

LOS LAZOS QUE UNEN: COMERCIO Y POLÍTICA EXTERIOR ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA*

Horacio Coral**
Ralf J. Leiteritz***
Catalina López Luna****

RESUMEN

El ascenso político de China y su acercamiento hacia América Latina ha coincidido con un alejamiento de la región de Estados Unidos. A pesar de que en ciertos círculos académicos se ha explicado este fenómeno como una consecuencia de la política exterior china, en este artículo se demuestra que América Latina ha formulado su política exterior independientemente, y que el alejamiento de Estados Unidos no necesariamente significa un alineamiento con los intereses de China.

Palabras clave: China, América Latina, gobernanza global, política exterior

THE TIES THAT BIND: TRADE AND FOREIGN POLICY BETWEEN CHINA AND LATIN AMERICA

ABSTRACT

China's international political success and its growing ties with Latin America have coincided with the deterioration of the relations between United States and Latin America. Even if this fact has been explained by some authors as a consequence of China's foreign policy, we show that Latin America's foreign policy has been formulated independently, and that the bad moment in the relations between United States and Latin America cannot be translated as an alignment with China's interests.

Keywords: China, Latin America, global governance, foreign policy

Fecha de recepción: 07/07/2015

Fecha de aprobación: 10/05/2016

*Este artículo es el producto de un proyecto financiado por el Fondo de Investigaciones de la Universidad del Rosario (FIUR), y ha sido presentado en el marco del FLACSO-ISA Joint International Conference: Global and Regional Powers in a Changing World, Buenos Aires, julio de 2014, en el IV Congreso Global del World International Studies Committee, Fráncfort, agosto de 2014, y en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política Bogotá, septiembre de 2013, para recibir retroalimentación del artículo.

** Joven Investigador de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno, y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.
Correo electrónico: coral.horacio@gmail.com

*** Profesor titular de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno, y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario Bogotá, Colombia.
Correo electrónico: ralf.leiteritz@urosario.edu.co

****Ex Joven Investigadora de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno, y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. Docente de primaria, Saint George School, Bogotá. Correo electrónico: lopezlunacatalina@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Desde finales de los años setenta, China ha cambiado su papel en el sistema internacional por medio del *Ascenso Pacífico*, la estrategia de política internacional que le permitió superar la etapa de aislamiento, y cooperación preferente con la URSS, para volver a tener reconocimiento diplomático y hacer parte de la ONU y de la OMC (Bartesaghi, 2015). El Ascenso Pacífico ha venido acompañado de un crecimiento económico notable que a su vez se ha traducido en influencia política en el sistema internacional, pero especialmente en países periféricos. Esto ha hecho que en los círculos académicos se hable de la transición de un mundo unipolar, en el que la mayor e indiscutible potencia era Estados Unidos, a un mundo multipolar en el que China juega un papel importante como potencia económica y política (Strüver, 2014). Por supuesto, este cambio ha traído repercusiones en el equilibrio geopolítico de las relaciones internacionales. El caso de Latinoamérica (L.A) es especialmente interesante por tratarse de una región que tradicionalmente se ha encontrado alineada a la política exterior estadounidense, pero que desde que China ha ganado influencia se ha venido alejando de esa protección.

En ciertos círculos académicos y gubernamentales se ha propuesto la idea de que China ha venido aplicando la ya famosa fórmula del *soft power* descrita por Joseph Nye consistente en transformarse en un ejemplo a seguir para que otros estados imiten su comportamiento en el sistema internacional. El objetivo es sumar la mayor cantidad de estados alineados para alcanzar las metas fijadas por la política exterior del estado (Nye, 2004). Sin embargo, en otras instancias hay visiones encontradas sobre si esta es la estrategia usada por China, pues no se sabe con certeza qué papel estratégico juega América Latina en su política exterior o si acaso resulta consecuente tratar de influir políticamente en un territorio importante para Estados Unidos y al mismo tiempo pedir que se respete su influencia en el oriente asiático. El aumento en la frecuencia y el volumen de los intercambios económicos entre China y América Latina es innegable y los cambios en la postura y el discurso de los países latinoamericanos durante los últimos años es evidente.

[53]

El objetivo de este trabajo es indagar por el efecto que el intercambio económico entre China y América Latina durante la última década ha tenido en las políticas exteriores de los países latinoamericanos, tomando como referentes para el estudio a Brasil y Chile. El análisis se centra en los cambios de postura frente a los temas esenciales de la gobernanza global¹ (el Cambio Climático y la Proliferación Nuclear) para lo cual se desarrolla un examen de los factores que determinan la postura de los países latinoamericanos frente a estos asuntos de gobernanza global. En últimas se busca comprobar o falsear el supuesto según el cual los países que establecen mayores relaciones comerciales con China son más propensos a alinearse con sus objetivos de política exterior (Flores-Macías & Kreps, 2013).

A diferencia del ámbito económico, el impacto político de la presencia de China en América Latina durante la última década ha sido evaluado únicamente como efecto colateral y derivado de sus intereses comerciales, dejando muchos espacios grises donde no hay certeza de los efectos de la influencia de su política exterior en los países de América Latina (Strüver, 2012). Este panorama se ha limitado a la observación de los beneficios económicos y comerciales –inmediatos o latentes– derivados

¹ Este concepto es definido como el compendio de regulaciones o reglamentación, configurado para organizar las sociedades humanas a escala global, enfatizando el papel que juegan las instituciones políticas formales en la coordinación y control de las relaciones sociales interdependientes, así como sobre su capacidad para hacer cumplir las determinaciones pactadas en un escenario carente de una autoridad política global, como es el caso del sistema internacional. (Rosenau, 1999).

de las nuevas interacciones entre China y los países latinoamericanos, generando estudios sobre las implicaciones resultantes para la presencia hegemónica de Estados Unidos en la región (Domínguez et al, 2006, Tokatlian, 2007). Sin embargo, no se ha estudiado si las dinámicas comerciales entre China y LA se replican en la formulación de la política exterior de los países latinoamericanos.

Para esta investigación se tomaron como referentes dos casos de estudio, Brasil y Chile, elegidos por destacarse en dos aspectos concretos: (i) estos países tienen los dos mayores porcentajes del volumen total de intercambio comercial regional con China durante el periodo de estudio y (ii) hubo un evidente dinamismo en las relaciones diplomáticas de ambos países tanto con China como con Estados Unidos durante la última década. Esta elección busca construir un marco de referencia que pueda ser usado para el estudio del fenómeno en otros países de la región, contextualizando tendencias en la formulación de políticas exteriores e intercambios económicos e identificando nuevas dinámicas y retos, sobre todo con respecto a problemas regionales y globales.

[54] En términos metodológicos, se parte de un análisis cualitativo construyendo una base de datos de prensa que organiza toda la información referente a las posiciones de Chile, Brasil, Estados Unidos y China respecto a las diversas cumbres de cambio climático y proliferación nuclear, complementándola con la revisión de fuentes primarias obtenidas mediante un trabajo de campo. Estos datos alimentan una matriz de convergencia-divergencia que permite distinguir la posición de los discursos de cada país respecto a asuntos controversiales de los temas de gobernanza global mencionados, identificando si los países latinoamericanos se inclinan hacia la posición de Estados Unidos o la de China. Los resultados de la matriz son comparados con datos de intercambio comercial, arrojando finalmente una respuesta a si ha habido un cambio en el discurso relacionado con el incremento comercial que permita alinear a los países latinoamericanos con la posición de China en la política internacional.

El resultado de la investigación determinó que el aumento de las relaciones comerciales entre China y los dos países latinoamericanos no tuvo como consecuencia un alineamiento correspondiente de los discursos respecto a los temas de gobernanza global. Tampoco se pudo identificar ese alineamiento con Estados Unidos, demostrando que si bien durante la última década hubo un alejamiento respecto al hegemón tradicional de la región, eso no se tradujo en un acercamiento político a otra potencia, sino en una independencia en la formulación de la política exterior de los países de LA.

1. BRASIL Y CHILE COMO REFERENTES DE AMÉRICA LATINA EN SU RELACIÓN CON CHINA

A pesar de que China trata a A.L como a un bloque homogéneo, los diferentes países de la región están lejos de conformar un conjunto uniforme de negociación, lo que de inmediato hace pensar que la elección de los casos de estudio puede deteriorar la validez externa de los resultados encontrados en la investigación. Sin embargo, concentrar el análisis en dos casos representativos del amplio espectro de características económicas, sociales y de política interior y exterior es conveniente para el objetivo del trabajo pues los resultados pueden ser proyectados hacia otros países de la región controlado por el contexto específico de cada caso. Así, dos variables son importantes en el momento de elegir los dos estudios de caso: la evolución de las relaciones diplomáticas con China y Estados Unidos, y el nivel de intercambio económico con China durante el periodo de estudio.

Como primer caso se eligió a Brasil pues ha tenido relaciones diplomáticas activas con China desde 1974 y es considerado como el principal socio económico de la región con cerca del 28% del

volumen total del intercambio comercial² y como socio estratégico dentro del grupo de los BRICs.³ Desde las décadas de 1970 y 1980 las relaciones bilaterales chino-brasileñas tuvieron un modesto ritmo de tendencia creciente desde el punto de vista económico, aunque en el plano político ambos países encontraron fuertes coincidencias (Altemani de Oliveira, 2006). Esto hizo que solo hacia principios del 2000 China empezara a perfilarse como uno de los principales socios comerciales de Brasil:

Sin embargo, la cooperación de estos países siempre ha tenido un perfil estratégico. Durante años, China y Brasil implementaron una cooperación político-estratégica tendiente a lograr un cambio en las reglas de juego del comercio internacional. Desde el final de la Guerra Fría, el vínculo comercial ha adquirido nueva importancia, y China desplazó a Japón como principal socio asiático de Brasil. [...] a pesar del incremento de los lazos económicos, el eje de la relación sigue siendo político: ambos países han desarrollado programas espaciales conjuntos, coinciden en los organismos internacionales y defienden una perspectiva similar de inserción mundial que, sin oponerse de manera frontal a las naciones desarrolladas, se basa en la idea de cooperación Sur-Sur. (Altemani de Oliveira, 2006).

