace, cómo y por qué lo hace. Para ello, es importante considerar que hay diferentes tipos de migraciones y cada una de ellas puede afectar en menor o mayor medida a las regiones a las que se dirige.

El argumento principal es que la tierra, los recursos naturales y los derechos de propiedad y la cultura, entendida como el universo de prácticas y creencias de una sociedad, se han convertido en el eje de confrontación entre los papúes y el gobierno de Indonesia. Éste con apoyo del sector militar se ha encargado de establecer su autoridad sobre los elementos mencionados anteriormente, a partir de proyectos de desarrollo que tienen detrás un discurso modernizador y progresista que enfatizan el crecimiento económico, con el propósito de resolver los problemas sociales, demográficos y económicos del Estado indonesio, al mismo tiempo que intentan funcionar como una herramienta política para mantener la seguridad e integración del país, especialmente en regiones que fueron integradas a Indonesia después de su independencia como Timor Oriental y Papúa Oc-

4 El término “aparato desarrollador” fue utilizado por James Ferguson en su libro *The Anti-politics machine*, en donde se lleva a cabo un análisis sobre la conceptualización de desarrollo, a partir del proyecto Thaba-Tseka en Lesoto durante las décadas de los años setenta y ochenta, en el continente africano. Retomé el término para referirme al aparato desarrollador de Indonesia detrás del programa de transmigración.

cidental.<sup>5</sup> La anexión tardía implicó para la población local la pérdida de su identidad, cultura y libertad. Como resultado han surgido movimientos nacionalistas y separatistas como reacción de rechazo frente a la integración. La “indonesianización” de ambas regiones, como afirma Gietzelt (1989), se llevó a cabo a partir de tres vías principales: la educación, por medio de la enseñanza del idioma oficial, el *bahasa indonesia*; el contacto con el grupo étnico mayoritario, que son los javaneses para fortalecer la unidad y homogeneizar la cultura y, finalmente, el desarrollo económico y la modernización, que tuvo como eje el programa de transmigración. La efectividad de este programa para integrar a los papúes será examinada en ese artículo.

Imagen 1  
Mapa político de Indonesia



Fuente: Wikipedia, 2019.

5 Después de la Revolución de los Claveles en Portugal, Timor Oriental decidió independizarse de la metrópoli en 1975. Días después, los militares indonesios invadieron la isla y fue convertida en la 27ª provincia del país. La invasión e integración fue aprobada por los Estados Unidos en un contexto de Guerra Fría, para evitar la expansión del comunismo a la isla. Fue hasta 1999 que los gobiernos de Portugal e Indonesia negociaron una consulta popular supervisada por la ONU para votar a favor o en contra de la independencia. Debido a que la mayoría de la población votó a favor, a partir de esa fecha la ONU se encargó de administrar el territorio y fue hasta el 2002 que se reconoció formalmente la independencia (Bertrand, 2004).

## **La anexión tardía de Papúa Occidental a Indonesia**

La región de Papúa Occidental está ubicada al este de Indonesia, en la isla de Nueva Guinea, la cual colinda al este con Papúa Nueva Guinea. Papúa Occidental actualmente comprende, en términos administrativos, las provincias de Papúa y Papúa Occidental. Para propósitos de este artículo utilizaré el término Papúa Occidental para referirme a ambas provincias. Esta región se compone, geográficamente, por zonas de bosques espesos (75%), principalmente zonas montañosas como el monte Jaya, que es la montaña insular más grande del mundo y la costa, en donde la mayoría de los habitantes residen (véase mapas).

Ambas provincias difieren de manera amplia con el resto del país. Debido a que se encuentra en la isla de Nueva Guinea, su flora, fauna y geografía están más vinculados a esta región. De la misma manera, la mayoría de la población, que se autodenominan como papúes, por sus características culturales, lingüísticas y físicas también están más conectados con la población de esta isla.

En 1898 Papúa Occidental fue reclamada formalmente como colonia por Holanda con el propósito de expandir sus colonias y evitar que otros imperios, como el británico, obtuvieran el control de la región. Cuando en 1949 Holanda reconoció la independencia de Indonesia, mantuvieron el control sobre esta área, pues la consideraron como otra colonia, separada de Indonesia, debido a las diferencias culturales y étnicas. Por una parte, Holanda quería el control para mantener un prestigio colonial, pero por la otra, tenían el propósito de crear una “pequeña Holanda” en Asia. Para los papúes este episodio histórico formará parte de los antecedentes para sus demandas separatistas (Bertrand, 2004).

A partir de 1949 el gobierno holandés invirtió mucho dinero en el desarrollo económico de la región y comenzó a educar a la élite papúe en cuestiones administrativas y de negocios con el propósito de que, eventualmente, pudieran gobernar una Papúa independiente. Con el desarrollo de una identidad papúe, un grupo de habitantes firmaron un manifiesto, diseñaron una bandera y crearon un himno nacional (Bertrand, 2004). Esto permitió establecer una consciencia nacionalista en contra de los poderes extranjeros, especialmente Indonesia, y a favor de la independencia.

Para Indonesia, la integración de Papúa Occidental a su territorio era un asunto pendiente. Con ayuda de Estados Unidos y en un contexto de Guerra Fría (evitar que Papúa Occidental fuera trastocado por un gobierno comunista), el gobierno indonesio presionó para que Holanda renunciara a este territorio. Eventualmente, Holanda, en 1962, acordó salir de la región y pasar la administración a la Organización de las Naciones Unidas (ONU). A partir de la firma del Acuerdo Nueva York, entre los holandeses e indonesios en 1962, se estableció que la ONU transferiría la administración hacia Indonesia pero que en los siguientes años se llevaría a cabo un plebiscito para que la población decidiera si prefería integrarse a Indonesia o convertirse en un país independiente (Saltford, 2006).

Para 1969 Papúa Occidental fue finalmente anexada a Indonesia a partir de un “Acta de Libre Elección” (*Penentuan Pendapat Rakyat*), en la que unánimemente, aproximadamente 1,020 líderes locales votaron a favor de la integración a este Estado. Sin embargo, la anexión fue polémica debido a que el gobierno indonesio llevó a cabo distintas medidas poco ortodoxas para lograr este resultado. Desde 1963, el gobierno prohibió los partidos políticos y cualquier tipo de oposición. Para ello, el uso del ejército fue clave puesto que ellos se encargaron de detener a cualquier sospechoso de insurrección política y, además, presionaron para que los representantes que acudieran a las urnas en 1969 votaran a favor de la integración. A pesar de esto, la ONU reconoció las votaciones y la región de Papúa Occidental se convirtió oficialmente en la 26° provincia de Indonesia (Bertrand, 2004).

Desde entonces, el gobierno indonesio ha intentado integrar a la región a partir de la vía política, militar y social frente a una población que ha establecido una resistencia por medio de movimientos nacionalistas de tipo guerrilla con demandas separatistas, como el Movimiento Papúa Libre (*Organization Papua Merdeka*) creado en 1965, el cual promueve la independencia y la resistencia hacia la “colonización” de la región. Esto debido a que no reconocen el Acta de Libre Elección debido a las irregularidades del proceso.

Para lograr la asimilación, el gobierno utilizó un enfoque multifacético. Por una parte, implementó políticas de desarrollo como el programa de transmigración para que Papúa Occidental se convirtiera en uno de los principales lugares para alojar

transmigrantes. El propósito en un principio era que los transmigrantes pudieran convertirse en la mayoría de la población, en lugar de los papúes, y con ello lograr homogeneizar culturalmente esta región (Tirtosudarmo, 2015).

El segundo instrumento ha sido el uso de la fuerza militar. Se han llevado a cabo distintas campañas militares desde los años setenta hacia poblaciones que muestren su rechazo al gobierno indonesio y sus políticas.<sup>6</sup> La tortura y las desapariciones han sido prácticas cotidianas para mantener el orden. A pesar de que el colonialismo holandés había terminado, parecía que el gobierno indonesio repetía las prácticas de dominación para mantener a la región en orden.

El último instrumento ha sido la explotación de recursos naturales como el oro y la madera y el abuso ambiental a partir del establecimiento de plantaciones comerciales como el arroz y la producción de aceite de palma, con el fin de favorecer el crecimiento económico. Uno de los ejemplos más importantes es el establecimiento de la mina Grasberg, la mayor mina de oro y la tercera mina de cobre más grande del mundo. La compañía estadounidense *FreePort-McMoran* obtuvo el contrato para la explotación de recursos mineros por parte del gobierno indonesio en el año de 1967, dos años antes de que se llevara a cabo el Acta de Libre Elección. Desde el establecimiento de la mina, se incrementó la migración hacia la regencia de Timika, donde se encuentra la mina, y con ello incrementó la competencia económica y la violencia entre diferentes grupos étnicos. Además, la población local alrededor de la mina se ha quejado de la violación de sus derechos de tierra, debido a que la zona en donde se encuentra es considerada área sagrada y cuando se expropió no fueron compensados adecuadamente. Finalmente, la violencia perpetuada por los militares es un lugar común en la región, especialmente cuando hay ataques o manifestaciones dirigidos en contra de Freeport. La mina Grasberg ha sido una fuente frecuente de fricción y violencia en la provincia de Papúa (McGibbon, 2004).

En general, la anexión tardía de Papúa Occidental tiene implicaciones importantes para el conflicto actual en la región.

6 Ese rechazo también ha ido incrementando debido al racismo estructural que se presenta hacia la población papúe. Históricamente han sido retratados por los javaneses como perezosos, tontos y sucios. En la isla de Java es común que la población se refiera a ellos de forma despectiva, con palabras como “chango”, debido a su tono de piel y a la percepción de “retraso” en el que supuestamente viven.

La presencia holandesa después de 1945 fortaleció el discurso nacionalista y al mismo tiempo les negó el derecho de autode-terminación. Estos agravios sumados a las divisiones internas entre los papúes y la marginalización de las poblaciones en la región, debido a las relaciones desiguales entre el centro y la periferia del país, han ocasionado descontento por parte de los papúes, fragmentación social y graves consecuencias políticas y sociales en proyectos de desarrollo como el de transmigración.

### **Transmigrasi (transmigración)**

La *transmigrasi* o transmigración es una política del Estado indonesio que promueve el movimiento de habitantes hacia regiones menos pobladas<sup>7</sup>. Esto con el propósito de reducir la presión poblacional y reasentar a campesinos, habitantes pobres o ciudadanos que carecen de propiedades, hacia regiones donde hubiera territorio disponible para impulsar la producción agrícola (Hardjono, 1998). La transmigración se refiere a la migración de habitantes patrocinada por el gobierno, el cual se encargaba de proveer de transporte hacia los nuevos sitios de asentamiento, además de que les otorgaba infraestructura, terreno y apoyo económico para la primera siembra (Fearnside, 1997). El programa se fue delineando con base en un discurso de desarrollo y de crecimiento económico, que se percibía también como una necesidad para la seguridad nacional, el equilibrio poblacional entre las islas, debido a la sobrepoblación en Java, y la integración nacional. Esto debido a que la transmigración era una vía para establecer una cohesión entre diferentes grupos étnicos y lingüísticos que caracterizan Indonesia, así como para promover un cambio socioeconómico rápido a partir de la expansión de la agricultura y de las industrias extractivas. También era una forma de vigilar a las regiones problemáticas con demandas separatistas, como Papúa Occidental, para evitar su independencia del Estado indonesio.

Como antecedente, debe señalarse que el primer reasentamiento de habitantes de la isla de Java hacia islas vecinas no fue un fenómeno creado por el gobierno indonesio. La idea de

7 A lo largo de este capítulo utilizaré la palabra transmigración como una traducción de la política de *transmigrasi* proveniente del *bahasa indonesia*. Al mismo tiempo utilizaré la palabra transmigrantes como traducción de *transmigran* refiriéndome a los individuos indonesios que, provenientes de islas más pobladas, se reasentaron en islas con menos densidad de habitantes.

disminuir la sobrepoblación en Java e impulsar la migración hacia otras regiones comenzó en el año de 1905, llevada a cabo por el gobierno de las Indias Orientales Holandesas. En ese entonces se conocía como *kolonisatie* en el idioma holandés, que se traduce como colonización. Se trataba del desplazamiento de familias javanesas a islas como Sumatra y Borneo con el propósito de reducir la población de Java, que en ese momento ya alcanzaba un aproximado de 30 millones de habitantes, e impulsar la producción agrícola.<sup>8</sup> Sin embargo, no fue sino hasta el gobierno del presidente Sukarno (1949-1966) que este proyecto fue retomado con el nombre de transmigración (Arndt, 1986). Este programa de redistribución de la población ha tenido cinco objetivos principales: desacelerar la migración del medio rural al medio urbano, modificar la redistribución de la población en el Estado, desarrollar las ciudades pequeñas, explotar los recursos naturales de las islas más allá de Java y disminuir la pobreza al proveer de tierra y recursos a campesinos y población sin propiedades (Tirtosudarmo, 2015).

A pesar de que la transmigración tiene sus orígenes en el período colonial y continuó en el período de Sukarno, fue hasta la llegada al poder de Suharto, en 1966, que se intensificó como bandera del desarrollo económico en regiones rurales y como medida, a corto plazo, de redistribución de la población, a diferencia de la planeación familiar, que podría tomar varias generaciones para surtir efecto (Tirtosudarmo, 2015).<sup>9</sup>

El programa de transmigración, delineado a partir de planes quinquenales durante el período de Suharto, tenía el propósito de proveer de tierra y ganancias económicas a aquellas personas que decidieran transmigrar, generalmente habitantes pobres que carecían de propiedades y buscaban oportunidades de trabajo, las cuales se enfocaban, principalmente, en el sector agrícola.<sup>10</sup> Además de tierras, el gobierno otorgaba casas y asistencia en el ámbito de la agricultura para su desarrollo, con el propósito de establecer proyectos que estuvieran acordes con la

8 El censo del año 1905, de acuerdo con Arndt (1986) llevado a cabo por los holandeses, mostraba que del total de la población de las Indias Holandesas, aproximadamente de 37.5 millones de habitantes, el 80% de ellos vivía en la isla de Java y Madura, que representaba un poco más 7% del total del archipiélago.

9 Durante esos años, los tecnócratas indonesios consideraban la tasa de población como un factor que influía enormemente en desarrollo económico. Por lo tanto, la reducción del crecimiento poblacional era clave para lograrlo.

10 Los planes quinquenales se dividieron en los siguientes períodos: 1969-1974, 1974-1979, 1979-1984, 1984-1989, 1989-1994, 1994-1997.

economía de cultivos comerciales como el arroz para favorecer el crecimiento económico, en lugar de producir cultivos de subsistencia.

Las oportunidades de trabajo y la posibilidad de tener derechos de propiedad sobre un área de tierra eran los principales determinantes para que los habitantes decidieran migrar, aunque la industria minera, a partir del establecimiento de mina Grasberg y la explotación forestal, principalmente de madera, también fueron fuentes importantes de trabajo en el caso de Papúa Occidental (Arndt, 1983).

Este programa fue extendiéndose principalmente en las décadas de los años setenta y ochenta, favorecido por los altos precios del petróleo, que beneficiaron ampliamente a Indonesia, y por la inversión externa y la asistencia técnica para el programa, proveniente principalmente del Banco Mundial y del Banco Asiático de Desarrollo. De acuerdo con Riwanto Tirtosudarmo (2015), durante el período del presidente Suharto, transmigraron aproximadamente 1 863,408 familias indonesias, lo que equivalía a poco más de nueve millones de transmigrantes.

