

# Los Impactos de la Iniciativa de la Franja y la Ruta en el Desarrollo Territorial y Económico Interno en la República Popular China

## 一带一路倡议对于中华人民共和国本土发展和国内经济的影响

Matías Caubet - Irma Henríquez - Lucas Pavez  
马蒂亚斯·科贝-伊尔玛·恩里克斯-卢卡斯·帕维斯

### RESUMEN

La reemergencia de China como una potencia global, tiene como dos de sus principales factores, a la progresiva apertura comercial y a la planificación nacional de largo plazo. Estas dos directrices se han sostenido aún en esta época marcada por la incertidumbre estratégica en materia de seguridad y defensa, los cuestionamientos al multilateralismo y al comercio internacional, y la crisis financiera de 2009. En dicha senda, aun cuando el país se ha visto involucrado en duras tensiones geopolíticas, como en el mar del sur de China (Pavez & Caubet, 2017), ha traducido la continuidad de los dos factores indicados, en un esfuerzo nacional para una reestructuración económica.

中国复兴为全球大国，有两个因素至关重要：渐进的贸易开放与长期的国家计划。在当前这个以安全和国防领域存在战略不确定性、多边主义和国际贸易遭到质疑和2009年金融危机为标志的时代，这两项方针也仍得到了坚持。沿着这条道路，尽管中国也被卷入了一些地缘政治紧张局势中，如在南中国海(Pavez & Caubet, 2017)所发生的那样，但中国在调整全国经济结构的努力中依旧传达出对两个要素的延续。

### INTRODUCCIÓN

Tal reforma apunta hacia un fortalecimiento del consumo interno y fortalecer una industria asociada a la innovación para disminuir su dependencia externa, pero no cerrándose al mundo, sino que estando preparados frente a contingencias. El contexto mundial ha visto cómo el presidente Xi Jinping se ha erigido como un férreo defensor del multilateralismo y el libre comercio en contraposición a la diplomacia proteccionista y confrontacional de Estados Unidos de América (EUA) bajo la administración Trump.

中国的这一经济改革指向增进国内消费、强化与创新相关的产业以期减少对外依赖，但这并不是要自我封闭于世界，而是要对种种不确定性做好准备。国际社会已经见证习近平主席如何成为多边主义与自由贸易的坚定捍卫者，这正与特朗普政府执政下美国（EUA）的保护主义、对抗性外交政策形成对比。

Bajo tal panorama, en 2013, lo que comenzó como una idea, en la actualidad es ya una realidad: revitalizar la histórica red de rutas comerciales que hace dos milenios conectaba a China con un comercio global que la situaba como polo de una conexión tricontinental. Es lo que hoy se conoce como la iniciativa de gran escala de una Franja Económica a lo largo de la Ruta de la Seda y la Ruta de la Seda Marítima del siglo XXI (en adelante: Iniciativa de la Franja y la Ruta, o BRI, por sus siglas en inglés).

En这样的背景下, 一件在2013年开始时只是一种想法的事情, 现在却已经是既成事实: 复兴历史上的贸易路线网, 这一路线网在两千年前连接中国与全球贸易, 这种全球贸易则把中国置于三个大陆相互连接的中心。这就是今天人们了解的丝绸之路经济带与21世纪海上丝绸之路的宏大倡议(此后被称为“一带一路”倡议, 其英文缩写为BRI)所要做的。

La iniciativa de renovación de esta proyección macro-regional, que la República Popular China (RPCH) está llevando adelante desde el ascenso a la presidencia de Xi Jinping, naturalmente repercute en su relacionamiento con el resto del planeta, pero así mismo, está teniendo un fuerte impacto a nivel nacional. Esto, pues debe entenderse que, como toda iniciativa externa y por muy cooperativa que sea, está al servicio de un beneficio interno, cuyo fin último es el interés nacional. Bajo dicha óptica, el foco que este escrito enfatiza es uno ausente de la reflexión académica, como lo son los impactos al desarrollo territorial y económico doméstico que el BRI posee para China.

En习近平主席上任以来, 中国所推行的影响广阔区域的复兴倡议很自然地在中国与其它国家的关系中产生反响, 但同样地, 倡议在国内层面也产生了强烈影响。无论这一倡议多大程度上是对外的、有多强的合作性, 这一倡议也都应被视为是对国内福利的服务, 其最终目标在于国家利益。从这种视角看, 本文所强调的关键点是学界反思稀缺之处, 如一带一路对中国本土发展和国内经济的影响。

Fundado en dicha interrogante, este escrito trata de explorar los posibles impactos del BRI en aspectos que han sido poco abordados por la bibliografía existente. El artículo se estructura en tres secciones: la primera parte que contextualiza el proyecto del BRI desde una mirada integral. Luego, una segunda arista plantea algunos interrogantes y conceptos que nos pueden ayudar a pensar el proyecto del BRI a partir de la mirada de David Harvey. Y una tercera parte enfocada en el impacto del BRI en la relación del gobierno central con los gobiernos subnacionales, con especial énfasis en el de la Región Autónoma Uigur del Xinjiang (RAUX).