Por otro lado, aunque la balanza comercial de Brasil con Estados Unidos se mantiene en déficit desde el 2009, Estados Unidos se posiciona entre sus primeros tres socios comerciales desde antes del 2000 con cerca del 24%⁴ del volumen total de comercio regional.⁵ Aun así, Estados Unidos y Brasil no han firmado un pacto económico importante para más de dos décadas —un periodo para el que Washington ha firmado acuerdos de libre comercio con otros 11 países latinoamericanos (Hakim, 2012).

Las relaciones diplomáticas entre Brasil y Estados Unidos se establecieron desde la fundación de la primera misión diplomática de la región, por parte del país norteamericano, en 1808. Sin embargo, en lo corrido del presente siglo dichas relaciones se mantienen al margen por la divergencia de sus posiciones en política interna y por sus aspiraciones de política externa. Prueba de esto es la renuencia de Washington a apoyar la candidatura brasilera para un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, más aun cuando el presidente Obama dio el apoyo de Estados Unidos a la India en el 2010. Por su parte, Brasil ha desarrollado sus aspiraciones globales en gran medida al margen de los Estados Unidos y haciendo hincapié en sus diferencias sobre los principales temas regionales y mundiales (Hakim, 2012).

Brasil ha procurado sostener una relación de cooperación más estrecha con China que con Estados Unidos sin que esto condicione su posición frente a los temas de gobernanza global. Dado el carácter de liderazgo e independencia de la política exterior brasileña, este país ha procurado ser el líder regional en América del Sur. Brasil plantea un lineamiento independiente de la postura norteamericana para negociar en la arena internacional y procura alianzas con países de sus mismas condiciones.

² Cifras oficiales del intercambio comercial total de China y América Latina entre 2000 y 2005. En: <http://co2.mofcom.gov.cn/aarticle/biography/portfolio/200504/20050400067589.html>

³ A partir de 1993, establece su sociedad estratégica en la denominación de los BRICs, junto con Rusia, India y China. En: <http://br.china-embassy.org/por/dszc/>

⁴ Datos obtenidos de la organización Mundial del Comercio. En: Información sobre comercio internacional y acceso a los mercados.

⁵ Estadísticas oficiales de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos. En: http://dataweb.usitc.gov/prepared_reports.asp

La elección de Chile como segundo caso de estudio radica en que fue el primer país latinoamericano en establecer relaciones diplomáticas con China en 1970 (Bartesaghi, 2015), el primer país de la región en apoyar el ingreso de China a la OMC y es considerado el segundo socio económico de China en la región, con un 18,2% del volumen total de intercambio comercial.⁶ Actualmente, cuenta con un Sistema de Consulta Política, establecido desde 1988⁷, y un Tratado de Libre Comercio (TLC) vigente desde 2005.⁸ Esta relación se ha caracterizado sin duda por el pragmatismo de ambos lados:

Cuando se produjo el golpe militar en 1973, China no rompió relaciones diplomáticas con Chile. China las mantuvo con la dictadura militar durante diecisiete años, y eso se basa prácticamente en el pragmatismo tanto chileno como chino. En ese momento, no habían considerado romper relaciones diplomáticas y habían optado por reconocer la dictadura militar por el hecho que no tenía ninguna embajada en América Latina. Chile era la puerta de entrada a América Latina.⁹

Al mismo tiempo, Chile ha sostenido relaciones diplomáticas de gran injerencia con los Estados Unidos, altamente dependientes, entre 1960 y la primera parte de 1990 y seriamente divergentes desde la segunda parte de 1990, exceptuando en este periodo los intercambios comerciales y la inversión. Desde el 2006 Chile sostiene el sexto lugar de importancia como socio comercial de la región para Estados Unidos con cerca del 10,5% del total de comercio regional.¹⁰ Aunque el intercambio comercial entre estos países ha decrecido, esta situación no ha afectado sus relaciones diplomáticas. Tanto Michelle Bachelet como Barack Obama hicieron particular énfasis en que sus respectivos países sostenían una relación de amistad equilibrada y cercana. En el año 2009, la entonces presidente chilena se reunió con el mandatario estadounidense para discutir los temas relacionados con la relación bilateral. En las declaraciones oficiales sobre la reunión, ambos países afirmaron tener una visión compartida en materia de cambio climático y de proliferación nuclear (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2009).

[56]

2. DINÁMICAS DE INTERCAMBIO COMERCIAL

2.1. Chile, China y Estados Unidos

En la actualidad China es el principal destino de las exportaciones de Chile a quien le exporta bienes por un valor de 19.219 millones dólares para el año 2013. Estados Unidos por su parte es el tercer destino de las exportaciones chilenas con un total de exportaciones de 9.811 millones de dólares. A su vez, Chile importa de Estados Unidos un total de 16.104 millones de dólares, mientras importa de China un total de 15.701 millones de dólares (Organización Mundial del Comercio, 2013).

⁶ Cifras oficiales del intercambio comercial total de China y América Latina entre 2000 y 2005.

⁷ El 16 de Agosto de 1988, se dio el Establecimiento del Sistema de Consulta Política entre los Ministerio de Relaciones Exteriores de China y Chile con el fin de mantener estrechas relaciones e implementar políticas favorables para ambos países. En: <http://cl.china-embassy.org/esp/zzgx/t222764.htm> y <http://spanish.china.org.cn/xi-lamei/guanxi/1.htm>

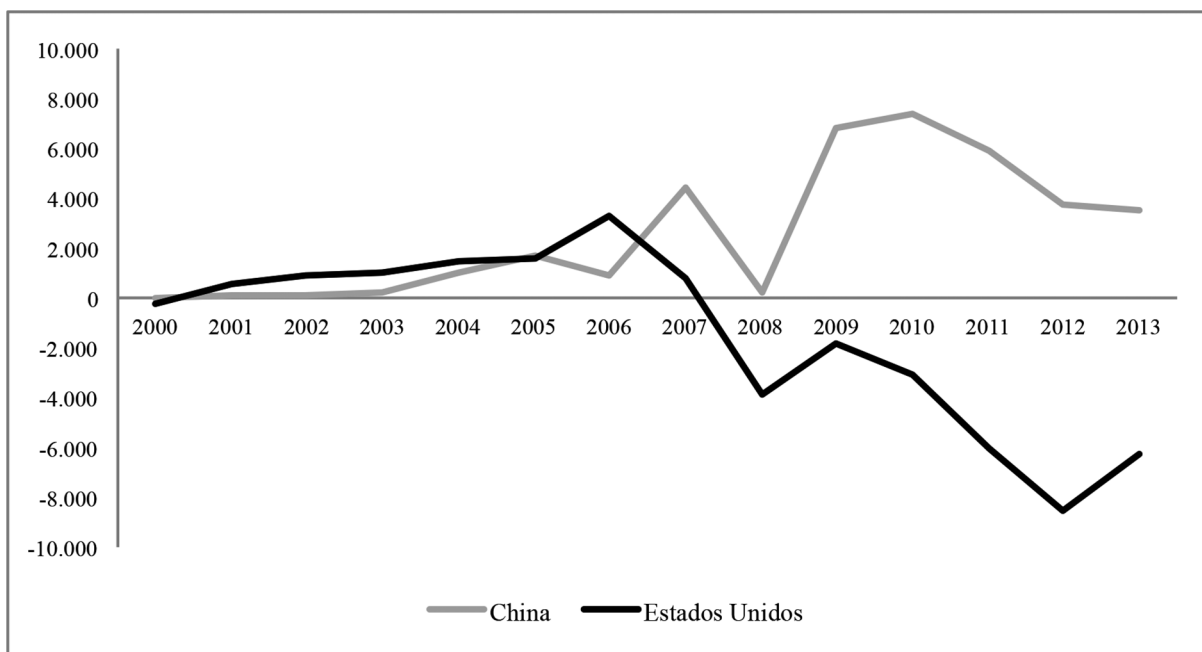
⁸ El TLC establece desgravaciones arancelarias, tanto inmediatas como escalonadas para diferentes tipos de productos de origen chileno, y regula los Procedimiento, Reglas de Origen las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, la Cooperación entre otros. En: http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20070228/pags/20070228100917.html

⁹ Entrevista al Profesor e Investigador Eduardo Carreño de la Universidad de Chile. Entrevista realizada el 3 de junio de 2013 en Santiago de Chile.

¹⁰ Estadísticas oficiales de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos. En: http://dataweb.usitc.gov/prepared_reports.asp

Chile mantuvo un superávit en la balanza comercial con ambos países durante los primeros siete años del presente siglo. Los efectos del TLC con China firmado en 2006 empiezan a hacerse notar desde 2008 cuando el superávit se hace progresivamente más grande, hasta que China se convierte en su primer socio comercial durante el 2010 y receptor del 20% de las exportaciones totales de Chile (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2013). Por el lado de Estados Unidos, en cambio, el déficit en la balanza se hace más pronunciado desde 2008, situación que se mantiene hasta 2013, en parte explicado por la crisis económica que afectó al mercado norteamericano durante este periodo (ver Gráfico 1).

