



Revista Asia América Latina

Año 8. Volumen 9. Número Especial
DICIEMBRE 2024. Argentina

ISSN 2524-9347

Grupo de Estudios sobre Asia y América Latina
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe
Universidad de Buenos Aires



NÚMERO ESPECIAL VI JORNADAS IEALC

ANÁLISIS DEL DISCURSO DE LAS ADMINISTRACIONES
DE HU JINTAO Y XI JINPING: EL CASO DEL LITIO EN LA
TRANSICIÓN ENERGÉTICA 3

Ingrid Ailín Segovia

COOPERACIÓN ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA EN
ENERGÍA LIMPIA: UN MODELO DE ANÁLISIS BAJO LA
INICIATIVA DE LA FRANJA Y LA RUTA 28

Ge Gao

A ASSIMETRIA DAS RELAÇÕES ENTRE CHINA E
ARGENTINA: RELAÇÃO SUL-SUL OU NORTE-SUL? 44

Ana Clara de Moraes Elias, Marcelo Pereira Fernandes,
Manoela Dias Clemente

PROPAGANDA Y CULTO A LA PERSONALIDAD EN
COREA DEL NORTE: UNA MIRADA DESDE AMÉRICA
LATINA 56

Diego López Peratta

AUTORIDAD POLÍTICA Y CONSTRUCCIÓN DE LA
DEMOCRACIA EN TIMOR ORIENTAL 64

Guadalupe Méndez

GANAR NO GARANTIZA GOBERNAR: EL CASO DE LAS
ELECCIONES EN TAILANDIA DE 2019 Y 2013 81

Nadia Radulovich



Grupo de Estudios sobre Asia y América Latina
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe
Universidad de Buenos Aires

ISSN 2524-9347

Directores

Dr. Fernando Pedrosa (Universidad de Buenos Aires)

Mg. Max Povse (Instituto Universitario Europeo)

Secretarios de Redacción

Lic. Alejandro Lamarque (Universidad de Buenos Aires)

Lic. Mariano Statello (Universidad de Buenos Aires)

Editora de Reseñas

Dra. Araceli Tinajero (The City College of New York)

Comité Editorial

Dr. Ignacio Bartesaghi (Universidad Católica de Uruguay)

Dr. Daniel Gomá (Universidad de Cantabria)

Dra. Nicole Jenne (Pontificia Universidad Católica de Chile)

Dr. Christopher Lundry (El Colegio de México)

Lic. Ezequiel Ramoneda (Universidad Nacional de La Plata)

Consejo Académico

Dr. David Doncel Abad (Universidad de Salamanca)

Dra. Mireya Sosa Abella (Universidad de Malasia)

Dra. Mercedes Botto (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) Dr. Nicolás Comini (Universidad del Salvador)

Dra. Pasuree Luesakul (Universidad de Chulalongkorn)

Dr. Carlos Moneta (Universidad de Buenos Aires)

Dra. Zarina Othman (Universidad Nacional de Malasia)

Dra. Cristina Reigadas (Universidad de Buenos Aires)

Dra. Florencia Rubiolo (Universidad Nacional de Córdoba)

Dra. Leonor Seabra (Universidad de Macao)

Dr. Jaime Moreno Tejada (Universidad de Chulalongkorn)

Dr. Ignacio Tredici (Organización de las Naciones Unidas)

Dra. Wasana Wongsurawat (Universidad de Chulalongkorn)



Eudeba
Universidad de Buenos Aires

1ª edición: junio 2016

© 2016
Editorial Universitaria de Buenos Aires
Sociedad de Economía Mixta
Av. Rivadavia 1571/73 (1033) Ciudad de Buenos Aires
Tel: 4383-8025 / Fax: 4383-2202
www.eudeba.com.ar



**ANÁLISIS DEL DISCURSO DE LAS ADMINISTRACIONES
DE HU JINTAO Y XI JINPING: EL CASO DEL LITIO EN LA
TRANSICIÓN ENERGÉTICA**

**DISCOURSE ANALYSIS OF THE HU JINTAO AND XI JINPING
ADMINISTRATIONS: THE CASE OF LITHIUM UNDER THE
ENERGETIC TRANSITION**

Ingrid Ailín Segovia 
Universidad Torcuato Di Tella
ailin25ingrid@gmail.com

RESUMEN: En las últimas décadas, recursos minerales indispensables para el desarrollo de energías renovables y nuevas tecnologías han cobrado protagonismo. La transición energética en curso lleva a más países a buscar asegurar sus cadenas de suministro, en muchos casos como una cuestión de estrategia nacional. En este contexto, base material para baterías de ion litio y vehículos eléctricos, más de tres cuartas partes de los estos recursos se encuentran en el Triángulo del Litio, compuesto por Argentina, Bolivia y Chile. Por tanto, la securitización de estos recursos minerales podría darse como reflejo de la escasez de oferta frente a la creciente demanda, tal como sucedió con los recursos fósiles. En este trabajo, se realiza un análisis del discurso de las administraciones de Hu Jintao (2003-2012) y Xi Jinping (2013-2023), con el fin de esclarecer el carácter valorativo que adquiere el litio en su estrategia nacional.

PALABRAS CLAVE: litio, discurso, transición y seguridad energética, China.

ABSTRACT: In recent decades, mineral resources indispensable for developing renewable energies and new technologies have emerged. The ongoing energy transition is leading more countries to try and secure their supply chains, in many cases as a matter of national strategy. In this context, the material base for lithium-ion batteries and electric vehicles, more than three-quarters of these resources are found in the Lithium Triangle, comprising Argentina, Bolivia, and Chile. Therefore, the securitization of these mineral resources could reflect the scarcity of supply in the face of growing demand, as happened with fossil resources. In this paper, an analysis of the discourse of the administrations of Hu Jintao (2003-2012) and Xi Jinping (2013-2023) is carried out to clarify the valuation of the lithium resource in their national strategy.

KEYWORDS: Lithium, Discourse, Energy Transition and Security, China.

Introducción

Asia
América
Latina

4

Existe una creciente confrontación discursiva entre Estados Unidos y China en regiones de interés estratégico, tales como Asia Pacífico y América Latina. A este respecto, una de las dimensiones en las que se puede analizar esta confrontación entre las dos partes es la llamada transición energética. Esta implica el desarrollo de energías renovables, nuevas tecnologías de vanguardia y producción de baterías avanzadas utilizadas en la electrificación del transporte. Los recursos minerales como fuentes de energía de bajas emisiones son la materia prima de estos rubros. En 2021, la producción mundial de litio superó por primera vez las cien mil toneladas, de las cuales el 74% se utilizó en baterías.

Sin embargo, la presencia de distintos países no se da a lo largo de toda la cadena productiva de la industria de energías renovables. De hecho, podría decirse que la cadena de valor de las baterías de iones de litio tiene una estructura bipolar: *upstream* o aguas arriba, y *downstream* o aguas abajo. Las primeras son posiciones generalmente dominadas por países en desarrollo o de bajo desarrollo industrial con exportaciones de poco valor agregado; mientras que las segundas son sectores con alto valor agregado y desarrollo en I+D (como ensamblaje, manufactura de celdas de baterías) y son dominados por países líderes en tecnologías de vanguardia.

El principal líder en las actividades *downstream* de la cadena de valor de procesamiento de recursos minerales es China. Su liderazgo se presenta en la industria del níquel, cobalto y litio (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2023). En cuanto al litio, el sector de producción de celdas de baterías de iones de litio está dominado por siete empresas asiáticas que poseen tres cuartas partes de la producción actual a nivel mundial. El capital de estas siete se distribuye entre tres países: la República de Corea (LG Chem, Samsung SDI y SK Innovation), China (BYD, Contemporary Amperex Technology Co., Limited CATL, Guoxuan High-tech) y Japón (Panasonic). En 2020, China representó el 76% de la capacidad mundial.

En las posiciones *upstream*, Australia, Chile y China representaron el 94% de la producción mundial de litio para 2021 (Servicio Geológico de Estados Unidos, 2022). Pero a grandes rasgos, las reservas de litio se encuentran concentradas en el Triángulo del Litio, con más del 60% de las reservas mundiales. Aún más, las reservas de litio del Triángulo resultan ser las más explotables en términos económicos y de capacidad tecnológica disponible, contando con aún más recursos de ser posibles nuevos avances en la tecnología de extracción.

A su vez, la importancia del litio queda demostrada en el porcentaje de energía eólica y solar sobre la producción mundial de electricidad, y el porcentaje de vehículos eléctricos que ha ido consolidando un mercado cada vez más avanzado. En el caso de China, el registro de vehículos de nueva energía existentes

ha crecido a pasos agigantados desde 2014, así como el número de sus ventas. Según cifras expuestas en el libro blanco de 2013, *El desarrollo verde de China en la Nueva Era*, mientras que en 2014 se registraron 220 mil vehículos de nueva energía en China, a finales de 2021, el número alcanzó los 7,84 millones, lo que representa aproximadamente la mitad de la cifra mundial. Con estos números, durante los siete años transcurridos desde 2015, China ha ocupado el primer lugar del mundo en producción y ventas de vehículos de nueva energía.

Frente a esta situación, ciertos autores advierten que la securitización de los recursos naturales podría darse como reflejo de la escasez de oferta frente a la creciente demanda de los últimos años. Los recursos minerales demandados poseen reservas más concentradas que en el caso del petróleo y el gas, que en su momento fueron considerados estratégicos y ya han generado conflictos geopolíticos (Klare, 2021). A la par, los países manufactureros buscan asegurar sus cadenas de suministro, un asunto considerado de vital importancia para continuar con el desarrollo de sus industrias emergentes estratégicas. Estas dimensiones hacen a la competencia por el liderazgo internacional en el desarrollo de nuevas tecnologías.

Dado el creciente interés por estos minerales, y haciendo foco especial en el litio, en este trabajo se analiza los diferentes actores que entran en juego, así como sus identidades e intereses. A partir del marco de ideas que motivan a estos actores, el choque de sus intereses puede reflejar cierto conflicto socio-ambiental en el ámbito interno, o conflicto geopolítico en el ámbito externo. Se hará hincapié en el análisis de la posición del Gobierno chino frente a las proyecciones y discursos oficiales realizados en materia de litio, vehículos de nueva energía, y el Triángulo del Litio, en el contexto de la actual transición energética.

En suma, se buscará analizar sistemáticamente la percepción que el Gobierno chino tiene del recurso de litio, explícitamente articulado en sus documentos y discursos oficiales, tales como leyes, libros blancos y planes quinquenales relacionados, entre los años 2003 y 2023. Se parte desde 2003 debido a que en años anteriores las iniciativas de promoción sobre políticas de recursos minerales fueron menos centrales. El análisis de los documentos oficiales del Gobierno chino permite aproximarse a la imagen que buscan proyectar tanto en el ámbito interno como internacional.

El litio en la agenda gubernamental de China

En 2009, China se convirtió en el mayor exportador de bienes a nivel mundial, representando el 9,6% del total. Asimismo, en el mismo año se convirtió en el segundo mayor importador del mundo, detrás de Estados Unidos, representando el 8% de las importaciones mundiales (Rosales y Kuwayama, 2012). En el segundo semestre de 2010, China se posicionó como la segunda economía más grande del mundo, superando a Japón. Actualmente, China es el mayor mer-

cado de energía renovable y el mayor fabricante de equipos de energía limpia a nivel mundial.

En el campo de la extracción y producción de carbonato de litio, de las cinco empresas de litio más importantes a nivel mundial, dos son estadounidenses y otras dos son chinas (junto a la chilena SQM): Albemarle, Jiangxi Gangeng Lithium, Livent Corporation y Tianqi Lithium Corporation (Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos, 2019). Albemarle, Tianqi y SQM tenían ya en 2015 el control sobre el 62% de la producción mundial de litio (Olivera, 2017). Y en 2018, la empresa china Tianqi Lithium Corp compró una participación del 24% en la competidora chilena SQM (Laing, 2018), que la prensa chilena calificó como una de las más importantes de su historia.

En el libro blanco de 2003 *Política de China sobre recursos minerales* se reconoce la importancia de las empresas de propiedad estatal en la demanda total de recursos minerales del país. Es preciso distinguir entre las empresas de completa financiación estatal y las empresas en las que el sector público es el decisor accionario más importante, las empresas de propiedad estatal (EPE).

Las EPE son empresas estatales organizadas dentro de grandes grupos empresariales, bajo la Comisión Supervisora y Administradora de Activos Estatales como accionista controlador final (Lin y Milhaupt, 2013). Su centralidad para la política de China sobre recursos minerales da cuenta del nivel de centralización del Estado en la gestión de los planes de extracción e industrialización del litio y otros recursos minerales, en el marco de una estrategia nacional de desarrollo a largo plazo. En esta línea, un estudio de Virginia Busilli (2017) sobre las inversiones chinas entre 2005 y 2015 arroja que el 87,5% del total de proyectos expuestos en Argentina corresponden a empresas estatales, ya sean públicas, parte de *holdings* estatales o con el Estado como el principal inversor accionario.

En cuanto a la cuestión del litio en la agenda gubernamental china, dos momentos pueden introducirse como inicio de una nueva política que apunta a su centralidad. En 2003, el comienzo de una política como respuesta al cambio climático, y en 2008, tras la mención del litio como mineral estratégico en la primera lista de minerales estratégicos de China.

Para entender la importancia de estos dos momentos, se desarrollará a continuación la operacionalización del litio como recurso mineral crítico y estratégico en un sentido materialista. Es pertinente resaltar la diferencia entre la definición de un recurso como crítico y además estratégico, ya que la criticidad de un mineral no está definida estrictamente por su carácter estratégico (Filho y Santos, 2022). Luego, se analiza la definición que China adopta respecto al recurso del litio, en el marco de su estrategia nacional de desarrollo económico.

El litio como recurso mineral crítico y estratégico

Los minerales críticos son esenciales para las cadenas de valor de una economía nacional, un sector o una empresa, y no implican necesariamente una aplicación militar, como es el caso de los minerales estratégicos. Más aún, la clasificación de los recursos no es estática, debido a que puede variar a medida que cambian las condiciones económicas y geopolíticas subyacentes. Por tanto, el carácter económico de la criticidad la hace sensible a los cambios constantes del escenario internacional y la globalización (Fizaine, 2014).

En lo que respecta a la categorización de un recurso como crítico, no existe consenso sobre una definición estándar de criticidad. En general, la definición de crítico se relaciona con la existencia de materias primas centrales para el desarrollo económico de una región o un país, y que presenta un alto riesgo en sus cadenas de suministro (Sanchez Lopez, 2023). Así, los diferentes países elaboran sus propias listas de minerales críticos en base a sus propios criterios. Sin embargo, se pueden enumerar ciertas características que suelen presentarse a la hora de analizar los niveles de criticidad de un recurso.

Escasez. Un recurso puede considerarse escaso si el incremento de su nivel de demanda excede su nivel de oferta. La oferta puede verse reducida debido a barreras de acceso al recurso o cambios estructurales, como la privatización. Asimismo, la escasez de un recurso puede ser tanto local como internacional. En el caso del litio, el nivel de dotación de reservas y recursos del mineral se considera escaso, debido a que no logra cubrir la demanda interna de países que lo emplean en sus industrias tecnológicas. En consecuencia, estos países recurren a importar el mineral de países abundantes en recursos.

A este respecto, es importante considerar que hay distintos derivados del recurso de varios usos industriales. En este trabajo, al hablar de litio se hace referencia, principalmente, al carbonato de litio (Li_2CO_3), utilizado como material catódico para baterías de iones de litio, e hidróxido de litio (LiOH), material catódico utilizado en baterías de vehículos eléctricos de iones de litio (Alessia *et al.*, 2021). A su vez, dado los volúmenes y el grado de diversificación de materiales que se necesitan para el desarrollo de energía verde, la percepción de escasez se acentúa. En este sentido, la escasez técnica del litio se define por la dependencia que el mineral tiene de la extracción de otro en tanto ambos son subproductos (Lusty y Gunn, 2015) para la elaboración de un bien tecnológicamente más avanzado, como es el caso de las baterías de ion-litio.

Concentración geográfica. Solo en el Triángulo del Litio, compuesto por Argentina, Chile y Bolivia, se encuentran el 56% del total de los recursos identificados mundialmente (CEPAL, 2023). Esto no es lo mismo que hablar de reservas minerales, es decir, los recursos identificados que pueden extraerse de manera económica y con la tecnología requerida disponible. Es por esto que la importancia de la concentración geográfica del recurso en la región latinoameri-

cana no solo tiene implicancias actuales, sino también futuras dado el avance tecnológico en marcha.

Riesgo de inversión. A pesar de la importante concentración de litio en el Triángulo andino, algunos autores como Dorn y Ruiz Peyré (2020) señalan que pueden encontrarse reservas de litio en amplias zonas geográficas alrededor del mundo. Sin embargo, el Triángulo cuenta con el recurso litífero de tipo salmuera, el que representa menores costos de extracción, a diferencia de Australia, que posee el 52% de la producción en mina (CEPAL, 2023). Por el momento, el desarrollo tecnológico disponible y el bajo costo de la extracción de salmueras pone el foco de atención en la región latinoamericana.

Falta de incentivos para el reciclaje. Frente al incremento continuo de la demanda de materiales primarios, la complejidad del proceso de reciclaje no resulta una de las opciones más viables. Por un lado, la opción del reciclaje es determinada por el flujo histórico del recurso y su vida útil promedio; y la infraestructura energética posee una vida útil de alrededor de veinte años (Che *et al.*, 2022). Se calcula que entre 2021 y 2060, la demanda de energías renovables que sufrirá China será excesiva, por lo que la demanda de recursos minerales seguirá siendo dominada por recursos en estado primario (Che *et al.*, 2022). Más aún, dado que la producción de baterías de ion-litio necesita de una gran variedad de minerales, la combinación de estos hace compleja su separación y reciclado.

Por último, muchas veces las mismas comunidades son las que se oponen a los procesos de reciclaje, debido a que las infraestructuras de reciclado suelen generar una gran huella de carbono y emisiones tóxicas. Por ejemplo, en Estados Unidos una instalación de reciclaje de baterías de iones de litio proyectada por SungEel MCC en Nueva York fue cancelada debido a la preocupación de la comunidad por la contaminación del lugar (Departamento de Energía, 2022). Aun así, los esfuerzos por incentivar el proceso de reciclaje fueron invocados por Joe Biden en la Ley de Producción de Defensa en abril de 2022, mediante la promoción de financiamiento a los proyectos de extracción, procesamiento y reciclaje de litio.

Contexto geopolítico. Múltiples países con industrias desarrolladas y empresas internacionales se muestran interesadas en la inversión de minería extractiva en la región latinoamericana, con tendencia a la verticalización. Bos y Forget (2021) señalan que la estrategia china consistiría en un plegamiento global en busca de asegurar el acceso a recursos naturales mediante estrategias de inserción vertical en las industrias *downstream* y las cadenas de suministro *upstream*. Esto refleja la constante interacción entre actores de distintos niveles, tales como el Estado, las empresas transnacionales y grupos de la sociedad civil, que pueden experimentar importantes choques de intereses.

Por su parte, las empresas se llevan el mayor porcentaje del valor agregado del producto, dado que las etapas *upstream* (extracción minera y refinación) representan solo el 2% del valor, la etapa *downstream* (electroquímica,

producción de celdas de baterías y ensamblaje de baterías) representa el 44%, y la etapa final de producción de vehículos eléctricos representa el 54% del total (Austrade, 2018).

Asimismo, la Agencia Internacional de Energía afirma que, dada la naturaleza compleja de las cadenas de suministro de minerales dispersas globalmente, ningún país por sí solo podrá impulsar individualmente su transición energética. Así, la conformación de múltiples asociaciones internacionales refuerza el *nearshoring*¹ y el *friendshoring*², tras la búsqueda de socios tradicionales que permitan mitigar la dependencia con China. Un ejemplo es la Asociación para la Seguridad de los Minerales de junio de 2022, promovida por los Estados Unidos para reforzar las cadenas de suministro de minerales críticos, y que incluye a Canadá, Finlandia, Francia, Japón, Reino Unido, República de Corea, Suecia y la Comisión Europea.

Ciertas definiciones de recurso estratégico hacen referencia a la potencialidad del recurso para promover el desarrollo económico de un país con abundancia en reservas (Barandiarán, 2019; Fizaine, 2014). Otras definiciones de recurso estratégico incorporan la centralidad del recurso en el desarrollo de sectores estratégicos clave del país, como el sector militar o para el mantenimiento de la hegemonía regional y mundial (Delgado Ramos, 2010; Fornillo, 2018).

En 2018, durante la presidencia de Donald Trump se respondió ante el ascenso de China, definiendo al país asiático como un «competidor estratégico» que pone en riesgo la preeminencia de Estados Unidos en el sistema internacional (Dobbins *et al.*, 2018). Según Sanchez Lopez (2023), el litio no es solo un recurso crítico y estratégico, sino que forma parte de un contexto de transformación geopolítica mucho mayor, con China liderando la producción de todas las materias primas críticas utilizadas en las baterías de ion-litio y ejerciendo una influencia importante en países ricos en recursos (Boon-Brett *et al.*, 2017).

En el Triángulo del Litio, el recurso se ha categorizado en Chile como recurso estratégico de interés nuclear a finales de la década del setenta, y mediante el Decreto Ley N° 2886 de 1979, se declaró al litio como de interés nacional (Romero *et al.*, 2019). Durante más de dos décadas, dos empresas privadas han tenido prioridad en la extracción de litio: la estadounidense Albemarle y la Chemical & Mining Co. de Chile Inc. (SQM). Esto cambió en 2018, cuando la empresa china Tianqi Lithium Corp compró una participación del 24% en la competidora chilena SQM (Laing, 2018).

Por su parte, Bolivia estuvo cerrada a la intervención de empresas extranjeras por largo tiempo. Sin embargo, en 2019, el entonces presidente boliviano

¹ También llamado deslocalización de proximidad, ocurre cuando la empresa traslada sus operaciones a un país o región cercanos, comúnmente con frontera compartida.

² Ocurre cuando el traslado de las operaciones se realiza a países aliados o considerados política y económicamente seguros o de bajo riesgo (amistosos).

Evo Morales anunciaba que la empresa estatal Yacimientos de Litio Bolivianos YLB había seleccionado a la empresa china Xinjiang TBEA Group-Baocheng LTD para el proceso de industrialización de los salares de Coipasa y Pastos Grandes (Romero *et al.*, 2019). Aunque no hubo avances significativos dado el contexto político de protesta durante ese período, más tarde, en enero de 2023, CATL BRUNP & CMOOC (CBC), una alianza empresarial financiada por distintas corporaciones chinas, firmó un acuerdo con YLB para construir dos plantas de extracción de litio, reanudando los proyectos de construcción en el país.

Mientras, en Argentina, dada una gobernanza federal del recurso, el litio se declara recurso estratégico en Jujuy mediante decreto provincial, pero no por parte del gobierno nacional. Esta divergencia se debe a que en la Constitución argentina se reconoce que el derecho sobre la explotación de los recursos naturales es de los niveles subnacionales (las provincias). Esto deja a la expectativa la articulación de un plan nacional con respecto al litio.

Finalmente, cabe señalar que los bajos costos de producción de la zona sudamericana la posicionan en amplia ventaja con respecto al litio de roca que se encuentra en otros países, como Australia (Andrade, 2019). Así, el Triángulo del Litio adquiere un rol central en la competitiva transición energética, especialmente para los países escasos en recursos, y este último es el caso de China, que ocupa el primer puesto en refinación del mineral de litio, con un porcentaje de entre el 50% al 70%. Asimismo, es el tercer productor a nivel mundial (por detrás de Australia y Chile), y el primer productor de baterías de ion-litio por amplia diferencia (Whiteaker, 2022).

La capacidad de producir baterías eléctricas (indispensables para los vehículos eléctricos y el almacenamiento de energía) se mide en gigavatios hora (GWh), por cada gigafábrica instalada. La gigafábrica es un término popularizado originalmente por Tesla, y se refiere a instalaciones de fabricación a gran escala de baterías eléctricas. Son un indicador clave para ubicar a los líderes en tecnología de plataforma para vehículos eléctricos (Whiteaker, 2022).

En 2020, China representó un 77% (250 GWh) de la producción de baterías de iones de litio en 2020 (Castillo y Purdy, 2022). Estados Unidos representó solo el 9% (42 GWh) y la Unión Europea el 6% (28 GWh) (Whiteaker, 2022). Pero si bien China es el líder mundial en capacidad instalada de energías renovables, su dependencia externa en relación al litio es de un apabullante 86,8% (Che *et al.*, 2022).

Las listas de minerales estratégicos

Si bien China creó en 1999 el Servicio Geológico de China para organizar estudios a gran escala de la tierra y los recursos, e inició un plan de exploración básico y un proyecto de prospección y evaluación de recursos minerales; no

había definido el inventario de minerales estratégicos y críticos hasta 2008 (Wang y Yuan, 2022). Las listas de minerales estratégicos varían según las distintas fases de desarrollo económico y los distintos tipos de países, ya sea por la dotación de recursos con las que cuentan y su ubicación en la cadena de valor.

En primer lugar, los países proveedores de recursos se centran más en su propia dotación de recursos, el tamaño del mercado y las tendencias futuras de la demanda. En segundo lugar, el rotundo crecimiento de los tipos y cantidades de minerales estratégicos clave incluidos en estas listas refleja el rápido auge de las industrias estratégicas emergentes, como por ejemplo las nuevas energías, la industria aeroespacial, la electromovilidad y la inteligencia artificial. En tercer lugar, la creciente demanda de países productores que utilizan estos recursos para la producción de manufactura aumenta la consideración de recursos estratégicos por parte de los países proveedores. Dado que los primeros no suelen contar con grandes reservas de recursos, esta dinámica se refuerza con el tiempo. La economía digital demanda grandes cantidades de los llamados «minerales de alta tecnología».

De hecho, la lista de minerales estratégicos de China es particularmente distinta a la lista de otros países occidentales por los siguientes motivos. Primero, Wang y Yuan (2022) describen que el término «minerales estratégicos» (戰略性礦產) es de uso común en China, a diferencia del carácter diferencial que adquiere para los países occidentales, vinculándolos estrechamente a la seguridad de sus cadenas de suministro. Hasta el momento, el término fue utilizado por China en referencia a minerales críticos, vitales para el desarrollo económico e industrial del país. Por ejemplo, los minerales de interés sin riesgo de suministro, como las tierras raras, se incluyen en la lista de minerales estratégicos, junto con minerales escasos y con mayor riesgo de suministro, como el cobre o el litio (Wang y Yuan, 2022). En resumen, la clasificación de «mineral estratégico» en China se concentra más en la importancia económica del recurso para el desarrollo industrial, y menos a su riesgo de suministro. Esto puede deberse a la rápida transición del país de una industrialización tardía a una posindustrialización, debido a sus altas tasas de crecimiento económico. La lista de minerales estratégicos de China se superpone fácilmente entre un período y otro.

A comienzos del siglo XXI, el proceso de posindustrialización de grandes potencias significó la continua modernización y transformación de las industrias tradicionales. La definición de minerales críticos en este período se vinculó a la necesidad de garantizar el suministro de materias primas para las industrias de alta tecnología, ya que esto apoyaría el desarrollo económico y la seguridad de la defensa nacional. Los minerales con mayor riesgo de suministro se volvieron clave para las economías desarrolladas que habían entrado a la fase de desarrollo posindustrial para incursionar en el desarrollo de las llamadas industrias emergentes estratégicas (como la aeroespacial, la biofarmacéutica, la tecnología de la información, la inteligencia artificial y las energías renovables).

Sin embargo, a comienzos de siglo, China aún pasaba de la industrialización tardía a la posindustrialización, por lo que el rápido auge de las industrias emergentes estratégicas pudo haber sumado los minerales necesarios en una etapa con los minerales necesarios en la otra, extendiendo la lista de minerales estratégicos de China. Es así como centros de investigación chinos, como el Centro de Investigación de la Estrategia Global de Recursos Minerales de la Academia China de Ciencias Geológicas sigue refiriéndose a los minerales estratégicos de China colectivamente como «minerales estratégicos clave» (戰略性關鍵礦產), agrupando los minerales necesarios durante la industrialización tardía como durante la posindustrialización. Además, suelen formular varias subcategorías de minerales estratégicos clave, como «minerales de alta tecnología», «minerales de energías limpias» o «minerales de la economía digital».

Entre estos minerales, el litio presenta alto riesgo de suministro y se solapa entre las listas de China y Estados Unidos, convirtiéndolo en un recurso altamente disputado con riesgo potencial de competencia (Wang y Yuan, 2022). Así, los países recurren a la formación de diversas alianzas que aseguren sus cadenas de suministro, con la dependencia a China en el centro de sus análisis de vulnerabilidad, muchas veces incorporando una fuerte connotación geopolítica. Asimismo, Wang y Yuan (2022) señalan que no es hasta el 18 de noviembre de 2021, que el Buró Político del Comité Central del PCC revisó la Estrategia de Seguridad Nacional (2021-2025) y propuso con claridad garantizar la seguridad de la energía y los minerales, elevando la seguridad mineral a una estrategia nacional por primera vez.

Antes de continuar, es preciso dar mayor claridad a la idea de «estrategia nacional», también llamada «Gran Estrategia». Dada las múltiples dimensiones del término, en este trabajo retomamos los elementos que Russell y Tokatlian (2013) toman como centrales en la gran estrategia de una potencia:

La posesión de cuantiosos recursos de poder; la voluntad de emplearlos, en particular los instrumentos militares; la existencia de amenazas que provienen esencialmente de naciones semejantes en términos de poderío; el foco puesto en los temas de seguridad del Estado, que se asienta en los supuestos realistas de las relaciones internacionales; la disposición a preservar o maximizar el poder; una proyección de alcance geográfico global; así como un ambicioso sentido de misión sobre el papel internacional del país fundado en razones prácticas y morales: «ordenar el mundo», «asegurar el orden establecido», «afirmar la primacía», son algunas de las consignas que suelen acompañar la configuración de una gran estrategia por parte de los principales actores del sistema mundial. (p. 159)

A partir de esta definición, es necesario analizar cómo el Gobierno chino inserta el objetivo de garantizar la seguridad energética en su gran estrategia, o estrategia nacional. Bajo qué consignas, términos y nociones se identifica como

actor en el ámbito internacional, y cómo articula esta visión con su interés por el recurso del litio.

Análisis del discurso político chino: principales ideas y conceptos

El análisis del discurso oficial chino, entendido como la serie de comunicados realizados por medios de validez gubernamental, permite articular una comprensión sobre la visión china frente a ciertos temas. En este caso, se busca comprender las demandas y preocupaciones del país, su conexión con el contexto internacional en el que se inserta, y el orden internacional que propone en consecuencia.

En el libro blanco de 2006, *Defensa Nacional de China*, se considera que «las sospechas sobre China, las injerencias y las medidas de contraataque contra China desde el exterior van en aumento». Mientras que, en el libro blanco de 2013, *El empleo diversificado de las fuerzas armadas chinas*, en su cuarto apartado se declara que «las cuestiones de seguridad son cada vez más prominentes e involucran energía y recursos extranjeros». En resumen, se incorpora la cuestión de la energía y los recursos (nótese) extranjeros en la agenda de seguridad del país. A su vez, se menciona que China es blanco de ataques desde el exterior, describiendo un entorno crecientemente securitizado.

En cuanto a los desafíos principales que identifica el Gobierno, en el libro blanco de 2013, *Políticas y acciones de China para abordar el cambio climático*, se menciona que «los desafíos actuales que enfrenta China incluyen la tarea de desarrollar su economía, erradicar la pobreza y mejorar los medios de vida de su pueblo, así como abordar activamente el cambio climático». Esta visión se repite en documentos de cooperación con otras partes.

En el libro blanco de 2016 sobre la *Política de China hacia América Latina y el Caribe*, el Gobierno anunció una nueva configuración de las relaciones bajo el marco «cinco en uno», que define como las relaciones políticas «de sinceridad y confianza mutua», las relaciones económico-comerciales «de cooperación y ganancia compartida», las relaciones culturales y humanísticas «de aprendizaje recíproco», las relaciones de «estrecha coordinación» en el plano internacional y la «cooperación en conjunto y las relaciones bilaterales que se coadyuvan». En cuanto a un contexto social más amplio, se persigue la definición de un nuevo concepto de seguridad, caracterizado por la confianza mutua, el beneficio mutuo, la igualdad y la coordinación, y la adhesión a los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica.

En múltiples libros blancos de defensa nacional, se define una política de carácter defensivo. Al relacionar esta definición con las demandas de la transición energética en curso, se menciona en el documento *Plan 2007: Condiciones y políticas energéticas de China* que «es necesario que la comunidad internacional fomente un nuevo concepto de seguridad energética, caracterizado por el beneficio

mutuo y la cooperación, el desarrollo diversificado y la garantía coordinada». Así, la salvaguarda de la paz mundial y la estabilidad regional se constituye como una condición de la seguridad energética. Por ello, «evitar conflictos geopolíticos que afecten el suministro de energía mundial; las cuestiones energéticas no deben politizarse y se debe evitar provocar antagonismos y el uso de la fuerza».