En这种质询的基础上, 本文努力探索“一带一路”对于一些现有文献较少涉及的方面的可能影响。本文的结构分为三部分: 第一部分从一种整体眼光出发, 将“一带一路”项目情境化; 第二部分提出了一些疑问与概念, 它们有助于我们从大卫·哈维(David Harvey)的视角思考一带一路项目。第三部分聚焦于“一带一路”对中央政府与地方政府关系的影响, 并特别突出了一带一路在新疆维吾尔自治区对中央-地方关系的影响。

## CONTEXTUALIZANDO LA INICIATIVA DE LA FRANJA Y LA RUTA

El objetivo de este escrito no apunta a una descripción de las aristas externas de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, por lo que sola se hará una aproximación a este ítem, indicándose que surge en 2013 como una declaración de intenciones del presidente Xi, durante una visita de Estado al Asia Central, con el fin de reeditar la antigua Ruta de la Seda. Esto en 2014 se fue articulando como una propuesta asociada a la infraestructura que conectara a China con esta región del mundo, motivo por el cual se crea un grupo de trabajo dedicado a analizar la factibilidad de la implementación del proyecto, bajo la noción no sólo de dar viabilidad a lo que fuera la ruta terrestre del pasado, sino que, también promoviendo una ruta marítima complementaria, y asociada a la travesía naval y diplomática que a fines del siglo XV Zheng He emprendiera por los mares del mundo. Tal impulso en 2017 estableció el Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional, como un paso

para dar cierta formalidad institucional a la iniciativa.

Desde su origen, el BRI se amplía para unir a China con Asia Central, Rusia y la Europa del Báltico, además del golfo Pérsico y el mar Mediterráneo, a través de Asia Central y el Oeste Asiático, junto a conectar las costas chinas con Europa, desde su paso por el Sudeste Asiático y el océano Índico, rutas estratégicas para el comercio. También se proyecta incluso hacia el cuerno de África, y, según la declaración emitida en la Cumbre CELAC-China 2018, incluso la Iniciativa de la Franja y la Ruta tiene potencialidad para recalar en América Latina.

Esto, desde la perspectiva filosófica de Xi Jinping (que, como es sabido, posee un doctorado en pensamiento marxista) se define desde el espíritu de la Larga Marcha como incentivo ideológico y fuente para la conducción política en una nueva era, pero basada en la antigua sabiduría china, con el fin de hacer ascender a China al centro del escenario mundial de modo firme, revitalizar a la nación china, contribuir a construir en el país, una sociedad modestamente acomodada, como reza el XIII Plan Quinquenal.

De este modo, el compromiso de China con la globalización está dado porque se comprende que el desarrollo económico doméstico y la integración nacional a la economía mundial están interrelacionados. “With the focus on internal and external collaboration of China’s economic development, China should push forward real economy and production capacity cooperation and develop investment and trade relations through infrastructure development across the world” (Cai, 2017: 7). Esta concatenación entre factores internos y externos entrega la intermesticidad a la Iniciativa de la Franja y la Ruta, bajo la lógica de que China se beneficia del mundo interconectado y globalizado.

Allí es donde también por una parte se visibilizan las complejidades para que el objetivo se vea cumplir, como movimientos proteccionistas y la asimetría en las relaciones entre los Estados propiciada por los organismos internacionales de la post-II Guerra Mundial creados por las potencias occidentales, y, por otra parte, las contradicciones de la economía mundial, como los binomios crecimiento-distribución y eficiencia-equidad, que desbalancean a países y regiones.

Esto motiva a apreciar al BRI en un contexto chino de mayor involucramiento en lo que sería la gobernanza y redistribución de los beneficios de la globalización y del comercio que impulsa. Básicamente ello implica pasar de un papel secundario, a ser un *rulemaker*, asumiendo un liderazgo y/o responsabilidad internacional, tanto en la visión, como la estrategia de la economía globalizada. Así, el BRI: “it’s also China’s plan for promoting global economic recovery, Chinese wisdom to enable civilizations to mutually learn from each other and China’s responsibility fulfillment in promoting global governance system reform” (Ou, 2017: 9).

La Iniciativa de la Franja y la Ruta se convertiría en el motor de lo que China ha denominado una “nueva globalización”, refiriéndose a una solución frente a la gradual pérdida del orden y balance del desarrollo económico mundial actual, “the new mode of globalization refers to a globalization process of openness, inclusiveness, mutual benefit and sharing” (Zhao, 2017: 17), y guiada por los principios emanados de la XVIII Asamblea del Partido Comunista de China (PCCH), a saber: innovación, coordinación, sostenibilidad ambiental (*greenness*), apertura y compartir.

A partir de ello, el BRI se complementa con el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (BAII) como un instrumento financiero multilateral en función de lo que la Iniciativa de la Franja y la Ruta articule, a la vez que, en cierta forma dado por su peso relativo de 250.000 millones de dólares y 84 miembros (no sólo de Asia), como un eje que cuestiona al Banco Mundial como única institución de proyección global. Más aún, es más favorable para los intereses chinos, de momento que el país posee la mayoría porcentual, con un 26,6% de los votos, mientras que, en el Banco Mundial, apenas tiene el tercer lugar, con un 4,4%, muy por detrás del 15,9% de EUA.