Gráfico 1: Saldo Balanza Comercial de Chile con China y Estados Unidos 2000-2013



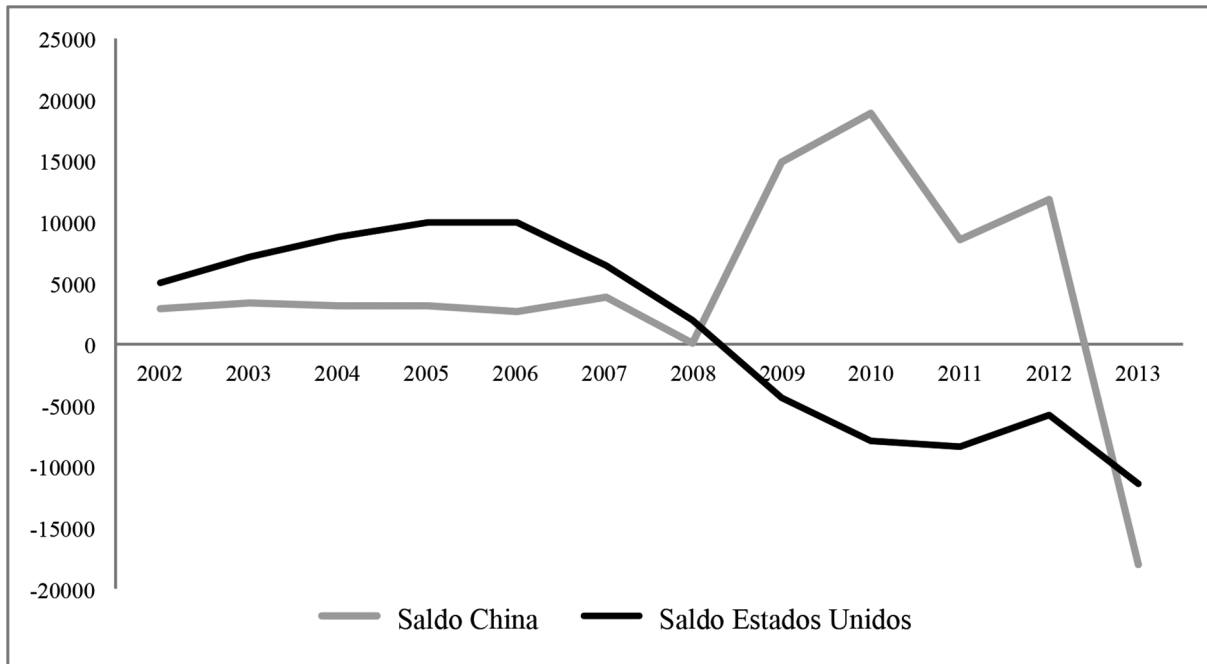
Fuente: omc. Información sobre comercio internacional y acceso a los mercados.

2.2. Brasil, China y Estados Unidos

El principal socio de importaciones de Brasil en la actualidad es la Unión Europea, en segundo lugar se encuentra China seguido por Estados Unidos. Este orden se repite para el caso de las exportaciones. Esto ha hecho que para China Brasil fuera su principal socio comercial en AL (Embajada de China en Colombia, 2005). Desde el 2002 Brasil ha mantenido un superávit en la balanza comercial con China, situación que sufrió un cambio solo hasta 2013 cuando las exportaciones hacia el país fueron de 19.203 millones de dólares, mientras que las importaciones llegaron a los 37.302 millones.

Con Estados Unidos el comportamiento de la balanza comercial brasilera siguió un patrón parecido al de la chilena. Hay un superávit que se sostiene desde el 2002 pero que se transforma en un superávit alrededor de 2009. El gráfico 2 muestra este comportamiento y lo compara con el de China.

Gráfico 2: Saldo Balanza Comercial de Brasil con China y Estados Unidos 2002-2013



Fuente: omc. Información sobre comercio internacional y acceso a los mercados.

[58]

3. POSICIÓN DE LOS PAÍSES FRENTE A TEMAS SENSIBLES DE GOBERNANZA GLOBAL

3.1. Cambio climático

Para evaluar las posiciones de los países frente al cambio climático se construyó una matriz que muestra la convergencia y divergencia del discurso de cada país frente a este tema. Cinco aspectos del discurso de política exterior se evalúan en la matriz, los cuales son en últimas las variables del análisis: (i) Concepción de la causa del cambio climático; (ii) Origen o causa del interés en el tema; (iii) Obligaciones contraídas a nivel internacional según el volumen de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI); (iv) Medidas tomadas por los países para mitigar el cambio climático y por último; (v) Aceptación de una norma global de cambio climático.

Concepción de la causa del cambio climático

Tanto Chile como Brasil están de acuerdo con China en cuanto a la responsabilidad del hombre en el cambio climático del planeta. Brasil insiste en que el desarrollo industrial trae consecuencias difíciles de controlar, fortalecidas por el proceso de deforestación de bosques y selvas que deteriora aún más las condiciones del medio ambiente. Chile ha dicho en diferentes oportunidades que el desarrollo industrial irresponsable que aumenta las emisiones de GEI lo pone en una situación de vulnerabilidad, dada su propensión a sufrir desastres naturales, que afecta también a otros países latinoamericanos. Contrariamente, Estados Unidos insiste en que si bien el cambio de la temperatura global puede obedecer a los intercambios económicos necesarios para el crecimiento y desarrollo industrial, gran parte de la responsabilidad por los cambios que han ocurrido durante los últimos años se debe a un proceso natural contra el cual es poco lo que el hombre pueda hacer.

Origen o causa del interés en el tema

Para China es de especial interés el cambio climático y sus consecuencias pues la polución del aire y la contaminación hídrica son dos problemas importantes para su modelo de desarrollo económico sostenible y para el bienestar de su población. Es por esto que desde 1980 reconoce el fenómeno y la necesidad de actuar frente al mismo. Durante 1992 y 1993, el país inicia las discusiones de un Plan Nacional que abordara este tipo de temas y propusiera políticas públicas para enfrentarlo llamado “China’s National Agenda 21. White Paper on China’s Population, Environment and Development in the 21st Century”. El Plan se enfocaba en crear una ruta de acción para transformar su modelo de desarrollo en uno más eficiente y sostenible (Leiteritz, 2013), el cual fue ratificado en 1994. Demostrando su nivel de compromiso con el tema, dos años después el Consejo de Estado de China celebró la Cuarta Conferencia Nacional para la Protección Ambiental orientada a promover una estrategia de desarrollo sostenible. Posteriormente, el gobierno estableció planes sectoriales quinquenales para la protección y conservación medioambiental.¹¹ Ahora bien, a las razones que tiene el gobierno para preocuparse por el cambio climático hay que sumarle un interés económico enfocado en reducir la dependencia de combustibles fósiles tradicionales para promover el crecimiento económico del país. Sin embargo, esta no es la razón principal y el gobierno la ve como una externalidad positiva derivada de las razones más importantes mencionadas.

Para Estados Unidos, por el contrario, el interés económico es la razón más importante. La reducción de la dependencia de los combustibles fósiles es lo que motiva a la preocupación por el desarrollo de combustibles alternativos con un impacto ambiental reducido. Al considerar que la causa del cambio climático y el calentamiento global es un ciclo natural, no tiene una preocupación directa por la preservación del medio ambiente. Aun así, en 1992 ratificaron la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, y:

la Academia Nacional de Ciencias –NAS- por sus siglas en inglés, emitió un reporte en el cual determinaban que los Estados Unidos podían compensar sus emisiones de GEI entre un 10 y 40% de los niveles de 1990 si se implementaban las políticas ambientales adecuadas de ahorro de energía (Congressional Research Service, 2011).

Inclusive durante el gobierno de Reagan, y como se hace evidente durante la administración Clinton, Estados Unidos asume un papel activo en la promoción de proyectos ambientales. Sin embargo, durante la presidencia de George W. Bush no se ratifica el Protocolo de Kioto pues se otorga mayor énfasis a la seguridad nacional por encima del cuidado del medio ambiente (Leiteritz, 2013). Durante la administración Obama se flexibiliza un poco esta posición proponiendo acciones desde el ejecutivo para reducir la polución, preparar al país para los impactos del cambio climático y reunir esfuerzos internacionales para mitigar las consecuencias del fenómeno (Gobierno de los Estados Unidos, 2013).

¹¹ Estos planes planteaban metas ambiciosas. Para el 2000 se planeaba tener el sistema legal completo relativo al manejo ambiental que fuera en concordancia con su economía social de mercado. Se debían aumentar los esfuerzos para iniciar una tendencia de control de la polución y mejorar la calidad del ambiente en varias regiones y ciudades seriamente afectadas por la contaminación. Una década después, para el 2010, la legislación ambiental debía estar completamente establecida y funcionando a la perfección lo que posibilitaría mantener bajo control el deterioro ecológico y ambiental del país entero así como implementar la mejora ambiental en las áreas rurales y urbanas.

Tomado de: Naciones Unidas. Desarrollo sostenible. “Institutional aspects of sustainable development in China”. Disponible en: <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/china/inst.htm>

Brasil ya muestra signos de interés en el tema desde 1970, enfocándose en la preservación de la cuenca amazónica y el efecto que tiene el cambio climático y la emisión de GEI en los países menos desarrollados y en vías de desarrollo. Sin embargo, el interés profundo de Brasil en esta temática tiene su origen en la década de los 90 cuando inicia una “reformulación de los temas o valores hegemónicos universalmente aceptados” (Bernal-Meza, 2006) y se empieza a tomar una preocupación política respecto de los temas de gobernanza global. El país ve como una oportunidad para tomar liderazgo internacional asumir una posición respecto a estos temas, por lo que a partir del gobierno de Lula se construyen mecanismos más fuertes para hacer cumplir las leyes y castigar a las economías ilegales que se lucraban de la explotación de la selva amazónica (Leiteritz, 2013).

Chile, por su parte, se interesa en el cambio climático por su preocupación en los desastres naturales (siendo un país muy propenso a sufrirlos) y por las implicaciones que tiene el modelo industrial en el ambiente. Este país ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 1994 y el Protocolo de Kioto en 2002, estableciendo su compromiso con el tema ante la comunidad internacional (Ministerio de Medio Ambiente de Chile, 2014). Después del 2006, con el derretimiento de los polos el gobierno hizo notar que el tema afectaba su estabilidad nacional y que se debía abordar el tema con una diversificación metodológica y una interacción política dinámica (Leiteritz, 2013).

Obligaciones contraídas a nivel internacional según el volumen de emisiones de GEI

[60]

Brasil y Chile convergen en la idea de hacer que las obligaciones para la mitigación del cambio climático sean compartidas por todos los países que hacen parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, pero diferenciando por los niveles de emisiones y de contaminación de cada país. Brasil es bastante activo a nivel internacional respecto a este tema haciendo uso de la plataforma que le brinda ser parte del grupo BASIC¹² (Brasil, África del Sur, India y China), el cual es uno de los grupos líderes en promover compromisos vinculantes frente a la mitigación del cambio climático (Funcionario de la Dirección de Política Ambiental, 2014). Chile, por su lado, es igualmente activo pero a nivel local y regional, utilizando su estatus de prestigio con los demás países latinoamericanos.