En el libro blanco de 2019, *China y el mundo en la nueva era*, se destaca una vez más que el país sigue: «el camino del desarrollo pacífico, que proviene de la profunda herencia de la civilización china (...) se desarrolla y se fortalece, pero no quiere amenazar, desafiar o reemplazar a ningún otro país en el proceso, ni buscará la hegemonía». En el mismo libro, se recuerda el concepto de «desarrollo armonioso entre el hombre y la naturaleza», que consta del establecimiento de una sociedad armoniosa y la adhesión hacia el camino del desarrollo sostenible. Este concepto se considera una característica distintiva de la modernización de la civilización china, en su objetivo de convertirse en un país socialista moderno en todos los aspectos y promover el rejuvenecimiento de la nación china.

La reiterada diferenciación de China con respecto a países hegemónicos se relaciona con un acercamiento a los países en desarrollo, aspirando una comparación en condiciones de simetría. Aunque no necesariamente sea así en términos materiales, el discurso de cooperación e intercambio se enfoca en el beneficio mutuo y la igualdad de condiciones. Se guarda cuidado con diferenciarse de otros actores en competencia, líderes en desarrollo de tecnologías y economías industriales. Así, China propone un concepto de seguridad internacional (energético) alternativo, y enuncia valores y principios distintos, que relaciona con su herencia histórica.

Asimismo, diferenciarse de otras economías desarrolladas se conjuga con la adhesión china al principio de «responsabilidad común pero diferenciada». En el documento *Plan 2011: Políticas y acciones de China para abordar el cambio climático*, publicado por la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, se menciona que los países desarrollados deberían «ser responsables de sus emisiones acumuladas durante sus más de 200 años de industrialización, que es la principal razón del actual calentamiento global, y naturalmente deberían tomar la iniciativa de asumir las responsabilidades históricas de reducir sustancialmente las emisiones».

De esta forma, el país asiático enfatiza su identidad como país en desarrollo responsable y mantiene un diálogo de Cooperación Sur-Sur. En el documento *Plan 2007: Condiciones y políticas energéticas de China*, ya reiteraba que «como país en desarrollo responsable, China concede gran importancia a la protección del medio ambiente (...) Como componente irremplazable del mercado energético mundial, China desempeña un papel cada vez más importante en el mantenimiento de la seguridad energética mundial». Manteniendo, de esta forma, una posición de liderazgo entre países en desarrollo en el marco de una transición energética mundial. Así lo demuestra en el libro blanco de 2019, *China y el mundo en la nueva era*, donde se menciona que «los países principales deben cumplir con

sus responsabilidades en proporción a su estatus. El estatus internacional de un país se mide por su apertura mental, amplitud de visión y sentido de responsabilidad más que por su tamaño, fuerza o poder».

En muchos de los discursos y extractos de documentos ya citados, puede verse la centralidad que adopta el problema del cambio climático y las políticas adoptadas para enfrentarlo. Su importancia radica en el nivel de incidencia que adopta en la erradicación de la pobreza y el desarrollo económico (dos de los objetivos primordiales de China), así como en la aspiración del país por la construcción de una «ecocivilización socialista». Asimismo, varios conceptos como «beneficio mutuo», «ecocivilización socialista», «desarrollo armonioso centrado en las personas», entre otros, guardan estrecha relación con ideas y conceptos de discursos precedentes en la historia china.

Discursos precedentes

Una corriente de pensamiento internacional ampliamente difundida en China es la que Qin Yaqing (2012) califica como enfoque analógico anverso, que sitúa al pensamiento chino como base teórica para pensar un mundo «mundializado». Recurre a conceptos tradicionales como *tianxia* (天下) o el vínculo familiar confuciano. Por otro lado, el enfoque analógico reverso aplica los paradigmas teóricos occidentales –tales como el realismo, liberalismo, constructivismo social, la Escuela Inglesa, entre otros– al concepto de poder de los antiguos chinos y al análisis de los asuntos internacionales y política exterior china (Qin y Wei, 2008). Si bien ambos enfoques buscan interpretar la realidad en conexión con la cultura china, el análisis se realiza por medio de sistemas conceptuales y reconstrucciones teóricas muy diferentes.

En los años ochenta, se lanza la estrategia nacional de reforma y apertura de China, con Deng Xiaoping como su gran exponente. Es en estos años que en China comienzan a desarrollarse con fuerza las investigaciones teóricas de los estudios internacionales. En cuanto a la aplicación de esquemas conceptuales tradicionales chinos al análisis de los asuntos internacionales, se identifica a Zhao Tingyang (2005) como uno de los máximos exponentes.

Zhao (2005) sostiene la importancia de la teoría de *tianxia* que comprende una visión integral del sistema internacional o mundo en su conjunto, no recurriendo a la fragmentación del plano internacional entre Estados-nación. El sistema *tianxia* se remonta a los esquemas conceptuales y filosóficos chinos de la dinastía Zhou (1046-256 a. e. c.), con fuerte influencia del principio de clasificación familiar de la filosofía confuciana, y las aspiraciones teóricas de una gobernanza mundial legítima y benevolente.

La dinastía Shang existió hace más de tres mil años, caracterizada como una alianza de múltiples tribus enfrentadas entre sí para determinar la tribu dominante. La vencedora fue la dinastía Zhou que, dado que no era la tribu con la

mayor fuerza, concluyó que la estrategia coercitiva no sería la más efectiva. Es así que esta dinastía concibió el sistema *tianxia*, entendido como la universalización del sistema mundial, en rechazo a la hegemonía y el uso de la fuerza, y en beneficio de un acuerdo pacífico entre todos los pueblos de todas las naciones. Nótese que varios de estos valores y principios aún permanecen en el discurso del Gobierno chino.

En suma, este sistema buscaba obtener la legitimidad necesaria para mantener el orden y la paz entre las tribus, sin tener que recurrir a bases materiales de poder. El concepto de armonía para este sistema se concentraba en estar dirigido hacia el mundo, y no solo a los Estados. Esta dinámica luego daría paso a la transformación del imperio chino en un sistema unificado y unitario (Qin, 2012). De todas formas, es preciso resaltar la intención aspiracional de estos principios, ya que no existe una construcción que se asemeje a la idea de un sistema de *tianxia* comprendido por el conjunto de la humanidad, sin distinción por aspectos geográficos, o división entre los Estados-nación. Después de todo, las relaciones de la República Popular China se hacen en términos interestatales.

Sin embargo, el establecimiento de un objetivo que anteponga los intereses colectivos a los intereses individuales sí sería una aproximación a la idea de un sistema *tianxia*, y esto es precisamente lo que busca remarcar la idea de lucha contra el cambio climático, con «responsabilidades comunes pero diferenciadas». Teniendo en cuenta la dependencia con China de países no vastos en recursos, o deseosos de insertarse en la cadena de valor internacional, así como la posición china como uno de los principales desarrolladores de la transición a nuevas energías y la necesidad de recursos extranjeros, la agenda energética no es un asunto que pueda desarrollarse unilateralmente.

A continuación, se dará cuenta de los comunicados y medidas que caracterizan al tema del litio y la transición energética como cuestiones excepcionales y de importancia, en consonancia con los principales conceptos rastreados anteriormente en el discurso gubernamental chino. Para ello, se realiza un recorrido diferenciado entre las dos administraciones chinas del siglo XXI: la de Hu Jintao, y la de Xi Jinping.

El mandato de Hu Jintao

A finales de 2002 se abrieron las sesiones en el Congreso del Partido Comunista Chino, y asumió como secretario general Hu Jintao. En 2003, se convirtió en presidente de la República Popular y presidente de la Comisión Militar Central (CMC). Con el comienzo de su mandato, la cuestión de los recursos minerales adquirió mayor importancia en la agenda gubernamental china, en consonancia con el inicio de políticas de redistribución de ingresos para la mayor inversión en provincias del centro y este de China (el llamado plan *Go West*). Se puso en evidencia el estado de escasez que atravesaba China al declarar, en su primer

libro blanco en referencia a la cuestión de los recursos minerales, *Política de China sobre recursos minerales de 2003*, que la condición básica del país era la baja cantidad de recursos minerales frente a la demanda de una enorme población.

La cantidad per cápita de recursos minerales de China se encontraba muy por debajo de los estándares globales, y se preveía que la demanda aumentaría necesariamente en el camino de construir una sociedad modestamente acomodada de manera integral. En este documento, el Gobierno calificó el desarrollo sostenible como una estrategia nacional y la protección de los recursos una parte importante de esta estrategia. A su vez, se mencionó la importancia de los recursos minerales para el desarrollo socioeconómico chino, en tanto proporcionan grandes cantidades de energía y materias primas; importantes fuentes de ingresos; el desarrollo de las economías regionales (especialmente las habitadas por minorías étnicas), áreas remotas y fronterizas; y el surgimiento y crecimiento de ciudades (鄉級行政區) mineras con recursos de explotación mineral como pilar industrial.

Frente a esto, el crecimiento de la participación de los recursos minerales (obtenidos principalmente de provincias del centro de China) en el volumen total de exportaciones e importaciones del país, representaba una oportunidad interesante. Según el libro blanco de 2003, *Política de China sobre recursos minerales*, en 2002 esta participación representaba un 18% del total. Una de las medidas excepcionales llevadas a cabo fue el establecimiento de un sistema legal para recursos minerales, a partir de la creación de la Ley de Recursos Minerales (entrada en vigor en 1986 y actualizada en 2019) y otras leyes y regulaciones relevantes, con la Constitución como base. Empezó así un período de exploración de recursos y mayor legislación sobre estos proyectos, debido a la situación crítica de desastre ambiental en la que se encontraba China. La protección ambiental se incorporó en agenda y se posicionó en igualdad de importancia junto con el desarrollo económico.

En 2008, se dio un hecho histórico respecto a las relaciones de China con América Latina y el Caribe. Por primera vez, se desarrolló un libro blanco especialmente sobre el carácter de las relaciones y los objetivos con la región. Se la reconoció como un territorio con abundantes recursos, con una buena base para el desarrollo económico y social y un enorme potencial de desarrollo. En otras palabras, se reconocía a la región como un «compañero» en el camino hacia el desarrollo que poseía los recursos claves para la estrategia de desarrollo en marcha. En pos de expresar su deseo por fortalecer la cooperación internacional en materia ambiental, el 22 de septiembre de 2009, el presidente Hu asistió a la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y pronunció un discurso titulado *Unir nuestras manos para abordar el cambio climático*, en el que expuso los objetivos, la posición y las opiniones de China sobre cómo abordar el cambio climático. Nuevamente, la retórica de estos discursos y tópicos de reunión guar-

dan cuidado con expresar valores cooperativos, resaltando la importancia de la participación china en cualquier programa de respuesta al cambio climático.

En 2012, en el libro blanco *Política energética de China*, aún después de toda una gestión, el Gobierno declaraba que el país todavía no contaba con un consumo de energía per cápita aceptable, dado que representaba solo un tercio del promedio de los países desarrollados. Así, en julio del mismo año, el Consejo de Estado emitió el Plan de Desarrollo para Industrias Emergentes Estratégicas Nacionales durante el Duodécimo Plan Quinquenal, con el fin de redoblar los esfuerzos. En el documento se trazan la hoja de ruta para siete industrias emergentes estratégicas: conservación de energía y protección ambiental, tecnología de la información de nueva generación, biología, fabricación de equipos de alta gama, nuevas energías, nuevos materiales y vehículos de nueva energía.

Con ello, el desarrollo de vehículos de nueva energía (que es una industria consumidora de litio en grandes cantidades) adquiere relevancia estratégica nacional. En este contexto es que se inserta el discurso político sobre la importancia de los recursos minerales (particularment el litio) para la agenda económica de la potencia asiática.

El mandato de Xi Jinping

En 2012, el XVIII Congreso Nacional del Partido concluyó con el cambio de liderazgo más significativo en décadas, ya que alrededor del setenta por ciento de los miembros de los principales órganos gubernamentales del país (el Comité Permanente del Politburó, la CMC y el Consejo de Estado) fueron reemplazados. Li Keqiang asumió el papel de primer ministro, mientras que Xi Jinping reemplazó a Hu Jintao como presidente, secretario general del Partido y presidente de la CMC. A continuación, pronunció una serie de discursos sobre el «rejuvenecimiento» de China.

Es preciso notar el cambio de tono en cuanto al liderazgo entre Hu Jintao y Xi Jinping, dado que el primero era percibido como un líder más cauto y seguidor de los principios de Deng Xiaoping, y el segundo como promotor de un cambio en la forma en que China se posiciona en el plano internacional. El liderazgo se puede entender como un proceso político que consta de tres componentes: el líder, su audiencia y seguidores, y el contexto en el cual interactúan (Nye, 2013).

Para analizar el tipo de liderazgo, pueden abordarse tres dimensiones: el objetivo, los métodos, y los resultados (*outcomes*). Así, un líder transformacional será aquel que puede apelar a la audiencia con ideales altos y valores morales. Posee un carisma relacionado a la idea de *poder blando*, entendida como la capacidad de manejar de forma eficaz la inteligencia emocional, las herramientas comunicativas y una visión colectiva. Por otro lado, un líder transaccional implementa recursos de poder coercitivo (*poder duro*) para recompensar o castigar a su círculo

cercano y a su nación, en busca de consolidar sus objetivos. Finalmente, el *poder inteligente* tiene que ver con la capacidad de analizar y adaptarse al contexto en sus diferentes niveles (interno o externo, nacional o internacional).

El liderazgo de Xi Jinping puede caracterizarse por su personalidad más asertiva, su propensión a tomar más riesgos que sus predecesores, y abanderar una «misión histórica». Se lo puede describir como un líder transformacional que aplica tanto métodos carismáticos y métodos transaccionales (Hu, 2018). Mientras que los líderes transaccionales establecen con su público una relación más basada en el intercambio, los líderes transformacionales apelan al público con nuevas motivaciones y aspiraciones morales. Hu (2018) resalta que Xi resulta ser un líder más transformacional que su predecesor, debido en primera instancia a sus antecedentes militantes. Fue miembro de la Segunda Generación Roja o «descendiente de las élites revolucionarias chinas» (紅二代), por lo que ejerce un sentido de reivindicación mucho más fuerte de la «responsabilidad histórica» (歷史擔當) para con el partido y el país.

En 2013, con el comienzo del mandato de Xi Jinping, China se declaró líder en la transición energética, anunció la construcción de una ecocivilización socialista, y mencionó el interés del Gobierno por promover una gobernanza ecoambiental internacional. Estas declaraciones pueden encontrarse en el libro blanco de 2013 *Políticas y acciones de China para abordar el cambio climático*, y el *Plan 2013: El desarrollo verde de China en la nueva era*.

Por otra parte, la administración de Xi difundió una nueva estrategia de seguridad energética que incluye Cuatro Reformas y Una Cooperación, presentada por el mandatario en la conferencia del Grupo Dirigente para Asuntos Financieros y Económicos del Comité Central del PCC, celebrada el 13 de junio de 2014. La definió como una reforma para mejorar la estructura del consumo energético y construir una estructura de suministro de energía más diversificada, conteniendo el consumo innecesario y asignando prioridad a la conservación de la energía en todas las áreas del desarrollo social y económico. Así, es una reforma para mejorar las tecnologías energéticas y modernizar la industria.

En la misma línea, se ha comenzado a integrar tecnologías digitales, de *big data* y de inteligencia artificial con tecnologías para la exploración y explotación de energía limpia y eficiente, con especial atención en las tecnologías energéticas inteligentes. Más aún, se incorporó esta reforma en programas y organismos de cooperación internacional, como la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR). Asimismo, en números, se anunció que de 2011 a 2020 el número de solicitudes de patentes presentadas por China para las invenciones tecnológicas relacionadas con medio ambiente representaron cerca del 60% del total mundial, lo que lo convirtió en el país más activo en innovación de tecnología ambiental.

En cuanto a la imagen internacional que se busca promover, durante el proceso de reforma y apertura, Deng Xiaoping tomó un concepto clave para

proyectar su estrategia de desarrollo al mundo: «socialismo con características chinas». Este socialismo se planteó como un objetivo a alcanzar, estando por el momento en una fase primaria que duraría cien años. Tiempo después, a Xi Jinping no le bastó con traer de vuelta el concepto de Deng y solo agregar algunos conceptos propios (como hizo Hu Jintao), sino que lo retomaría en lo que redefinió como «socialismo con características chinas para una nueva era».

En el libro blanco de 2019, *China y el mundo en la nueva era*, se define que el país seguirá avanzando en su camino socialista bajo la orientación del pensamiento de Xi Jinping. Esto parte de una priorización del desarrollo económico, político, cultural, social y ecológico, al igual que un fortalecimiento del Partido. Asimismo, se afirmó el compromiso con el desarrollo verde y un rol protagónico en la respuesta al cambio climático.

En 2021, el Comité Central del PCC aprobó una resolución histórica que declaró el pensamiento de Xi como «nuevo avance en la sinización del marxismo», insistiendo en que la línea histórica y originaria no puede perderse en las proyecciones a futuro, atribuyéndole un rango constitucional. Con estos cambios sin precedentes en el Gobierno chino, puede decirse que el poder de decisión se concentró significativamente bajo el liderazgo de Xi Jinping, y se estableció una dirección centralizada y unificada del PCC.

En cuanto a la posición diferencial de China en la transición energética, según cifras mencionadas en el libro blanco de 2020, *Energía en la nueva era de China*, en 2019 el número total de vehículos de nuevas energías alcanzó los 3,8 millones, de los cuales 1,2 millones circularon por las carreteras. Ambas cifras representaron más de la mitad de los totales mundiales. A finales de 2019, había 1,2 millones de estaciones de carga de vehículos eléctricos en todo el país, lo que constituyó la red de carga más grande del mundo. Finalmente, durante los siete años transcurridos desde 2015, China ha ocupado el primer lugar del mundo en producción y ventas de vehículos de nueva energía.

En el libro blanco de 2019, *China y el mundo en la nueva era*, se hizo una mención explícita de la importancia de Estados Unidos en la política exterior china, caracterizando a la otra parte como el país desarrollado más grande del mundo y, por lo tanto, como una de las relaciones bilaterales más importantes del mundo. Con la intención de postular que la cooperación mutuamente beneficiosa es la única opción correcta, llamó al país norteamericano a tratar las relaciones bilaterales desde una perspectiva amplia y racional. Los principales argumentos constaron de declarar que «China no tiene intención de desafiar a Estados Unidos ni de reemplazar a Estados Unidos», y de que este «es incapaz de obligar a China a actuar y es aún menos probable que detenga su desarrollo».

Más aún, se reconoció a China como país foco de sospechas en torno a la supuesta «amenaza china» dado el aumento de sus capacidades y proyección internacional. En este sentido, se rechazó la acusación de buscar una hegemonía y atribuye esta desconfianza a «malentendidos cognitivos, prejuicios profunda-

mente arraigados, un desequilibrio psicológico provocado por la perspectiva de una caída del poder y distorsiones deliberadas por intereses creados». Y nuevamente se colocó como miembro y requisito indispensable para el bienestar y desarrollo global, en tanto que «lograr la prosperidad nacional, el rejuvenecimiento y la felicidad del pueblo es un sueño que los chinos comparten con los pueblos de otros países».

En el libro blanco de 2019, *Defensa Nacional de China en la nueva era*, las amenazas a «la paz y estabilidad mundiales» más mencionadas de la administración gubernamental china son: el unilateralismo, el proteccionismo, el hegemonismo y la política de poder. Asimismo, se destacó el proceder de Estados Unidos como una provocación de competencia entre los países, debido a que «ha ajustado sus estrategias de defensa y seguridad nacional y ha adoptado políticas unilaterales» en distintos sectores.

En 2021, se incorporó la recién creada Iniciativa para el Desarrollo Global en documentos de cooperación entre China con otras regiones, incluida América Latina y el Caribe. Y en el libro blanco de ese año, titulado *Respondiendo al cambio climático: políticas y acciones de China*, se declaró que la respuesta al cambio climático es una prioridad de la gobernanza estatal china, guiado desde el XVIII Congreso Nacional del Partido Comunista de China por el pensamiento de Xi Jinping sobre la ecocivilización y la nueva filosofía del desarrollo. Asimismo, se continuó con la expansión de instituciones dedicadas a la temática, como la creación del Ministerio de Ecología y Medio Ambiente.

Reflexiones finales

En el marco de las condiciones internacionales que potencian la confrontación, como la transición energética en curso y la competencia por el liderazgo a lo largo de las cadenas de valor global, se procedió al análisis de la existencia o no de una securitización del litio por parte de la administración china desde principios del presente siglo.

En primer lugar, se desarrolló una aproximación descriptiva del recurso de litio, desde una visión materialista, con el fin de esclarecer su importancia para el desarrollo de las nuevas energías renovables. Asimismo, se rastrearon los principales actores implicados en la carrera por el liderazgo en la transición energética, en relación con el carácter competitivo que adquiere la respuesta al cambio climático como problema global. En segundo lugar, se desarrolla la aproximación explicativa del carácter valorativo que adquiere el litio en el discurso gubernamental del PCC, a partir del análisis de la identidad, intereses y objetivos de las administraciones de Hu Jintao (2003-2012) y Xi Jinping (2013-2023). Producto del análisis del discurso de ambas administraciones, pueden enumerarse las siguientes observaciones.

Para empezar, el liderazgo de Hu Jintao resulta ser más moderado frente al liderazgo más carismático y al mismo tiempo coercitivo de Xi Jinping. Ambas administraciones retoman conceptos e ideas presentes o inspirados en discursos precedentes de valor histórico que dan fuerza de empuje y credibilidad a sus propios discursos. Esta estrategia de obtención de legitimidad por parte del público es efectiva en ambas administraciones, aunque con un grado mayor de éxito en la segunda. Asimismo, ambas administraciones se refieren a conceptos e ideas de tono cooperativo, defensivo, benevolente y en contra del hegemonismo, la política de poder, y el unilateralismo.

En materia económica, se reconocen como economías modernas de mercado socialista. Por su parte, en la administración de Xi Jinping se desarrolla una identificación más clara sobre la ideología amenazante (el hegemonismo, la política de poder, el unilateralismo) y un contexto de amenaza creciente a los intereses y proyectos de China en el extranjero. Esto aumenta el grado de securitización del recurso del litio y, por lo tanto, la política de recursos minerales, industrias estratégicas emergentes y transición energética.

Siguiendo esto, durante la primera administración se vinculó a China con la seguridad energética internacional en tanto actor indispensable para el desarrollo y bienestar global. Por otro lado, en la segunda administración se desarrolló un nuevo concepto de seguridad energética en profunda vinculación con energía y recursos, y amenazas no tradicionales a estos sectores. Por tanto, la segunda administración adoptó una actitud más asertiva al identificarse como uno de los actores líderes en la transición energética global. Ambas administraciones continúan identificándose con América Latina en tanto países en desarrollo. Aunque la administración gubernamental china, por momentos, se reconoce como país en desarrollo responsable de la promoción del desarrollo en el mundo, dado su tamaño y cuota de contribución en la respuesta al cambio climático.

Finalmente, resulta pertinente mencionar algunas cuestiones convenientes para el desarrollo de trabajos futuros. Por un lado, la relación de China y América Latina no resulta ser confrontativa a grandes rasgos, como sí lo es con otros países que compiten con el gigante asiático por el liderazgo en la transición energética. Asimismo, el carácter de socios estratégicos integrales de varios países de América Latina frente a China alerta sobre la diversidad de factores a tener en cuenta a la hora de analizar los desafíos y oportunidades de la relación.

La importancia de las relaciones con América Latina ha incrementado desde la apertura global de China, y su búsqueda por garantizar su seguridad alimentaria y energética. De hecho, la IED china en Argentina, en su mayoría por parte de empresas estatales chinas, refleja dos períodos distintos en cuanto al destino de sus inversiones. Por un lado, entre 2005 y 2009 se concentró en los sectores de construcción y automotriz, y en menor medida en minería y agroalimentos. Mientras que entre 2010 y 2015, pasó a no solo concentrarse sino

también triplicarse en los sectores primarios de energía, petróleo, gas y minería, y en menor medida en minería y agroalimentos (Busilli, 2017).

En 2008, se creó el primer libro blanco que desarrolló las políticas, visiones y objetivos de vinculación con la región. El país asiático se comparó con la región en tanto países en desarrollo con amplio potencial de crecimiento e interés en el fomento de la paz mundial, y buscó integrarla a sus organismos e instituciones internacionales de reciente creación, como la IFR. Para 2015, los lazos comerciales entre China y América Latina se formalizaron aún más, con la conformación del I Foro China-CELAC (2015-2019) y, al año siguiente, con la publicación del segundo libro blanco sobre la política exterior de China con América Latina y el Caribe. En paralelo, las inversiones chinas en el extranjero alcanzaron un pico importante. Desde 2013 y hasta 2018, el 75% y el 60% de la IED china que llegó a Sudamérica se concentró en los sectores de energía y minería, respectivamente.

En 2018, en el II Foro China-CELAC (2019-2021), el Gobierno chino definió a América Latina como una «extensión natural» de la IFR. Así, en 2019 se concretó la creación de la Coalición para el Desarrollo Verde de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. En línea con la creciente promoción del desarrollo responsable y verde de la transición energética en marcha, solo entre 2014 y 2021 el crecimiento de las exportaciones de minerales desde la región latinoamericana hacia China estuvo cerca de triplicarse (representando un 188%).

Como se mencionó, el grueso del total de mineral de litio importado por China provino de Australia, lo que planteaba serios riesgos de costo y dependencia. La región del Triángulo del Litio está identificada por sus abundantes recursos de litio en lagos salados, de bajos costos de producción y cuyos países integrantes resultan amigables con China. Una mayor cooperación resultó en una selección estratégica: la primera opción para la financiación china resultaba Catamarca, por su falta de barreras a la inversión extranjera, y (junto con Salta) por su alta dotación de recursos.

Asimismo, China se ha convertido en un importante socio comercial de los tres países y, a través de sus bancos estatales, en un importante prestamista de fondos para el desarrollo. En los últimos años, cuatro empresas chinas, incluidas Tianqi Lithium, Ganfeng Lithium, Tibet Everest y TBEA, han invertido en nueve proyectos de minas de litio en lagos salados en la región del Triángulo.

Sin embargo, el interés por importar el recurso mineral de otros países no solo se debe a las ventajas que se encuentran en la gobernanza «amistosa» del recurso en el exterior. Las actividades irregulares de minería y procesamiento han ocasionado incidentes de contaminación ambiental en los países importadores del recurso, difíciles de ignorar. Por un lado, ha aumentado la legislación, supervisión y control de la actividad minera en China, a la par que crecen los proyectos para el desarrollo de recursos de litio nacionales.

El mineral de litio en China se distribuye principalmente en Sichuan y Jiangxi. En 2021 y 2022, el precio del litio se disparó y Yichun, en la provincia de Jiangxi, fue testigo de una creciente minería ilegal de litio. En febrero de 2023, grupos de trabajo ministeriales fueron a la ciudad de Yichun, como resultado de protestas por contaminación ambiental, para finalmente detener los proyectos de extracción del mineral. Al cabo de dos meses, el Ministerio de Recursos Naturales aprobó dos proyectos de extracción de litio en Sichuan y Qinghai. Asimismo, la provincia de Sichuan ya había experimentado graves incidentes ambientales entre 2013 y 2014. Sin embargo, según el *Informe sobre el estudio de los recursos mineros de litio de China* de 2016, la gran mayoría de los recursos de litio de China se distribuyen en áreas ecológicamente frágiles, como la meseta Qinghai-Tíbet.

Asimismo, en la región de Triángulo del Litio también se han parado proyectos de extracción del mineral debido a protestas por contaminación ambiental de parte de comunidades locales, que son principalmente afectadas. Después de todo, resulta vital analizar los desafíos y oportunidades que plantea una relación en materia de litio, con un objetivo claro de lograr mayor industrialización y valor agregado para la región. De otra forma, se peca de una recepción inocente de inversión en proyectos de exploración y extracción, sin una clara agenda propia de desarrollo y protección ambiental. En cuanto al desarrollo y procesamiento del litio, y otros recursos minerales, es necesario un abordaje consciente de la relación entre el medio ambiente, los métodos de extracción y la sociedad, y un plan de desarrollo a largo plazo, antes de hablar de una verdadera cooperación en beneficio mutuo.

Referencias bibliográficas

- AMATO, A., BECCI, A., VILLEN-GUZMAN, M., VEREDA-ALONSO, C. y BEOLCHINI, F. (2021). Challenges for sustainable lithium supply: A critical review. *Journal of Cleaner Production*, 300.
<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2021.126954>
- ANDRADE, M. O. (2019). La competencia por el control del triángulo del litio: la disputa China-Estados Unidos y las estrategias de respuesta de las políticas públicas. En C. Salazar y A. Seoane (Eds.), *La región Asia-Pacífico. Desafíos para el desarrollo, hoy* (pp. 123-157). CIDES-UMSA. Editora Presencia SRL.
- AUSTRALDE (2018). *The lithium-ion battery value chain: New economy opportunities for Australia*. Commonwealth of Australia & Australian Trade and Investment Commission.
- BARANDIARÁN, J. (2019). Lithium and development imaginaries in Chile, Argentina and Bolivia. *World development*, 113, 381–391.
<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.09.019>

- BOON-BRETT, L., LEBEDEVA, N., y DI PERSIO, F. (2017). *Lithium ion battery value chain and related opportunities for Europe*. Publications Office of the European Union.
- BOS, V. y FORGET, M. (2021). Global production networks and the lithium industry: A Bolivian perspective. *Geoforum*, 125, 168–180.
<https://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2021.06.001>
- BUSILLI, V. S. (2017). Características y distribución geográfica de la IED china en Argentina y su evolución en el tiempo (2005 y 2015). En E. D. Oviedo (Comp.), *Inversiones de China, Corea y Japón en Argentina: análisis general y estudio de casos* (pp. 82-103). Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.
- CASTILLO, R. y PURDY, C. (2022). *China's Role in Supplying Critical Minerals for the Global Energy Transition. What Could the Future Hold?* Brookings.
- CENTRO DE INFORMACIÓN SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS (CIEDH). (2019). *Transition Minerals Tracker*. <https://trackers.business-humanrights.org/transition-minerals/>
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2023). *Extracción e Industrialización del litio. Oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe*. División de Recursos Naturales.
- CHE, B. B., SHAO, C. F., LU, Z. R., QIAN, B. H. y CHEN, S. H. (2022). Mineral Requirements for China's Energy Transition to 2060 — Focus on Electricity and Transportation. *Sustainability*, 15(1).
<https://doi.org/10.3390/su15010585>
- DELGADO RAMOS, G. C. (2010). América Latina y el Caribe como reservas estratégicas de minerales. En Delgado Ramos, G. C. (Ed.), *Ecología política de la minería en América Latina. Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la mega minería* (pp 17-59). Universidad Nacional Autónoma de México.
- DEPARTAMENTO DE ENERGÍA DE ESTADOS UNIDOS (2022). *Grid Energy Storage: Supply Chain Deep Dive Assessment*.
- DOBBINS, J., SHATZ, H., y WYNE, A. (2018). *Russia Is a Rogue, Not a Peer; China Is a Peer, Not a Rogue*. Rand Corporation.
<https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE310.html>
- DORN, F. M. y RUIZ PEYRÉ, F. (2020). Lithium as a strategic resource: Geopolitics, industrialization, and mining in Argentina. *Journal of Latin American Geography*, 19(4), 68–90.
<http://dx.doi.org/10.1353/lag.2020.0101>
- FILHO, V. G. y SANTOS, T. (2022). Energy Security Transition: clean energy, critical minerals, and new dependencies. *Ambiente y Sociedad*, 25, 1-22.
<https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc20210179r1vu2022I40A>

- FIZAINE, F. (2014). *Analyses de la disponibilité économique des métaux rares dans le cadre de la transition énergétique*. (Tesis de Doctorado). Facultad de Ciencias Económicas y de la Gestión, Universidad de Borgoña.
- FORNILLO, B. (2018). La energía del litio en Argentina y Bolivia: comunidad, extractivismo y posdesarrollo. *Colombia Internacional*, 93(1), 179-201. <https://doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.07>
- HU, W. X. (2018). Xi Jinping's 'Major Country Diplomacy': The Role of Leadership in Foreign Policy Transformation. *Journal of Contemporary China*, 28(115), 1-14. <https://doi.org/10.1080/10670564.2018.1497904>
- KLARE, M. T. (2021). Litio, cobalto y tierras raras. La carrera por los recursos pospetróleo. *Viento sur: por una izquierda alternativa*, 176, 2021, 36-42.
- LAING, A. (9 de diciembre de 2018). China's Tianqi says stake in Chile lithium miner SQM good for both firms. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-chile-tianqi-lithium-idUKKBN1O80JF>
- LIN, L. W., y MILHAUPT, C. J. (2013). Los grandes grupos empresariales chinos: entendiendo los mecanismos del capitalismo de Estado en China. *Revista Chilena de Derecho*, 40(3), 801-858. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372013000300004>
- LUSTY, P. A. J. y GUNN, A. G. (2015). Challenges to global mineral resource security and options for future supply. En: G. R. T. Jenkin, P. A. J. Lusty, I. McDonald, M. P. Smith; A. J. Boyce y J. J. Wilkinson (Eds.). *Ore Deposits in an Evolving Earth*. *Geological Society* (pp. 265-276). Geological Society, Special Publications.
- NYE, J. (2013). *Presidential Leadership and the Creation of the American Era*. Princeton. Princeton University Press.
- OLIVERA, M. (2017). *La industrialización del litio en Bolivia: Un proyecto estatal y los retos de la gobernanza, el extractivismo histórico y el capital internacional*. UNESCO/CIDES.
- QIN, Y. Q. (2012). Cultura y pensamiento global: una teoría china de las relaciones internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 100, pp. 67-90.
- QIN, Y. Q. y WEI, L. (2008). Structure, Process, and the Socialization of Power: East Asian Community Building and the Rise of China. En R. Ross y Z. Feng (Eds.), *China's Ascent: Power, Security, and the Future of International Relations* (pp. 115-138). Cornell University Press.