Sin embargo, hubo muchos problemas con este programa. Para finales de la década de los ochenta quedó claro que la transmigración no estaba teniendo el resultado esperado de disminuir la sobrepoblación de islas como Java, pues solamente disminuyó el crecimiento poblacional. Además, los costos asociados a la relocalización eran muy altos, aproximadamente \$12,000 dólares por familia a principios de la década de los ochenta, cuando al inicio del primer plan (1969-70), el costo por familia era de \$577 dólares (Arndt, 1983).

El programa también se llevó a cabo con poca planeación, por lo que la infraestructura era débil y muchas de las casas se ubicaban en lugares remotos en donde no había caminos ni luz. Incluso, investigadores en materia ambiental criticaron el problema de la deforestación debido a la quema de terrenos para poder sembrar los cultivos. Finalmente, también se presentaron conflictos étnicos entre migrantes y población local, debido a la competencia por las oportunidades de trabajo y el uso de los recursos naturales (Barter y Côte, 2015) (Bertrand, 2009) (Fearnside, 1997).

Tales problemas aumentaron la crítica internacional acerca de las fallas del programa y de sus efectos negativos sobre la población indígena, la cual era forzada a desplazarse debido a



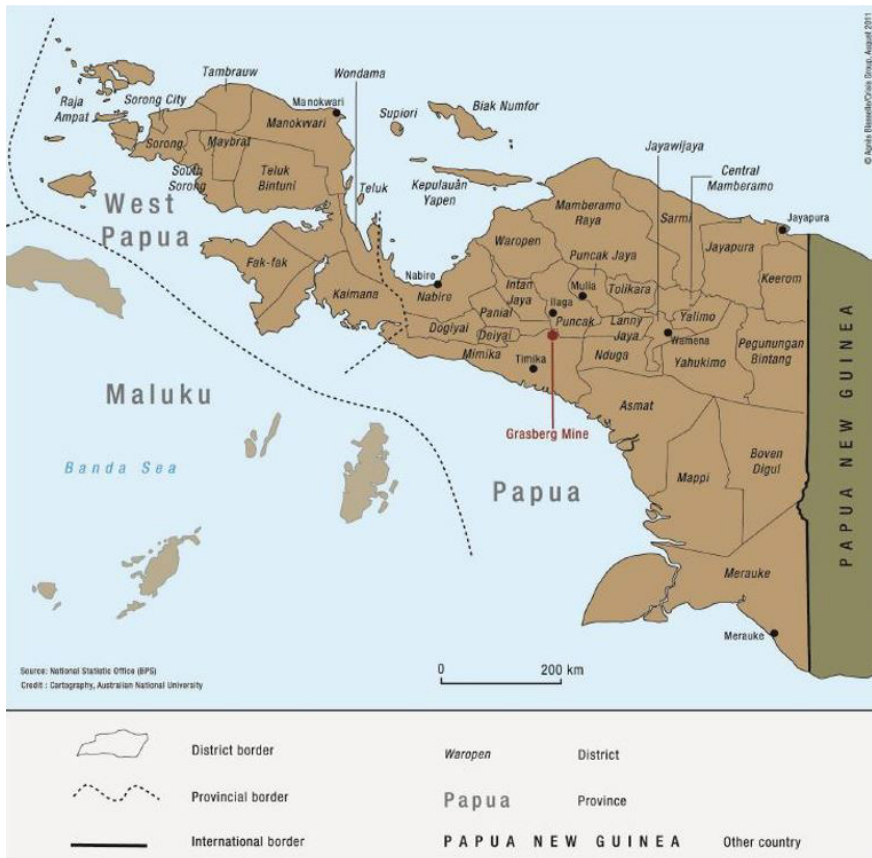
los transmigrantes y en ocasiones perdían derechos sobre sus tierras. Esto ocasionó que el financiamiento proveniente de organismos internacionales, como el Banco Mundial, terminara (Afiff, 2004). Así, el número de transmigrantes, auspiciados por el gobierno, comenzó a disminuir, aunado también a la falta de presupuesto, debido a factores como la caída de los precios del petróleo, de un promedio de 28 dólares por barril en los ochenta a 10 dólares en 1986, y a la carencia de financiamiento externo (El País, 2017). A pesar de esto, el programa de transmigración continuó.

### ***Transmigrasi* hacia Papúa Occidental**

Los problemas regionales acerca del programa de transmigración en materia de deforestación, conflictos étnicos y derechos humanos fueron más notables en regiones ubicadas al oriente del país, principalmente en Timor Oriental y Papúa Occidental, que comprende actualmente las provincias de Papúa Occidental y Papúa (véase imagen 2).<sup>11</sup>

11 Hasta el año 2002 la región era conocida formalmente como Irian Jaya. Sin embargo, con la Ley de Autonomía Especial (*Undang Undang Otonomi Khusus*), firmada en 2001 y puesta en vigor en 2002, la región se dividió en dos provincias: Papúa Occidental y Papúa. La ley de Autonomía Especial reconoce un estatus especial para Papúa, lo que le otorgó mayor autoridad en ámbitos fiscales y de recursos naturales, al igual que estableció nuevas instituciones que reconocían las tradiciones y costumbres de los papúes.

Imagen 2  
 División administrativa de las provincias  
 de Papúa Occidental y Papúa



Fuente: International Crisis Group, 2012.

A finales de 1970, el gobierno decidió que la movilización de habitantes, bajo el esquema de transmigración, debería ser hacia el oriente del país. Es muy probable que el comienzo de la transmigración hacia el este de Indonesia (incluyendo también a Timor Oriental) haya sido por razones de seguridad nacional, para integrar culturalmente a ambas regiones, e intereses económicos. En el caso específico de Papúa Occidental es probable que fuera debido al fortalecimiento del movimiento separatista liderado por el Movimiento Papúa Libre (*Organisasi Papua Merdeka*) durante la década de los setenta, así como al interés del

gobierno de explotar la tierra cultivable y los recursos naturales que ofrece la región, como petróleo, madera, caucho y oro.

El programa de transmigración en Papúa Occidental durante 1970 fue limitado porque los esfuerzos se enfocaban en la isla de Sumatra, como destino principal. Empero, considerando que Papúa equivale a un 22% del territorio indonesio y contenía sólo el 1% de la población, eventualmente se convirtió en uno de los destinos principales del programa.

Así, el gobierno estaba enfatizando el desarrollo de la agricultura y la explotación de recursos naturales fuera de la isla de Java como una necesidad para el crecimiento económico del país en su conjunto. Además, el gobierno quería mover la mayor cantidad de gente posible porque la situación demográfica en Java estaba empeorando, las tasas de natalidad aún eran altas, el desempleo se incrementaba y las condiciones ecológicas en las áreas rurales y urbanas de esta isla, debido a inundaciones y erupciones volcánicas, se estaban deteriorando (Hardjono, 1988).

Durante la implementación del plan quinquenal número tres, también conocido como *Repelita* III (1979-1984), Irian Jaya fue tomando un papel más importante como área receptora de transmigrantes. Aproximadamente 16,000 familias fueron enviadas durante este período, las cuales se asentaban principalmente en Jayapura y Merauke, en el noreste y sureste de la región, ciudades de la actual provincia de Papúa. Debido a la necesidad de caminos e infraestructura, el gobierno invirtió grandes cantidades de presupuesto para el área, un factor que favoreció el desarrollo económico de este territorio, pero con ciertas limitaciones y con una distribución desigual (Arndt, 1986) (Tirtosudarmo, 2015).

El plan quinquenal número cuatro, *Repelita* IV, que abarcó el período de 1984-1989, tenía el propósito de transmigrar 138,000 familias o lo equivalente a 700,000 personas a Irian Jaya, lo cual no se logró. Estas proyecciones eran difíciles de alcanzar debido al terreno escabroso, la lejanía, el paisaje étnico, debido a su diversidad cultural, y la geografía de la región. De acuerdo con Riwanto Tirtosudarmo (2015) alrededor de 71,978 transmigrantes fueron establecidos en Papúa Occidental, principalmente en las regencias de Jayapura, Sorong, Manokwari, Merauke y otras regiones bajas de Papúa.

Mientras que la proporción de transmigrantes estatales era pequeña, tomando en cuenta que para el año de 1995 había una población de aproximadamente 1.9 millones de habitantes en esta región, la migración espontánea fue incrementando.<sup>12</sup> Los transmigrantes espontáneos eran parte independiente del programa de transmigración y por lo tanto no recibían apoyos económicos o tierras. De acuerdo con Rodd McGibbon (2004), por cada transmigrante estatal que llegó a Papúa entre 1970 y 2000, se calcula que llegaban tres migrantes más sin haber pasado por un control gubernamental. La mayoría de estos migrantes espontáneos eran originarios del sur y sureste de la isla de Célebes, principalmente butoneses, bugis y makassarenses, los cuales son conocidos como gente de mar (*orang laut*) y comerciantes que, paulatinamente, fueron desarrollando vínculos comerciales y sociales en el oriente de Indonesia. La cercanía de esta isla con Papúa Occidental es un factor clave para el asentamiento de estos habitantes en la región.

Este dato forma parte de la complejidad del estudio de la transmigración en la región de Papúa, porque generalmente se considera que la transmigración ha sido un proyecto que pretende “javanizar” cultural y económicamente a las “islas exteriores”, debido a que la mayoría de los transmigrantes estatales son javaneses musulmanes. Sin embargo, en la región de Papúa no ha funcionado exclusivamente de esta manera.

Los habitantes de Célebes, en realidad, han sido la mayoría de migrantes que se asentaron durante las décadas de los ochenta y noventa, son aquellos a los que se les han dirigido los reclamos por “robarse las oportunidades de empleo” y con los que se han presentado la mayoría de los conflictos étnicos (McGibbon, 2004). Esto sucede porque los transmigrantes estatales, en su mayoría javaneses, eran generalmente habitantes pobres que se enfocaban a la siembra de cultivos, una vez que se les otorgaban casa y tierras, en lugares alejados de la población local, como lo establecía el programa de transmigración. En Papúa Occidental muchos de los sitios de asentamientos de transmigrantes javaneses estaban ubicados en regiones pantanosas, que no tenían una historia previa de asentamientos. Por ejemplo, en las regencias de Keeromi, Merauke, Mimike o Nabi-

12 La cifra oficial de habitantes para el año de 1995 en Papúa Occidental es de 1 942,527 (Badan Pusat Statistik, 2017).

re en la provincia de Papúa, al este y en Sorong, Manowarik y Fakfak en la provincia de Papúa Occidental.

Por su parte, los transmigrantes provenientes de Borneo se dedicaban al comercio, a la extracción de recursos naturales como la madera y la minería y se establecían en centros urbanos, tales como Fakfak, Sorong y Kaimana, en la provincia de Papúa Occidental y Jayapura en la provincia de Papúa, regencias en donde vivían y trabajaban los locales, lo que les permitía competir en el comercio local (Ananta, 2016). Estos eventos han provocado quejas y un sentido de injusticia entre la población local. Es por ello que la transmigración estatal no fue la principal causa de conflicto en esta región, sino que se fue desarrollando cuando transmigrantes espontáneos, en su mayoría, fueron desplazando a los locales en materia económica, política y comercial (Barter y Côte, 2015) (Bertrand, 2009).<sup>13</sup>

En ese sentido, la migración espontánea ha causado más enfrentamientos interétnicos y sociales que la transmigración estatal y es importante tenerlo en cuenta, porque si bien el programa estatal de transmigración dirigido hacia Papúa terminó oficialmente en el año 2015, la migración espontánea continúa. Empero, en conjunto, los transmigrantes estatales, de plantaciones industriales y los espontáneos han afectado drásticamente la demografía, el paisaje y la geografía de Papúa, debido a la presión que se estableció sobre la tierra y los intereses en la explotación de los recursos naturales, tema que se discutirá a continuación.

## **Consecuencias medioambientales**

El énfasis del programa de transmigración, durante la década de los años setenta y ochenta, principalmente, además de disminuir la sobrepoblación de Java, era para desarrollar económicamente las regiones de Indonesia, más allá de Java, explotar sus recursos naturales y especialmente utilizar la tierra que no estaba ocupada, para la agricultura de cultivos comerciales, principalmente el arroz (Hardjono, 1988).

13 Esto no quiere decir que los javaneses no afectaron la vida de los papúes, solo que los javaneses, debido a los lugares y actividades a los que se enfocaron, sus daños fueron más enfocados a los ámbitos políticos (pues ocupan gran parte de los puestos burocráticos en Papúa) y medioambientales (campesinos que transmigraron a tierras remotas) y no al conflicto étnico y económico.

El programa era considerado necesario por el uso inapropiado de la tierra en las áreas altas de Java, resultante de la densa población humana que estaba poniendo en peligro el suelo, las presas pequeñas y grandes, las vidas humanas, así como creando problemas de sedimentación e inundaciones en los tramos inferiores de los ríos (Whitten, 1987: 240).

Así, la transmigración estatal, principalmente de javaneses hacia Papúa Occidental, provocó que se incrementara la competencia por las propiedades de tierra para su uso en la agricultura, durante la década de los setenta y ochenta. A pesar de que en esta región hay grandes extensiones de tierra, la mayor parte no era apta para el asentamiento de cultivos. Se calcula que, durante el período de intensificación de la transmigración estatal 160,000 hectáreas de tierra arable fueron apropiadas por los transmigrantes estatales, sin que se consideraran los derechos tradicionales (*adat*) o la propiedad comunal de los papúes (Chauvel, 2007).

Debido a que los transmigrantes estatales generalmente se ubicaban en regiones pantanosas para llevar a cabo sus cultivos, alejados de los locales y poco pobladas, debían limpiar el terreno para la construcción de casas y para la siembra de cultivos. De acuerdo con el Banco Mundial, los asentamientos de transmigrantes, en regiones como Borneo, se establecían en lugares donde predomina la cisca (*Imperata cylindrica*), una graminea perenne que se presenta como maleza en los sistemas de cultivo anual. Sin embargo, en Papúa Occidental, la mayoría de la población local vivía en zonas donde predominaba la cisca y tenía derechos tradicionales (*adat*) sobre la tierra, por lo que el gobierno prefería establecer a los transmigrantes en áreas forestales (Fearnside, 1997). Los transmigrantes, ignorando el balance ecológico y la geografía de la región, quemaron grandes porciones de territorio para poder plantar cultivos comerciales como aceite de palma, café y tabaco, por ejemplo. El gobierno indonesio permitió estas prácticas porque los transmigrantes respondían a intereses económicos, pero también políticos. La deforestación fue ocasionando que la tierra no pudiera cumplir con las funciones del suelo, incluyendo la absorción de agua o la producción de cultivos de subsistencia, contribuyó al cambio climático, afectó especies endémicas y provocó que las inundaciones fueran cada vez más graves (Dauvergne, 1985).

Además del creciente número de transmigrantes estatales y migrantes espontáneos, también incrementó el número de migrantes de plantaciones industriales, que se dedicaban a expandir plantaciones de silvicultura en Papúa. La madera que se producía estaba destinada para la pulpa, construcción y la creación de energía. Este programa estaba auspiciado por compañías privadas como *Hak Pengusahaan Hutan* (HPH), *Kayu Lapis Indonesia* y *Telepak* en regencias como Jayapura, Sarmi, Sorong y las islas Biak y ellas eran las encargadas de proporcionar casa e infraestructura para los transmigrantes (Greenpeace, 2006) (Harfenist, 2015). El Ministerio de Transmigración proporcionaba mano de obra barata, movilizándolo a la población a otras regiones sin tener que asumir algún costo. Cuando las compañías necesitaban gente para trabajar en plantaciones remotas, se comunicaban con el ministerio y la solicitaban (Fearnside, 1997).

