

## LOS FOROS CHINA-CELAC Y CHINA-CEEC (17+1): UNA MIRADA DESDE LAS TEORÍAS DEL REGIONALISMO<sup>1</sup>

Diego Telias<sup>2</sup>

El regionalismo se volvió un fenómeno global luego de la guerra fría debido a un aumento de acuerdos regionales en todo el sistema internacional. En ese contexto, China se volvió un propulsor de cooperación multilateral con sus vecinos y a comienzos del siglo XXI se enfocó en regiones lejanas a su territorio. El objetivo de este artículo es explorar ¿por qué China crea foros con regiones lejanas geográficamente? ¿qué diseño institucional y características tienen? ¿qué efectos generan? Para ello se analizarán los principales argumentos que plantea la literatura de regionalismo y de quienes observan la proyección internacional de China. A través de un análisis del Foro China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) – América Latina y el Caribe – y el Foro China-Central and Eastern European Countries (CEEC) – Europa Oriental y Central –, se plantearán posibles explicaciones para entender la génesis, diseño y efectos de estas instituciones intergubernamentales creadas por China a comienzos del siglo XXI.

**Palabras clave:** China; CELAC; Europa Oriental y Central; regionalismo.

## FOROS CHINA-CELAC E CHINA-CEEC (17+1): IDEIAS DAS TEORIAS DO REGIONALISMO

O regionalismo tornou-se um fenômeno global após a Guerra Fria, devido a um grande aumento de acordos regionais em todo o sistema internacional. Nesse contexto, a China se tornou um defensor da cooperação multilateral com seus vizinhos. No entanto, no início do século XXI, a China focou em regiões distantes de seu território. O objetivo deste artigo é explorar por que a China cria esses fóruns com regiões geograficamente distantes? Que desenho e características institucionais eles têm? Quais efeitos eles geram? Para isso, serão analisados os principais argumentos levantados pela literatura regionalista e aqueles que observam a projeção internacional da China. Através de uma análise do Fórum China-CELAC (América Latina e Caribe) e do Fórum China-CEEC (Europa Oriental e Central), serão propostas possíveis explicações para entender a gênese, o design e os efeitos dessas instituições intergovernamentais criadas pela China no início do século XXI.

**Palavras-chave:** China; CELAC; Europa Oriental e Central; regionalismo.

## THE CHINA-CELAC AND CHINA-CEEC (17+1) FORUMS: IDEAS FROM THE THEORIES OF REGIONALISM

Regionalism became a global phenomenon after the Cold War due to a large increase in regional agreements throughout the international system. In this context, China became a proponent of

---

1. El autor agradece los valiosos comentarios a versiones previas de este artículo por parte de dos revisores anónimos y de Giovanni Agostinis.

2. Becario de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt) en el Programa de Formación de Capital Humano Avanzado (PFCHA)/Doctorado Becas Nacionales/2019 (registro: 21190329); estudiante del Doctorado en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile; y Asistente Editorial de la Revista de Ciencia Política. *E-mail:* <detelias@uc.cl>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-6459-0017>>.

multilateral cooperation with its neighbors. However, at the beginning of the 21st century, China focused on regions far from its territory. The purpose of this article is to explore why China creates these forums with geographically distant regions. What institutional design and characteristics do they have? What effects do they generate? The main arguments raised by the regionalism literature and those who observe the international projection of China will be analyzed. Through an analysis of the China-CELAC Forum (Latin America and the Caribbean) and the China-CEEC Forum (Eastern and Central Europe), possible explanations will be proposed to understand the genesis, design and effects of these intergovernmental institutions created by China at the beginning of the 21st century.

**Keywords:** China; CELAC; Eastern and Central Europe; Regionalism.

JEL: F02.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm24art8>

Data de envio do artigo: 7/8/2020. Data de aceite: 26/9/2020.

## 1 INTRODUCCIÓN

Los debates sobre el regionalismo en las Relaciones Internacionales han proliferado en el último tiempo. Börzel y Risse-Kappen (2016) definen este concepto como un proceso de construcción y sostenimiento de instituciones regionales formales y organizaciones de al menos tres estados. Sumado a esta definición, podemos pensar el regionalismo como un proceso político marcado por la cooperación y la coordinación (Mansfield y Solingen, 2010). Más allá de diferencias en la definición, se puede afirmar que luego de la Guerra Fría, el regionalismo se volvió un fenómeno global con un gran aumento de acuerdos regionales en todas las regiones del sistema internacional.

En este contexto, China se volvió un entusiasta propulsor de cooperación multilateral con los países del Este de Asia adyacentes a su territorio, creando una red de instituciones regionales sobre distintas temáticas en su periferia (Zhao, 2011). A su vez, desde comienzos del siglo XXI, China también se ha enfocado en regiones lejanas, creando mecanismos de cooperación y generando foros como el Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC), el China-Unión Europea (UE) el China-Arab States Cooperation Forum (CASCF), entre otros. La creación de estas instituciones presenta una excelente oportunidad para abordar el rol que ocupa el regionalismo en la proyección internacional de China.

La mayor parte de la literatura que vincula China con el regionalismo ha analizado el surgimiento, los objetivos y los efectos de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), una institución de seguridad creada por China en su vecindario. Sin embargo, nuevos estudios han analizado el rol de China en la creación de otros foros regionales, intentado comprender su funcionamiento, objetivos y efectos (Alden y Alves, 2017; Jakóbski, 2018; Vadell, 2018). Inmerso en esta literatura, las preguntas que plantea esta investigación son: ¿por

qué China crea estos foros con regiones lejanas geográficamente? ¿qué diseño institucional y características tienen? ¿qué efectos generan?

Este artículo buscará explorar hipótesis en base a la literatura sobre regionalismo y aquella que analiza la proyección internacional de China. En segundo lugar, a través de la comparación de foros regionales creados por China en distintas regiones, el artículo tratará de identificar las similitudes y diferencias en lo que refiere al diseño institucional y proponer una interpretación del porqué varía el diseño institucional. Por último, se procederá a analizar cuáles pueden ser algunas formas de medir los efectos, que nos permitan observar si la creación de estos foros ha tenido impacto en las relaciones entre China con estas regiones.

Para explorar estas preguntas de investigación, este artículo propone un análisis de dos foros creados por China en la última década: el Foro China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y el Foro de Cooperación China-Central and Eastern European Countries (CEEC). El Foro China-CELAC se crea en 2014 y tuvo su primera reunión ministerial en Beijing en enero de 2015. Este foro tiene la particularidad de que se establece en el marco de una institución regional pre-existente (CELAC) que abarca los 33 países de América Latina y el Caribe. Mientras que la plataforma “China-CEEC”, también conocida como 17+1 (16+1 hasta 2019), se estableció en 2012 entre China y 16 países de Europa Central y Oriental.