- ROMERO, A., AYLWIN, J. y DIDIER, M. (2019). *Globalización de las empresas de energía renovable: Extracción de litio y derechos de los pueblos indígenas en Argentina, Bolivia y Chile (Triángulo del Litio)*. Centro de información sobre empresas y Derechos Humanos, Observatorio Ciudadano.
<https://observatorio.cl/informe-globalizacion-de-las-empresas-de-energia-renovable-extraccion-de-litio-y-derechos-de-los-pueblos-indigenas-en-argentina-bolivia-y-chile-triangulo-del-litio/>
- ROSALES, O. y KUWAYAMA, M. (2012). *China y América Latina y el Caribe: Hacia una relación económica y comercial estratégica*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDB d'Afers Internacionals*, 104, 157-180.
- SANCHEZ-LOPEZ, M. D. (2023). Geopolitics of the Li-ion battery value chain and the Lithium Triangle in South America. *Latin American Policy*, 14, 22–45. <https://doi.org/10.1111/lamp.12285>
- SERVICIO GEOLÓGICO DE ESTADOS UNIDOS. (2022). *Mineral commodity summaries 2022*. <https://doi.org/10.3133/mcs2022>
- WANG, A. J. y YUAN, X. J. (2022). Security of China's Strategic and Critical Minerals under Background of Great Power Competition. *Bulletin of Chinese Academy of Sciences (Chinese Version)*, 37(11), 1550-1559.
- WHITEAKER, J. (13 de abril de 2022). What is a gigafactory and where are they being built? *Investment Monitor*.
<https://www.investmentmonitor.ai/manufacturing/what-is-a-gigafactory-where-are-they-being-built/#:~:text=Tesla%20coined%20the%20phrase%20gigafactory,the%20renewable%20energy%20storage%20applications>
- ZHAO, T. Y. (2005). *天下体系：世界制度哲学导论 (El sistema Tianxia: una introducción a la filosofía de las instituciones mundiales)*. Jiangsu Jiaoyu Chubanshe (Jiangsu Education Press).

COOPERACIÓN ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA EN ENERGÍA LIMPIA: UN MODELO DE ANÁLISIS BAJO LA INICIATIVA DE LA FRANJA Y LA RUTA

COOPERATION BETWEEN CHINA AND LATIN AMERICA IN CLEAN ENERGY: A MODEL OF ANALYSIS UNDER THE BELT AND ROAD INITIATIVE

Ge Gao 

Universidad Autónoma de Madrid

gristinagao@gmail.com

RESUMEN: Desde que la Iniciativa de la Franja y la Ruta se propuso por primera vez en 2013, ha facilitado el avance de la colaboración en materia de energía limpia entre China y América Latina y el Caribe (ALC). Este progreso promete no solo mejorar la capacidad de las dos regiones para abordar eficazmente el cambio climático, sino también acelerar el proceso de transición energética y garantizar así la seguridad del suministro energético nacional. Sin embargo, debido a la considerable disparidad en la magnitud de los países de esta región, se carece de un marco científico para escudriñar y evaluar la capacidad e inclinación de treinta y tres naciones de ALC para comprometerse con China en materia de energía limpia. Teniendo en cuenta las actuales lagunas en la investigación, este documento examina cuatro dimensiones de evaluación distintas de la cooperación sino-latinoamericana en materia de energía limpia en el contexto de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, con el objetivo de ofrecer recomendaciones para la futura cooperación bilateral en materia de transición energética.

PALABRAS CLAVE: cooperación energética, energía limpia, Iniciativa de la Franja y la Ruta, América Latina y el Caribe, China.

ABSTRACT: Since its inception in 2013, the Belt and Road Initiative has significantly fostered clean energy collaboration between China and the countries of Latin America and the Caribbean (LAC). This collaboration strengthens the region's capacity to combat climate change effectively and accelerates the energy transition process, ensuring national energy supply security. However, the significant diversity in the size and capabilities of the countries in this region has resulted in a lack of a robust scientific framework to evaluate the capacity and willingness of the thirty-three LAC nations to engage with China on clean energy initiatives.

Considering the current research gaps, this paper examines four distinct assessment dimensions of Sino-Latinamerican cooperation on clean energy in the Belt and Road Initiative context to provide recommendations for future bilateral cooperation on energy transition.

KEYWORDS: Energy Cooperation, Clean Energy, China, Latin America and the Caribbean, Belt and Road Initiative.

Introducción

América Latina y el Caribe alberga fuentes singulares y distintivas de energía limpia, como la hidroeléctrica, la solar, la eólica y la biomasa. Si estos recursos se aprovecharan y desarrollaran a gran escala, es factible que puedan generar un aumento de 22 veces en el suministro de electricidad, satisfaciendo toda la demanda de la región para el año 2050 (Vergara et al., 2013).

Conscientes de esto, los Gobiernos de ALC han implementado una serie de medidas destinadas a fortalecer y promover el sector de la energía limpia a largo plazo. Estas incluyen incentivos fiscales y salvaguardias legales diseñadas específicamente para estimular el desarrollo sostenible. Además, se han introducido políticas innovadoras en el mercado, como la tarifa regulada y el sistema de subastas, que tienen como objetivo mitigar el riesgo de inversión para los participantes y fomentar un entorno más seguro y atractivo para las inversiones en energía limpia (Koengkan et al., 2022).

Cabe destacar que la proporción de fuentes de energía renovable en la región ha experimentado un crecimiento significativo, elevándose de 2% en 1990 a 9,8% en 2020 (British Petroleum, 2021). Este progreso se debe en gran medida a la aplicación estratégica de varias tácticas de diversificación, entre las cuales destaca la autorización de inversiones privadas (Silva et al., 2021). Gracias a estas políticas, la región ha logrado atraer capital y tecnología, impulsando así el desarrollo sostenible y la transición hacia una matriz energética más limpia y eficiente.

Por otro lado, en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR), la autoridad china presentó una nueva idea para reforzar la cooperación mundial en energía limpia, mediante la difusión del documento *Visión y Acciones sobre la Construcción Conjunta del Cinturón Económico de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI*. Sus objetivos clave incluyen el fortalecimiento de las plataformas multilaterales y bilaterales de colaboración existentes, el avance en la cooperación global para el desarrollo ecológico y la mejora del marco de gobernanza energética mundial (Administración Nacional de Energía, 2017).

Este incremento se alinea con el mandato de cooperación voluntaria para lograr un mayor grado de ambición en las acciones de mitigación y adaptación,

tal como se destaca en el artículo 6 del Acuerdo de París (Naciones Unidas, 2015). Estos objetivos reflejan un firme compromiso con el desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático, al tiempo que transmiten la imagen de China como «potencia responsable» que participa y coordina la gobernanza energética internacional. El panorama energético internacional requiere profundos cambios y ajustes debido al aumento de la demanda energética y la presión medioambiental global. La aceleración del desarrollo y la utilización de energía limpia se ha convertido en un consenso y una acción conjunta de la comunidad internacional. Con los objetivos compartidos de desarrollo sostenible, la colaboración entre China y ALC en energía limpia presenta ventajas complementarias y amplias oportunidades de cooperación (Jiao y Cai, 2022).

El apoyo brindado por ambas partes al avance de las fuentes de energía limpia a través de sus políticas y acciones en los últimos años es indiscutible. A medida que nos adentramos en el siglo XXI, se hace evidente que el paradigma convencional de colaboración internacional, especialmente en el contexto de la transición energética, ha sido reemplazado por un nuevo paradigma Sur-Sur. Varios países en desarrollo, como China y ALC están adoptando este paradigma, ya que están ascendiendo rápidamente en la escala económica mundial y convirtiéndose en representantes de la cooperación Sur-Sur.

En este contexto, se ha desarrollado una amplia bibliografía que describe y examina minuciosamente el progreso de la cooperación energética internacional entre China y ALC. Como revela la literatura existente, una categoría destacada de investigación se centra en explorar y evaluar las características sobresalientes y las tendencias dominantes de aquellos países interesados en profundizar su cooperación con China en el ámbito energético.

Esto incluye, pero no se limita a, estudios sobre la competitividad de China y ALC en el mercado mundial de energía renovable (Fang et al., 2018), exploraciones del potencial de ALC para recibir transferencias de tecnología energética de China (Zhang et al., 2023), e investigaciones sobre su dependencia de la cooperación energética con China (Zhao et al., 2019). Otra clasificación significativa es el examen meticuloso sobre los planes de energía limpia que China está promoviendo y ejecutando activamente en ALC, con un enfoque particular en la multitud de factores que influyen decisivamente en la planificación, diseño y ejecución de esos proyectos (Bega y Lin, 2023; Jing y Tao, 2021).

Sin embargo, es esencial reconocer que el compromiso de China con el bilateralismo y el multilateralismo exterior se enfrenta a numerosas restricciones en las dimensiones económica, medioambiental, sociocultural y política (Zhai, 2023). En este marco, y bajo el contexto de la IFR, resulta imperativo realizar un análisis profundo del estado actual y del avance de la cooperación en materia de energía limpia entre China y los países de ALC.

Este análisis debe comprender una clasificación y evaluación exhaustivas de los diferentes modos de cooperación entre ambas regiones, con el fin de iden-

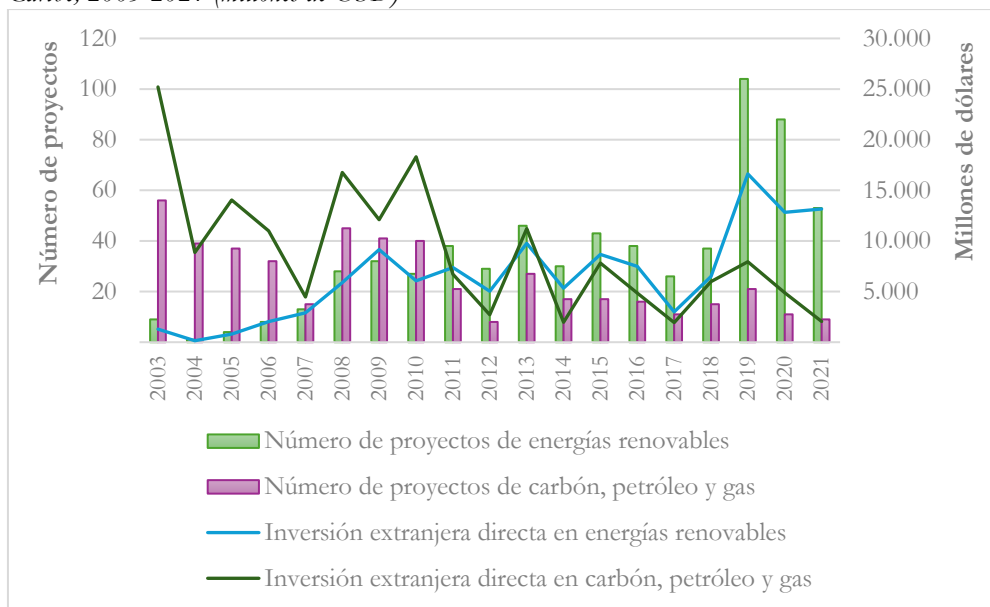
tificar y catalogar las principales deficiencias y lagunas en el ámbito de la cooperación bilateral. Además, este estudio integra un análisis que permite destacar recomendaciones políticas específicas dirigidas a fortalecer la cooperación bilateral, con el objetivo de orientar un desarrollo futuro prometedor en las relaciones entre China y ALC en el ámbito energético.

IFR: brújula para la cooperación en energía limpia entre China y ALC

La teoría de la cooperación energética internacional sugiere que la seguridad energética nacional puede abordarse mediante instrumentos económicos. El dilema energético existente puede abordarse mejor mediante el comportamiento del mercado que mediante la mera apropiación de los recursos energéticos tradicionales (Manning, 2000). China ha hecho mucho hincapié en el avance de las fuentes de energía limpia como objetivo central de su diplomacia energética y su enfoque financiero, y ha concedido la máxima prioridad a la promoción de empresas energéticas sostenibles.

Figura 1

Número de proyectos y volumen de IED en energía tradicional y renovable en América Latina y el Caribe, 2003-2021 (millones de USD)



Nota. Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (2023).

En el marco de esta estrategia, los países en vías de desarrollo se están convirtiendo en uno de los principales focos de las inversiones chinas (Oficina de Información del Consejo de Estado, 2020) En paralelo, ALC ha acaparado

una atención significativa a escala mundial debido a su notable potencial para el desarrollo de energías renovables (Buckley y Nicolas, 2017). De hecho, desde 2014, en consonancia con la transición energética verde, la inversión extranjera directa en energía renovable en ALC, tanto en términos de volumen como de número de proyectos, ha superado sistemáticamente el nivel de inversión en petróleo, carbón y gas (figura 1).

Además, con la excepción de China, tres de los cinco principales destinos para invertir en energía sostenible entre 2009 y 2018 (Brasil, México y Chile) están situados dentro de la región de ALC (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2019). Dada la convergencia de los objetivos bilaterales en la promoción del desarrollo nacional sostenible y la transición energética, la cooperación en energía limpia puede considerarse una de las áreas prometedoras entre ambas regiones.

Los anuncios de inversión de empresas chinas en el sector de energía renovable en ALC no fueron significativos hasta 2014, cuando representó solo el 1% del monto total invertido. Sin embargo, con una visión más profunda de la seguridad energética, la inversión en este sector ha saltado al segundo lugar en 2020, con una participación del 17% (CEPAL, 2021). En términos de cooperación financiera, según la Base de Datos Global de Energía China, el Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China han financiado significativamente a ALC, con 4334 MW de capacidad instalada de energía hidroeléctrica, solar y biomasa en Ecuador, Argentina, Cuba y Bolivia (Centro de Desarrollo de políticas de la Universidad de Boston, s/f).

Por otro lado, también es destacable el proceso de contratación de proyectos de China con ALC en el sector de energía limpia. La región se convirtió en el tercer mayor mercado para la contratación exterior del país asiático en 2020. Por ejemplo, la Corporación de Construcción de Energía de China firmó tres proyectos de plantas de energía fotovoltaica en México, con un valor combinado de aproximadamente 460 millones de dólares (el 30,26% de los nuevos contratos firmados) (Asociación China de Contratistas Internacionales, 2020).

La IFR se conceptualiza como una plataforma abierta e inclusiva que promueve la cooperación económica a través de la mejora de la conectividad de la infraestructura dura y la coordinación de políticas con el objetivo de lograr un desarrollo equilibrado y sostenible (Alves y Lee, 2022); estas son características que han atraído a los países de la región de ALC a participar en ella. Para seguir participando en la gobernanza medioambiental mundial y promover el desarrollo ecológico, el Gobierno chino ha propuesto la idea de la Franja y la Ruta Verde, dirigida al sector de energía limpia mediante el refuerzo de su eficiencia energética y sus normas y prácticas de protección medioambiental (Ministerio de Ecología y Medio Ambiente de China, 2017).

La Coalición Internacional para el Desarrollo Verde de la IFR se estableció oficialmente en 2019 para promover la construcción de una IFR Verde, con

Cuba y Guatemala entre los países de ALC como socios fundadores. Para profundizar en la cooperación en el ámbito de la energía verde, China, Chile y Colombia, junto con otros 26 países, han lanzado la Iniciativa de Desarrollo Verde de la Franja y la Ruta para promover el desarrollo y la utilización de energía limpia y la cooperación internacional, garantizando al mismo tiempo el acceso a una energía asequible y económicamente sostenible para los países en desarrollo (Ministerio de Relaciones Exteriores de China, 2021).

Desde la propuesta de esta Iniciativa, China ha firmado documentos de cooperación gubernamental en los ámbitos de la energía renovable y la energía nuclear con varios países de la región, incluidos Brasil, Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Costa Rica y Cuba. Entre ellos, todos los países excepto Brasil son miembros de la IFR. Esta cooperación demuestra una consideración multidimensional de diferentes economías, incluyendo la escala del mercado, la capacidad de recursos naturales, el intercambio tecnológico y la compartición de conocimientos, así como la situación política de los países cooperantes. No cabe duda de que la IFR, una ambiciosa estrategia de cooperación internacional multidisciplinar está consolidando aún más la posición de China como líder mundial en energía limpia (Bega y Lin, 2023).

Modelos de cooperación en energía limpia entre China y ALC

La inversión en energía limpia generalmente depende de la estabilidad y la normativa del Gobierno (Hussain et al., 2021). En la actual cooperación en energía limpia entre China y los países de ALC, coexisten oportunidades y desafíos, que además están en constante evolución. En este contexto, al combinar la meta de garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con los puntos clave de cooperación propuestos en la Visión y acciones sobre la cooperación energética (Administración Nacional de Energía, 2017), este documento propone cuatro dimensiones de criterios de evaluación de la cooperación: comunicación política, economía y comercio de energía, capacidad tecnológica internacional, y participación en la gobernanza global.

Estas dimensiones no solo permiten clasificar eficazmente los modelos de cooperación en energía limpia entre ambas partes. También proporcionan una perspectiva dinámica para la evaluación de la cooperación tanto para Gobiernos como para empresas. La tabla 1 sintetiza los cuatro modelos de cooperación a partir de la presencia o ausencia de los criterios.

Tabla 1

Cuatro modelos de cooperación en materia de energía limpia entre China y ALC

Modelo de cooperación	Comunicación política	Economía y comercio de energía	Capacidad tecnológica internacional	Participación en la gobernanza global
Integral	Sí	Sí	Sí	Sí
Sustancial	Sí	Sí	Sí/No	Sí/No
Intencional	Sí	Sí/No	Sí/No	No
Potencial	No	Sí/No	Sí/No	Sí/No

Nota. Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, se analizó el nivel de cooperación entre los países de ALC y China en términos de comunicación política, evaluando la solidez de las relaciones diplomáticas y las asociaciones estratégicas, así como la participación en la IFR. En el ámbito de la economía y comercio de energía se profundizó el alcance de la intervención china en la región a través de la inversión directa, la adquisición de activos y la modernización de la infraestructura eléctrica, utilizando los datos proporcionados por el Centro de Desarrollo de Políticas de la Universidad de Boston (s/f).

Asimismo, se examinaron las tendencias de la región en cuanto a la capacidad tecnológica internacional, analizando los datos suministrados por la Agencia Internacional de Energía Renovable (AIER) correspondientes al periodo 2012-2019. Finalmente, se evaluó la participación en la gobernanza global de la energía mediante el análisis de su integración en organismos internacionales especializados como la Agencia Internacional de la Energía, la AIER y el Foro Internacional de la Energía, entre otros. Estos indicadores no solo reflejan una metodología científica y un enfoque académico, sino que también proporcionan una visión exhaustiva de la dinámica de cooperación energética en la región.

Se establecieron diferentes modelos de cooperación de energía limpia según las cuatro dimensiones de evaluación registradas entre los países de la región y la potencia asiática. Se considera que un país tiene una asociación de energía limpia bien integrada y completa con China cuando las cuatro directrices se registran como «sí». Cuando economía y comercio de energía y comunicación política, se marcan como «sí», y los otros dos indicadores son «sí/no», se considera que estos países se encuentran en un modo de cooperación sustancial en materia de energía limpia: ese país mantiene una estrecha relación política y comercial en materia de energía con China, pero aún existe el potencial necesario para prestar más atención a la gobernanza energética o a la capacidad tecnológica de energía limpia.

Figura 2

Países de ALC clasificados en cuatro modelos de cooperación en materia de energía limpia con China



Nota. Fuente: elaboración propia.

En cambio, el modelo de cooperación intencional supone que hay naciones de ALC que apoyan la nueva política de cooperación energética de China y que también se presta una atención parcial a la capacidad de producción de energía y la cooperación transnacional en economía y comercio energéticos. Sin embargo, este modelo aún no ha destacado a nivel de gobernanza energética internacional. Por último, las restantes naciones de ALC que en comparación no apoyan la estrategia de cooperación exterior de China en términos de política, han prestado poca atención a las otras tres directrices de evaluación se consideran menos vocales o expresivas en el ámbito internacional de energía limpia. Esto conforma el último modelo de cooperación potencial.

Siguiendo esto, como se ilustra en la figura 2, la categorización de los países de ALC en función de los cuatro modelos de cooperación en energía limpia muestran una importante variación. Argentina y Ecuador destacan por participar en un modelo de cooperación integral, donde la colaboración entre estas naciones y China cubre un amplio espectro de actividades incluyendo inversiones, transferencia de tecnología y desarrollo conjunto de proyectos. Este nivel de integración refleja un compromiso profundo y mutuo en el impulso de energía renovable y sustentable, marcando un ejemplo de colaboración completa que podría servir como modelo a seguir para otras naciones en la región.

Por otro lado, el modelo de cooperación sustancial involucra a seis países, donde, a pesar de un nivel considerable de interacción y proyectos conjuntos, se reconoce la necesidad de una mayor atención y profundización en la cooperación futura. Estos países han establecido bases sólidas para la colaboración pero aún enfrentan el desafío de convertir la cooperación episódica en una estrategia de largo plazo con compromisos bilaterales más fuertes y continuos.

Asimismo, la inclusión de Cuba, Jamaica y Suriname dentro del modelo de cooperación intencional sugiere que, aunque estos países son receptores frecuentes de ayuda china, sus infraestructuras y políticas de gobernanza y de investigación y desarrollo en energía limpia están por debajo del promedio mundial, lo que podría explicar la naturaleza más limitada y focalizada de su cooperación con China. Finalmente, el modelo de cooperación potencial incluye principalmente a Guatemala debido a la ausencia de relaciones diplomáticas con China. Esto sugiere que, aunque hay un campo fértil para el desarrollo de iniciativas conjuntas, la falta de vínculos políticos formales constituye una barrera significativa que impide el avance de la cooperación bilateral en sectores estratégicos como el de la energía limpia.

Análisis FODA de la cooperación sino-latinoamericana en energía limpia

Con el fin de examinar la heterogeneidad de la distribución de los países en los cuatro modelos, se propone utilizar la teoría clásica del análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades, y amenazas) para realizar una interpretación exhaustiva de la cooperación entre China y ALC en energía limpia. Se analizarán cuatro aspectos: la política, la economía, la capacidad tecnológica, y la gobernanza y transformación energéticas, ya que no solo proporcionan una visión global de todo el proceso de cooperación en energía limpia, sino que también responden a las dimensiones de evaluación mencionadas anteriormente.

Fortalezas. China tiene una ventaja significativa en la globalización de sus operaciones energéticas, respaldada por su capacidad de ofrecer financiamiento estatal considerable. Este respaldo, en conjunción con sus amplias reservas de divisas, facilita la financiación de proyectos de energía limpia en ALC mediante instituciones como el Banco de Desarrollo de China y el Exim Bank. Esta financiación es esencial para el avance y ejecución de iniciativas energéticas sostenibles en la región, en un momento en que los préstamos soberanos han decrecido de manera notable (Myers y Ray, 2022).

Al mismo tiempo, la capacidad de producción de China en productos clave de la cadena de suministro de energía limpia está proyectada para superar el 75% de los niveles de implantación en 2030 (Agencia Internacional de Energía, 2022). Esta capacidad permitirá a China ofrecer tecnologías energéticas a costos más bajos, fundamental para la viabilidad económica de los proyectos en ALC.

La cooperación bilateral fomenta mejoras tanto sociales como ambientales, proyectando beneficios climáticos globales de importancia y la reducción de costes políticos, facilitando en particular que ALC minimice su dependencia de combustibles fósiles y perfeccione su matriz energética (Fondo Monetario Internacional, 2021). Asimismo, esta colaboración promueve la creación de empleo en las regiones involucradas. El número de trabajadores en el sector exhibe un crecimiento continuo, alcanzando aproximadamente los 12,7 millones en 2021 (AIER, 2022). Este aumento no solo dinamiza la economía local, sino que también fortalece la estabilidad social mediante la provisión de oportunidades en sectores sostenibles y orientados al futuro.

Oportunidades. Desde la Cumbre China-CELAC de 2014, hasta la Iniciativa Conjunta en Cooperación en Energías Renovables, han surgido considerables perspectivas de colaboración que parten de un apoyo político importante. En la actualidad, además de los dos bancos políticos del Gobierno chino, el Plan de Financiación Conjunta con el Banco Interamericano de Desarrollo, así como los préstamos de los principales bancos comerciales chinos, ofrecen oportunidades adicionales para las iniciativas bilaterales de inversión y financiación.

Un ejemplo es el préstamo de 6715 millones de dólares concedido por el Banco Industrial y Comercial de China para apoyar la construcción de las centrales nucleares Atucha III y Atucha IV en Argentina. Desde 2015, han surgido una serie de fondos regionales, como el Fondo de Inversión de Cooperación Industrial China-ALC por la suma de 30 mil millones de dólares, y el Fondo de Cooperación China-ALC de 10 mil millones de dólares, que motorizan las inversiones chinas en la región.

En 2015, China propuso la iniciativa de establecer una «interconexión energética mundial» para satisfacer la demanda mundial de energía con alternativas limpias y verdes (Xi, 2015). Esta visión ha resonado profundamente entre los líderes de numerosos países latinoamericanos, quienes han impulsado activamente inversiones en energía renovable a través de políticas macroeconómicas diseñadas para reemplazar los combustibles fósiles por energías renovables y avanzar hacia la descarbonización de sus economías (Hampl, 2022; Silva et al., 2021). Se puede afirmar que existe una notable convergencia en las prácticas entre China y ALC en relación con el concepto de cooperación abierta e inclusiva en materia de energía limpia. Esta alineación de intereses y estrategias no solo fortalece las relaciones bilaterales, sino que también abre un abanico de oportunidades de cooperación entre ambas regiones.

Debilidades. Aunque China ha implementado un plan nacional para la exportación de tecnologías y equipos de apoyo a la energía (Oficina de Información del Consejo de Estado, 2014), esta estrategia es relativamente reciente y existen lagunas en los marcos jurídicos y políticos relacionados con la coopera-

ción energética internacional. Por ejemplo, la Ley de Inversiones Extranjeras no fue ratificada y puesta en vigor en China hasta 2020. Esto supone que las empresas chinas aún necesitan tiempo para adaptar sus operaciones internacionales y ajustarse a los cambios regulatorios nacionales e internacionales (Zhang y Zhou, 2010).

Por otro lado, algunas naciones de ALC enfrentan dificultades para ofrecer garantías soberanas para la financiación de proyectos energéticos, especialmente aquellos relacionados con energía renovable, debido a sus altos niveles de endeudamiento (Greenovation Hub, 2020). La falta de garantías soberanas limita el desarrollo de proyectos en países de alto riesgo. Otra debilidad significativa es la disparidad en la dotación de recursos, factores geopolíticos y elecciones históricas de despliegue energético, que llevan a una distribución desigual de la capacidad de energía limpia entre los países.

Por ejemplo, Brasil ostenta el 56% de la capacidad total de energía renovable de la región, significativamente superior a la de México, su más cercano competidor, con una diferencia de 5,4 veces. Además, las grandes turbinas eólicas pueden causar impactos negativos en los ecosistemas locales y la biodiversidad, lo que ha suscitado protestas comunitarias (AIER, 2020). Por lo tanto, la implementación de proyectos de energía limpia con frecuencia enfrenta retos ambientales. A esto se suman conflictos por la tenencia de tierras, dada la prevalencia de proyectos con antecedentes de actividades extractivas y violaciones a los derechos humanos.

Amenazas. Uno de los principales desafíos que enfrenta la cooperación es la mentalidad proteccionista y aislacionista de los principales países desarrollados, que afecta los intereses tanto de China como de los países de ALC. Por ejemplo, la falta de inversiones en el campo de energía renovable de China en Centroamérica se explica por su proximidad geopolítica a Estados Unidos (Ugarteche et al., 2023). Otra amenaza significativa es la posible pérdida económica que enfrentarán los exportadores tradicionales de combustibles fósiles durante la transición energética, comparado con los antiguos importadores de combustibles fósiles (Vakulchuk et al., 2020). Para algunas naciones de ALC, que están actualmente realizando la transición hacia la energía limpia, esto puede percibirse como una amenaza económica.

La disparidad en la capacidad de producción entre China y ALC también representa una amenaza para la cooperación. Un estudio relevante revela variaciones en el potencial de transferencia de tecnología limpia dentro de la región: Chile y Uruguay exhiben altas puntuaciones; Costa Rica, Perú, Panamá y Ecuador se posicionan en un nivel medio alto; mientras que Bolivia muestra el potencial más bajo (Zhang et al., 2023). Estas diferencias en el desarrollo tecnológico pueden obstaculizar la colaboración, presentando desafíos técnicos significativos para los proyectos de energía limpia.

Además, la percepción negativa sobre las prácticas de seguridad de China, combinada con las políticas proteccionistas adoptadas por los países de ALC, intensifica las preocupaciones regionales respecto a la colaboración en proyectos de energía limpia con el país asiático. Sobre todo, alimenta la incertidumbre sobre la sostenibilidad a largo plazo de la dependencia tecnológica en China (Kirchherr y Matthews, 2018).

Conclusiones

En este trabajo se tomaron los 33 países de ALC como objeto de análisis, con independencia de si tienen relaciones diplomáticas con China, de si han firmado acuerdos oficiales de la IFR o del tamaño de sus economías nacionales. Esto se debe a que la cooperación Sur-Sur es un marco de asistencia mutua y cooperación técnica entre países en desarrollo, que enfatiza objetivos y desafíos de desarrollo comunes. La cooperación en materia de energía limpia es uno de los principales componentes para que estos países mejoren y amplíen sus servicios energéticos y logren la transición energética.

Así, el objetivo principal de este trabajo es incorporar a las naciones latinoamericanas y caribeñas en el marco de la investigación de la heterogeneidad de los esfuerzos de cooperación mencionados. En este sentido, este estudio sugiere cuatro directrices para la evaluación de los documentos chinos de política del sector energético sobre la IFR. Esto incluye comunicación política, economía y comercio de energía, capacidad tecnológica internacional y participación en la gobernanza global de la energía, con la intención de delinear y evaluar multidimensionalmente el modelo de cooperación China-ALC en energía limpia desde una perspectiva macro y, en simultáneo, validar la racionalidad del marco.

Los países de ALC se distribuyen de forma desigual entre las cuatro modelos de cooperación con China, con una tendencia polarizadora entre los países del Caribe y los de América del Sur y Central, que puede explicarse por el hecho de que el grado de rigor del modelo de cooperación bilateral está influido por la fortaleza económica y productiva del país anfitrión, sus relaciones diplomáticas con China y su nivel de implicación en la regulación energética mundial.

Tras realizar un análisis FODA, se consideró que, dado el contexto actual, China debería seguir intensificando su enfoque en la cooperación en energía limpia con ALC. Para las naciones que ya han formado una cooperación integral o sustancial, debería centrarse en la cooperación tecnológica y de capacidad de producción con más oportunidades de desarrollo sostenible, a partir de la cual puede intensificar la cooperación bilateral. Por parte, dado su tamaño económico y nivel de desarrollo nacional, las naciones pequeñas y medianas de ALC que estén interesadas en trabajar juntas o en explorar la posibilidad de hacerlo pueden beneficiarse de financiación, inversión y asistencia específicas (Zhang et

al., 2023) para ayudarlas a completar su transición energética y, al mismo tiempo, impulsar la capacidad de China para ejercer influencia en la región y fuera de ella.

