

ISSN: 1853-5682

OtroSur *Digital*

Año: 9 | N° 16 | Agosto 2021

Los BRICS en los debates globales de la pre y post pandemia

> | Cátedra de Relaciones Internacionales
> | Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
> | Universidad Nacional de Rosario

PRESENTACIÓN

A inicios del 2021 se llevó a cabo el curso de actualización **“Pujas de poder en la agenda internacional: los BRICS en los debates globales de la pre y post Pandemia”**, organizado por el Área de Entornos Virtuales de Aprendizaje y Comunicación (EVAC) de la Secretaría de Extensión y Vinculación de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y dictado en el SIED –Campus Virtual UNR.

Dicho curso es parte de las actividades realizadas en el marco del proyecto de investigación 80020180300009UR, titulado “Los diseños de la actual agenda internacional: marcos conceptuales y pujas de poder. La agenda temática promovida por los estados miembros de BRICS en materia de energía, propiedad intelectual y defensa en el período 2003-2018”, acreditado por la Universidad Nacional de Rosario, período de ejecución 2019-2022. El curso fue coordinado por la Prof. Clarisa Giaccaglia y en su dictado fue acompañada por las Profs. Agustina Marchetti, María Noel Dussort y Emilse Calderón.

El mismo fue concebido como una actividad de introducción y reflexión sobre las principales temáticas de discusión en los ámbitos de negociación multilateral, a partir de las concepciones y pujas de poder entre potencias emergentes y tradicionales. En virtud de que la agenda internacional se ha convertido en un espacio clave tanto por la multiplicidad de temáticas de carácter “global” como por el cuestionamiento de las potencias emergentes a la distribución del poder mundial instaurada por el ordenamiento liberal de posguerra, el seminario se concentró en la consideración de los estados miembros de BRICS en relación a cuatro temas de interés estratégico para el actual temario de negociación global: internet en el marco de la Revolución 4.0, salud, energía y seguridad.

En este número, se presentan los artículos de Patricia A. Vargas León, Jorge Moreno-León, Zoë Lena Salame y Agustín Barberón quienes participaron del curso y cuyos trabajos finales fueron seleccionados para participar de esta edición de Otro Sur digital.

En relación a la temática de internet en la agenda global, en “Análisis de la Política Relacionada al Apagón de RuNet”, **Patricia A. Vargas León**, asociada postdoctoral de la Escuela Fletcher en la Universidad de Tufts, realiza un abordaje de los factores políticos que impulsaron al gobierno ruso a considerar la política conocida como el “apagón de la Internet”, así como los principales aspectos técnicos y legales que rodean a la Internet en Rusia, conocida como

RuNet. La autora sostiene que dichos apagones están en directa contradicción con el diseño característico de la Internet que carece de un punto central de control y que apagar RuNet implica la concentración de un gran poder sobre la autoridad del ejecutivo ruso. Dicha concepción, destaca, está alineada con el renacimiento del concepto del Estado nación como la única fuente de derecho y gobernanza pública.

El segundo artículo, titulado “Financiamiento transfronterizo chino para proyectos de infraestructura para el desarrollo: Oportunidades y retos para América Latina” corresponde a **Jorge Moreno-León** quien es docente de la Universidad de Lima en la carrera de negocios internacionales. En este trabajo se analiza el contexto estratégico, las características, oportunidades y dificultades que otorgan los préstamos chinos como opción viable para concretar proyectos de infraestructura para el desarrollo en América Latina.

Desde los asuntos relativos a la agenda global de seguridad, en “La identificación del separatismo, terrorismo y extremismo como amenaza para los países RIC”, **Zoë Lena Salame**, estudiante de cuarto año de la carrera Gobierno y Relaciones Internacionales en la Universidad Argentina de la Empresa (UADE), sostiene que existen divergencias entre los miembros del bloque BRICS en lo relativo a cuestiones de seguridad internacional, tanto en cuanto a capacidades como también en lo que respecta a los intereses estratégicos de los mismos. De este modo, se puede dividir al grupo entre Rusia, India y China (RIC) por un lado, y Brasil y Sudáfrica del otro lado, en tanto, según la autora, los países RIC se destacan y diferencian del bloque como países que securitizan los asuntos relativos al extremismo, separatismo y terrorismo, motivo por el cual comparten la percepción de amenazas acerca de los mismos.

El cuarto artículo, corresponde a **Agustín Barberón**, tesista de la Lic. en Relaciones Internacionales Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), y es titulado “Potencias emergentes y la gobernanza energética global en la transición energética. La preeminencia de China en el almacenamiento energético: el rol estratégico de las baterías ion-litio” quien buscó dar cuenta de la preeminencia de China en los espacios multilaterales dedicados al sector energético y en el desarrollo de las baterías ion-litio como tecnologías estratégicas por sobre los otros países. En el presente trabajo sostiene que por medio del desarrollo tecnológico-productivo China está consolidando su ascenso como potencia global, autonomía y seguridad energética ante el emergente paradigma energético.

A lo largo del seminario, los intercambios entre docentes y alumnos permitieron enriquecer y mejorar las investigaciones aquí presentadas. De esta manera, se convierte en un aporte que

contribuye a la consolidación de los estudios sobre Relaciones Internacionales y en particular sobre los BRICS en los debates globales actuales de la pre y post pandemia.

Clarisa Giaccaglia

Natalia Razovich

Martina Sanseau

Editoras número dedicado a Curso BRICS

ÍNDICE

Análisis de la Política relacionada al “Apagón de RuNet”

Por Patricia A. Vargas León.....pág. 6

Financiamiento transfronterizo chino para proyectos de infraestructura para el desarrollo: Oportunidades y retos para América Latina

Por Jorge Moreno-León.....pág. 20

La identificación del separatismo, terrorismo y extremismo como amenaza para los países RIC

Por Zoë Lena Salamepág. 34

Potencias emergentes y la gobernanza energética global en la transición energética. La preeminencia de China en el almacenamiento energético: el rol estratégico de las baterías ion-litio

Por Agustín Barberónpág.46

Análisis de la Política relacionada al “Apagón de RuNet”¹

“Policy Analysis Related to the “RuNet Blackout”

Patricia A. Vargas León²

PALABRAS CLAVES: Apagón de la Internet, Internet Kill Switch, RuNet, Rusia

Resumen

En enero del 2011, la Internet en Egipto se desvaneció de la Internet global por nueve días. Este episodio fue parte del proceso político denominado la “Primavera Árabe”. Sin embargo, poco se menciona que esta política controversial sobre la infraestructura Internet ha sido parte del debate en regímenes democráticos como los Estados Unidos de América y el Reino Unido, y además en una de las naciones-estado parte de los BRICS, la Federación Rusa.

Este ensayo se enfocará en los factores políticos que impulsaron al gobierno ruso a considerar la política conocida como el “apagón de la Internet” en ese país, así como los principales aspectos técnicos y legales que rodean a la Internet en Rusia, conocida como RuNet. Dicha política es un capítulo muy debatido en el ámbito de la gobernanza de la Internet a nivel global.

Introducción

En enero del 2011, el mundo fue testigo de cómo Egipto desapareció de la Internet global por nueve días. Desde entonces esta política, conocida como el “apagón de la Internet” ha cautivado la atención de activistas y académicos en todo el mundo. Asimismo, ha sido discutida y aplicada por diversos regímenes en el mundo, incluida Rusia, uno de los estados miembros parte de los BRICS.

Este ensayo empezará por proveer definiciones académicas de lo que se entiende por un apagón de la Internet y los elementos de su infraestructura que un gobierno o actor no-gubernamental debe controlar si pretende lograr esta controversial medida. El apagón de la Internet ha sido una política ampliamente justificada por razones de seguridad nacional, pero la posibilidad de que sea exitoso al 100% -esto es que absolutamente nadie tenga acceso a la Internet dentro de bordes territoriales específico- depende de dos variables: (1) las

¹ Este trabajo describe lo analizado parcialmente como candidata doctoral en la Universidad de Syracuse y parcialmente como asociada post- doctoral en la Fletcher School de la Universidad de Tufts. La autora fue parcialmente financiada con una beca de la National Science Foundation (NSF) - CNS 1923528 y con una beca de la Fundación Flora Hewlett 2018-7277 y 2020-1484.

² Postdoctoral Scholar, The Fletcher School, Tufts University; Visiting Fellow Information Society Project, Yale Law School; PhD (Syracuse University), Law Degree (Pontifical Catholica University from Peru).

circunstancias geopolíticas de cada estado-nación y (2) las condiciones de la infraestructura de la Internet. Este ensayo se enfocará en los factores políticos que impulsaron al gobierno ruso a considerar esta medida, así como los principales aspectos técnicos relacionados la infraestructura de RuNet y el marco regulatorio creado por el gobierno ruso para controlarla. A estos efectos, se analizarán los discursos políticos de los principales miembros del gobierno ruso que tienen a su cargo definir políticas públicas en torno a la infraestructura de la Internet en Rusia.

Por último, las conclusiones harán hincapié en el significado de que sea uno de los poderes del estado quien tenga a su cargo la grave decisión de apagar la Internet y lo que eso implica sobre el modelo de las múltiples partes dentro del debate de la gobernanza de la Internet.

Aproximación a conceptos técnicos

Esta sección explicará los conceptos principales a ser mencionados en este ensayo, tales como la Internet, el apagón de la Internet (conocido en la literatura inglesa como “Internet kill switch,” “Internet shutdown,” “Internet blackout” or “kill-the-Internet”).

Internet

La Internet es un conjunto de redes independientes conectadas sin un punto central de control. Una red es definida como un grupo de computadoras o dispositivos conectados que envían data los unos a los otros. Al mismo tiempo, las redes se conectan entre ellas. Como resultado, un dispositivo puede hablar con otro, aún a larga distancia gracias a la Internet. Esta característica intrínseca, de no depender de ningún dispositivo individual o punto central, se conoce como el modelo de arquitectura abierta de la Internet y hace a esta última muy resistente a cualquier intento de control (Clark et al., 2014; Mueller, 2002, 2010).

Dos conceptos son críticos para entender el funcionamiento de la Internet: paquetes y protocolos. Un paquete, es una pieza pequeña o segmento de un mensaje más largo que contiene data en información acerca de la data. Cuando la data viaja a través de la Internet, se rompe en varios paquetes pequeños y esos paquetes buscan su ruta recorriendo varios enrutadores y conmutadores (switches). El protocolo de la Internet (“Internet protocol” por sus siglas en inglés, abreviado como IP) es un sistema de reglas de comunicación de datos digitales y es responsable de dirigir los paquetes del remitente al receptor, de acuerdo con el principio de extremo a extremo (“end to end principle” por sus siglas en inglés). El principio de extremo a extremo es el que hace posible la comunicación entre redes (Clark et al., 2014).

Apagón de la Internet y la Seguridad Nacional

A pesar de que la Internet tiene un diseño que carece de un único punto de control, esto no es garantía de que los gobiernos del mundo, o actores no-gubernamentales, no intentarán controlarla. Un análisis de la historia de las telecomunicaciones en el mundo muestra que el factor principal para el control de dicha infraestructura es el argumento de la existencia de una amenaza de seguridad nacional. La respuesta a tal “amenaza” depende de la política de seguridad de cada gobierno y de las circunstancias geopolíticas de cada estado-nación (Meinrath et al., 2011).

El apagón de la Internet es definido como una forma extrema de control gubernamental cuyo propósito es detener toda actividad en la Internet dentro de los bordes territoriales de un estado-nación. Este concepto ha sido definido desde tres puntos de vista (Opderbeck, 2012, 2013), desde el político, es concebido como la autoridad del gobierno para desconectar las redes comerciales y privadas en caso de enfrentar un ataque cibernético. Desde el punto de vista técnico, como el intento de interrumpir toda actividad en la Internet y comunicación móvil dentro del territorio cuando haya una amenaza a la seguridad nacional. Finalmente, desde lo cibernético, es visto como el mecanismo de control para proteger la infraestructura crítica (vital para la estabilidad y funcionamiento de un estado-nación), ante un ataque cibernético.

Cabe aclarar que, en términos políticos, el apagón de la Internet es definido como una de las formas más extremas de control gubernamental, muy diferente a la censura. En este último caso, los gobiernos o entidades en control de la información limitan acceso específico a cierta información y no a toda la Internet. Dicho límite al acceso a la información ocurre tras bloquear sitios específicos en la Internet, removiendo resultados o eliminándolos (OpenNet Initiative, 2014).

Desde un punto de vista técnico, el apagón de la Internet representa la interrupción de la transferencia de los paquetes de quien los envía al destinatario, a través del protocolo de la Internet. Quien quiera alterar o detener la transmisión de los paquetes de Internet de una locación geográfica a otra, debe controlar al menos cinco elementos que permiten el funcionamiento de la transmisión de la información a través de la Internet: los proveedores de servicio de Internet, los puntos de intercambio, los cables de fibra óptica, los sistemas de nombres de dominio y el protocolo de puerta de enlace de frontera o BGP (van Beijnum, 2011).

La Federación Rusa y su Política sobre la Internet

Rusia es una república semi-presidencialista y de acuerdo con la unidad de clasificación democrática de la revista "The Economist", desde el 2017 se ha convertido en un régimen autoritario. Esto, debido a la presencia de Vladimir Putin, quien ha sido elegido para un cuarto periodo de administración presidencial, después de haber sido dos veces primer ministro (EIU, 2020).

Al final del 2011, cuando Vladimir Putin asumió su tercera administración presidencial, Rusia se llenó de protestas masivas coordinadas a través de la Internet, que también se convirtió en sí misma una plataforma de protesta. Esta situación cambió la actitud de Putin hacia RuNet quien decidió asumir su control total alegando razones de seguridad nacional, al mismo tiempo que afirmaba que la Internet era un invento de la Central de Inteligencia de Estados Unidos de América (Central Intelligence Agency - CIA) (Asmolov, 2015).

En enero del 2015, Putin y los miembros del Consejo de Seguridad Ruso introdujeron en el debate político del Kremlin, la posibilidad de apagar RuNet y separarla del resto de la Internet global cuando Rusia enfrentara, lo que llamaron una situación de "emergencia nacional". Esta referencia a una emergencia nacional nunca fue definida específicamente, pero incluía

términos como “acciones militares,” o “acciones de seria protesta” (entiéndase acciones de protesta en las calles o insurrección nacional). Ese mismo año, la prensa rusa reportó que los proveedores de servicio domésticos bloquearon porciones del tráfico internacional de la Internet para ensayar como RuNet trabajaría sin ellos (Taylor, 2016).

Adicionalmente, en diciembre del 2016, el gobierno ruso declaró que desarrollarían capacidades para desconectar RuNet de la Internet global hacia el 2020. El propósito era hacer RuNet independiente de cualquier red extranjera y asegurar que el gobierno ruso tome control total sobre su infraestructura. Esta política era parte de la estrategia de soberanía digital dentro del ciberespacio creada por el gobierno de Vladimir Putin (Nikkarila & Ristolainen, 2017).

Hacia el 2018, German Klimenko, el consejero de Vladimir Putin para asuntos de la Internet, señaló que Rusia estaba lista para enfrentar un escenario potencial donde el gobierno de ese país podría desconectar RuNet de la World Wide Web (www)³ (The Moscow Times, 2016).

A partir de las declaraciones de diferentes representantes del gobierno ruso, se identifican dos percepciones diferentes acerca de las acciones desencadenantes de un apagón de la Internet. Por un lado, una “acción extranjera”, capaz de imponer su voluntad y apagar la RuNet desde territorio exterior al ruso, es considerada reprochable. Por otro lado, una “acción nacional” del gobierno ruso para proteger su infraestructura crítica bajo circunstancias de seguridad nacional, es aceptable.

En octubre del 2019, el ejecutivo ruso creó una propuesta legislativa llamada “ley de soberanía digital”. El propósito de dicha propuesta era aislar RuNet de la Internet global creando una red interna, donde ambos usuarios, el que envía el mensaje y el que lo recibe, estén localizados en Rusia.

De acuerdo con la concepción rusa, estas acciones protegerían el tráfico y harían que RuNet sea menos vulnerable a la interferencia de potencias extranjeras. Esta condición, al mismo tiempo, incrementaría el grado de resistencia contra potenciales ataques cibernéticos de un poder foráneo (Doffman, 2019; Venables, 2019).

De hecho, fue en ese momento que, como parte de dicha concepción nacionalista, la Internet en Rusia (российский Интернет) también obtuvo su propio y característico nombre: RuNet (Asmolov, 2015).

Una Mirada a RuNet

A nivel mundial, la infraestructura de RuNet es una de las más estables, junto con el Reino Unido y los Estados Unidos de América. Además, RuNet cubre más de 1000 operadores dentro

³ La World Wide Web (WWW), también conocida como la “Web,” o la “red” es un sistema de información donde los documentos y otros recursos son identificados por un localizador uniforme de recursos (URLs por sus siglas en inglés) que empiezan con los caracteres “https://”. Los recursos se comparten y son accesibles a través de la Internet. La WWW y la Internet no son sinónimos; de hecho la Internet fue creada dos décadas antes que la WWW (Miller, 2016).

de territorio ruso con docenas de redes y conexiones internacionales (Kolomychenko & Kommersant, 2016; Sherman, 2021).

A partir de las revelaciones de Edward Snowden⁴ en 2013, el gobierno ruso abogó por la creación de un organismo a cargo de las Naciones Unidas que regule el control sobre la Internet global.