La estrategia de selección de casos radica en varios aspectos. Estos dos foros poseen ciertas características similares al ser instituciones intergubernamentales, construidas sobre regiones no contiguas geográficamente a China y compuestas por países que poseen regímenes domésticos distintos a China (en su mayoría son democracias electorales). Sin embargo, estos dos foros también poseen características que los distinguen, como por ejemplo que el Foro China-CELAC se crea sobre una institución ya existente (CELAC), mientras que el Foro China-CEEC emerge sobre una región “construida” por China (Europa Central y Oriental). El artículo analizará y tratará de explicar esta variación en el diseño institucional de los dos foros, planteando posibles explicaciones construidas inductivamente.

Este ensayo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, realizo una revisión de la literatura sobre el regionalismo, observando cómo China se relaciona con el regionalismo. En segundo lugar, se da cuenta de las teorías que buscan explicar por qué se crean las organizaciones para luego aplicar las diferentes explicaciones a los casos que plantea este trabajo. En tercer lugar, se analizan los principales aspectos de las teorías que buscan comprender los diseños de las instituciones y se discuten estas características sobre las plataformas elegidas. En cuarto lugar, se discute sobre los posibles efectos que pueden tener las instituciones regionales y cuáles podrían ser algunos de los efectos que producen

estos foros. Por último, se finaliza este artículo con algunas breves reflexiones y caminos a seguir en la investigación en el intento de comprender ¿por qué China crea foros regionales? ¿qué forma tienen? Y ¿qué efectos generan?

## 2 EL REGIONALISMO Y CHINA

El regionalismo se puede pensar como un proyecto político *top-down* guiado por estados que buscan cooperar y coordinarse en el marco de instituciones en una región dada o creando una región. Desde su acceso a la Organización Mundial del Comercio (OMC), China ha aumentado su integración a la economía mundial y se ha consolidado como la segunda economía del mundo (la primera en paridad de poder adquisitivo). Para la primera década del siglo XXI, China ya era sin dudas un país con un gran peso en el orden mundial, que conllevó inevitablemente a un debate sobre su ascenso y la implicancia de este crecimiento para el sistema internacional (Christensen, 2006; Friedberg, 2005). Una de las pruebas de esta preponderancia es la creciente influencia en el marco de las agencias del sistema de las Naciones Unidas. En este sentido, en el marco de su creciente proyección internacional, China ha promovido la creación de instituciones regionales, tanto en su región como en otras regiones del sistema internacional. En este contexto, resulta fundamental comprender ¿por qué China decide crear instituciones regionales? ¿qué diseño y características adquieren? y ¿qué efectos generan esas instituciones?

### 2.1 China y el regionalismo asiático

Buscando explicar el viraje de China desde el bilateralismo al multilateralismo, Shambaugh (2004) argumenta que algunas circunstancias en los años noventa prepararon el terreno para un nuevo involucramiento de China con Asia: la mayoría de países no condenó a China durante los sucesos de Tiananmen en 1989 y mientras el mundo buscaba aislar a China, Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) eligió acercarse; la crisis económica asiática de 1997-98 generó una oportunidad para China para ofrecer préstamos a bajo interés a los países del sudeste asiático; sobre finales de siglo la percepción de China sobre las organizaciones multilaterales cambió desde un pensamiento de sospecha a apoyo; y por último, se sumó a ello la necesidad de ser más proactivo para moldear el ambiente regional. Esta necesidad podría asociarse a su crecimiento económico (necesidades domésticas) y una tendencia natural a querer influir sobre su región. Este contexto le permitió a China una nueva postura regional basada en la participación en organizaciones regionales, el establecimiento de *strategic partnerships* y profundización de relaciones bilaterales con estados vecinos, expansión de lazos regionales económicos, y reducción de desconfianza en la esfera de seguridad (Shambaugh, 2004).

El crecimiento del poder económico y militar de China, la expansión de su influencia política y su involucramiento incremental en las instituciones multilaterales regionales son algunos de los desarrollos principales en Asia a comienzos del siglo XXI. En un mundo en el que los Estados son miembros de múltiples organizaciones regionales, China buscó una cooperación regional de seguridad con estados vecinos del norte y noroeste a través de la OCS, mientras que simultáneamente promovió una cooperación económica con Japón, Corea del Sur y los países de la ASEAN (Breslin, 2010).

Analizando las motivaciones y cálculos estratégicos de China con respecto a su participación en la cooperación regional del Este de Asia, Zhao (2011) argumenta que el involucramiento de China en la cooperación regional económica y de seguridad está motivada en primer lugar por un cálculo de intereses domésticos para crear un ambiente periférico pacífico para su crecimiento económico y estabilidad política. A esta motivación – de corte institucionalista liberal – de tomar ventaja de la interdependencia para avanzar en sus objetivos domésticos también se suma una mirada realista, dice el autor, de su interés en posicionarse en la competencia de poder con otros grandes poderes de la región como Japón y Estados Unidos. Ren (2009) añade otra explicación al sostener que China buscó la cooperación regional para no ser percibido como una amenaza fruto de su desarrollo.

Los análisis que intentan observar el rol de China en el regionalismo asiático se centran en el estudio de la OCS, organismo creado para la búsqueda de cooperación regional en seguridad con el objetivo de contener nacionalismos étnicos y el radicalismo islamista. Esta organización establecida en 2001 emerge del grupo de los cinco de Shanghái, creado por China en 1996 junto a Kazajstán, Kirguistán, Rusia y Tayikistán, y tiene su sede en Beijing, reflejando el rol e influencia de China en dicha organización. Desde sus comienzos, la OCS tuvo un claro foco en temas de seguridad y una clara estructura de negociación y toma de decisiones de nivel inter presidencial (Obydenkova y Libman, 2019).

Otra línea de investigación sobre China y el regionalismo mira el involucramiento de Beijing en ASEAN. Ren (2009) argumenta que para construir un ambiente externo pacífico y estable, China hizo varios esfuerzos en el área política, económica y de seguridad para mantener una relación harmoniosa y constructiva con los vecinos del Este de Asia. Esto se debía principalmente a una relación histórica de hostilidad y desconfianza, dado que hasta comienzos de los noventa China no tenía relaciones diplomáticas con varios estados de la región y percibía a la ASEAN como un aliado de Estados Unidos y un desafío potencial para sus intereses (Breslin, 2010). Sin embargo, fruto de la crisis asiática de finales

de los noventa, los líderes de China comenzaron a juntarse con los pares de ASEAN, Japón y Corea del Sur, siendo clave para el surgimiento del ASEAN + 3.

Por último, el surgimiento de los BRICS (Brasil, Rusia, China y África del Sur), el involucramiento en instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, y más cercano en el tiempo, la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (AIIB) son utilizados como ejemplos de la creciente proyección e influencia multilateral de China (Laforgia, 2017). La creación del AIIB, la primera gran institución financiera liderada por China, atrajo mucha atención y especulación en el marco de los crecientes debates sobre el rol de China en el mundo (Lichtenstein, 2018). Ren (2016) sostiene que para entender la creación de este organismo se debe hacer referencia a la postura proactiva del nuevo liderazgo chino, las capacidades económicas y recursos que posee, el diagnóstico sobre la necesidad de infraestructura en el continente asiático y la política norteamericana de rebalanceo hacia Asia.