China promueve la idea de que son los países con un alto nivel de desarrollo económico los que tienen la mayor responsabilidad de reducir sus emisiones de GEI. Siendo consecuente con la idea de que el cambio climático y la contaminación se deben al desarrollo industrial, China señala que históricamente los países desarrollados gozaron de condiciones favorables para fortalecer su industria sin preocuparse por las consecuencias ambientales que eso acarrearía. Por lo mismo, tratar de imponer las mismas sanciones tanto a los países en desarrollo, como China se califica a sí misma, como a los países desarrollados es ser injusto con las oportunidades que cada país tiene de desarrollarse. Los estados en vías de desarrollo deben contribuir a la disminución del impacto ambiental pero gozando de la cooperación económica necesaria mientras se adaptan para crear nuevas tecnologías de desarrollo industrial con un impacto reducido en el medio ambiente (Foot & Walter, 2010). En este sentido, China no evade del todo su responsabilidad de gran emisor de

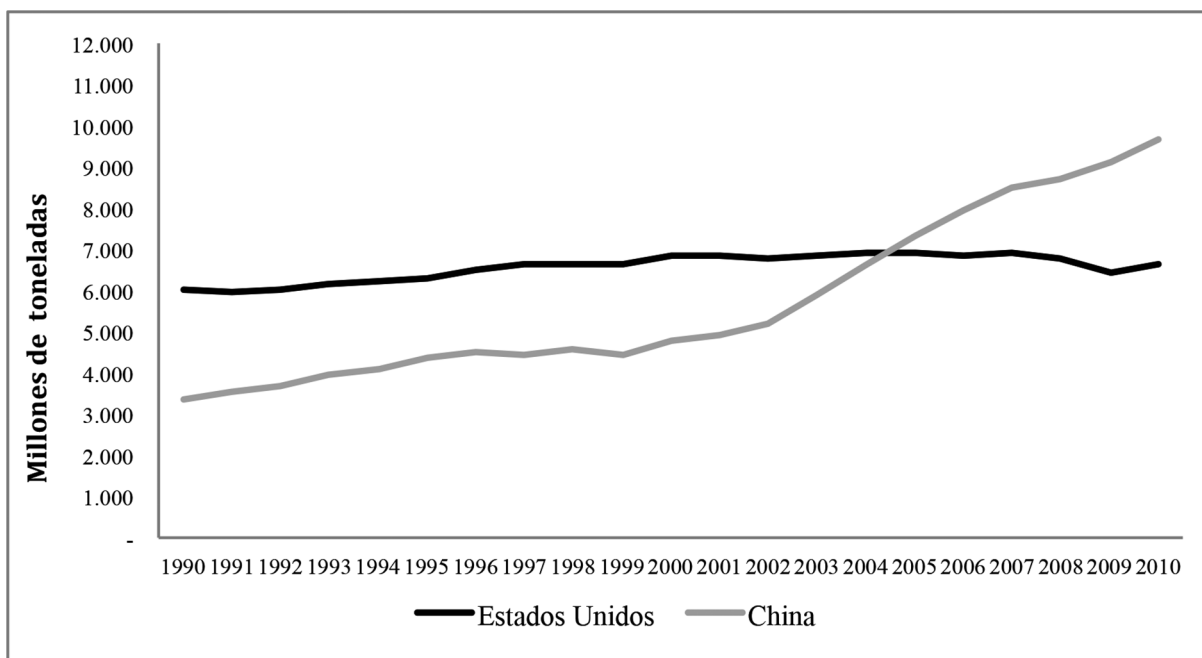
¹² La información sobre este grupo se recolectó en el trabajo de campo realizado en Brasilia. Es un grupo ministerial que realiza cuatro reuniones anuales en cada país miembro con el objeto de fijar una postura frente al cambio climático y presentarla como un bloque en la siguiente cumbre o convención respecto al tema. La información se amplía a lo largo del documento.

GEI, sino que apela a un argumento de igualdad de oportunidades para el desarrollo económico para justificar el impacto que su modelo tiene en el medio ambiente.

En contraste, Estados Unidos considera que existe un desequilibrio en la atribución de responsabilidades por el cambio climático, que perjudica en especial al desarrollo económico norteamericano. George W. Bush, siguiendo esta corriente, expresó su oposición al Protocolo de Kioto señalando que este se concentraba en imponer sanciones a Estados Unidos mientras que descuidaba esas mismas reglas en casi un 80% del mundo (Foot & Walter, 2010). Dado que la posición de Estados Unidos es que el cambio climático se debe a un proceso natural poco afectado por las actividades de desarrollo industrial, el gobierno evade su responsabilidad de ser el segundo emisor en el mundo de GEI exigiendo sanciones menores pero extendiéndolas hacia los países en vías de desarrollo con mayores emisiones.

La gráfica 3 presenta la evolución de la emisión de GEI para China y Estados Unidos. Lo interesante es ver cómo a pesar del interés de China por controlar los efectos negativos del desarrollo económico, por ser un país en vía de desarrollo se puede permitir emitir más GEI, hasta el punto de ser el mayor emisor, mientras que Estados Unidos ha mantenido el nivel de emisiones desde 1990 hasta 2010.

Gráfica 3: Emisiones de gases de efecto invernadero 1990-2010



Fuente: World Resources Institute (WRI) Climate data Explorer: CAIT 2.0.

Los datos anteriores permiten determinar que sin importar la divergencia en las posiciones entre China y Estados Unidos la contaminación emitida por estos países demuestran que uno de los principales asuntos controversiales son las medidas de mitigación de emisiones que se tomen a nivel internacional. Las causas y la aceptación de la responsabilidad del cambio climático son importantes pero la adjudicación de obligaciones e implementación de medidas efectivas es determinante en los resultados de mitigación del cambio climático.

[61]

Medidas tomadas por los países para mitigar el cambio climático

Para determinar el tipo de medidas que los países del estudio han tomado frente al cambio climático se establecieron unas características referentes al grado de vinculación de las normas por las que se toman las medidas, y si dichas normas son de carácter cooperativo o no. En cuanto al grado de vinculación se hace referencia a si los países buscan que las normas estipuladas a nivel internacional sean aplicadas a nivel doméstico. Además, se evalúa si la legislación interna referente a cambio climático va en concordancia con los acuerdos internacionales. En relación al carácter cooperativo de las normas, se evalúa si China, Estados Unidos, Brasil y Chile mantienen una posición cooperativa a nivel internacional para la búsqueda de consensos y nuevos acuerdos referentes al cambio climático. Se detectó que existe una convergencia entre Brasil y Chile respecto del grado de vinculación que tienen con los acuerdos internacionales de cambio climático a nivel local. Por su parte, China y Estados Unidos no tienen un grado de vinculación de la norma global de cambio climático a nivel doméstico. En cuanto al carácter cooperativo de las normas los cuatro países concuerdan en que debe existir un acuerdo global sobre el cambio climático.

La posición de China respecto de las medidas que se deben tomar para mitigar el cambio climático se enfoca en la búsqueda de un acuerdo global como pauta política para el proceso de desarrollo económico. Hacia el año 2000 China ya se había convertido en un referente para los países en desarrollo con un modelo de desarrollo sostenible, por lo que en el 2003 creó la Estrategia Nacional de Crecimiento Sostenible, enfocada en buscar acuerdos de cooperación en proyectos de energía alternativa con países vecinos para mitigar los impactos de la producción masiva (Leiteritz, 2013).

[62]

En el 2007 China presentó el Plan Nacional de Cambio Climático, con una proyección de cinco años. Con este plan logró posicionarse como el primer país en desarrollo en publicar una estrategia contra el cambio climático (Foot & Walter, 2010). Sin embargo, se duda de la voluntad del gobierno chino para implementar el plan pues se dice que tiene una “incapacidad de internalizar e implementar las normas, compromisos y objetivos que promulga” (Foot & Walter, 2010), lo cual hace que China siempre tenga el estatus de no vinculante en las medidas que acepta y promulga referentes al cambio climático. Algunas de las causas pueden ser, como lo mencionan Foot y Walter, la relación entre la capacidad institucional y los intereses domésticos que pueden chocar y/o competir entre sí repercutiendo en el nivel de congruencia normativa a nivel nacional con el internacional.

Los esfuerzos de China se concentran en buscar alianzas con países en vías de desarrollo que tengan características similares a las suyas. Por este motivo, en el 2005, previo a la Cumbre de Copenhague, se dio una aproximación de cuatro países que pertenecían al G77 y que entendieron que podrían tener mayor capacidad relativa de negociación unidos que por separado. Así surge el grupo BASIC conformado por Brasil, Sudáfrica, India y China que tiene como objetivo ser grupo consultivo cuya característica es que los miembros son países en vías de desarrollo que tienen posiciones similares frente a la cuestión del cambio climático¹³.

Dada la concordancia con la posición de China respecto de las medidas que se deben adoptar para la mitigación del cambio climático, Brasil sostiene que la normatividad internacional debe tener

¹³ La información sobre el grupo BASIC se recolectó de una serie de entrevistas realizadas al Asesor Especial de la Ministra de Medio Ambiente de Brasil; Jefe de la Oficina de Asuntos Internacionales del Ministerio de Medio Ambiente y Funcionario de la Dirección de Política Ambiental del Itamaraty, Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Entrevistas realizadas el 19 de marzo de 2014. Brasilia, Brasil.

un carácter cooperativo vinculante. Converge con China respecto a la necesidad de cooperación entre los estados para generar una norma global de cambio climático, pero diverge en el carácter vinculante de la misma. A diferencia de China, Brasil realizó durante la presidencia de Lula da Silva compromisos voluntarios a nivel internacional altamente vinculantes a nivel doméstico, y los respetó, demostrando su capacidad de compromiso. En el 2008 establecieron dos planes nacionales referentes al cambio climático: el Plan Amazónico Sostenible y el Plan Nacional de Cambio Climático. Desde 2003 Brasil es líder regional y mundial proponiendo escenarios de contribución al entendimiento global del cambio climático. Ha sido pionero en promover políticas nacionales para el control de la deforestación y el crecimiento sostenible, cambiando la economía del carbón y el petróleo por energías alternativas con planes que se extienden hasta los próximos 20 años (Leiteritz, 2013).