A pesar de que China ha fomentado activamente la cooperación internacional en energía limpia y ha obtenido logros destacables, aún enfrenta diversos desafíos que incluyen la mejora de los mecanismos de gobernanza y supervisión para las entidades energéticas, y la desintegración de monopolios en los canales de inversión (Liu y Hei, 2022). En el escenario actual, en el que el modelo de cooperación entre China y ALC en materia de energía limpia no es fijo, se recomienda encarecidamente que el Gobierno chino siga mejorando su capacidad de gobernanza energética internacional, al tiempo que se muestre proactivo y evalúe con frecuencia las necesidades actuales de energía limpia de los países de ALC.

Esto permitirá a las empresas chinas realizar los ajustes necesarios en sus estrategias de cooperación mientras operan en ALC, en varios niveles como el político, el económico y comercial, el de la capacidad tecnológica de producción y el de la gobernanza energética global, con el fin de alinearse con las circunstancias cambiantes. A través de este enfoque, la parte china puede adaptarse más eficazmente a los requisitos específicos de las diversas naciones y territorios de la región, facilitando así el progreso duradero de la colaboración entre China y América Latina en materia de energía limpia.

Referencias bibliográficas

- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ENERGÍA. (2017). *Vision and Actions on Energy Cooperation in Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*.
http://www.nea.gov.cn/2017-05/12/c_136277478.htm
- AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍA. (2022). *World Energy Outlook 2022*.
<https://iea.blob.core.windows.net/assets/830fe099-5530-48f2-a7c1-11f35d510983/WorldEnergyOutlook2022.pdf>
- AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍA RENOVABLE. (2020). *Rise of renewables in cities*.
https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2020/Oct/IRENA_Renewables_in_cities_2020.pdf
- AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍA RENOVABLE. (2022). *Renewable Energy Statistics 2022*.
<https://www.irena.org/publications/2022/Jul/Renewable-Energy-Statistics-2022>
- ALVES, A. C. y LEE, S.-H. (2022). China's BRI developmental agency in its own words: A content analysis of key policy documents. *World Development*, 150, 105715. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105715>

- ASOCIACIÓN CHINA DE CONTRATISTAS INTERNACIONALES. (2020). *Annual Report on China International Project Contracting*.
<https://www.chinca.org/EN>
- BEGA, F. y LIN, B. (2023). China's belt & road initiative energy cooperation: International assessment of the power projects. *Energy*, 270.
<https://doi.org/10.1016/j.energy.2023.126951>
- BRITISH PETROLEUM. (2022). *Statistical Review of World Energy (70th)*.
<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2022-full-report.pdf>
- BUCKLEY, T. y NICOLAS, S. (2017). China's Global Renewable Energy Expansion. *IEEFA*.
https://ieefa.org/wp-content/uploads/2017/01/Chinas-Global-Renewable-Energy-Expansion_January-2017.pdf
- CENTRO DE DESARROLLO DE POLÍTICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BOSTON. (s/f). *China's Global Power Database*.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2021). *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2021*.
<https://www.cepal.org/en/publications/47148-foreign-direct-investment-latin-america-and-caribbean-2021>
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2023). *Perspectivas económicas de América Latina 2022: hacia una Transición Verde y Justa*.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/48426-perspectivas-economicas-america-latina-2022-transicion-verde-justa>
- FANG, K., ZHOU, Y., WANG, S., YE, R. y GUO, S. (2018). Assessing national renewable energy competitiveness of the G20: A revised Porter's Diamond Model. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 93, 719–731.
<https://doi.org/10.1016/j.rser.2018.05.011>
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. (2021). *Climate Change Challenges in Latin America and the Caribbean*.
<https://www.imf.org/media/Files/Publications/REO/WHI/2021/English/CH3.ashx>
- GREENOVATION HUB (2020). *Investment and Financing Models, Challenges and Recommendations of Renewable Energy Projects by Chinese Companies in the Belt and Road Countries*.
<https://www.ghub.org/wp-content/uploads/2020/05/bri-report.pdf>
- HAMPL, N. (2022). Equitable energy transition in Latin America and the Caribbean: Reducing inequity by building capacity. *Renewable and Sustainable Energy Transition*, 2.
<https://doi.org/10.1016/j.rset.2022.100035>

- HUSSAIN, J., ZHOU, K., MUHAMMAD, F., KHAN, D., KHAN, A., ALI, N. y AKHTAR, R. (2021). Renewable energy investment and governance in countries along the Belt & Road Initiative: Does trade openness matter? *Renewable Energy*, 180, 1278–1289. <https://doi.org/10.1016/j.renene.2021.09.020>
- JIAO, Y. y CAI, Y. (2022). China-Latin America Clean Energy Cooperation under the Background of Energy Transition. *Journal of Latin American Studies*, 44(04), 117-158.
- JING, W. y TAO, M. (2021). Research on clean energy development strategy of China Three Gorges Corporation based on SWOT framework. *Sustainable Energy Technologies and Assessments*, 47. <https://doi.org/10.1016/j.seta.2021.101335>
- KIRCHHERR, J. y MATTHEWS, N. (2018). Technology transfer in the hydropower industry: An analysis of Chinese dam developers' undertakings in Europe and Latin America. *Energy Policy*, 113, 546–558. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.11.043>
- KOENGGAN, M., FUINHAS, J. A., KAZEMZADEH, E., ALAVIJEH, N. K. y DE ARAUJO, S. J. (2022). The impact of renewable energy policies on deaths from outdoor and indoor air pollution: Empirical evidence from Latin American and Caribbean countries. *Energy*, 245. <https://doi.org/10.1016/j.energy.2022.123209>
- LIU, P. y HEI, Z. (2022). Strategic analysis and framework design on international cooperation for energy transition: A perspective from China. *Energy Reports*, 8, 2601–2616. <https://doi.org/10.1016/j.egy.2022.01.173>
- MANNING, R. A. (2000). *The Asian energy factor: Myths and dilemmas of energy, security and the pacific future*. Palgrave MacMillan.
- MINISTERIO DE ECOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE DE CHINA. (2017). *Guidance on Promoting Green Belt and Road*. https://english.mee.gov.cn/Resources/Policies/policies/Frameworkp1/201706/t20170628_416864.shtml
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHINA. (2021). *BRI Green Development Initiative*. https://www.mfa.gov.cn/wjb_673085/zzjg_673183/gjjs_674249/gjzz_yhygk_674253/ydyfjh_692140/zywj_692152/202206/t20220615_10703689.shtml
- MYERS, M. y RAY, R. (2022). What role for China's policy banks in LAC? *The Dialogue*. <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2022/03/Chinas-policy-banks-final-mar22.pdf>
- NACIONES UNIDAS. (2015). *Paris Agreement*. http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf

- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. (2019). *Zero Carbon Latin America and the Caribbean*.
<https://wedocs.unep.org/xmlui/handle/20.500.11822/34532>
- SILVA, N., FUINHAS, J. A. y KOENGGAN, M. (2021). Assessing the advancement of new renewable energy sources in Latin American and Caribbean countries. *Energy*, 237. <https://doi.org/10.1016/j.energy.2021.121611>
- OFICINA DE INFORMACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO. (2014). The Energy Development Strategy Action Plan (2014-2020).
http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-11/19/content_9222.htm
- OFICINA DE INFORMACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO. (2020). China's Energy Development in the New Era. http://www.gov.cn/zhengce/2020-12/21/content_5571916.htm
- UGARTECHE, O., DE LEÓN, C. y GARCÍA, J. (2023). China and the energy matrix in Latin America: Governance and geopolitical perspective. *Energy Policy*, 177. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2023.113435>
- VAKULCHUK, R., OVERLAND, I. y SCHOLTEN, D. (2020). Renewable energy and geopolitics: A review. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 122.
<https://doi.org/10.1016/j.rser.2019.109547>
- VERGARA, W., ALATORRE, C. y ALVES, L. (2013). Rethinking Our Energy Future. *Inter-American Development Bank*, No. IDB-DP-292.
<https://publications.iadb.org/publications/english/viewer/Rethinking-Our-Energy-Future-A-White-Paper-on-Renewable-Energy-for-the-3GFLAC-Regional-Forum.pdf>
- XI, J. (2015). *Towards a Mutually Beneficial Partnership for Sustainable Development*.
http://www.china.org.cn/china/2015-11/04/content_36975003.htm
- ZHAI, W. (2023). Risk assessment of China's foreign direct investment in 'One Belt, One Road': Taking the green finance as a research perspective. *Socio-Economic Planning Sciences*.
<https://doi.org/10.1016/j.seps.2023.101558>
- ZHANG, J. H. y ZHOU, Z. H. (2010). A Study on Institutional Barriers of Chinese Companies Going Global. *Economic Research Journal*, 45(6), 80-91.
- ZHANG, Y., WANG, J., DENG, H., ZHANG, D. y WANG, Y. (2023). Developing a multidimensional assessment framework for clean technology transfer potential and its application on the Belt and Road Initiative countries. *Journal of Cleaner Production*, 401.
<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2023.136769>
- ZHAO, Y., LIU, X., WANG, S. y GE, Y. (2019). Energy relations between China and the countries along the Belt and Road: An analysis of the distribution of energy resources and interdependence relationships. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 107, 133-144.
<https://doi.org/10.1016/j.rser.2019.03.007>

A ASSIMETRIA DAS RELAÇÕES ENTRE CHINA E ARGENTINA: RELAÇÃO SUL-SUL OU NORTE-SUL?

THE ASYMMETRY IN CHINA–ARGENTINA RELATIONS: SOUTH-SOUTH OR NORTH–SOUTH RELATIONSHIP?

Ana Clara de Moraes Elias 

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
anaclaraelias@gmail.com

Marcelo Pereira Fernandes 

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
mapfern@gmail.com

Manoela Dias Clemente 

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
manoelalgdc@gmail.com

RESUMO: Em meio ao avanço da sua economia, a China vem ocupando um espaço importante na economia global. Assim, o país tem sido utilizado como ponte para inserção internacional de outros países periféricos, como a Argentina, visando promover o crescimento de sua economia e evitar seu isolamento. Para a China manter seu ritmo de crescimento, faz-se necessário obter produtos primários. Com isso, entra-se em debate a natureza dessa relação, pois a China é considerada um país de eixo-Sul, pela OMC, porém mostra relações comerciais de características Norte-Sul com a Argentina e outros países da América Latina. Em suma, este trabalho visa debater a natureza das relações comerciais entre a China e a Argentina, analisando seus aspectos principais do comércio ao longo dos séculos XX e XXI.

PALAVRAS-CHAVE: China, Argentina, América Latina, Países Periféricos, Comércio Exterior.

ABSTRACT: China has been making significant strides in its economy and holding a significant position in the global economy. To encourage economic progress and prevent isolation, the nation has served as a bridge for the international integration of other periphery nations, including Argentina. China must import primary products to sustain its growth rate. This raises questions about the nature of the connection because, although China is regarded by the WTO as a Southern nation, it has

North-South trade ties with Argentina and other Latin American nations. In summary, this study aims to discuss the nature of the commercial relations between China and Argentina, analyzing the main aspects of trade over the course of the 20th and 21st centuries.

KEYWORDS: China, Argentina, Latin America, Peripheral countries, International Trade.

Introdução

Em meio ao notável crescimento da economia chinesa a partir da vitória da revolução e especialmente com as reformas econômicas do fim dos anos 1970, o país vem ocupando grande espaço na economia internacional. Dessa maneira, a China possui diversos planos de expansão econômica e aumento de sua zona de influência, a exemplo da Iniciativa do Cinturão e Rota (ICR), também conhecido como a Nova Rota da Seda. Além disso, é notável a tentativa de inserção chinesa na América Latina, visto que é interessante para o gigante asiático manter influência em regiões estratégicas e recorrer a uma diplomacia robusta, além de manter suas obras de infraestrutura em países periféricos.

A América Latina sofre influências em seu processo de integração regional, em especial, pela China, dado o plano de expansão chinês. A China se tornou um importante parceiro comercial da América Latina, além de fornecer empréstimos e financiamento para a região. Com o início dos anos 2000, a Argentina iniciou um notável processo de aproximação com a China, por meio da estratégia chinesa *Going Global*, e houve um fluxo significativo de investimento externo direto (IED) que viabilizou projetos de infraestrutura e desenvolvimento na região.

A China tornou-se um dos maiores financiadores de projetos de infraestrutura na América Latina, com foco nos setores de energia, dado que é um setor estratégico, e mineração. A Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), criado no 2000, representa a preocupação com o déficit na infraestrutura da região. Desse modo, o objetivo da IIRSA concentrava-se na criação de obras de infraestrutura que interligam áreas comerciais da América do Sul e assim possibilitar a dinâmica de integração regional, visto que diminuiria os custos de transporte (Honório, 2017).

Outro ponto relevante está na questão cambial. O processo de internacionalização do renminbi através de diversos acordos de *swap* cambial ao redor do mundo demonstra a tentativa chinesa de reduzir sua dependência do dólar no sistema monetário internacional. Por consequência, a China tem sido utilizada como ponte para inserção internacional de outros países em desenvolvimento, como a Argentina. Nesse sentido, a integração econômica é muito importante para a esta inserir-se mundialmente, ao promover o crescimento de sua economia, como também evitar seu isolamento (Santos *et al.*, 2021).

No modelo centro-periferia, observa-se que a China pode ser considerada um país do centro, dado também sua estrutura produtiva focada na exportação de bens de alto valor agregado. Para o país asiático continuar a seu nível de crescimento e modernização, faz-se necessário obter produtos primários de países em desenvolvimento. A América Latina ocupa uma posição importante no mercado de *commodities* e tornou-se uma fornecedora deles para a China e, assim, o país virou o principal parceiro comercial de diversas nações do continente, dentre elas, a Argentina. Por sua vez, a China possui uma política de não interferência nos assuntos internos de cada país e ascensão pacífica, comportamentos que diferem de países imperialistas (Fernandes e Wegner, 2018). Ademais, o gigante asiático celebra, cooperativamente, diferentes iniciativas e cooperação com características de integração regional, como o Mercosul, NAFTA, Unasul e ALBA (Santos *et al.*, 2021).

O conceito de relação Sul-Sul está ligado a países em desenvolvimento, considerados países do Sul global, que podem estar subdivididos em uma coalizão internacional e cooperação internacional. A coalizão internacional é caracterizada pela união de grupos compostos países em desenvolvimento, visando harmonizar suas posições e colaborar em acordos multilaterais. Bem como a cooperação internacional pode ser realizada em diversos âmbitos, como o financeiro, tecnológico e científico, dessa maneira, há a transferência de recursos para colaborar no desenvolvimento desses países (Neto, 2014). Assim, esses países trabalham para reduzir sua dependência, alcançando também um maior nível de participação em atividades econômicas internacionais.

A relação Norte-Sul é definida por uma nação em desenvolvimento com uma já desenvolvida. Similar ao conceito centro-periferia, a relação desses países é pautada por uma diferença no valor agregado das suas atividades econômicas, além de uma diferença em sua posição internacional. Nesse caso, também há uma relação de dependência tecnológica dos países em desenvolvimento. A interferência de países Norte em assuntos internos dos países em desenvolvimento é uma das características ligadas ao imperialismo e resultado de uma das tendências da acumulação de capital.

Com isso, ainda em caráter exploratório, entra-se em debate a real natureza dessa relação comercial, uma vez que a China é considerada um país em desenvolvimento pela Organização Mundial do Comércio (OMC), porém evidencia relações comerciais de características centro-periferia com a Argentina e os demais países da América Latina. Em suma, faz-se necessário trazer o debate sobre a natureza das relações comerciais entre China e a Argentina à tona, analisando os aspectos principais do comércio entre esses países ao longo dos séculos XX e XXI.

O conceito centro-periferia no contexto das cadelas globais de valor

Uma das faces marcantes do desenvolvimentismo clássico, está ligada intimamente com os autores cepalinos, como Raúl Prébisch e Celso Furtado. Nesse momento, a grande questão era superar o subdesenvolvimento que possui origem institucional e estrutural (Furtado, 1976). Além disso, a CEPAL contribuiu fortemente para entender a dependência externa das nações latinoamericanas. O método histórico-estrutural ressalta a importância das estruturas econômicas, históricas e sociais da América Latina, a fim de proporcionar políticas econômicas adequadas a estes, de modo que leve ao desenvolvimento econômico.

A crítica de Prebisch (1986) à teoria das vantagens comparativas, também conhecida como teoria da «deterioração dos termos de intercâmbio», tornou-se um ponto importante para o pensamento cepalino. O economista argentino entendeu que países em desenvolvimento que se especializam na produção de matérias-primas e alimentos, teriam uma tendência à deterioração dos termos de intercâmbio. Essa deterioração significa que ao manter estável o volume de exportação, haveria uma diminuição da capacidade de importar ao longo do tempo.

Há várias hipóteses para isso ocorrer, uma delas diz respeito à distribuição de renda e a distribuição dos resultados do progresso técnico de diferentes países, responsável pela amplitude dos ciclos econômicos na periferia. Enquanto economias periféricas tem sua exportação pautada majoritariamente em produtos primários, é importante frisar que esses bens possuem uma baixa elasticidade da renda, ou seja, a quantidade demandada desses produtos não altera mesmo que haja oscilações de preço.

Logo, quando há uma alta nos preços das *commodities*, a receita das exportações desses países também aumenta consideravelmente. Isso pode levar o país a um crescimento econômico, todavia, o torna vulnerável às flutuações nos preços das *commodities*. Em momentos de forte expansão da economia mundial, haverá uma alta demanda por alimentos e outras *commodities*, e conseqüentemente uma alta nos preços a curto prazo, porém em tempos de crise mundial, esses países periféricos tendem a ficar mais abalados (Prebisch, 1986).

Todavia, os padrões de comércio sofreram mudanças a partir da Segunda Guerra Mundial, principalmente durante a década de 1980. Desse modo, surge o conceito das cadeias globais de valor (CGVs), que discute a fragmentação das cadeias produtivas das empresas. O fato é, embora a maior parte das empresas de alta tecnologia tem origem nos países centrais, elas preferem concentrar suas fábricas em países periféricos por questões de custos de transação em geral, como salário dos trabalhadores, se as leis daquele território facilitam a produção, tributos, entre outros (Cardoso e Reis, 2018).

A exclusividade no comércio de produtos primários ou de produtos de alto valor agregado não é mais suficiente para explicar a atual divisão centro-periferia, uma vez que os países centrais estão presentes nas duas modalidades.

Autores como Cattaneo *et al.* (2010) e Gereffi (2018) argumentam que a industrialização nacional se mantém sendo um fator importante; porém, para uma melhor análise da estrutura Norte-Sul, é crucial a compreensão do papel dos atores dentro das CGVs. Desta forma, Cardoso e Reis (2018) questionam quais tipos de industrialização são viáveis aos países do eixo Sul, e concluem que se trata da indústria de transformação e de alta produtividade. Além disso, as relações intra-indústrias também ganham importância nos países em desenvolvimento dentro do panorama das CGVs.

Sobre as características das economias em desenvolvimento e as desenvolvidas apresentadas nas novas concepções da estrutura Norte-Sul, a pesquisa de Cardoso e Reis (2018) apontam que os traços marcantes dos países em desenvolvimento nesse contexto seria a produção de bens menos sofisticados dentro da CGV. Se trata de bens de menor complexidade e maior grau de ubiquidade, enquanto os países mais desenvolvidos participam das CGVs fornecendo bens de maior sofisticação, de maior complexidade e menor grau de ubiquidade.

As CGVs tornam-se atrativas para países em desenvolvimento como uma via para inserção no comércio internacional. Contudo, o papel dos países periféricos está limitado a agregar pouco valor em determinada etapa das mercadorias, estando concentrada majoritariamente na captação das matérias-primas, produção de têxteis, entre outros. As etapas de desenvolvimento de tecnologias costumam trazer mais valor ao produto. O posicionamento das nações no comércio internacional frente às CGVs está intrínseco ao seu perfil produtivo e comercial (Zhang e Schimanski, 2014).

Conforme aos dados da Solução Comercial Integrada Mundial (Banco Mundial, 2024), podemos perceber que no Leste Asiático e Pacífico há um volume em dólares muito superior de importações de matérias-primas comparado ao número de exportações. Em virtude disso, devemos considerar que a China localiza-se nesta região e utiliza muito desses materiais para criação de produtos tecnológicos. Em contrapartida, na América Latina e no Caribe, podemos observar o cenário oposto, o volume em dólares é muito superior em exportações de matérias-primas, contrastando com o volume de importações.

A América Latina, por sua vez, por manter sua pauta exportadora focada na produção e exportação de matérias-primas, não ocupa um lugar onde há muito valor para agregar nas CGVs. A inserção América Latina nas CGVs não é favorável ao desenvolvimento econômico. Produtos como o lítio, por exemplo, são extraídos do continente para fabricação de baterias, porém a produção das baterias e outras tecnologias no continente não é tão forte quanto sua extração.

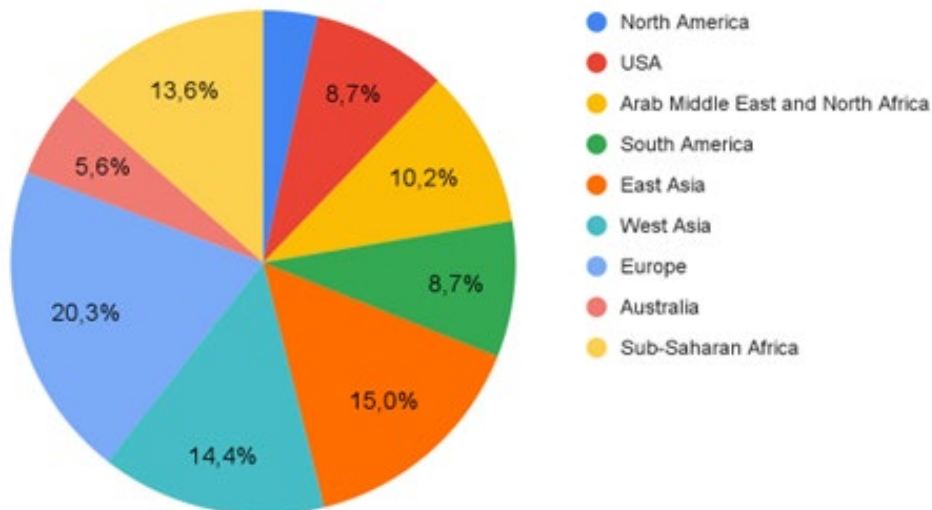
Para os países periféricos alcançarem o desenvolvimento no novo cenário da estrutura Norte-Sul, se adiciona mais um trajeto consoante ao processo de industrialização debatido nesta seção: a busca por benefícios dentro das CGVs (Cardoso e Reis, 2018; Cattaneo *et al.*, 2010; Gereffi, 2018), como a transferência de investimentos e de conhecimento e tecnologia (Cattaneo *et al.*, 2010). Desta

forma, é possível obter ganhos de produtividade derivados do aumento da escala de atuação e da redução dos custos provenientes das relações intraindústrias (Krugman *et al.*, 2001). No entanto, para desfrutar dos benefícios das novas relações da estrutura econômica internacional, é crucial que os países em desenvolvimento possuam gerenciamento eficiente sobre seus posicionamentos nas CGVs e na gestão dos benefícios adquiridos (Gereffi, 2018).

Relação dos IED chineses na Argentina: o foco na infraestrutura

A Argentina passou a desenvolver uma relação significativa com a China a partir dos anos 2000. Com a estratégia chinesa *Going Global*, foram fortalecidos os laços entre a China e a América Latina, e por meio do IED foram viabilizados projetos de infraestrutura e desenvolvimento da região. Além disso, o *Going Global* focou na internacionalização das empresas chinesas, expandindo seu mercado consumidor. Ademais, através desse plano a China busca investir em setores estratégicos em diversos países, de modo que ela garanta não apenas matéria-prima de alguns países, mas também manter um poder de influência.

Figura 1
Distribuição do IED chinês por regiões 2005-2022



Nota. Fonte: elaboração própria a partir dos dados em American Enterprise Institute (2023).

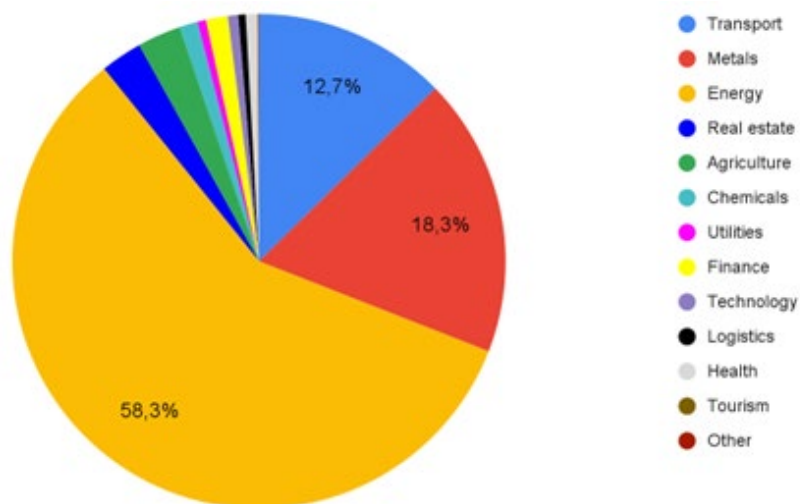
Visto isso, Chen e Ludeña (2014) ressaltam haver três caminhos para os IED: participando em contratos vinculados à participação de governos, adquirindo ativos, e participando de licitações. Aqui, pode-se fazer uma análise dos locais e setores onde a China mais realizou IED. Como pode-se constatar na figura 1, a América Latina está em sexto lugar, empatando com os Estados Unidos, em proporção de destinos do IED chinês. Além disso, é totalmente compreensível

que o destino primordial seja em áreas próximas à China, pois não apenas é uma região mais estratégica, como também se torna fundamental para o país manter boas relações com seus vizinhos e um poder de influência.

Na figura 2, pode-se perceber que o setor de energia sobressai em relação aos outros, e em segundo e terceiro lugar estão metais e transportes, respectivamente. O setor de energia é extremamente estratégico e vital para o desenvolvimento de um país, sendo ele mais bem expresso pelo petróleo e carvão. Além disso, para o setor energético são necessários muitos investimentos em setores intrínsecos para um bom aproveitamento, como os de metais e de transportes.

Figura 2

Distribuição do IED chinês na América do Sul 2005-2022

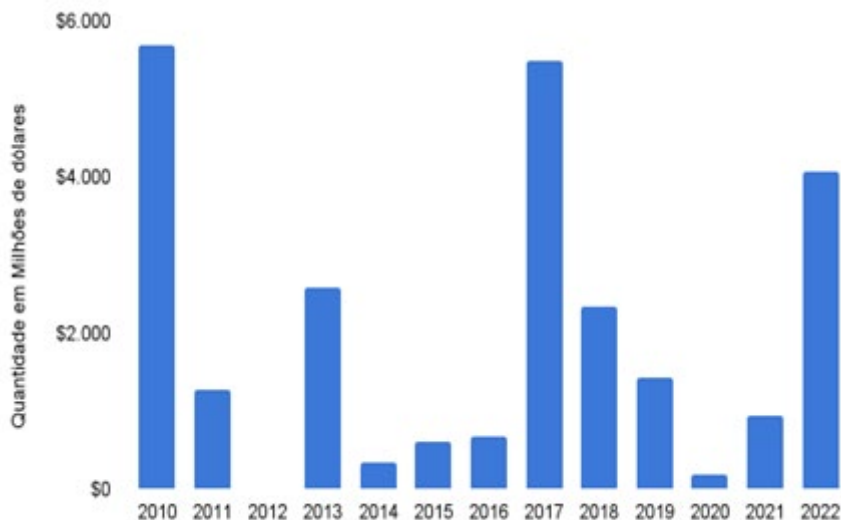


Nota. Fonte: Elaboração própria a partir dos dados em American Enterprise Institute, (2023).

Na busca por desenvolvimento, a América Latina encontrou na China um enorme parceiro. De fato, não apenas o país asiático possui uma política de não interferência nos assuntos internos, e conseqüentemente não possui uma postura imperialista, como também proporcionam uma relação de maior igualdade comparado aos Estados Unidos. O IED chinês na Argentina tem ligação direta com a ICR. Por meio disso, a China encontrou uma forma de participar e financiar diversos projetos de infraestrutura no país latino, possibilitando à China não apenas uma entrada em novos mercados, como também maior participação de setores estratégicos nesta região. Tendo em vista que a inclusão da Argentina na ICR foi muito recente, em fevereiro de 2022, pode-se perceber que houve um salto significativo no IED na Argentina (figura 3). Também deve-se considerar que anteriormente houve a pandemia, e por isso os investimentos diminuiram no ano de 2020. O tipo de política externa de cada governo argentino também influencia nessas questões, cabendo uma análise mais profunda.

Gráfico 3

IED chinês na Argentina 2010-2022

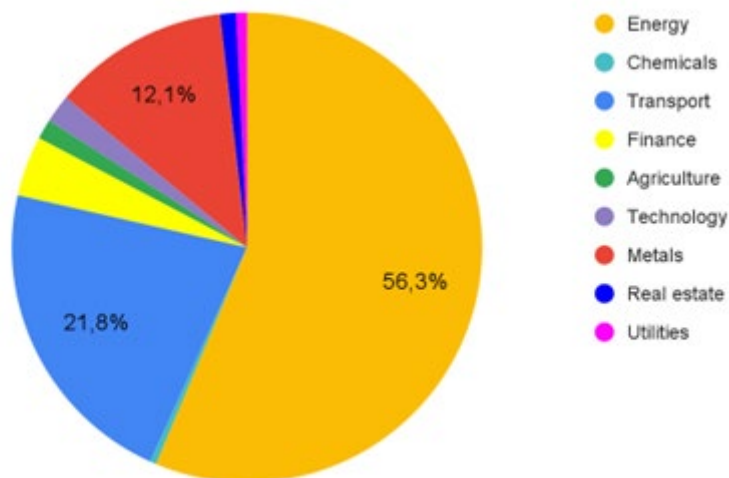


Nota. Fonte: elaboração própria a partir dos dados em American Enterprise Institute (2023).

A partir da figura 4, podemos concluir que o setor da Argentina que recebe maior atenção pelos chineses é o de energia. Este abre portas para influência no desenvolvimento econômico daquela região, além de proporcionar uma posição estratégica, dado que boa parte dos setores de produção estão ligados ao de energia.

Figura 4

Distribuição setorial de IED chinês na Argentina 2010-2022



Nota. Fonte: elaboração própria a partir dos dados em *American Enterprise Institute* (2023).

Comércio internacional entre China e Argentina

Asia
América
Latina

52

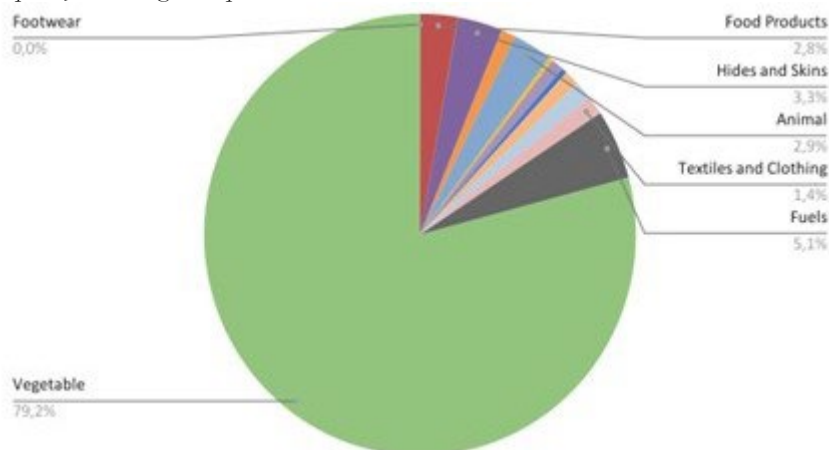
À medida que a China se projetou no comércio internacional como a segunda maior potência econômica, houve um crescente número de parcerias comerciais importantíssimas com a China, principalmente da América Latina. Segundo dados de The Observatory of Economic Complexity (2024), a Argentina possui boa parte de suas exportações em produtos primários, sendo os principais produtos soja e milho. O Brasil ocupa o primeiro lugar dos demandantes de produtos argentinos, seguido da China, que ocupa o segundo lugar.

A partir dos anos 1970, houve um fortalecimento da reprimarização da economia da Argentina e conseqüentemente um abandono de políticas voltadas à industrialização. Em contraste, a China percorreu caminho distinto, deixando a Argentina em posição de desvantagem por não conseguir se inserir favoravelmente nas CGVs, principalmente devido às políticas internas adotadas pelos Governos argentinos desde o começo dos anos 1990. Entretanto, as obras de infraestrutura realizadas por meio do IED pela China contribuem para a Argentina romper com o subdesenvolvimento e avançar seu nível de industrialização.