Este sería el comienzo del debate multilateral sobre la posibilidad de apagar la Internet y un episodio más, la política interna de Putin para controlar la infraestructura de la Internet. En efecto, entre el 2012 y 2014, el gobierno ruso creó hasta ocho leyes para regular la Internet y la libertad de expresión dentro de RuNet. De hecho, desde el 2012, el gobierno ruso ha activado varias leyes para controlar de manera opresiva la infraestructura de la Internet, las mismas han sido bautizadas por el Moscow Times como las “*leyes Blitzkrieg*” sobre la infraestructura de la Internet (Eremenko, 2014b; Morozov, 2011a, 2011b). Fueron llamadas así por la velocidad en la que fueron aprobadas, en comparación a la “guerra relámpago”⁵ de la Segunda Guerra Mundial, y el efecto que han tenido sobre el comportamiento de los usuarios y operadores de la Internet (Eremenko, 2014b).

En septiembre del 2014, oficiales rusos comunicaron que habían realizado ejercicios para ver analizar la estabilidad de RuNet con el propósito de fortalecer el segmento ruso de la Internet. Esta medida, según las autoridades, sería considerada una medida de emergencia temporal. Al final de ese año, el gobierno ruso empezó a analizar la posibilidad de obligar a los proveedores de servicio a censurar el contenido de la Internet antes que llegue a los usuarios. El costo de la operación fue estimado en billones de dólares norteamericanos y está muy alineado a las acusaciones en contra del gobierno ruso acerca de construir la versión rusa de la gran muralla china o una nueva red de censura (Eremenko, 2014b).

A su vez, los oficiales rusos propusieron crear un “*back-up-copy*” de RuNet. La idea era crear una base de datos que contendría todas las direcciones IP y el tráfico a través de los sistemas de dominio (Nikkarila & Ristolainen, 2017).

Hacia junio del 2016, el Ministerio de Comunicaciones introdujo la posibilidad de modificar la ley de telecomunicaciones para asegurar la integridad y estabilidad de RuNet. Los cambios incluían la necesidad de obligar a los administradores de los sistemas autónomos de que

⁴ En el 2012, Edward Snowden, un ex trabajador de la agencia de seguridad nacional de los Estados Unidos reveló documentos a los periódicos “The Guardian” y el “Washington Post” antes de abandonar territorio norteamericano. Los periódicos reportaron la existencia de un programa llamado PRISM: una colección de servidores de nueve compañías norteamericanas que se dedicaban a coleccionar metadata alrededor de todo el mundo (Gellman et al., 2013; Greenwald et al., 2013).

⁵ Blitzkrieg o la “guerra relámpago,” es una estrategia militar diseñada para crear desorganización y caos entre las fuerzas enemigas usando ejércitos móviles y concentrando la capacidad destructiva de las armas de fuego. Si se ejecuta de manera efectiva, las campañas militares pueden reducirse, lo cual preserva vidas humanas y limita la necesidad de usar artillería. Durante la segunda guerra mundial, las fuerzas alemanas trataron esta táctica en Polonia, Bélgica, Holanda y Francia entre 1939 y 1940. El comandante alemán Erwin Rommel también usó esta táctica durante la campaña en el norte de África y fue luego adoptada por el general norteamericano George Patton en sus operaciones en Europa (History.com, 2009).

comuniquen el tráfico de las redes foráneas e instalen medios para controlar el tráfico de la Internet a través de los bordes territoriales rusos (Kolomychenko & Kommersant, 2016). Esta ambiciosa operación era totalmente contraria y buscaba contrarrestar el modelo de arquitectura abierta de la Internet.

En diciembre del 2016, el gobierno ruso declaró, además, que buscaría desarrollar de manera efectiva las capacidades para desconectar RuNet de la Internet global para el 2020. El objetivo era detener cualquier dependencia de RuNet de las redes foráneas y asegurar el control gubernamental de los diferentes componentes de la infraestructura de la Internet dentro de territorio ruso. Este es un acto con el propósito de alcanzar lo que los rusos consideran su soberanía digital dentro del ciberespacio (Nikkarila & Ristolainen, 2017).

En Julio del 2017, el gobierno ruso decretó como ilegales los buscadores anónimos. En concreto se prohibió el acceso a tecnología que proveyera acceso a páginas web declaradas como “ilegales” por el gobierno. La prohibición obligó a los proveedores de servicios de Internet a bloquear los sitios que, aun sin ser ilegales per se, revelaban el contenido de las páginas prohibidas (Deahl, 2017; Riley, 2017). Aunque ya existía una lista negra de páginas web consideradas ilegales por el gobierno ruso desde el 2012, esta sólo incluía páginas con contenido relacionado al uso de drogas ilegales, pornografía y suicidio. Sin embargo, desde el 2017 se incluyeron aquellas que, de acuerdo con el gobierno, contenían material “sospechoso de extremismo”. Este cambio permitía una interpretación más amplia y flexible, por consiguiente, el gobierno ruso podía censurar cualquier opinión contraria a su visión (Deahl, 2017).

Rusia tiene muy pocos puntos de conexión (también llamados en inglés como “Internet Exchange Points” – IXPs) que facilitan la transmisión de los paquetes de la Internet entre los proveedores de servicio, alrededor de 29, que no son suficientes para un territorio tan vasto. Estos puntos de intercambio son muy importantes para proteger la calidad del tráfico en un territorio, así como para la velocidad de las comunicaciones. El acceso a la Internet está en manos de Rostelecom, el proveedor de servicios de Internet que casi monopoliza las comunicaciones en Rusia y es muy cercano al gobierno de Putin. Hasta el 2014, el gobierno ruso solo intentaba controlar, limitar y asegurar las comunicaciones del control foráneo, pero desde ese año aspira a tener control sobre todas las comunicaciones. Los planes de apagar la Internet incluyen entregar el control del Sistema de dominio .ru del actual coordinador al gobierno de Putin (Bodner, 2014).

Tener control sobre los puntos de conexión y el sistema de dominio (.ru) implica controlar dos de los elementos más importantes que contribuyen a la estabilidad del protocolo de la Internet, así como la velocidad y la calidad de las comunicaciones. Esto, aunado a tener un proveedor monopólico del servicio de Internet, hacen que el gobierno ruso esté bien posicionado para intentar apagar RuNet, aun cuando no sea posible lograr el 100% de efectividad.

Los Factores Políticos que Facilitan las Consideraciones para apagar RuNet

Para los propósitos de este ensayo, definimos factores políticos como aquellos que se relacionan al liderazgo y disposiciones del gobierno que pueden afectar las decisiones de individuos y organizaciones. Algunos de estos factores pueden incluir políticas gubernamentales, estabilidad del gobierno y futuras regulaciones.

Los factores políticos que posibilitarían apagar RuNet han sido extraídos de los distintos discursos de los oficiales del gobierno ruso que abogan por esta política. Tales factores incluyen los reclamos de soberanía nacional sobre la Internet (también llamado “cibernacionalismo”), el uso de las redes sociales en tiempos de protesta pública o insurrección nacional, el temor a un ataque foráneo y el temor a un ataque cibernético sobre la infraestructura crítica.

Un Temor a un Ataque Cibernético sobre la Infraestructura Crítica

El temor a un ataque cibernético sobre la infraestructura crítica es una constante preocupación en el discurso ruso, así como en el de las democracias occidentales. La infraestructura crítica es una red de sistemas vitales para la preservación y estabilidad de una nación. La destrucción o mal uso de la infraestructura crítica tendría un impacto directo en la salud, seguridad, bienestar y seguridad económica de un estado-nación (Radvanovsky, 2006). Por consiguiente, su protección, de acuerdo con la concepción rusa, justificaría una medida extrema como apagar la Internet. De hecho, el término inglés “Cyber Pearl Harbor,” también definido como un potencial ataque masivo sobre la infraestructura crítica, es un constante temor entre los actores políticos cuando se crean las políticas de seguridad nacional (Farrell, 2013).

A diferencia de las democracias, donde la infraestructura crítica es manejada por el sector privado, en Rusia esta se encuentra en manos del gobierno o de privados allegados al gobierno. La infraestructura crítica en Rusia ha sido parte de la estrategia de seguridad nacional desde el año 2000.

Temor de un Ataque Foráneo que Amenace a RuNet o el Gobierno Ruso

La idea de vivir bajo un ataque foráneo es una constante dentro del discurso ruso. Su gobierno clama su temor de ser víctima de un poder extranjero, discurso que se incrementó desde el 2013 después de las revelaciones de Snowden. En el medio de esta situación, el ministro de cultura Vladimir Medinsky y el primer ministro Dmitry Rogozin reclamaban la existencia de una amenaza contra Rusia, lo que llamaron un “nuevo Blitzkrieg” y llamaban a crear una “Internet patriótica” que proteja a los ciudadanos rusos de las actividades de espionaje occidentales abogando que fuera posible desconectar RuNet de la Internet global (Belousov, 2014; Demirjian, 2015; Sherman, 2021).

A comienzos del 2014, el ministro ruso Yevgeny Fyodorov también advertía que Rusia enfrentaría un periodo de agresión y debía estar preparada. Sus defensas debían incluir el control de la información y de los medios en los que circula. Asimismo, el Senador Lyudmila Bokova acusó a Google de violar la ley nacional de protección de data personal al analizar el contenido de los correos electrónicos de sus usuarios rusos (Reuters, 2014, 2015).

El Uso de las Redes Sociales o Sistemas de Mensaje Durante Tiempos de Insurrección Nacional o Protesta Pública

En el año 2014, el gobierno ruso creó la llamada “ley de los blogueros,” parte de las antes mencionadas leyes Blitzkrieg sobre la infraestructura de la Internet. Esta nueva ley estableció que cualquier página web con más de 3000 visitantes por día sería considerada responsable por el contenido de la información publicada. La ley también implementó el uso de software para escanear todo el contenido de la Internet, con lo cual los blogueros ya no pueden permanecer anónimos. Cuando la ley se proclamó, era claro para los activistas y críticos del gobierno que el objetivo de la ley eran las plataformas sociales originadas en el extranjero como Facebook y Twitter (MacFarquhar, 2014; Zavyalova, 2014).

Tal como fue bien aclarado por muchos expertos, estas compañías manejan grandes cantidades de información a nivel mundial, las cuales incluyen información de los ciudadanos rusos y del gobierno ruso. A su vez, esto iba añadido al hecho de que activistas contrarios a Putin también usan las mismas redes (Hille, 2015; Zavyalova, 2014). Por este motivo, las autoridades rusas modificaron la legislación para que los usuarios de Internet mantengan su data dentro de territorio ruso alegando razones de seguridad y privacidad. Por su parte, el regulador ruso Roskomnadzor, advirtió a Google, Facebook, y Twitter que debían registrarse como “organizadores de distribución de la información” para estar en cumplimiento de la ley (Koshkin, 2014). El punto central de controlar las redes, y de llegar a apagar RuNet para controlarlas, es el control sobre la data que fluye en ellas (Hille, 2015).

Los Reclamos de Soberanía Nacional sobre la Infraestructura de la Internet (Cibernacionalismo)

Los reclamos de soberanía nacional sobre la Internet y el flujo de la información son dos elementos que pertenecen a la tendencia nacional de reclamar por un cibernacionalismo.

Después del 2013, el gobierno ruso se puso como meta “alinear” RuNet con el territorio ruso forzando a los operadores privados de sitios en la Internet a (a) guardar toda la información que ellos procesan y hacerla pública ante el requerimiento del gobierno, (b) mantener la censura a discreción y mandato del gobierno y (c) guardar la data dentro de servidores localizados en territorio ruso (Duffy, 2015).

Las tendencias nacionalistas sobre la Internet que empezaron en Rusia alrededor del 2013 se han acrecentado con el afianzamiento en el poder de Vladimir Putin. El gobierno ruso ha justificado esta política de control al poner sobre la mesa esfuerzos encaminados a proteger la data que se mueve en territorio ruso y que pertenece tanto a ciudadanos como al gobierno mismo. Asimismo, el gobierno ruso ha intentado subordinar la infraestructura de la Internet a legislaciones nacionales (Costello, 2017; Messmer, 2013). La más clara expresión de cibernacionalismo es la producción de todo un marco legislativo encaminado a controlar la infraestructura de la Internet y los comportamientos de todos los actores involucrados (Eremenko, 2014a, 2014b, 2014c). De una manera más coloquial, pero representativa, es importante recordar que los legisladores rusos constantemente han intentado crear una “Internet patriótica,” que esté en constante preparación para luchar contra occidente, su enemigo eterno (Demirjian, 2015).

A pesar de todo, el gobierno ruso se ha cuidado mucho de señalar que no es su intención apagar RuNet, pero que deben estar preparados para cualquier acción impredecible de sus enemigos. Los oficiales rusos cuidan mucho su lenguaje y prefieren hablar de “desconectar” la Internet, en reemplazo de “apagar” la Internet.

Conclusiones

El discurso político ruso está orientado a considerar el apagón de la Internet como única política aceptable dentro del sistema legal de ese estado. Según declaraciones de sus más altos funcionarios públicos, ellos han considerado y hasta ensayado acciones cuyo objetivo sería primero aislar, y luego apagar RuNet. La justificación siempre está relacionada a razones de seguridad nacional, aunque el concepto se presenta en diferentes matices, desde ataques de un poder foráneo hasta insurrecciones nacionales planeadas y organizadas desde las redes sociales.

Los factores políticos que potenciarían un apagón de la Internet en Rusia son similares a muchos considerados por naciones consideradas democráticas. La protección de la infraestructura crítica es sin duda la coincidencia más resaltante. Vital para la vida y estabilidad de un estado nación, los diferentes sectores que constituyen la infraestructura crítica están conectados a través de la Internet. Por consiguiente, un ataque directo sobre la Internet en sí o sobre alguno de estos sectores de manera individual, afectaría gravemente al resto debido a la interconexión.

El temor hacia el poder de convocatoria de las redes sociales es el segundo gran factor. Este también es un punto de coincidencia con las democracias; tanto los rusos como los gobiernos occidentales ven en las redes sociales una amenaza para la estabilidad nacional y no pueden resistir la tentación de querer controlarlas. Rusia en particular se caracteriza por haber creado marcos legales para controlar las plataformas en cuestión. Las democracias occidentales hasta hoy continúan debatiendo el tema de la moderación de contenido, pero se han mostrado renuentes a incluir mecanismos drásticos de control.

Es importante recalcar, al menos desde un punto de vista técnico, que un ataque masivo sobre la infraestructura crítica puede ser tan veloz que apagar la Internet sea una solución completamente inútil. En este contexto, puede ser más importante instalar sistemas de software para actuar cuando haya un ataque cibernético, en lugar de utilizar políticas tan dañinas que pueden tomar tiempo en decidirse. Adicionalmente, y también desde una perspectiva técnica, diversas opiniones apuntan a que aislar la Internet o desconectar ciertos sectores, en especial aquellos bajo ataque, es una técnica mucho más efectiva que un apagón de la Internet (Knapp & Langill, 2015).

A pesar de todas estas preocupaciones sobre las políticas de seguridad nacional, es importante clarificar que la posibilidad de apagar la Internet al 100% implica un nivel de control muy alto por parte del gobierno sobre toda la infraestructura de la Internet. Todo el poder se concentra en el poder ejecutivo. Por consiguiente, los apagones de la Internet están en directa contradicción con el diseño característico de la Internet que carece de un punto central de control y delega la administración de los recursos críticos de la Internet como el sistema de

nombres de dominio (DNS) en una entidad internacional, la “Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números” (también conocida en inglés como la “*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers - ICANN*”) que no es manejada por gobiernos, sino de acuerdo con el modelo de las múltiples partes.

Desde un punto de vista internacional, los reclamos de seguridad nacional sobre la Internet son un temor constante del modelo soberanista de los países. El apagón de RuNet (o en cualquier otro estado-nación que mantiene gran parte de la infraestructura crítica conectada a través de la Internet), tiene un impacto sobre el tráfico de la Internet global, en particular de estados vecinos. En el caso particular de Rusia, un apagón de RuNet tendría consecuencias impredecibles sobre los estados de Europa del este. Este es un factor que merece un alto nivel de estudio y análisis, en especial, considerando el impacto sobre economías nacionales y derechos humanos y es también el motivo por el cual muchos académicos consideran que la propiedad y la administración de la infraestructura de la Internet está relacionada con las estructuras de poder a nivel global (DeNardis, 2014).

Finalmente, una política tan disruptiva como apagar la Internet, tendría consecuencias catastróficas sobre la libertad de expresión o lo que muchos académicos llaman el “discurso digital.” Si bien la libertad de expresión es un derecho, este viaja a través de una elaborada infraestructura de comunicación que está en manos privadas. En el caso ruso, aun cuando la mayor parte de dicha infraestructura está en poder del gobierno, las comunicaciones de ese país están obligadas a interconectarse con redes privadas (Balkin, 2018).

Apagar RuNet implica la concentración de un gran poder sobre una autoridad, en este caso, el ejecutivo ruso. Esta concepción va alineada con un tiempo en la historia humana donde hay un renacimiento del concepto del estado nación como la única fuente de derecho y gobernanza pública. RuNet está sujeta, como todas las “Internet locales”, al modelo de gobernanza de la Internet de múltiples partes involucradas. En este sentido, cualquier proyecto de estudio o decisión política en el futuro debe considerar, al menos, estos tres elementos: la presencia de múltiples partes alrededor de la infraestructura de la Internet, el diseño abierto de la Internet que carece de un punto único de control y las implicancias del apagón de RuNet sobre las dos variables previas, esto es las capacidades que deben ser construidas para lograr apagar la Internet en territorio ruso. Estos elementos son después de todo, los que han facilitado que los opositores al gobierno de Vladimir Putin puedan lograr salidas al control total de la Internet y con ello, comunicarse con el resto del mundo a pesar de los intentos gubernamentales de controlar completamente la infraestructura de RuNet.