### 3 ¿POR QUÉ CHINA CREA FOROS REGIONALES?

Para debatir por qué China crea estos foros regionales es importante analizar qué nos dicen las teorías de relaciones internacionales (RRII) sobre por qué se crean instituciones regionales, y el rol de actores externos en la construcción de una región.

A nivel general se podría decir que los realistas observan la mano del poder por detrás de la fachada de las estructuras de las instituciones (Martin y Simmons, 2002). Partiendo desde los trabajos clásicos, esta escuela sostiene que las instituciones internacionales son epifenómenos del poder estatal y los intereses de los estados. En esta línea, la teoría de estabilidad hegemónica le otorga un rol fundamental a los estados poderosos que tienen la voluntad y son capaces de actuar como “*paymasters*” en la construcción de regionalismo, distribuyendo las tensiones redistributivas y allanando el camino hacia la integración (Gilpin, 1987).

Sobre la base de las teorías de la integración regional europea (y en particular del neofuncionalismo), a partir de los años ochenta surge una nueva generación de estudios que enfatizan el rol de la interdependencia en el surgimiento de instituciones internacionales (Pevehouse y von Borzyskowski, 2016). En este sentido, el institucionalismo neoliberal argumenta que son los intereses en común en el marco de una interdependencia compleja lo que hacen que surjan instituciones internacionales (Keohane, 1984). Dichas instituciones juegan un rol importante al ayudar a los estados a superar problemas de acción colectiva, reduciendo los costos de transacción y el déficit de información (Martin y Simmons, 2002). En definitiva, las instituciones internacionales proveen información para saber

cómo los otros estados se están comportando y reducen los costos de transacción porque proveen un ámbito para negociar.

Una mirada interesante sobre la creación de instituciones regionales la da Mattli (1999), quien explica la lógica general de la integración regional a través de dos *sets* de condiciones que deben ser satisfechas: condiciones del lado de la demanda y condiciones del lado del proveedor. La condición de la demanda se deriva de las teorías económicas institucionales e implica una demanda de integración económica. Por otra parte, observa el proveedor, es decir las condiciones bajo las cuales los líderes políticos tienen la voluntad y pueden acomodar las demandas a una mayor integración en una dada región. Lo que sostiene Mattli (1999), es que tiene que existir un hegemón que soporte la creación de instituciones y una demanda de integración.

Esta literatura anteriormente mencionada recibió críticas principalmente por considerar al estado como una caja negra, sin considerar el rol de la política doméstica en cómo esas preferencias pueden llevar a los estados a formar organizaciones internacionales (Pevehouse y von Borzyskowski, 2016). Finalmente, los enfoques constructivistas críticos se concentran en el contexto social y el rol de las identidades y normas comunes en la creación de instituciones internacionales. Lo que hacen estos enfoques constructivistas es poner las ideas, normas, identidades y discursos como drivers ideacionales de regionalismo (Börzel, 2016).

En definitiva, con respecto al estudio de los drivers en el surgimiento de instituciones regionales, Börzel (2016) sostiene que los enfoques basados en el poder y los funcionales racionalistas ofrecen mejores argumentos sobre porqué los estados se involucran en la construcción de instituciones. La “globalización, la interdependencia económica y de seguridad entre países vecinos, así como asegurar la sobrevivencia del régimen crean demandas poderosas por regionalismo” (Börzel, 2016, p. 48).

### **3.1 ¿Por qué China crea foros regionales en otras regiones?**

Las respuestas que se pueden derivar de la literatura anteriormente mencionada invitan a pensar en que China crea instituciones regionales por razones de seguridad y para asegurar la sobrevivencia del régimen doméstico. Christensen (2006) va en esta línea argumentando que la demanda de regionalismo para China ha sido conducida por una agenda de seguridad y la necesidad de evitar quedar cercado por Estados Unidos y sus aliados. Dado este enfoque, diversos estudios intentan comprender por qué China se ha involucrado en instituciones o foros asociados a la ASEAN y principalmente por qué ha creado la OCS. Sin embargo, desde comienzos del siglo XXI China ha también creado una red de foros regionales a

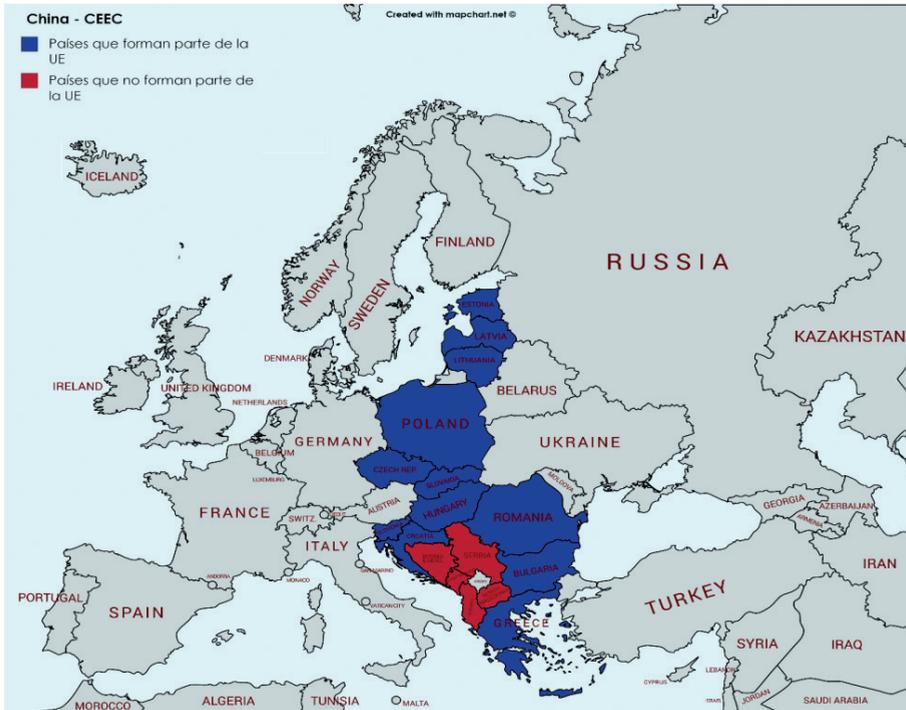
lo largo y ancho del mundo (Jakóbowski, 2018), surgiendo la pregunta de ¿por qué China promueve la creación de estos foros regionales en otras regiones? ¿Son los mismos drivers lo que los lleva a eso?

El presidente de China, Xi Jinping, expresó su intención de desarrollar mayores relaciones con los países de Europa Central y Oriental (en inglés, *Central and Eastern Europe* – CEE) en Budapest en 2011 durante un foro de comercio e inversión. Un año después, en un nuevo foro comercial en Polonia, esta idea se formalizó cuando China propuso implementar una plataforma “16+1” para encuentros con dieciséis jefes de estado de CEE (mapa 1). En Varsovia, China presentó un plan de acción de doce puntos para avanzar en la relación con dicha región, centrado en una institucionalización de la cooperación para aumentar el tamaño del comercio e inversión y la coordinación de políticas en otras áreas como turismo, cultura y educación, entre muchas otras (Vangeli, 2017). Uno de esos puntos fue el establecimiento de una secretaría de cooperación, quedando definido el “16+1” como un mecanismo coordinado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de China con el objetivo de fomentar la cooperación pragmática entre China y los dieciséis estados soberanos de la CEE.