Como demonstra a figura 5, a China compra majoritariamente produtos agrícolas advindos da Argentina. Esses produtos são considerados bens de baixo valor agregado. Não há complexidade na produção e por isso, não há um bom nível de industrialização que possibilite a Argentina a venda de produtos de alto valor agregado. Por conta dos acordos de *swap* cambial, a Argentina paga suas importações com a China em yuan, substituindo o uso do dólar.

Figura 5

Exportações da Argentina para a China 2011-2021



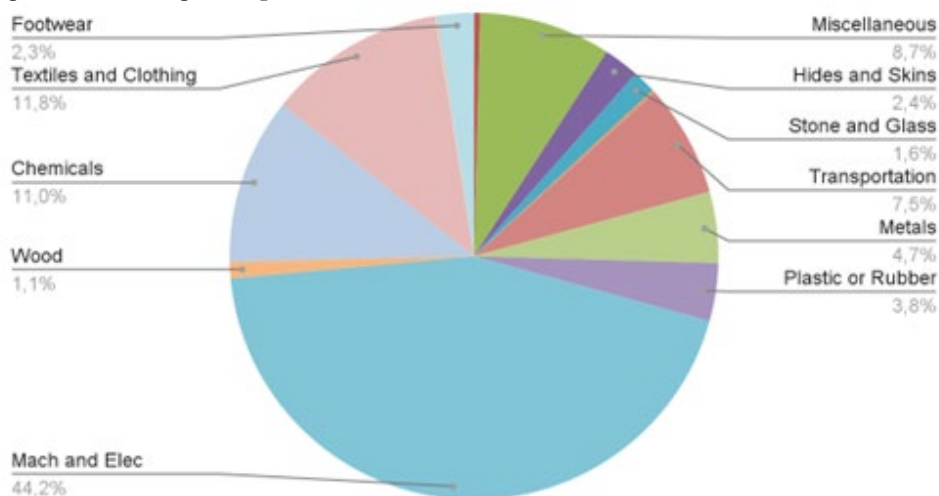
Nota. Fonte: Elaboração própria a partir dos dados em Banco Mundial (2024).

Comparando as figuras 5 e 6, podemos ver uma discrepância na pauta exportadora de ambos. Em total diferença com a Argentina, a China posiciona-

se no comércio internacional como um país manufatureiro, de maneira que há um deslocamento das vendas de *commodities* advindos de países subdesenvolvidos. Devido à ascensão chinesa, a Europa e Estados Unidos não são mais as primeiras opções de parceria dos países latinos. Através da política externa da China, que resultara em profundas mudanças em seu padrão de especialização, foi fundamental para torná-la um importante fornecedora de bens de capital, além de ocupar 10% das exportações de insumos industriais do mundo (Beckerman *et al.*, 2013).

Figura 6

Exportação da China para Argentina 2011-201



Nota. Fonte: elaboração própria a partir dos dados em Banco Mundial (2024).

Considerações finais

Este artigo se debruçou sobre as ambiguidades presentes nas relações econômicas entre China e Argentina, emergindo um panorama complexo quanto à natureza dessa interação. O debate acerca da classificação da China como um país integrante do eixo Norte, ou, por outro lado, como um participante-chave no contexto Sul-Sul, revela-se como um ponto central de divergência nas discussões econômicas contemporâneas. Os argumentos apresentados ao longo deste trabalho evidenciam que as relações comerciais entre China e Argentina não podem ser facilmente enquadradas em uma dicotomia simplista.

Ainda, o dinamismo da China nas relações comerciais manifesta-se na sua capacidade única de articular sua posição e modalidade de cooperação tanto no contexto do eixo Norte-Sul quanto no contexto Sul-Sul. A flexibilidade demonstrada pela China ao longo do tempo vem desde a política de *China de Portas Abertas* na década de 1970, onde foram estabelecidas relações com a Argentina e

outras nações latino-americanas sob a lente Norte-Sul. No entanto, é observado com o passar dos anos, a partir da implementação da política *Going Global* pela China, mudanças significativas que sugerem uma relação Sul-Sul.

Diante da observação de que a China tem adotado mecanismos econômicos sofisticados, alinhados às experiências de cooperação Sul-Sul, destaca-se a importância estratégica para a Argentina em tirar o melhor proveito dessa relação. Torna-se crucial que o país sul-americano saiba explorar plenamente os benefícios proporcionados por essa parceria, gerenciando habilmente os ganhos para fortalecer seu posicionamento nas CGVs.

Referências bibliográficas

- AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE. (2023). *The China Global Investment Tracker*.
<https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>
- BECKERMAN, M., MONCAUT, N. C. E DULCICH, F. M. (2013). Transformações recentes da economia chinesa: Impacto sobre suas relações comerciais com a América Latina. *Tempo do Mundo*, 5, 6-43.
https://portantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/rtm/140903_rtmv5_n1_port_cap1.pdf
- BANCO MUNDIAL. (2024). *Solução Comercial Integrada Mundial*.
<https://wits.worldbank.org/default.aspx?lang=es>
- CARDOSO, F. G. E REIS, C. F. D. B. (1 de dezembro de 2018). Centro e Periferia nas cadeias globais de valor: Uma interpretação a partir dos pioneiros do desenvolvimento. *Revista de Economia Contemporânea*, 22(3), 1-32.
<https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/22119>
- CATTANEO, O., STARITZ, C. E GEREFFI, G. (2010). *Global value chains in a postcrisis world: a development perspective*. World Bank Publications.
- CHEN, T. E LUDENA, M. P. (2014). Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean. *ECLAC – Production Development Series*, (195).
<https://hdl.handle.net/11362/35908>
- FERNANDES, M. P. E WEGNER, R. C. (2018). Expansão da China e Imperialismo - Uma breve elucidção. *Oikos*, 17(3), 31-41.
- FURTADO, C. (1968). *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. Biblioteca Universitária.
- GEREFFI, G. (2018). *Global Value Chains and Development: Redefining the Contours of 21st Century Capitalism*. Cambridge University Press.
- HONÓRIO, K. (10 de abril de 2017). IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana. *Observatório de Regionalismo*.
<http://observatorio.repri.org/glossary/iniciativa-para-a-integracao-da-infraestrutura-regional-sulamericana-iirsa/>
- KRUGMAN, P., MELITZ, M. J. E OBSTFELD, M. (2001). *Economía internacional*. Pearson Education.

- NETO, W. A. D. (2014). O lugar do Mercosul na estratégia de cooperação Sul-Sul do governo Lula (2003-2010) [Dissertação de Master]. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília.
https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15912/1/2014_WalterAntonioDesideraNeto.pdf
- PREBISCH, R. (1 de abril de 1986). Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico. *Revista de la CEPAL*, 2-15.
<https://repositorio.cepal.org/items/b77b017f-7b99-4490-8a7d-e4d6dcb8ca1f>
- SANTOS, T., CAMOÇA, A. E SALGADO RODRIGUES, B. (2021). Relações econômicas entre a América Latina e Caribe e seus impactos na integração regional (2001-2016). *Revista Tempo Do Mundo*, (24), 107-134.
<https://doi.org/10.38116/rtm24art4>
- THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. (2024). Índice de Complexidade Econômica.
<https://oec.world/en/rankings/eci/hs6/hs96>
- ZHANG, L. E SCHIMANSKI, S. (2014). Cadeias Globais de Valor e os países em desenvolvimento. *Boletim de Economia e Política Internacional*, 18, 74-92.
<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5322>

PROPAGANDA Y CULTO A LA PERSONALIDAD EN COREA DEL NORTE: UNA MIRADA DESDE AMÉRICA LATINA

PROPAGANDA AND PERSONALITY CULT IN NORTH KOREA: A LATIN AMERICAN PERSPECTIVE

Diego López Peratta 

Universidad Nacional de General Sarmiento

dlopezperatta@gmail.com

RESUMEN: En este trabajo se analiza la propaganda y el culto a la personalidad utilizados por Corea del Norte para perpetuar el respeto a las autoridades y a la ideología *juche*. Para ello, se propone abordar el caso desde una perspectiva latinoamericana, que permita retomar autores de la región que han explorado los entresijos de la propaganda política en diversas partes del mundo. De esta forma, las miradas surgidas en América Latina sobre esta temática posibilitan arrojar nueva luz sobre prácticas habituales del hermético régimen norcoreano.

PALABRAS CLAVE: propaganda, hermetismo, *juche*, culto, liderazgo.

ABSTRACT: This paper analyzes the propaganda and personality cult used by North Korea to perpetuate respect for the authorities and *Juche* ideology. To this end, I propose to approach the case from a Latin American perspective, which allows us to take up authors from the region who have explored the intricacies of political propaganda in various parts of the world. In this way, the views that have emerged in Latin America on this subject can shed new light on the usual practices of the hermetic North Korean regime.

KEYWORDS: Propaganda, Hermeticism, *Juche*, Cult, Leadership.

Introducción

En la primera mitad del siglo XX, la ocupación extranjera fue protagonista de la historia en la península coreana, desde la anexión del Imperio Japonés hasta la Guerra de Corea. Con la retirada de Japón, tras su rendición y la presencia de la Unión Soviética en el norte, el presidente estadounidense Truman ordenó la división de la península a lo largo del paralelo 38°. La fundación de la República Popular Democrática de Corea (RPDC) en 1948 llevaría al Gobierno –bajo el título de «gran líder»– a Kim Il Sung, un excombatiente de la guerrilla antijapo-

nesa. Mediante su carisma, mecanismos de movilización masas, el mantenimiento de valores tradicionales y la influencia marxista-leninista, se favoreció una fuerte unidad entre distintos sectores de la población, como los estudiantes, los campesinos, el Ejército Popular y el Partido de los Trabajadores (Escalona Agüero, 2009). Sin embargo, todos estos elementos requerían ser adaptados a las condiciones propias norcoreanas.

En este trabajo se analiza la propaganda y el culto a la personalidad utilizados para perpetuar el respeto a las autoridades y a la ideología *juche*. Para ello, se propone abordar el caso desde una perspectiva latinoamericana, que permita retomar autores de la región que han explorado los entresijos de la propaganda política en diversas partes del mundo. De esta forma, las miradas surgidas en América Latina sobre esta temática posibilitan arrojar nueva luz sobre prácticas habituales del hermético régimen norcoreano.

Kim Il Sung, el gran líder y la implementación de *juche*

El líder norcoreano consolidó su poder en los primeros años de gobierno. Tras la Guerra de Corea, Escalona Agüero (2009) señala que su liderazgo se reforzó con el objetivo de la reunificación a cualquier costo y el reconocimiento al apoyo soviético por el papel que desempeñaron en el conflicto armado y el desarrollo del sistema económico norcoreano, al menos hasta 1961. Sin embargo, los desacuerdos con la URSS respecto del plan de los norcoreanos resultarían en la ruptura de relaciones. Ante la necesidad de encontrar autosustento económico y mantener su independencia respecto del exterior, la ideología *juche* sirvió como base ideológica la nación.

Siguiendo al autor, la filosofía *juche* se implementó con el fin de establecer cuáles serían los objetivos de la nación. Como indica Escalona Agüero (2009), puede definirse como un sistema de ideas paternalistas, nacionalistas y aislacionistas de autonomía económica y política. Entre sus características principales, Lopez Lucas (2019) destaca la defensa de la independencia económica, la cuestión militar como un pilar fundamental de la política local (*songun*), la exaltación de los símbolos nacionales, la defensa del territorio ante posibles ataques externos, el respeto y la defensa de la cultura tradicional coreana. En resumidas cuentas, se trata de una idea de nación que puede solucionar todos sus problemas por sí misma y que no necesita llevar adelante relaciones internacionales.

La Constitución Nacional consagra en su artículo 3 la ideología *juche* como guía directiva de la RPDC, en tanto doctrina revolucionaria destinada a realizar la independencia de las masas populares. Asimismo, con su aprobación en 1972, se institucionalizó el liderazgo de Kim Il Sung, coincidiendo con su cumpleaños número sesenta (Escalona Agüero, 2009).

El culto a la personalidad de la máxima autoridad se extendería también a sus hijos, puesto que es una de las bases fundamentales que sustentan la ideolo-

gía *juche* y la constitución norcoreana. Sin embargo, el caso del líder supremo es particular en tanto fundador de la nación que luchó contra los japoneses, los norteamericanos e incluso se enfrentó a los soviéticos. Por ello, se lo reconoce como padre de todos los norcoreanos y su adoración se asemeja con las deidades. Grau Olivari (2000) conceptualiza como *kimilsunismo* el arraigo de Kim Il Sung. Incluso tras su muerte se lo venera de esa forma y se debe continuar con las tradiciones de su Gobierno. En consecuencia, comprender la política, la economía y la filosofía norcoreana no puede prescindir del culto al líder.

Propaganda norcoreana y culto al líder

En Corea del Norte la propaganda ocupa un lugar central vinculado a reforzar en la sociedad los objetivos de gobierno y de la ideología *juche*. Salazar García-Rosales (2014) indica que esta industria cuenta con un enemigo en común –Corea del Sur, Estados Unidos o el capitalismo– que representa aquello que los norcoreanos no quieren ser; la sola posibilidad de que esto ocurra representa un peligro inminente, y eso legitima los recursos puestos en mantener un numeroso ejército. En algunas imágenes de propaganda incluso se pueden encontrar atrocidades bélicas cometidas por estos enemigos a modo de recordatorio y advertencia sobre lo que podría ocurrir en caso de mantener contacto con ellos.

No solo se trata de que estos enemigos no pretendan establecer relaciones a nivel político con el país, sino que parte de una base ideológica de pureza de sangre que no puede mezclarse con los genes del extranjero (Salazar García-Rosales, 2014). Asimismo, Escalona Agüero (2009) señala que el país logra fortalecer una unidad nacional por parte de las masas, el sector político y militar gracias a tres factores: el carisma y la capacidad de organización de Kim Il Sung, los mecanismos de movilización y educación de masas.

La arquitectura de Pyongyang presenta retratos y esculturas que homenajean a los grandes héroes de Corea del Norte. López Lucas (2019) menciona que, durante los primeros años tras la fundación, Marx y Lenin se hacían presentes en los retratos de la capital, pero finalmente la filosofía *juche* los desplazó e impulsó el culto a la imagen de Kim Il Sung. Esta se coronaría con la escultura monumental del líder que mide veinte metros y es el centro del Gran Monumento de la colina Mansú, erigido en 1972 por el aniversario número setenta del nacimiento del líder. La cuestión dimensional de las esculturas y los cuadros del líder es un hecho que se replica en todo el país y es mencionado en el testimonio de viajeros que perciben con asombro las monumentales imágenes de Kim. Tal es el caso de Florencia Grieco (2018), quien describe:

Un Kim Il Sung de seis metros de altura moldeado en cera daba la bienvenida en el interior del edificio principal. Retratado en sus años mozos, cuando lideró la guerra, era difícil asegurar que no fuese la estatua de su nieto. (p. 41)

En las calles, en la universidad Kim Il Sung y en las estaciones de tren se encuentra presente la imagen del líder junto con textos que cuentan sus hazañas y retratos que reflejan su relación cálida y amistosa con los ciudadanos norcoreanos. La arquitectura de la capital debía ser un reflejo de la estética y las ideas del partido; en este sentido, uno de los objetivos principales de la ideología *juche* es que se conserve la tradición coreana previa a la división. Por ese motivo, se restauran monumentos que fueron destruidos por el combate bélico y se construyen las ciudades a la luz de lo que fueron durante sus últimos años.

En el espacio urbano, los ciudadanos se encuentran con imágenes que representan mensajes propagandísticos en contra del capitalismo y toda nación que quiera intervenir la RPDC. También están aquellas que buscan reforzar la imagen confuciana de Kim Il Sung como protector de la nación. Conocido como «el líder supremo», «el líder eterno», y «estrella popular del pueblo» (Badía López, 2014, p. 58), el culto al líder aparece presente en los medios de comunicación, en las calles, en la cultura e incluso en el sistema educativo:

El adoctrinamiento de los norcoreanos comienza en la infancia y, durante los cincuenta años siguientes no se escucha ninguna canción ni ven ninguna película ni leen en el periódico ningún artículo que no esté destinado a divinizar la figura del líder. El país está cerrado herméticamente para evitar que se cuele la más mínima duda sobre la divinidad del líder. (Demick, 2009, p. 68)

La imagen de Kim también se impone en el ámbito de lo privado. Badía López (2014) menciona el caso de las insignias que los ciudadanos portaban en el pecho donde podía observarse su rostro y al cual posteriormente se sumaría la imagen de su hijo Kim Jong Il. Esto se institucionalizó como decreto en 1972 y todos los norcoreanos a los doce años reciben su prendedor y deben protegerlo bajo riesgo de castigo en caso de perderlo.

Además, gran parte de la sociedad posee cuadros con el rostro del líder en sus hogares y se encuentran imposibilitados de presentar imágenes de otras personas. Las imágenes en el hogar solían ser controladas por personal policial que se aseguraba que dichas representaciones se encuentren en buen estado, ya que no se debe dañar la imagen de Kim. En estas acciones se registra la particularidad del refuerzo constante de la imagen del líder eterno, presente en el ámbito público y el privado, alcanzando a crear una conciencia nacional en torno a su figura que acompaña a los norcoreanos en cada una de sus actividades.

Mediante el culto a la personalidad del líder, el Estado norcoreano tiene un objetivo propagandístico: la dependencia del individuo, que este se someta y ponga lo colectivo por delante de lo individual siempre (Salazar García-Morales, 2014). Como el caso mencionado de las imágenes de Kim, en lugar de fotografías familiares, en los hogares, los ciudadanos desde que nacen fortalecen su identidad de pueblo norcoreano y responden a estas demandas del Estado. Asimismo, los ciudadanos asisten a los desfiles militares y a los actos multitudinarios reforzando su identidad y demostrando su apoyo tanto a Kim Il Sung como a cada

uno de sus herederos, incluso conmemorando la memoria de sus dos primeros líderes.

En un análisis exhaustivo de la propaganda gráfica norcoreana, Salazar García-Rosales (2014) llega a la conclusión de que estas imágenes se caracterizan por ser ilustraciones realistas de gran verosimilitud (con infantilismo en los trazos), siempre protagonizados por algún alusivo a la nación que puede ser la imagen del líder, la forma geográfica del país, soldados norcoreanos, etcétera. Más de la mitad de las imágenes analizadas evocan violencia, como pueden ser las armas del Ejército norcoreano e incluso armas nucleares. Esto refuerza la importancia que tiene la cuestión militar para el líder y el Estado, y transmite un mensaje a la población de estar preparados ante un posible conflicto con los enemigos. A diferencia de lo que puede ocurrir con la propaganda de otras naciones, el color rojo no aparece como símbolo de violencia, sino como representante de lo *juche* y su nación, en contraposición del azul que suele representar al enemigo norteamericano.

Es necesario destacar la importancia de la cuestión jerárquica reflejada en las imágenes, ya sea entre un soldado norcoreano y otro norteamericano, o en el caso de las representaciones donde se aprecia al líder Kim Il Sung por encima del pueblo que lo sigue. El tono paternalista se repite en las diferentes imágenes, incluso en oportunidades donde se asemeja por dimensión y posición a una deidad. Además, resalta el dinamismo de las piezas, incitando a los compatriotas a participar de la lucha para mantener y reivindicar su nación, lo cual suele estar acompañado con textos en la parte inferior de los carteles.

Kim Jong Il y el legado (1994-2011)

Tras la muerte de Kim Il Sung, la sucesión dinástica llevó al Gobierno a Kim Jong Il (1994-2011) y a Kim Jong Un, desde 2011. Ambos líderes fueron presentados como figuras carismáticas y heroicas que continuaban el legado revolucionario del fundador de la nación. Se promovió la imagen de Kim Jong Il como un líder infalible y genial, mientras que Kim Jong Un fue retratado como un líder joven y dinámico, capaz de liderar al país hacia la grandeza. Si bien poseen características individuales, la comparación era inevitable y sobre todo el actual mandatario busca parecerse físicamente a su abuelo.

El régimen norcoreano ha utilizado una variedad de medios para perpetuar este culto a la personalidad, incluyendo retratos y estatuas de los líderes en espacios públicos, así como eventos, desfiles y celebraciones que conmemoran sus logros y virtudes. Si bien las nuevas generaciones veneran a sus autoridades, nunca se deja de lado al culto principal del fundador. Este culto a la personalidad se refuerza mediante la censura estricta y el control de la información, lo que limita la capacidad de crítica o disidencia dentro del país.

En el periodo en el que inició su mandato Kim Jong Il el país se encontraba atravesado por una gran hambruna. Para combatir esta crisis, buscó aumentar la urbanización y el empleo industrial. López Lucas (2019) destaca que las edificaciones en Pyongyang dejaron de ser de tres o cuatro plantas para superar las diez y sostener un mayor número de residentes. Si bien se necesitaban cada vez más edificaciones, el mandatario insistió en que estas no se alejaran de la tradición y que la urbanización siempre respetara la imagen de la nación que esperaba su padre. Así, se consolida la propaganda en cada lugar del espacio público.

Propaganda en el cine norcoreano

La industria cinematográfica ocupa un lugar importante en Corea del Norte. Según Naudín Escuder (2019), Kim Il Sung la ententía como una herramienta de propaganda revolucionaria para expresar aquellas virtudes de la nación que deben ser exaltadas. El autor describe un factor importante de estos contenidos audiovisuales vinculados a la ausencia de héroes individualistas que realizan grandes actos, priorizando reflejar la cuestión de comunidad o de pueblo, además de que estos se muestran totalmente cercanos a las tradiciones socialistas y ajenos a lo que se considera «vicios del capitalismo» como la violencia, las drogas, el crimen, etcétera.

Fernández Munarriz (2013) indica que los rasgos más importantes de la cinematografía norcoreana son el heroísmo revolucionario y la fortaleza de las mujeres por sobre los hombres; la ropa siempre aparece impoluta; la felicidad es ubicua; no existe la comedia; el nihilismo subyace en el capitalismo; así como la presencia de moral esclava, la guerra, el esfuerzo, la tradición cultural, y el amor por los demás y la patria. Además de estas, unas de las características más importantes era la de honrar al gran líder. El cine es una oportunidad única para resaltar la figura de los grandes líderes, que suelen tener una presencia central en las producciones, como indica el crítico de cine norcoreano Simon Fowler.

Los dibujos animados en el cine también son una oportunidad para enviar mensajes desde el Estado hacia los más pequeños. Estas producciones son animadas sin diálogo y con moralejas claras que reflejan por lo general a animales o niños valientes y heroicos que combaten a representantes del enemigo capitalista defendiendo a su nación (Fernández Munarriz, 2013). Así, el enemigo suele ser representado con determinados animales como zorros, lobos, y ratas que actúan de forma incorrecta, contraria a la que enseña el régimen. Ninguna industria se encuentra por fuera del control estatal ni es libre de transmitir mensajes de veneración a los líderes y de identificación de aquello que es indeseable como los representantes del capitalismo.

Conclusiones

Este trabajo presenta una aproximación al aparato de propaganda norcoreano y la importancia que este tiene para comprender el funcionamiento de su sociedad y sistema político bajo la dinastía Kim desde su fundación. El papel que cumple la propaganda para el régimen de Corea del Norte es fundamental y, pese a que esto ocurre con su descendencia, la figura de Kim Il Sung sigue siendo central por su carácter de fundador, y gracias a un aparato organizado e institucionalizado de reproducción de la veneración de su imagen.

La imagen del líder supremo es reproducida en todos los ámbitos por un plan de gobierno necesario para consolidar lo *juche* y la idea de la autonomía de Gobierno. Kim Jong Il y Kim Jong Un han trabajado en la continuidad de este modelo, esencial para continuar reproduciendo la imagen que presta lo *juche* de autosuficiencia y autonomía político-económica para evitar cuestionamientos ideológicos. La formación de esta identidad nacional cuenta con el convencimiento de que lo *juche* es la mejor manera de organización y una de las prioridades nacionales será alcanzar la reunificación de la península, siempre y cuando se alcance vencer a los enemigos externos que buscarán «contaminar» este sistema.

La sociedad norcoreana recibe influencia de esta industria propagandística estatal desde su infancia con el cine animado donde comienza a identificar quién es el líder, cuál es la tarea que les corresponde, lo que está bien y quiénes son los enemigos. En sus hogares, en la escuela e incluso en su vestimenta a partir de los doce años comienzan a visualizar la imagen de Kim Il Sung y reconocer su rol paternalista. De esta forma, llegan a la adultez para continuar sirviendo al régimen con total conciencia e identidad nacionalista para trabajar a favor de su pueblo y oponerse a la amenaza extranjera.

Referencias bibliográficas

- BADÍA LÓPEZ, A. (2014) *Corea Del Norte entre la realidad y la propaganda*. (Trabajo Final de Carrera). Facultat de Ciències Socials, Universitat Abat Oliba.
- DEMICK, B. (2009). *Querido líder: Vivir en Corea del Norte*. Turner.
- ESCALONA AGÜERO, A. (2009). Corea del Norte. En J. L. León Manríquez (Coord.), *Historia Mínima de Corea* (pp. 95-114). El Colegio de México.
- FERNÁNDEZ MUNÁRRIZ, A. (2013). *El Cine de Corea del Norte*. Editorial Chiado.
- GRAU OLIVARI, J. (2000) Uno de los últimos vestigios de la Guerra Fría: Corea. *Instituto de Relaciones Internacionales – Serie: Estudios*, 16.
<https://iri.edu.ar/index.php/2015/10/31/estudios-e-investigaciones/>
- GRIECO, F. (2018). *En Corea del Norte*. Debate.
- LÓPEZ LUCAS, E. (2019). Corea del Norte: arquitectura reflejo de la ideología *juche*. (Trabajo de Fin de Grado). Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, Universidad Politécnica de Madrid.

Propaganda y culto a la personalidad en Corea del Norte:
una mirada desde América Latina
DIEGO LÓPEZ PERATTA

- NAUDÍN ESCUDER, E. (2019). Propaganda en los dibujos animados de Corea del Norte. Análisis discursivo y del subtexto en series y cortos de animación de producción nortecoreana. *Visual Review*, 6(1), 45-57.
- SALAZAR GARCÍA-ROSALES, M. (2014). Análisis de los elementos estético-expresivos en la propaganda de Corea del Sur y Corea del Norte. *Comunicación*, 14, 62-79.

AUTORIDAD POLÍTICA Y CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN TIMOR ORIENTAL

POLITICAL AUTHORITY AND DEMOCRACY BUILDING IN EAST TIMOR

Guadalupe Méndez 

Universidad del Salvador

g.mendez@usal.edu.ar

RESUMEN: Este artículo realiza un recorrido de la evolución de la autoridad política en Timor Oriental desde el período pre-colonial hasta 2024. Este análisis desarrolla cómo interactúan las instituciones políticas y administrativas establecidas por la ONU durante sus misiones en el país entre 1999 y 2012, con aquellas existentes antes de la colonización portuguesa en el siglo XVI. Se hace hincapié en el hecho de que la democracia timorense tiene la particularidad de haber integrado a su sistema político formal ciertas estructuras tradicionales tales como los consejos de *suco*, que concilian instituciones políticas liberales «importadas» por la ONU con aquellas estructuras de poder tradicionales de Timor Oriental. El trabajo propone explicar los desafíos iniciales surgidos al implementar modelos políticos ajenos a la cultura local, la modalidad elegida para la incorporación de autoridades tradicionales al sistema de poder gubernamental, y el éxito de esto al permitir conectar la población timorense con el Gobierno central. De esta manera, se describe el proceso que lleva a que sea considerada la nación más democrática del Sudeste Asiático.

PALABRAS CLAVE: Timor Oriental, *liurai*, *suco*, consejo de *suco*, democracia, autoridad tradicional.

ABSTRACT: This article presents the evolution of political authority in East Timor from the pre-colonial period until 2024. The analysis elaborates on how the political-administrative institutions established by the UN throughout its missions in the country from 1999 to 2012 interact with those existing before Portuguese colonization in the 16th century. In this sense, it focuses on the Timorese democracy's particularity of integrating certain traditional structures, such as the *suco* councils, into its formal political system. Thus, liberal political institutions "imported" by the UN reconcile with traditional Timorese power structures. This article explains the initial challenges encountered when implementing a political model alien to local culture, the chosen modality for incorporating tradi-

tional authorities into the government system, and the latter's success in connecting the Timorese population with the central government. It describes the process that led to East Timor being considered the most democratic nation in Southeast Asia.

KEYWORDS: East Timor, *Liurai*, *Suco*, *Suco* Council, Traditional Authority, Democracy.

Introducción

Timor Oriental es uno de los países con el legado colonial más largo de la historia, al contar con casi quinientos años de dominio extranjero previo a la obtención de su independencia formal el 20 de mayo de 2002. La historia del país a partir de la llegada de un poder externo al territorio se puede dividir en cuatro fases: la colonización portuguesa, que se extendió más de cuatro siglos, entre 1512 y 1975; la ocupación indonesia y la anexión de Timor como su 27^a provincia, entre 1975 y 1999; el proceso de independencia conducido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre 1999 y 2002; y la fase posterior a la independencia, a partir de 2002 y hasta la actualidad (Cruz Aguilar, 2015).

Tras siglos de dominio extranjero, el 25 de octubre de 1999, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estableció la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (conocida habitualmente como UNTAET), y definida como «el órgano totalmente responsable de la administración del territorio» durante el periodo transitorio, encargado de la reconstrucción física y la creación de un Estado a través de la importación de instituciones liberales (Gamero Rus, 2005). De esta manera, por primera vez en la historia, la comunidad internacional, a través de la ONU, asumió la autoridad soberana de un país (Hohe, 2004). Su mandato se extendió hasta el 20 de mayo de 2002, fecha en la que finalmente se declaró la independencia de Timor Oriental.

Desde su creación como Estado formal en 2002, Timor Oriental se ha caracterizado por la coexistencia de normas liberales y de un modelo de gobierno burocrático-legal, con formas y valores de gobernanza locales y consuetudinarios. En la práctica, estas lógicas se superponen y se moldean mutuamente en su interacción, siendo el reconocimiento por parte del Estado de los consejos del *suco* —una estructura rectora de la vida de los timorenses desde tiempos precoloniales— uno de los mayores exponentes del avance hacia ese fin (Brown, 2015).

Estructuras locales y centralidad del *suco*

A los efectos de tener una comprensión más acabada de la autoridad política en Timor Oriental, resulta fundamental entender las estructuras sociales y políticas tradicionales que sustentan y organizan a las comunidades incluso en la

actualidad: el *suco* o pueblo, la *uma* o casa y el *lisan*, un sistema no escrito que rige la vida de los timorenses.

Cabe destacar que en este artículo se definen a los «líderes tradicionales» como las autoridades comunitarias con base en el derecho consuetudinario; se entiende además que lo «tradicional» no es sinónimo de inmovilidad dado que las personas y los procesos evolucionan (Castillo Sánchez, 2022). La «gobernanza local», por su parte, se define como aquella que se lleva a cabo en el marco del *suco* o pueblo. Este último se ha adaptado a lo largo de siglos a cambios profundos en el régimen político. Hoy en día es central para la mayoría de los timorenses y representa el punto de contacto más importante de la población con el Gobierno central.

En lo que respecta a la sociedad tradicional timorense, el sistema de parentesco y de matrimonios conforma un pilar fundamental en su organización. El concepto de parentesco se basa en la idea de un grupo de personas relacionadas entre sí por «sangre», quienes constituyen un linaje o una familia extendida. Este grupo es percibido y se define como una *uma* o «casa» (Hohe, 2002). Las *umas* a su vez se interconectan según patrones de obligaciones mutuas, producto de matrimonios acordados. La casa y el lugar que uno ocupa en ella define la relación del individuo con otros en el pueblo, y aún en la actualidad las *uma* y las conexiones familiares que suponen ocupan un rol importante en la vida social de los timorenses (Brinke, 2013).

El *lisan*, también conocido por el término malayo *adat*, es el sistema tradicional no escrito que rige, desde el nacimiento hasta la muerte, todos los aspectos de la conducta individual y comunitaria, así como el lugar de las figuras de autoridad tradicional en una comunidad (Castillo Sánchez, 2022). Desde la perspectiva de los timorenses, las instituciones tradicionales, si bien son consuetudinarias, están altamente formalizadas. Para gran parte de la población, el *lisan* constituye el cuerpo legal central mediante el cual guían sus vidas y entienden las estructuras sociales. Los líderes tradicionales están conectados íntimamente al *lisan* y cuentan con responsabilidades tanto espirituales como temporales ligadas a la dirección de la comunidad y la resolución de disputas.

Un principio fundamental del *lisan* es el mantenimiento de equilibrio comunitario, y la disrupción o el desequilibrio son entendidos como un factor subyacente al conflicto social (Cummins y Leach, 2012). En el sistema, la división administrativa más pequeña es el *suco*. Cabe destacar, sin embargo, que este no solo es una unidad de pertenencia territorial sino también social (Brinke, 2013). El término *suco* proviene del malayo y se refiere a «las unidades sociopolíticas de grupos humanos cuyos miembros se identifican entre sí étnica, cultural, histórica y geográficamente» (Castillo Sánchez, 2022, p. 522). Cada *suco* a su vez está formado por una o varias *aldeias* o aldeas.