Este tipo de transmigración fue la que más daño hizo a los bosques de esas regiones debido a la tala continua. De esta manera, el impacto de la deforestación ha sido mayor a partir de programas como el de transmigración que implica un crecimiento económico, debido a la explotación de recursos naturales y al impulso a la producción de cultivos para la subsistencia y exportación, el cual ha ocasionado la desaparición de 1 280,000 hectáreas de bosques hasta mediados de la década de los noventa (Dauvergne, 1985). Aunado a esto, la implementación de nuevas técnicas de siembra y la inserción de cultivos comerciales como el arroz, fueron ocasionando la pérdida de conocimiento local en técnicas de cultivo como la agricultura de quema y roza, por considerarse perjudicial e irracional al medio ambiente, la cual en realidad no era una técnica dañina. El gobierno indonesio consideraba que el crecimiento demográfico aunado a la pobreza ocasionaba que la población con bajos recursos, a partir de sus técnicas tradicionales de siembra, destruyera el medio ambiente. Sin embargo, el Banco Mundial (1985) ha afirmado que las principales causas de deforestación son la tala de tierras, la recolección de leña y la cría de ganado. En ese sentido, la agricultura acelerada y los incendios resultado de la sobreexplotación de tierra son los principales factores para considerar (Dauvergne, 1985).

La estrategia de modernización por parte del gobierno indonesio a partir de proyectos como el de transmigración, durante el período de Suharto, con el fin de incrementar la productividad

de alimentos y el reasentamiento de habitantes, fue ocasionando graves problemas medio ambientales: incendios en bosques, degradación de arrecifes y manglares, contaminación de vías fluviales, relaves de minas, etcétera. Por ejemplo, el 90% de los incendios forestales entre 1980-1990 ocurrieron en zonas con plantaciones de palma de aceite, plantaciones de bosques o proyectos de transmigración (Ellen, 2011). Además, la expansión territorial para cultivos y de habitantes fue enorme. De acuerdo con el Director General del Ministro de Transmigración, Harry Heriawah Saleh, 88 de las más de 400 regencias que componen actualmente Indonesia se crearon a partir del programa de transmigración (Barter y Côte, 2015).

En este tipo de proyectos estuvieron involucrados varios actores: las empresas que se interesan en incrementar sus ingresos y explotar los recursos naturales, como la mina Grasberg en la provincia de Papúa, de la compañía Freeport-McMoran de Estados Unidos, una de las más importantes a nivel mundial en la extracción de oro y plata; la población, que decide migrar, para mejorar su calidad de vida y en varios casos, salir de la pobreza que los aqueja, y el gobierno, que fomentó este tipo de movilización de habitantes y de explotación con base en necesidades políticas, intereses económicos, vinculados a temas de integración y seguridad nacional. Por un lado, el gobierno de Indonesia quería mantener una distribución de población más estable a lo largo de todas las islas, así como disminuir la pobreza y, por el otro, lograr una unidad sin oposición religiosa, cultural o política, lo cual podría debilitar la fuerza y legitimidad del gobierno. El modelo político centralizador durante el período de Suharto contribuyó mucho a la deforestación al tomar decisiones sin comprender o conocer las características y necesidades de cada región.

### **Consecuencias sociales y étnicas**

Los patrones de migración también fueron alterando la composición étnica y religiosa del territorio. Si bien en 1971, la población no-papúe equivalía al 4% del total de población de Papúa Occidental, para el año 1998, incrementó a un 35% y se prevé que en un par de décadas supere a la población papúe. Además, en las áreas urbanas, durante la década de los noventa, se estimaba que el 50% de los asentamientos urbanos eran de migrantes



(Elmslie, 2010). A pesar de que la transmigración patrocinada por el Estado indonesio era un elemento central en estas transformaciones, el número creciente de migrantes espontáneos fue el que tuvo más impacto en las consecuencias étnicas. Este tipo de transmigrantes, generalmente provenientes de Célebes, fueron apropiándose de los trabajos y del comercio de la región, pues los papúes y los transmigrantes constantemente competían por recursos y tierras. Esto ocasionó que se incrementaran las tensiones entre ambos grupos debido a que los papúes sentían que eran un grupo en desventaja en su propia región (McGibbon, 2004).

En materia de oportunidades laborales se fue estableciendo una jerarquía étnica clara. Los sectores de nivel económico alto en Papúa fueron ocupados por los chinos indonesios, mientras que los niveles medios y bajos por los bugís, makasarenses y butoneses y los trabajos gubernamentales y puestos militares eran dominados por los javaneses, debido a razones de seguridad y consideraciones militares, para evitar el fortalecimiento del movimiento separatista y las manifestaciones en contra del gobierno indonesio en la región. En ese sentido, los papúes, en su territorio, fueron perdiendo trabajo, tierra y oportunidades económicas.

El problema fue que los locales no recibieron los beneficios de la vida moderna debido a que la mayoría de ellos aún vivían en asentamientos rurales, y mantenían un bajo nivel de educación formal, por lo que muchas empresas y compañías que se establecieron prefirieron contratar a más migrantes que locales. Así, el paisaje urbano de ciudades como Sorong, en la provincia de Papúa Occidental, y Jayapura, en la provincia de Papúa, se fue delineando, en su mayoría, por la presencia de migrantes, que comenzaron a dominar el sector económico, lo cual se puede observar en lugares como el mercado.

La mayoría de los comercios que componen los mercados en Papúa Occidental son propiedad de chinos indonesios y de habitantes provenientes de Célebes, mientras que los locales, generalmente provenientes de tierras altas, se dedican a vender sus productos agrícolas en la calle, frente al mercado. Por ello, como afirma Chauvel (2007), es en esta dinámica social y económica donde se vislumbran las desigualdades entre los grupos que actualmente componen la población de Papúa Occidental. El origen de estos conflictos es la percepción de la desigualdad

en la falta de oportunidades y el desplazamiento por parte de externos a la población papúe en materia comercial, política y económica. Generalmente, los altercados suceden entre locales y transmigrantes provenientes de Célebes, porque éstos últimos son los que dominan el mercado y el comercio interno. Además, estas tensiones tienden a incrementarse en períodos donde compiten en la venta de productos de origen agrícola, sector en el que se enfocan los habitantes locales.

Dentro de este entramado de actores y el estado de tensión los militares, como parte del sistema de seguridad del país, también intervienen durante los choques entre transmigrantes y locales o entre transmigrantes y compañías extractoras de recursos naturales. Esto sucede porque los militares se encargan de cuidar y proteger la tierra, así como los intereses económicos de las empresas y del Estado. Por ello toman una posición violenta frente a la población local que, desde la perspectiva del Estado, desestabiliza el orden nacional y amenaza la seguridad estatal y el desarrollo de Indonesia.

Históricamente, los militares tienen un papel importante en el ejercicio del poder estatal. De hecho, durante el período de “Nuevo Orden” con Suharto, los militares desarrollaron sus capacidades para realizar operaciones encubiertas y de contra-insurgencia, especialmente en regiones como Papúa Occidental, con un historial de separatismo, con el propósito de reforzar la seguridad local y preservar la integridad territorial del país. Además, es ampliamente sabido que los militares intervienen de forma represiva para poder desorganizar a la sociedad civil, causar tensiones entre los grupos étnicos que componen Papúa Occidental y disminuir la oposición de estos hacia el Estado indonesio (Chauvel, 2007).

La combinación de un crecimiento demográfico en la región (debido al programa de migración y la llegada de migrantes espontáneos), el incremento de las oportunidades económicas y la intervención del Estado en favor de la extracción de recursos naturales sin considerar los derechos tradicionales indígenas (*adat*) ni de propiedad comunal, han creado una competencia entre los grupos étnicos al interior de Papúa Occidental, que han resultado en una marginalización social y económica de los papúes, la fragmentación étnica y la violencia entre locales y migrantes. Este contexto también ha impulsado el movimiento separatista que exige la independencia de la región. El resen-

timiento e inconformidad de los locales no sólo es debido a las desventajas económicas que se presentan, sino también a que argumentan que el gobierno ha utilizado programas como el de transmigración para asimilar a los papúes a partir de un proceso de aculturación, modificando su modelo de desarrollo económico, su cultura y su forma de vida.

Desde mediados de la década de los noventa la transmigración estatal por primera vez disminuyó, como resultado de factores como la crítica internacional hacia el programa, la crisis financiera de 1997 y la oposición de los papúes. Sin embargo, como afirma Richard Chauvel (2007) la migración espontánea, promovida por el establecimiento de compañías mineras, de construcción o de tala de bosques ha continuado, lo que pone en riesgo la vida y los derechos de los habitantes locales.

## **Reflexiones finales**

El programa de transmigración, implementado a partir del discurso de desarrollo establecido en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), ha estado influenciado por intereses de integración nacional, crecimiento económico (a partir de la explotación de recursos humanos) y seguridad, este último entendido como la protección y mantenimiento de la soberanía del Estado indonesio. Esta política, debido a la presión demográfica que establece, ha transformado la geografía, economía, política y las interacciones sociales al interior de Papúa Occidental. Estos cambios no son exclusivos de esta región, sino que también han sucedido, en menor o mayor medida, en el resto de las islas exteriores.

En Indonesia, como en muchos países, el desarrollo es un tema que se vincula con aspectos de etnicidad e integración nacional y por ello ha causado tantos problemas en la práctica. La implementación y desarrollo de proyectos de desarrollo como el de transmigración puede atribuirse al tipo de “conocimiento autoritario” que explica la antropóloga Brigitte Jordan (1997), es decir, un control genérico donde la gente carece de participación en su construcción, está basado en una concepción de conocimiento racional y científico que no deja espacio para la integración del conocimiento local, además, no responde a las necesidades y condiciones internas.

Esto ocasiona que el Estado indonesio continúe implementando políticas de desarrollo, teniendo como base y propósito la seguridad nacional y el crecimiento económico. La transmigración estatal, espontánea y la de la industria de plantaciones se han centrado en regiones problemáticas, porque es ahí donde se concentran recursos naturales con gran valor económico. Si bien, el Estado no ha regulado la migración espontánea y la de plantaciones, sí la ha impulsado porque responde a los intereses políticos y económicos. Así, el Estado indonesio utiliza el discurso de desarrollo como una forma de continuar la dependencia de estos grupos hacia el Estado, como una manera de “ayudarlos” al intervenir en su progreso.

Así, el gobierno fue extendiendo su poder burocrático y territorial de la región a partir del control de los sujetos y de los recursos dentro de su territorio. De esta forma, la sustentabilidad de los recursos en regiones como Papúa no depende exclusivamente de la disponibilidad de los recursos y su viabilidad ecológica, sino también de la forma en que el conocimiento estatal y los intereses nacionales planeen utilizarlos. Sin embargo, ante esta extensión del poder burocrático y territorial, los papúes comenzaron a utilizar diferentes mecanismos, principalmente violentos, como muestra de rechazo ante las políticas desarrollistas del gobierno indonesio.

Con la caída de Suharto en 1998, el rechazo hacia el programa y la expansión del poder estatal indonesio ha sido más evidente. La violencia entre migrantes y locales, así como la exacerbación del separatismo de esta región ha fomentado las demandas de autonomía y de identidad diferenciada al interior de Indonesia. Si bien, este tipo de programas son utilizados como una herramienta de “control” hacia la naturaleza y los habitantes, han ocasionado resultados contradictorios en la región.

## Referencias

- Afiff, S. (2004) *Land Reform or Customary Rights? Contemporary Agrarian Struggles in South Tapanouli, Indonesia*. Tesis de Doctorado, Berkeley: Universidad de California.
- Ananta, A. et. al. (2016) Statistics on Ethnic Diversity in the Land of Papua, Indonesia. *Asia and the Pacific Policy Studies*, 3 (3), 458-474.
- Arndt, H. W. (1983) Transmigration: Achievements, Problems, Prospects. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 19 (3), 50-73.

- Arndt, H. W. (1986). Transmigration to Irian Jaya. En R.J. May (editor) *Between Two Nations: The Indonesia-Papua New Guinea Border and West Papua Nationalism* (pp.161-174). Bathurst, NSW: Robert Brown and Associates.
- Badan Pusat Statistik (2010), Kewarganegaraan, suku bangsa, agama dan bahasa sehari-hari penduduk Indonesia - Hasil Sensus Penduduk 2010. Obtenido de [https://www.bps.go.id/website/pdf\\_publicasi/watermark%20\\_Kewarganegaraan,%20Suku%20Bangsa,%20Agama%20dan%20Bahasa\\_281211.pdf](https://www.bps.go.id/website/pdf_publicasi/watermark%20_Kewarganegaraan,%20Suku%20Bangsa,%20Agama%20dan%20Bahasa_281211.pdf).
- Barter, S. J. y Côte, I. (2015) Strife of the soil? Unsettling transmigration conflicts in Indonesia. *Journal of Southeast Asian Studies*, vol. 46 (1), 60-85.
- Bertrand, J. (2009). *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia*. Toronto: Cambridge University Press.
- Chauvel, R. (2007). Displacement and Dispossession: Responses to Indonesian Rule and Conflict in Papua. En: Hedman, Eva-Lotta E. (editora). *Dynamics of Conflict and Displacement in Papua, Indonesia* (pp.32-51). Refugee Studies Centre Working Paper No. 42, Oxford: Department of International Development.
- Dauvergne, P. (1985). The Politics of Deforestation in Indonesia. *Pacific Affairs*, vol. 66, (4), 497-51.
- Ellen, R. (2011). Introduction. En: Roy Ellen (editor). *Modern Crises and Traditional Strategies: Local Ecological Knowledge in Island Southeast Asia* (pp. 1-45). New York: Berghahn Books.
- Elmslie, J. (2010). West Papuan demographic transition and the 2010 Indonesian Census: “Slow motion genocide” or not? *CPACS Working Paper*, University of Sydney, 11 (1), 1-10
- El País (7 de enero de 1988). La crisis del petróleo provocó en 1987 el cierre de numerosos pequeños bancos en EE. UU. Obtenido de *El País*: [https://elpais.com/diario/1988/01/07/economia/568508408\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1988/01/07/economia/568508408_850215.html)
- Fasbender, K. y Erbe, S. (1990). Towards a new home: Indonesia’s managed mass migration. Transmigration between poverty, economics and Ecology. Hamburgo: Verlag Weltarchiv, GMBH.
- Fearnside, P. M. (1997). Transmigration in Indonesia: Lessons from its Environmental and Social Impacts. *Environmental Management*, vol 21, (4), 553-570.
- Ferguson, J. (1994). *The Anti-Politics Machine*. New York: Cambridge University Press.
- Gietzelt, D. (1989). The Indonesianization of West Papua. *Oceania*, vol. 59 (3), 201-221.
- Greenpeace. (2006). Kayu Lapis Indonesia: The untouchable God of Indonesian ancient forest destruction. Obtenido de: <http://>

- [www.greenpeace.org/international/Global/international/planet-2/report/2006/4/kayu-lapis-crime-file.pdf](http://www.greenpeace.org/international/Global/international/planet-2/report/2006/4/kayu-lapis-crime-file.pdf)
- Hardjono, J. (1988). The Indonesian Transmigration Program in Historical Perspective. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 22 (2), 427-439.
- Harfenist, E. (7 de junio de 2015). Deforestation may be ramping up in Papua, West Papua. Mongabay. Obtenido de <https://news.mongabay.com/2015/01/deforestation-may-be-ramping-up-in-papua-west-papua/>.
- International Crisis Group. (2012). Dynamics of Violence in Papua. Asia Report N° 232. Jakarta/Brussels: ICG.
- Jordan, B. (1997). Authoritative Knowledge and its Construction. En R. Davis-Floyd y C. Sargent (editores) *Childbirth and Authoritative Knowledge: Cross-Cultural perspectives* (pp. 55-79). Berkeley, University of California Press.
- McGibbon, R. (2004). *Plural Society in Peril: Migration, Economic Change, and the Papua Conflict*. Washington: East-West Center.
- Naz, F. (2006). Arturo Escobar and the Development Discourse: An Overview. *Asian Affairs*, vol. 28, (3), 64-84.
- Saltford, J. (2006). *The United Nations and the Indonesian Takeover of West Papua, 1962-1969: The Anatomy of Betrayal*. New York: Routledge.
- Tirtosudarmo, R. (2015). *On the politics of Migration: Indonesia and Beyond*. Jakarta: LIPI.
- World Bank, Indonesia transmigration program review (vol 2). Report no. 3170a-IND, World. Obtenido de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/785931468284064008/pdf/multi-page.pdf>.
- Wikipedia (2019). Indonesia. Obtenido de <https://es.wikipedia.org/wiki/Indonesia>.