Bibliografía

Asmolov, G. (2015). Welcoming the Dragon: The Role of Public Opinion in Russian Internet Regulation. <http://repository.upenn.edu/internetpolicyobservatory/8>

Balkin, J. M. (2018). Free Speech in the Algorithmic Society: Big Data, Private Governance, and New School Speech Regulation. *Davis University of California Law Review*, 51, 1149–1210.

Belousov, V. (2014). 'Unpredictable West' could isolate Russian internet, Putin's aide warns. RT Question More.

Bodner, M. (2014, September 19). Russian's Internet Increasingly Subject to Control. The Moscow Times, <https://www.themoscowtimes.com/2014/09/19/russians-internet-increasingly-subject-to-control-a39603>.

Clark, D., Berson, T., & Lin, H. S. (2014). At the nexus of cybersecurity and public policy: Some basic concepts and issues. In *At the Nexus of Cybersecurity and Public Policy: Some Basic Concepts and Issues*. National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/18749>

Costello, J. (2017). Cyber nationalism and the new world order—GCN. In GCN. <https://gcn.com/articles/2017/03/20/cyber-nationalism.aspx>

Deahl, D. (2017). Russia bans anonymous web surfing tools. The Verge.

Demirjian, K. (2015, January 15). Russia's culture minister calls for new 'patriotic Internet' to combat Western spin. The Washington Post.

DeNardis, L. (2014). *The Global War for Internet Governance* (p. 288). Yale University Press. www.jstor.org/stable/j.ctt5vkz4n

Doffman, Z. (2019). Putin Now Has Russia's Internet Kill Switch To Stop U.S. Cyberattacks. Forbes. <https://www.forbes.com/sites/zakdoffman/2019/10/28/putin-now-has-russias-internet-kill-switch-to-stop-us-cyberattacks/?sh=1a0ec94b31b2>

Duffy, N. (2015). Internet freedom in Vladimir Putin's Russia: The noose tightens. In *AEI Paper & Studies* (p. B1).

EIU. (2020). Democracy Index 2019 A year of democratic setbacks and popular protest. In *Economist Intelligence Unit*. http://www.eiu.com/public/thankyou_download.aspx?activity=download&campaignid=democracyindex2019

Eremenko, A. (2014a). Russia Wants State Control of Root Internet Infrastructure. In The Moscow Times. <https://themoscowtimes.com/articles/russia-wants-state-control-of-root-internet-infrastructure-40710>

Eremenko, A. (2014b, September). Russia Speeds Up Law to Ban Most Foreign Web Services. The Moscow Times.

Eremenko, A. (2014c, December). Russia to Make Internet Providers Censor Content. The Moscow Times. <https://www.themoscowtimes.com/2014/12/02/russia-to-make-internet-providers-censor-content-report-a41922>

Farrell, H. (2013, November). Cyber-Pearl Harbor is a myth—The Washington Post. The Washington Post.

Gellman, B., Blake, A., & Miller, G. (2013, June). Edward Snowden comes forward as source of NSA leaks. The Washington Post.

Greenwald, G., MacAskill, E., & Poitras, L. (2013). Edward Snowden: The whistleblower behind the NSA surveillance revelations. The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/2013/jun/09/edward-snowden-nsa-whistleblower-surveillance>

Hille, K. (2015). Twitter told to store Russian data in Russia. Financial Times.

History.com. (2009). Blitzkrieg. In History Channel. <https://www.history.com/topics/world-war-ii/blitzkrieg>

Knapp, Eric., & Langill, J. T. (2015). Industrial Network Security: Securing Critical Infrastructure Networks for Smart Grid, SCADA, and Other Industrial Control Systems. In R. Samani (Ed.), Elsevier (2nd.). Elsevier. https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=V2RzAwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=isolate+critical+infrastructure&ots=53wcWdnvmm&sig=IYIHPWdO_t7ENOV8CZEt9UssL4#v=onepage&q=isolate&f=false

Kolomychenko, M., & Kommersant. (2016). The Russian internet ranks among the world's most stable. Russia Beyond the Headlines.

Koshkin, P. (2014, September). The Kremlin gives the green light to shut down the Internet. Russia Direct.

MacFarquhar, N. (2014). Russia Quietly Tightens Reins on Web With 'Bloggers Law.' The New York Times. <https://www.nytimes.com/2014/05/07/world/europe/russia-quietly-tightens-reins-on-web-with-bloggers-law.html>

Meinrath, S. D., Losey, J. W., & Pickard, V. W. (2011). Chapter 5—Digital Feudalism: Enclosures and Erasures from Digital Rights Management to the Digital Divide: Vol. Volume 81 (pp. 237–287). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-385514-5.00005-7>

Messmer, E. (2013). Rising cyber-nationalism leads to amplified cyber-mistrust. In Network World. <https://www.networkworld.com/article/2164526/rising-cyber-nationalism-leads-to-amplified-cyber-mistrust.html>

Miller, J. (2016). What's the Difference Between the World Wide Web and the Internet? TeleGeography BLOG. <https://blog.telegeography.com/whats-the-difference-between-the-world-wide-web-and-the-internet>

Morozov, E. (2011a). How the Kremlin harnesses the Internet. In International Herald Tribune.

Morozov, E. (2011b, November 4). How the Kremlin Harnesses the Internet—NYTimes.com. The New York Times.

Mueller, M. (2002). Ruling the root Internet governance and the taming of cyberspace. MIT Press,.

Mueller, M. (2010). *Networks and States: The Global Politics of Internet Governance*. MIT Press.

Nikkarila, J.-P., & Ristolainen, M. (2017). 'RuNet 2020'—Deploying traditional elements of combat power in cyberspace? 2017 International Conference on Military Communications and Information Systems (ICMCIS), 1–8. <https://doi.org/10.1109/ICMCIS.2017.7956478>

Opderbeck, D. W. (2012). Cybersecurity and executive power. *Washington University Law Review*, 89(4), 795–845.

Opderbeck, D. W. (2013). Does the Communications Act of 1934 Contain a Hidden Internet Kill Switch. *Federal Communications Law Journal*, 65(1), 1–46.

OpenNet Initiative. (2014). About Filtering. OpenNet Initiative. <https://opennet.net/about-filtering>

Radvanovsky, R. (2006). *Critical Infrastructure* (1st ed.). CRCnetBASE.

Reuters. (2014, December). Google Pulling Engineers Out of Russia Amid Tightening Control, Report Says. *The Moscow Times*.

Reuters. (2015). Russia Says Google Must Correct Mobile. In *The Moscow Times*.

Riley, C. (2017). Russia bans VPNs to stop users from looking at censored sites—Jul. 31, 2017. CNN Tech. <http://money.cnn.com/2017/07/31/technology/russia-vpn-internet-putin/index.html>

Sherman, J. (2021). Reassessing RuNet: Russian internet isolation and implications for Russian cyber behavior. Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/reassessing-runet-russian-internet-isolation-and-implications-for-russian-cyber-behavior/>

Taylor, A. (2016, December 29). Russia could disconnect itself from global Internet during a crisis, Putin adviser says. *The Washington Post*.

The Moscow Times. (2016, December 29). Presidential Adviser Says Russia Could Be Cut Off From Internet. *The Moscow Times*.

van Beijnum, I. (2011). How Egypt did (and your government could) shut down the Internet | Ars Technica. *Ars Technica Law & Disorder/Civilization & Discontents*. <http://arstechnica.com/tech-policy/2011/01/how-egypt-or-how-your-government-could-shut-down-the-internet/>

Venables, A. (2019). Establishing Cyber Sovereignty-Russia Follows China's Example. RKK ICDS International Centre for Defense and Security. <https://icds.ee/establishing-cyber-sovereignty-russia-follows-chinas-example/>

Zavyalova, V. (2014, September). Kremlin weighs options for isolating Russian internet in event of crisis. *Russia Beyond the Headlines*.

http://rbth.com/science_and_tech/2014/09/22/kremlin_weighs_options_for_isolating_russian_internet_in_eve_39997.html

Financiamiento transfronterizo chino para proyectos de infraestructura para el desarrollo: Oportunidades y retos para América Latina

Chinese Cross-Border Financing for Development Infrastructure Projects: Opportunities and Challenges for Latin America

Jorge Moreno-León⁶

PALABRAS CLAVE: China, América Latina, financiamiento transfronterizo, proyectos de infraestructura.

Resumen

China se ha constituido en el principal prestamista a nivel mundial en virtud de excedentes monetarios producto de sus exportaciones. Aunado a esto, el presente artículo analiza el contexto estratégico, las características y dificultades de los préstamos chinos concedidos a países emergentes. Asimismo, establece las oportunidades y retos que representa el financiamiento transfronterizo chino como opción viable para concretar proyectos de infraestructura para el desarrollo en América Latina.

Introducción

En los últimos veinte años, la República Popular China se ha constituido en el principal prestamista de fondos para proyectos de infraestructura en países emergentes sobre la base de excedentes monetarios generados por su balanza comercial. Se trata de financiamientos por cuantiosas cantidades de dinero, dirigidos a inversiones de infraestructura para el desarrollo. Al respecto, la comunidad internacional presenta opiniones divididas, quienes están a favor enfatizan beneficios en el desarrollo y generación de empleo mientras que, quienes no están de acuerdo, señalan riesgos para la seguridad y estabilidad de los países receptores de préstamos.

⁶ Docente de la Universidad de Lima, carrera de negocios internacionales. Máster en Estudios Internacionales por el King's College London, University of London. Magíster en Finanzas por la Universidad del Pacífico. Magíster en Administración MBA por la Universidad del Pacífico. Graduado del Royal College of Defence Studies. Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política por The George Washington University y PUCP. Licenciado y Bachiller en Ciencias Marítimas Navales por Escuela Naval del Perú.

América Latina no es ajena a la situación mencionada, once países de la región han tomado endeudamiento de capitales chinos, de los cuales cuatro países se encuentran altamente endeudados con China. En circunstancias que el financiamiento de la banca de desarrollo y banca comercial no ha logrado atender diversas necesidades de inversión en infraestructura y la pandemia Covid-19 viene afectando severamente a la región, el financiamiento transfronterizo chino se presenta como una opción viable para concretar proyectos de infraestructura para el desarrollo.

Los países latino americanos presentan una situación política y económica particular. Se trata de nuevas democracias con instituciones precarias, economías primarias exportadoras de commodities, son países con múltiples necesidades de infraestructura para el desarrollo para los cuales la República Popular China no solamente es uno de sus más importantes socios comerciales, sino que además registran, frente a China, balanzas comerciales deficitarias y relaciones asimétricas. Al mismo tiempo, registran muy poco acceso a fuentes tradicionales de financiamiento occidental, llámese banca de desarrollo, banca comercial o Fondo Monetario Internacional (FMI).

Por tal motivo, resulta propicia la ocasión para analizar la experiencia de los préstamos chinos otorgados para proyectos de infraestructura para el desarrollo en países emergentes, a fin de establecer las oportunidades y desafíos que este tipo de financiamiento representa para América Latina.

El presente documento se divide en cuatro partes. La primera cubre el contexto estratégico en el cual se producen los préstamos chinos para infraestructura de desarrollo. En segundo lugar, se analizan los préstamos chinos concedidos para infraestructura de países emergentes. En tercer término, se abordan las oportunidades y retos de los préstamos chinos para infraestructura de desarrollo en América Latina. Finalmente, se listan las conclusiones.

El contexto estratégico de los préstamos chinos para proyectos de infraestructura para el desarrollo:

Los países emergentes tienen diversas necesidades de infraestructura para el desarrollo. El Banco Mundial establece que la infraestructura para el desarrollo comprende infraestructura de transporte (puertos, aeropuertos, ferrocarriles, carreteras), energía (centrales eléctricas, oleoductos, gaseoductos, refinerías), comunicaciones (telefonía, red de fibra óptica), saneamiento (agua y desagüe) y regadío, las cuales no solo son necesarias para dinamizar la

economía y generar empleo, sino que además permiten brindar bienestar y prosperidad a la población.

La infraestructura para el desarrollo tiene impacto positivo sobre la producción y el crecimiento de la economía debido a que aumenta el rendimiento de los factores de la producción, incrementa la competitividad del comercio internacional al reducir los costos de transporte y almacenamiento, a su vez mejora la distribución del ingreso porque eleva las condiciones socioeconómicas de la población e incorpora al mercado nuevos agentes económicos y áreas geográficas.

El sistema financiero internacional cuenta con diversos organismos cuya finalidad es brindar endeudamiento, en condiciones preferenciales, para la construcción de infraestructura para el desarrollo en países emergentes. La primera fuente para este tipo de financiamiento es la tradicional banca de desarrollo. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) indica que las instituciones financieras para el desarrollo internacional están conformadas por el Banco Africano de Desarrollo (AFDB), Banco Asiático de Desarrollo (ADB), Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo (EBRD), Banco Europeo de las Inversiones (EIB), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Financiera Internacional (IFC) y Banco Islámico de Desarrollo (ISDB).

Por diversos motivos, algunos de los cuales son responsabilidad de los países que solicitan financiamiento, el rol de la banca de desarrollo ha sido limitado. Los bancos de desarrollo han brindado financiamiento para importantes proyectos de infraestructura y han contribuido al progreso de diversos países, pero a su vez no han logrado atender diversas necesidades de financiamiento de proyectos de infraestructura para el desarrollo.

Frente a esta situación y en un contexto de pandemia, surge la necesidad de buscar fuentes alternativas de financiamiento para proyectos de infraestructura para el desarrollo, los cuales por su naturaleza comprenden inversiones importantes y requieren ser ejecutados a la brevedad. Se trata de proyectos cuyos montos son significativos, representan medianos períodos de inversión y prolongados períodos funcionamiento, siendo el caso que algunos de estos proyectos generan bajos retornos económicos y alta rentabilidad social (Moreno, 2019).

Los proyectos de infraestructura para el desarrollo tienen un alto impacto social. Un puente no solamente es la obra civil que forma parte de una carretera, el puente tiene un rol social relevante: acerca a los niños de zonas rurales al colegio ubicado en el poblado vecino, reduce

las horas de caminata de los pobladores muchas veces en condiciones de climáticas adversas, permite al productor agrícola movilizar a tiempo sus productos perecibles, interconecta el mercado local con el provincial y el capitalino, amplía la clientela de los artesanos y comerciantes locales, genera oportunidades de negocio, brinda acceso a empresas y personas para ofrecer bienes y servicios fuera de su localidad, facilita la llegada del turismo, permite mostrar la cultura local, así como acceso para la atención en hospitales y establecimientos de salud regionales o departamentales.

En esas circunstancias, la República Popular China aparece como una importante fuente de financiamiento potencial para proyectos de infraestructura para el desarrollo en países emergentes. China cuenta con la capacidad financiera de colocar préstamos transfronterizos, a tal punto que se ha constituido en el principal prestamista para este tipo de proyectos. Algunos préstamos concedidos por China para proyectos de infraestructura en países emergentes de muy bajos ingresos, se han otorgado en condiciones preferenciales, las cuales resultan ventajosas frente a las condiciones del mercado privado de capitales (Moreno, 2019).

Como toda operación de intercambio financiero, se requiere fundamentalmente de la participación de dos agentes económicos, el primero de ellos con una necesidad específica de fondos y la segunda parte con disponibilidad de recursos monetarios. En el caso de los préstamos chinos para infraestructura de países emergentes, tenemos por un lado a los países que requieren financiar la construcción de infraestructura para el desarrollo y, como contraparte, los organismos estatales chinos concedentes del financiamiento.

La República Popular China, a fin de viabilizar los préstamos para infraestructura de desarrollo de países emergentes, creó en octubre 2013 el Banco Asiático para Inversiones en Infraestructura (AIIB), Como su nombre lo indica se trata de un banco de desarrollo dedicado a proveer financiamiento para proyectos de infraestructura en Asia. Para otras regiones, China trabaja estos proyectos con el Banco de Desarrollo de China (CDB) y el de Banco de Exportaciones e Importaciones de China (Eximbank).

La mayor parte de los préstamos otorgados por la República Popular China para infraestructura para el desarrollo ha tenido como destinatarios a países que forman parte de la Iniciativa la Franja y la Ruta (*the Belt and Road Initiative*), la cual busca promover una serie de inversiones en infraestructura de conectividad logística entre China, Asia, Europa y el oeste de África. A fin de desarrollar dicha infraestructura, la República Popular China ha otorgado financiamiento para inversiones en puertos, aeropuertos, carreteras, ferrocarriles, oleoductos

y gaseoductos en países por donde pasan la ruta marítima y los corredores terrestres. En el año 2017, China amplió el alcance geográfico de la Iniciativa mencionada, incluyendo a América Latina.