De aquella forma se constituye la Iniciativa de la Franja y la Ruta, presentada como una alternativa omnicomprensiva dentro del sistema internacional. Naturalmente China lo presenta positivamente, como: “un camino de cooperación y ganar-ganar conducente a fomentar el desarrollo conjunto y materializar la prosperidad común, un camino de paz y amistad que contribuye a aumentar el entendimiento y la confianza y a reforzar el intercambio omnidireccional” (Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, Et. Al, 2015: 10). Como se observa, más que una definición, es una declaración de las expectativas que conlleva el BRI, siendo la interrogante global, si existe una agenda oculta detrás de esta iniciativa.

Frente a tales dudas, China se defiende argumentando que la circulación de los bienes y servicios, la exportación de productos y capacidad de construcción no sólo son del interés del país, sino que también de los socios que no están en condiciones de dar autónomamente respuesta a sus propios requerimientos de infraestructura y recursos. Lo que habría que analizar con el transcurso de los años, es la actitud política de China cuando surjan problemas con ciertos países, o cuando la iniciativa se vea amenazada.

Mientras el proceso actual de inversión y préstamos no permite dilucidar la existencia de actitudes propias de hegemonía y cooptación, condicionantes económicas frente a votaciones políticas o intervenciones militares (como sí se ha apreciado para EUA, incluso desde fines del siglo XIX hacia América Latina, y al mundo durante la Guerra Fría), cuando el endeudamiento no sea pagado o se genere alguna crisis, es que podría apreciarse si China mantiene su actual discurso de cooperación ganar-ganar, o bien se posiciona como una potencia de carácter más agresivo frente a sus opositores. Elucubrar respecto de si aquello sucederá o no, sería propio de un estudio prospectivo, por lo que basta para este escrito, ahondar en las motivaciones internas que hacen que China haya optado por convertirse en un promotor de la globalización, a través del BRI y que aspiran a explicar las razones para optar por la cooperación, sobre la competencia.

### **LA NUEVA RUTA DE LA SEDA COMO PROYECTO DE INVERSIÓN: ALGUNAS INTERROGANTES**

Mucho se ha escrito sobre las derivaciones del BRI en términos geopolíticos. Sin embargo, poco énfasis se ha puesto en su significancia desde el punto de vista de las inversiones en infraestructura como elemento de análisis por sí mismo. En otras palabras, se ha establecido, al momento del estudio, una desconexión -en términos teóricos y analíticos- entre la Franja y la Ruta, y la inversión en proyectos de infraestructura como un aspecto esencial del sistema capitalista a escala planetaria.

Harvey señalaba, en su libro “Espacios del Capital” (2007: 94), que la acumulación de capital requiere un espacio físico conducente a la organización de la producción en todos sus aspectos. Las diferentes fracciones de clase capitalista se encuentran en una constante competencia que genera, señala Harvey, una tendencia a la sobreacumulación, entendida esta como la condición en la cual se produce más capital que el uso rentable del mismo. Esto genera crisis periódicas para las cuales la inversión en la creación de un entorno construido absorbe excedentes de capital y trabajo y permite garantizar, además beneficios a lo largo de un periodo prolongado de tiempo.

Para Marx, señala Harvey, la acumulación de capital se realizaba en un contexto geográfico que a su vez es producido por el propio capital (2007: 255). El objetivo último es la aniquilación del espacio por el tiempo. Esto se da, también, en los intentos de evitar -o disminuir- la caída de la tasa de ganancia del capital. En este sentido: “La creación de entornos construidos al servicio del capitalismo supone «un crecimiento de esa porción de la riqueza social que, en lugar de servir como medio de producción directo, se invierte en medios de transporte y de comunicación y en el capital fijo y circulante necesario para su funcionamiento” (Marx, 1 967, vol. 2, p. 251 en Harvey, 2007: 266).

Por otro lado, Harvey (2007: 339) introduce el concepto de “tiempo de rotación socialmente necesario” para referirse a la circulación del capital que debe completarse en cierto intervalo de tiempo. Cabe considerar aquí un aspecto central desde el punto de vista teórico. A saber: que la realización del capital no implica solamente su producción sino también la circulación de este. En este sentido, Harvey señala que: “Los capitalistas que hacen circular su capital con mayor rapidez que la media social obtienen un exceso de beneficios. Quienes no alcanzan la media sufren una devaluación relativa de su capital. Por lo tanto, la competencia genera presiones para acelerar los tiempos de rotación mediante el cambio tecnológico y organizativo.” (Harvey, 2007: 339).

Se puede entender, entonces, lo esencial que resulta la velocidad de circulación del capital para la obtención de beneficios por parte de las fracciones de clase capitalistas. Es allí donde entra la infraestructura -nueva maquinaria, instalaciones, innovaciones tecnológicas- pueden facilitar los tiempos de circulación más rápidos y, por lo tanto, una mayor tasa de beneficio de acuerdo con un menor tiempo de realización del capital.

Este proceso no está libre de contradicciones. La propia intervención sobre el espacio para conseguir una mayor realización del capital implica infraestructuras que luego, con el paso de los años, devienen ellas mismas en obstáculos para la acumulación de capital. Harvey señala que el capitalismo solo puede escapar a sus propias contradicciones expandiéndose. Esto es, de manera simultánea, intensificación y expansión geográfica. Esta expansión geográfica rompe las limitaciones de los estados nacionales y deviene un proceso de características transnacionales, acentuados durante el postfordismo.