La importancia del *suco* radica en que ha sido una dimensión constante y fundamental de gobierno timorense durante varios siglos. Incluso en la actuali-

dad, en las zonas rurales donde vive aproximadamente el 70% de la población, es una institución sólida donde se dirimen aspectos ligados a la administración y las decisiones comunitarias. Las zonas urbanas, por su parte, también se organizan en *sucos*, aunque cuentan con estructuras significativamente diferentes a las de los pueblos rurales. Esto se debe a que no todos los habitantes pertenecen al mismo grupo étnico, y el impacto del sistema es menos notable (Brown, 2015).

Particularmente en las áreas rurales, el *suco* es donde la mayor parte de los timorenses tiene una experiencia directa de gobierno, dado que la capital, Dili, resulta lejana e inaccesible para muchos de ellos. Además, tiene especial importancia por ser el lugar de mayor interacción entre formas de gobernanza locales y consuetudinarias, con las formas estatales e institucionales (Brown, 2015). En efecto, el *suco* «constituye el punto de encuentro entre el pueblo y el Estado, es la institución localizada en la frontera entre ambos ámbitos» (Castillo Sánchez, 2022, p. 522).

A lo largo de la historia de Timor Oriental, tanto en el período antes como después de la independencia, la estructura y las autoridades del *suco* interactuaron con actores externos y los sistemas de administración que estos imponían. Frente a ellos, las estructuras tradicionales se readaptaron y mantuvieron, denotando su arraigo y centralidad en la sociedad timorense. El *suco*, por consiguiente, ha sido y continúa siendo una arena clave para la gobernanza en Timor Oriental, y por esta razón fue incluido en el sistema de poder gubernamental democrático del país luego de la independencia.

Evolución de la autoridad política

La administración local contemporánea en Timor Oriental debe ser entendida en el contexto de una larga trayectoria histórica de interacciones entre poder externo y autoridades tradicionales (Cummins y Leach, 2012). En efecto, los sistemas de gobernanza tradicional se remontan a los tiempos pre-coloniales, se mantuvieron durante la colonización portuguesa y la ocupación indonesia, y continúan teniendo un rol importante en la actualidad. Por esta razón, para poder entender la gobernanza en el país desde su independencia, es fundamental primero analizar cómo se desarrolló la autoridad política a lo largo de la historia.

Antes de volverse una colonia portuguesa en 1702, la isla de Timor estaba dividida políticamente en dos grandes áreas. La mitad oriental, que se correspondía aproximadamente con el actual territorio de la República Democrática de Timor Oriental, comprendía cuarenta y seis principados autónomos y estaba bajo la autoridad del *maromak oan* (el «gran señor»). La mitad occidental, por su parte, comprendía dieciséis principados y respondía a la dinastía Sonba'i. Los principados menores que estaban debajo del *maromak oan* y del rey Sonba'i dependían de la autoridad de los *liurais*. En tetun –el idioma nacional de Timor Oriental–, significa «más que la tierra», y esta figura es la máxima clase social y autoridad política

hereditaria en el sistema tradicional del país. Aún hoy, los *liurai* son líderes tradicionales influyentes al ser autoridades hereditarias de tipo monárquico (Castillo Sánchez, 2022).

Durante el período precolonial, los *liurai* a su vez subordinaban a los *datos*. Cada principado, por su parte, estaba dividido en *sucos*, constituidos por varias *aldeias*. Los *sucos* ejercían un poder autónomo significativo en lo que respecta a los asuntos locales, y cada autoridad tradicional contaba con responsabilidades importantes (dos Santos y da Silva, 2012). La administración portuguesa solo se estableció formalmente en Timor Oriental a comienzos del siglo XVIII, concentrándose casi exclusivamente en la ciudad y puerto de Dili y en unas pocas pequeñas poblaciones y enclaves de las costas.

La escasa presencia portuguesa, sumada a la falta de conocimiento del idioma local, afectaron el diálogo entre las comunidades y las autoridades coloniales. Sin embargo, a lo largo de los más de 450 años de presencia portuguesa, las estructuras de gobernanza tradicional continuaron guiando las vidas de las comunidades timorenses, y por ello las autoridades portuguesas reconocieron y tomaron las prácticas locales para beneficio de sus propios intereses (Cornish, 2015).

La administración portuguesa dependía de autoridades locales para implementar políticas coloniales a nivel de los pueblos, llevar a cabo tareas como recaudación de impuestos, supervisión del trabajo, y comunicación con otros *chefes do suco* o jefes de pueblo. En efecto, los *liurais* y *datos* constituyeron un puente entre las autoridades coloniales y la población local, y sobrevivieron a esta época gracias a las relaciones personales, matrimoniales y comerciales con los colonizadores (Castillo Sánchez, 2022).

Si bien la política portuguesa de gobierno indirecto distorsionó la autoridad de los *liurai* al cambiar el equilibrio de poder en las comunidades, y al eliminar pesos y contrapesos a la autoridad de estos líderes, las estructuras de creencias que sustentaban su Gobierno se mantuvieron (dos Santos y da Silva, 2012). Asimismo, el hecho de que la presencia portuguesa haya sido escasa en la mayor parte del territorio, y sobre todo en las zonas rurales, contribuyó a mantener vigentes y sólidas las autoridades tradicionales incluso hasta inicios de siglo XXI (Castillo Sánchez, 2022).

Durante el período de colonización portuguesa, si bien algunos principados timorenses eran extensos, otros eran pequeños, del tamaño de un *suco* individual. Cuando los portugueses consolidaron su poderío, los principados con mayor extensión territorial fueron separados para facilitar el dominio colonial, mientras que los reinos más pequeños y con menos poder fueron dejados intactos. Por esta razón, el *locus* central de poder tradicional en Timor Oriental se mantuvo al nivel del *suco*, donde la casa del *liurai* continúa ejerciendo su autoridad y exigiendo lealtad en la mayoría de las comunidades en la actualidad (Cummins y Leach, 2012).

El rol de los *liurai* en la época colonial fue ambivalente, dado que muchos de ellos apoyaron a las autoridades portuguesas, oprimiendo a la población bajo su dominio mediante un Gobierno feudal que beneficiaba a las elites (dos Santos y da Silva, 2012). A su vez, algunas de las insurrecciones anticoloniales más importantes fueron lideradas por *liurai*, como fueron los casos de la rebelión de Dom Boaventura de Manufahi en 1911 en contra del incremento de los impuestos y del trabajo forzado, y de Dom Aleixo Corte-Real de Ainaro, que dirigió la resistencia contra la invasión japonesa durante la Segunda Guerra Mundial (Castillo Sánchez, 2022).

Durante los veinticuatro años de ocupación indonesia entre 1975 y 1999, los *sucos* y su sistema de gobernanza también se vieron afectados por la administración extranjera y fueron altamente militarizados. Las autoridades indonesias introdujeron una gran cantidad de cambios en las prácticas de gobernanza tradicional. En un intento de consolidar sus instituciones estatales en Timor, reemplazaron los *liurai* por líderes locales e impusieron elecciones a nivel local. Aun así, a pesar del intento de las autoridades indonesias de establecer y extender sus estructuras de gobierno a las zonas rurales, la población continuó dependiendo de las estructuras ya existentes (dos Santos y da Silva, 2012; Wallis, 2012).

A pesar de la introducción de elecciones por parte de autoridades indonesias, la descendencia y las casas continuaron teniendo un rol importante a la hora de votar, y los candidatos o bien procedían de casas nobles, o se intentaba determinar su relación con una de ellas. En efecto, si bien las elecciones eran descritas como «democráticas», lo cierto es que, al momento de la selección de los candidatos, la decisión se tomaba de conformidad con la estructura de poder tradicional, donde la descendencia tenía un rol central. Así, un grupo determinado de personas se reunía para debatir la elección de candidatos hasta alcanzar el consenso (Hohe, 2002).

Asimismo, una gran proporción de la población en las zonas rurales, y en especial los ancianos de los pueblos, adherían a la idea de que los líderes locales o *xefes do suco* debían pertenecer a una casa que detentaba autoridad política. De esta forma, el candidato de la familia o casa «adecuada» era electo, y su poder informal se volvía formal a través de las nuevas instituciones indonesias (Hohe, 2002). El peso de las nociones tradicionales de autoridad también se evidencia en el hecho de que candidatos que contaban con una relación menos clara con una *uma* recibían menos apoyo por parte de la población (Behrend, 2011).

En definitiva, tanto el Gobierno colonial portugués como el indonesio llevaron a cabo estrategias para forzar a los timorenses a obedecer sistemas diseñados para dominar y explotarlos. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por subyugar a la población, los sistemas tradicionales de gobernanza continuaron existiendo en las zonas rurales, donde aún reside la mayoría de los habitantes (dos Santos y da Silva, 2012).

Tras la retirada de Indonesia del territorio y previo al establecimiento de la autoridad de UNTAET, hubo un periodo en Timor Oriental en el que no existían ni instituciones estatales ni Estado de derecho formal. Sin embargo, en esta instancia la población se organizó según sus prácticas tradicionales. Esta situación persistió en los primeros años luego de la independencia, lo cual se vio reflejado en encuestas que revelaban que mientras la población era consciente de que Timor Oriental se había convertido en un Estado independiente, «no tenían idea» de lo que significaba la Constitución (Wallis, 2012).

De esto se puede concluir que la constante a lo largo de la cronología timorense ha sido la centralidad de la estructura del *suco*, que mantuvo cierto orden social y político incluso en momentos en los que existía un vacío administrativo en el territorio. Ni siquiera luego de la independencia, a pesar de que el Estado no había logrado aún gran alcance y presencia en la vida cotidiana de la población rural, se produjo una situación de anarquía *hobbesiana* en el país. Por el contrario, la mayoría de la población continuó rigiéndose según prácticas sociopolíticas locales, centradas en su *suco* y *aldeia* (Wallis, 2012). Tal como sostiene Hohe (2002), siglos de dominio colonial portugués y décadas de ocupación indonesia sobre Timor Oriental no lograron erradicar las estructuras sociopolíticas locales, lo cual evidencia su resiliencia y estabilidad.

La introducción de instituciones liberales

La introducción de un modelo democrático externo en Timor Oriental se dio por primera vez en agosto de 1999, cuando la UNTAET llevó a cabo una consulta popular, con votación directa, secreta y universal, para determinar si el pueblo aceptaba o rechazaba la anexión a la República de Indonesia, manteniendo con ella un régimen de autonomía especial. Si la población no aceptaba esta opción, se produciría la separación de los países (Castillo Sánchez, 2022).

Para la consulta popular se empleó un sistema electoral importado, probado por la ONU en los procesos de Camboya, Mozambique, Namibia y Sudáfrica. Este procedimiento ignoró el papel de las autoridades y los procesos locales en la toma de decisiones comunitarias. En efecto, se aplicó el sistema «un ciudadano un voto», que supone la lógica de igualdad entre los ciudadanos, concepto que nunca había sido implementado en Timor Oriental. Históricamente, las estructuras locales han jerarquizado las opiniones de los ancianos y de las autoridades tradicionales, otorgándoles más legitimidad social y política que las de los jóvenes, así como las de los hombres sobre las de las mujeres (Castillo Sánchez, 2022).

Durante el periodo de la consulta, si bien el proceso electoral no tuvo en consideración el papel de las autoridades y las estructuras locales, el compromiso de los líderes tradicionales influyentes —los *liurais* y los *xefes de suco*— con la población fue esencial para el éxito de las elecciones. El objetivo central, más allá de

cualquier diferencia política, era unificar la lucha por la independencia (Castillo Sánchez, 2022). Cerca del 80% de los votos de la consulta popular se proclamaron en contra de la integración como una provincia indonesia, lo que dejó abierto el proceso de independencia para Timor Oriental.

Como consecuencia de estos resultados, en octubre de 1999, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la resolución 1272 que establecía la UNTAET, cuya responsabilidad era preparar la capacidad de autogobierno del futuro país mediante la creación de instituciones estatales liberales (Cruz Aguilar, 2015). Esta misión llegó al territorio con la hipótesis de que existía allí un vacío político, y que, tras la destrucción generada por las milicias pro-indonesias en 1999, era necesario crear una nueva nación «de cero». Dicho esto, si bien es cierto que existía un vacío administrativo y que no existían instituciones estatales formales tras la ocupación indonesia, eso no equivalía a la ausencia de una comunidad política (Brown, 2015).

Una de las ideas centrales del Estado democrático es que es una entidad en la que participa la población (Hohe, 2002). Lo que se suele olvidar es el hecho de que muchas poblaciones nunca han conocido un Estado democrático, y que sus paradigmas locales no se basan en principios democráticos. Esto es particularmente cierto para poblaciones cuyos paradigmas nacieron en un contexto no-estatal, como es el caso de Timor Oriental. Por esta razón, para llevar a cabo una «construcción de Estado» exitosa, como se proponía la UNTAET, era vital que la comunidad internacional comprendiera las estructuras sociales y las nociones de autoridad y legitimidad política a nivel local.

En términos generales, un Gobierno u organismos estatales que no se ajusten a las nociones de legitimidad política de la población, si bien pueden estar en concordancia con instrumentos internacionales de derechos humanos, pueden interferir en la participación local. Se corre el riesgo, por consiguiente, de que el Gobierno no sea aceptado por la cosmovisión local de la población (Hohe, 2002). La hipótesis de la ONU de que existía una *tabula rasa* política en Timor Oriental hizo que la UNTAET abordara el proceso de democratización asumiendo que no existía ningún paradigma local en pugna con aquel que la comunidad internacional proponía, y que solo era cuestión de «trasplantar» un Estado liberal, en vez de partir de la base de las estructuras de gobernanza preexistentes y relevantes a nivel local. En efecto, se asoció la gran destrucción física con una presunta ausencia de estructuras para la organización local (Cornish, 2015).

Sin embargo, este diagnóstico estaba errado: a lo largo de la historia, y aún ante circunstancias muy complejas y cambios en sistemas administrativos impuestos desde afuera, los conceptos de poder locales habían sobrevivido. La estabilidad a nivel local se basó en estructuras de poder tradicionales que actuaban como el marco para absorber influencias externas. De hecho, especialmente en tiempos de crisis, las estructuras tradicionales fueron un pilar fundamental al proveer una base de entendimiento común en un contexto de destrucción masi-

va (Hohe, 2004). En la práctica, la hipótesis de la UNTAET de un escenario de *tabula rasa* en Timor Oriental hizo que se le otorgue poca relevancia a las prácticas y las estructuras de gobernanza locales en pro de un modelo institucionalista y tecnocrático (Cornish, 2015).

La UNTAET siguió el sistema administrativo indonesio, que posteriormente también fue adoptado por el Estado independiente de Timor Oriental. El país se dividió en 13 distritos, 65 subdistritos, 442 *sucos* y 2228 *aldeias*, con cada uno de los 13 distritos y 67 subdistritos del país a cargo de un administrador designado por el Gobierno central (Wallis y Neves, 2021). A partir de octubre de 1999, la Administración de Transición se centró casi exclusivamente en la capital de Timor Oriental, Dili. Asimismo, centralizó la toma de decisiones y su personal en la ciudad, lo cual trajo una escasa llegada a la mayoría de la población, así como poca comprensión de los problemas políticos regionales (Philpott, 2006).

La Administración de Transición prácticamente no interactuó con los *sucos* y las *aldeias*, otorgándoles pocas vías para influir en el proceso de construcción del Estado o recibir recursos para facilitar la gobernanza local que ejercían. Esto trajo aparejado consecuencias en el proceso de redacción de la Constitución, ya que provocó que la descentralización de poderes administrativos y políticos no fuera vista como una prioridad (Wallis y Neves, 2021).

Por consiguiente, tras la independencia, los *sucos* y las *aldeias* fueron reconocidos meramente como divisiones administrativas, en lugar de instituciones formales, sin medios para influir en la toma de decisiones del Gobierno central o recibir recursos gubernamentales (Wallis y Neves, 2021). A pesar de esto, las autoridades tradicionales, especialmente en el marco del *suco*, continuaron siendo importantes, aún sin un rol en las instituciones políticas formales de la Administración de Transición (Castillo Sánchez, 2022).

En treinta meses, la «construcción de Estado» llevada a cabo por la UNTAET logró establecer una serie de instituciones básicas para la gobernanza y administración del país. En cinco meses, la Asamblea Constituyente redactó la nueva Constitución. Esta Asamblea luego se transformó en el parlamento del Estado independiente. El 20 de mayo del 2002, el Gobierno fue transferido de la supervisión internacional a las autoridades timorenses (Hohe, 2004).

El primer artículo de la Constitución nacional introduce principios liberales, al definir a Timor Oriental como un Estado «democrático, soberano, independiente y unitario basado en el estado de derecho, la voluntad del pueblo y el respeto de la dignidad de la persona humana» (Wallis, 2012). A su vez, en el segundo artículo, se establece que el Estado «reconoce y valora las normas y costumbres de Timor Oriental que no sean contrarias a la Constitución o las leyes» (Castillo Sánchez, 2022). A partir de ello, tras la independencia, comenzaron los esfuerzos por parte del Estado para conciliar ambos aspectos: las instituciones y los principios liberales, y las estructuras y concepciones de poder locales.

El consejo de *suco*: gobernanza local híbrida

En 2004 comenzó un proceso de descentralización administrativa en el que se reconoció el significativo rol sociopolítico de los actores locales (Wallis y Neves, 2021). En efecto, tal como sostiene Castillo Sánchez, «era importante legitimar urgentemente el papel que hasta ese momento habían desempeñado los líderes y órganos comunitarios en la formación del país y dotarlos de investidura oficial en la nueva administración» (2022, pp. 536-537). En este sentido, la ley 2/2004, del 18 de febrero de 2004 sobre la elección de los jefes y consejos de *suco*, y el decreto-ley 5/2004, del 14 de abril de 2004, de autoridades comunitarias fueron la base para definir jurídicamente, por primera vez, a las autoridades tradicionales como el *suco*, el consejo de *suco*, el jefe de *suco*, y el jefe de *aldeia*, y sus funciones y cómo se elegirían por medios democráticos (Castillo Sánchez, 2022).

En primera instancia, este nuevo órgano comunitario se organizó de modo tal que quedaría compuesto por: el jefe de *suco*, los jefes de las *aldeias* que componen el *suco*, dos representantes de mujeres, dos representantes de jóvenes (un hombre y una mujer), y un anciano (hombre o mujer). Así, al incluir tanto a mujeres como a jóvenes en el consejo, se concilió una institución consuetudinaria con los requerimientos de una democracia liberal (Castillo Sánchez, 2022).

En efecto, cabe destacar que si bien *lisan* es un sistema central en la forma tradicional de concebir la comunidad política, incluye nociones de clase, autoridad masculina, y liderazgo jerárquico, privilegiando a determinadas *umas* para las posiciones de liderazgo (Cummins y Leach, 2012). Asimismo, normalmente las mujeres no tienen permiso para hablar durante las ceremonias tradicionales, y los hombres ancianos son quienes tienen autoridad a nivel local. El dominio público de la política es considerado por la mayoría como la arena de los hombres (Brinke, 2013). En el caso de los jóvenes –definidos, por tradición, no por edad sino por estado civil como una persona soltera sin hijos– su opinión tradicionalmente no pesa tanto como la de los ancianos (Castillo Sánchez, 2022).

Además, se les otorgó un papel indirecto en el consejo de *suco* a los ancianos o *katuas*, quienes también son parte del andamiaje de las autoridades tradicionales en las zonas rurales. En tal sentido, la legislación de 2004 estableció que el jefe de *suco* podía invitar a uno o más miembros del consejo de *katuas*, si los hubiera, a asistir a las reuniones, con derecho a uso de la palabra, pero sin voto. De esta forma, sin reconocerlos oficialmente, se respetó su rol tradicional en el marco del *suco* (Castillo Sánchez, 2022).

La introducción de un sistema electoral democrático también transformó el rol del *liurai*, que históricamente era visto como sagrado e inalterable. Esta figura no fue incluida en el proceso electoral por tratarse de una autoridad hereditaria de tipo monárquico. En paralelo a la limitación del poder del *liurai*, el nuevo sistema habilitó a que sectores de la comunidad que previamente no podían ocupar un lugar de autoridad lo hagan (dos Santos y da Silva, 2012).

Antiguamente, a través del sistema del *liurai*, sólo un pequeño grupo de élites se veía empoderado en el proceso de toma de decisiones. El nuevo sistema democrático, en contraste, se basa en la idea del gobierno de la mayoría, abriendo la posibilidad para que se tomen decisiones de forma colectiva, en principio permitiendo que la población se vuelva dueña en los procesos y resultados de la gobernanza local. Este sistema ha dado lugar a la conformación de nuevas elites locales, que ahora incluyen a personas con educación formal y a líderes políticos, en lugar de preservar el liderazgo únicamente para los *liurai*, terratenientes y ricos (dos Santos y da Silva, 2012).

A pesar de la ausencia de reconocimiento formal de la figura del *liurai* y del surgimiento incipiente de nuevas élites tras la introducción del sistema electoral democrático, al nivel de los *sucos* aún se da una migración de nociones tradicionales hacia lo moderno. En efecto, si bien los candidatos a jefes de *suco* son electos por ser considerados capaces de desempeñarse en una función de gobierno «moderna», el liderazgo a nivel local implica tener capacidad de mando, coordinación, y de resolución de conflictos, tareas significativamente más fáciles de realizar si el candidato es reconocido como un líder tradicional (Cummins y Leach, 2012).

La coexistencia de estructuras tradicionales y liberales se expresa de formas diferentes según el *suco*. Cummins y Leach (2012) desarrollaron tres modelos que dan cuenta los escenarios posibles tras la introducción de elecciones democráticas al nivel del pueblo. El primero consiste en la estricta herencia del cargo de autoridad, dado que en este caso el *liurai* que posee la legitimidad tradicional para ejercer el poder se presenta a elecciones y confirma por medios «democráticos» la distribución de poder vigente previo al proceso. En el segundo caso, la *uma* del *liurai* presenta a uno de sus miembros para competir en las elecciones para jefe de *suco*, manteniendo así el cargo en las manos «apropiadas». Es posible que más de un miembro de la casa participe de la carrera electoral, lo cual amplía el abanico de candidatos y abre la posibilidad de incorporar un componente meritocrático (Cummins y Leach, 2012).

El tercer caso ocurre cuando un individuo que no posee autoridad tradicional ni es parte de la familia o casa «correcta» gana elecciones, y obtiene el apoyo simbólico del *liurai* y de otros miembros influyentes de la comunidad. Es decir, se da una «autorización» de la figura que ganó las elecciones por parte de la autoridad tradicional. Este proceso puede darse tanto previo como inmediatamente después de las elecciones, en ceremonias especiales para consolidar la superioridad ritual de los líderes tradicionales por sobre aquellos investidos con tareas políticas y administrativas. En estos casos, es posible que los jefes de *suco* no puedan realizar la totalidad de las funciones relacionadas al ámbito de *lisan* (Cummins y Leach, 2012). El caso más frecuente es el segundo, y el menos común es el primero (Feijó, 2015).

Todos los escenarios posibles descritos dan cuenta del hecho de que la población está encontrando formas de conciliar dos sistemas con formas distintas de entender la legitimidad (Feijó, 2015). De este modo, los consejos de *suco* se volvieron una forma de gobernanza local híbrida, compuesta por líderes que corresponden a concepciones tradicionales de legitimidad (hombres ancianos, por lo general pertenecientes a una casa respetada a nivel local), así como representantes democráticos «modernos», esto es, mujeres y jóvenes (grupos habitualmente relegados en la gobernanza tradicional) (Brinke, 2013).

Cabe destacar que, si bien la integración de mujeres al consejo de *suco* representó un gran avance para su participación en la arena política, en 2022, solo un 4,75% de los cargos para jefe de *suco* era ocupado por mujeres (CARE Timor-Leste, 2022). En efecto, existe una marcada división entre el nivel nacional y el local en la participación femenina en la gestión pública. Mientras que las mujeres ocupan el 38,5% de los escaños en el Parlamento de Timor Oriental, su participación en la toma de decisiones a nivel local es muy baja, y carecen de apoyo para alcanzar posiciones de liderazgo en el *suco* (Cowan, 2022). En un estudio llevado a cabo en 2008 por la ONG timorese Centro de Estudios para la Paz y el Desarrollo (CEPAD), una de las mujeres entrevistadas expresó que: «debido a la cultura, la democracia en Timor es solo para los hombres. Eso es discriminación hacia las mujeres» (2008, p. 78, traducción propia). Persiste, por tanto, el desafío de lograr la plena integración de las mujeres en los cargos.

Democracia y legitimidad política

Al igual que muchas otras naciones poscoloniales, Timor Oriental se caracteriza por tener un sistema político híbrido, en el que coexisten modelos de gobernanza occidentales, generalmente liberales, con prácticas de gobernanza locales ligadas a un lugar y a una cultura que gozan de amplia legitimidad social (Brown y Gusmao, 2009). De hecho, dada la centralidad de las estructuras tradicionales para la gobernanza y organización a nivel local a lo largo de la historia, gran parte de la población considera importante el hecho de que lo tradicional no quede relegado frente a lo moderno. En efecto, en una investigación llevada a cabo en trece distritos, entre 2007 y 2009, se constató que varios jefes de *suco* consideraban necesario que las estructuras tradicionales tengan un lugar dentro del sistema democrático formal (CEPAD, 2010).

A su vez, los líderes locales han expresado que, a pesar de que la democracia no estaba del todo consolidada en la sociedad, algunos elementos ya estaban presentes previo a la introducción de instituciones liberales. Según ellos, si bien sus medios eran diferentes, los fines eran similares. Se puede citar el ejemplo del sistema *nabe bití*, donde la comunidad se reúne para dirimir cuestiones difíciles entre miembros de la comunidad, familias y grupos de las aldeas o del *suco*. En efecto, muchos de los participantes de la investigación sugieren que es necesario

vincular elementos de la democracia occidental con valores tradicionales para que ambos resulten complementarios en el proceso de democratización del país, y para fomentar la tolerancia y el respeto mutuos (CEPAD, 2010). En este sentido, la ley sobre los consejos de *sucu* de 2004 es un esfuerzo por integrar al Estado liberal una institución tradicional de larga trayectoria histórica.

El arraigo de gran parte de la población a las estructuras y autoridades tradicionales a nivel local no significa, sin embargo, que exista un rechazo hacia la democracia. En efecto, los timorenses han abrazado el modelo y lo practican tanto a nivel nacional como local. Un indicador de esto es la celebración de elecciones presidenciales, parlamentarias y para jefe de *sucu* cada cinco años con altos niveles de participación. Desde la independencia, alrededor de tres cuartos de la población vota en las elecciones parlamentarias y presidenciales. A pesar de que la votación es voluntaria y exige a la población votar en su distrito local —lo que implica para muchos viajes largos y costosos—, los niveles de participación electoral sugieren que existe un alto nivel de interés en la participación política a nivel estatal a través de medios democráticos (Wallis y Neves, 2021).

Por otro lado, más allá de las luchas por el poder entre las élites políticas, una retórica política divisiva e incertidumbre política, la Constitución ha perdurado y los principios democráticos se han respetado. Si bien han existido crisis —notablemente en 2006— los líderes políticos han recurrido de forma consistente a mecanismos constitucionales y pacíficos para resolver los conflictos (Wallis y Neves, 2021).

En lo que respecta a la democracia electoral, se destaca por haber organizado varias rondas de elecciones de forma exitosa y autónoma desde la retirada de las fuerzas de la ONU en 2012 (Belo Ximenes, 2019). Según Freedom House, el país ha celebrado elecciones competitivas y llevado a cabo transferencias de poder pacíficas desde 2002. Asimismo, es el único país del Sudeste Asiático (que es una región donde la democracia ha retrocedido en la última década) en ser catalogado de «libre» (Kurlantzick, 2021). Por otra parte, desde la independencia se han desarrollado medios independientes, y ningún periodista ha sido encarcelado por su trabajo, lo que contribuye al ambiente democrático del país, que también contrasta con la situación de otros países de la región (Belo Ximenes, 2019).

Otro factor a tener en cuenta es que la idea de elecciones como una herramienta para elegir las autoridades políticas tiene una carga simbólica para gran parte de los timorenses. En efecto, muchos de ellos tienen la experiencia personal de haber participado en la consulta popular de 1999 que conllevó a la independencia del país. Por lo cual, las elecciones representan el rechazo hacia la opresión de la ocupación indonesia, y la reivindicación de la independencia y la esperanza. Esta experiencia continúa siendo sumamente importante y el sacrificio por la independencia constituye una forma de conexión entre el Estado y la población (Brown, 2013).

A partir de lo descrito, se evidencia que no existe un rechazo generalizado hacia la democracia electoral en Timor Oriental. En efecto, tras una investigación llevada a cabo en doce *sucos* de cinco distritos del país a finales de 2009, se encontró que en ninguna de las entrevistas se cuestionó el valor de la democracia, ni la existencia de partidos políticos para la elección de líderes a nivel nacional (Gusmao, 2012). Asimismo, las autoridades locales han continuado con el buen funcionamiento de las instituciones tras la retirada de la ONU.

Sin embargo, el desafío que se presenta es el de conciliar dos formas de entender el poder y la legitimidad, sobre todo al nivel del *suco*, que representa el contacto más directo con el Estado para la mayoría de los timorenses. Feijó (2015) argumenta que no es cuestión de contraponer los elementos endógenos a los exógenos, dado que coexisten tanto nociones embrionarias de democracia como conceptos fuertemente arraigados de legitimidad tradicional.

No obstante, existe una brecha entre los principios fundamentales de la sociedad tradicional y los requerimientos de una democracia moderna basada en la igualdad de los ciudadanos. En efecto, la aceptación de prácticas tradicionales sin la promoción de cambios para contrarrestar sus elementos discriminatorios hacia las mujeres o hacia la juventud podría conllevar a una democracia «feudal». No obstante, esto no significa que se pueda ignorar que la forma más común de legitimidad política se desprende de nociones arraigadas en la sociedad desde tiempos precoloniales (Feijó, 2015). Tal como sostiene Hohe (2004), no es cuestión de romantizar las estructuras tradicionales, pero sí es fundamental tenerlas presentes.

En Timor Oriental no existe un deseo generalizado de crear un Gobierno nacional basado en prácticas consuetudinarias, y la población ha mostrado entusiasmo por votar, y apoyo hacia varios principios de gobernanza democrática. Sin embargo, los timorenses quieren que el sistema democrático reconozca e interactúe con sus valores, normas y prácticas que cuentan con un gran arraigo en todo el país (Brown y Gusmao, 2009). Por esta razón, el desafío es promover una articulación entre un Estado moderno y las ideas tradicionales de legitimidad política (Feijó, 2015).

Conclusiones

A lo largo de la historia, el pueblo de Timor Oriental ha sido sujeto a la imposición de diversos modelos de Gobierno externos que han intentado modificar su forma de organización y el rol de sus autoridades locales, así como sus nociones de legitimidad política tradicional. Sin embargo, incluso tras cambios en la administración y en escenarios de alta conflictividad, la población logró mantener un orden social y político por medio de la continuidad de estructuras tradicionales en el marco del *suco*, guiadas por el *lisan*.

En 1999, finalmente terminó la ocupación extranjera, y con la llegada de la Administración de Transición a la isla comenzó la «construcción del país» y de la democracia, mediante la creación de instituciones liberales. En 2002, se obtuvo la independencia, poniendo fin a siglos de dominio extranjero, e iniciando su historia como joven nación. Desde entonces, el país se ha consolidado como la democracia más fuerte del Sudeste Asiático, llevando a cabo elecciones libres y transparentes con altos niveles de participación popular. En paralelo, a nivel local, la vida cotidiana de los timorenses sigue siendo guiada en gran medida por las autoridades tradicionales de los *sucos*. Ambas dinámicas coexisten, generando un escenario político híbrido que no necesariamente representa un problema *per se*, aunque genera desafíos para el joven Estado.

En efecto, tal como sostiene Anne Brown (2010), el reconocimiento de los procesos y valores locales, y la creación de vías para una interacción constructiva entre estos y las estructuras estatales forma parte de entender a las sociedades no como meros receptores pasivos de un proyecto de construcción de Estado, sino como actores centrales de la comunidad política. Allí radica el desafío para la democracia en Timor Oriental: en la capacidad estatal de conciliar las estructuras políticas tradicionales que cuentan con un profundo arraigo y legitimidad en la población, con instituciones liberales y democráticas.

Se puede considerar la ley sobre los consejos de *sucos* como un avance en este sentido, dado que compatibiliza una estructura tradicional con el principio de igualdad ciudadana, contrarrestando también la exclusión de las mujeres y de los jóvenes de la arena política. Además, resulta una institución fundamental para conectar al Estado central con la población rural, que representa la gran mayoría del país.