Préstamos chinos concedidos para proyectos de infraestructura para el desarrollo en países emergentes

El noveno Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de Naciones Unidas (ONU) comprende la provisión de infraestructura para el desarrollo. La ONU (2019) indica que, desde hace tiempo se reconoce que para conseguir una economía robusta se necesitan inversiones en infraestructura (transporte, regadío, energía, tecnología de la información y comunicaciones), las cuales resultan fundamentales para lograr un desarrollo sostenible, empoderar a las sociedades de numerosos países, fomentar una mayor estabilidad social y conseguir ciudades más resistentes al cambio climático.

Un hecho relevante en la estructura de financiamiento internacional es que, hasta antes de la crisis financiera internacional 2008-2009, el financiamiento hacia países emergentes comprendía principalmente préstamos comerciales provenientes de países desarrollados, FMI y banca de desarrollo. La crisis financiera mencionada generó una serie de regulaciones sobre el sistema bancario comercial, las cuales ocasionaron importantes cambios en la estructura financiera. En primer lugar, los países emergentes pasaron a financiarse principalmente vía bonos soberanos, manteniéndose el financiamiento bancario tradicional para algunas cuantas operaciones. Al respecto, el FMI (2015) indica que hubo un corrimiento entre fuentes de financiamiento, habiendo pasado de préstamos comerciales a bonos soberanos. En este sentido, la participación de los bonos soberanos subió de 20% en el año 2005 a 90% en el año 2014. Asimismo, el FMI informa que la preferencia hacia los bonos refleja el cambio de factores domésticos y globales, así como la necesidad de contar con mayor flexibilidad.

El segundo cambio importante está referido al país de origen de los fondos. Empezaron a tener mayor participación los préstamos desde China hacia países emergentes. Los préstamos chinos a países emergentes no son recientes, tienen por lo menos dos décadas en ejecución, período en el cual se observa que las cantidades monetarias han ido en aumento. Según Horn, Reinhart y Trebesch (2019), en el año 2000 los préstamos chinos representaban el 1% del PBI mundial, mientras que al año 2018 ascendieron al 6% del PBI mundial; a su vez señalan que 50 países tienen deudas con China, las cuales equivalen en promedio al 17% de su PBI.

Un tema crucial de los préstamos chinos para infraestructura de países emergentes es la sostenibilidad de los créditos, diversos países tomadores de préstamos chinos han tenido que renegociarlos. Kratz, Feng y Wright (2019) han revisado cerca de 40 casos de renegociaciones de préstamos chinos en 24 países emergentes, los hallazgos principales son: (1) Las renegociaciones de los préstamos chinos son frecuentes; (2) La incautación de activos no suele ocurrir, las renegociaciones comprenden generalmente modificar los pagos, lo cual va desde la ampliación de los plazos de repago hasta la condonación parcial de la deuda y; (3) A pesar de su mayor peso económico y político, la influencia de China en las negociaciones es limitada, el resultado en varios casos fue a favor del prestatario.

A su vez, Horn et al. (2019) han efectuado un exhaustivo análisis de 1,974 préstamos otorgados por la República Popular China, ellos indican que mientras que el rol de China en el comercio mundial ha sido estudiado ampliamente, su expansivo rol financiero internacional es poco conocido. La investigación realizada destaca lo siguiente: (1) A diferencia de los préstamos brindados por países desarrollados, casi todos los préstamos chinos provienen de organismos estatales, es decir vienen del gobierno chino, empresas estatales chinas o de bancos chinos bajo control estatal, lo cual involucra un alto grado de interés y presión del Estado chino, en particular orientado al logro de objetivos geopolíticos; (2) La información de las exportaciones de capital chino es en el mejor de los casos opaca, China no reporta sus préstamos oficiales y por lo tanto no aparece información en los registros de stocks y flujos de deuda y; (3) El tipo de financiamiento es de acuerdo al país receptor, los países de niveles de ingresos avanzado y medio alto reciben un portafolio de inversiones contra la compra de bonos soberanos (a ser emitidos por el país receptor de fondos) por parte del Banco de China; mientras que los países de bajos ingresos reciben préstamos de bancos estatales chinos, a tasas de mercado y respaldados por colaterales, tales como petróleo.

Uno de los hallazgos de la citada investigación (Horn et al., 2019) es que cerca de la mitad de los préstamos chinos a países emergentes son préstamos ocultos, es decir que son préstamos que no figuran en la data registrada por el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Club de París o similares. Si bien algunos de los créditos son concesionales, el 60% de los mismos han sido emitidos con altas tasas de interés y cortos períodos de maduración, a su vez emplean commodities como colateral. La falta de transparencia en los préstamos chinos genera, a su vez, un efecto no deseado, se desconoce qué proporción de los préstamos chinos han sido colocados a países que no han honrado sus deudas, lo cual deviene en la fragilidad de algunos de los créditos otorgados.

Según se mencionó, el principal tema de preocupación son las condiciones de los préstamos otorgados. Sharma (2019) enfatiza que, a diferencia de los tradicionales préstamos de la banca de desarrollo, los préstamos chinos, en especial aquellos para la construcción de infraestructura, conllevan altas tasas de interés; a su vez los activos que se construyen (infraestructura para el desarrollo) generalmente no proveen los ingresos necesarios para el repago de la deuda, por lo que muy posiblemente los países estén contrayendo obligaciones mayores a las que podrán pagar.

Otro tema relevante es que el financiamiento chino involucra lo que se conoce como préstamos atados, es decir que dentro de las condiciones del endeudamiento se establece que las obras de infraestructura serán construidas por empresas estatales chinas. La base para dicha condición es que las empresas constructoras locales no tienen capacidad, experiencia, ni los recursos para hacerse cargo de proyectos de gran envergadura. Esto representa que las empresas estatales chinas serán los destinatarios finales de los fondos. Sharma (2019) indica que, en lugar de enviar el dinero a través de las fronteras internacionales al país receptor y que dicho país le pague a la empresa constructora china, el banco chino realiza una simple transferencia a la cuenta de la empresa en China. Esta modalidad da como resultado que la operación financiera no figurará en la data internacional ni en las cuentas nacionales.

Respecto a la injerencia política de la República Popular China en los países deudores, Horn et al. (2019) señalan que existe evidencia que los préstamos chinos para el desarrollo están cercanamente asociados con la búsqueda de soporte político en eventos de la Organización de las Naciones Unidas. Un caso interesante se presenta en Timor Este, Tobin (2019) informa que en dicho país la República Popular China está financiando 20 proyectos de infraestructura, entre los cuales destaca el puerto de Tibar Bay que tendrá la capacidad de manipular 750,000 contenedores al año. Por un lado, ASEAN exige a Timor Este que mejore su capacidad productiva e infraestructura para poder ser incorporado como miembro de dicha Asociación y, por otro lado, Timor Este corre el riesgo de ser excluido de ASEAN debido a que, como está desarrollando su infraestructura con fuerte participación de China, quedaría políticamente comprometido con dicho país.

Estados Unidos, la Unión Europea y Japón han expresado, en términos bastante duros y en repetidas oportunidades, advertencias por las consecuencias económicas potenciales de los préstamos chinos, a los cuales han calificado como la “trampa del endeudamiento” (*the debt trap*). Entre los argumentos esgrimidos en contra de los préstamos chinos resalta que se señala que serán difíciles de pagar, debido a los montos elevados de los créditos y la escasa capacidad de pago de los países deudores. A su vez, indican que las inversiones están sobrevaluadas y que algunos proyectos están mal diseñados.

En artículos de prensa internacional se informa de problemas en los financiamientos brindados a países del sudeste asiático. En el año 2015, Indonesia y Tailandia descontinuaron el proyecto de tren de alta velocidad debido a divergencias con China respecto a las condiciones financieras y procesos de adquisición de tierras. En el 2017, Nepal canceló el acuerdo que tenía con China para construir una central hidroeléctrica. El 2018, Malasia canceló los proyectos East Coast Rail Link y gaseoducto de Sabah, el Primer Ministro Mahathir declaró que Malasia no puede darse el lujo, no podrá pagar los préstamos y no necesita esos proyectos. En Sri Lanka, Tailandia, Kazajistán, Timor Este y Malasia existen acusaciones de corrupción de los funcionarios involucrados en las negociaciones y firma de acuerdos con China.

Oportunidades y retos de los préstamos chinos para proyectos de infraestructura para el desarrollo en América Latina

América Latina es una región con múltiples necesidades en infraestructura para el desarrollo. La CAF Banco de Desarrollo de América Latina (2018) indica que las necesidades insatisfechas y el despliegue de redes y servicios necesarios para asegurar el desarrollo sostenible en América Latina demandan niveles de inversión en infraestructura que han sido estimados en el orden del 5% del PBI. Ello equivale a US\$ 180,000 millones al año. Se trata de necesidades prioritarias, las cuales deben ser atendidas a la mayor brevedad.

Kemper (2015) nos dice que en América Latina la mayor parte de la infraestructura se financió con fondos públicos, alrededor del 70 por ciento provino de las arcas públicas, 20 por ciento del sector privado y 10 por ciento de donaciones. Dado que el crecimiento económico se ha desacelerado, será muy difícil que el financiamiento público aumente, por lo que existe la necesidad de recurrir a otras fuentes de fondos para la infraestructura.

En relación a los niveles actuales de endeudamiento de países de América Latina con China, Horn et al. (2019) indican que los siguientes países han recibido financiamiento externo de la

República Popular China, agrupados por porcentajes de la deuda frente al PBI de cada país: (1) países cuya deuda es entre 10 y 25%: Bolivia, Ecuador y Venezuela; (2) países cuya deuda es entre 5 y 10%: Argentina, Brasil, Costa Rica, Guyana, México y Perú; (3) países cuya deuda es entre 1 y 5%: Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay.

Cuando los montos del servicio de la deuda resultan difíciles de pagar y/o las condiciones crediticias devienen en desventajosas, los países deudores optan por renegociar la deuda. Kratz et al. (2019) nos informan que entre los países de América Latina que han renegociado su deuda con China se encuentran Cuba (préstamos tomados en 2008, 2010 y 2016), Ecuador (préstamos tomados en 2017 y 2018) y Venezuela (préstamos tomados en 2015, 2016 y 2018).

Para futuros créditos transfronterizos chinos, se espera que la República Popular China aplicará condiciones más severas. Kratz et al. (2019) nos reportan 40 casos de renegociaciones de préstamos otorgados a 24 países, en los cuales se estableció que los intereses chinos deben ser resguardados con cláusulas específicas en los acuerdos de préstamo. Enfatizan que el esquema “recursos/deuda” no ha funcionado con Venezuela ni con Ucrania, en el primero de estos dos países la crisis económica impidió suministrar petróleo como pago por la deuda contraída y, en el segundo caso, no hubo como obligar a Ucrania a cumplir con los envíos de trigo como pago de la deuda.

Asimismo, Horn et al. (2019) indican que, al año 2017, Argentina, Brasil y Chile tenían acuerdos swap, entre sus respectivos Bancos Centrales y el Banco Central de la República Popular China. Merced a dicha línea swap, el nivel de endeudamiento que inicialmente era US\$ 10,500 millones subió significativamente a US\$ 18,700 millones.

Según la revista The Economist (2019), el crecimiento económico de China y el flujo de capitales hacia el exterior están correlacionados, si el crecimiento es lento los préstamos retrocederán. Sharma (2019) precisa que ambos factores están relacionados, China recibe ingresos por sus exportaciones al resto del mundo y, como su gasto a nivel interno está restringido, ha venido colocando los excedentes en el extranjero. En el contexto de la pandemia Covid-19, las exportaciones de China se han visto afectadas, lo cual ha reducido el ingreso de divisas y por lo tanto la disponibilidad de fondos para operaciones de financiamiento a países emergentes.

Myers y Ray (2021) indican que, en el año 2020, las dos principales entidades prestamistas, el Banco de Desarrollo de China (CDB) y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China

(Eximbank), no emitieron préstamo alguno a América Latina. Según ambas autoras, la situación mencionada se debe a que el Covid-19 afectó la capacidad de financiamiento chino, la prioridad fue para proyectos asiáticos que forman parte de la Iniciativa La Franja y la Ruta, así como por las condiciones económicas deterioradas en la región. A su vez, señalan que las siguientes fuentes de fondos chinos continuaron brindando financiamiento durante la pandemia: China-LAC Industrial Cooperation Investment Fund (CLAI Fund), China-LAC Cooperation Fund (CLAC Fund) y Special Loan Program for China-Latin America Infrastructure.

Haibin (2018) informa que existen tres preocupaciones referentes a una posible influencia negativa en América Latina, la primera de ellas es la predilección de China por obtener preferencias para sus empresas y evitar competencia en el mercado, la segunda se refiere a que China dará prioridad a las materias primas que demanda y la última indica una posible influencia geopolítica (p. 195).

Respecto al nivel de injerencia geopolítica que China pudiera tener en países altamente endeudados, existe el reciente antecedente del caso de Venezuela. Horn et al. (2019) indican que la República Bolivariana de Venezuela adeuda a China US\$ 33,000 millones y que, a pesar de lo severa de la crisis económica que vive Venezuela, China no ha tenido injerencia alguna en el manejo político o decisiones del Gobierno venezolano.

Casey y Krauss (2018) resaltan el caso de la planta hidroeléctrica Coca Codo Sinclair, financiada y construida por China, en Ecuador. Los autores indican que se suponía que el proyecto iba a cubrir las necesidades de energía eléctrica y sacaría al Ecuador del subdesarrollo, sin embargo, el proyecto presenta problemas operativos, además casi todos los funcionarios que participaron en el proyecto están presos o acusados de corrupción. A su vez, nos informan que el financiamiento total chino a Ecuador asciende a US\$ 19,000 millones por la represa mencionada, puentes, carreteras, proyectos de irrigación, colegios, clínicas y media docena de otras represas. Para asegurar el pago, China obtuvo el 80% de las exportaciones ecuatorianas de petróleo, siendo el caso que varios de los préstamos otorgados se pagarán en petróleo, a precios con descuento.

La República Popular China, en el documento Política de China hacia América Latina y el Caribe (2016), indica que América Latina es una región importante para el suministro de materias primas, siendo economías complementarias con la economía china. Dicho documento establece que uno de los ejes de integración, en el área económico comercial es la

construcción de infraestructura, señalando de manera expresa el otorgamiento de préstamos específicos para infraestructura.

América Latina es la región más afectada por la pandemia Covid-19, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020) informa que la pandemia reveló serios problemas estructurales, entre ellos desigualdad, baja productividad y fragmentación de acceso a la salud y la protección social. Indica que la región enfrenta la peor crisis en 100 años con impactos en lo social y productivo que perdurarán en el mediano plazo, se ha retrocedido 10 años en PBI y 14 años en niveles de pobreza.

Moreno (2019) indica que el financiamiento chino a inversiones de desarrollo presenta una serie de oportunidades y desafíos para América Latina. La principal oportunidad es el acceso a financiamiento de montos significativos para proyectos de infraestructura para el desarrollo, lo cual resulta relevante porque permitirá concretar inversiones largamente anheladas, generando condiciones para la prosperidad económica de la sociedad. Como la pandemia ha disminuido el flujo de préstamos chinos, se genera una mayor competencia entre proyectos de la región por este tipo de financiamiento, lo cual hace necesario que los países deban contar con proyectos viables, rentables y sostenibles.

Otra oportunidad importante es la capacidad y experiencia de empresas constructoras chinas para ejecutar proyectos de infraestructura de gran envergadura. Las empresas constructoras en América Latina no tienen el personal especializado, maquinaria y equipamiento, recursos financieros, capacidad de gestión y experiencia para ejecutar obras de gran envergadura.

Una tercera oportunidad es el acceso a tecnología avanzada, lograr transferencia tecnológica de China hacia la región, lo cual dará un importante efecto palanca en el desarrollo de América Latina, a su vez permitirá diversificar la matriz productiva, como parte de los esfuerzos de dejar de ser economías primarias, reducir la dependencia tecnológica del extranjero, reducir costos y generar negocios tecnológicos.

Entre los desafíos destaca la necesidad de contar con proyectos de infraestructura para el desarrollo debidamente dimensionados. Se requiere proyectos de inversión que constituyan la solución técnica correcta para las necesidades que va a atender. No solo se precisa contar con la infraestructura, se debe lograr obras de calidad, bien diseñadas y construidas. En concreto se debe tener proyectos bien formulados, a fin de poder acceder al financiamiento.

Un segundo desafío es lograr transparencia y corrección en el manejo de los recursos, a fin de evitar actos de corrupción como los que son motivo de acusaciones en países del Sudeste Asiático. La corrupción en América Latina es un mal endémico, profundamente enraizado en ciertos estratos de la sociedad, recientes destapes sobre el caso Odebrecht revelan que la corrupción ha llegado a altos niveles del ámbito político y empresarial.

En tercer lugar, está obtener condiciones adecuadas y equitativas en el financiamiento transfronterizo chino. No solo se refiere a las condiciones financieras, tales como tasa de interés, período de repago, garantías, colaterales y costos administrativos del servicio de la deuda; están también la posibilidad de participar con empresas constructoras locales como subcontratistas, asegurar un porcentaje de suministro nacional y el empleo de mano de obra local, a fin de evitar experiencias negativas como sucedió en el sudeste asiático.

El cuarto reto es preservar el medio ambiente, aspecto muypreciado por los pueblos latinoamericanos, cuyos habitantes mantienen una estrecha relación de armonía con la naturaleza. En este campo resulta relevante proteger los ecosistemas y promover la generación de energías limpias. Existe el antecedente que, en el año 2016, la República Popular China ofreció financiar un tren transamazónico entre Perú y Brasil, zona de importancia ecológica, lo cual generó preocupación por la preservación del medio ambiente.