**Fecha de recepción:** 31 de enero de 2020  
**Fecha de aprobación:** 29 de marzo de 2020

# Reconfiguración de las redes productivas en la industria de la joyería en Thrissur, India, Chantaburi, Tailandia y Guadalajara, México

Reconfiguration of Production Networks in the Jewelry Industry in Thrissur, India, Chantaburi, Thailand, and Guadalajara, Mexico

*Diana Elena Serrano Camarena*<sup>1</sup>

*Dagoberto Amparo Tello*<sup>2</sup>

*Ana Belén Contreras Teodoro*<sup>3</sup>

---

## Resumen

El objetivo del artículo es mostrar diferencias y similitudes de tres ciudades especializadas históricamente en la producción de joyería<sup>4</sup> para analizar el proceso de flexibilización productiva, consecuencia de la globalización en sus localidades; se centra en revisar cómo se ha reconfigurado el desarrollo *glocal*<sup>5</sup> en las redes productivas de la industria de la joyería en tres ciudades, Thrissur, India, Chantaburi, Tailandia y Guadalajara (México), así como explicar los principales cambios en el tiempo

1 Profesora e investigadora del Departamento de Estudios del Pacífico. Universidad de Guadalajara. México. Email: [diana.serrano@academicos.udg.mx](mailto:diana.serrano@academicos.udg.mx).

2 Profesor e investigador del Departamento de Estudios del Pacífico. Universidad de Guadalajara. México. Email: [dagoamparo@hotmail.com](mailto:dagoamparo@hotmail.com).

3 Estudiante de la carrera de Relaciones Internacionales en la Universidad de Guadalajara. México. Email: [ana\\_contrerasz@hotmail.com](mailto:ana_contrerasz@hotmail.com).

4 Joyería elaborada exclusivamente de metales preciosos: oro, plata y platino.

5 Concepto que se analiza en la introducción de este documento.

de cada localidad, que fortalecieron la especialización productiva.

Las perspectivas teóricas de especialización flexible (Piore y Sabel, 1984) como clúster industrial (Porter, 1990) y los sistemas productivos locales (Rendón, 2014; Paunero, 2001) explican las redes productivas de estas ciudades que corresponden respectivamente a los casos que revelan el desarrollo local.

### **Palabras clave**

Reconfiguración productiva, desarrollo local, redes productivas, especialización flexible, sistemas productivos locales y clústeres industriales.

### **Abstract**

The objective of the article is to show differences and similarities of three cities that are historically specialized in the production of jewelry in order to analyze the process of productive flexibility, a consequence of globalization in their localities, and focuses on reviewing how global development has been reconfigured in production networks from the jewelry industry of three cities, Thrissur in India, Chanthaburi in Thailand, and Guadalajara in Mexico, as well as explaining the main changes over time in each locality, which strengthened productive specialization.

Theoretical Perspectives of Flexible Specialization (Piore y Sabel, 1984) as an industrial cluster (Porter, 1990) and Local Productive Systems (Rendón, 2014; Paunero, 2001) explain the productive networks of these cities that correspond respectively to the cases that reveal local development.

### **Keywords**

Productive reconfiguration, local development, productive networks, flexible specialization, local productive systems and industrial clusters.

### **Introducción**

Esta industria antiquísima ha experimentado los más grandes cambios en las dimensiones económica, política y social a partir



de los efectos que generó la globalización<sup>6</sup>. Sin embargo, en el caso de México ha sido poco analizada por la academia (Serrano, Amparo y Rivera, 2016) (Serrano, Amparo y Rodríguez, 2018). En cambio, en India y Tailandia ha sido tema de estudio y análisis desde antes del año 2000.

En este sentido, el desarrollo *glocal* de acuerdo con Milton Santos (citado en Moncayo, 2002), señala que cada lugar es al mismo tiempo, objeto de una razón global y de una razón local que conviven dialécticamente, en tanto para Ulrich Beck, la globalización significa re-regionalización a nivel sub y supranacional, mientras que Moncayo (2002) lo identifica en los procesos de reestructuración mundial que a la vez han sido causa y consecuencia de las transformaciones en los espacios subnacionales, y especifica que las dos tendencias, es decir, globalización y localización se convierten en los dos rostros de la misma moneda.

Las condiciones que generó la globalización y que favorecieron la especialización flexible de esta industria son el marco conceptual que privilegia la necesidad de responder a la variabilidad del mercado y exigencia para las empresas de cambios frecuentes en presentación y productos, como refleja la reconfiguración que experimentaron las redes productivas de la industria de la joyería, en las que se observan las similitudes y diferencias, como posibles relaciones y potencialidades en estos casos que coinciden en que son ciudades de economías en desarrollo.

De acuerdo con los objetivos del documento, el desarrollo del mismo se distribuye de la siguiente manera: en el primer apartado se explica teóricamente en qué consiste el proceso de reconfiguración productiva de la joyería desde la producción flexible, posteriormente se presentan los casos de Thrissur, India y Chantaburi, Tailandia, que se comportan como clúster industrial por el tipo de aglomeración productiva y se muestran gráficamente los cambios que han experimentado en la reconfiguración productiva, se sigue con el apartado para definir los sistemas productivos locales, para tratar el caso de Guadalajara, México, porque refleja el tipo de producción, en el que se

6 Los procesos de organización de la industria joyera como la proveeduría de insumos, la producción, la distribución, como la comercialización y venta de artículos muestran las modificaciones cuando se pasó de un tipo de producción rígida y de grandes alcances, de unidades económicas esparcidas en diferentes localizaciones a la de aglomeración, especialización y la máxima flexibilización de todos los procesos.

hace énfasis en los cambios que experimentó la aglomeración productiva joyera de esta ciudad y se termina con las conclusiones en las que se pretende encontrar las potencialidades de la relación de estos casos con la derrama de trabajo que generan.

## **Proceso de reconfiguración productiva de la joyería desde la producción flexible**

Bajo el marco de la globalización se generaron una serie de transformaciones en lo económico, cultural, político e institucional en todo el mundo; es decir, se instauró una nueva realidad social que requirió nuevas formas de actuar para responder a los problemas de desarrollo de cada territorio. La nueva realidad generó cambios significativos en la productividad y en el progreso económico que impactaron a todos los países de manera desigual. Este cambio de escenario produjo a partir de mediados de los ochenta la necesidad de nuevos enfoques que establecieron modificaciones en los sectores productivos de los países (Vázquez, 2005).

Alrededor de 1980<sup>7</sup>, la etapa de la globalización marcó un progresivo aumento del comercio internacional, el crecimiento del flujo de capitales, un fuerte avance de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, un nuevo despliegue espacial de las empresas multinacionales y en consecuencia un incremento sensible de mercados integrados (Vázquez, 2005).

Las actividades manufactureras estandarizadas se reestructuraron y diferenciaron con la incorporación de novedades, específicamente en las actividades avanzadas de servicios, como el *marketing*, asistencia técnica o el diseño. En este sentido, el

7 En este año se marcan cambios continuos en la economía, la tecnología y las instituciones del último cuarto del siglo pasado, las cuales generaron grandes transformaciones de los sistemas productivos, en los gustos y demandas que provocaron un desajuste en la oferta existente de productos de la empresa, lo que alteró la capacidad competitiva de las regiones y localidades ricas y pobres. El aumento relativo de los costos de producción afectó a las funciones de producción de las empresas; esto indujo al cierre de industrias, cambios de localización de las plantas productivas y aumento de las ventajas competitivas de algunos sistemas productivos locales (Vázquez, 2005). Los factores que determinaron la reestructuración productiva y crecimiento económico fueron tanto la difusión de las innovaciones en el tejido productivo, la cualificación de los recursos humanos, la capacidad emprendedora de las empresas, la flexibilidad de las organizaciones empresariales, la transformación y adaptación de las instituciones y la integración de las empresas a ciudades y regiones en redes competitivas y originales a escala nacional e internacional.

aumento y diversidad de la producción de bienes y servicios de las actividades que impulsaron y estimularon el sistema productivo generaron ajustes en el sistema territorial, entonces se observó el aumento de la variedad de productos y actividades, ello redujo la capacidad de concentración de funciones productivas y comerciales en una ciudad o región urbana, debido a las deseconomías de aglomeración. Esta dinámica generó la formación de sistemas urbanos más flexibles y la reducción de la jerarquía en los ya existentes (Vázquez, 2005).

Piore y Sabel (1984), especialistas del paradigma de especialización flexible, explican que los consumidores prefirieron mercancías especializadas y diferenciadas, para las que los modelos de producción masiva no estaban diseñados. Esta situación determinó la transición de un paradigma de producción tecnológica a otro de tecnología avanzada.

La producción industrial también se transformó en las condiciones geográficas a través de otra forma de distribución territorial de las unidades productivas, por la ubicación de la industria, el tamaño de la empresa, diferente uso de tecnología e interrelación con clientes, proveedores e instituciones. Este otro escenario generó en los productores la necesidad de adaptarse a la realidad del nuevo contexto económico de apertura comercial y de las condiciones del mercado interno, en el que los empresarios reconocieron la importancia del cambio en las tácticas competitivas existentes para mantenerse en el mercado. Esto provocó que las empresas que no fueran competitivas, sin que importara su tamaño, el mismo mercado las hiciera desaparecer.

De esta manera, se transitó de las producciones de bienes estandarizados dirigidas a mercados homogéneos y masivos, a la manufactura con tirajes pequeños de productos hechos a la medida del cliente y esto se tradujo en que el eje de la competencia se trasladara de los precios para productos homogéneos a la innovación y el diseño para productos diferenciados. La producción flexible volvió a los métodos de producción artesanales como un nuevo formato de posibilidades productivas, con innovaciones tecnológicas y organización empresarial y hasta en la configuración espacial de los territorios (Helmsing, 1999).

Piore y Sabel (1984) afirman que los sistemas de producción flexible corren el riesgo de estancarse sin innovaciones notorias, como la búsqueda de reducción de costos, ya que las estrategias que siguen no siempre son las mejores para su con-

dición en el mercado. Algunos ejemplos son el uso de materiales de baja calidad, explotación de la mano de obra, no abrirse a nuevos mercados y no hacer innovaciones.

En este contexto, se abre paso a la teorización sobre el desarrollo territorial donde resalta el fenómeno de regiones y ciudades exitosas (Moncayo, 2001), debido a sus condiciones y dinámicas internas identificadas por académicos de Europa y de Estados Unidos; Giacomo Becattini (1979), trata el caso europeo desde Italia, y Alan Scott (1988), analiza lo que sucede en California, Estados Unidos.

El concepto de especialización flexible implicó una manera particular de producir que significó la transformación desde la base artesanal a la tecno-científica, con especial atención en la naturaleza de los bienes finales, la ordenación espacial del territorio, hasta el tamaño de las empresas, las relaciones entre estas y la organización de los procesos del trabajo; lo cual propició tres conceptos como perspectivas de producción más reconocidos en la literatura identificados en distritos industriales (DI)<sup>8</sup>, clústeres industriales (CI)<sup>9</sup> y sistemas productivos locales (SPL).

Como ejemplos de CI se presentan los casos de la industria de la joyería de Thrissur y el de Chantaburi. Posteriormente, se continúa con el concepto de SPL en el que se presenta el caso productivo de la joyería de Guadalajara.

8 En este trabajo no se analizan los distritos industriales ya que corresponden a casos de ciudades en países de Europa, como Italia, Reino Unido y Alemania.

9 El concepto de clúster industrial (CI) es un modelo de análisis de producción que se ha expandido como los DI; hasta se les utilizó como sinónimo a partir de la aglomeración espacial y geográfica de pequeñas unidades productoras. Porter (1990), después de diez años del trabajo de Becattini (1979), publicó el modelo de clúster como una aglomeración de empresas delimitadas geográficamente, con proveedores, prestadores de servicios, instituciones asociadas en el mismo sector productivo, varios tipos de vínculos con externalidades y complementariedades. Así los clústeres, explica Porter, cuentan con un rol del conocimiento especializado, habilidades, infraestructura e industrias de soporte que fortalecen la productividad y tienen un canal definido que fomenta interdependencias entre las actividades de una misma localización. Cuentan con una combinación de relaciones de proveeduría, mercados de trabajo común, rivalidad, conocimiento acumulado y efectos de innovación dirigidos a su especialización. De manera que los clústeres cuentan con tres dimensiones claves: dimensión geográfica, dimensión de "actividad" y dimensión sobre un ambiente de negocio (Porter, 1990; Porter y Ketels, 2009).

### *Caso de la industria de la joyería de la ciudad de Thrissur, India*

Thrissur es la capital cultural, histórica y tradicional de Kerala, conocida como la Capital del Oro de la India con tradición milenaria (Devika, Bhattathiripad y Kothari, 2016). La industria joyera de la India es un sector que contribuye con siete por ciento al PIB y participa con alrededor del 15 al 20% del total de las exportaciones de mercancías y del 20 al 30% de las exportaciones manufacturadas (NCAER, 2018).

Este sector registró un volumen de negocios de exportación de 14 mil millones de dólares (mdd) durante el calendario 2004. Cuenta con un gran mercado doméstico como el bien de consumo más grande de oro en el mundo, ya que la demanda anual estimada para el oro en el país es de 800 toneladas. Además, el pulido de diamantes es líder global con 95% del mercado. El problema son las estadísticas disponibles sobre el número exacto de grupos, unidades y los trabajadores empleados. Otras características clave no se conocen por la misma razón, que puede ser útil en la promoción de la industria y la formulación de políticas para ello. Las unidades de fabricación de joyas y procesamiento de diamantes de la industria artesanal de Thrissur en India compiten con las fábricas modernas que usan maquinaria de última generación y operaciones computarizadas. Las unidades productoras de joyas y gemas de esta región han establecido una red mundial de oficinas en cada punto del mapa de la industria del diamante. El crecimiento fenomenal de las exportaciones de gemas y joyas es un récord entre los grandes sectores de exportación de esta ciudad de la India, incluso el gobierno de la India considera que el sector de gemas y joyería no sólo es gran generador de divisas, sino también un área de impulso para la generación de empleo (Ashra, 2005).