Cabe mencionar que esta expansión geográfica tampoco está libre de contradicciones, ya que la creación de nueva capacidad productiva en nuevas regiones implica el desarrollo de nuevas economías regionales que tienden a generar su propia estructura y coherencia interna la cual desarrolla procesos de sobreacumulación también e incluso, competir contra el centro original (Harvey, 2007: 358). Este devenir, ha sido en buena medida limitado por parte de los países de origen a los nuevos centros de acumulación mediante controles económicos y políticos que condicionan y controlan el desarrollo de nuevas regiones a la lógica de acumulación del centro original. Esto ha sido una característica de la estructura económica de los países del usualmente denominados “Tercer Mundo” en relación con los capitales europeos y estadounidenses a lo largo del siglo XIX y XX.

Pero volviendo al concepto de aniquilación del espacio por el tiempo. Este se da, en resumidas cuentas, debido a la competencia intracapitalista que implica la necesidad de una mayor velocidad de rotación del capital mientras que, por otro lado, necesita una absorción de excedentes cada vez mayores que solamente encuentran una salida en el desplazamiento espacial y temporal – por ejemplo, inversión en infraestructuras diversas o creación de instrumentos financieros – cada vez mayor.

¿Puede entenderse el BRI, por un lado, como un caso de “aniquilación de espacio por el tiempo” como una forma de acelerar el tiempo de rotación socialmente necesario” y, por otro lado, un modo de canalizar excedentes de capital a través de un megaproyecto de proporciones nunca vistas? Responder a estas preguntas en base a una evaluación *ex ante* del proyecto resulta dificultoso, sin embargo, se pueden teorizar algunos aspectos iniciales tendientes a responderlas.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) en una publicación de febrero de 2016 señalaba la importancia de la inversión en activos no-líquidos de largo plazo como proyectos de infraestructura en tanto formas de inversión que permiten la valorización de activos. Esta tendencia, señala el organismo, se ha hecho más notoria luego de la crisis financiera del 2008. El organismo señala que: “The global financial crisis and the subsequent multiple episodes of excess volatility in supposedly very liquid markets have also exposed the fact that the liquidity of a whole asset class

can suddenly and dramatically evaporate. This new reality, if anything, strengthens the relative value of illiquid asset classes that offer an illiquidity premium, such as infrastructure investments” (FMI, 2016: 7).

Hay, señala el artículo, un enorme faltante de inversión en infraestructura, equivalente, en los países emergentes, a inversiones entorno a un 9% del PBI anual según datos del Foro Económico Mundial. El artículo del fondo señala que si solo una parte de los activos de Inversores de Largo Plazo fueran destinadas al desarrollo de infraestructura a escala global: “the impact on the global economy, as well as commercial returns could be bigger than any other source of large-scale private investments.” (FMI, 2016:9).

Es este proceso -de desarrollo de la inversión en infraestructura como activo financiero de mayor atractivo luego de la crisis del 2008- el que usamos como un elemento disparador de investigaciones futuras que nos permitan pensar el proyecto del BRI desde una perspectiva integral que parta desde el análisis del capitalismo como articulador de la estructura del sistema internacional y, por lo tanto, de un aspecto que, si bien no determina, si influye en las decisiones de políticas de Estado.

Este análisis que pone su mirada en un proceso de escala global en el marco del capitalismo nos lleva a la pregunta de cómo se relaciona, de manera específica, con un proyecto de infraestructura de un Estado, como lo es la República Popular de China, en el contexto de una política gubernamental de largo aliento vinculada a la planificación territorial. Esa articulación entre lo global y el margen de decisión y planificación de un Estado-nación es el centro de gravedad de diversas interrogantes.

¿Cómo el estudio de una dinámica específica del sistema capitalista se relaciona con un proyecto diseñado por el Estado? ¿puede entenderse el proyecto del BRI como el producto de una planificación del Estado chino y, al mismo tiempo, como una serie de inversiones en infraestructura pensadas como inversión de activos y canalización de excedentes de capital en el marco de revalorización de los proyectos de infraestructura en relación con otros activos financieros a escala planetaria? Esto, a su vez, lleva a otra pregunta: ¿cuál es el margen de acción de los gobiernos para diseñar, influir y direccionar determinados procesos económicos y financieros internacionales a través de determinadas políticas y proyectos diseñados desde el Estado? Debido a las limitaciones de espacio, responder estas preguntas íntegramente es inviable, pero quedan abiertas para futuras investigaciones. Sí, se deja sentado un eje a trabajar a futuro y que puede ayudar a responder las interrogantes arriba planteadas. Uno de estos ejes tiene que ver con el rol que tiene el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB por sus siglas en inglés) en el financiamiento del proyecto de la Franja y la Ruta.

El AIIB fue fundado a fines del 2015 por iniciativa del gobierno de la RPCH. Es un banco multilateral destinado exclusivamente al financiamiento de proyectos de infraestructura. Cuenta actualmente con 87 países miembros. El banco contó con un capital inicial modesto en comparación a otras instituciones financieras multilaterales cuenta con 100 mil millones de dólares. Aunque el nivel de apalancamiento es mucho más elevado -puede llegar a prestar veinte veces el capital inicial- generando una capacidad de financiamiento de proyectos de infraestructura mucho más elevada que la de otros bancos similares (FMI, 2016: 30).