Cabe destacar que esta propuesta generó alarma y desconfianza en observadores de Europa Occidental que consideraron este foro como contrario a la reivindicación repetida de China de cooperación ganar – ganar, y más cercano a una estrategia divide y conquista. Sin embargo, más allá de esta “rara” composición de países, no queda claro que China este buscando esa estrategia de dividir, en el sentido que puede ser simplemente la consecuencia de una falta de previsión y comprensión matizada del entorno europeo por parte de China (Garlick, 2019).

Un primer aspecto interesante a destacar es que a diferencia de otras plataformas de cooperación regional creadas por China, en donde se involucra con grupos o entidades predefinidas (cabe destacar que CELAC ya existía como comunidad desde 2010), China con el “16+1” crea una región ejerciendo el poder de arbitrariamente consagrar fronteras y quedando conformada por los países que China considera parte de esa región (Vangeli, 2017).

MAPA 1  
Países integrantes del 17+1 (CEEC)



Elaboración propia.

China-CELAC es posterior al “16+1” y tuvo su primera reunión interministerial en enero de 2015 en Beijing. Esta conferencia fue el puntapié inicial de un marco institucional de cooperación, comercio e inversiones entre China y América Latina y el Caribe (Vadell, 2018). En dicha reunión, los Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina y Caribe y China lanzaron el lema “Nueva Plataforma, Nuevo Punto de Partida y Nuevas Oportunidades – Esfuerzos Conjuntos para promover la Asociación de Cooperación Integral China – América Latina y el Caribe”. Cabe remarcar que, si bien la primera reunión se dio en 2015, en la I y II Cumbre de CELAC (2013 en Chile y 2014 en Cuba), los gobiernos de la región ya habían expresado su compromiso con la creación de un foro de cooperación con China. También fue clave en este trayecto la reunión entre el “cuarteto” de la CELAC formado por Costa Rica (que ostentaba la presidencia pro t mpore), Antigua y Barbuda, Ecuador y Cuba, con China, celebrada en Brasilia en 2014.



cuenta las transformaciones económicas, el rol de China, las relaciones con Estados Unidos y el protagonismo de China en las instituciones de gobernanza global.

Este aspecto es clave para entender por qué China prefirió un Foro China-CELAC y no China-Organización de Estados Americanos (OEA). En el caso de Europa, si bien existe un foro anual China-UE, Beijing optó por conformar este grupo de países que incluye algunos de los miembros de la UE y otros que no lo son. En este sentido, si bien existe una diferencia entre que China se une a algo establecido o crea una “sub-región”, hay un aspecto que los une a ambos que es la exclusión de los países desarrollados, ya sea de Estados Unidos y Canadá en las Américas, como de Europa Occidental en el caso del 16+1. Visto de esta manera, el Foro China-CELAC podría pensarse no sólo para consolidar vínculos y redes, sino como un hito para estimular cooperación sur-sur (Ayllón Pino, 2015).

Alden y Alves (2017) argumentan que este set de foros regionales complementa los lazos bilaterales que tiene China con diferentes países brindando oportunidades para discutir temas de preocupación mutua y perspectivas para desarrollar políticas comunes, fuera de la sombra directa de la influencia occidental. A su vez, estos autores sostienen que en estas plataformas se evidencia la preponderancia del poder económico de China, la generosidad financiera utilizada para sostener estos esfuerzos, el rol de sus burocracias para guiar las realizaciones de actividades institucionales y también la máxima expresión que alcanzan las intenciones e intereses normativos de China.

Estas observaciones que menciono anteriormente son desde una perspectiva en términos de poder, que dejan atrás otras explicaciones que puedan pensarse en términos de funcionalismo, interdependencia económica y reducción de costos de transacción. Es decir, una visión alternativa de estos foros como ámbitos para homogeneizar un discurso, reunir una serie de países para comunicar ciertos postulados o mejorar mecanismos para aumentar la inversión y el comercio. En este sentido, Contessi (2009) sostiene que este tipo de foros sirven como un embudo para canalizar las relaciones entre China y un pool de países regionales.

Otra forma de pensar estos dos foros es como plataformas para potenciar un proyecto mayor. La búsqueda de generar un diálogo con Europa Oriental y Central se puede vincular a un proyecto de política exterior clave como es Belt and Road Initiative (BRI), pensando esta región como un punto final del cinturón económico de la ruta de la Seda a través de Asia Central y de la ruta marítima de la seda del siglo XXI a través del Océano Índico hasta el Mediterráneo este. Es por ello que Garlick (2019) sostiene que para entender la diplomacia económica de China en CEE se necesitan teorías de rango medio: teorías que puedan aplicarse

a problemas específicos del mundo real, examinándolos en detalle e invitándonos a pasar por encima de las teorías de RRII de macro nivel.

Por último, es interesante pensar estos foros no solo desde el punto de vista de China, sino desde una perspectiva de cómo lo planteaba Mattli (1999), en términos de oferta y demanda. Si bien la mayoría de los análisis se preguntan por qué China se encuentra interesado en proveer estos mecanismos, una foto completa debería discutir no solo el proveedor sino también las demandas. De hecho, Harris y Arias (2016) sostienen que la creación del Foro China-CELAC fue propuesto por Cuba y aprobado por el resto de los miembros de CELAC.

#### 4 EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS FOROS REGIONALES

Una segunda dimensión interesante para analizar de las instituciones multilaterales es su diseño institucional. Es decir, una vez que los estados deciden crear una institución, qué diseño adquieren. Las instituciones regionales tienen una gran variación en su diseño institucional, desde la institucionalización formal (las organizaciones regionales) a las redes informales (Lenz y Marks, 2016). Los enfoques realistas identifican en la distribución de poder el driver fundamental para la emergencia del regionalismo, pero tienen menos para decir sobre las determinantes de los diferentes niveles de delegación de autoridad a instituciones regionales y de *pooling* de recursos y soberanía entre los estados miembros de una institución regional (Börzel, 2016).

Los enfoques racionalistas plantean explicaciones en base al grado de interdependencia económica, la naturaleza del problema, el nivel de incertidumbre, el número de actores y la asimetría entre ellos (Börzel, 2016; Koremenos, Lipson y Snidal, 2001; Pevehouse y von Borzyskowski, 2016). Los constructivistas critican las lógicas funcionalistas y racionalistas y consideran que el diseño sigue otras lógicas no reducibles a intereses materiales o de eficiencia (Pevehouse and von Borzyskowski 2016). Miran la dimensión doméstica para analizar el diseño institucional, intentando ir más allá de una visión de diseño racional que imagina una negociación de actores unificados, que negocian en un lugar cerrado donde no entran actores externos ni hay coaliciones domésticas (Solingen, 2008). Otros enfoques socio constructivistas invocan diferencias culturales para explicar los diseños, como por ejemplo la formación de consensos de manera informal, el minimalismo organizacional y la baja institucionalización (Acharya, 2004).