Thrissur cuenta con infraestructura para el corte de diamantes, con la aparición de joyería de marca internacional en el mercado nacional, la industria está sujeta a la competencia y al crecimiento no sólo de oro y piedras preciosas, además de joyería a base de metal, piedras de incrustación, conchas, madera, semillas de plantas, etcétera; así como en oro y otros adornos metálicos que son ampliamente practicados, como patrones étnicos, con motivos incrustados, la artesanía artística en adornos de oro de lo tradicional a lo moderno han creado un nicho en el

mercado y se han multiplicado las perspectivas de la demanda (Foundation for MSME Clusters, 2007).

Por ello, la industria de la joyería en India es la segunda actividad más importante de divisas. Las exportaciones han crecido significativamente, la cifra de exportación para el sector ha superado el objetivo establecido por el Ministerio de Comercio, con este logro, el objetivo sigue siendo superarlo; así como las cuestiones referentes a la industria, tales como los precios de transferencia, impuestos de servicio, impuestos especiales en la joyería, el impuesto sobre el valor añadido de marca y otros que necesitan atención inmediata (Foundation for MSME Clusters, 2007).

La historia de la India en fabricación de adornos de oro es única y la fuerza productiva de la región de Thrissur se encuentra en dos millones de trabajadores altamente cualificados dedicados a este sector de los que la mitad se dedican exclusivamente a la producción de artículos de joyería para exportación. La mano de obra artesanal es más económica y competitiva y cuenta con la competencia de la técnica en comparación con cualquier centro de corte en el mundo (Foundation for MSME Clusters, 2007).

Los diseñadores de Thrissur han ganado el reconocimiento y premios a escala internacional, concursos para sus diseños innovadores y también han hecho una marca en el escenario de joyería para el mundo, atendiendo así a los gustos variados y cambiantes, las necesidades del mercado a la par que con los estándares internacionales. Es sólo cuestión de tiempo para que la India se convierta en el más solicitado destino de joyería y Thrissur está cerca de ocupar una posición central en el mercado global de diamantes y piedras preciosas de color (Foundation for MSME Clusters, 2007).

Las ventas de joyería de India cobraron tanto impulso en los mercados de Estados Unidos, y en la industria esperan varios gigantes minoristas mundiales como *Wal-Mart* y *JC Penney* que la fuente de la joyería sea la India. Además, los compradores están recurriendo a nuevos mercados como los países de la Unión Europea y el sudeste de Asia, donde la joyería es más lucrativa que la de otros países (Foundation for MSME Clusters, 2007).

Thrissur ha logrado una posición dominante en diamantes y está emergiendo como el sector de joyería de más rápido crecimiento en el mundo. El apoyo otorgado por el gobierno en términos de políticas pragmáticas ha ayudado significativa-

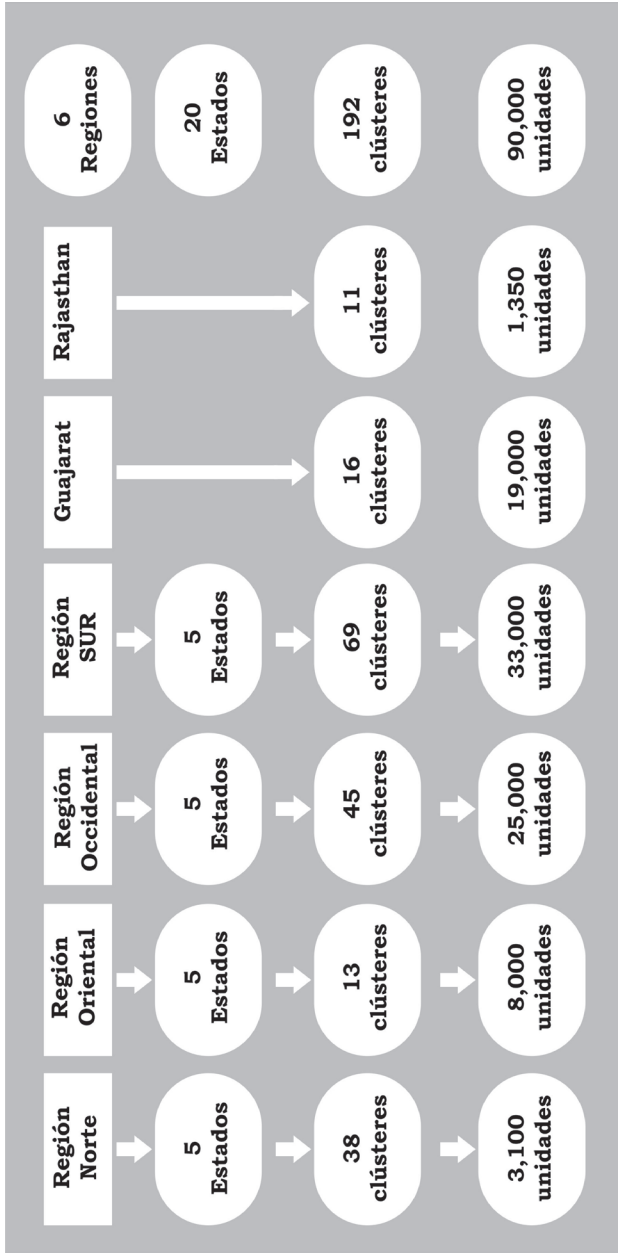
mente a que la región se considere centro mundial de gemas y joyería, tanto en fabricación como en comercio (Ashra, 2005).

Esta política pragmática se refiere a la decisión del Gobierno de India al adoptar el Proyecto de Desarrollo de Clusters derivado del Programa de Desarrollo Industrial de la Organización de las Naciones Unidas en 1996, con el objetivo de mejorar el rendimiento y la eficiencia de los grupos de micro, pequeñas y medianas empresas (ver cuadros 1 y 2) para lograr el desarrollo sostenible mediante asistencia a grupos de empresas locales e instituciones asociadas, así como implementar iniciativas piloto de apoyo al clúster y asistencia a programas a nivel nacional y estatal de reestructuración de conglomerados (Cherukara y Manel, 2007).

Los grupos de pequeñas y medianas empresas han existido en la India durante muchas décadas, con alrededor de 350 áreas urbanas y 2000 áreas rurales y artesanales. Sin embargo, reconociendo su potencial económico, el Gobierno promovió el desarrollo de clústeres como uno de los principales pilares de su Política de Desarrollo de Pequeñas Empresas (Cherukara y Manel, 2007) de tal manera que la reconfiguración productiva<sup>10</sup> (Serrano, 2019) que experimentó Thrissur, fortaleció las redes productivas especialmente para apoyar la exportación, asimismo favoreció el consumo local, debido al arraigo cultural de la joyería en la región.

10 Reconfiguración productiva: Es un proceso que se observa a través del fortalecimiento de la red del conjunto de relaciones que definen los principales actores que forman los productores, proveedores, comerciantes y consumidores entre los que se pueden apreciar diferentes tipos de relaciones que pueden presentar en lapsos de tiempo, ajustes y cambios en el espacio, y que se pueden identificar en etapas en función de los acuerdos y afinidades; como puede apreciarse entre las relaciones del sector de la joyería (Serrano, 2019).

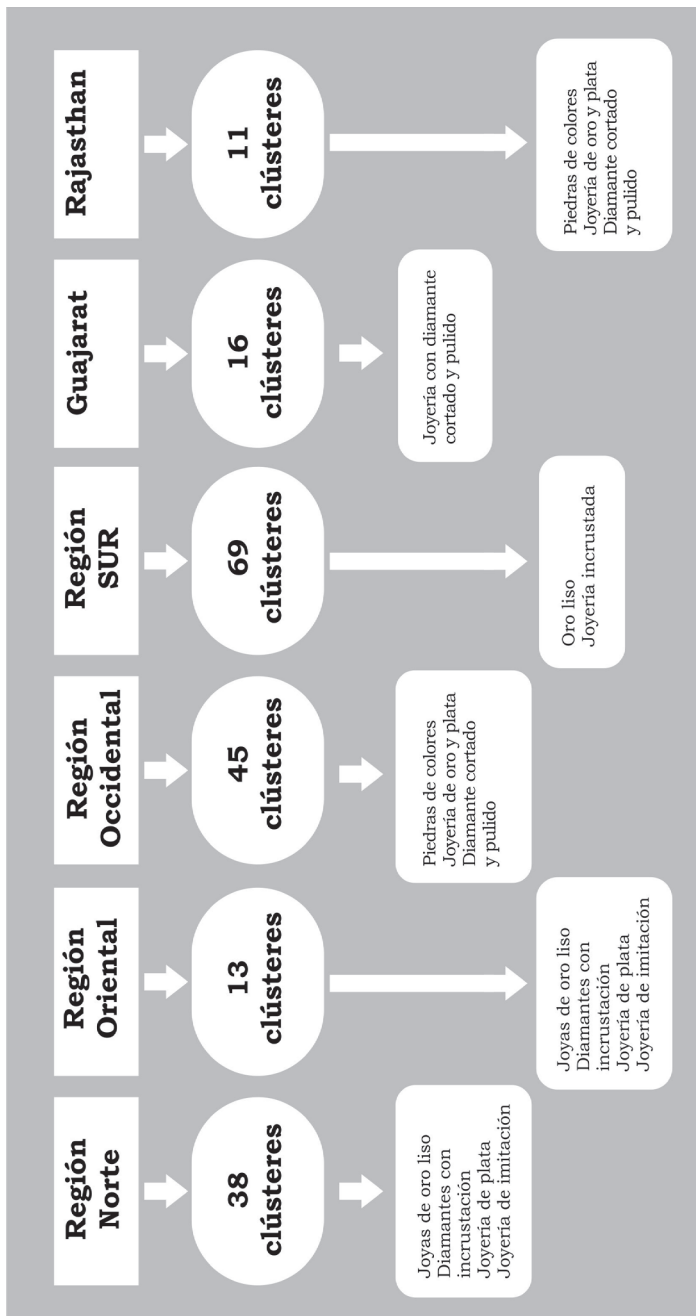
Cuadro 1  
Clústeres de la industria de la joyería por regiones en India



Fuente: Consejo Nacional de Investigación Económica Aplicada (NCAER, por sus siglas en inglés), 2018.



Cuadro 2  
Especialización de los clústeres de joyería por región en India



Fuente: Consejo Nacional de Investigación Económica Aplicada (NCAER, por sus siglas en inglés), 2018.

El estado de Kerala se localiza en la Región del Sur, en la que Thrissur forma parte del mayor grupo de clústeres de India, como se puede ver en el cuadro 2 con 69 clústeres; al mismo tiempo que permitió la especialización de la industria con un proceso de cambio que va del tipo de producción tradicional al más tecnificado, como la transformación del tipo de empresa familiar a la empresa especializada, como también al trabajador y al comercio con una sobresaliente política de atención y visión de apertura comercial.

Tabla 1  
Reconfiguración productiva de la industria de la joyería de Thrissur, en el estado de Kerala

Reconfiguración productiva	Principales cambios en las relaciones de producción
Antes de los años 60	Dominio de las unidades basadas en Viswakarma (sistema de herrería).
Medio de los años 60	Entrada de empresas comerciales y de marca en el sector productivo.
Al final de los años 60	Ruptura completa del tipo de unidades basadas en el dominio de Viswakarma (sistema de herrería).
Avanzada la década del 70	Dominación de pocas empresas e invasión de otras, abundancia de jóvenes desempleados. Se pierde el control de la familia y la comunidad basada en esta actividad.
A principios de los años 80	Los fabricantes de joyas de oro se convierten en una categoría de trabajadores, como tipo de trabajo y se controlan los mercados.
Principio de los 90	Nueva política comercial, que favorece al tipo de artesanos especializados
Mediados de los 90	Se presenció la renuncia y el cambio de comercio y negocios para una mejor supervivencia.
2000	La entrada de pocas unidades registradas basadas en el SSI en este sector atestiguan el cambio.
2004-2005	Se presencia una nueva visión y prosperidad del comercio.

Fuente: Foundation for MSME Clusters (2007).

### *Caso de la industria de la joyería de la ciudad de Chantaburi, Tailandia*

Este país del Sudeste de Asia destaca por contar con una de las industrias de joyería con mayor peso dentro de su economía, ya que se le identifica como el centro con la mayor gama de piedras

preciosas, por contar con gran variedad y calidad de piedras preciosas, semipreciosas, además de su competencia a nivel mundial por sus diseños vanguardistas en joyería, y contar con tecnología para producir a gran escala joyería que compite en los mercados internacionales (Vasikasin, 2016).

Una de las principales características de esta industria es que se compone de pequeñas y medianas empresas (pymes), que representan el 98% del total de las empresas a nivel nacional. Las pymes en la industria de las gemas y joyas dependen del beneficio de las economías de escala externas y generalmente operan en su propia área de clústeres, como *Jewelry Trade Center*, Silom, Bangrak, Surawong o grupos alrededor de las regiones mineras de gemas como Kanchanaburi y Chantaburi. Esto se debe a que pueden beneficiarse mutuamente al estar juntos (Vasikasin, 2016).

En cuanto a su reconfiguración en el tiempo y el lugar, desde 1977 (ver cuadro 4), el gobierno eliminó los aranceles a la importación de diamantes en bruto y piedras de color rugoso (sin pulir) para aumentar el empleo entre los pulidores y desarrollar la industria del diamante pulido. Posteriormente, en 1980, el gobierno tailandés también eliminó los aranceles de importación y los impuestos a las empresas sobre diamantes pulidos y piedras de colores para expandir la industria de la confección de joyas y promover a Tailandia como centro mundial de comercio de gemas y diamantes; además hizo la exención del impuesto sobre el valor agregado (IVA) en diamantes y piedras preciosas (Vasikasin, 2016).

A pesar de los esfuerzos por parte del gobierno para eliminar aranceles a la importación de diamantes en bruto y piedras de colores preciosas, las pymes que se dedicaban al corte y pulido de diamantes han ido desapareciendo, y han sido sustituidas por empresas extranjeras que aprovechan las ventajas competitivas de Tailandia en mano de obra, eliminación de aranceles a la importación, y exención del impuesto<sup>11</sup>.

En la antigua ciudad de Chantaburi localizada en la costa del este de Tailandia se identifica el clúster industrial de Gema que se compone por empresas dedicadas al procesamiento de materias primas, piedras preciosas y joyas. Después del año

11 Información obtenida de primera mano por Alexia Rodríguez Castelazo a través de entrevista realizada a productores joyeros tailandeses: Pabhasrawong, P., 16 de enero de 2018, Gemopolis Industrial Estate: Thailand.