El AIIB, a pesar del rechazo estadounidense, cuenta con la participación de Reino Unido, Francia, Alemania e Italia, entre otros, resquebrajando en cierta forma, la predominancia de instituciones financieras multilaterales de Occidente. En palabras de Christina Müller-Markus: “Washington ve en éste una dudosa institución financiera que compite con los bancos de desarrollo multilaterales existentes y pone en cuestión la hegemonía americana” (Müller-Markus, 2016).

Al mismo el AIIB cumple un rol fundamental en la cobertura de financiamiento de infraestructura que está necesitando el continente asiático. El BRI abarca, sin duda, un gran porcentaje de infraestructura necesaria en el continente. Según el FMI (2016: 31), en base a datos del Banco Asiático para el Desarrollo, la infraestructura necesaria a nivel continental para la próxima década asciende al equivalente de un monto de ocho billones de dólares. Si consideramos que la Iniciativa de la Franja y la Ruta implica una inversión total aproximada de un billón de dólares, se está hablando de un 12,5% de la necesidad total de infraestructura total de Asia para los próximos años sería cubierta solamente por el BRI. Si bien el AIIB está pensado para financiar otros proyectos de infraestructura, no cabe duda de que el BRI tendrá una centralidad significativa en sus operaciones durante los próximos años.

El AIIB se constituye en una herramienta fundamental de los gobiernos de los países que lo integran y, particularmente, de la RPCH -considerando que China tiene el 26% del voto del banco- para dirigir y gestionar los excedentes de capital desde una lógica con centro en la planificación estatal y de disputas de poder financiero y económico dentro del sistema internacional. En última instancia, la hipótesis es que la aniquilación del espacio por el tiempo de Harvey en tanto dinámica intrínseca del sistema capitalista no obtura el margen de intervención estatal. Hay, en su lugar, una combinatoria de, por un lado, dinámicas propias del capitalismo como sistema y sus especificidades en determinadas regiones y, por otro lado, decisiones políticas de gobiernos en función de diversos intereses. Actualmente, como se señaló más arriba, es difícil realizar un análisis empírico de lo señalado, sin embargo, esperamos que abra líneas de investigación futuras.

## EL BRI Y LOS IMPACTOS PARA EL DESARROLLO INTERNO

A lo largo de este escrito se han abordado tanto las dinámicas internacionales que posee el BRI, como su trasfondo financiero en un contexto capitalista, pero desde la perspectiva propia de una economía que, si bien es cierto apunta a la apertura, parte su iniciativa desde un férreo control estatal, lo cual resulta una paradoja. En dicho sentido, una de las características del libre mercado que se impulsa en China es que la apertura es progresiva y planificada. La economía china está lejos de ser plenamente libre, muy por el contrario, desde la época de la Reforma y Apertura de Deng Xiaoping, todo el proceso liberalizador se interpreta como un proceso gradual. Lo que en los últimos años se tradujo en la creación de 11 zonas de libre comercio (ZLC)<sup>78</sup> en diferentes partes del país como una iniciativa que apunta a fortalecer ciertas áreas o ciudades que requieren un impulso dinamizador para sus desarrollos.

Aquello debe dimensionarse en relación con lo que se denomina una base jerárquica multinivel, siendo: nivel central, provincial (23 provincias, 5 regiones autónomas, 2 regiones administrativas especiales y 4 municipios), prefectura (333 departamentos), condado (2862 unidades) y pueblo (37.334 unidades).

La principal característica, en lo referente a la toma de decisiones, es que lo político, con lo económico, de facto, tienen ritmos y dinámicas diferenciadas. De tal modo, lo político se rige por la conducción del Gobierno central, con poca independencia para las provincias y bajo la noción unitaria de una nación con un solo centro de poder. En tanto, lo económico: “1. Hay división de poder entre el Gobierno central y el provincial, y el Gobierno puede hacer políticas y actividades relacionadas a la economía; 2. Los Gobiernos provinciales tienen cada vez más poderes y responsabilidades sobre la economía; 3. Los legisladores de nivel local tienen el derecho de crear leyes locales y ajustar sus actividades para implementar las leyes y políticas nacionales (en lo económico)” (Jiang, 2011: 85). Pero esta diferencia entre las dinámicas políticas y económicas

<sup>78</sup> En 2013 se inicia el proceso de ZLC, que actualmente son: Shanghai, Guangdong, Tianjin, Fujian, Liaoning, Zhejiang, Henan, Hubei, Chongqing, Sichuan y Shaanxi.

está en el marco de un Estado altamente involucrado en los asuntos económicos, si bien ya no desde una forma plenamente controlada, sí desde una planificación general, participación de empresas estatales y, en cierta medida, liberalismo.

Enfocando la relación central-local desde lo económico, es que parece necesario recordar la antigua frase china: 山高皇帝远, interpretable como, las montañas son altas y el emperador está lejos. Esto quiere decir que se acatan las medidas gubernamentales, pero en medida que beneficien a los intereses locales, pues hacer cumplir los mandatos centrales es extremadamente complejo de verificar.