Otro aspecto interesante para analizar los diferentes diseños institucionales son los procesos de difusión. Se ha utilizado el típico ejemplo de la emulación o el poder normativo de la UE para explicar el diseño de otras instituciones, como por ejemplo el Parlamento Andino. Los enfoques de difusión a veces ofrecen una mejor explicación con respecto a las similitudes y diferencias de los diseños

institucionales de las organizaciones regionales y la tendencia hacia delegación de autoridad (Börzel y Risse-Kappen, 2016). Sin embargo, es clave también pensar en una adaptación selectiva de estos guiones institucionales (Acharya, 2004), así como la importancia de lo cultural y características geográficas para el grado de autonomía, legalización, toma de decisiones y reglas de soberanía (Acharya y Johnston, 2007).

Cuando se piensa en las características y diseño de estas instituciones se piensa en tamaño de membresía, heterogeneidad, reglas de voto, monitoreo y capacidad de *enforcement*. También las organizaciones regionales han sido entendidas en un espectro entre intergubernamentalismo (cuando los estados controlan la toma de decisiones, la implementación y la resolución de disputas) y supranacionalismo (a medida que los estados no monopolizan esas capacidades anteriormente mencionadas). Esta distinción, dicen Lenz y Marks (2016), combinan dos dimensiones del diseño institucional: delegación, entendida como la transferencia de autoridad a cuerpos supranacionales, y *pooling*, que refiere a compartir la capacidad de tomar decisiones entre gobiernos a través de un proceso de reglas de mayoría calificada.

Por último, es interesante observar ciertas distinciones que realiza Closa (2016) en base a objetivos de las instituciones (libre comercio, unión económica, integración, cooperación, desarrollo, seguridad, defensa de soberanía, derechos y libertades), requerimientos de membresía (estructural, política y no específica), requerimientos de voto (unanimidad, consenso y mayorías) y modelos de integración regional (área de libre comercio, mercado común, comunidades, uniones políticas, organizaciones que se enmarcan de forma cultural y continental sin integración, organizaciones de seguridad y agencias funcionales).

#### 4.1 ¿Cuál es el diseño de estos foros regionales creados por China?

En su estudio sobre China y el regionalismo, Zhao argumenta una preferencia de China por un enfoque informal, enfatizando el voluntarismo y el consenso más que resoluciones legalmente vinculantes, siendo “este enfoque soft una gran barrera para muchas de las instituciones regionales para ir más allá de la etapa de talking shops para resolver efectivamente conflictos en la región” (Zhao, 2011, p. 53). En este sentido y por las diferencias con las organizaciones occidentales, desde los círculos académicos chinos se han planteado nuevos conceptos para definir estas plataformas como *forum diplomacy*, *intergovernmental multilateral consultation* y *collective dialogue mechanism* (Jakóbowski, 2018).

El Foro China-CELAC es liderado por los Ministerios de Relaciones Exteriores de China y de los Estados miembros de la CELAC, atendiendo ámbitos diplomáticos, políticos, económicos, científicos-tecnológicos,

comerciales, financieros, culturales, sociales y ambientales, entre otros, y basándose en los principios de respeto, igualdad, pluralidad, beneficio mutuo, cooperación, apertura, inclusión y no condicionalidad. En 2015 los gobiernos acordaron un documento titulado *Institutional Arrangements and Operating Rules of CELAC-China Forum* en donde se define este foro como una plataforma de cooperación intergubernamental con mecanismos que incluye una reunión ministerial, un diálogo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de China y un “cuarteto” de CELAC, y un encuentro entre los coordinadores nacionales. El mecanismo más importante son las reuniones ministeriales que se realizan cada 3 años donde el anfitrión se alterna entre China y el país presidente de CELAC. A su vez es importante remarcar que por parte de China se ha establecido un comité y una Secretaría para seguir las acciones del foro.

Además se decidió plantear un “Plan de Cooperación China – Estados Latinoamericanos y Caribeños 2015 – 2019”, un documento en donde los países acuerdan ciertos objetivos, que se implementan

bajo los principios de flexibilidad y participación voluntaria, de conformidad con las políticas nacionales y las provisiones de los sistemas jurídicos nacionales de los respectivos países (...), su implementación no afectará ningún programa de cooperación bilateral previamente acordado por algunas de las Partes, ni sustituirá los acuerdos bilaterales, decisiones y compromisos establecidos entre las partes” (Foro China-CELAC, 2015, p. 3).

En el caso de la plataforma “16+1”, los jefes de Estado de los países miembro se reúnen anualmente (en 2020 el noveno encuentro fue pospuesto debido a la Covid-19) y también existe una secretaría permanente en el Ministerio de Relaciones Exteriores de China (Stanzel *et al.* 2016), puesto que actualmente ocupa Qin Gang. Los dieciséis países europeos bajo el principio de voluntarismo, designaron un departamento contraparte y un coordinador para trabajar con la Secretaría. Según los documentos oficiales, la Secretaría para la cooperación entre China y CEEC es una institución que lidia con la comunicación y coordinación de la cooperación, con la preparación de los encuentros de los líderes, preparación de los foros económicos y de comercio y la implementación de esos resultados. La Secretaría además incluye miembros de 24 unidades del gobierno de China, desde la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, Ministerio de Educación hasta la Administración Nacional de Turismo, entre muchos otros.

En 2013 se expresaron ciertas líneas guía para la cooperación entre China-CEEC, afirmando que la cooperación se conducirá en acuerdo a las leyes y regulaciones respectivas de los países, y en el caso de los países de la UE, se considerará dicha legislación y regulaciones. Este tipo de líneas guías se basan en un set diferente de normas (sin condicionalidad, equidad, beneficio mutuo y no interferencia en los asuntos internos) que lo propuesto por el Consenso de Washington (Alden y

Alves, 2017). En estas líneas guía del foro China-CEEC se plantearon también diversas temáticas desde la promoción de inversiones y cooperación económica, la expansión de la cooperación financiera, el fomento de la cooperación en infraestructura, la cooperación en ciencia, tecnología, innovación y cooperación tecnológica, la promoción de la dinámica pueblo a pueblo, intercambios culturales y el desarrollo de la cooperación al nivel subnacional.

Tal como se puede observar en ambos foros, la cooperación no se encuentra limitada a encuentros regulares de alto nivel, sino que se dan relaciones de cooperación sectorial, sobre la base de decenas de subforos y mecanismos e instrumentos de cooperación. Estos subforos abordan temas variados desde agricultura, *think-tanks*, partidos políticos, infraestructura, sociedad civil, entre otros. A través de los años, estas plataformas evolucionaron desde mecanismos de diálogo, a cubrir temas económicos, de desarrollo, políticos y culturales (Jakóbowski, 2018). Si bien se podría argumentar que estos foros sirven como vehículos para avanzar en las relaciones económicas a través de préstamos, acuerdos en áreas como finanzas y para darle alta atención política a proyectos comerciales (Harris y Arias, 2016), no quedan dudas que hay demasiados aspectos no comerciales también incluidos.