Un quinto desafío es lograr que la infraestructura brinde condiciones para generar industrialización. A pesar de los esfuerzos realizados las últimas décadas, América Latina continúa con economías primarias, altamente dependientes de los precios de los commodities, rezagados industrialmente, con tecnología incipiente y bajos niveles de educación técnica.

Conclusiones

El financiamiento transfronterizo chino para proyectos de infraestructura para el desarrollo plantea diversas oportunidades y retos para América Latina. Las oportunidades son el acceso a financiamiento, la experiencia china en proyectos de envergadura y la posibilidad de transferencia tecnológica. Los desafíos comprenden tener desarrollar proyectos bien formulados, evitar actos de corrupción de funcionarios, obtener condiciones adecuadas y equitativas en el financiamiento, preservar el medio ambiente y lograr que la infraestructura brinde condiciones para la industrialización.

En un contexto de pandemia, el financiamiento chino para proyectos de infraestructura para el desarrollo se presenta como una opción viable, capaz de imprimir una nueva dinámica en las

economías de América Latina, que permita reactivar el crecimiento y reducir la dependencia de la exportación de commodities. Cada país decidirá soberanamente si toma préstamos chinos para financiar sus inversiones en infraestructura para el desarrollo, a fin de contribuir a la seguridad, estabilidad y prosperidad de sus pueblos.

Bibliografía

CAF Banco de Desarrollo de América Latina. (2018). IDEAL 2017: Infraestructura para el desarrollo de América Latina. Caracas: CAF. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/118>

Casey Nicholas, Krauss Clifford. (2018). It doesn't matter if Ecuador can afford his dam. China still gets paid. Artículo publicado por The New York Times el 24 diciembre 2018. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2018/12/24/world/americas/ecuador-china-dam.html>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2020). Desafíos sociales y económicos de América Latina y el Caribe en la Post-Pandemia. Recuperado de https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/presentacion_cepal_24112020.pdf

Fondo Monetario Internacional. (2015). Public debt vulnerabilities in low-income countries: the evolving landscape. Recuperado de <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/110215.pdf>

Habin Niu. (2018). A strategic analysis of Chinese infrastructure projects in Latin America and the Caribbean. En Dussel E., Armony A. y Cui S (Ed.). China's infrastructure projects in Latin America and the Caribbean. México. Ed. University of Pittsburgh.

Horn Sebastian, Reinhart Carmen, Trebesch Christoph. (2019). China's Overseas Lending, Kiel Working Paper, Kiel Institute for the World Economy, July 3rd, 2019. Recuperado de https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/Christoph_Trebesch/KWP_2132.pdf

Kratz Agatha, Feng Allen and Wright Logan. (2019). New Data on the "Debt Trap" question, Rhodium Group. Recuperado de <https://rhg.com/research/new-data-on-the-debt-trap-question/>

Kemper Karin. (2015). Cómo cerrar la brecha de infraestructura. Publicado en Blogs del banco Mundial. Recuperado de <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/c-mo-cerrar-la-brecha-de-infraestructura>

Krumholtz Michael (2021). Chinese loans to Latin America run dry. Latin America Reports. Recuperado de <https://latinamericareports.com/chinese-loans-to-latin-america-run-dry/5531/>

Myers Margaret, Ray Rebecca (2021). Shifting the gears: Chines finance in LAC 2020. Recuperado de https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2021/02/Chinese_Finance_LAC_2020.pdf

Moreno Jorge (2019). Financiamiento chino de infraestructura en Latam: retos y oportunidades. Asia Link América Economía. Recuperado de <https://asialink.americaeconomia.com/columna/financiamiento-chino-de-infraestructura-en-latam-retos-y-oportunidades>

Organización de las Naciones Unidas. (2019). Objetivos de Desarrollo Sostenible –Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/infrastructure/>

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE. (2019). Portal web. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/stats/development-finance-institutions-private-sector-development.htm>

Sharma Mihir. (2019). China's Got the World by the Throat, publicado en Bloomberg Opinion el 17 julio 2019. Recuperado de <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-07-17/chinese-loans-hold-developing-world-in-thrall>

República Popular China. (2016). Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1418256.shtml>

The Economist. (2019). Hey Big Lender, artículo publicado en la edición impresa de la revista The Economist, el 13 julio 2019. Recuperado de <https://www.economist.com/finance-and-economics/2019/07/13/a-new-study-tracks-the-surge-in-chinese-loans-to-poor-countries>

Tobin Meaghan. (2019). Chinese cash: enough to keep East Timor out of ASEAN, artículo publicado en la edición digital del diario South China Morning Post, el 03 agosto 2019. Recuperado de <https://www.scmp.com/week-asia/geopolitics/article/3021219/chinese-cash-enough-keep-east-timor-out-asean>

La identificación del separatismo, terrorismo y extremismo como amenaza para los países RIC

“The identification of separatism, terrorism and extremism as a threat to the RIC countries”

Zoë Lena Salame⁷

PALABRAS CLAVE: RIC, Amenazas, Convención de Shanghái.

Resumen

Los BRICS son un grupo de Estados que se constituyen como potencias medias emergentes en el escenario internacional. Si bien conforman un bloque, existen múltiples diferencias entre sus miembros como por ejemplo en lo relativo a la seguridad internacional, ámbito en el cual deben destacarse los RIC, Rusia, India y China. Éstos, son tres países que securitizan los asuntos relativos al extremismo, separatismo y terrorismo, motivo por el cual, para el combate de los mismos, adhieren a la Convención de Shanghái que permite dar una definición de estas acciones y así poder contrarrestarlas.

Introducción

Para poder hablar de los BRICS y su agenda en torno a asuntos de seguridad, específicamente las amenazas como separatismo, extremismo y terrorismo, debemos primero comprender qué Estados conforman este bloque y entender por qué hablamos de estos países como potencias medias emergentes.

BRICS es un grupo de 5 países (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) que pueden ser calificados como potencias medias emergentes, esto es “[...] una potencia media que necesariamente posee un ámbito de influencia regional y, al mismo tiempo, un emergente con gran exposición global que no necesariamente representa, en todos los casos, los intereses de su región” (Giaccaglia, 2017: 433). Esto implica, y siguiendo con el argumento de la autora, que

⁷ Estudiante de cuarto año de la carrera Gobierno y Relaciones Internacionales en la Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Especial interés en los estudios de la región asiática, especialmente China.

se trata de países con capacidades materiales y con un creciente interés en participar en espacios multilaterales tanto a nivel regional como a nivel internacional.

En este sentido, son Estados que buscan abrirse un camino en el escenario internacional. Siguiendo a Welch Larson y Shevchenko (2010: 71), ello puede ser logrado a través de tres caminos diferentes: la movilidad social, la competencia social y la creatividad social. En el primer caso se trata de Estados que no forman parte de las élites y buscan ganar la aceptación de los países con un status superior imitando las normas sociales, económicas y políticas establecidas.

En el caso de la competencia social, los Estados que no forman parte de la élite buscarán alcanzar dicha posición a partir de la competencia con los Estados dominantes. En este sentido, estos países lucharán en las esferas de influencia de los Estados dominantes. La tercera forma de lograr el ascenso de status es mediante la creatividad social, que implica ganar la preeminencia en otras áreas en las que no dominan las élites (Welch Larson y Shevchenko, 2010: 73-74).

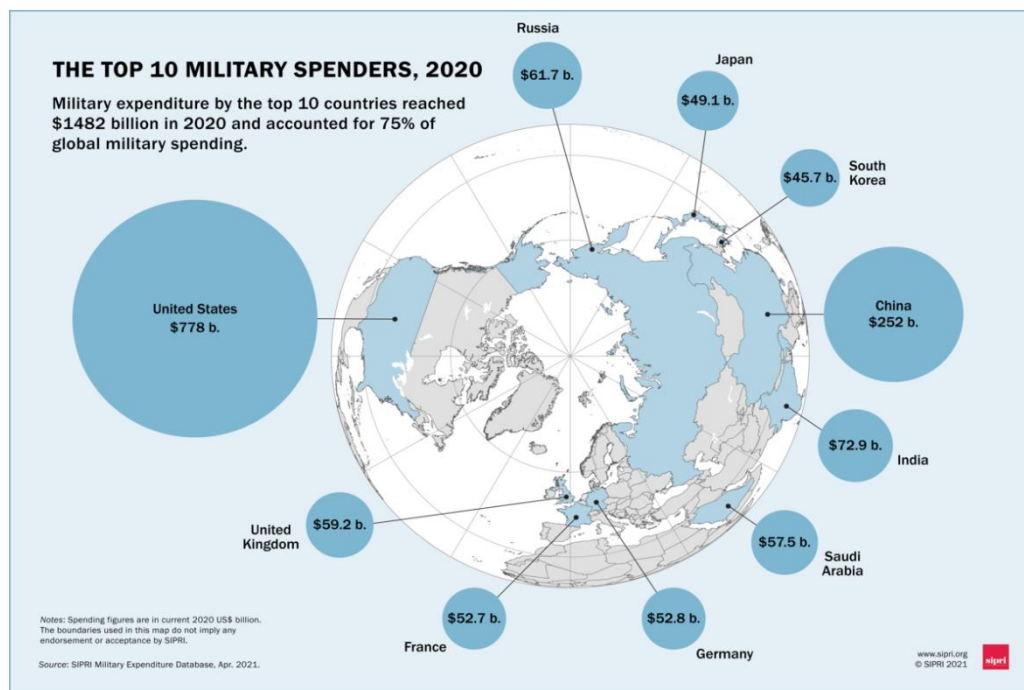
Con relación a lo planteado por Welch Larson y Shevchenko (2010) la conformación de los BRICS como tales puede ser considerado como un intento de ascenso en el status social a partir de la competencia, ya que buscan hacerse su lugar en el sistema internacional y cuestionan ciertas normas e instituciones establecidas; incluso buscan generar algunas transformaciones en el mismo (Erthal Abdenur, 2016: 2).

Esta tendencia, a veces revisionista de los BRICS, a su vez, permite establecer que en ocasiones buscan lograr el ascenso de status en el sistema internacional a partir de la creatividad social. En este sentido, se trata de Estados no occidentales que mayormente no han formado parte del sistema internacional liberal y sus instituciones lideradas por los Estados Unidos. Por lo cual, se puede visualizar la creación de iniciativas por parte de éstos como la Organización para la Cooperación de Shanghai (OCS), la Belt and Road Initiative (BRI), la Plataforma de Acción de Beijing, entre otros.

Así, estos Estados en ocasiones actúan como spoilers en torno a los asuntos que plantean los Estados occidentales, mientras que en otras se acoplan a las instituciones y configuración del sistema internacional actual. Si bien se puede hacer referencia a los BRICS como Estados con una agenda revisionista, también es importante tener en cuenta que en algunos momentos el

status quo les resulta favorable, como China con relación al libre comercio internacional por ejemplo.

En torno a lo que es específicamente la agenda de seguridad, entre los países que forman los BRICS existen ciertas divergencias, tanto en cuanto a las capacidades de sus miembros como también en lo que respecta a los intereses estratégicos de los mismos. De este modo, se puede diferenciar y dividir al grupo entre Rusia, India y China (RIC) por un lado, y Brasil y Sudáfrica del otro lado.



Fuente: Ali, 2021.

En este sentido, la infografía señalada demuestra que de los 10 países que más dinero destinan en aspectos militares, Estados Unidos se encuentra en el primer puesto, seguido por China, India y Rusia; Brasil y Sudáfrica, por su parte, no aparecen en este ranking. Cabe señalar, que Rusia y China además cuentan con un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, mientras que India y Brasil forman parte del G4.

El gasto militar puede considerarse como el punto de partida a partir del cual se puede visualizar que entre los países que conforman los BRICS existen contextos, regiones y objetivos diferentes que derivan en esta consecuente división entre Brasil y Sudáfrica por un lado, y los RIC por el otro. Así, se puede afirmar que en torno a la seguridad internacional, los BRICS no cuentan con una agenda común, dados los elementos descritos anteriormente.

Convención de Shanghái, definiciones y abordajes:

El artículo 1 inciso 1ª de la Convención de Shanghái define al terrorismo como todo acto que haya sido tipificado como delito en alguno de los tratados enumerados en el anexo de dicha Convención. El inciso 1b, de este primer artículo definitorio, continúa estableciendo que el terrorismo también implica actos que intenten causar la muerte o daños serios a un civil u otra persona que no sea parte de la hostilidad en una situación de conflicto armado; actos que tienen por propósito intimidar a la población, violar la seguridad pública u obligar a las autoridades o a una organización internacional a realizar o a abstenerse de hacer cualquier acto (Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism, 2001: 1).

Si bien, la definición de terrorismo adoptada por esta Convención, puede ser considerada como poco específica, coincide con lo establecido en la resolución 1566 del 2004 del Consejo de Seguridad. A su vez, cuenta con elementos comunes a la descripción que hace el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, aunque ésta agrega que los actos de terrorismo tienen objetivos políticos o ideológicos (Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2008: 6).

Por su parte, el separatismo es definido como todo acto que intenta violar la integridad territorial de un Estado (incluyendo si ello se hace a partir de la anexión de una parte del territorio o se quiere desintegrarlo) que se lleve a cabo de forma violenta, así como también su planificación, preparación y complicidad (Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism, 2001: 1).

En cuanto al extremismo, la Convención entiende que se trata de “un acto destinado a tomar o mantener el poder mediante el uso de la violencia o a modificar violentamente el régimen constitucional de un Estado, así como una intromisión violenta en la seguridad pública, incluida la organización, con los fines mencionados, de formaciones armadas ilegales y la participación en ellas, [...]” (Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism, 2001: 1).

En efecto, los Estados firmantes de esta Convención, a saber, Kazajistán, China, Tayikistán, Uzbekistán, Rusia y Kirguistán, adoptan las definiciones establecidas en la misma para la identificación de amenazas como el terrorismo, separatismo o extremismo en sus territorios. Cabe señalar que este texto fue adoptado en 2001 y la India ingresó a la Organización de Cooperación de Shanghái en 2016, junto a su vecino nuclear, Pakistán.

La identificación del terrorismo, separatismo, y el extremismo como amenaza

Una amenaza es aquello que “se constituye de forma objetiva cuando es aceptada por un actor político de relevancia, no porque ellas tengan un carácter inherentemente amenazador, finalmente y como producto de las intersubjetividades, las mismas se manifiestan como un problema de la agenda política de seguridad” (Battaleme, 2013: 134).

En este sentido y a partir de dicha definición, se puede alegar que Rusia, India y China conciben a los separatismos, al terrorismo y al extremismo como amenazas, convirtiéndose en problemas de agenda. Sin embargo, no se trata de fenómenos que necesariamente son considerados como amenazantes por todos los Estados BRICS, en efecto, Brasil y Sudáfrica por ejemplo, no comparten las mismas percepciones que los RIC, ya que los contextos, la historia y las regiones de tales países son diferentes.

Terrorismos, separatismos, y extremismos en los RIC:

India, Rusia y China son países que cuentan con una gran extensión territorial, así como también con una amplia variedad de grupos étnicos que conviven bajo un mismo Estado; esto no siempre es lo que más desean los grupos étnicos mayoritarios o minoritarios.

China y los Uigures de Xinjiang

China cuenta con 56 etnias diferentes, de las cuales los Han se constituyen como la etnia dominante del país, alcanzando al 91,6% de la población (Embajada de la República Popular China en la República de Colombia, s.f.). Las restantes 55 etnias son consideradas como “minoritarias” y entre las mismas se encuentran los grupos que cuentan con deseos reivindicación política, los grupos con proyectos independentistas y aquellos sin reivindicación política. Dentro del primer grupo podemos encontrar a los mongoles, los hui, los tibetanos, los manchús y los uigures. Estos últimos también pueden entrar en la categoría de grupos minoritarios con proyectos independentistas (García, 2014).

Los uigures son una etnia musulmana que se concentra mayormente en la provincia de Xinjiang, región al occidente de China y que conecta con Asia central. En dicha zona, los uigures actualmente conforman el 45% de la población, dado que los de etnia Han fueron estableciéndose en Xinjiang abarcando el 40% de la población (Gachúz Maya, Aguilar, & Mendoza, 2019: 70).

Los uigures lograron declarar su independencia en 1931 y posteriormente en 1944 ya que China había logrado reincorporar a la región en 1934. Finalmente, en 1955 Xinjiang estuvo nuevamente bajo el poder del partido comunista chino, pero en dicha oportunidad se les concedió el status de “región autónoma”; esto les permitió a los uigures contar con ciertos derechos y beneficios, a la vez que Mao Tse Tung llevaba adelante políticas de represión en la región (Gachúz Maya, Aguilar, & Mendoza, 2019: 71).

Actualmente, este es uno de los problemas de separatismos más importantes a los que se enfrenta China. Por una parte, están los uigures que reclaman que Beijing les restringe actividades religiosas, culturales y comerciales y el partido comunista chino, por la otra, que acusa a la etnia musulmana de llevar adelante actos violentos contra su gobierno, e incluso, los han acusado de terrorismo (BBC Mundo - Redacción, 2018).

El gobierno chino ve en los uigures una amenaza dado que, al tratarse de un Estado conformado por tantas etnias, la independencia o separación de una de ellas, puede ser el modelo que inspire a las demás, lo cual erosionaría la legitimidad del partido comunista chino que sería visto como incapaz de mantener la unidad nacional llevando a China a un proceso de desintegración o inestabilidad política. Esta situación se opone a los planes de crecimiento económico de Beijing y sus aspiraciones hegemónicas a nivel mundial.