La política exterior chilena está de acuerdo con la brasilera en cuanto al carácter cooperativo y vinculante de las normas de cambio climático que cada país asume. Aunque la participación de Chile es moderada, este país se enfoca en la cooperación bilateral en la cual promueven cláusulas verdes en sus tratados comerciales e incentivan el intercambio tecnológico en asuntos de cambio climático. Además de enfocarse en los acuerdos bilaterales, Chile también se enfoca en el nivel regional como la base para generar medidas efectivas que mitiguen los efectos negativos del cambio climático (Leiteritz, 2013).

En cuanto al carácter vinculante de la normatividad, el Ministerio del Medio Ambiente de Chile tiene una oficina de cambio climático cuya misión es “contribuir a la integración de la problemática asociada al cambio climático en las políticas públicas del país, para lograr un desarrollo sustentable y una economía baja en carbono.” (Ministerio de Medio Ambiente de Chile, 2014). En concordancia con lo anterior en el 2006 se creó el Plan Nacional de Cambio Climático. Con el plan se inicia una política ambiental más estructurada que surge como respuesta a las devastadoras inundaciones que, por la magnitud de los daños ocasionados, demostraron la necesidad de una respuesta política y un compromiso gubernamental frente al tema.

Estados Unidos mantiene una posición que encuentra cierta similitud con China respecto al carácter no vinculante a nivel doméstico de la normatividad internacional de cambio climático. Es necesario aclarar que la concordancia con la posición de China no encuentra su raíz en la concepción de la causa del cambio climático sino en la aprehensión de la normatividad y adjudicación de la responsabilidad. Estados Unidos sostiene que el cambio climático es un efecto colateral del intercambio económico y es escéptico frente a las medidas de desarrollo sostenible dado que pueden llegar a frenar su crecimiento y desarrollo industrial.

Al no ratificar el Protocolo de Kioto es evidente que la legislación de Estados Unidos frente al cambio climático sea reducida y solo se le haya dado relevancia al tema después del Huracán Katrina, el cual hizo evidente que los cambios extremos del clima podrían ser resultado de la falta de programas de mitigación del cambio climático y protección del medio ambiente (Leiteritz, 2013). Con la llegada de Barak Obama a la presidencia del país en el 2008 se le empieza a dar mayor preponderancia al asunto del cambio climático. Se inicia un discurso más cooperativo enfocado a frenar el acelerado cambio climático y a la generación de energías alternativas. Este cambio discursivo pasa de posicionar la seguridad nacional como tema preponderante de la agenda a tomar en cuenta otros aspectos de gobernanza global igualmente relevantes. De esta forma, Obama estructuró el “Climate Action Plan” que se enfoca en tres pilares básicos: “Cortar la polución de carbón en el país; Prepararse para los impactos del cambio climático; y Liderar esfuerzos internacionales para combatir el cambio climático global” (Gobierno de los Estados Unidos, 2013).

[63]

Aceptación de una norma global de cambio climático

La última variable de análisis hace referencia al grado de aceptación de una norma global de cambio climático. Si bien es cierto que los cuatro países concuerdan en que las emisiones de GEI deben reducirse, existe una fuerte divergencia entre China y Estados Unidos con Brasil y Chile respecto de la aceptación de una norma global que vincule su legislación interna.

China muestra un gran interés en el propósito de frenar el cambio climático y hace énfasis en la necesidad de una normatividad internacional que contribuya a ese objetivo. Sin embargo, su incapacidad para aceptar tratados vinculantes le impide aceptar una norma global para frenar el cambio climático. El hecho de que desde 2005 se ha convertido en el principal emisor de GEI comprueba que es un tema en el que China puede ofrecer poca seguridad de su compromiso global con el problema del cambio climático.

Estados Unidos por su parte, al no ratificar el Protocolo de Kioto ni comprometerse con objetivos y metas claras a nivel doméstico hace evidente su baja aceptación de una norma global de cambio climático. Hace una fuerte crítica a la falta de peso de un marco regulatorio internacional y se enfoca en evaluar un pos-Kioto que responsabilice a los emisores actuales y a los países en vías de desarrollo.

Chile tiene un gran interés en el establecimiento de una norma global de carácter vinculante que disminuya el cambio climático. La posición chilena obedece a la tendencia legalista de su política exterior con la cual se acoge a los parámetros de las instituciones, convenciones y acuerdos internacionales. Asimismo, su especial interés en la preservación de los polos y prevención de las inundaciones vinculan el país con la norma global sobre cambio climático.

[64]

Brasil en este sentido converge con Chile, lo cual se explica por su búsqueda de liderazgo a nivel regional y global en el tema. Además, su fuerte compromiso con la preservación de la cuenta amazónica y su activismo a nivel multilateral para hallar consensos y establecer compromisos para la reducción de las emisiones de gases lo convierten en un ejemplo de aceptación e implementación de los acuerdos internacionales sobre prevención y mitigación del cambio climático a nivel internacional.

A continuación se presenta la matriz que reúne las posiciones en la actualidad de los cuatro países frente a los aspectos más controversiales del cambio climático.

Tabla 1. Matriz de posiciones frente al cambio climático

Temas de controversia/ Variable de análisis	China	Estados Unidos	Brasil	Chile
Concepción de la causa del cambio climático	Antropogénico	Natura.	Antropogénico	Antropogénico
¿Cuál es el interés en el tema?	Ambiental y Económico	Económico	Político-económico y Ambiental	Económico y Ambiental
Obligaciones contraídas según volumen de emisiones de GEI (grado de responsabilidad)	Compartida pero diferenciada	Diferenciada a largo plazo	Compartida pero diferenciada	Compartida pero diferenciada
Medidas para mitigar el cambio climático	Cooperativas-no vinculantes	Cooperativas-no vinculantes	Cooperativas-vinculantes	Cooperativas-vinculantes
Aceptación de una norma global de Cambio climático	Alta-no vinculante	Baja-no vinculante	Alta-vinculante	Alta-vinculante

Fuente: elaboración propia.

3.2. Proliferación nuclear

Para evaluar las posiciones de los cuatro países frente a la proliferación nuclear se construyó una matriz similar a la presentada en la sección anterior, la cual muestra la convergencia y divergencia de los discursos de los países frente a este tema. Esta matriz también consta de cinco aspectos considerados como los asuntos de mayor controversia sobre proliferación nuclear: (i) El uso que dan los países a la energía nuclear; (ii) El nivel de dependencia de la energía nuclear; (iii) Perspectivas nacionales de los efectos de la proliferación nuclear para el sistema internacional; (iv) La posición de los países frente a la proliferación nuclear, y (v) El comportamiento internacional referente a la proliferación nuclear.

El uso que dan los países a la energía nuclear

Estados Unidos ha hecho uso de la energía nuclear desde hace varios años con propósitos bélicos y energéticos. El periodo de guerra fría significó para Estados Unidos iniciar una carrera armamentista para disuadir un posible ataque de la única potencia capaz de convertirse en una amenaza para su seguridad o sus aliados. En un sistema bipolar, la incertidumbre es contante en la relación de fuerzas por la facilidad de alianzas y construcción de enemistades (Waltz, 1981), por lo que

en 1967 el tamaño del arsenal de Estados Unidos alcanzó su punto máximo de 31.255 ojivas nucleares, pero para el 2010, bajo el nuevo Tratado Estratégico de Reducción de Armas (New START por sus siglas en inglés) firmado con Rusia, los Estados Unidos prometieron bajar ese arsenal a 1550 ojivas (Kroenig, 2013).

Con la administración Obama se emprende el plan de reducir el arsenal nuclear con una “agenda ambiciosa para reducir el rol y el número de armas nucleares con el fin de hacer de los Estados Unidos un país más seguro, y del mundo un lugar más estable” (Tauscher, 2010).

China incursionó en el uso de armamento nuclear en 1964 realizando su primer ensayo atómico basado en tres objetivos: aumentar su autonomía estratégica respecto al bloque soviético, utilizar su adquisición de armamento como una respuesta a los acuerdos nucleares planteados por Estados Unidos y testear su estima a nivel nacional e internacional. (Foot & Walter, 2010). En la actualidad la política de defensa nacional de China establece que sus pilares básicos se encuentran en:

[...] mantener la seguridad nacional y la unidad velando por los intereses del desarrollo nacional; [...] aplicación de la estrategia militar de defensa activa en búsqueda de una estrategia de auto defensa nuclear; y fomentar un ambiente de seguridad conducente al desarrollo pacífico de China. (Ministerio de Defensa Nacional de China, 2013)

Para el caso chileno, tanto el uso de la energía nuclear como su dependencia de dicha energía son nulos. Desde 2007 se había empezado a discutir la idea de desarrollar un programa de energía nuclear para surtir de una forma menos costosa y más eficiente las minas productoras de cobre (BBC Mundo, 2010). Sin embargo, el debate se cerró abruptamente por el terremoto del 27 de febrero de 2010 que afectó gravemente a una porción importante de la población chilena (El Mundo, 2010). A esto se le sumó el desastre de la planta nuclear de Fukushima (Barreno, 2011). La sucesión de estos dos eventos significó un duro aprendizaje para el gobierno chileno que prefirió no arriesgar la seguridad de su población. Es necesario resaltar que Chile es uno de los países con mayor actividad sísmica en el mundo (Barreno, 2011) y que, en consecuencia,

[65]

desarrollar un programa de energía nuclear es una actividad riesgosa para la seguridad de la población chilena.

Brasil aboga por el uso de la energía nuclear con fines pacíficos como la ciencia y la generación de energía eléctrica de menor impacto en el medio ambiente. Por este motivo el uso de la energía nuclear es con fines netamente civiles. La tradición de la política exterior brasilera, de un enfoque normativo y realista, sumado a la posición pacifista del gobierno, permitieron que Brasil confiara en la diplomacia como herramienta para garantizar la seguridad de la población sin necesidad de invertir en equipos militares. Sin embargo, el contexto de la guerra fría y la posición de Brasil en la región latinoamericana hicieron que en 1956 el gobierno creara la Comisión Nacional de Energía Nuclear (CNEN) con la misión de establecer y ejecutar una política para el uso de la energía nuclear con fines esencialmente energéticos pero con investigaciones militares paralelas (Bompadre, 2000).