Una de las características que se analizan sobre los diseños institucionales es la regla de membresía. Aquí podemos encontrar una diferencia entre ambos casos, ya que el Foro China-CELAC, al ser con una institución ya establecida, tiene sus integrantes ya definidos. Sin embargo, en el caso de China-CEEC, al ser un grupo de países definido arbitrariamente, cabría la posibilidad de incorporación. De hecho, eso fue lo que ocurrió en 2019 durante la VIII reunión de líderes en Dubrovnik cuando los países integrantes de la plataforma aceptaron la entrada de Grecia, por lo cual, a partir de 2019, la plataforma se transformó en un “17+1”.

Otro aspecto interesante para remarcar es la estructura informal de ambos foros. Este carácter de flexibilidad le permite a China combinar enfoques multilaterales con bilaterales, creando una marca altamente adaptable para manejar sus relaciones exteriores a escala regional (Jakóbowski, 2018). A su vez, esta preferencia por la informalidad puede ser leída a través de lo que plantean Lenz y Marks (2016), quienes sostienen que la prevalencia de la informalidad puede ser un medio para que los estados poderosos ejerzan control a través de la puerta trasera. Por otra parte, una mirada desde la política exterior de China asociaría fácilmente este voluntarismo a uno de los principios clave de su política exterior: la no interferencia en los asuntos internos de otros países.

Desde una mirada realista se puede argumentar que China, al tener el rol más pronunciado en apoyar estos foros, tanto administrativa como financieramente, los valores, preferencias e intereses de China seguramente aparecen más en

las estructuras y procedimientos internos (Alden y Alves, 2017). En este sentido se puede pensar en las aspiraciones de China para moldear las reglas de la cooperación regional, con esfuerzos “para situar y ordenar las relaciones extranjeras dentro de una estructura que refleje su visión de un orden global armonioso sin la superposición de la influencia occidental” (Alden y Alves, 2017, p. 156).

Una explicación desde teorías del diseño racional (Koremenos, Lipson y Snidal, 2001) podría reconocer esta informalidad a través de la naturaleza del problema, priorizando estructuras informales ante la poca necesidad de coordinación en las temáticas abordadas, aunque este aspecto no convence para el caso de otras instituciones creadas por China. Una perspectiva constructivista haría énfasis en características culturales de preferencias de China por una baja institucionalización. Una herramienta interesante que proveen las teorías que analizan el diseño institucional es el aspecto de la difusión. En este sentido se podría argumentar que China buscó hacer una mímica institucional del FOCAC creado a comienzos de los 2000.

En base a esta discusión surge la pregunta sobre las diferencias con la OCS, un organismo que surge luego de que Rusia, China, Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán se reunieran en 1996 y 1997 para firmar acuerdos para mejorar las relaciones militares y reducir sus fuerzas militares en las fronteras (Ambrosio, 2008). Ese grupo de los cinco de Shanghái se comenzó a reunir anualmente, ampliando el rango de temas que cubrían y sumando al encuentro de los jefes de Estado, conferencias de nivel ministerial. En 2001 se estableció una organización internacional formal – OCS – con una carta, un puesto de Secretario General, un staff permanente y una administración. Dado este antecedente, ¿por qué en el caso de la OCS se optó por crear una organización internacional y no en el caso de los foros analizados?

En conclusión, a nivel general cabe remarcar que pensado en términos de intergubernamentalismo y supranacionalidad, queda claro que estos foros analizados se ubican muy cercanos al primero, ya que no hay ni transferencia de autoridad a cuerpos supranacionales ni objetivos de compartir la capacidad de tomar decisiones a través de mayorías. Por otra parte, la amplitud de temas que cubren ambos foros dificulta encasillar estas plataformas en otro tipo de clasificaciones que se basan en los objetivos de las instituciones.

## **5 ¿QUÉ EFECTOS GENERAN ESTOS FOROS REGIONALES?**

Una tercera dimensión para analizar las instituciones regionales son los efectos que tienen. Aquí es en donde la literatura ha avanzado menos y donde los consensos aún son escasos. Una forma de ordenar esta literatura es entre quienes observan efectos macro interestatales y quienes observan efectos domésticos, mientras que

otra forma de analizar los efectos es a través de las teorías. Börzel (2016) sostiene que los enfoques basados en el poder y los racionalistas funcionalistas esperan que la cooperación regional hagan avanzar los intereses del hegemon y resolver los problemas de acción colectiva entre los estados involucrados, mientras que los enfoques de economía política internacional observan cómo el regionalismo es clave para la globalización y el multilateralismo.

Una forma de pensar los efectos es como lo plantean Börzel y van Hüllen (2015), a través de la prescripción de estándares de gobernanza y el establecimiento de instrumentos para promoverlos y protegerlos, ya sean coercitivos (militares y legales), incentivos (sanciones y recompensas), persuasivos (intercambios) o de construcción de capacidad (asistencia financiera y técnica). Esta visión de Börzel y van Hüllen (2015) se centra en efectos específicos y con una mirada centrada en temas de política o gobernanza como democracia, derechos humanos, estado de derecho y lucha contra la corrupción.

Por otra parte, también se puede observar los efectos de las instituciones desde perspectivas económicas o de seguridad. Los efectos económicos podrían vincularse a integración económica, reducción de costos de transacción o si los acuerdos de comercio regional hacen creación o desviación de comercio. Mientras que en términos de seguridad la literatura ha encontrado evidencia de que las organizaciones internacionales contribuyen a la paz. Un enfoque distinto implicaría centrarse en dimensiones específicas o en ámbitos sectoriales. En este sentido se puede pensar los efectos en términos de difusión de políticas al interior de la institución a través de intercambios de información entre burocracias de los estados miembros, incluso sin la necesidad de delegación de autoridad (Agostinis, 2019). Estos aspectos se podrían observar por ejemplo en el ámbito del turismo, educación, salud, infraestructura u otros.

Si bien la mayoría de los autores mencionados han observado efectos “positivos” de las instituciones regionales (desde un punto de vista liberal), una nueva línea de investigación en la literatura remarca otro tipo de efectos que pueden tener las instituciones. Obydenkova y Libman (2019) muestran que organizaciones regionales no democráticas pueden ejercer una influencia y ser un instrumento de los poderes autoritarios para apoyar la consolidación autoritaria. En definitiva, hay diversas maneras de pensar en los efectos de las instituciones, sin embargo, los mecanismos causales mediante los cuales estas instituciones afectan la política doméstica es aún un área menos explorada.

### **5.1 Efectos de los foros China-CELAC y China-CEEC**

No es extraño que donde menos haya avanzado la literatura de regionalismo es sobre los efectos de las instituciones, principalmente debido a la complejidad que

implica lograr un consenso sobre cómo deberíamos medirlo. Lo más lógico sería observar los objetivos que se plantean las instituciones cuando se conforman y luego mediante distintos indicadores medir si se han alcanzado. Sin embargo, esto se dificulta cuanto más difusos y diversos son esos objetivos, cuando hay metas geopolíticas de largo plazo y cuando lo que se busca por parte de los países no está escrito en el papel. En este sentido medir los efectos de China-CELAC y China-CEEC es una tarea compleja.