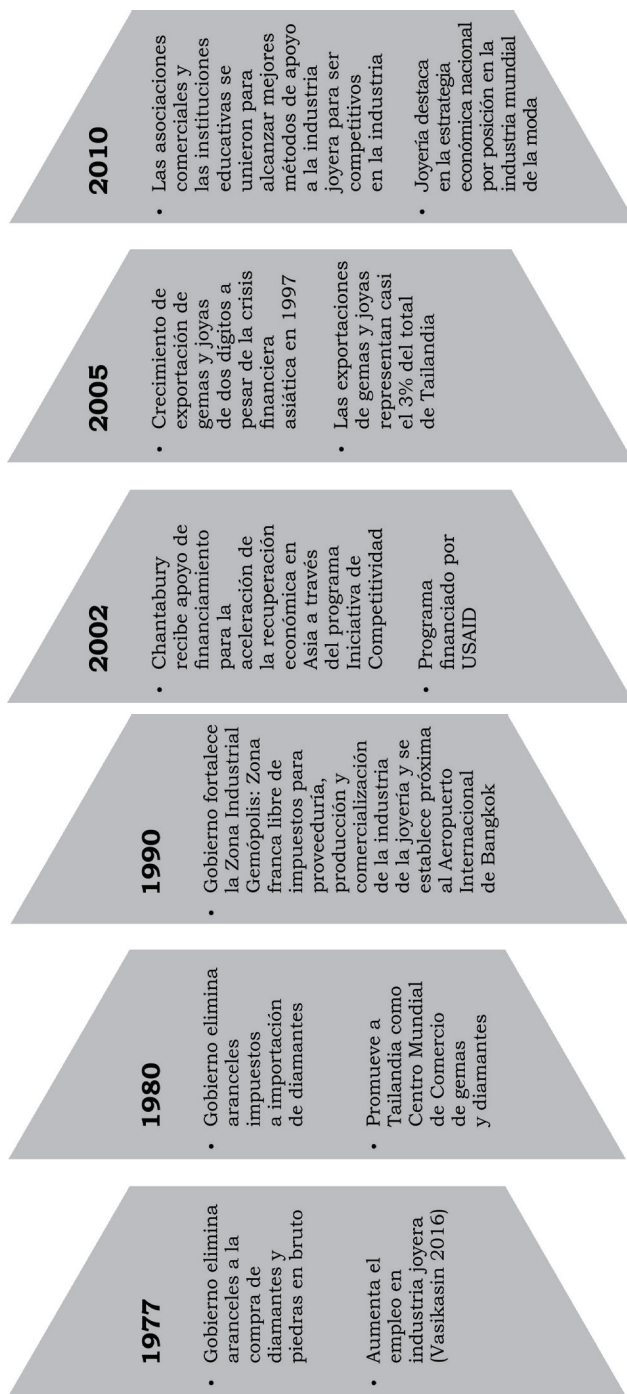
2000, las asociaciones comerciales y las instituciones educativas se unieron para alcanzar nuevos y mejores métodos de apoyo a la industria joyera. De tal manera, fue la estrategia más competitiva entre varios miembros de la industria en Tailandia (USAID, 2002).

La exportación de gemas y joyas de Tailandia ha demostrado un crecimiento de dos dígitos, sus cifras han seguido a pesar de la crisis financiera asiática en 1997. En 2003, las exportaciones de joyas representaron cerca del 3% del total de Tailandia. El país es competitivo porque tiene varios grupos productores de joyas en la región, entre ellas en Bangkok, Chiang Rai en la región norte del país, Kanchanburi en la región occidental y Chantaburi que está cerca de la frontera camboyana (USAID, 2002).

El clúster de la gema en Chantaburi fue reconocido por el gobierno tailandés en 1977 por la capacidad de la industria en aportar un alto valor agregado a la industria de la joyería y por haber destacado en la habilidad de sus trabajadores en la precisión del pulido y corte de piedras preciosas como el zafiro azul, el diamante y las piedras de colores, cabe señalar que esta habilidad es una actividad intensiva de trabajo artesanal, ya que es un oficio que todavía no puede ser sustituido por la máquina y por el que genera un significativo número de contratos de trabajo; una encuesta del empleo de la Universidad Tailandesa de la Cámara de Comercio (UTCC) en 2010 reflejó 1.3 millones de empleos, de los cuales 865,656 fueron empleos directos para la industria (Vasikasin, 2016).

Por otro lado, Tailandia fue reconocida en 2010 como líder mundial en la exportación de joyería de plata y resalta que para el grupo de Chantaburi de Gemas todavía atrae a compradores de todo el mundo, de los cuales los indios y los africanos son los más notorios. También es un gran empleador, que ofrece trabajo a 55,000 personas en 700 fábricas; se identifica que alrededor del 20% de la población de la provincia está directamente empleada en el sector de la gema (USAID, 2002). Tailandia es reconocido como el mayor exportador mundial de piedras preciosas y semipreciosas de colores, sin considerar los diamantes, es el segundo mayor exportador de joyas finas después de Italia (Vasikasin, 2016).

Cuadro 4  
Reconfiguración productiva del Cluster Joyero de Chantaburi



Fuentes: USAID, 2002; Vasikasin, 2016. Información obtenida de primera mano por Alexia Rodríguez Castelazo a través de entrevista realizada a productores joyeros tailandeses: Pabhasrawong, P., 16 de enero de 2018, Gemopolis Industrial Estate: Thailand.

## Sistemas Productivos Locales

Por otra parte, los sistemas productivos locales (SPL)<sup>12</sup> son otro tipo de perspectiva teórica que refleja las condiciones de la especialización flexible y se les denomina motores del desarrollo industrial porque funcionan a partir de la elaboración de productos de calidad, lo que les otorga un lugar particular en el mercado y no necesariamente ofrecen productos más baratos; producir con calidad es una característica que potencia la innovación en el interior de los SPL, al no competir por costos sino por calidad, se ven forzados a innovar y presentar productos cada vez más renovados y enfocados a las necesidades del mercado. Por lo que los SPL se constituyen como un factor de desarrollo en el sentido que han dado espacio a la innovación en calidad (Rendón, 2014).

La proliferación de este tipo de ambientes productivos propició mayor competencia y la formación de los SPL, que de acuerdo con Paunero (2001), es la razón por la que este tipo de modo de producción se maneja bajo un código de ética que se transmite de generación en generación con la intención de cuidar su forma de trabajo, al que inclusive llaman parte de su tradición y se pueden identificar con las siguientes características:

- La existencia de un sistema de valores compartidos por el entorno que sirva como amortiguador de conflictividad, con normas sociales específicas.
- Condiciones del entorno social y el fomento cultural.
- Densidad de relaciones familiares y comunitarias.
- Seguridad en la familia (autoconsumo, pluri actividad, entre otros).

12 Rendón (2014) destaca que los SPL son una alternativa de la forma de producción que ha dado respuesta a las externalidades negativas que generó el modelo fordista, lo que no sólo es significativo en el ámbito teórico, sino que da cuenta de su efectividad en la economía real, como han demostrado los distritos italianos, por esta razón los SPL pueden ser considerados una respuesta a estas externalidades:

- El factor empleo, con la introducción de tecnologías, implica desempleo y disminución salarial, que genera flexibilización del trabajo.
- La quiebra en el mercado de las empresas de menor tamaño, incapaces de competir con las economías de escala y liderazgo empresarial en manos de grandes capitales.
- El efecto China. Este país emergió al capitalismo a partir de una combinación de organización del trabajo muy semejante al modelo fordista: produce cantidades muy grandes de diversos artículos a muy bajo costo debido al tamaño del país. Utiliza mucha mano de obra a precios muy bajos.

Paunero (2001), agrega que los SPL se constituyen espacialmente por empresas que trabajan en torno a la producción y comercialización de uno o varios productos de un mismo sector. Son empresas agrupadas geográficamente, pero cumplen con una serie de condiciones que las hacen ser de mayor complejidad que nada más la aglomeración de unidades productivas, y se refieren a que respecto de la aglomeración o factores de localización económica, de acuerdo con Méndez (1997), las decisiones que toman las empresas, en el momento de su creación como en situaciones posteriores, pueden verse influidas por diferentes causas, estas se pueden dividir en dos tipos de factores, los que se guían por el carácter económico que buscan la ventaja competitiva en todo momento y los factores extraeconómicos que dirigen la localización en función de criterios psicológicos, sociales, culturales y políticos. Estos factores, señala Méndez (1997:279), han sido valorados de forma desigual por las perspectivas teóricas y por tanto deben considerarse para completar el estudio de las actividades productivas en relación con las perspectivas, como es el caso de Guadalajara.

#### *Caso de la industria de la joyería de la ciudad de Guadalajara, México*

En la historia de la industria de la joyería de México, es necesario reconocer desde los años ochenta el caso de Guadalajara, en relación con la definición del sistema productivo local (SPL) que señala (Climent, 1997, 2009), que lo identifica como un sistema productivo en el que empiezan a tejerse algunas relaciones de mercado y de cooperación entre las empresas dedicadas a la misma actividad, pero la división técnica del trabajo de carácter vertical es aún débil.

El resultado de los requerimientos de salida a la crisis de los años ochenta para el capital y la correlación de fuerzas entre capital y trabajo, a escala mundial, es lo que generó la reorganización de la producción y, como resultante, la transformación territorial. Así, ese periodo desencadenó un conjunto de procesos de destrucción-reestructuración tanto de los sistemas productivos como de las instituciones y de las políticas económicas de los gobiernos; de esta manera, los segmentos más poderosos del capital impulsaron un conjunto de modificaciones a las que González (2014) resume como el incremento de la intensidad del trabajo, flexibilización de las normas laborales, desmante-

lamiento de la seguridad social y de los sistemas de bienestar, recorte de empleos, subcontratación, búsqueda de salidas en los mercados externos ante la contracción de los internos, aceleración del comercio exterior, de la inversión extranjera directa y de los movimientos de capital; la liberalización y desregulación de los mercados de bienes y de activos financieros; la instauración de un régimen de acumulación con dominación financiera, en el cual las finanzas privadas imponen su lógica de operación a todo el sistema económico; drástico incremento del valor del oro; asaltos y robos a negocios.

Se considera que estos factores extraeconómicos son ejemplo de los que refiere Méndez (1997) respecto de la posterior localización de actividades económicas y de responder con cierta inercia espacial, además de las características de la perspectiva de producción del SPL; en relación con el estudio de la industria de la joyería de Guadalajara de 1980 a 2015, Serrano (2019) señala elementos y categorías que más explican la reconfiguración de la industria de la joyería, como la transformación del factor asociativo en etapas o lapsos de tiempo, la innovación orientada desde el mercado; la innovación, vinculada con procesos de aglomeración productivos de pequeñas y medianas empresas, obtener y transmitir información especializada, obtener recursos de capital o trabajo, identificar mecanismos de cooperación con otras empresas e instituciones.

Lo anterior se puede apreciar en la reconfiguración productiva (Serrano, 2019) del sector joyero, como se presentó en los casos de Thrissur y Chantaburi, en los cuales se trata de las principales actividades económicas de su país y en donde el gobierno recibió un apoyo de desarrollo internacional; sin embargo para México no ha sido así, ya que es diferente el peso de la actividad, pero no deja de mostrar un dinamismo económico al interior, como al exterior.

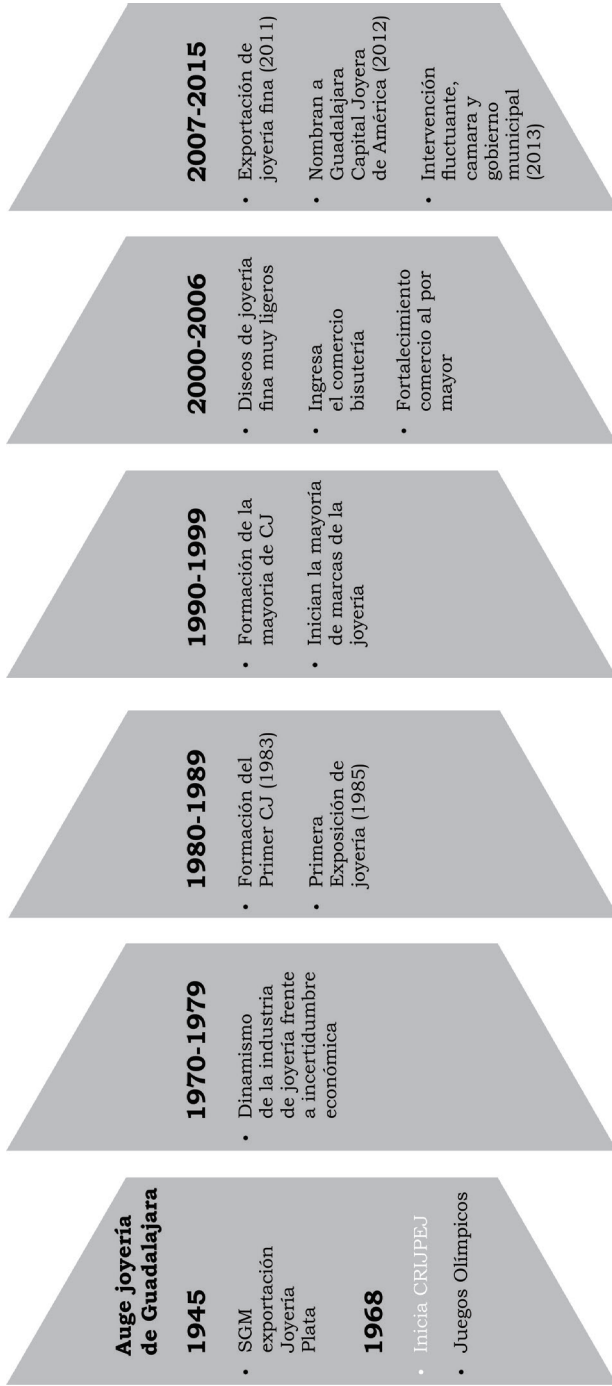
En el caso de Guadalajara, la característica del conjunto de relaciones que se gestaron entre los productores, proveedores y comercializadores de la joyería después de haber experimentado una serie de robos y asaltos, como desajustes de la economía, fue una nueva aglomeración, como lo establece Méndez (1997), en la que se inicia un dinamismo diferente y un fortalecimiento en las categorías de asociatividad, cooperación, competitividad e innovación, debido a la nueva interacción social que se dio entre los empresarios a través del proceso de formación de los centros



joyeros<sup>13</sup> como se pueden observar por décadas en el mapa 1 en un mismo espacio, por ello la aglomeración, entre otros factores, se identificaron como los principales cambios en la reconfiguración productiva de la industria de la joyería de Guadalajara de 1980 a 2015, como los explica Serrano (2019) (ver cuadro 5).

13 Centro Joyero: Es un espacio en forma de edificio que reúne a diferentes empresas de diferentes giros que venden artículos, partes de diferentes calidades ya sea al detalle o al mayoreo. Se trata de un espacio que proporciona seguridad, tanto para proveedores, clientes y que concentra a las mejores empresas joyeras de México (González, 2013).