De ese modo, tanto el Gobierno central, como los locales, están involucrados en la toma de decisiones sobre la economía, dado el mecanismo de descentralización chino: “es necesario para el Gobierno central obtener el apoyo y conformidad de los gobiernos locales para que estos recolecten los ingresos (de impuestos) exitosamente. Como resultado, las localidades reciben numerosas asignaciones fiscales del Gobierno central cada año” (Jiang, 2011: 86). Así, la relación central-local puede ser de mutua cooperación, siempre y cuando no se vean trastocados los intereses de ninguna de las dos partes, y en caso contrario, generándose una disputa entre los distintos niveles, adaptando las políticas a sus intereses (Zhou & Tan, 2017: 4-5).

Dentro de esta lógica, si bien es cierto, se han delegado a los gobiernos locales grandes poderes y responsabilidades, como la entrega de tierras y uso de suelo, seguridad energética, sistema crediticio y privatizaciones, más concretamente se ha direccionado una recentralización fiscal, como se aprecia en la recolección de impuestos que en 1955 era 45% central y 55% local, mientras que en la actualidad esa correlación es 80%-20% a favor del Gobierno Central (Zhou & Tan, 2017: 12).

Ahora bien, la manera en que un sistema jerárquico puede impulsar el control y la cooperación de estas unidades con tal autonomía es desde un mecanismo a través del cual el Gobierno central incentiva el crecimiento económico de sus unidades menores es por medio de un sistema competitivo entre sus territorios, el cual deja al líder político local con la responsabilidad y estímulo de cumplir las metas.

“Décadas de fiera competencia regional ha contribuido al alto crecimiento económico de China (...) en una explícita política de alentar a las regiones a ‘hacerse ricas primero’, mediante una competencia interregional. Las regiones compiten por su crecimiento del PIB per cápita, atracción de IED, etc. Los rankings regionales de estos desempeños son parte importante de la evaluación” (Xu, 2006: 10). Esta competencia regional entre gobiernos locales es una descentralización decidida por el poder central para atraer la eficacia en el crecimiento, esto se ve reflejado en la promoción de empresas dependientes de los gobiernos locales y su engrandecimiento en pos de una industrialización local, búsqueda de inversión y destinación de tierras para actividades lucrativas, además de un fomento exacerbado de una rápida urbanización, la búsqueda de inversión (Zhou & Tan, 2017: 9).

Esta responsabilidad delegada en los tomadores de decisiones a niveles subnacionales va aparejada de un proceso de reformas por medio de una estrategia de experimentación llevada a cabo en ciertas unidades pequeñas, para luego, analizando su viabilidad, darle una propagación para el resto del territorio de la RPCH. Proceso factible únicamente, dado el carácter descentralizado. Pero esto no es federalismo, pues: “Con el control del Partido en el centro, a pesar de que la economía ha sido altamente descentralizada hacia las regiones locales, China no es un sistema federal. Por la Constitución China, las regiones no tienen poder inherente, y el poder local es concedido por la autoridad central” (Xu, 2006: 17).

Reafirmando lo anteriormente indicado, el rol del funcionario público en la estabilidad y éxito del crecimiento económico también es un factor: “Con el crecimiento económico como el mayor

objetivo del Gobierno central desde fines de los 70, la selección y promoción en todos los niveles de servidores públicos, está atada al crecimiento de su performance bajo su jurisdicción (...) Los altos grados del Partido fortalecieron el control político mediante la promoción exitosa de líderes locales hacia posiciones más altas” (Xu, 2006: 20). De esta manera, las responsabilidades de los tomadores de decisiones, como coleccionar impuestos y/o proveer servicios públicos, es su plataforma para poder ascender en su carrera funcionaria.

Esta dinámica económica, a la vez que política, se proyecta en el desarrollo de las iniciativas domésticas impulsadas por la Franja y la Ruta. La recentralización que ya se aprecia en la recaudación impositiva, tiene en el BRI otro mecanismo que amplía los poderes centrales en las regiones y provincias. Ello, pues el financiamiento para llevar a cabo las obras del BRI es a partir de empresas y fondos del Gobierno central -sin contar incluso el papel desempeñado por el AIIB-, lo que es una manera de expandir la influencia de la autoridad central para evitar que las regiones y/o provincias tengan mayor margen de maniobra, pudiendo desbandarse respecto de la planificación nacional.

Como se indicó al inicio de este escrito, naturalmente la internacionalización del BRI es primeramente en función del interés nacional chino. Como tal se refleja en lo que Xi Jinping indicara: “Debemos trabajar con los países vecinos para acelerar la conexión de infraestructuras y construir el Cinturón Económico Ruta de la Seda, así como la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI (...) Es vital acelerar la apertura de las zonas fronterizas y profundizar la cooperación de beneficio mutuo de las provincias y regiones autónomas fronterizas con los países colindantes” (2014: 367).

Aquellas zonas fronterizas, provincias y regiones autónomas son en gran medida el objetivo doméstico del gobierno chino, haciendo que el BRI sea una decisión incluso más política que económica en buena parte. Las autopistas y redes ferroviarias que el país ha construido para la Iniciativa de la Franja y la Ruta alcanzan actualmente los 2.500 kilómetros dentro de China, lo que debe contextualizarse en un esfuerzo interno que en los últimos 10 años ha creado 80.000 kilómetros de carreteras.