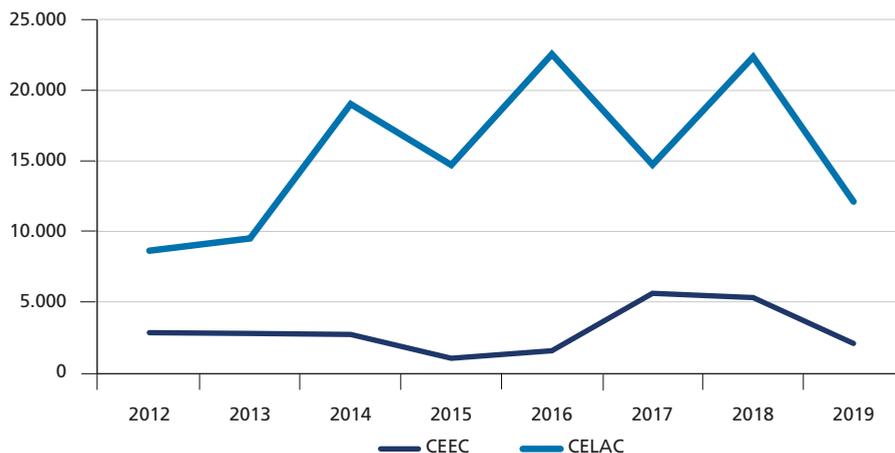
Diversos autores han remarcado el crecimiento de estas plataformas. En los primeros cinco años de existencia (2012-2017), el foro China-CEEC ha crecido en una escala sin precedentes, ya que involucra foros de políticas e intercambios entre responsables políticos y funcionarios de todos los niveles de gobierno en decenas de áreas: política, académica, periodística, empresarial, artística etc. (Vangeli, 2018). Seguramente si se midiera los efectos de los foros por la cantidad de encuentros, se podría asegurar que el Foro China-CEEC ha sido exitoso. Sin embargo, se podría argumentar que estos encuentros no dejan de ser *talking shops*, de donde no surge ningún aspecto en concreto. Pese a ello, considerando los costos de organizar cientos de estos encuentros, sería iluso pensar en que no tienen ningún efecto.

Otra forma de observar los efectos sería retrotraerse en el caso de CELAC-China al “Plan de Cooperación 2015-2019” y observar las distintas áreas consideradas: política y seguridad, asuntos internacionales, comercio, inversión y finanzas, infraestructura y transporte, energía y recursos naturales, agricultura, industria, ciencia y tecnología, aviación e industria aeroespacial, educación y capacitación de recursos humanos, cultura y deportes, prensa, medios de comunicación y publicación, turismo y amistad entre los pueblos. Para cada una de estas temáticas se podrían analizar decenas de indicadores que permitan observar si ha habido avances. Por citar un ejemplo, el artículo XI.3 del Plan de Cooperación plantea el objetivo de “promover la inversión recíproca en turismo e incentivar a las empresas de ambas partes a desarrollar conjuntamente proyectos turísticos”, lo cual es un objetivo concreto que podría ser medido analizando si se incrementaron, o no, los proyectos turísticos en conjunto. Sin embargo, observarlo desde esta perspectiva implica mirar solo un detalle dentro de un Foro que incluye más de quince temáticas y decenas de objetivos.

Para este artículo en particular observo un aspecto clave que se repite en ambos foros y que ha sido central en la creación del Foro China-CEEC: las inversiones. En este sentido, un análisis sobre las inversiones chinas tanto en los países del CEEC como de CELAC – según datos de China Global Investment Tracker – no muestran una tendencia clara mediante la cual se pueda afirmar que desde la creación de estos foros (2012 y 2015) las inversiones de China en dichos países hayan aumentado (gráfico 1). En el caso de los países de la CELAC, el gran despegue en inversiones se produjo previo a la existencia del foro y ha

promediado unos 17.590 millones de dólares al año, mientras que, si bien en los países de Europa se ha producido un aumento desde 2016 a 2017, alcanzando un pico de 5.610 millones de dólares, en 2019 el número se ha mantenido similar a 2012.

GRÁFICO 1  
Inversiones de China en CEEC y CELAC (2012-2019)  
(US\$ millones)



Fuente: China Global Investment Tracker.

Otra forma de observar la inversión es desagregando y observando en cuantos países ha llegado inversión China en los últimos años. Si lo observamos de esta manera en CEEC (tabla 1) tampoco se observa una tendencia clara. Hay países como Rumania en los que China ha invertido en los primeros años (si tomamos en cuenta el período desde la creación del Foro China-CEEC) pero no en los últimos. Hay otros países como Serbia y Polonia, en donde las inversiones han sido constantes en el período, y otros países como Eslovenia o Letonia, donde las inversiones han aparecido por primera vez en los últimos años.

TABLA 1  
Inversiones de China en países CEEC (2012-2019)  
(US\$ millones)

País	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Bosnia	0	280	0	460	0	640	310	100	1.790
Bulgaria	210	0	0	0	0	0	0	130	340
Croacia	0	0	130	0	0	0	560	0	690
Eslovenia	0	0	0	0	0	1.840	340	0	2.180

(Continúa)



Otra forma de observar posibles efectos de estas plataformas es analizar objetivos no mencionados en los planes de cooperación. Con ello me refiero a objetivos generales que posee China en las distintas regiones. Un ejemplo de un enfoque así sería observar la *One China Policy* y la búsqueda por parte de China de captar reconocimiento diplomático de los países que aún poseen relación con Taiwán. En ese sentido, América Latina es una región clave ya que nueve de los quince Estados que reconocen a Taiwán son parte de CELAC. Por lo cual el involucramiento de China con un bloque regional en que se encuentran estos países es fundamental. De hecho, Panamá en 2017, El Salvador y República Dominicana en 2018 han establecido relaciones diplomáticas con China y si bien el rol que pudo haber tenido el Foro China-CELAC no es para nada claro, no puede descartarse cierta influencia.

Una mirada alternativa para observar los efectos de estas plataformas sería analizar la promoción de normas. Diversos estudios, como el de Ambrosio (2008), han analizado cómo la OCS promueve normas autoritarias en Asia Central argumentando que la organización sirve a los gobiernos autoritarios para defenderse contra las tendencias democráticas regionales y globales, y que sus principios son inherentemente conservadores y diseñados para preservar los regímenes autocráticos de la región. Sobre la misma organización, Obydenkova y Libman (2019) sostienen que la OCS incrementa la intensidad de la interacción de las élites, produciendo altos grados de confianza y nuevas oportunidades de aprendizaje autoritario. Sin embargo, hasta el momento resulta muy difícil encontrar mecanismos causales que vinculen un incremento en el autoritarismo en los países de la CELAC o CEEC con las actividades realizadas en dichas plataformas.