El nivel de dependencia de la energía nuclear

Aunque el arsenal nuclear estadounidense esté reduciéndose, sigue siendo el país con el mayor número de reactores nucleares con un total de 104, siendo el 19.7% de la energía que se consume en el país producida por estos reactores. Esto supone un nivel medio de dependencia de la energía nuclear.

Por su parte, China tan solo produce un 1.9% del total de su energía por centrales de energía nuclear y posee 11 reactores nucleares y otros 20 se encuentran en fase de construcción. Si bien esto pone a China en una posición parecida a la de Estados Unidos por cuanto la proliferación atómica les sirve tanto para fines bélicos como energéticos, el nivel de dependencia de China de la energía nuclear es bastante menor.

[66]

En América Latina la situación es como se mencionó más arriba: tanto en Chile como en Brasil escasea la energía nuclear con fines bélicos o defensivos, y en Chile se descartó la posibilidad de desarrollar energía nuclear. Brasil, en cambio, produce el 2.9% del total de su energía por generación nuclear y cuenta con dos reactores nucleares ubicados en su única planta nuclear Angora¹⁴.

Perspectivas nacionales de los efectos de la proliferación nuclear para el sistema internacional

Uno de los pilares fundamentales de la política exterior china es la no intromisión en los asuntos domésticos de cada país. Defender esta posición le impide insistir en la necesidad de controlar la proliferación nuclear a nivel global, aunque le permite sugerir la supervisión por parte de un organismo internacional para impedir que algunos países se conviertan en una amenaza para la estabilidad del sistema internacional en su conjunto.

Por su parte, Estados Unidos consideró durante el gobierno de George W. Bush que la proliferación nuclear debía ser condicionada dependiendo del uso que cada país dé a dicha energía y la forma en la que la desarrollara. Durante la administración Obama el gobierno manejó un discurso en el que sugería que la proliferación nuclear genera inseguridad e inestabilidad para el sistema internacional por lo que es necesario hacer campaña por un desarme global. No obstante, en la práctica la posición de Estados Unidos continúa siendo la de mantener una proliferación condicionada.

¹⁴ Datos tomados del Nuclear Technology Review. 2010. International Atomic Energy Agency- IAEA-. Disponible en: http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC54/GC54InfDocuments/English/gc54inf-3_en.pdf

Brasil y Chile convergen en la idea de que la proliferación nuclear genera inestabilidad para el conjunto del sistema internacional siendo una amenaza latente de agresión. Estos aspectos serán tratados a profundidad en la última variable de análisis debido a su relación temática.

La posición de los países frente a la proliferación nuclear

En el momento en el que China empieza su programa nuclear es bastante reacio a participar en los debates sobre la limitación internacional de la proliferación nuclear. El gobierno sospechaba que estos debates eran utilizados por Estados Unidos y la URSS con el propósito de impedir el surgimiento de nuevas potencias y para mantener el *statu quo* de un mundo bipolar. No obstante, el proceso de apertura hacia el sistema internacional que comienza a finales de la década del 70 hace que China ingrese al Consejo de Seguridad en 1980 y a la Agencia Internacional de la Energía Atómica (IAEA, por sus siglas en inglés), lo cual hace que asuma una posición de censura hacia la proliferación nuclear. Continuando por esta línea, en 1992 firma el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (NPT, por sus siglas en inglés) y apoya su renovación indefinida desde 1995. A pesar de mantener esta posición, que es motivada por la necesidad de ser miembro de instituciones internacionales y a mantener una imagen internacional que le dé prestigio político y económico (Foot & Walter, 2010), su posición de no intervenir en los asuntos domésticos de los estados supone una contradicción que resuelve no siendo muy activo en su participación en las iniciativas que buscan impedir la proliferación nuclear.

Respecto a Estados Unidos, se puede decir que apoya una proliferación condicionada-supervisada. Como lo exponen Foot y Walter (2010), Estados Unidos al ser el país que ha contribuido en la creación de las regulaciones y las normas internacionales de no proliferación, y al tomar un rol de custodio de estos asuntos, tiene la posibilidad de reinterpretar la norma por cuestiones estratégicas según sus intereses. Por este motivo, el gobierno norteamericano apoya la proliferación nuclear condicionada solo a sus aliados, considerando este aspecto como tema central de su seguridad nacional.

Brasil por su parte, rechaza la proliferación nuclear con fines militares pero concuerda con el desarrollo de energía atómica con fines pacíficos. El país empezó a desarrollar su propio sector nuclear en los años 50. Pero sus avances reales en esta área ocurrieron durante el régimen militar desde 1964 a 1985 (Kassenova, 2014: 3). Brasil firmó un acuerdo de cooperación sobre los usos pacíficos de la energía nuclear con Argentina en 1990 (Declaración de Foz do Iguazú de Salvaguardas Nucleares) que dio origen al Acuerdo con la Agencia Internacional de Energía Atómica para la aplicación de salvaguardas a todos los materiales nucleares y a la creación de la Agencia Brasileña de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). (Sennes, Onuki, & de Oliveira, 2003).

Para el caso chileno el trabajo de campo mostró que, además de un fuerte apego al contenido de las normas, la formulación de la política exterior chilena en lo relacionado con los temas de proliferación y energía nuclear, las restricciones a nivel doméstico y su constante actividad sísmica, descartan por completo la idea de tener plantas nucleares y armamento de esta índole.¹⁵ Esto hace

¹⁵ Posición recopilada de las entrevistas realizadas a Alfredo García Castelblanco, Embajador y Director Dirección de Seguridad Internacional y Humana – Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Y Pablo Castro Asesor en Defensa de la Dirección de Seguridad Internacional y Humana – Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistas realizadas en Junio de 2013. Santiago de Chile.

que su posición frente a la proliferación nuclear sea la de restringirla por considerarla una amenaza a la estabilidad del sistema internacional.

El comportamiento internacional referente a la proliferación nuclear

A pesar de las contradicciones que supone estar a favor de la no proliferación pero defender la no intervención en asuntos internos de cada país, China se ha convertido en líder del bloque asiático siendo bastante activo en la campaña de no proliferación nuclear. Desde que firmó el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares en 1996, invitó a India y a Pakistán a firmar el TNP en 1998.

Por su parte, Estados Unidos ha tenido un comportamiento muy activo en el sistema internacional en los asuntos de no proliferación nuclear. Firmó el TNP en 1968, a pesar de hacer parte de los cinco Estados que tienen permitida la posesión de armamento nuclear.¹⁶ Considera que el uso de este tipo de arsenal debe estar supervisado para evitar que organizaciones terroristas o países financiadores del terrorismo manipulen material nuclear y pongan en riesgo la seguridad internacional. Desde la llegada de Barack Obama a la presidencia de este país la pretensión de un desarme se ha hecho más evidente y su comportamiento ha pasado de una posición defensiva y disuasiva a una en la cual buscan un acuerdo internacional para el desarme nuclear.

Obama se planteó cuatro metas durante su segundo periodo gubernamental encaminadas a:

[68] Realizar un nuevo tratado con Rusia que verifique el arsenal nuclear de las partes y se hagan recortes mutuos del armamento. En segundo lugar, se comprometió a reducir el papel de las armas nucleares en nuestra postura de seguridad. Tercero, fijó el objetivo de asegurar todo el material nuclear vulnerable dentro de los próximos cuatro años. Finalmente, el presidente reafirmó nuestro compromiso de mantener una disuasión segura y efectiva para proteger a los Estados Unidos y a nuestros aliados mientras existan armas nucleares. (Tauscher, 2010)

La postura y comportamiento de Brasil en este sentido se centra en la búsqueda de un desarme total de armamento nuclear. Ratificaron el Tratado de Tlatelolco en 1994 y firmaron el TNP en Washington el 18 de septiembre de 1998:

Junto con Argentina, Brasil tomó la iniciativa de ofrecer su experiencia bilateral en el capo nuclear como ejemplo de cómo es posible cooperar exitosamente en la no-proliferación nuclear en clima de transparencia y confianza y al hacerlo así fortalecer el régimen internacional de la no-proliferación. (Sennes, Onuki, & de Oliveira, 2003)

Brasil firmó el tratado con el plan de reformarlo para que existiera un mayor compromiso y progreso en el desarme por parte de los estados nuclearizados. Sin embargo, su objetivo no se pudo cumplir. Según Antonio Jorge Ramalho, académico y funcionario del Ministerio de Defensa de Brasil, existe un sentimiento de frustración al no poder reformar el TNP, además de considerar

¹⁶ En el Tratado de No Proliferación Nuclear se le permite sólo a cinco Estados la posesión de arsenal nuclear al haber realizado ensayos atómicos antes de 1967. Estos países son los cinco miembros permanentes de Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: Estados Unidos (signatario en 1968), Reino Unido (1968), Francia (1992), Rusia (1968), y la República Popular de China (1992).

<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Treaties/npt.html>

dicho acuerdo injusto en la forma de implementación de la norma por parte de los Estados con arsenal nuclear. La premisa de Brasil respecto al orden nuclear global es que dicho orden es injusto, que beneficia a los Estados poseedores de armas nucleares y presiona a los países que no poseen armamento nuclear (Kassenova, 2014). Por ende, la política exterior de seguridad de Brasil está orientada en la lucha por la “justicia nuclear” con una fuerte oposición a los estándares “dobles”. Como consecuencia, Brasil no ha firmado el protocolo adicional de la Agencia Internacional de Energía Atómica.¹⁷

El caso chileno presenta un comportamiento internacional apegado al régimen de no proliferación nuclear lo que se corroboró con las entrevistas realizadas y con su discurso a nivel internacional: aunque no se ven ni se sienten amenazados por los programas adelantados por Brasil y por Argentina por cuenta de la relación que sostienen con ambos países, rechazan sistemáticamente la idea de llevar a cabo actividades que impliquen el desarrollo de energía o programas nucleares. Prueba de lo anterior fue la oposición enfática a la posición estadounidense en marzo de 2003 cuando se puso sobre la mesa el tema de la guerra en Irak (AFP, 2013). Sin embargo, con el cambio de administración en Estados Unidos, se demostró que las buenas relaciones entre ambos países no se vieron realmente afectadas. El espíritu legalista de su política internacional convierte a Chile y Brasil en unos actores que siguen los acuerdos a cabalidad y buscan aliados como Estados Unidos para fortalecer la seguridad y reducir la amenaza del terrorismo nuclear (Tauscher, 2010).