El cariz de proyecto más político que económico en lo interno es ejemplificable en cómo, desde la ciudad de Chongqing -considerada el kilómetro cero de la Franja y la Ruta- la exportación de los nuevos productos de alta tecnología que el país está creando gracias al Plan Made in China 2025, es el doble de caro que por vía marítima. Aunque la distancia se acorta de 8 semanas a 12 días hasta Alemania, se requieren 250 trenes para transportar la carga de un buque portacontenedores. Esto denota cómo el interés por asegurar rutas hacia Europa por medio de Asia Central tiene un enfoque más allá de lo meramente lucrativo. El efectivo geopolítico a largo plazo en el plano doméstico puede transformar la situación actual, donde las provincias y regiones del noroeste se han visto más ajenas al acelerado crecimiento económico de las costas.

Esta revalorización y revitalización de regiones más olvidadas, por medio del BRI, hace que la inversión actual esté apostando a una futura prosperidad. En definitiva, es un mensaje exitista para el pueblo chino, y del cual se devela cómo la concreción de la voluntad de conectar estas regiones con el resto del país es de utilidad política. De hecho, la ampliación del recorrido del tren de alta velocidad hasta Urumqi, capital de la Región Autónoma Uigur del Xinjiang (RAUX), puede que jamás llegue a ser rentable por la poca afluencia de usuarios, pero es una expresión manifiesta de la y gobernanza que el Estado busca impulsar, y cómo el gobierno valora al éxito económico como una estrategia para mantener al país unido.

Es en particular respecto de la RAUX que la Franja y la Ruta se puede dimensionar en la importancia interna. Tal como se indicó antes, es una región que poco beneficio ha obtenido de la liberalización china, pero por, sobre todo, es una de las más convulsionadas del país. El Xinjiang vivencia uno de los conflictos etno-religiosos más álgidos de China, que incluso ha adquirido

ribetes secesionistas y terroristas.

La etnia uigur, de confesión musulmana, siendo mayoría en la región, desde la instauración de la RPCH ha visto cómo el Gobierno central ha impulsado la migración interna para poblar y desarrollar la zona. El problema es la manera en que aquella migración de etnia han, generó una tensión interétnica, creándose barreras entre la población uigur y la han, lo que ha hecho que el proceso de inversión y desarrollo sea mayormente aprovechado por los habitantes han, excluyéndose y precarizando a la población uigur. Aunque la tensión es en buena medida no solo socioeconómica, sino que, por inexistencia de autonomía política y libertad religiosa, viéndose cooptadas por el control y represión del PCCH, desencadenando una violencia que se ha traducido en protestas sociales, pero también en la radicalización islámica de ciertos grupos que han optado por el terrorismo como *modus operandi* (Pavez, 2016).

De esa manera, el convulsionado panorama en una región tan lejana del control central y con una alta importancia por ser una zona fronteriza con Asia Central, hizo que el Estado impulsara políticas para retomar el orden. Por una parte, reforzó la seguridad interna, a través de un fuerte control policial, pero, por otra parte, impulsó el crecimiento económico e inversión en infraestructuras y conectividad como un pilar principal de la política de pacificación del Xinjiang.

Más allá de que una solución omnicompreensiva y de largo plazo no sea posible por medio de una policialización o una inversión económica, dadas las raíces culturales, identitarias y religiosas de la tensión en la RAUX, el tema es que la Iniciativa de la Franja y la Ruta es funcional a la necesidad china de invertir en desarrollo en la región, como una estrategia de gobernanza desde el Gobierno central.

Incluso puede datarse en la publicación en 2003, del libro blanco “Historia y Desarrollo del Xinjiang” de la Oficina de Información del Consejo de Estado, uno de los primeros antecedentes de un estudio político que visibiliza la inversión estatal a lo largo de los últimos 50 años, pero también prospecta:

“Acelerar el desarrollo constituye el deseo conjunto del pueblo de las diversas etnias de Xinjiang y también la planificación estratégica del Gobierno Central. En 1999, el Gobierno Central tomó la importante decisión de ejecutar la estrategia de explotación del oeste a gran escala. Esto proporcionó a Xinjiang una coyuntura histórica difícilmente conseguida para su desarrollo. Basándose en las disposiciones globales estatales de esta estrategia, la Región Autónoma ha elaborado su X Plan Quinquenal y programa de desarrollo para el año 2010”.

Las prósperas palabras del Gobierno central respecto del Xinjiang en 2003, lo que soterran es la necesidad de recalcar que el Estado ha estado presente desde la creación de la república popular, y que el futuro se proyecta aún mejor. La historia sabe que, aunque efectivamente la inversión en infraestructura y conectividad ha crecido, las tensiones y violencia también. Es por ello que el siguiente paso en la estrategia de llevar estabilidad a la RAUX se entrelaza con el BRI, porque profundiza en el mejoramiento de los factores económicos como motor de pacificación, facilitando la conectividad para sostener una gobernanza mucho más efectiva, e intentar aplacar el malestar social haciendo más partícipe a la región de los beneficios de la apertura china al mundo, por lo que la Iniciativa de la Franja y la Ruta y su carácter interméstico, hace que la RAUX (cuyo núcleo sería Urumqi) pueda convertirse en un nuevo polo de desarrollo y de la comunicación entre China y Asia Central en dirección hacia Europa por vía terrestre.