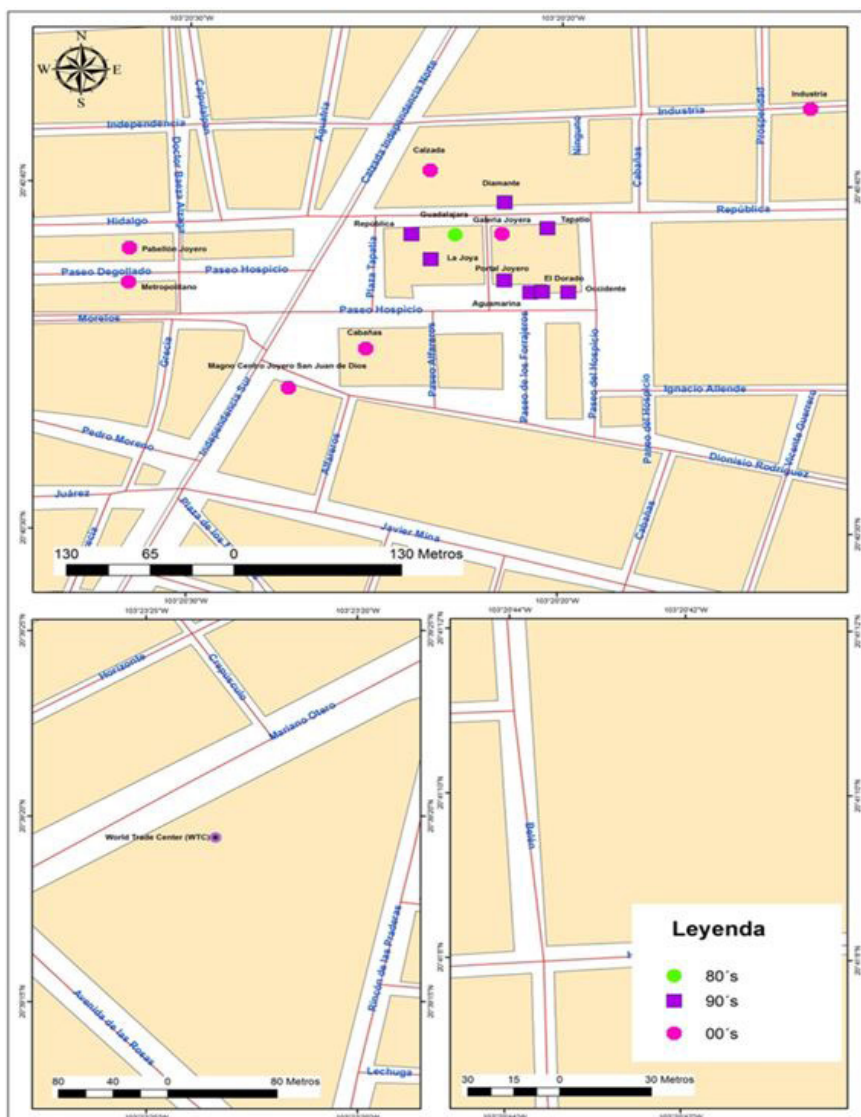
Cuadro 5  
Etapas de la reconfiguración del SPL  
en la industria joyera de Guadalajara



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de información primaria (entrevistas a dueños de negocios de joyería en el área de los Centros Joyeros de la Plaza Tapatía).

Mapa 1

Formación en décadas de la localización de centros joyeros de la Plaza Tapatía de Guadalajara, en el centro histórico de la ciudad



Fuente: Elaboración propia con datos del DENU, 2014. INEGI.

## Conclusiones

Las ciudades de Thrissur y Chantaburi, de India y Tailandia, respectivamente, frente al caso de la industria joyera de Guadalajara, México, cuentan con grandes diferencias en sus características como lugares especializados en la industria de la joyería, desde que los dos primeros casos se comportan como CI, debido al tamaño de producción y comercialización, tanto como el número de trabajadores y productores y la importancia de la intervención institucional, tecnológica, así como gubernamental.

En el caso de Thrissur es muy significativo el volumen de la mano de obra la que debe organizar y capacitar, ya que se trata del principal recurso con que compite; además de la relevancia para su economía, así como la disposición de la materia prima, como es el metal precioso y piedras preciosas, por ello el comercio internacional que refleja es muy notable y su tendencia a competir en este sentido, así como la tradición histórica y cultural de la joyería que le atribuye mayor valor a la región como productor y comercializador. Por su parte, Chantaburi compite de la misma forma, a pesar de ser más pequeña, tanto la especialización y valor agregado, como lo que ha trabajado y seleccionado, la colocan como uno de los sectores productivos más importantes de su economía.

En tanto, características de Guadalajara como el volumen de la industria, no alcanzan las cifras de la joyería de Thrissur, India, como tampoco de Chantaburi, Tailandia; luego de que este último cuenta con porcentaje (20%) considerable de trabajadores sólo para esta industria, además de apoyo de asociaciones comerciales y educativas para la especialización y competencia productiva, así como comercial de este sector, y cuenta con la mayor exportación de piedras preciosas y de joyería fina.

En este caso, destaca la importancia de la participación institucional para ambos países y la fortaleza del enfoque como país competidor, con lo que se apuesta tanto al mercado interno como al externo; datos que sirven de ejemplo para tratar en el caso de Guadalajara el alcance del apoyo gubernamental, y el enfoque político que se identifica muy limitado. No obstante, es necesaria una mayor y adecuada participación institucional gubernamental, aunque no cuente con los datos de India y Tailandia, en lo referente a la mano de obra, así como infraes-

estructura y al nivel de exportación de joyería y piedras preciosas de estos países, para una mejor competencia productiva. Se puede dar cuenta que en el desarrollo de estos CI se aprecia una decidida política de desarrollo y competencia en las que destaca especialmente el desempeño y apoyo de las instituciones públicas y privadas, tanto en la especialización del sector y su competitividad interna y externa.

En el caso de Guadalajara, la participación institucional proviene en mayor medida del sector privado, del gobierno local de forma más discreta, que apoya a los expositores en ferias internacionales, y de parte de los mismos empresarios quienes han conformado algunos grupos de empresarios organizados por centro joyero; de manera que la participación empresarial puede ser de mayor grado socio-institucional y más activa, pues tanto empresarios como locatarios están interesados y atentos a las necesidades de su lugar de trabajo. Además, se aglomeran aún más en el territorio, en un mismo edificio como son los centros joyeros, situación que los lleva a ser más participativos para actuar de manera más integrada, así como a fortalecer al sector al organizarse desde el pago de sus cuotas de mantenimiento del espacio de los centros joyeros y protección al ambiente de incertidumbre económica que los llevó a unirse.

Precisamente, la incertidumbre económica e inseguridad social es una razón que provocó la aglomeración y creación de los centros joyeros, motivo por el que principalmente se organizaron en un mismo espacio los joyeros de Guadalajara, es decir, un factor externo y extraeconómico a la joyería los hizo reaccionar y desde 1983 marcó el inicio de la reconfiguración productiva de este caso.

Las regiones de India y Tailandia se encuentran caracterizadas en su ámbito laboral por contar con gran especialización y habilidad en la mano de obra, la cual es abundante y cuenta con infraestructura, materia prima e industrias de soporte que fortalecen la productividad, ya que se trata de localizaciones que cuentan con acceso a los mercados y a los proveedores. En consecuencia, atraen movilidad en la producción y centran su atención en el peso del costo relativo de transporte y en el costo final, lo que explica que se ubiquen en estas zonas y como CI cuentan con una estructura vertical y combinación de relaciones de proveeduría, mercados de trabajo común y gran rivalidad entre ellos, además de conocimiento acumulado con efectos diri-

gidos a la competitividad, en este caso la cooperación se observa como un mecanismo de conveniencia.

En cambio, el SPL de Guadalajara se caracteriza por coexistencia de redes compactas de relaciones entre firmas y relaciones de cooperación informales en las fases de comercialización, fabricación, investigación, desarrollo e innovación.

Se observan redes compactas de relaciones entre firmas para competir en algunos procesos y algunas redes de relaciones de cooperación informales en las fases de comercialización y fabricación. Asimismo, algunas empresas han establecido mecanismos de cooperación con otras empresas o instituciones, pero es un proceso que apenas va iniciando; aunque conservan su tradición laboral y cultural a través del intercambio de información de la cual se mantienen. El potencial de estos casos con gran historia y tradición en la producción joyera es abundante, la experiencia con que cuentan en la reconfiguración productiva a partir de los efectos de la globalización, en la que se muestra con la visión de política de país en los casos de India y Tailandia; situación que México podría considerar por la derrama de mano de obra y la especialización con que cuenta, además de participar como el primer productor de plata, pero apenas ha sido estimada recientemente y de forma limitada en los planes de desarrollo en el caso del municipio de Guadalajara (Transparencia, 2012).

Los tres casos, por pertenecer a economías en desarrollo, necesitan contar con políticas de integración y cooperación en las que se compartieran experiencias como aglomeraciones productivas especializadas en relación a la intervención gubernamental y financiera, como el fortalecimiento de las redes productivas con la intención de alcanzar en el contexto actual acuerdos hacia el desarrollo de esta industria, que por su dinamismo y relevancia implica una importante derrama de mano de obra especializada, tanto en producción, innovación e infraestructura, como en consumo responsables.

## Referencias

- Ashra, S. (2005). Emerging Indian Industries: The Case of Gems & Jewellery Sector Impending Constraints and Future Prospects. *Asia Pacific Business Review*, 2(1 ), 129-139. DOI: 10.1177/097324700500100213.

- Castells, M. (1999). La empresa red: cultura, instituciones y organizaciones de la economía informacional. En M. Castells, *La era de la información, economía, sociedad y cultura. La Sociedad Red* (Vol. 1, pp. 179-223). México: Siglo XXI.
- Cherukara, J. y Manelel, J. (2007) A Brief Account of SME Cluster Development in Kerala, Biennial Conference Entrepreneur Development Institute of India. School of Management Studies, Cochin University of Science and Technology, Cochin. Kerala. Consultado el 15 de octubre de 2017 en: <https://www.researchgate.net/publication/287207980>.
- Climent, E. (1997). Sistemas productivos locales y distritos industriales: el caso de España. *Revista Eure*, 91-106.
- Climent, E. (2009). Los sistemas productivos locales: de la especialización flexible a la mente invisible y la gobernanza en red. *Ería* (78-79), 139-153.
- Devika, K.C., Bhattathiripad, R. y Kothari, B. S. (2016) Emerging paradigms for development planning: A case of Thrissur, the cultural capital of Kerala. *Procedia Technology* (24), 1681-1690.
- Foundation for MSME Clusters (18 de junio de 2007). *Diagnostic study of gold ornaments jewellery cluster Thissur*. Recuperado en mayo de 2016, de [http://www.msme.foundation.org/DSR\\_temp/Diagnostic%20Study%20Report%20of%20Gold%20Ornaments%20Jewellery%20Cluster%20-%20Thrissur.pdf](http://www.msme.foundation.org/DSR_temp/Diagnostic%20Study%20Report%20of%20Gold%20Ornaments%20Jewellery%20Cluster%20-%20Thrissur.pdf)
- González, E. (2013). *Percepción del cliente, de la calidad en el servicio que ofrecen las empresas que integran el Magno centro Joyero de Guadalajara*. Zapopan: Universidad de Guadalajara. Tesis de Maestría CUCEA.
- González, O. (2014). Sistemas productivos locales en América Latina: revisión de alcances y límites. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 17(35), 9-31.
- Helmsing, A. (1999). Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación. *Revista Eure*, 25(75), 5-39.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2014). *Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE)*. Guadalajara.
- Méndez, R. (1997). Organización espacial de las de las actividades económicas. En R. Méndez, *Geografía económica, la lógica espacial del capitalismo global* (pp. 255-319). Barcelona: Ariel.
- Méndez, R. (2002). Innovación y territorio tradicional: algunos debates teóricos recientes. *Revista Eure*, 63-83.
- Moncayo, E. (2001). Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo regional. En G. Montañez, y F. Vi-

- viescas, *Espacio y territorios: razón, pasión e imaginarios* (pp. 67-99). Bogotá: UNC-Red de Estudios de Espacios y Territorios.
- Moncayo, E. (2002). Glocalización: nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional (sub nacional) en el contexto de la integración económica y de la globalización. *Desafíos*, Bogotá (Colombia), (7): 50-99, semestre II.
- NCAER (2018). Sponsored by The Ministry of Commerce and Industry, GJEPC India (24 de octubre de 2018). Recuperado en mayo de 2019 de: [https://gjepec.org/presentation/NCAER%20PresentationNovember%2024%202018\\_GJEPC.pdf](https://gjepec.org/presentation/NCAER%20PresentationNovember%2024%202018_GJEPC.pdf)
- Paunero, X. (2001). Sistemas productivos locales en América Latina ¿Fortaleza o nueva mitología? *Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 12(1), 167-175.
- Paunero, X., Sánchez, G., y Corona, L. (2007). Sistemas productivos locales en México. Tipología desde la perspectiva europea. *Economía informa* (345), 216-237.
- Piore, M. y Sabel, C. (1984). *Posibilidades de alcanzar la prosperidad: keynesianismo internacional y la especialización flexible*. (M. Rabasco, y L. Toharia , Trads.) Madrid: Alianza.
- Porter, M. (1990). *The competitive advantage of nations*. Nueva York: Free Press.
- Porter, M. y Ketels, C. (2009). Clústeres y distritos industriales: rutas comunes, diferentes perspectivas. En G. Becattini , M. Bellandi , y L. De Propis, *Handbook of Industrial Districts* (pp. 173-183). Cheltenham: Edward Elgar.
- Rendón, J. F. (2014). Sistemas productivos locales: estrategias empresariales para el desarrollo. *Semestre Económico*, 17(35), 75-94.
- Rodríguez, A. (2018) Entrevista realizada a productores joyeros tailandeses: Pabhasrawong, P., 16 de enero de 2018, Gemopolis Industrial Estate: Thailand.
- Serrano, D. E.; Amparo, D. y Rivera, C. (2016). La industria joyera en México. El caso de Guadalajara. En *El desarrollo regional frente al cambio ambiental global y la transición hacia la sustentabilidad*. México: Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional, A. C.
- Serrano, D. E.; Amparo, D. y Rodríguez, A. (2018). La aglomeración productiva de la industria de la joyería de Guadalajara a través de los sistemas de información geográfica (SIG). En *Empresas, actores sociales e instituciones en la organización productiva del territorio y la innovación para el desarrollo local*. México: Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C.
- Serrano, D. E. (2019). Reconfiguración del sistema productivo local

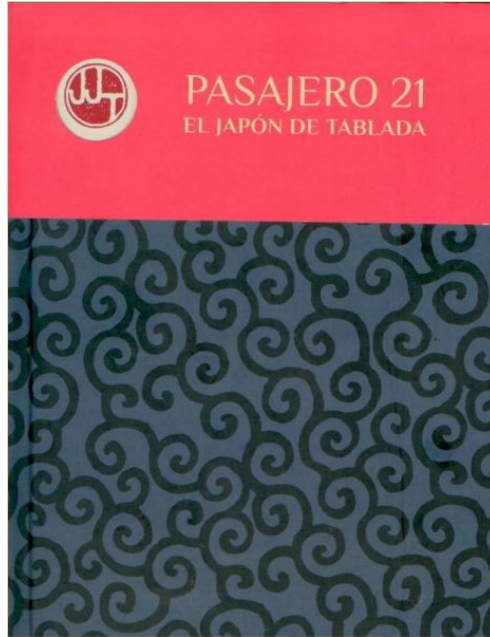


- de la industria de la joyería de Guadalajara 1980-2015. *Tesis de Doctorado en Geografía y Ordenación Territorial*. Guadalajara: CUCSH Universidad de Guadalajara.
- Transparencia, G. (2012). *Plan Municipal de Desarrollo Guadalajara*. Recuperado el 10 de 11 de 2018, de <https://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/PMDGuadalajara2012-2015.pdf>
- USAID, U. A. (2002). *Thailand Competitiveness Initiative*. Recuperado el 16 de febrero de 2015 [http://www.channelingreality.com/CORE/Other\\_Areas/Thailand\\_Cluster\\_Policy.pdf](http://www.channelingreality.com/CORE/Other_Areas/Thailand_Cluster_Policy.pdf)
- Vasikasin, P. (2016). *Impact assessment of export processing zone on Thailand's gem and jewelry industry*. Thammasat: Universidad de Thammasat.
- Vázquez, A. (1993). *Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Vázquez, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Vázquez, A. (2001). *La política de desarrollo económico local en Europa*. (F. En Rodríguez Gutiérrez, Ed.) Madrid: Ediciones TREA.
- Vázquez, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.