En conclusión, el caso de Timor Oriental demuestra que lo liberal y lo tradicional no son intrínsecamente incompatibles, y que un proceso de conciliación puede tender un puente entre ambos. En este sentido, tanto lo liberal como lo local deben adaptarse mutuamente, evitando la idealización de cualquiera de los dos modelos. En última instancia, es fundamental que las instituciones estatales tengan sentido y sean consideradas como legítimas por el propio pueblo que gobiernan. Para el logro de este fin, resulta indispensable que el Estado avance hacia una articulación con las nociones políticas tradicionales (Brown, 2015; Wallis, 2012).

Referencias bibliográficas


- BEHREND, M. (2011). Interrogating the Liberal Peace in East Timor. [Tesis de Maestría]. Victoria University of Wellington.
<https://doi.org/10.26686/wgtn.16992595.v1>

- BELO XIMENES, F. (2019). Celebrating Democracy and Peace in Timor-Leste. *The Diplomat*.
<https://thediplomat.com/2019/08/celebrating-democracy-and-peace-in-timor-leste/>
- BRINKE, S. (2013). Between the Paradigms: Youth Representatives and Local Governance in Timor-Leste. *Utrecht University Blog*.
<https://cchr.uu.nl/between-the-paradigms-youth-representatives-and-local-governance-in-timor-leste/>
- BROWN, M. A. (2010). Local Identity and Local Authority: Culture and Local Government in Timor-Leste. En S. Farram (ed.), *Locating Democracy. Representation, Elections and Governance in Timor-Leste* (pp. 42–51). Charles Darwin University Press.
- BROWN, M. A. (2013). *Timor Leste: Addressing legitimacy issues in fragile post-conflict situations to advance conflict transformation and peacebuilding*. The University of Queensland.
https://berghof-foundation.org/files/publications/UoQ_Grant_Timor_Leste_Report.pdf
- BROWN, M. A. (2015). State formation and political community in Timor-Leste - the centrality of the local. *RCCS Annual Review. A selection from the Portuguese Journal Revista Crítica de Ciências Sociais*, 7.
<https://doi.org/10.4000/rccsar.615>
- BROWN, M. A. y GUSMAO, A. F. (2009). Peacebuilding and Political Hybridity in East Timor. *Peace Review*, 21(1), 61-69.
<http://dx.doi.org/10.1080/10402650802690086>
- CARE TIMOR-LESTE (2022). *Long Term Program Strategy 2015 - 2030*.
<https://care.org.tl/wp-content/uploads/2022/11/CITL-LTP-Strategy-Document-FINAL-May-2022.pdf>
- CASTILLO SÁNCHEZ, A. (2022). Las autoridades tradicionales y los modelos democráticos externos en el proceso de la formación del Estado en Timor-Leste. *Estudios de Asia y África*, 57(3), 519-545.
<https://doi.org/10.24201/ea.v57i3.2787>
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA PAZ Y EL DESARROLLO. (2010). *Timor-Leste: Voices and Paths to Peace*. <https://www.interpeace.org/resource/timor-leste-voices-and-paths-to-peace/>
- CORNISH, S. E. (2015). *Imposing the Liberal Peace: State-building and Neo-liberal Development in Timor-Leste* [Tesis de maestría, University of Canterbury]. UC Library. <http://dx.doi.org/10.26021/4335>
- COWAN, E. (2022). *Gender and power analysis: Timor-Leste*. CARE Timor-Leste.
<https://careevaluations.org/wp-content/uploads/1.-Timor-Leste-Gender-and-Power-Analysis-Full-report.pdf>

- CRUZ AGUILAR, S. L. (2015). *Timor Oriental: las operaciones de paz y la reforma del sector de seguridad* [Conferencia]. VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Lima, Perú.
<https://alacip.org/cong15/int-aguilardc.pdf>
- CUMMINS, D. y LEACH, M. (2012). Democracy Old and New: The Interaction of Modern and Traditional Authority in East Timorese Local Government. *Asian Politics & Policy*, 4(1), 89–104. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1943-0787.2011.01321.x>
- DOS SANTOS, A. B. y DA SILVA, E. (2012). Hybrid governance: Introduction of a modern democratic system and its impact on societies in east Timorese traditional culture. *Local-Global: Identity, Security, Community*, 11, 206–220. <https://search.informit.org/doi/10.3316/informit.027914746959659>
- FEIJÓ, R. G. (2015). Timor-Leste: The Adventurous Tribulations of Local Governance after Independence. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 34(1), 85–114.
- GAMERO RUS, J. M. (2005). *Timor Oriental: ¿una experiencia única y exitosa de reconstrucción?* [Sesión de Congreso] VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno, Madrid.
<https://aecpa.es/files/congress/7/actas/area06/GT28/GAMERO-RUS-Jesus-Marcos>
- GUSMAO, A. (2012). Electing Community Leaders: Diversity in Uniformity, *Local-Global: Identity, Security, Community*, 11, 180-191.
<https://search.informit.org/doi/10.3316/informit.027896113988401>
- HOHE, T. (2002). The Clash of Paradigms: International Administration and Local Political Legitimacy in East Timor. *Contemporary Southeast Asia*, 24(3), 569–589.
- HOHE, T. (2004). Local Governance After Conflict: Community Empowerment in East Timor. *Journal of Peacebuilding & Development*, 1(3), 45-56.
<https://doi.org/10.1080/15423166.2004.681592442113>
- KURLANTZICK, J. (2021). *Why Has East Timor Built the Strongest Democracy in Southeast Asia?* Council on Foreign Relations.
<https://www.cfr.org/blog/why-has-east-timor-built-strongest-democracy-southeast-asia>
- PHILPOTT, S. (2006). East Timor's double life: Smells like Westphalian spirit. *Third World Quarterly*, 27(1), 135-159.
<http://dx.doi.org/10.1080/01436590500370004>
- WALLIS, J. (2012). A liberal-local hybrid peace project in action? The increasing engagement between the local and liberal in Timor-Leste. *Review of International Studies*, 38(4), 735-761.
<https://doi.org/10.1017/S0260210511000787>
- WALLIS, J. y NEVES, G. (2021). Evaluating the Legacy of State-building in Timor-Leste. *Asian Journal of Peacebuilding*, 9(1), 19-40.
<https://doi.org/10.18588/202105.00a171>

**GANAR NO GARANTIZA GOBERNAR:
EL CASO DE LAS ELECCIONES EN TAILANDIA DE 2019 Y 2023**

**WINNING DOES NOT GUARANTEE GOVERNING:
THE CASE OF THAILAND'S 2019 AND 2023 ELECTIONS**

Nadia Radulovich 

Universidad del Salvador

nadiag.radulovich@gmail.com

RESUMEN: En la última década, se observa una erosión de las instituciones democráticas en varios países del Sudeste Asiático. Las elecciones están marcadas por polarización social, malas prácticas electorales y persecución judicial de la oposición. Como consecuencia, la contienda electoral oscila entre momentos de movilización y expectativa de cambio ante la emergencia de nuevos partidos, y su supresión mediante abusos institucionales de las elites tradicionales. La alternancia entre golpes de Estado, democratización y situaciones híbridas en Tailandia es ilustrativa de esta tendencia. En este trabajo se describe y analizan estas dinámicas a medida que se despliegan en las últimas elecciones generales de Tailandia en 2019 y 2023.

PALABRAS CLAVES: Tailandia, elecciones generales, democratización, polarización, partidos nuevos.

ABSTRACT: The last decade has seen an erosion of democratic institutions in several Southeast Asian countries. National elections are marked by social polarization, electoral malpractices, and judicial persecution of the opposition. As a result, the electoral contest oscillates between moments of mobilization and expectation of change with the emergence of new parties and their suppression through traditional elites' institutional abuses. The alternation between coups, democratization, and hybrid situations in Thailand illustrates this trend. This paper describes and analyzes these dynamics unfolding in Thailand's latest general elections in 2019 and 2023.

KEYWORDS: Thailand, General Elections, Polarization, New parties, Democratization.

Introducción

Asia
América
Latina

82

En la primera sección de este trabajo se contextualiza la democracia tailandesa dentro del proceso general de democratización en el Sudeste Asiático. En segundo lugar, se caracteriza el sistema político del país, detallando el rol de la monarquía y la elite militar y burocrática. En la tercera parte, se describe la dinámica política que sentó las bases de la contienda en 2019 y 2023. Para ello, se detalla la polarización política y social resultante del ascenso de Thaksin Shinawatra y su confrontación con el sector militar encabezado por Prayut Chan-ocha. La cuarta parte aborda la elección de 2019 ante la irrupción de nuevos competidores como el partido Futuro Hacia Adelante (Future Forward), mientras que la quinta explora los factores sociales, económicos y políticos en torno a la elección de 2023. Finalmente, la sexta sección analiza los resultados de los últimos comicios.

Elecciones en Tailandia y democratización regional

Estudiar las últimas elecciones generales en Tailandia sería insuficiente si no se analiza de forma sucinta el proceso de democratización del Sudeste Asiático. Académicos como Samuel Huntington (1991), Hsin-Huang Michael Hsiao y L. C. Russell Hsiao (2014), y Jacques Bierling y George Lafferty (1998) coinciden en que su comienzo puede ubicarse en el período que comienza hacia mitad de la década del ochenta y se completa en los primeros años del nuevo milenio, dentro de lo que se conoce como la «tercera ola democratizadora».

Siguiendo esto, Huntington (1991) explica que entre 1974 y 1990, al menos treinta países transitaron a la democracia, y cinco factores principales fueron determinantes. En primer lugar, la dificultad de mantener la legitimidad en regímenes autoritarios por un contexto internacional donde los valores democráticos están ampliamente difundidos y por la incapacidad de mantener la «legitimidad del desempeño» debido al fracaso económico (y a veces militar).

El segundo y tercer factor remiten a factores sociales. Por una parte, el crecimiento económico global elevó los niveles de vida, aumentó la educación y amplió enormemente la clase media urbana en muchos países. Por otra, las reformas de la Iglesia Católica tras el Concilio Vaticano Segundo y la transformación de las iglesias católicas nacionales de defensoras del *status quo* a opositoras del autoritarismo (Huntington, 1991).

Finalmente, el cuarto y el quinto factor dependen de variables externas. Los cambios en las políticas de los actores externos, en particular la Comunidad Europea, los Estados Unidos y la Unión Soviética. Asimismo, la «bola de nieve», o el efecto de demostración de las transiciones anteriores en la tercera ola para estimular y proporcionar modelos para esfuerzos posteriores de democratización (Huntington, 1991).

Por su parte, Bierling y Lafferty (1998) realizan una clasificación periódica sobre la construcción de instituciones democráticas. La primera etapa se refiere al período seguido a la independencia poscolonial durante la década de 1950. La segunda, el desarrollo de regímenes autoritarios en las décadas de 1960 y 1970, caracterizados por luchas persistentes entre Gobiernos electos e insurgentes rebeldes con una agenda comunista radical, y por el establecimiento de leyes que se utilizaron contra críticos del Gobierno, activistas y disidentes. Ya en la tercera etapa, a partir de los noventa, las experiencias entre los países difieren (Bierling y Lafferty, 1998), y Hsiao y Hsiao (2014) coinciden en resaltar que no siguen un modelo lineal:

La democratización no es un fin en sí mismo sino un proceso político arraigado en un conjunto de principios. La democracia solo funciona cuando esos principios son compartidos por la autoridad gobernante y el electorado a través de un proceso político legítimo que responde a los deseos de los gobernados. (p. 6, traducción propia)

Asimismo, ambos autores destacan que en un sistema no democrático existen un conjunto de condiciones que facilitan el punto de inflexión para un movimiento centrado en las masas que ayude a configurar el camino hacia la democracia. Ese punto de inflexión depende de condiciones previas, entre ellas, «una sociedad civil activa que participe cívicamente en el proceso político o desafíe activamente al Gobierno por decreto, ejerciendo presión externa sobre las elites gobernantes» (Hsiao y Hsiao, 2014, p. 6, traducción propia).

Esto es observable en varias naciones del Asia Pacífico, por ejemplo, Corea del Sur, Indonesia, Singapur, República de China (Taiwán) o Filipinas. Estos países fueron gobernados por regímenes autoritarios, y los líderes que ascendieron a la cima de la autoridad política fueron generales militares y políticos que guiaron a sus naciones hacia la independencia. Sin embargo, este no es el caso de Tailandia que, si bien fue gobernada por sucesivos Gobiernos autoritarios y militares, su legitimidad no tuvo que ver con una afirmación nacionalista antiimperialista (como en Indonesia con Sukarno) o anticomunista (como en Corea del Sur y Taiwán).

Sin embargo, el fin de la Guerra Fría determinó una reorganización de la vida política y económica en Asia Pacífico, donde la mayoría de los Gobiernos implementaron un desarrollo económico capitalista de orientación exportadora a partir de los años ochenta. El crecimiento acelerado propició una rápida mejora en la calidad de vida de las diferentes sociedades, un mayor consumismo y un impulso social a exigir mayores libertades civiles.

Asimismo, el desarrollo y crecimiento económico tuvo un mayor impacto en los centros urbanos, en contraposición a las zonas rurales, donde sigue dominando la organización tradicional de las aldeas, basada en patrones de producción agraria implementados durante el período colonial. Incluso, hay una gran diferencia entre los patrones electorales de las grandes ciudades y las zonas

rurales: en las primeras predomina un mayor pluralismo, mientras que en las segundas, continúan predominando las relaciones cliente-patrón como forma de representación política.

En consecuencia, persisten los debates sobre si el modelo de desarrollo capitalista está relacionado con el proceso de democratización en el Sudeste Asiático. Bierling y Lafferty (1998), afirman que «Tailandia, Malasia, Singapur, Filipinas e Indonesia han experimentado niveles significativos de desarrollo económico capitalista desde la década de 1980, pero el desarrollo no ha estado claramente correlacionado con Gobiernos menos autoritarios» (p. 291).

En el caso de Tailandia, la democratización fue un proceso largo que comenzó en 1932, cuando se realizaron reformas que incluyeron instituciones y mecanismos de carácter democrático. Sin embargo, sucesivos golpes de Estado erosionaron estas reformas y generaron desconfianza social respecto del proceso electoral. La literatura coincide en que el país retomó su proceso de democratización en la década del setenta, a partir de las protestas realizadas por estudiantes y las de profesionales del año 1973 contra el régimen militar de Thanom Kittikachorn, que condujeron a las primeras elecciones democráticas.

Sin embargo, el Gobierno electo fue derrocado en 1976 por los militares, que lograron reincorporar a Thanom en el poder. Al poco tiempo, el general Kriangsak Chomanan condujo un nuevo golpe de Estado en 1977 y convocó elecciones dos años después, lo que marcó el comienzo de un período de una mayor participación pública en la política. En 1991, los generales Sunthorn Kongsompong y Suchinda Kraprayoon lideraron un nuevo golpe que forzó la renuncia de Chatichai Choonhavan (1988-1991), el primer ministro electo por el partido conservador Partido de la Nación Tai.

A partir de la década de 1980, el desarrollo económico del país contribuyó también a que la sociedad civil tuviera una mayor participación política. Por otra parte, la crisis financiera asiática de 1997 tuvo como epicentro a Bangkok y condujo a una fuerte crisis política y económica, movilizaciones sociales e insurgencias de la comunidad musulmana en el sur del país. Esta crisis acentuó más la brecha de desigualdad entre las zonas urbanas y rurales. Asimismo, en 1997 se estableció una nueva Constitución que habilitó el sistema multipartidista y un resurgimiento del proceso de democratización. Sin embargo, los sucesivos golpes de Estado y el fuerte control del sector militar para fines de la década del noventa evidenciaron la poca credibilidad y lealtad hacia las figuras políticas y sus partidos.

Uno de los mecanismos implementados en 1997 fue la Comisión Electoral, que determina la legitimidad de los candidatos electorales. Si bien la comisión fue creada con la intención de ser una institución independiente, Nethipo *et al.* (2023) explican que con el tiempo se convirtió en una institución profundamente politizada; y es a través de ella que las élites militares pudieron des-institucionalizar los partidos políticos en años recientes.

El sistema político tailandés

Tailandia es una monarquía constitucional, cuyo jefe de Estado es el rey y el jefe de Gobierno es el primer ministro. El Poder Legislativo está conformado por la Asamblea Legislativa Nacional, un parlamento bicameral compuesto por la Cámara de Representantes y el Senado. La Cámara está integrada por 150 representantes –un mínimo de 376 legisladores son necesarios para formar Gobierno– elegidos por sufragio universal. Asimismo, la Constitución dispone (parte II, sección 83) que de los 500 miembros, 350 sean elegidos por circunscripción electoral, y 150, procedentes de las listas de los partidos. Por otro lado, la Cámara Alta se compone de 250 representantes elegidos por decreto real y la mayoría de sus miembros provienen del sector militar.

A su vez, el Poder Ejecutivo lo integran el primer ministro, nombrado por el rey en conformidad con la resolución de la Asamblea. De igual forma, por recomendación del primer ministro, el rey nombra a los ministros. Uno de los puntos fundamentales añadidos en la Constitución de 2017 es que determina el período de mandato del primer ministro. Según la sección 158, «el primer ministro no ocupará el cargo más de ocho años en total, sea o no consecutivo. No obstante, no se incluirá el período durante el cual el primer ministro ejerza sus funciones después de dejar el cargo» (traducción propia).

Por último, el Poder Judicial se conforma por un sistema de tribunales que incluye al Tribunal de Justicia, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Administrativo. Al analizar el sistema político tailandés, es importante asimismo destacar el rol de la institución monárquica y las elites tradicionales para tener una imagen más completa del escenario político del país.

El rol de la monarquía

El desarrollo de la monarquía en Tailandia se diferencia del resto de los países del Sudeste Asiático porque, en primer lugar, el nacionalismo tailandés no tuvo como objetivo sentar las bases de la independencia respecto del poder colonial, al haber sido el único país que no fue colonizado. En segundo lugar, el rol del monarca en Tailandia ha sido fundamental a lo largo de la historia, desde el establecimiento del primer reino propiamente tailandés, Sukhothai (1238-1350). La inscripción en piedra del rey Ramkhamhaeng muestra al gobernante como la figura paterna o *phokkajun* que gobierna su dominio con sabiduría, de una manera paternalista y benevolente (*dharmmaraya*). Tanto en los reinos de Ayutthaya, como luego la dinastía Chakkri en Bangkok, la figura del rey adoptó rasgos divinos, aislado de su pueblo.¹

¹ Mientras que en el reino budista de Sukhothai, la mayoría de sus reyes practicaban el *dharmma raja* (concepto hindú de *devaraja* o dios-rey), el reino de Ayutthaya estuvo im-

Más tarde, durante la Reforma Chakkri de los reyes Rama IV y V, fueron introducidas varias medidas para acercar la posición del rey a sus súbditos. Entre ellos, se eliminaron los tabúes que impedían mirar o tocar al rey, y la obligación de postrarse. También se les permitió presentar peticiones directamente al rey, aunque el monarca aún conservaba el aura del rey-dios absolutista (Chaloemtiarana, 2007).

Autores como Huntington (2006) afirman que Tailandia era una monarquía oligárquica hacia mediados del siglo XX y la figural del rey era más bien pasiva. Aunque la legitimidad en este tipo de sistemas tradicionales yace en la monarquía, la «principal autoridad eficiente» se concentra en el sector militar y burocrático. Así, en una sociedad que carece de toda historia de colonialismo, es difícil provocar un movimiento de masas, y esto es desfavorable para el desarrollo de los partidos políticos. Por lo tanto, el sistema de partidos es débil o casi inexistente bajo la monarquía.

Si bien Tailandia dejó de ser una monarquía absolutista en 1932, a través de la promulgación de la constitución «permanente», la participación política civil y la libertad de formación de partidos políticos era restringida (Baker y Phongpaichit, 2022). A diferencia de otros procesos políticos en el Sudeste Asiático, el fin de la monarquía absoluta no fue de inspiración popular, sino el producto de una elite de burócratas civiles y militares.

En resumen, el rey tailandés reina, pero no gobierna. Está dotado de funciones ceremoniales y se considera que su figura está por encima de la política partidaria. Thak Chaloemtiarana (2007) señala que la constitución «no es un producto del trabajo y el esfuerzo del pueblo, sino un regalo real de un rey benévolo. Como generoso proveedor de este regalo, el trono mantuvo una superioridad moral sobre los líderes del Partido Popular» (p. 2, traducción propia).

La elite tradicional

La composición de estratos de la sociedad tailandesa tuvo pocos cambios desde el reinado de los Ayutthaya (del siglo XV al XVIII). Los funcionarios estaban compuestos en su mayoría por familias relacionadas directamente a la casa real. Por ejemplo, Hewison (1997) explica que los títulos reales, los significantes del clan y, más tarde, los prominentes *nam sakun* (apellidos) eran las marcas de identificación. Estas afiliaciones reales y una cultura de servicio a la monarquía distinguían al «mandarinato» del resto de la sociedad.

Hacia principios del siglo XX, comenzaron a surgir en el conjunto de funcionarios familias de origen chino establecidas comercialmente. De esta forma, con el tiempo se profundizó el grado de colaboración entre las elites buro-

pregnado de rituales hindú-brahmánicos y la asociación divina, todo lo cual sirvió para distanciar al rey de la temporalidad mundana.

cráticas y militares (principalmente de ascendencia tailandesa) y la elite económica (principalmente de ascendencia china) (McCargo, 1998).

Asimismo, el poder que los militares construyeron durante el período de las dos guerras mundiales fue difícil de reducir luego de 1945. Para ese entonces, la competencia de la elite por el control del nuevo Estado-nación se distribuía entre militares, monárquicos y liberales partidarios del primer ministro Pridi. Después del golpe de 1947, el Partido Demócrata dominó el país; y aunque los monárquicos y militares estaban aliados en contra de la liberalización política de Pridi, los primeros buscaban restaurar el orden político y social previo a 1932.

Siguiendo esto, Hewison (1997) explica que la relación entre el sector militar y los nuevos sectores urbanos se puede dividir en tres fases. En la primera, desde mediados de la década de 1930, los militares se concentraron en monopolizar el cargo de primer ministro y puestos ministeriales clave, y utilizaron la fuerza y la represión en contra de sus opositores. Por consiguiente, el cargo de primer ministro se convirtió en un punto de ascenso por encima del mando del ejército. En simultáneo, se valieron de la elite burocrática para obtener un mayor apoyo social. El autor señala que después de 1957, la burocracia derivó su autoridad del poder supremo de la monarquía, logrando construir la imagen de imparcialidad, como también, de protectores del pueblo.

La segunda fase, a partir de la década de 1970, se caracteriza por los movimientos sociales impulsados por estudiantes y profesionales y la formación de asociaciones y partidos políticos. Por su parte, los dirigentes militares todavía se concentraban en controlar el cargo de primer ministro y los ministerios clave de Interior, Finanzas y Defensa, pero tuvieron que ceder otros ministerios a los políticos electos. Asimismo, los militares comenzaron a construir bases de apoyo en la sociedad, concentrándose en los campesinos, los trabajadores y la clase media baja urbana, grupos sociales potencialmente opuestos a los empresarios contrarios al *statu quo* de la elite tradicional. Incluso, a través de mecanismos clientelistas, los militares crearon una red de organizaciones de propaganda en el sector rural.

Por último, la tercera fase comenzó a finales de los años ochenta cuando los militares perdieron el control sobre el cargo de primer ministro. Sin embargo, en 1991 intentaron restaurar el control militar mediante un golpe de Estado que condujo a una fuerte oposición y su retirada en 1992 (Hewison, 1997). Incluso, Hugh Pei-Hsiu Chen (2014) destaca que los líderes golpistas en Tailandia a lo largo de la historia han adoptado dos formas de organizar el nuevo régimen. En primer lugar, establecer un Gobierno militar, donde el líder golpista se convierte en primer ministro (1951, 1958 y 1971). En segundo lugar, tras nombrar un primer ministro interino para organizar el Gobierno provisional, el líder golpista anuncia su regreso al Ejército (1932, 1947, 1957, 1976, 1991 y 2006).

Es importante subrayar que, además, las posiciones políticas que ocupan los militares y el apoyo social que tienen en general no han disminuido tras el desarrollo económico y la reforma política. Desde una perspectiva común en Tailandia, los militares son el poder al que se confía el desarrollo nacional y la estabilidad, por lo menos hasta el año 2014, como se discute a continuación.

El escenario previo a las elecciones 2019 y 2023

Las elecciones generales de 2019 y 2023 son significativas en tanto que, a la gran disputa entre el sector militar apoyado por los partidos conservadores y pro-monárquicos, y los seguidores de Thaksin Shinawatra, se han sumado nuevos partidos políticos que se posicionan como una fuerte alternativa a la polarización político-social. Estas nuevas figuras políticas han logrado captar un público joven, el grupo demográfico en más crecimiento, que se siente poco atraído por las peleas pasadas entre los Shinawatra y el sector militar representado por Prayut Chan-o-Cha.

De esta forma, tanto Thanathorn Juangroongruangkit (Futuro Hacia Adelante) como Pita Limjaroenrat (Partido Avanzar, o Move Forward Party) encarnan al hombre de negocios joven, exitoso, carismático y popular capaz de introducir un cambio en la fragmentada sociedad tailandesa. Sin embargo, tras sus buenas campañas –reflejadas en los resultados electorales– ambos partidos políticos no han logrado formar Gobierno. Sin embargo, antes de abordar las elecciones de 2019 y 2023, es importante retrotraerse en el tiempo a la disputa que condujo a la polarización tailandesa.

Los Shinawatra y Prayut: ¿los eternos rivales?

Para entender la llegada de Thaksin Shinawatra al poder hay que tener en cuenta el contexto interno de Tailandia. En un escenario de crisis política y económica, surgió como un líder de carácter populista que está por fuera de la elite tradicional gobernante del reino. Thaksin fundó su propia empresa de computadoras a principios de la década del ochenta y comenzó su carrera política como un *outsider*.

A principios de los noventa se unió al partido Palang Dharma y en 1995 se convirtió en ministro de Relaciones Exteriores durante la coalición de Gobierno formada por este partido y el Partido Nación Tailandesa. En 1998, fundó su propio partido, el Thai Rak Thai (literalmente, «tailandeses aman lo tailandés»), y lanzó campañas políticas a gran escala, financiadas principalmente por bancos y el sector empresarial, cosechando un fuerte apoyo de las zonas rurales hasta obtener la victoria nacional en 2001.

El nuevo primer ministro denunció la diferencia entre las zonas rurales y urbanas en la distribución de poder y riqueza, e impulsó una serie de refor-

mas educativas y sanitarias en el interior del país. De esta diferenciación y desigualdad surgieron los movimientos de los «camisas amarillas» y «camisas rojas». Su Gobierno adoptó estrategias de conducción empresarial y, gracias a su carisma, logró sumar partidos políticos menores y mantener un gran apoyo popular.

Sin embargo, su Gobierno ha sido caracterizado como un populismo autoritario debido a su rechazo a formar alianzas políticas con sectores conservadores y partidos políticos pro-monárquicos (Chen, 2014). De esta forma, Thaksin pasó a ser considerado como una amenaza a la autoridad real (en aquel entonces, el rey Bhumibol). Esta distancia marcada con los partidos conservadores tradicionales y pro-monárquicos es la base para comprender la situación política actual y el resultado de las elecciones del 2023.

Para el año 2006, el Partido de la Alianza Popular por la Democracia impulsó un movimiento político anti-Thaksin previo a las elecciones nacionales. Aquí es interesante notar que los Camisas Amarillas solicitaban al sector militar que realizaran un golpe militar para poner orden al caos político desatado por Thaksin. En contraste, los Camisas Rojas se nuclearon en tanto seguidores de Thaksin en lo que se conoce como el Frente Unido por la Democracia contra la dictadura. Estos dos grupos, reconocibles por el uso de colores distintivos, reproducían las divisiones políticas y sociales del país: unos conservadores (clase media y elite tradicional) y los otros prodemocráticos, vinculados al interior del país.

En 2006, se realizaron las elecciones generales que dieron como resultado la nueva victoria de Thaksin, pero este no fue reconocido por el sector militar y su Gobierno fue derrocado. De esta forma, se estableció una constitución provisional en 2007 y, tras las nuevas elecciones, asumió como primer ministro Samak Sundaravej por el Partido del Poder del Pueblo, una figura cercana a Thaksin. Tras la destitución de Samak, en septiembre de 2008 la Asamblea Nacional eligió en reemplazo a Somchai Wongsawat, del mismo partido.

Aun viviendo en el exilio tras las denuncias de corrupción en su contra, Thaksin continuó siendo una figura relevante en el escenario político del país. Como en otros países del Sudeste Asiático, las dinastías políticas son un elemento recurrente en el ámbito político. Lejos del país, el liderazgo político lo continuó su hermana, Yingluck, desde el Pheu Thai (compuesto por miembros del Thai Rak Thai y del Partido del Poder Popular). El partido se estableció en septiembre de 2008 bajo el liderazgo de Jarupong Ruangsuwan, con Yingluck como candidata a primera ministra.

En las elecciones generales de 2011, el Pheu Thai obtuvo la victoria logrando una mayoría de 265 sobre 500 escaños, y Yingluck Shinawatra se convirtió en primera ministra. Gobernó hasta 2014, cuando fue denunciada por la Corte Constitucional por el delito de abuso del poder (desestimada en 2023 por la misma Corte), y posteriormente derrocada por los militares. Una excusa para esto fue su intento de lanzar en 2013 un proyecto de ley que permitía la amnis-

tía y retorno de Thaksin al país (McCargo, 2019). Consumado el golpe, se estableció el Consejo Nacional para la Paz y el Orden y se nombró al general Prayut Chan-o-cha como primer ministro.

Prayut representaba a la elite tradicional militar tailandesa. Nació dentro de una familia de militares de Bangkok y estudió en la Real Academia Militar de Chulachomklao. Luego fue miembro de la Guardia Real de la Reina hasta alcanzar la posición de jefe del Estado Mayor del Ejército Real Tailandés de 2008 a 2009. Desde su llegada al poder en 2014, su misión fue restituir «el liderazgo moral de la monarquía» (Baker y Phongpaichit, 2022, p. 317).

Entre las medidas adoptadas por la Junta, Prayut redactó *Khamniyom Lak 12 Prakan* («12 valores fundamentales del pueblo tailandés») y *Prawatissat Chat Thai* («historia de la nación tailandesa»), centrándose en la monarquía. Asimismo, lanzó un programa televisivo semanal llamado *Restaurar la felicidad al pueblo tailandés* en el que explicaba los problemas que enfrentaba Tailandia y por qué él era la única persona capaz de resolverlos (Baker y Phongpaichit, 2022).

En septiembre de 2015, la Junta anunció que la ideología de su Gobierno era *pracharath*, que combina a la noción de pueblo y Estado, distanciándose del populismo de Thaksin. Sin embargo, con esta ideología la Junta ensayó una alianza entre las grandes corporaciones familiares y líderes militares. Esto determinó que el sector privado y militar tenga una mayor participación en la política tailandesa. En el plano económico, se realizaron medidas para contrarrestar la pobreza, aunque se estima que entre los años 2016 y 2018 las cifras de pobreza aumentaron alcanzando a un total a 6,7 millones de personas (Baker y Phongpaichit, 2022).

La muerte del rey Bhumibol en octubre de 2016, figura que representaba la estabilidad y unidad del país, también sentó las bases para una mayor división social. Si bien, Rama IX era muy popular y considerado el padre de la patria, su hijo, el príncipe heredero Maha Vajiralongkorn, no corría la misma suerte. De acuerdo con las leyes de lesa majestad que protegen a los miembros de la familia real de insultos y amenazas, la discusión pública sobre la sucesión no era viable. En un discurso televisado a la nación, el primer ministro Prayut dijo que Tailandia celebraría un período de luto de un año, que las banderas ondearían a media asta y que Maha Vajiralongkorn se convertiría en el nuevo monarca (*Thailand's King Dead at 88*, 2016).

Mientras que Bhumibol se había mantenido por fuera de la política como establecía la Constitución, a partir de la nueva –aprobada por un referéndum en 2017– Rama X logró tener una mayor intervención. Esto surgió a partir de tres demandas que hizo al Parlamento, y que determinaban: eliminar el requisito de nombrar un regente cuando el rey está en el extranjero, permitirle emitir edictos sin la firma de un ministro, y restaurarle poderes para actuar en caso de emergencia nacional (Baker y Phongpaichit, 2022).

Incluso, el Gobierno promulgó un decreto por el que las agencias estatales involucradas en la gestión y seguridad del Palacio quedaran bajo el control del rey. Asimismo, el Parlamento designado por la Junta aprobó una ley que transfirió las propiedades de la Corona a nombre personal del rey y reclamó terrenos de tierra real. También fue aprobada una nueva ley para la Sangha que permitió al rey nombrar un nuevo *sangharaja*, el líder de la comunidad budista (Baker y Phongpaichit, 2022).