A continuación se presenta la matriz que resume las posiciones de los cuatro países frente a los aspectos más controversiales de la proliferación nuclear.

Tabla 2. Matriz de posiciones frente a la proliferación nuclear.

[69]

Temas de controversia/ Variable de análisis	China	Estados Unidos	Brasil	Chile
Uso de la energía nuclear	Militar- civil	Militar- civil	Civil	No aplica
Nivel de Dependencia de la energía nuclear	Bajo Con fines Energéticos	Medio Con fines Energéticos	Bajo Con fines Energéticos	Nulo Con fines Energéticos
Efectos de la proliferación nuclear para la estabilidad del Sistema Internacional	Aumenta la seguridad Internacional mantiene el orden internacional	Aumenta la seguridad Internacional mantiene el orden internacional	Genera inseguridad a escala mundial	Genera inseguridad a escala mundial
Posición frente a la Proliferación nuclear	Proliferación	Proliferación Condicionada- “Supervisada”	No proliferación	No proliferación
Comportamiento internacional en temas de proliferación	Activo	Muy activo	Medianamente activo	No activo

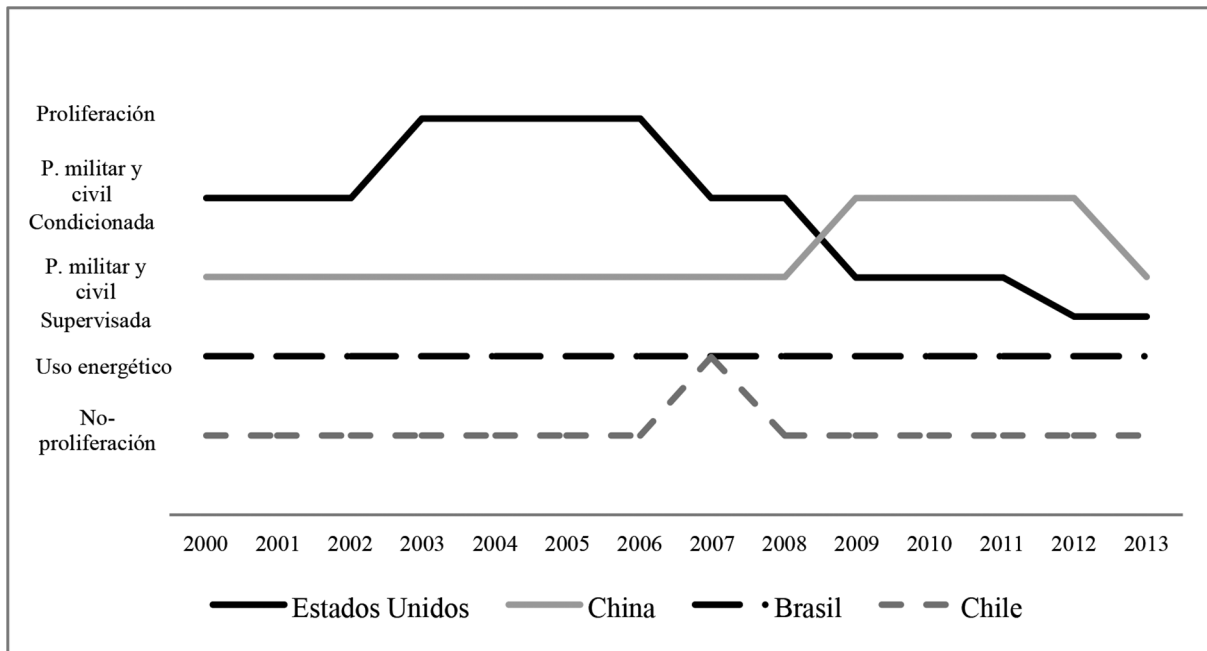
Fuente: elaboración propia.

¹⁷ Información recopilada de la entrevista realizada al académico y especialista en temas de proliferación nuclear en Brasil, Antonio Jorge Ramalho, Think Tank del Ministerio de Defensa de Brasil. Entrevista realizada el 17 de marzo de 2014 y a un funcionario de la División de Desarme de Tecnologías Sensibles del Ministerio de Relaciones Exteriores. Entrevista realizada el 21 de marzo de 2014.

4. LAS POSICIONES CONVERGENTES Y DIVERGENTES DE LOS CASOS DE ESTUDIOS DE CASO CON CHINA Y ESTADOS UNIDOS

Con la estructuración de las matrices presentadas en las secciones anteriores, es posible evaluar las posiciones de los países latinoamericanos frente a los temas de gobernanza global. Estructurando las posiciones según los temas de controversia para cada aspecto de gobernanza global analizado, fue posible mapear el discurso de los casos de estudio y contrastar los resultados obtenidos con la información de intercambio comercial que tienen Brasil y Chile con China y Estados Unidos. Las siguientes gráficas muestran la evolución discursiva de los cuatro países respecto de cada tema de gobernanza global analizado.

Gráfica 4. Evolución discursiva en cada tema de gobernanza global



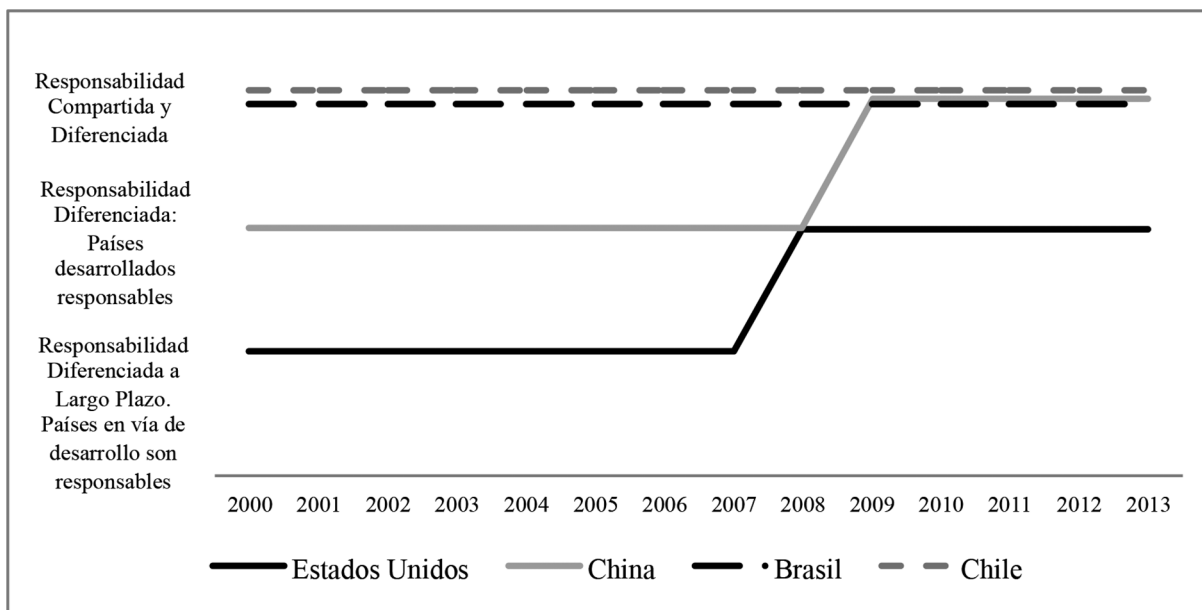
[70]

Fuente: elaboración propia.

En materia de proliferación nuclear, las posiciones divergen entre los países latinoamericanos con China y Estados Unidos. La concepción misma de la proliferación nuclear genera una fuerte controversia, ya que Brasil y Chile son enfáticos en establecer que genera inseguridad en el sistema internacional mientras que China sostiene que puede existir proliferación nuclear supervisada y Estados Unidos argumenta que dicha proliferación debe ser condicionada. De igual forma sucede con la concepción de los efectos que la proliferación nuclear tiene y el uso o función que debe cumplir. Por este motivo la divergencia se encuentra en el comportamiento internacional de Chile y Brasil respecto de este tema con sus socios comerciales. Chile por su parte no considera si quiera el uso de energía atómica con fines pacíficos, mientras que Brasil cree que los acuerdos y pactos internacionales como el TNP son injustos y no cumplen lo que se pacta.

En cuanto a cambio climático la evolución discursiva durante la última década se presentó de la siguiente manera:

Gráfica 5. Evolución discursiva en cambio climático



Fuente: elaboración propia.

De acuerdo a las posiciones encontradas en las matrices de convergencia- divergencia se logra determinar que existe una alineación política más evidente entre China y Brasil sobre todo en temas de cooperación y cambio climático. Prueba de ello es la posición conjunta que se oficializó desde la Cumbre de Copenhague (2009) al conformar el grupo BASIC. De igual forma se encontró que Chile converge en su discurso sobre cambio climático con China y Brasil y este se ha mantenido constante para el periodo analizado. Por su parte, Estados Unidos al diferir en cuanto a la concepción del problema, a la aceptación de medidas para la mitigación del fenómeno y al tipo de obligaciones que se deben contraer a nivel internacional plantea una posición disímil respecto de los países latinoamericanos y de China.

[71]

En cuanto a las relaciones comerciales, el evidente puesto privilegiado que ocupa China en Chile y Brasil opaca sustancialmente la relación de los últimos con los Estados Unidos. Sin embargo, es necesario insistir en que se buscó identificar si este tipo de cambios se presentan de forma paralela en términos políticos, y si hay una relación directa con el acercamiento de China en términos económicos. En este sentido, algunos autores coinciden en que el aumento de las actividades comerciales y de inversión representan un eje fundamental en la forma en la que China se relaciona con los países latinoamericanos (Cornejo & Navarro García, 2010; Domínguez, et al 2006). La única excepción en la que lo político tiene mayor potencial de pesar más que lo económico es en lo relacionado con el reconocimiento diplomático de Taiwán (Pérez Expósito, 2004; Ellis, 2009 y 2012; Dosch, 2012; Borda & Berger, 2012)

Contrastando las relaciones económicas de Brasil y Chile con Estados Unidos y China, con las posiciones referentes a cambio climático y proliferación nuclear, fue posible observar que un acercamiento comercial de los países latinoamericanos con Estados Unidos y China, no ha condicionado que su política exterior se modifique de forma paralela con el intercambio económico. En otras palabras, el hecho que existan relaciones económicas sustancialmente fuertes con China por parte de Brasil y Chile, no ha hecho que estos países modifiquen sus posiciones políticas alineándose con China y poniéndose en contra de Estados Unidos.