**Fecha de recepción:** 10 de febrero de 2020

**Fecha de aprobación:** 12 de marzo de 2020





## Reseña

### **“El Pasajero 21. El Japón de Tablada”<sup>14</sup>** **El intelectual y las vicisitudes del diplomático**

*Carlos Uscanga<sup>15</sup>*

.....

**L**a exposición “*El Pasajero 21, El Japón de Tablada*” se presentó bajo la curaduría de Amaury A. García Rodríguez y Luis Rius Cano, en el museo del Palacio de Bellas Artes del 24 de julio al 13 de octubre de 2019, donde se expusieron 90 piezas, algunas de ellas pertenecientes a José Juan Tablada Acuña. El

14 Museo del Palacio de Bellas Artes (2019). *El Pasajero 21. El Japón de Tablada*. México: Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura-Secretaría de Cultura- Fundación Mary Street Jenkins.

15 Profesor Titular de Tiempo Completo del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Recibió en el 2019 el Reconocimiento del Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón por sus aportaciones en la investigación y docencia en estudios japoneses en México. Email: [auscanga@politicas.unam.mx](mailto:auscanga@politicas.unam.mx)

libro-catálogo publicado, tiene el mismo nombre de la citada exhibición, incluye notas preliminares y tres ensayos introductorios que ofrecen al lector elementos para comprender a este escritor y poeta mexicano.

El primero de ellos de Roberto Mata analiza las fuentes del japonismo de Tablada, su obra y el controvertido viaje a Japón en 1900, donde se logró esclarecer la polémica de su breve estancia en ese país asiático a través de la investigación realizada por Martin Camps en la que pudo descubrir su registro como el pasajero número 21 del *America Maru* que arribó a la bahía de San Francisco, el 15 de diciembre de ese mismo año. Por esa razón, el nombre de la exhibición refiere a ese hecho.

Para Mata, Tablada es un ser multifacético no sólo por lo que refiere a su sensibilidad en las artes plásticas, su destreza en el manejo literario, por ser un minucioso cronista de los acontecimientos contemporáneos y en otras actividades que a lo largo de su vida realizó; pero también en su personalidad, en ocasiones errática y voluble, en sus posiciones políticas (al publicar un libelo contra Francisco I. Madero, su simpatía con el dictador Victoriano Huerta), en su vida cotidiana y en su inserción en el mundo diplomático.

Asimismo, Mata refiere los contrastes que implicó su experiencia en Japón, como un “desencantado turista” o un “*bon vivant*” fanfarrón en sus escasos seis meses como visitante, tiempo menor al esperado por Jesús E. Luján, mecenas de la Revista Moderna donde Tablada mandó sus colaboraciones. Si bien las restricciones económicas (y no tanto la insuficiencia de vías de comunicación en Japón) fue un elemento que circunscribió la experiencia de poeta mexicano en Yokohama con visitas limitadas a Tokio, puede preguntarse si un gran admirador de la cultura japonesa no tuviera más ánimo de adentrarse a conocer más y superar los problemas del desconocimiento del idioma japonés (aunque él refería que lo conocía), prefiriendo observar a Japón en los escaparates del orientalismo a través de los ojos de otros, pero al mismo tiempo generando formas de interpretarlo bajo su huella; y contribuyendo, de manera innegable, en introducir el *haiku* y el arte japonés en México, como lo refiere Roberto Mata.

El segundo texto se enfoca al análisis del Japón de Tablada desde la perspectiva de las artes visuales por parte de Amaury A. García Rodríguez. El autor explica con detalle las

fuentes y el conocimiento sobre el arte y cultura japonesa en las que Tablada se basó para convertirse en un ávido conocedor, coleccionista, creador y difusor del arte japonés en México. García explica que fue la invitación de la Fundación Japón en México para colaborar con la Biblioteca Nacional identificando una serie de 225 estampas bajo resguardo en su Fondo de Reserva, lo que le llevó al autor y a su obra. Al final, no sólo se descubrió que esas estampas era parte de una compra parcial de su biblioteca (que también lo refiere Rodolfo Mata) por parte del artista e intelectual mexicano que había hecho al gobierno mexicano, sino que también marcó para García Rodríguez una línea de investigación que culminó con la citada exposición de 2019.

El lugar no pudo ser el mejor, ya que el 23 de marzo de 1937 en las galerías del Palacio de Bellas Artes, Tablada curaría una exposición de estampas de Utagawa Hiroshige, que cerró un ciclo iniciado en 1914 cuando publicó su libro sobre el ilustrador japonés. Tema que analiza Luis Rius Caso en el tercer capítulo del libro-catálogo, apuntando que Tablada en su libro *Hiroshigue, El pintor de la nieve y de la lluvia, de la noche y de la luna*, logra llegar al pináculo de la madurez de su japonismo trascendiendo un simple “deseo de acumulación erudita”, que es superpuesta por el proceso personal intensamente creativo y profundo conocimiento de Japón, que permeó su percepción estética, literaria y artística, compilada en la segunda parte del libro-catálogo.

Una de las disímiles facetas de Tablada como “personaje histórico complejo”, según García Rodríguez, fue el ser beneficiario de diversas comisiones y nombramientos dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y de otras dependencias como la Secretaria de Educación, a lo largo de su vida. En la muestra se hacía una breve mención de su estancia en los países de la otrora Gran Colombia como diplomático, también lo refiere Mata como una “corta pero intensa estancia en Sudamérica como parte del cuerpo diplomático”. Lo anterior me generó una serie de preguntas sobre Tablada como miembro del servicio exterior mexicano. ¿Por qué fue acreditado a un país latinoamericano, y no a Japón que admiraba tanto? Para responder se consultó su archivo personal en el Archivo Genaro Estrada (AGE) del Acervo Histórico Diplomática (AHD) de la SRE<sup>16</sup>, cuya

16 AHD-AGE, José Juan Tablada, Su expediente Personal, L-E-154, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.

información permitía hacer cruces y generar mayores medios de comprensión a lo observado en la exposición y en lo leído en el libro-catálogo.

En general, el nexo de los intelectuales mexicanos con el mundo diplomático se ha documentado ampliamente siendo una constante en la historia de las Relaciones Internacionales de México. Asimismo, los vínculos de los artistas o escritores mexicanos con el servicio público no sólo bajo la figura de sus nombramientos como funcionarios de la administración federal; sino también el uso de los recursos del Estado como medio de apoyo financiero a sus actividades artísticas y literarias, son mecanismos que han evolucionado y cambiado a lo largo del tiempo.

¿Cómo podía Tablada sufragar sus gastos no sólo de manutención, sino el de tener capacidad para ser un gran coleccionista e insaciable consumidor de literatura, sin mencionar otras necesidades que él consideraba primarias? Rodolfo Mata refiere que incursionó en múltiples actividades, desde las propiamente literarias y periodísticas hasta emprender negocios, dentro de esas puede identificarse el ingreso obtenido por “comisiones” encomendadas por el gobierno mexicano. Es de hacer notar que entre agosto de 1909 a 1911, la Cancillería mexicana le encargó escribir la biografía de los responsables de la SRE de 1821, innumerables órdenes de pago fueron emitidas con un valor de entre 100 a 200 pesos, cantidad que variaba con relación al número de semblanzas que, al parecer, eran entregadas por el poeta mexicano. En julio de 1910, se le nombra auxiliar de la comisión de reorganización del Archivo General de la Nación, cargo en el que pedirá una licencia en varias ocasiones, incluyendo una por su salida de México por un viaje a Europa; pero al mismo tiempo, solicita en abril de 1911 a Victoriano Salado Álvarez, en su calidad de responsable de la SRE, otra para observar cómo se organizan los archivos de los países europeos que visitó, petición que se le autorizó.

Ante la caída del régimen porfirista y el ascenso de Francisco I. Madero como presidente de México, como se hace referencia en el libro-catálogo, Tablada (artista de avanzada pero conservador en lo político, según lo identifica Rius Cano) manifiesta abiertamente su oposición al maderismo y su posterior empatía a Huerta, esto hizo que hasta junio de 1917, cuando obtuvo el “perdón” del gobierno carrancista, se volvieran a reactivar los “apoyos para propaganda” que solicitó por una cantidad de 200

dólares mensuales, ministrados durante seis meses por el Consulado mexicano en Nueva York a través de la partida de gastos extraordinarios de emergencia.

El 2 de octubre de 1919, se enuncia su nombramiento como primer secretario de la Legación de México en Ecuador, siendo Gerzayn Ugarte, el ministro responsable de la Legación mexicana en Venezuela, Colombia y Ecuador. Como se cuestionó anteriormente, por qué no fue acreditado a Japón, si su trayectoria literaria y conocimiento de ese país hubiera sido una opción natural. Pueden argumentarse diversas razones, quizá la más obvia era que el ministro responsable de la Legación de México en Japón era Manuel Pérez Romero, hermano de Sara Pérez Romero, viuda de Francisco I. Madero; con los antecedentes anti-maderistas de Tablada hubiera sido imposible su acreditación, seguramente él mismo lo tuvo en consideración.

Su primera “experiencia diplomática” tuvo muchas vicisitudes generando constantes tensiones con su jefe y con el personal de la Legación, lo que originó un problema para los responsables de la Cancillería mexicana. Tablada reflejó una personalidad inestable y caprichosa, pues usaba cualquier medio, incluyendo la mentira, para cumplir sus deseos. De esa forma pudo sacar provecho de su reconocimiento como intelectual y sus redes de contactos en el mundo literario y en la política. Por ejemplo, después de su nombramiento se le solicitó llevar “uniforme” (sombrero montado, casaca, chaleco, pantalón, capa y espadín) que era usado para las actividades de protocolo, al no poder hacerse de uno por el corto tiempo que implicó su designación y su traslado a Sudamérica, se le ofreció otro usado con un valor de mil pesos que debía pagar él, pero hizo lo posible por no hacerlo y a final logró que fuera cubierto por recursos del erario público.

Lo más interesante es que postergó, por todos los medios, su toma de posesión como primer secretario en Quito. Ugarte reportó esa situación y citándolo a él, señalaba el hecho de que ese “cargo que se le había conferido no estaba a la altura de su prestigio literario”. Durante su estancia en Bogotá, apunta Ugarte (como representante mexicano concurrente también en ese país latinoamericano) viajó con Tablada y no desaprovechó la oportunidad para hacer declaraciones a la prensa colombiana de naturaleza “desdeñosa” sobre el poeta Amado Nervo, que recientemente había fallecido, lo cual generó disgusto y le obligó

a retirarse de la capital de Colombia y refugiarse en otra población cercana. Antes de su salida, Tablada argumentó que tenía una “afección” cardíaca por lo que no podía estar en lugares con gran altitud.

A su regreso a Caracas, obtuvo recetas médicas donde se le diagnosticaba un problema renal (nefritis intersticial), incluso los tres doctores consultados referían casi de manera idéntica la recomendación de permanecer en un “clima marino”. La SRE le autoriza permanecer dos meses, pero se vuelve a negar a acompañar a Ugarte en su visita programada a Ecuador, ante esa situación de desacato en el cumplimiento de sus funciones como representante diplomático, Ugarte observaba que su autoridad era cuestionada, ya que Tablada siempre encontraba la forma para que la SRE no diera respuesta adecuada a la solicitud de suspensión, pues consideraba que su incumplimiento implicaba una renuncia *de facto* a su responsabilidad encomendada por el gobierno de Venustiano Carranza.

Cuando Ugarte, por fin, obtuvo la reacción de la Cancillería para suspender el pago a Tablada, él usó todos los recursos para justificar su importante labor de “propaganda” a la cultura mexicana y al gobierno constitucionalista en Venezuela (curiosamente en un lugar que no estaba acreditado). En sus comunicaciones al Canciller y varias a Venustiano Carranza (en una menciona un edema pulmonar en Bogotá, en otra corrige diciendo que el problema cardíaco lo había malinterpretado por la enfermedad renal) narra su enfermedad (“con la posibilidad de una cirugía” y que a pesar de ella realiza labores “en pro de México y ...nuestro digno y patriota presidente”), su lastimosa precariedad económica (debe cubrir muchos gastos, pues por la falta de recursos económicos podría ser identificado como un “diplomático insolvente”) y denuncia constantemente la mezquindad de los miembros de la Legación mexicana. Asimismo, recolecta firmas entre estudiantes, asistentes a sus conferencias y miembros de la prensa para justificar que es un “huésped distinguido” en Caracas. Después de cobrar su remuneración en noviembre de 1919, al mes siguiente desaparece de Venezuela, la SRE ignora su fecha de salida de ese país y su “desembarco en nuestra República”.

El 30 de diciembre de 1920 se canceló oficialmente su nombramiento como Primer Secretario en Ecuador en “virtud de no haber tomado posesión del cargo”. Dos años después, se le



instruye al cónsul de México en Nueva York dar mensualmente a Tablada la cantidad de 150 dólares para gastos de “propaganda cultural” que realizará el intelectual mexicano en esa ciudad. De nuevo Tablada, bajo la figura inicial de comisiones y después como cónsul particular de cuarta, regresaba a la nómina de la Cancillería Mexicana con fecha del 1 de noviembre de 1923, suspendiendo el subsidio que ya recibía de la Secretaría de Educación.

La historia se repetía y las desavenencias con Faustino Roel, cónsul de México en Nueva York surgen, ya que el diplomático expresa sus dudas sobre el cumplimiento de sus funciones consulares asignadas a Tablada. Su nombramiento terminaría el 5 de marzo de 1924 por la reasignación de otras comisiones. De nuevo en 1933 (argumentando su penuria económica y una “situación desesperada” envía un mensaje al responsable de la Cancillería mexicana, José Manuel Puig Casauranc, reingresa al servicio exterior mexicano como escribiente de primera especial en el consulado mexicano en Nueva York, terminando su designación en septiembre de 1936, al ser nombrado jefe de la sección “A” de la SRE hasta febrero de 1943. Dos años después, le escribe al canciller Ezequiel Padilla para solicitar su nombramiento como cónsul honorario en Kingston, Nueva York, como un medio de compensar su situación “difícil e incierta”; de nuevo es nombrado como tercer secretario adscrito al consulado de México en Nueva York a partir del 1 de agosto de 1945, sin embargo, al siguiente día de su nombramiento oficial, José Juan Tablada Acuña falleció.

En suma, la aportación del Pasajero 21 en el mundo artístico e intelectual en México e Hispanoamérica es incuestionable. Sin embargo, el tránsito de Tablada por el servicio exterior mexicano y sus diversas comisiones en el gobierno mexicano, reflejaron su deseo de ajustar (sin límites y por todos los medios a su alcance, usando su reconocimiento intelectual y redes de amigos) las responsabilidades conferidas como servidor público a su propio y personal proyecto de vida, así como su capacidad creativa al considerar él que cumplía de sobra sus responsabilidades de difundir la cultura mexicana, al escribir sobre los acontecimientos de coyuntura en los periódicos y revistas de la época, así como al publicar sus obras, aunque la percepción de sus jefes inmediatos sobre el cabal cumplimiento de sus labores oficiales encomendadas fuera de duda.