Vajiralongkorn reconstituyó el Consejo Privado y la Oficina de Propiedad de la Corona con miembros del Ejército y la policía. De esta forma, Rama X mostró su inclinación y validación a la Junta militar liderada por Prayut. Sin embargo, dentro del Ejército la facción del general fue suplantada gradualmente por el grupo liderado por Prawit Wongthewan, cercano al nuevo rey, compuesto principalmente por oficiales de familias militares tradicionales (Baker y Phongpaichit, 2022). Prawit ocupó el cargo de ministro de Defensa entre 2014 y 2019, y luego de primer ministro interino del 24 de agosto al 30 de septiembre de 2022, durante el periodo de suspensión de Prayut por un fallo de la Corte Constitucional.

La polarización de la sociedad tailandesa

La llegada de Thaksin Shinawatra a la arena política tailandesa contribuyó a la polarización de la sociedad, como lo demuestran los dos movimientos sociales rivales que marcaron el ciclo 2006-2014. Mientras los Camisas Amarillas nuclearon al electorado conservador y de clase media urbana, sobre todo en Bangkok, los Camisas Rojas tuvieron una fuerte presencia en la región norte y noroeste y se plegaron a la retórica populista de Thaksin y Yingluck. Tal rivalidad por los objetivos sociales que exigían ambos grupos de masas produjo una gran grieta en la sociedad tailandesa.

Lo interesante es que el punto en que coinciden ambos movimientos es la cuestión de la desigualdad. Baker y Phongpaichit (2022) exponen que mientras que los Camisas Rojas se describían a sí mismos como *phrai* o siervos feudales oprimidos por *ammatt* o nobles, los Camisas Amarillas describían a sus rivales como perros o búfalos, simples y sin educación para justificar su pretensión de privilegio.

Tras el derrocamiento de Thaksin, el movimiento de los Camisas Amarillas logró una posición más determinante en cuanto a sus reclamos al Gobierno. En mayo del 2008, realizaron una protesta permanente en Bangkok en la que se les unieron seguidores del Partido Demócrata de la región sur del país. Incluso participaban figuras de la alta sociedad, oficiales militares en servicio y retirados, y demócratas prominentes. Este movimiento exigía una política diferente y con alternativas al sistema electoral, y el 26 de agosto invadieron y ocu-

paron la Casa de Gobierno hasta que el 7 de octubre intentaron bloquear el Parlamento, lo que condujo a un enfrentamiento con la policía.

Por otra parte, el movimiento de los Camisas Rojas también creció a lo largo del país, y con el tiempo dejó de ser clasificado solo como un grupo de masa campesina, para abarcar un grupo más amplio de seguidores. Si bien la mayoría pertenecían a un entorno rural, para 2008 también muchos habían recibido una educación secundaria y universitaria o eran profesionales e, incluso, los habían de origen urbano (Baker y Phongpaichit, 2022). Aunque su objetivo principal era una mayor redistribución de la riqueza y mayor participación e inclusión social, el movimiento también adoptó la figura de Thaksin en su causa.

En abril de 2009, durante la festividad de Songkran, los Camisas Rojas lograron paralizar Bangkok y centros turísticos del país, lo que conllevó un enfrentamiento con el Ejército. Un año después, en marzo del 2010, se produjo otra fuerte movilización seguida de choques con el Ejército. Para este entonces, el Pheu Thai tenía entre sus seguidores una mayoría del movimiento, y en las elecciones de 2011 se registró una de las mayores participaciones electorales. Como era de esperar, el partido de los Thaksin tuvo una amplia mayoría en los alrededores de la capital y en la región norte y noreste, mientras que en Bangkok y la región sur obtuvieron la mayoría los sectores conservadores y demócratas (Baker y Phongpaichit, 2022).

Elecciones de 2019: ¿continuación de la polarización social?

A principios del 2018, el Gobierno militar anunció que el siguiente año se celebrarían elecciones parlamentarias y para ese objetivo fue creado el partido Palang Pracharath, liderado por Prayut. Se permitió el registro de otros partidos que quisieran participar de las elecciones, entre ellos, el Pheu Thai, el Partido Demócrata (anti-Thaksin), el Bhum Jai Thai, el Chart Thai Pattana, el Thai Raksa Chart (un partido pro-Thaksin) y la Coalición de Acción para Tailandia (vinculado a los camisas amarillas y promilitar).

Sin embargo, en este proceso electoral, emergió un nuevo partido político que podía contrarrestar el efecto de la polarización social de las elecciones del 2011. El partido Futuro Hacia Adelante fue creado en marzo de 2018 por el joven empresario Thanathorn Juangroongruangkit, proveniente de Bangkok y de una familia de ascendencia china (Baker y Phongpaichit, 2022). Su plataforma electoral tenía las siguientes premisas: reformar el Ejército, reducir la desigualdad social a través del bienestar y disolver los monopolios empresariales (Futuro Hacia Adelante, s.f.).

Uno de los factores que permitirían tal resultado era captar al nuevo electorado joven. Sobre todo, si se tiene en cuenta que la mayoría de los jóvenes que votaban por primera vez representaba alrededor del 15% de la pobla-

ción (siete millones de jóvenes entre 18 y 25 años), la intención de voto era un punto determinante en el resultado de las elecciones (Regan y Olarn, 2019).

De acuerdo con las encuestas, el Pheu Thai era el partido con más chances de obtener la victoria y lograr hacer frente a Prayut y su partido. Sin embargo, su retórica pro-Thaksin poco tenía que ver con la realidad y las demandas requeridas por el grupo etario que definiría el resultado. Estos nuevos votantes estaban más preocupados por la continuidad de la Junta en el Gobierno que por el discurso y lemas de los Camisas Amarillas o Rojas. A través de su plataforma política progresista y campañas en las redes sociales efectivas para captar el voto joven, Futuro Hacia Adelante logró diferenciarse de los dos grandes grupos de partidos, presentándose como un partido anti-Junta.

Otro factor decisivo en las elecciones del 2019 fue el diseño de la Constitución de 2017. Aunque contribuyó a reestablecer el sistema multipartidista, también institucionalizó el poder de los militares y de la elite tradicional mediante la conformación del Senado. A partir de entonces, los miembros de las dos Cámaras deben elegir de forma conjunta al primer ministro, y para lograr la mayoría se requieren 376 escaños. Como explican Baker y Phongpaichit (2022), «los 250 senadores designados por la junta votarían junto con 500 parlamentarios para seleccionar al primer ministro, [por ello], era probable que el partido de la Junta dominara el Parlamento restaurado» (p. 323, traducción propia).

Así fue como la Cámara Alta apoyó a Prayut para la formación del Gobierno, a pesar de que no contaba con mayoría en la Cámara de Representantes. Como explica McCargo (2019), al contar Prayut y su partido con el apoyo unánime de los 250 miembros del Senado designados por la Junta, solo requería sumar 126 votos de la Cámara Baja. Incluso si la coalición militar perdía las elecciones, aun así, podría elegir al primer ministro. Frente a este escenario, los partidos no militares debían recurrir a una coalición para lograr una victoria.

Las redes sociales y medios de comunicación también fueron determinantes en las elecciones. En el caso del partido Palang Pracharat liderado por Prayut, estuvieron dirigidos a lograr la permanencia en el poder a través de la persecución o descalificación de otros partidos. Por ejemplo, la Corte Constitucional disolvió el partido Thai Raksa Chart cuando se nominó a la hermana del rey, la princesa Ubolratana Rajakanya, para ser su candidata. Por otro lado, se difundió en medios periodísticos cargos penales contra el líder y otros miembros de Futuro Hacia Adelante por criticar a la Junta (Regan y Olarn, 2019).

Las elecciones se efectuaron el 24 de marzo de 2019 con una participación del 75% del electorado. Aunque el partido Palang Pracharath obtuvo la mayor proporción de votos a nivel nacional, obtuvo solo 116 de los 500 escaños, mientras que Pheu Thai 136 escaños. Los demócratas quedaron reducidos al cuarto lugar, obteniendo escaños solo en el sur del país. El nuevo partido Futuro Hacia Adelante obtuvo 81 escaños, incluidos 31 distritos electorales, principalmente en Bangkok y sus alrededores (Baker y Phongpaichit, 2022).

Tanto McCargo (2019) como Baker y Phongpaichit (2022) coinciden que Futuro Hacia Adelante se benefició de la descalificación de Thai Raksa Chart y que, si bien Prayut y su partido realizaron una serie de medidas para asegurarse la victoria, a fin de cuenta el resultado de la elección fue poco claro. Asimismo, se erigió como un fuerte partido opositor de los militares que representaba al sector joven de la población. Por consiguiente, no es casualidad que el partido fuera disuelto en febrero de 2020 por orden de la Corte Constitucional, alegando que obtuvo ilegalmente unos seis millones de dólares de su líder, Thanathorn (Kurlantzick, 2020).

El resultado de las elecciones de 2019 reafirmó el poder de Prayut. Por un lado, Pheu Thai no tenía la misma fuerza ni captaba la misma cantidad de votantes que en la elección del 2011. En parte debido a que tanto Thaksin como Yingluck se encontraban en el exilio para evitar los cargos en su contra, y, por otro lado, porque el partido no logró captar las necesidades de los nuevos votantes que ingresaban al padrón electoral. Asimismo, la disolución de Futuro Hacia Adelante fue un movimiento de Prayut para eliminar la nueva oposición. Sin embargo, de las cenizas del partido nació Avanzar, el nuevo contendiente en las elecciones de 2023. Como menciona McCargo (2019):

Los partidos de la oposición que creen en recortar la autoridad de los militares y la realenza ganaron las elecciones, pero la Junta reescribió las reglas para que el general Prayut Chan-o-cha pudiera conservar el cargo de primer ministro. A pesar de la retórica militar sobre la reducción de las divisiones políticas y el «restablecimiento de la felicidad nacional», las elecciones intensificaron la polarización, añadiendo una división generacional a las divisiones ideológicas, personalistas y regionales. (p. 119)

Por el contrario, Siripan Nogsuan Sawasdee (2020) afirma que, a fin de cuentas, los militares se vieron enfrentados a dos fuertes partidos de oposición. En primer lugar, el Pheu Thai, un partido que representaba la maquinaria política más fuerte de Tailandia, cuyo tipo original de políticas populistas obtuvo un enorme apoyo del estrato inferior de votantes y que, al ser mayor en número, había dominado cuatro elecciones consecutivas. En segundo lugar, un partido armado con el poder de las redes sociales que simbolizaba una nueva división en la política tailandesa causada por la política de convicción del Futuro Hacia Adelante y su capacidad para incluir en la agenda pública cuestiones como reescribir la Constitución, demoler el legado militar y reformar las agencias independientes (Sawasdee, 2020).

Elecciones de 2023: factores sociales, económicos y políticos en juego

El resultado de las elecciones de 2019 dejó un resultado amargo en la sociedad tailandesa. A la crisis democrática se sumaron una serie de factores sociales y económicos que determinarían el proceso electoral del 2023. En pri-

mer lugar, la pandemia de COVID-19 trajo serios problemas económicos a Tailandia por su dependencia del turismo receptivo que ha representado alrededor del 12% del PBI. De acuerdo con el informe realizado por el Instituto de Investigación del Desarrollo de Tailandia (IIDT, 2022), la economía tailandesa se recuperó lentamente de la pandemia. De contraerse más del 6% en 2020, el PBI real del país creció un 1,5% en 2021 y un 3,2% en 2022.

Sin embargo, la recesión en las principales economías, las tensiones geopolíticas, los altos precios y los aumentos de las tasas de interés de los préstamos fueron obstáculos para la recuperación e incluso, para Tailandia significó continuar con recesión (IIDT, 2022). Por consiguiente, la economía creció menos de lo previsto durante el año 2022. Como en otras partes del mundo, la población criticó la forma en que Prayut impulsó las iniciativas sanitarias y económicas, aumentando el rechazo al primer ministro. Entre las medidas tomadas, la ley de emergencia declarada el 16 de octubre de 2020 fue una de las más impopulares. La pérdida de empleo a lo largo del país, y la disminución de oportunidades de inserción laboral para la población joven tailandesa tuvieron su efecto en el resultado de las elecciones del 2023.

En segundo lugar, el aspecto socio-demográfico también fue determinante. Tailandia es un país con una población joven, casi el 70 % pertenece al rango de edad de 15 a 64 años; en otras palabras, el sector económicamente activo representa casi el 67%, mientras que solo el 15,2% son mayores de 65 años (Statista, 2022). Este es un rasgo fundamental, ya que las mayores demandas sociales provienen del primer segmento demográfico, como también, son los habitantes que votan.

En tercer lugar, las movilizaciones y reclamos sociales contra el *establishment* tuvieron grandes repercusiones. Para julio de 2020, las movilizaciones de jóvenes profesionales y estudiantes habían sido noticia internacional. Entre los reclamos sociales se destacaron iniciativas económicas que contribuyan a una mayor equidad e inclusión social, mayores libertades de expresión (sobre todo, respecto a la Ley de Lesa Majestad) y reformas constitucionales. A estas demandas, las movilizaciones suman nuevos puntos de vistas.

En los últimos años han surgido grupos dispuestos a adoptar una posición más crítica de la institución monárquica y del primer ministro. Si bien las movilizaciones sociales no son algo reciente en Tailandia, sí es una novedad el reclamo hacia la figura del Rey. Mientras que el fallecido rey Bhumibol era y es aún considerado el padre de la patria, Rama X no representa las cualidades paternalistas solicitadas por su pueblo. Su residencia fuera del país, su figura excéntrica, su cercanía al sector militar y la persecución de cualquier voz crítica contribuyeron al descontento de la población con la autoridad real.

Esta situación ha generado, dos posiciones entre los residentes, principalmente de Bangkok: el pedido de reformas constitucionales que permitan mantener la institución monárquica y la posibilidad de adoptar un rumbo repu-

blicano y la exigencia de disolver el Parlamento y llamar a elecciones limpias y democráticas. Desde el punto de vista del Gobierno y sus seguidores promonárquicos, estas expresiones fueron interpretadas como posibles conspiraciones para terminar la monarquía y desestabilizar el Gobierno. Lo cierto es que, como en otras oportunidades, líderes de la oposición fueron obstaculizados de la participación política. También activistas fueron encarcelados y otros exiliados con cargos desde meras críticas al Gobierno y al rey, hasta delitos de corrupción.

El cuarto factor, los medios de comunicación y, sobre todo, las redes sociales tuvieron un rol central en expandir mensajes críticos y formar movimientos de reclamo. Esto incluso entre comunidades de diáspora o activistas políticos exiliados. Uno de los movimientos sobresalientes que surgieron en el año 2019 en la región es la Alianza Té con Leche. Este movimiento une a activistas de Hong Kong, Tailandia, Taiwán, India, Myanmar e Indonesia, principalmente, y tiene como objetivo dar a conocer a través de las redes sociales violaciones a los derechos humanos, subrayar la crisis democrática en la región y abogar por mayores libertades civiles.

Por su parte, el Gobierno mantuvo un fuerte control en las redes sociales sobre los comentarios dirigidos a la monarquía y al Gobierno, apelando al artículo 112 del Código Penal. Así, en septiembre de 2020 el Gobierno realizó una serie de demandas legales a Google y a redes sociales como Facebook y Twitter, argumentando que permitían publicaciones que mostraban críticas a estas instituciones. Asimismo, con la introducción de la ley de delitos informáticos se realizaron multas a empresas vinculadas a las redes sociales por ignorar las órdenes judiciales sobre la eliminación de las publicaciones.

El quinto factor refiere a la situación política de Prayut. De acuerdo con la sección 158 de la constitución de 2017, el primer ministro no puede ocupar el cargo por más de ocho años en total. Algunos analistas afirman que esta cláusula buscaba obstaculizar la posibilidad de una potencial candidatura de Thaksin. Sin embargo, resultó una complicación para Prayut.

En agosto de 2022, Avanzar condujo una petición sobre la revisión del límite del mandato de Prayut por sobrepasar los ocho años establecidos. Prayut fue suspendido como primer ministro, siendo reemplazado por el general Prawit Wongsuwan desde el 24 de agosto hasta la conclusión del veredicto de la Corte. Desde la perspectiva opositora, el Gobierno de Prayut como primer ministro comenzó a partir del golpe de Estado del 24 de agosto de 2014. Ahora bien, entre los seguidores de Prayut había dos posturas: una que afirmaba que en realidad su tiempo en funciones comenzaba a partir de la implementación de la última constitución (6 de abril de 2017), y otra a partir de junio de 2019, cuando asumió como premier luego de las elecciones generales.

El sexto factor consiste en el surgimiento de un nuevo partido político: Avanzar, heredero del Futuro Hacia Adelante, de carácter progresista y con un

líder joven (de 42 años) que ostenta títulos en finanzas y políticas públicas de prestigiosas universidades (Thamassat y Harvard). La figura de Pita Limjaroenrat emergió dentro del Futuro Hacia Adelante y de la mano del empresario Thanathorn, convirtiéndose en el líder del partido sucesor. Tanto Pita como Thanathorn provienen de la elite tailandesa vinculada al sector privado. El primero nació en una familia de clase acomodada y dueña de una empresa de aceite de salvado arroz. Asimismo, su familia también está vinculada al ambiente político, ya que su padre fue asesor en el Ministerio de Agricultura, e incluso su tío fue asistente de Thaksin Shinawatra (Doksone y Ng, 2023).

En este contexto, el líder de Avanzar logró posicionarse como una figura opositora al Gobierno de Prayut. Con su lema de «desmilitarizar, desmonopolizar y descentralizar» logró numerosos seguidores a través de su influencia en las redes sociales. Sobre todo, logró captar el voto joven escuchando los reclamos sociales y el descontento general hacia el Gobierno.

La campaña electoral

El 17 de marzo de 2023, el rey Rama X disolvió el Parlamento por decreto real con el fin de llamar a elecciones a partir de los sesenta días que se establecen en la Constitución. En este proceso, la Comisión Electoral juega un rol determinante. Si bien fue creada con la intención de ser una institución independiente, Nethipo *et al.* (2023) explican que con el tiempo se convirtió en una institución profundamente politizada, y es a través de ella que las elites militares pudieron desinstitucionalizar los partidos políticos. De acuerdo con la parte II, sección 88 de la Constitución, en una elección general, un partido político que presente un candidato deberá notificar a la Comisión un máximo de tres nombres de personas que se propondrán a la Cámara de Representantes para su consideración y aprobación para el nombramiento como primer ministro, antes de las elecciones generales.

En la contienda electoral se registraron sesenta partidos políticos para competir por los escaños de la Cámara de Representantes. Como en ocasiones anteriores, también se evidenciaron dos agendas políticas: una conservadora (partidos ligados a la monarquía y al sector militar) y otra reformista (Pheu Thai, Avanzar, Thai Sang Thai y el partido independiente Chadchart Sittipunt). Durante el proceso del año 2023, el Gobierno recurrió al uso de recursos estatales para financiar su campaña y a manipulaciones electorales con el uso del *gerrymandering*.

Palang Pracharath, liderado por Prayut ha estado conformado por políticos veteranos de varias facciones y equipos de tecnócratas. Su principal promesa electoral se centró en aumentar la asistencia social. Si bien se valió también de las redes sociales para su campaña, estas no tuvieron el efecto esperado. Incluso, Sawasdee (2023) explica que el partido se posicionó como un partido

de reconciliación sin una fuerte adhesión a ninguna ideología específica. Para ello, designó al general Prawit como candidato a primer ministro, en lugar de Prayut.

Por otro lado, Pheu Thai tuvo como líder a Srettha Thavisin, una figura importante relacionada al ambiente de negocios y al sector de la construcción en infraestructura. Su plataforma electoral se focalizó en iniciativas de tinte populista como el aumento de salarios con una retórica nostálgica sobre los tiempos pasados, buscando recordar las políticas económicas adoptadas durante los Gobiernos de Thaksin e Yingluck que contribuyeron al crecimiento económico, en vez de proponer una agenda que contribuya a una mejorar estructural de la economía. En cuanto a su posición sobre la institución monárquica y el *establishment* militar, se mantuvo más neutral que en tiempos anteriores.

Por su parte, durante la campaña de Pita, el líder de Avanzar realizó numerosos discursos con un fuerte contenido crítico hacia el Gobierno, ubicándose como la «verdadera oposición» a Prayut. Incluso, gran parte de su popularidad se debió a las promesas de terminar con la influencia política de las elites militares y realizar una serie de reformas constitucionales, entre ellas, algunas relacionadas a la institución monárquica, como abolir la ley de Lesa Majestad.

Siguiendo lo planteado respecto a la importancia de las redes sociales, la campaña tuvo como un eje central los espacios virtuales. Tailandia es uno de los países más activos en el uso de internet a nivel mundial, registrándose que el 80% de la población utiliza las redes sociales (Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, 2024). Todos los partidos políticos realizaron una fuerte y activa campaña a través de las redes, aunque Avanzar superó ampliamente a todos en términos de seguidores (Biggins, 2023).

El resultado de las elecciones

Los resultados de las elecciones del 14 de mayo demostraron el malestar e insatisfacción de la población respecto al Gobierno y la elite militar, como también el cuestionamiento a la vigencia de las instituciones tradicionales. Casi 40 millones –de los más de 52 millones registrados– votaron, un récord de 75,2% en la partición electoral de acuerdo con la Comisión Electoral de Tailandia (Red Asiática para las Elecciones Libres, 2023). Como se observa en la tabla 1, los resultados preliminares mostraron que Avanzar obtuvo 112 de 400 escaños en las circunscripciones, y 39 de 100 escaños en las listas de partidos, alcanzando la primera minoría en el Parlamento con 151 legisladores. En segundo lugar quedó Pheu Thai, que también obtuvo 112 escaños en distritos y 141 escaños en la Cámara de Representantes.

Frente a estos resultados, Avanzar tenía la esperanza de formar Gobierno, pero para ello necesitaba del apoyo de 376 escaños. Si bien, en un principio comenzaron las charlas sobre una potencial alianza entre Avanzar y Pheu Thai para alcanzar la mayoría, se enfrentaron a una serie de obstáculos. En primer

lugar, la posibilidad de concretar una coalición con otros partidos no tuvo éxito debido a la posición de Avanzar sobre sus reformas dirigidas a la elite militar y las críticas a la monarquía. Al tener una posición promonárquica y conservadora, los otros partidos no tuvieron intención de sumarse a una coalición de Gobierno que buscara instalar una agenda política reformista.

Tabla 1*Resultados de las elecciones de mayo de 2023*

Partido	Escaños por circunscripción	Escaños por lista de partidos	Escaños totales en el Parlamento
Pheu Thai	112	29	141
Avanzar	112	39	151
Palang Pracharat	39	1	40
Nación Tailandesa Unida	23	13	36
Bhumjaithai	68	3	71
Partido Demócrata	22	25	25
Chart Thai Pattana	9	1	10
Prachachat	7	2	9
Thai Sang Thai	-	-	6
Otros	3	8	11

Nota. Fuente: elaboración propia en base a datos de Statista (2023).

En segundo lugar, las trabas impuestas por el Senado para bajar la candidatura de Pita tuvieron éxito en excluir a su partido de las conversaciones para formar un nuevo Gobierno. Por otro lado, el clientelismo en el interior del país también fue puesto a prueba, en gran medida gracias a la participación de la población joven. Frente a los resultados electorales, el Senado debió ser más flexible y aceptar una alianza con Pheu Thai. De esta forma, tras las negociaciones con once partidos, Srettha Thavisin alcanzó 482 votos y logró formar la coalición de Gobierno. El 22 de agosto fue elegido, y al día siguiente el rey respaldó a Srettha como primer ministro, que prestó juramento el 5 de septiembre. Prayut anunció su retiro de la política en el mes de julio tras las elecciones, aunque se mantuvo en el poder hasta la conformación del Gobierno en el mes de agosto.

Reflexiones finales

En la última década, se observa una erosión de las instituciones democráticas en varios países del Sudeste Asiático que se manifiestan en una serie de factores: la exacerbación de los nacionalismos, la profundización de tendencias conservadoras en las sociedades, el aumento de partidos de centroderecha, la participación política restringida de las elites y sus partidos tradicionales, la poca participación real de los partidos minoritarios, la polarización social sobre temas

de agenda comunes (recuperación económica, desigualdad socioeconómica, corrupción, clivajes étnicos y religiosos), y el ascenso de líderes personalistas gracias a redes sociales y medios de comunicación.

Por el lado de la monarquía, si bien se considera que el rey debe estar por encima de la escena política o de mostrarse en favor de un partido político, la realidad dista de lo establecido. Resultaría lógico que la institución monárquica no quiera aceptar un cambio que pudiera conducir a su desestabilización o incluso a la construcción de una república. Sin embargo, también es concebible que esta crisis de la monarquía también se deba a la relación establecida entre el rey y su pueblo. Poco queda del legado y la relación paternalista de Bhubibol hacia la población. Más bien, se observa por parte del monarca actual un jefe de Estado que actúa según la idea *devaraja*.

La fragilidad de las instituciones democráticas se evidencia en los procesos electorales, la utilización de mecanismos como el *gerrymandering*, y los requisitos excluyentes para la postulación de candidatos. Entre los obstáculos para la participación política se destacan, en primer lugar, los que conciernen a las candidaturas electorales. En estos casos, la Comisión Electoral cumple un rol fundamental en tanto es las que determinan la legitimidad de los candidatos.

Por otro lado, la capacidad de la Corte Constitucionale de disolver partidos políticos, frecuentemente, aquellos que son opositores al partido gobernante es central para esta dinámica. En tercer lugar, la disposición de las figuras políticas gobernantes hacia la persecución política —mediante supuestas campañas anticorrupción—, que termina siendo una forma de justificación para impedir a líderes o políticos de la oposición el acceso al proceso electoral. En el caso de Tailandia, como en otros países del Sudeste Asiático, también se han registrado iniciativas que restringen la libertad de expresión y de medios de comunicación en los últimos años hacia la población civil.

Las elecciones del 2019 demostraron que la elite tradicional tailandesa tiene nuevos desafíos para mantenerse en el poder. La población joven del país quiere un cambio, y las dos opciones que compitieron en aquel momento no fueron suficiente. Futuro Hacia Adelante sirvió de alternativa a un público que ha ido en crecimiento: jóvenes profesionales que buscan insertarse en el ámbito laboral, primeros votantes que consumen contenido de las redes sociales y siguen un discurso progresista y hasta más radical al que ofrecía Pheu Thai.

En cuanto a las elecciones del 2023, el mal uso de las herramientas institucionales por el Gobierno de Prayut para manipular el proceso electoral ha degradado la calidad de las elecciones y comprometido la confianza de la población en los comicios. Los esfuerzos y el apoyo electoral de Avanzar para introducir una agenda política más radical no pudieron sobreponerse a estas barreras. Sobre todo, el Senado y el Comité Electoral complicaron la situación del partido, impidiendo su participación en las negociaciones con otros como el

Pheu Thai luego del resultado electoral. Así, el Senado liderado por el sector militar, nuevamente vetó la posibilidad de un giro en el escenario político.

Ciertamente, Avanzar en lo discursivo amenazaba al *establishment* militar, pero también comenzaba a poner en tela de juicio la valorización de la institución monárquica. Tras la negativa imagen del Gobierno de Prayut y los resultados electorales que lo posicionaron en el cuarto lugar con cuarenta escaños, no tuvo otra alternativa que adoptar una posición más flexible. El único camino posible para los militares fue aliarse con Pheu Thai, realizando una serie de concesiones impensadas en años anteriores.

La coalición del Gobierno liderado por Pheu Thai terminó incorporando a partidos conservadores y promilitares, aquellos partidos que fueron sus opositores, y que incluso derrocaron los Gobiernos tanto de Thaksin como Yingluck Shinawatra. La alianza con la oposición significó también la obtención de los indultos para los hermanos que se encontraban en el exilio, que pudieron retornar al país. Por último, se ve reflejada esta tendencia de alianzas frágiles que se repite en el Sudeste Asiático: ¿será posible gobernar para Pheu Thai junto a sus «antiguos enemigos» en el Gobierno de coalición?

Referencias bibliográficas

- BAKER, C. y PHONGPAICHT, P. (2022). *A History of Thailand*. CUP.
- BIERLING, J. y LAFFERTY, G. (1998). Pressures for change: capitalist development and democracy. En R. Maidment, D. Goldblatt y J. Mitchell (Eds.), *Governance in the Asia Pacific* Routledge (pp. 289-312). Routledge.
- BIGGINS, I. (21 de noviembre de 2023). From Twitter to TikTok: Thailand's 2023 Election. *Australian Institute of Foreign Affairs*.
<https://www.internationalaffairs.org.au/news-item/from-twitter-to-tiktok-thailands-2023-election/>
- CHALOEMTIARANA, T. (2007). *Thailand: The Politics of Despotic Paternalism*. Southeast Asia Program Publications. Cornell University Ithaca.
- CHEN, H. P. H. (2014). The rise and fall of Thaksin Shinawatra and the new politics in Thailand. En Hsin-Huang Michael Hsiao (Ed.), *Democracy or Alternative Political Systems in Asia* (pp.157-177). Routledge.
- COMISIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL PARA ASIA Y EL PACÍFICO. (2024). *Southeast Asia*. <https://www.population-trends-asiapacific.org/data/sea>
- DOKSONE, T. y NG, K. (16 de mayo de 2023). Pita Limjaroenrat: Who is the leader of Thailand's Move Forward party? BBC News.
<https://www.bbc.com/news/world-asia-65595311>
- FUTURO HACIA ADELANTE. (s.f.). Our Vision.
<https://en.futureforwardparty.org/about-fwp/our-vision>
- HEWISON, K. (1997). *Political Change in Thailand Democracy and Participation*. Routledge

- HSIAO, M. H. y HSIAO, L. C. R. (2014). After the strongmen: the beginning of democracy in Asia? En Hsin-Huang Michael Hsiao (Ed.), *Democracy or Alternative Political Systems in Asia* (pp. 3-17). Routledge.
- HUNTINGTON, S. (1991). Democracy's Third Wave. *Journal of Democracy*, 2(2).
- HUNTINGTON, S. (2006). *Political Order in Changing Societies*. YUP.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DEL DESARROLLO DE TAILANDIA. (2022). *Uncertainty ahead for Thai*. <https://tdri.or.th/en/2022/12/uncertainty-ahead-for-thai-economy/>
- KURLANTZICK, J. (27 de febrero de 2020). A Popular Thai Opposition Party Was Disbanded. What Happens Next? *Council on Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/in-brief/thailand-future-forward-party-disbanded-thanathorn-protest>
- MCCARGO, D. (1998). Elite governance: business, bureaucrats and the military. En R. Maidment, D. Goldblatt y J. Mitchell (Eds.), *Governance in the Asia Pacific* (pp. 140-163). Routledge.
- MCCARGO, D. (2019). Southeast Asia's Troubling Elections: Democratic Demolition in Thailand. *Journal of Democracy*, 30(4), 119–133. <https://doi.org/10.1353/jod.2019.0056>
- NETHIPO, V., MARTINEZ KUHONTA, E. y HORATANAKUN, A. (2023). Regime Consolidation Through Deinstitutionalisation: A Case Study of the 2019 Elections in Thailand. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 42(2), 265-285. <https://doi.org/10.1177/18681034231185941>
- RED ASIÁTICA PARA LAS ELECCIONES LIBRES. (15 de Agosto de 2023). *2023 Thai General Election: Democracy at a Crossroads*. <https://anfrel.org/2023-thai-general-election-democracy-at-a-crossroads/#:~:text=The%20election%2C%20held%2014%20May,generally%20accepted%20by%20the%20electorate>
- REGAN, H. y OLARN, K. (23 de marzo de 2019). Thailand's youth demand change ahead of elections. *CNN*. <https://edition.cnn.com/2019/03/22/asia/thai-election-young-voters-intl/index.html>
- SAWASDEE, S. N. (2020). Electoral integrity and the repercussions of institutional manipulations: The 2019 general election in Thailand. *Asian Journal of Comparative Politics*, 5(1) 52–68. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2057891119892321>
- SAWASDEE, S. N. (2023). Thailand's 2023 General Election: Process, Key Issues, and Future Trajectories. En G. Facal (Ed.) *Current Electoral Processes in Southeast Asia. Regional Learnings* (pp 45-55). IRASEC.
- STATISTA. (2022). *Age structure in Thailand from 2012 to 2022*. <https://www.statista.com/statistics/331892/age-structure-in-thailand/>
- TAILAND'S KING BHUMIBOL ADULYADEJ DEAD AT 88. (13 de octubre de 2016). *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-asia-37643326>



Grupo de Estudios sobre Asia y América Latina
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe
Universidad de Buenos Aires