Cabe señalar también, que Xinjiang cuenta con una relevancia estratégica para Beijing no sólo por los recursos que se concentran en la región (carbón, gas, y petróleo) sino que también forma parte de la Belt and Road Initiative (BRI) y perder dicha zona sería contraproducente para el ambicioso BRI.

Teniendo en cuenta lo arriba mencionado, es que se pueden comprender los motivos por los cuales el partido comunista chino insiste tanto en mantener a los uigures bajo control, encarcelándolos o enviándolos a centros de “reeducación” y violando sus derechos humanos. La tendencia independentista de los uigures puede encapsularse dentro de los separatismos establecidos en la Convención de Shanghai ya que rompería con la integridad territorial china. A su vez, desde Beijing se los cataloga como “terroristas” alegando que cuentan con ciertas conexiones con Al Qaeda y ello también permite acusarlos de extremistas debido a que estarían buscando modificar de forma violenta la orden constitucional.

India y la lucha en torno a Cachemira

India, desde antes de su establecimiento como Estado en 1947, ya se caracterizaba por ser un territorio en el cual conviven múltiples grupos étnicos y religiosos. Con el proceso de descolonización, la división entre musulmanes e hindúes y sus respectivas proyecciones de Estado se incrementaron. Es así como, mediante la “Indian Independence Act” de 1947 se dividió el subcontinente indio y nacieron Pakistán e India como Estados independientes (Salame, 2020).

Tras esto, se abrió un nuevo frente de disputa entre estos dos países: Cachemira. Dicho territorio es un Valle linda con China, Pakistán e India y se encuentra dividido entre dichos Estados. Sin embargo, al interior de Cachemira también hay grupos independentistas que buscan separarse y formar un Estado propio e independiente de sus vecinos. Algunos de estos son: Jammu and Kashmir Liberation Front (JKLF) que busca la independencia de Cachemira; la Conferencia Hurriyat, cuyo líder Syed Ali Geelani renunció en 2020, y que busca la independencia de India pero es pro pakistaní (Báez G. & Mir, 2020); luego se destacan varios otros grupos terroristas en la región que hacen uso de la religión hindú o musulmana para justificar su accionar violento.

El separatismo de Cachemira es un problema importante para India y también para Pakistán, ya que ambos Estados consideran que la anexión total de dicho territorio es fundamental para completar su condición de Estados que comenzó en 1947. En este sentido, Islamabad reclama el territorio por la mayoría musulmana que lo habita, mientras que Nueva Delhi justifica que al ser un área de mayoría musulmana gobernada por un hindú se confirma su tradicional aspiración de un Estado secular en el cual convivan múltiples religiones (Salame, 2020).

El éxito de las aspiraciones separatistas de Cachemira alteraría el panorama de la región pero, sobre todo, afectaría los recursos hídricos de India y Pakistán ya que muchos de los ríos que les proveen agua a estos dos países provienen de afluentes que se desprenden de los Himalayas, glaciares con los cuales limita el Valle de Cachemira.

De este modo, en 2019 el primer ministro Narendra Modi retiró de forma unilateral el Art. 370 de la constitución de India que le otorgaba un estatus especial a Jammu y Cachemira, parte india de Cachemira (Salame, 2020). Esto puede ser interpretado como una clara señal de que el separatismo de la región de Cachemira es una amenaza para Nueva Delhi.

A esto se le suma el accionar de grupos terroristas en Jammu y Cachemira, como el ataque bomba efectuado en 2019 por el grupo terrorista Jaish-e-Mohammad en Srinagar, capital de la

Cachemira india (Infobae, 2019). Estas agrupaciones terroristas también caben dentro de la clasificación de extremistas, y permiten que Modi identifique y configure al separatismo, terrorismo y extremismo como una amenaza para su país y busque, naturalmente, combatirlo. Un ejemplo de este intento indio por repeler el accionar de los separatistas, es la detención de los más de 200 miembros de Jamat-e-Islami, Conferencia Hurriyat y el líder del JKLF (La Vanguardia - Redacción, 2019).

Rusia y el tradicional conflicto con los chechenos

A lo largo de la historia, Rusia ha sido “un gigante con pies de barro”; en este sentido, siempre ha sido un gran país pero de fronteras inseguras, lo cual lo ha impulsado a la anexión de otros Estados. Chechenia, por su parte, es una región que se encuentra en el norte del Cáucaso y que viene en conflicto con Rusia desde la época de los zares (Faiella & Luchetti, 2010: 1).

Entre 1855 y 1859 los chechenos llegaron a ser independientes a partir de la unificación de las etnias musulmanas de la zona. Cuando se dio la conformación de la URSS, Chechenia se convirtió en la República Socialista Soviética Autónoma de Chechenia e Ingusetia. Posteriormente, con la caída de la URSS, muchos Estados que formaban parte de esta o de la cortina de hierro se volvieron independientes o al menos intentaron hacerlo (Faiella & Luchetti, 2010: 2).

Desde la independencia alcanzada por los chechenos en 1991, el Kremlin ha intentado reiteradas veces poner fin a la rebeldía de aquel país. Tras el ataque a las torres gemelas en septiembre de 2001 Putin, ya al mando de Rusia, aprovechó la oportunidad para relacionar a los chechenos con los grupos terroristas que efectuaron el acontecimiento en suelo estadounidense (Faiella & Luchetti, 2010: 8). Esta estrategia, sin embargo, no resultó tan exitosa como se esperaba.

Cabe señalar que, el hecho de catalogar a los chechenos independentistas como terroristas permite legitimar el accionar violento de los rusos para controlar y contener la región de Chechenia. Esto permite visualizar cómo Rusia promueve la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados salvo en situaciones en las cuales afecta su influencia en el ámbito regional.

Finalmente, y tras las ofensivas rusas en la década del 90 en Chechenia, el Kremlin volvió a cambiar de estrategia: con la muerte del presidente de Chechenia, Akhmad Kadyroy. Así, los rusos apostaron por el hijo del mandatario fallecido, Ramzan Kadyrov, que defendía la causa

rusa. Ramzan gobierna a Chechenia a partir del miedo, sin embargo, ello no significa que el problema de los intentos separatistas se haya resuelto (Wingfield-Hayes, 2009).

De este modo, Rusia busca contener y evitar los intentos independentistas de los chechenos que, en caso de concretarse y perdurar, pueden servir como modelo que inspire a otros, como se teme en China con Xinjiang. En 2009, Putin dio por finalizada la lucha “antiterrorista” en Chechenia, lo cual muestra claramente que los rusos consideraban y representaban a los separatistas chechenos como extremistas y terroristas y, consecuentemente, una amenaza para ellos.

Es importante mencionar que, a pesar del control del Kremlin sobre la región de Chechenia, en dicho lugar se ha estado gestando un aumento de los creyentes musulmanes, algo que ya era propio de Chechenia pero que también se ve impulsado por otros Estados de Asia central (BBC-Mundo Redacción, 2010). Lo que se teme desde Moscú es que se produzca un aumento de grupos independentistas radicales que recurran a acciones violentas “justificándolas” a partir de sus religiones.

Conclusión:

Los BRICS pueden considerarse un bloque unido en torno a algunas agendas y en lo que respecta al intento de ascenso de status en el sistema internacional. Si bien se trata en todos los casos de potencias medias emergentes, cada uno de los Estados se diferencia de los demás en cuanto a niveles de desarrollo, aspiraciones internas e internacionales y problemas. Por ejemplo, mientras China presenta ambiciones hegemónicas a nivel mundial, Brasil e India se interesan más por el nivel regional.

Estas divergencias hacen que, en ocasiones, el accionar de los BRICS sea mancomunado, mientras que en otras no. En este sentido, intervienen también los intereses vitales y secundarios de cada mandatario al momento de posicionarse, o no, con el grupo y ante el sistema internacional.

Es por estas diferencias que del grupo BRICS pueden extraerse los RIC, países que comparten algunas agendas, aunque sería incorrecto establecerlos como homogéneos entre sí. En torno a lo que es la agenda de política y de seguridad internacional, India, Rusia y China comparten la percepción de los separatismos, terrorismo y extremismos como una amenaza. En este sentido, Battaleme (2013: 115) establece que los actores van a comportarse en el sistema

internacional en función de las expectativas y entendimientos mutuos; ello se deriva de la asimilación de la anarquía como altamente social.

En este sentido, los países RIC entienden que los movimientos separatistas hacia el interior de sus territorios, como los abordados en este ensayo, representan una amenaza no sólo para sus objetivos internos, regionales e internacionales, sino también para su misma legitimidad como Estado. Las expectativas de estos tres países en torno a este tema es poder mantener y contener a los grupos separatistas dentro de sus territorios sin que puedan efectuar un daño a la integridad territorial del Estado.

Las estrategias a partir de las cuales los RIC intentan dominar las tendencias separatistas son varias. En el caso de los Uigures, por ejemplo, se han denunciado en diferentes medios de comunicación la existencia de campos de “reeducación” en Xinjiang a los cuales son enviadas estas etnias musulmanas (Sudworth, 2018). Más allá del nombre, se trata de un tipo de espacio en los cuales las personas son encerradas contra su voluntad, algo que parece inconcebible en el siglo XXI, pero que continúa existiendo. Esto demuestra que, para el partido comunista la soberanía está por encima de los individuos.

En el caso de la India, el actual gobierno de Narendra Modi ha recurrido a la reducción de las libertades y autonomía relativa que se le otorgaba a la Cachemira india. Cabe señalar que, en el caso de dicho territorio, el accionar de Nueva Delhi puede llegar a verse limitado como consecuencia de quejas y amenazas de Pakistán, vecino que también ejerce soberanía sobre una parte de Cachemira y reclama para sí el territorio. La situación se complica un poco más si se tiene en cuenta que China es aliado de Islamabad y también cuenta con algunas disputas territoriales con India.

Rusia, por su parte, ha recurrido a la invasión del territorio checheno y su consecuente devastación. Posteriormente, Moscú ha invertido una gran cantidad de dinero en la reconstrucción de la capital chechena, Grozni, y al estar Chechenia gobernada por un presidente pro ruso, Putin se asegura que por el momento no aflorarán intentos independentistas.

De este modo, a partir de lo expuesto, se puede concluir que el terrorismo, los separatismos y el extremismo son securitizados por parte de India, China y Rusia, siendo esto una práctica auto referenciada, dado que se trata de temas que se constituyen como un problema para la

seguridad de dichos países pero no necesariamente es una amenaza, sino se lo representan como tal (Battaleme, 2013: 157).

Bibliografía:

Ali, A. (15 de mayo de 2021). Mapped: The World's Top Countries for Military Spending. Obtenido de Visual Capitalist: <https://www.visualcapitalist.com/worlds-top-countries-for-military-spending/?s=03>

Báez G., J. R., & Mir, H. (30 de junio de 2020). Líder prolibertad en Cachemira decide retirarse de coalición de partidos independientes. AA. Obtenido de <https://www.aa.com.tr/es/mundo/l%C3%ADder-prolibertad-en-cachemira-decide-retirarse-de-coalici%C3%B3n-de-partidos-independientes/1894156>

Battaleme, J. (2013). Los Estudios de seguridad internacional: de los enfoques racionalistas a los críticos. En E. Llenderozas, Relaciones Internacionales: teorías y debates (págs. 133-165). Eudeba.

BBC - Mundo Redacción. (19 de octubre de 2010). ¿Por qué sigue la violencia en Chechenia? BBC - Mundo. Obtenido de https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/10/101019_chechenia_ataque_analisis_lh

BBC Mundo - Redacción. (31 de agosto de 2018). Quiénes son los uigures, la etnia que China está deteniendo en "campamentos de reeducación". BBC Mundo. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45368245>

Embajada de la República Popular China en la República de Colombia. (s.f.). Las 56 etnias. Obtenido de Embajada de la República Popular China en la República de Colombia: <http://co.china-embassy.org/esp/zggk/pe/t223830.htm>

Erthal Abdenur, A. (septiembre de 2016). Rising Powers and International. Rising Power in Global Governance, 1, 109-133.

Faiella, M. V., & Luchetti, J. (24-25-26 de noviembre de 2010). Largo conflicto en Chechenia: 1994-2009. V Congreso de Relaciones Internacionales.

Gachúz Maya, J., Aguilar, M., & Mendoza, D. (2019). El conflicto en Xinjiang (2013-2018): Iniciativa 'Franja y Ruta' y crisis de derechos humanos. Universidad de Guadalajara, 8(23). doi:<https://doi.org/10.32870/mycp.v8i23.602>

García, C. (21 de abril de 2014). China: demografía y grupos étnicos. El Orden Mundial. Obtenido de <https://elordenmundial.com/china-demografia-y-grupos-etnicos/>

Giacaglia, C. (abril-junio de 2017). Poderes tradicionales, emergentes y re-emergentes: relaciones ambiguas pero pragmáticas. Foro Internacional, LVII(2), 422-459.

Infobae. (15 de febrero de 2019). Al menos 33 muertos en el peor atentado en la Cachemira india en casi dos décadas. Infobae. Obtenido de <https://www.infobae.com/america/mundo/2019/02/14/al-menos-33-muertos-en-el-peor-atentado-en-la-cachemira-india-en-casi-dos-decadas/>

La Vanguardia - Redacción. (23 de febrero de 2019). Grupos separatistas de la Cachemira india denuncian arresto de 200 miembros. La Vanguardia. Obtenido de <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190223/46635374131/grupos-separatistas-de-la-cachemira-india-denuncian-arresto-de-200-miembros.html>

Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2008). Los Derechos Humanos, el Terrorismo y la Lucha contra el Terrorismo. Folleto informativo n°32, Ginebra. Obtenido de <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32sp.pdf>

Salame, Z. L. (25 de noviembre de 2020). El tablero de Cachemira: un juego sin fin. Visión Global. Obtenido de <https://visiongbl.com/el-tablero-de-cachemira-un-juego-sin-fin/>

Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism. (2001). Shanghái.

Sudworth, J. (9 de noviembre de 2018). China y los Uigures: los campos ocultos de reeducación donde internan a los musulmanes en la nación asiática. BBC Mundo. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46073663>

Welch Larson, D., & Shevchenko, A. (2010). Status Seekers. International Security, 34(4), 63-95.

Wingfield-Hayes, R. (16 de abril de 2009). Chechenia, ¿problema resuelto? BBC - Mundo. Obtenido de https://www.bbc.com/mundo/internacional/2009/04/090416_0956_chechenia_lp

Potencias emergentes y la gobernanza energética global en la transición energética. La preeminencia de China en el almacenamiento energético: el rol estratégico de las baterías ion-litio

“Emerging powers and global energy governance in the energy transition. China's preeminence in energy storage: the strategic role of lithium-ion batteries”

Agustín Barberón⁸

PALABRAS CLAVE: gobernanza energética global, China, BRICS, baterías ion-litio.

Resumen

La cuestión energética se ha convertido en una problemática central en el sistema internacional, abriendo un campo de disputas y pujas de poder entre los poderes emergentes y tradicionales. Lo cual se ha plasmado en dos planos interrelacionados: por un lado, en los intentos por definir la agenda internacional en relación al sector de la energía, y por otro, en el desarrollo de las nuevas tecnologías de fuentes renovables ante la emergente transición energética.

Si bien la incorporación de los poderes emergentes en los organismos dedicados a la gobernanza energética global ha ampliado los niveles de negociación y cooperación, es respecto a las capacidades tecnológicas de los países en donde se hacen notorias las diferencias. Esto se observa con el desarrollo de una tecnología en particular, las baterías ion-litio. El presente artículo busca dar cuenta de la preeminencia de China en los espacios multilaterales dedicados al sector energético y en el desarrollo de las baterías ion-litio como tecnologías estratégicas por sobre los otros países, tanto emergentes como Brasil e India, y tradicionales, Estados Unidos y la Unión Europea. A modo de conclusión, se sostiene que por medio del desarrollo tecnológico-productivo China está consolidando su ascenso como potencia global, autonomía y seguridad energética ante el emergente paradigma energético.

⁸ Tesista de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Auxiliar de investigación del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPI/UNICEN). Correo electrónico: agustinbarberon_96@hotmail.com

Introducción

El contexto de transición energética, ante el agotamiento inevitable de los hidrocarburos y la gran contaminación que conlleva, supone ir sustituyendo paulatinamente los combustibles fósiles, especialmente el petróleo y el gas, hacia energías de fuentes renovables⁹. La sustitución de la “era fósil”, central en el funcionamiento tecno-económico del orden internacional occidental, por la “era renovable”, indica la magnitud de este cambio que, aunque gradual, reconfigura el orden establecido (Kazimierski, 2018) beneficiando especialmente a aquellos países que lideran el desarrollo de las nuevas tecnologías sustentables. Estas transformaciones definirán la futura competitividad de las economías nacionales, debido a que la tecnología constituye un factor determinante del poder económico, militar e internacional de los Estados, afectando la posición relativa de los países (Blinder, 2017).

Las baterías de ion-litio se constituyen actualmente como tecnologías estratégicas dentro de la frontera del conocimiento, fundamentales en el almacenamiento energético para las energías renovables debido a su intermitencia –dependen de condiciones climatológicas específicas–, tanto para los sistemas energéticos de carácter centralizado como los de generación distribuida, y en el creciente mercado de vehículos eléctricos.