El acercamiento económico tiene una influencia realmente limitada en la formulación e implementación de la política exterior chilena y brasileña, especialmente en aquello que concierne a los temas de gobernanza global. Las decisiones en materia de posición política no se vieron realmente afectadas por un acercamiento económico con China. Un ejemplo de lo anterior son las votaciones en la Asamblea General. Jorge Domínguez demostró estadísticamente que el aumento de las relaciones comerciales de China con Argentina, Brasil y Chile tuvo un impacto casi nulo en el comportamiento de estos países en su política exterior (Domínguez, 2006:15). Por lo tanto, la característica central de la política exterior de Latinoamérica en el siglo XXI es su independencia en lugar de una alineación deliberada con las superpotencias del sistema internacional – viejas o nuevas.

BIBLIOGRAFIA

- AFP. (7 de Marzo de 2013). “Bush vuelve a pedir a Lagos que apoye a EE.UU.”. *Emol*.
- Altemani de Oliveira, H. (Mayo-Junio de 2006). China-Brasil: perspectivas de cooperación Sur-Sur. *Revista Nueva Sociedad*.
- Barreno, J. (15 de marzo de 2011). “La discusión sobre el desarrollo de energía nuclear divide a los chilenos” . *El Mundo*.
- BBC Mundo. (19 de Junio de 2010). “Países de la APEC a favor de más energía nuclear”. *BBC Mundo*.
- Bernal-Meza, R. (2006). Cambios y continuidades en la política exterior brasilera. *Latteinamerika Analysen*, 69-74.
- Bompadre, G. E. (2000). Cooperación nuclear Argentina-Brasil. Evolución y Perspectivas. *Revista de las Relaciones Internacionales*(18), 53-62.
- Borda, S., & Berger, M. P. (2012). Relaciones bilaterales China y Colombia: 1990-2010. *Colombia Internacional*(75), 83-129.
- Congressional Research Service. (24 de febrero de 2011). *U.S. Global Climate Change Policy: Evolving Views on Costs, Competitiveness, and Comprehensiveness* . Recuperado el 5 de Junio de 2014, de Sitio web de Congreso de los Estados Unidos: <http://fas.org/sgp/crs/misc/RL30024.pdf>
- Cornejo, R., & Navarro García, A. (2010). China y América Latina: Recursos, Mercados y Poder Global. *Revista Nueva Sociedad* N° 228.
- [72] Domínguez, J. e. (Junio de 2006). China's Relations With Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes. *Inter-American Dialogue: China*.
- Dosch, J. y. (2012). China and Latin America: Complementarity, Competition, and Globalization. *Journal Of Current Chinese Affairs*, 1(41), 3-19.
- El Mundo. (27 de Febrero de 2010). “El fuerte terremoto registrado en Chile deja ya 300 muertos”. *El Mundo*.
- Ellis, R. E. (2009). *China in Latin America: The Whats and Wherefores*. (Vol. 46). Boulder: Lynne Rienner.
- Ellis, R. E. (2012). *The Expanding Chinese Footprint in Latin America: New Challenges for China and Dilemmas for the US*. Recuperado el 20 de Julio de 2012, de Center For Asian Studies. Asia. Visions 49: <http://www.ifri.org/downloads/asiavisions49ellis.pdf>
- Embajada de RPC en Colombia. (2005). *Estadísticas del Intercambio Comercial entre China y parte de los países de América Latina (Monto Total)*. Recuperado el 2013, de sitio web de la Oficina del Consejero Económico-Comercial de la Embajada de la República Popular de China en la República de Colombia: <http://co2.mofcom.gov.cn/aarticle/biography/portfolio/200504/20050400067589.html>
- Flores-Macías, G., & Kreps, S. E. (Abril de 2013). The foreign Policy Consequences of Trade: China's Commercial Relations with Africa and Latin America, 1992-2006. *The Journal of Politics*, 75(2), 357-371.
- Foot, R. & Walter, A. (2010). Climate Change. En R. Foot y A. Walter, *China, the United States, and Global Order* (págs. 175-228). Cambridge University Press.
- Funcionario de la Dirección de Política Ambiental, M. d. (19 de Marzo de 2014). Posición de Brasil frente al cambio climático. (R. Leiteritz, Entrevistador)
- Gobierno de los Estados Unidos. (2013). *Climate Change and President Obama's Action Plan*. Recuperado el 5 de Junio de 2014, de Sitio web de la Casa Blanca: <http://www.whitehouse.gov/climate-change>
- Hakim, P. (8 de Abril de 2012). Sobre las difíciles relaciones Estados Unidos-Brasil. *Infolatam*.
- International Atomic Energy Agency- IAEA (2010). *Datos tomados del Nuclear Technology Review. 2010*. Recuperado el 5 de Marzo de 2014, de Sitio web de International Atomic Energy Agency- IAEA : http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC54/GC54InfDocuments/English/gc54inf-3_en.pdf
- Kassenova, T. (2014). *Brazil's Nuclear Kaleidoscope. An evolving identity*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace .

- Kroenig, M. (3 de Septiembre de 2013). Think Again: American Nuclear Disarmament. *Foreign Policy*, pág. http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/09/03/think_again_american_nuclear_disarmament.
- Kurlantzick, J. (2007). *Charm offensive: How China's soft power is transforming the world*. New Haven: Yale University Press.
- Leiteritz, R. (Enero-Junio de 2013). Changing weather: China's role in Latin America's climate policy. *Papel político*, 18(1), 321-342.
- Mendez Vianna, A. (1946). "El Barón de Río Branco y la tradición en la diplomacia brasileña". Recuperado el 17 de junio de 2014, de Memorias del Curso Académico 1946-47. Academia Diplomática de la República Federativa de Brasil: http://biblioteca2.uclm.es/biblioteca/ceclm/ARTREVISTAS/Brat/N61/n61_e
- Ministerio de Defensa Nacional de China. (2013). *Política de Defensa*. Recuperado el 10 de Marzo de 2014, de sitio web del Ministerio de Defensa Nacional de la República Popular de China: <http://eng.mod.gov.cn/Database/DefensePolicy/index.htm>
- Ministerio de Medio Ambiente de Chile. (2014). *Cambio climático*. Recuperado el Junio de 2014, de sitio web del Ministerio de Medio Ambiente del Gobierno de Chile: <http://www.mma.gob.cl/1304/w3-propertyvalue-16236.html>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (22 de Julio de 2009). "Diálogo de Presidentes Bachelet y Obama reveló claras coincidencias". *Comunicado de Prensa*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2013). *Tratado de Libre Comercio Chile – China*. Recuperado el 5 de Marzo de 2014, de Sitio web de la Embajada de Chile en China: <http://chileabroad.gov.cl/china/asuntos-comerciales/oficina-comercial/tratado-de-libre-comercio-chile-china/>
- Naciones Unidas. (2013). "Institutional aspects of sustainable development in China". Recuperado el 22 de Junio de 2013, de Naciones Unidas. Desarrollo sostenible. : <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/china/inst.htm>
- Nye, J. S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Organización Mundial del Comercio- OMC-. (2013). *Información sobre comercio internacional y acceso a los mercados*. Recuperado el 24 de Junio de 2014, de Estadísticas del Comercio Mundial. OMC: http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/statis_bis_s.htm?solution=WTO&path=/Dashboards/MAPS&file=Map.wcdf&bookmarkState={%22impl%22:%22client%22,%22params%22:%22langParam%22:%22es%22}}
- Pardo, M. A. (2012). *Continuidad y cambio en la política exterior chilena hacia latinoamérica: Administraciones Bachelet Piñera 2006-2010*. Recuperado el 14 de Junio de 2014, de <http://www.slideshare.net/BoDoQuE/continuidad-y-cambio-en-el-gobierno-de-piera>
- Pérez Expósito, F. (2004). *Taiwán y América Latina: Estrategias de Aproximación y Situación Actual*. Madrid: Universidad Comupense de Madrid.
- Público.es. (14 de Marzo de 2011). Más de 400 reactores nucleares funcionan actualmente en 30 países. *Diario digital Español Público.es*.
- Ramalho de Rocha, A. J. (2003). Ideología y pragmatismo. La política externa brasilera del gobierno Lula. *Colombia Internacional*, Septiembre de 2002 - Junio de 2003(56-57), 29-45.
- Rosenau, J. (1999). Toward an Ontology for Global Governance. En M. Hewson, & T. J. Sinclair, *Approaches to Global Governance Theory*. Albany, NY: State University of New York.
- Sennes, R., Onuki, J., & de Oliveira, A. J. (2003). La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* (3-4), 3-26.
- Strüver, G. (2012). "What Friends Are Made Of: Bilateral Linkages and Domestic Drivers of Foreign Policy Alignment with China". *GIGA Research Programme: Power, Norms and Governance in International Relations*. (Working Paper No. 209).
- Strüver, G. (Enero de 2014). "Bereft of Friends"? Policy Alignment, Diplomatic Links, and China's Search for Partners in South America. *The Chinese Journal of International Politics* 7(1): 117-151.
- Tauscher, E. (2010). Statement before the House Armed Services Committee. Washington, DC: U.S. Department of State.
- Tobón, N. &. (10 de Mayo de 2012). "China, primer socio comercial de Chile gracias al TLC". *Portafolio*.
- Tokatlian, J. G. (Enero-Marzo de 2007). Las relaciones entre Latinoamérica y China: Un enfoque para su aproximación. *Análisis Político* 59, 46-56.
- Waltz, K. (1981). "The Spread of Nuclear Weapons: More May Better". *Adelphi Papers* (171).
- Wilhelmy, M. &. (2003). Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973-2000. *Revista de Ciencia Política*, XXIII(2), 273-286.

[73]