## CONCLUSIONES

Llegados a este punto del trabajo podemos plantear -a modo de cierre- que BRI, en tanto pro-

yecto, pretende consolidar la posición predominante del Estado Central de la RPCH. Una consolidación que se puede pensar en varios frentes. Por un lado, se evidencia una consolidación de la RPCH hacia fuera, en una estrategia de conectividad que tiene que ver con la construcción del liderazgo internacional que ya desde hace varios años la RPCH ha comenzado a jugar. En este sentido, la estrategia de conectividad y de incentivo de las relaciones comerciales y el fuerte financiamiento de infraestructura son una clara demostración de músculo, pero también desde una mirada planificadora y que busca construir, como mencionamos arriba, una “nueva globalización” desde la perspectiva del beneficio mutuo, aunque con un claro interés geopolítico. Por otro lado, el BRI- junto con el AIIB- puede representar una consolidación de la presencia de la RPCH, en tanto estado nacional, en el direccionamiento de excedentes de capital y de desplazamiento espacial del mismo otorgando, así, un vértice político -entendido este como una intervención desde la política pública asociada a intereses específicos del gobierno central- a procesos que, de otra manera, estarían supeditados a las dinámicas de flujos financieros vinculadas a los sectores privados de la economía. Por último, el BRI, representa una forma del gobierno central de la RPCH de construir gobernanza en las regiones más alejadas del país a través de su revitalización económico-productiva, específicamente en la RAUX. Al mismo tiempo representa una forma de intervención sobre los gobiernos subnacionales a partir del financiamiento de empresas y fondos del gobierno central lo cual aumenta la dependencia de estos de la capacidad financiera del Gobierno central.

El proyecto BRI, al momento en que escribimos estas líneas, sigue su desarrollo. Pasarán años luego de finalizado para poder evaluar de manera precisa los impactos que este tendrá sobre cada uno de los puntos señalados a lo largo de este trabajo. En cualquier caso, dejamos las hipótesis planteadas a sabiendas que nos encontramos, sin lugar a duda, frente a un proyecto diseñado desde una perspectiva antes política – y geopolítica- que económica y comercial, no solo hacia fuera de la RPCH sino también hacia dentro de la misma. Cabe preguntarse, también, por la resistencia o rechazo que el proyecto pueda llegar a tener en cada uno de estos niveles. Y es que se hace difícil pensar que una planificación de tal magnitud y que involucra a tantos actores a una escala interna e interméstica no tenga dificultades y discusiones por parte de diferentes actores a lo largo de su ejecución. Solo el tiempo podrá decir si los objetivos explícitos e implícitos del BRI se cumplieron.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cai, Fang. (2017). “A New Mode of Globalization and China’s Strategies”. En: Zhao, B. Cai, F. & Ou, X. *Belt and Road Initiative: exploring a new mode of globalization*. China Social Sciences Press: Beijing.
- Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma. (2015). *Perspectivas y acciones para promover la construcción conjunta de la Franja Económica a lo largo de la Ruta de la Seda y de la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI*. Ediciones en Lenguas Extranjeras: Beijing.
- FMI, Departamento de Investigación. (2016). “From Global Savings Glut to Financing Infrastructure: The Advent of Investment Platforms”. *IMF Working Paper*. Washington.
- Harvey, David. (2007). *Espacios del Capital*. Akal: Madrid.
- Jiang, Shiwei. (2011). “Rereading central-local relations in China: the fundamentals and premise?”. *Chinese Public Administration Review*, Vol. 6, n° 3-4. Pp. 83-90.
- Müller-Markus, C. (2016). “One Belt, One Road: el sueño chino y su impacto sobre Europa”. *Revista Internacional CIDOB*.

- Oficina de Información del Consejo de Estado. (2003). *Historia y Desarrollo de Xinjiang*. Disponible en: <http://spanish.peopledaily.com.cn/xinjiang.htm>
- Ou, Xiaoli. (2017). "Practicing the Way of Virtue and Justice through China's Plan". En: Zhao, B. Cai, F. & Ou, X. *Belt and Road Initiative: exploring a new mode of globalization*. China Social Sciences Press: Beijing.
- Pavez, Lucas. (2016). "Situación Político-Jurídica de la Etnia Musulmana Uigur de Xinjiāng en la República Popular China". En: Staiano, F. Bogado, L & Bono, L.(compiladoras). *Estudios sobre la República Popular China: relaciones internacionales y política interna*. IRI-UNLP: La Plata.
- Pavez, Lucas & Caubet, Matías. (2017). "La Proyección Talasopolítica de China y las Disputas Territoriales en el Mar Meridional". *Revista Chilena de Relaciones Internacionales*, Vol. I, n° 1. Pp. 188-219.
- Xi, Jinping. (2014). *La Gobernación y Administración de China*. Ediciones en Lenguas Extranjeras: Beijing.
- Xu, Chenggang. (2006). "Chinese Reform and Chinese Regional Decentralization". *Preliminary and incomplete background paper*.
- Zhao, Baige. (2017). "The Belt and Road Initiative: cognition and practice of a new mode or globalization". En: Zhao, B. Cai, F. & Ou, X. *Belt and Road Initiative: exploring a new mode of globalization*. China Social Sciences Press: Beijing.
- Zhou, Feizhou & Tan, Mingzhi. (2017). *Relationship between the Central Government and Local Governments of Contemporary China*. Beijing: Springer.