Es por esto que se asiste a un contexto de disputa y puja geopolítica por el dominio de las nuevas tecnologías y de los mercados que ellas generan. En la última década, ha sido notoria la participación de nuevos actores emergentes como los Estados miembros de BRICS en la transición energética y el desarrollo tecnológico. La hipótesis que guía el trabajo sostiene que, si bien el creciente protagonismo de los países BRICS¹⁰ ha implicado mayores niveles de negociación ampliando la lógica colectiva en la gobernanza energética global, en la que participan tanto los poderes tradicionales y emergentes, a nivel del desarrollo de las tecnologías renovables y de los acumuladores energéticos, como las baterías ion-litio, China

⁹ El agotamiento de los yacimientos de combustibles fósiles producirá inevitablemente un encarecimiento de los precios, además de la gran oposición de su utilización debido a las emisiones de dióxido de carbono y gases de efecto invernadero (GEI) que producen. Los esfuerzos para disminuir las emisiones se remontan a 1997 con el Protocolo de Kyoto y, en 2015, el Acuerdo de París firmado por 195 países, el cual estableció nuevas medidas para su reducción. En este marco, se produjo un aumento de la rentabilidad de las tecnologías renovables, programas de incentivos y financiamiento principalmente en energía eólica, solar e hidráulica. Inversiones, que mayoritariamente se localizaron en países periféricos superando al de las economías desarrolladas, especialmente en China (Kazimierski, 2018: 112).

¹⁰ El término BRICS hace referencia al grupo de países conformado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

posee un rol preponderante maximizando su autonomía y seguridad energética en relación a los otros países.

El artículo está organizado en tres partes: en la primera, se analiza la puja de poder y ampliación de la gobernanza energética global por medio de la participación de los poderes emergentes, como los BRICS. En segundo lugar, se describe la importancia de las baterías ion-litio, como tecnologías estratégicas en el almacenamiento energético fundamentales para las energías renovables. En una tercera parte, se dará cuenta del preponderante rol de China tanto en el desarrollo de esta tecnología en particular como en la transición energética en general, por sobre los otros países tanto emergentes, en especial Brasil e India, y tradicionales como Estados Unidos y la Unión Europea.

Los poderes emergentes en la gobernanza energética global

El inicio del siglo XXI está caracterizado por grandes transformaciones en el sistema internacional. La erosión de la hegemonía de Estados Unidos como única superpotencia¹¹ y el ascenso de ciertos estados, en especial de aquellos denominados como poderes emergentes, que comenzaron a participar crecientemente en los procesos decisorios globales. El concepto de poder emergente es integral al vincular la política doméstica con la proyección internacional de un determinado país en diversos temas en múltiples esferas de negociación, como seguridad, comercio, energía o vinculados al cambio climático. Por lo cual, un poder emergente es definido como:

“[...] aquel Estado que sobre la base de significativas capacidades materiales desarrolla un creciente activismo internacional en ámbitos multilaterales, tanto en su entorno regional más próximo, como en sucesivas y simultáneas negociaciones globales. Asimismo, se autopercibe y es percibido por otros agentes como diferente tanto de las restantes unidades estatales (pequeñas o iguales), como de las grandes potencias tradicionales” (Giaccaglia, 2017: 433).

Las últimas décadas estuvieron marcadas por la disputa entre las denominadas potencias emergentes en auge y las potencias tradicionales. Se entiende por potencias tradicionales a aquellas que configuraron el orden internacional luego de la Segunda Guerra Mundial, formando parte de la zona de influencia capitalista y posteriormente del G-7, encabezado por

¹¹ Estados Unidos emprendió una política exterior unilateral luego del atentado del 11 de septiembre de 2001 y la guerra contra el terror desatendiendo determinados sectores o temas globales, generando así vacíos de poder que fueron ocupados por otros actores, especialmente países emergentes.

Estados Unidos y la Unión Europea. Y potencias emergentes, como un reducido grupo de grandes países en desarrollo, identificados con el acrónimo BRICS –Brasil, Rusia¹², India, China y Sudáfrica– (Giaccaglia y Dussort, 2020). Sus Estados miembros, se han diferenciado del Sur Global debido a su alto desarrollo económico y sus potencialidades políticas, junto a una creciente participación e influencia en múltiples organizaciones y esquemas decisorios internacionales. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) las tasas de crecimiento de China fueron superiores al 10% anual, seguido de India con el 8%, Rusia el 5%, y Brasil y Sudáfrica con el 4% respectivamente (Giaccaglia, 2019: 64).

Sin embargo, desde los últimos años se observa un cuestionamiento sobre las acciones y los alcances de los países emergentes. En especial ante las consecuencias de la crisis económico-financiera internacional de 2008, la ralentización de las tasas de crecimiento en China y los cuadros recesivos en Rusia, Brasil y recientemente en Sudáfrica. Asimismo, dentro del bloque BRICS son notorias las diferencias entre sus integrantes, por ejemplo, Rusia, China e India poseen armamentos nucleares; Rusia y China son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y Brasil e India reivindican su status e incorporación plena; a su vez, Rusia es considerada como país industrializado mientras que China, India, Brasil y Sudáfrica en vías de desarrollo.

A pesar de estas diferencias mencionadas, BRICS se constituyó como un foro formal de carácter gubernamental a partir de 2009¹³, logrando alcanzar posiciones comunes de alto impacto en la política internacional, tanto para reformar los organismos de gobernanza ya existentes como para la creación de nuevos esquemas decisorios. Las pujas de poder entre los actores más relevantes definen la agenda internacional en diversas cuestiones temáticas, con lo cual, tener en cuenta las relaciones de poder entre los países que participan de la discusión, el diseño y establecimiento de normas y reglas se ha vuelto fundamental para la transformación de los espacios clave para el desarrollo de la política global. En este sentido, “Las potencias desarrollan un papel decisivo no sólo en las votaciones o en la elaboración de políticas, sino también en la definición de los temas que deben estar al frente de las negociaciones, desestimando aquellos que puedan afectarlos y promoviendo aquellos que puedan favorecerlos” (Giaccaglia y Dussort, 2020: 4). Según las autoras, las potencias

¹² El caso de Rusia es particular, su condición se caracteriza más precisamente por su reemergencia en el sistema internacional, debido a su constitución como superpotencia en la Guerra Fría, líder del bloque soviético. Por ello, la presente investigación excluye de su análisis a Rusia como caso particular.

¹³ Desde comienzos del siglo, India, Brasil y Sudáfrica impulsaron políticas más activas en el plano internacional, camino que se inició con la conformación en 2003 de IBSA, como coalición de cooperación entre los tres países, y que continuó en BRICS desde 2009 y con la incorporación de Sudáfrica en 2011.

emergentes se han caracterizado por un “multilateralismo revisionista” en la discusión de la agenda internacional en los organismos multilaterales. El cual adquirió dos modalidades principales, el “bloqueo de ciertas negociaciones” al negarse a debatir el temario impuesto por los poderes tradicionales, y la “creación de iniciativas propias” desde mecanismos informales de coordinación política hasta esquemas de mayor institucionalidad, como IBSA o BRICS entre otros (Giaccaglia y Dussort, 2020: 5).

En este sentido, el sector energético comenzó a estar más vinculada a tres países emergentes específicos, China, India y Brasil, quienes desarrollaron sus propias estrategias para el abastecimiento de energía¹⁴. Esto se debe en parte a que estos estados se han convertido en importantes actores energéticos globales, al ser tanto productores como consumidores de energía, además de la interdependencia que existe entre la cuestión energética, el desarrollo de tecnologías renovables y los modelos internos de los países. China es el primer productor mundial y consumidor energético desplazando a Estados Unidos, de igual manera, India superó en consumo de energía a Japón y Alemania, y Brasil a Canadá y Francia (Giaccaglia y Dussort, 2020: 11-12). Este cambio en el escenario global implicó que las potencias tradicionales en pos de una mayor previsibilidad del sector energético busquen ampliar e incorporar a las potencias emergentes en los debates mundiales.

De esta forma, las pujas de poder entre los actores comenzaron a manifestarse en los distintos foros de negociación y esquemas decisorios para establecer la agenda internacional, especialmente en la temática de la energía. Sin embargo, dichas discusiones no derivaron en la conformación de un régimen internacional en materia de energía, homogéneo con normas e instituciones concretas. Por el contrario, la gobernanza energética en la actualidad se caracteriza por su fragmentación con una multiplicidad de organizaciones internacionales y actores relevantes de acuerdo a la fuente de energía (nuclear, petróleo, hidrocarburos, energías renovables y biocombustibles, etc.).

Respecto a la gobernanza energética global, por fuera del sistema de Naciones Unidas¹⁵ se conformaron dos instituciones principales. Primero, la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1960 nuclea a los grandes productores de petróleo, que por su temática

¹⁴ Históricamente, la coordinación y cooperación de políticas en el sector energético se produjeron en consecuencia del primer shock petrolero de 1973, donde Estados Unidos, URSS, Gran Bretaña, Francia, Alemania y Japón, los mayores consumidores de energía y principales importadoras de petróleo crudo, definieron la seguridad energética por el aprovisionamiento del petrolero.

¹⁵ Dentro de la ONU se encuentran el Consejo Mundial de la Energía establecido en 1923, y posteriormente la Agencia Internacional de la Energía Atómica de 1957.

específica posee una naturaleza restringida. Segundo, la Agencia Internacional de la Energía (IEA) de 1974, la cual circunscribe a los principales consumidores de petróleo, las potencias tradicionales, cuyos orígenes son consecuencia del primer shock petrolero con el fin asegurarse el abastecimiento del recurso¹⁶. Ante tal contexto, la seguridad energética paso a ser un tema prioritario en la agenda internacional, vinculada exclusivamente desde un abordaje económico, al suministro del petróleo y su precio (Dussort, 2017: 7).

A partir de 2010 y ante el auge de los países emergentes, la IEA comenzó un proceso de ampliación, tanto de las fuentes de energías desde los hidrocarburos a las renovables, como de sus miembros, aumentando la legitimidad y representatividad de la organización. Por ello, la IEA creó una nueva categoría en 2015, los denominados “miembros asociados”, que derivó en la aceptación de China en ese año, seguido de India y Brasil en 2017 y Sudáfrica en 2018; esta membresía les permitió a dichos países continuar con su auto-reconocimiento de “países en desarrollo” al no ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) –como estados desarrollados–, pudiendo participar en las diferentes reuniones, con acceso prioritario a información, capacitación y entrenamiento provistos por la Agencia. Así, la IEA pasó a aglutinar al 70% del consumo de energía mundial considerando la totalidad de sus miembros plenos y asociados, lo cual significó el mantenimiento del statu-quo y no el reconocimiento de los poderes emergentes como actores energéticos importantes (Giaccaglia y Dussort, 2020).

A su vez, se crearon otros organismos como el Foro Internacional de la Energía (IEF) en 1991 y la Agencia Internacional de la Energía Renovable (IRENA) en 2011. En comparación a las instituciones anteriores poseen menos influencia, tienen más bien funciones consultivas para facilitar el diálogo entre los países de la OPEP y la IEA. En este marco, el concepto de seguridad energética fue adquiriendo un carácter multidimensional, especialmente desde la variable tecnológica (Dussort, 2017: 14), a medida que se ampliaban tanto las agendas de discusión, desde lo económico, social y ambiental, como las fuentes de abastecimiento de energía hacia tecnologías renovables.

Asimismo, es necesario tener en cuenta los diferentes marcos conceptuales de cada actor en relación a sus cosmovisiones del sistema internacional, es decir, en la cuestión energética cada

¹⁶ A tal fin, se crearon mecanismos para evitar nuevos impactos económicos en casos de emergencia ante la escasez del suministro global del crudo. Las denominadas reservas estratégicas de petróleo, debían asegurar el abastecimiento de un país miembro entre 60 y 90 días según el caso (Giaccaglia y Dussort, 2020: 14).

país define su propia visión que luego plasman en las discusiones de la agenda internacional. A nivel general, las potencias emergentes se han caracterizado por poseer una concepción compartida, de insatisfacción del orden internacional y la necesidad de reformarlo.

China en particular, desde los últimos años ha tenido una mayor participación y proactividad en todos los aspectos del escenario internacional, es especial en la cooperación energética. Esto se debe al nuevo modelo de desarrollo del país iniciado en 2014, de producción de manufacturas de alto valor agregado orientado al autoabastecimiento de la demanda interna. Proceso que requiere de un aumento del aprovisionamiento y consumo de energía, lo cual se relaciona con el objetivo de China por maximizar la autonomía y reducir su dependencia de los hidrocarburos en materia energética, camino iniciado con el impulso a las tecnologías renovables.

A India la participación en los esquemas decisorios internacionales, le ha permitido acceder a financiamiento para sus programas energéticos y promover sus propias iniciativas como líder de una nueva agenda energética, creando en 2016 la Alianza Solar Internacional (ISA). Por su parte, Brasil, si bien pasó de convertirse de importador a exportador de petróleo, ha ampliado su concepción de seguridad energética, al poseer la matriz energética interna más diversificada de las potencias emergentes. Sudáfrica es un caso particular, al no ser un actor clave en los flujos energéticos globales, es considerado como la “puerta de entrada” al continente, dada su capacidad de influencia regional.

Del mismo modo, desde el inicio de las Cumbres IBSA en 2006, India, Brasil y Sudáfrica mostraron sus intereses por incidir en la gobernanza energética. Los tres estados crearon un grupo de trabajo de cooperación sectorial, para el desarrollo de energías no convencionales, biocombustibles y fotovoltaica, el intercambio de conocimiento y la transferencia tecnológica (Giaccaglia, 2011: 277).

En cuanto al foro BRICS, la cuestión energética ha estado presente desde las primeras reuniones, aunque cada miembro se ha guiado de acuerdo a su interés nacional en relación a su propia matriz energética interna. En 2020, se formalizó la Plataforma de Cooperación en Investigación de Energía BRICS, la cual busca promover la cooperación en investigación e innovación tecnológica, especialmente en energías renovables, transporte sostenible, eficiencia energética y redes inteligentes; con el objetivo de fortalecer la seguridad energética de sus miembros garantizando un mayor rol en las discusiones sobre la gobernanza energética global (BRICS ERCP, 2020: 19).

En definitiva, la discusión por la agenda internacional en el sector de la energía y la transición energética en general, está en estrecha vinculación con la transformación del sistema internacional encabezado por las potencias tradicionales, al cuestionar el modelo de desarrollo tecno-productivo hegemónico y de aquellos actores que lo sustentan. Las potencias emergentes se han ido incorporado a los principales organismos decisorios aceptando las normas existentes ampliando la lógica colectiva en la gobernanza energética global. Sin embargo, es hacia el interior de estos países donde existen las diferencias, en cuanto a la diversificación de sus matrices energéticas y el desarrollo de tecnologías claves en la transición energética, como lo son las baterías ion-litio.

Almacenamiento energético: la importancia estratégica de las baterías ion-litio

Una de las características del emergente paradigma energético es la necesidad de desarrollar nuevas formas de almacenamiento de energía eléctrica procedente de las fuentes renovables, cuya demanda continúa aumentando mientras disminuye el consumo de combustibles fósiles, inclusive en 2020 con la recesión por Covid-19 (IEA, 2021). Las tecnologías renovables son intermitentes, al captar la energía del ambiente en condiciones específicas, por lo cual la electricidad producida debe necesariamente ser consumida en el momento o se desperdicia, y para esto, las baterías de ion litio son centrales.

Las baterías ion-litio se posicionan en la frontera tecnológica, en el último eslabón de su cadena de producción¹⁷. Estas tecnologías capital-intensivas, requieren de una fuerte vinculación entre el sector científico-tecnológico y el industrial-productivo. Si bien la tecnología actual de las baterías de litio no está consolidada en el mercado¹⁸, su desarrollo es clave para avanzar en investigaciones sobre otros elementos químicos y materiales, todos fundamentales en el área energética. El principal desafío tecnológico es la elaboración de este tipo de baterías a gran escala a un costo competitivo, por ello, quien controle su producción liderará el camino hacia la transición energética.

La industria automotriz se constituye actualmente en el destino más importante de las baterías ion-litio a partir del desarrollo de la electromovilidad, con la fabricación de los denominados

¹⁷ A tal fin, se crearon mecanismos para evitar nuevos impactos económicos en casos de emergencia ante la escasez del suministro global del crudo. Las denominadas reservas estratégicas de petróleo, debían asegurar el abastecimiento de un país miembro entre 60 y 90 días según el caso (Giaccaglia y Dussort, 2020: 14).

¹⁸ Se estima que en los próximos años se consolidarán dos tecnologías a menor costo y mayor densidad energética, siendo las baterías litio-azufre y las baterías de litio-aire.

vehículos eléctricos (VE), y sus variantes, vehículos eléctricos híbridos (HEV) y vehículos eléctricos híbridos enchufables (P-HEV) (Kazimierski, 2018). De esta forma, el desarrollo de automóviles eléctricos como medio principal de transporte masivo en remplazo de los motores a combustibles fósiles, constituye el eje central de la transición energética. Es por ello, que “En los países centrales, ninguno de sus gobiernos quiere quedar atrás de lo que se presenta como el futuro del mercado automotriz, ya que los beneficios tecnológicos, laborales, industriales y económicos de la producción de automóviles son inmensos, mucho más combinados con la fuerza que implica dominar las nuevas tecnologías” (Fornillo y Zícari, 2017: 189). Además, las baterías ion litio están siendo utilizadas en otros sectores, como en electrónica; telecomunicaciones; la industria militar; el área aeroespacial; y en paneles fotovoltaicos para zonas rurales y poblados aislados desconectados de la red eléctrica central.

Las baterías ion-litio son fundamentales en el sector energético, e irán adquiriendo mayor carácter estratégico, debido a su capacidad de almacenar energía y alta eficiencia tanto para la electromovilidad como para el almacenamiento eléctrico, al permitir ciclos de recarga-descarga y distribución óptima. Lo cual no solamente es indispensable para el desarrollo de nuevas tecnologías más sustentables, sino también por los procesos de I+D que conllevan, aplicables en diferentes sectores industriales y finalidades productivas.

Desde una perspectiva de geopolítica tecnológica, las baterías ion litio permiten identificar las relaciones de poder Norte-Sur entre los países por el control de recursos, la disputa científico-tecnológica, captar rentas de innovación y asegurar sus propios entramados productivos, e inclusive la producción de conocimientos (Zícari, Fornillo y Gamba, 2019). También visualizar a aquellos estados centrales que producen tecnologías estratégicas, con protección e incentivos a sus empresas insignia, con el objetivo de desarrollar industrias de punta, condicionando así la distribución de poder en el sistema internacional (Blinder, 2019). Según Ortega (2019), la competencia geotecnológica por el dominio científico-tecnológico, aúna conocimiento, poder y geografía. Esta “carrera tecnológica”, en especial pero no únicamente entre Estados Unidos y China, marca los lineamientos generales en la discusión para definir la agenda internacional. Asimismo, es importante considerar los aportes de Susan Strange, respecto a la centralidad de la cuestión energética, la cual atraviesa todos los factores del poder estructural de los actores internacionales, siendo, en la producción (para la industria y el transporte), finanzas (en cuanto al mercado global), conocimiento (el desarrollo tecnológico), y la seguridad (por el aseguramiento de las fuentes de energía y su suministro) (Dussort, 2017).

Hacia la autonomía tecnológica en la transición energética: la preeminencia de China en las baterías ion-litio, en relación a los poderes tradicionales y emergentes

En los últimos años, el sudeste asiático, China, Japón y Corea del Sur se han convertido en importantes fabricantes y exportadores de baterías, abasteciendo al 80% del mercado global. De ellos, China produce el 60% de las baterías ion-litio, más del 40% del comercio electrónico y de vehículos eléctricos, y el desarrollo de energías renovables –como también en emisiones– (Ortega, 2019). Este país ha conformado una integración vertical en toda la cadena de producción¹⁹ –proceso que puede controlar y desarrollar en su territorio nacional–, incluyendo desde los minerales, como el litio, insumos indispensables en la tecnología de punta hasta la fabricación de las baterías ion litio.

El sector energético chino, basado en carbón, petróleo y gas, se ha expandido a una tasa promedio del 10% desde los 2000, posicionando al país como el mayor generador de electricidad del mundo desde 2011. En 2017, China fue el octavo productor y el segundo consumidor del mundo, consumiendo tres veces más petróleo del volumen que produce (Losekann y Tavares Botelho, 2019: 32). Debido a la dependencia del país hacia dichos recursos, el gobierno ha iniciado programas de reconversión de su matriz energética.

De acuerdo con Zícari, Fornillo y Gamba (2019), China articula sobre sí, un circuito económico cerrado de producción y consumo, autosuficiente y situado en la frontera de innovación tecnológica a través del desarrollo de energías renovables para conseguir mayor legitimidad en el sistema. Según la IEA (2021), en 2020 China representó el 50% del crecimiento global de las capacidades en energías renovables, con la instalación del 36% de la generación de energía hidroeléctrica, el 40% de la energía eólica y el 36% de la energía solar global. De esta forma, el plan de renovación energético chino tiene como finalidad la consolidación de su soberanía energética por medio del desarrollo de tecnología autónoma, “[...] aminorar la dependencia de los combustibles fósiles, proteger el medioambiente, acceder a nueva tecnología y participar del mercado próximo: proyecta duplicar la exportación de “tecnología e industria verde” para el 2030 alcanzando los 400 mil millones de dólares” (Zícari, Fornillo y Gamba, 2019: 21).

¹⁹ China obtiene principalmente el litio de los minerales de roca desde sus empresas localizadas en Australia. Además, de que posee en su territorio nacional aproximadamente el 20% de las reservas mundiales de litio. Asimismo, empresas mineras chinas se han posicionado en Sudamérica en especial en Argentina y Bolivia, en la región denominada Triángulo del litio, la cual concentra el 58% de las reservas mundiales de litio en los salares andino de Argentina, Bolivia y Chile, siendo la principal fuente del recurso con menores costos de explotación y de mayor rentabilidad en comparación a los yacimientos de roca.

En comparación, la matriz energética estadounidense está basada principalmente en el petróleo y el procesamiento de materias primas, cuyas principales exportaciones se centran en gasolina y sus derivados, impidiendo, por ejemplo, la transición tecnológica hacia los automóviles eléctricos; en contraposición a China, que lidera el cambio de matriz energética junto a exportaciones de alta tecnología. Por ello, Estados Unidos ha alentado procesos de innovación científico-tecnológica en sus industrias, destinando a través del Departamento de Energía importantes incentivos para el desarrollo de componentes de conducción eléctrica, de los cuales el 40% tienen como finalidad la producción de baterías ion-litio (Fornillo y Zícari, 2017: 189). En cuanto a la producción de conocimiento, se observa el mismo desplazamiento del mercado de las baterías hacia el sudeste asiático, visualizando donde se localiza el centro de producción en tecnología de mayor valor agregado. Por ejemplo, Zícari, Fornillo y Gamba (2019), dan cuenta que la producción de documentos científicos en I+D sobre “baterías de ion litio” corresponden a China con el 31% y Estados Unidos el 16%.

Como se mencionó, de las aplicaciones actuales de las baterías ion-litio, la industria automotriz de vehículos eléctricos, es el sector más dinámico y de mayor rentabilidad, lo que explica la actual competencia tecnológica entre China y Estados Unidos por el mercado de la electromovilidad. En 2015, en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas por el Cambio Climático (COP 21), para gestionar nuevos acuerdos para la transición hacia una economía baja en carbono, el gobierno chino anunció su 13º Plan Quinquenal (2016-2020), el cual propone entre sus objetivos, consolidar un mercado interno de 5 millones de vehículos eléctricos, por medio de incentivos del sector público nacional, provincial y municipal (Nacif, 2019). Entre 2015 y 2016 el mercado de autos eléctricos de China creció el 69%, mientras que en Estados Unidos el 37%. En 2019, el 40% de la producción mundial de automóviles eléctricos estuvo a cargo de la empresa BYD (de origen chino) superando a Tesla (firma estadounidense), y se estima que la producción china superará en los próximos años, con 4,5 millones de vehículos eléctricos, por encima del millón que proyecta Tesla (Zícari, Fornillo y Gamba, 2019: 21).

Por su parte, en 2017 la Unión Europea conformó la Alianza Europea para Baterías, e identificó al litio junto a otros minerales, como “materias primas críticas” dentro del denominado Plan de Acción de 2020. En el cual se define a la movilidad electrónica como un objetivo estratégico y propone un curso de acción para reducir la dependencia de la región y diversificar el suministro de fuentes de energía. Los países europeos buscan conformar alianzas cooperativas para la elaboración de nuevas tecnologías, como las baterías ion litio, con el objetivo de abastecer su propio mercado.

Asimismo, ante esta coyuntura los países emergentes como Brasil e India, han buscado desarrollar sus propias iniciativas para la fabricación de las baterías ion-litio orientadas al creciente mercado de vehículos eléctricos y las energías de fuentes renovables, aunque en menor medida en comparación a China, Estados Unidos y Europa.

Brasil en particular, cataloga al litio como un “mineral estratégico” por la tenencia de yacimientos en rocas en el sur del país y, por la gran dimensión y trayectoria de su mercado automotriz, los diferentes gobiernos han anunciado las potencialidades del desarrollo autónomo de tecnología vinculada a la electromovilidad. Sin embargo, como menciona Fornillo (2019: 282), los últimos gobiernos han implementado una serie de incentivos fiscales que en último término benefician a las grandes automotrices transnacionales, donde la industria local se reduce al ensamble e importación. En la Cumbre BRICS de 2014, la empresa china BYD anunció una inversión de 95 millones de dólares para abrir una fábrica de vehículos eléctricos en Brasil, con la capacidad para producir entre 500 a 1.000 unidades de autobuses por año (Kazimierski, 2018: 128). BYD opera en el país desde 2016, solo como una planta ensambladora de componentes importados de China (Obaya y Céspedes, 2021: 108).

La matriz energética brasileña, aunque diversificada en fuentes, es dependiente de recursos primarios ya que ésta se basa principalmente en petróleo, biocombustibles, biomasa y gas natural; en las últimas décadas, las centrales hidroeléctricas fueron adquiriendo mayor importancia, aunque limitadas en cuanto a la generación de energía son necesarias otras opciones, por lo cual se han desarrollado en menor medida proyectos eólicos y fotovoltaicos (Losekann y Tavares Botelho, 2019). Según Losekann y Cordeiro (2021), el sector de los biocombustibles ha concentrado los mayores fomentos e incentivos públicos, constituyéndose como las barreras más significativas para el desarrollo de los vehículos eléctricos y de las baterías.

Respecto a India, siendo el tercer mayor consumidor de energía del mundo, cuya generación de electricidad se basa principalmente en carbón, seguido del petróleo y gas en menor grado. Para reducir la alta dependencia en importación de energía, el Gobierno ha implementado diversos programas para fomentar las tecnologías renovables, con el objetivo de avanzar en el abastecimiento y eficiencia energética. Teniendo en cuenta que el país posee escasez de electricidad y que los recursos renovables están distribuidos de forma heterogénea en el territorio, el desarrollo de acumuladores de energía como las baterías ion-litio permitirían el acceso de energía a poblados aislados por medio de la electrificación rural (Losekann y Tavares

Botelho, 2019: 38). Por ello, en los últimos años, India declaró al litio como “metal estratégico” y en el marco de la Alianza Solar Internacional (ISA) anunció un plan de generación de 100 GW en energía solar para 2022 y avanzar en la venta de 67 millones de vehículos eléctricos (Kazimierski, 2018: 128).

Reflexiones finales

A partir de lo expuesto anteriormente, se observa como la cuestión energética se ha convertido en una problemática central en el sistema internacional, abriendo un campo de disputas y pujas de poder entre los principales actores, especialmente entre los denominados poderes emergentes y tradicionales. Este contexto de creciente competitividad se ha plasmado en dos planos interrelacionados: en los intentos por definir la agenda internacional en relación a la energía, y en el desarrollo de las nuevas tecnologías renovables consideradas estratégicas como las baterías ion-litio ante la emergente transición energética.

Por un lado, la incorporación de los BRICS por ser actores importantes en la producción y consumo de energía en los principales organismos internacionales dedicados a la gobernanza energética global, significó la ampliación tanto de los espacios multilaterales bajo una lógica colectiva y de cooperación, de los temas a abordar, y en la concepción de la seguridad energética, pasando desde un abordaje ligado exclusivamente al suministro de petróleo a uno multidimensional de diversas fuentes de energía considerando aspectos políticos, económicos, socio-ambientales y tecnológicos. Las potencias emergentes han cuestionado el orden existente, pero no buscado sustituirlo, sino más bien revisar sus normativas de acuerdo a sus propias concepciones e intereses con la finalidad de aumentar sus márgenes de negociación, potenciar sus industrias y mercados, acceder a información y fuentes de financiamiento, como en los casos de China e India.

Por otra parte, es hacia el interior de los países emergentes donde se acentúan las diferencias, especialmente en las capacidades tecnológicas para el desarrollo eficiente de las tecnologías renovables y los medios para su almacenamiento. En tal sentido, China posee un rol predominante, liderando la producción de las energías renovables y el mercado de las baterías ion litio, como también de los procesos de I+D vinculados. Lo cual se vincula al objetivo chino de consolidar su abastecimiento energético con tecnologías autónomas y reducir su dependencia de fuentes primarias, para sostener el crecimiento iniciado desde las últimas décadas ante el elevado consumo energético que conlleva. De esta forma, China ha ampliado

significativamente su autonomía y seguridad energética, especialmente desde un abordaje tecnológico-productivo.

En definitiva, si bien se ha ampliado la participación en los espacios multilaterales sobre la cuestión energética aún persisten las desigualdades entre los países. Por ello, el interrogante principal a futuro es, si los poderes emergentes tendrán que desarrollar tecnología endógena para no quedar rezagados en relación a las capacidades de China, o en cambio, si por medio de espacios como BRICS podrán hacer prevalecer las instancias cooperativas y de transferencia de tecnología. Hasta el momento, se evidencia más la opción donde China posee un rol predominante, aunque en los últimos años Brasil e India han buscado avanzar en el paradigma emergente.

Bibliografía

Blinder, Daniel (2017): El vínculo entre Tecnología y Relaciones Internacionales: un primer abordaje y las proyecciones sobre el poder en el mundo, Revista Argentina de Sociología, pp. 60-81.

Blinder, Daniel (2019): Geopolítica de las tecnologías estratégicas y no estratégicas, Estudos Internacionais Belo Horizonte, Vol. 7, N° 2, pp. 42-57.

BRICS ERCP- Energy Research Cooperation Platform BRICS (2020): Brics Russia 2020. Energy report, Octubre 2020. Disponible en: <https://eng.brics-russia2020.ru/images/114/89/1148985.pdf>

Dussort, María Noel (2016): La seguridad energética para los gigantes asiáticos: a medio camino entre la geopolítica y la cooperación, Voces del Fénix “La ruta de la seda”, Año 7, N° 56, Revista del Plan Fénix, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 2016, pp. 80-87.

Dussort, María Noel (2017): Un abordaje del concepto de “seguridad energética” a la luz de los desarrollos del género historia conceptual, Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época), N° 125, Universidad Nacional de Rosario, 2017, pp. 3-17.

Fornillo, Bruno (Coord.) (2019): Litio en Sudamérica. Geopolítica, energía y territorios, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial El Colectivo; CLACSO; IEALC - Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe.

Fornillo, Bruno y Zícari, Julián (2017): “La energía del litio en Sudamérica”, en La política del ambiente en América Latina: Una aproximación desde el cambio ambiental global, CLACSO, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 185-206.

Giaccaglia, Clarisa (2017): Poderes Tradicionales, Emergentes y Re-emergentes: relaciones ambiguas, pero pragmáticas, Foro Internacional, Vol. LVII, N° 2, abril-junio, 2017, pp. 422-459.

Giaccaglia, Clarisa (2019): A diez años de BRICS: eclipse occidental, renacer asiático, Revista Temas y Debates, Año 23, N° 38, julio-diciembre, 2019, pp. 63-91.

Giaccaglia, Clarisa y Dussort, María Noel (2020): Las potencias emergentes en los espacios multilaterales de negociación de hegemonía noratlántica: la cuestión energética y las patentes farmacéuticas, Revista Sociedade e Cultura, Vol. 23, 2020.

IEA- International Energy Agency (2021): Renewable Energy Market Update Outlook for 2021 and 2022, IEA, París. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/renewable-energy-market-update-2021>

Kazimierski, Martin (2018): Almacenamiento energético frente al inminente paradigma renovable: el rol de las baterías ion-litio y las perspectivas sudamericanas, Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales, N° 23, marzo de 2018, pp. 108-132.

Losekann, Luciano y Cordeiro, Ana Carolina (2021): Os Desafios da Difusão de Veículos Elétricos no Brasil, Cenários Solar, 23 de febrero de 2021. Consultado el 22/5/2021. Disponible en: <https://cenariosolar.editorabrasilenergia.com.br/os-desafios-da-difusao-de-veiculos-eletricos-no-brasil/>

Losekann, Luciano y Tavares Botelho, Felipe (2019): Política energética no BRICS: desafios da transição energética, 2495 Texto para discussão, Rio de Janeiro, julho de 2019, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), CEPAL.

Nacif, Federico (2019): El litio sudamericano: recurso estratégico y vinculación tecnológica, Realidad Económica, Año 48, N° 328, noviembre-diciembre, pp. 9-25.

Obaya, Martín y Céspedes, Mauricio (2021): Análisis de las redes globales de producción de baterías de ion de litio: implicaciones para los países del triángulo del litio, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/58), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Ortega, Andrés (2019): Geopolítica de la Cuarta Revolución Industrial, Las Claves de la Globalización 4.0, pp. 21-24.

Zícari, Julián; Fornillo, Bruno y Gamba, Martina (2019): El mercado mundial del litio y el eje asiático. Dinámicas comerciales, industriales y tecnológicas (2001-2017), Polis Revista Latinoamericana, N°52, 2019.

Otro Sur Digital

Contacto: precsur@gmail.com

www.precsur.com

El contenido de este documento es de responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente refleja el punto de vista de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario o de sus miembros.



Atribución – No Comercial – Compartir Igual (by-nc-sa): No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original. Esta licencia no es una licencia libre.

OtroSur *Digital*



Diseño de Tapa: Joaquín Paronzini

>| Cátedra de Relaciones Internacionales
>| Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
>| Universidad Nacional de Rosario
>| Riobamba 250 - Monoblock I - Ciudad Universitaria
2000 - Rosario - Argentina