## 6 REFLEXIONES FINALES

En marzo de 2020 en plena pandemia de Covid-19, el presidente de Serbia, Aleksandar Vucic sostuvo que la solidaridad europea no existía, que fue un cuento de hadas sobre papel y que había enviado una carta especial a China, “los únicos que pueden ayudarnos”, pidiendo ayuda. Sin lugar a duda, el rol de China en el sistema internacional en los últimos años ha crecido, siendo un actor fundamental y generando distintos tipos de debates, desde la competencia con Estados Unidos por la hegemonía global hasta su involucramiento o creación de nuevas instituciones. En este contexto se inserta este artículo que busca debatir sobre la génesis, el diseño y los posibles efectos de los foros regionales que ha creado China desde comienzos del siglo XXI en base a las teorías mainstream de regionalismo y organizaciones internacionales. A su vez, se buscó hacer dialogar ciertas hipótesis de diversos autores que han estudiado cómo se ha involucrado China con el regionalismo, principalmente en Asia con los vínculos con la ASEAN y como fundador de la OCS.

En lo que refiere a la génesis se pueden buscar distintas explicaciones de por qué China ha creado los foros China-CELAC y China-CEEC. Un primer aspecto posible para destacar son las necesidades domésticas económicas de China: invertir capital y brindar financiamiento. En este sentido, los foros funcionarían como mecanismos para canalizar relaciones con muchos países en una misma institución. En segundo lugar, si bien se podrían descartar aspectos de seguridad a diferencia de las motivaciones que se aducen para la creación de la OCS, el posicionamiento de China en un marco de competencia de poder no puede ser descartado. De hecho, la conformación de una región en Europa Oriental y Central, que excluya a la UE, y el involucramiento con CELAC, un organismo que reúne a los países de las Américas, pero deja fuera a Estados Unidos y Canadá, es clave para pensar en un *driver* de posicionamiento hegemónico. Es decir, proyección de poder/influencia a expensas de Estados Unidos y Europa Occidental (tanto los estados individuales como UE) a través de agendas retóricamente Sur-Sur. En este sentido es clave preguntarse sobre si China podrá lograr influencia en una región como América Latina, muy cercana a Estados Unidos. A su vez, se podría pensar la génesis en términos más constructivistas de promoción de la idea de cooperación sur-sur, al excluir a países desarrollados. Por otra parte, si bien se podría pensar que estos foros forman parte de un proyecto mayor de China como el Belt and Road Initiative, otras plataformas similares como FOCAC (con África) invalidarían esta hipótesis, al ser anteriores a BRI.

Con respecto al diseño institucional, el primer aspecto relevante a remarcar es que hay una preferencia en ambos foros por un minimalismo organizacional y una baja institucionalización. Ambas plataformas poseen secretarías dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores de China y se rigen por principios de voluntarismo, consenso, no condicionalidad y donde la no interferencia en los asuntos internos es un tema sagrado. En su conformación se puede observar una mímica institucional y un proceso de difusión con otras plataformas ya creadas por China. Una de las diferencias entre ambos foros analizados es con respecto a las reuniones de alto nivel, en CEEC con una reunión de jefes de Estado anual y en CELAC a través de una reunión ministerial cada tres años. Sin embargo, una similitud es la variedad en los temas tratados y la conformación de múltiples subforos sobre distintas temáticas. Otro aspecto relevante es en lo que refiere a la membresía, en el caso del CEEC es abierta, ya que se ha adherido Grecia en el último año, mientras que CELAC, al ser una institución ya existente, muestra una membresía cerrada. Por último, en lo que refiere a las explicaciones sobre el tipo de diseño informal, este se podría explicar a través de la poca necesidad de coordinación de las temáticas tratadas, por características culturales y preferencias de baja institucionalización o a través de un enfoque de poder que argumente que la potencia, en este caso China, priorice este tipo de diseño para tener mayor influencia.

Los efectos de estas dos plataformas es lo más complejo de analizar. Principalmente porque si lo intentamos observar a través de estándares de gobernanza del estilo que refiere la literatura como democracia, Derechos Humanos o lucha contra la corrupción, estaríamos errados ya que no son los objetivos de los foros. Tampoco estaríamos en lo cierto si se plantea una mirada desde enfoques de seguridad y objetivos de paz. En este sentido se abren varios caminos para analizar los efectos del foro China-CELAC y China-CEEC. El primero es observar aspectos puramente económicos como la inversión. Sin embargo, en el análisis realizado se observa que no ha habido grandes incrementos en esta área que pudiesen ser adjudicados a la creación de estas instituciones. Una segunda forma de medir estos efectos sería centrarse en dimensiones específicas o ámbitos sectoriales. Intentar observar cómo estos foros han podido promover áreas como salud, educación o turismo. Esto nos alejaría de grandes preguntas sobre qué efectos tienen estas plataformas en términos generales para introducirnos en aspectos micro que puedan brindar una perspectiva de ciertos avances. Quizás la mejor forma de analizar los efectos de estas instituciones es a nivel macro, pensando en cómo han mejorado o no las relaciones entre estos países y China, o si se han llevado adelante iniciativas conjuntas en el ámbito global.

En definitiva, aún resta investigación para comprender por qué China crea estas plataformas y cuáles son los efectos que han tenido. La respuesta sobre por qué China crea estos foros regionales aún no tienen una respuesta clara, y estudios cualitativos con entrevistas en profundidad a protagonistas parecería ser uno de los pocos caminos para avanzar en esta línea de investigación. A su vez, queda claro que si buscamos respuestas concretas sobre los efectos, las preguntas deben reducirse aún más, sin la necesidad de intentar responder ¿qué efectos tienen los foros? sino preguntarse ¿qué efectos particulares en un área sectorial han tenido estas plataformas? Solamente de esta manera se podrán lograr respuestas convincentes sobre un fenómeno cada vez más relevante.

## REFERENCIAS

ACHARYA, A. How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. **International Organization**, v. 58, n. 2, p. 239-75, 2004.

ACHARYA, A.; JOHNSTON, A. I. **Regional international institutions in comparative perspective Crafting Cooperation**: regional international institutions in comparative perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

AEI – AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE. China Global Investment Tracker. **AEI**, [s.d.]. Disponible en: < <https://bit.ly/3bS0NhB> >.

AGOSTINIS, G. Regional intergovernmental organizations as catalysts for transnational policy diffusion: the case of UNASUR Health. **Journal of Common Market Studies**, v. 57, n. 5, p. 1111-29, 2019.

ALDEN, C.; ALVES, A. C. China's Regional Forum Diplomacy in the Developing World: Socialisation and the 'Sinosphere'. **Journal of Contemporary China**, v. 26, n. 103, p. 151-651, 2017.

AMBROSIO, T. Catching the 'Shanghai Spirit': how the Shanghai Cooperation Organization promotes authoritarian norms in Central Asia. **Europe-Asia Studies**, v. 60, n. 8, p. 1321-44, 2008.

AYLLÓN PINO, B. 2015. Foro China-CELAC marca hito en relaciones políticas y cooperación. **People Daily**, 3 jun. 2015. Disponible en: <<https://bit.ly/3ql4P84>>. Acceso en: 12 jun. 2020.

BÖRZEL, T. A. **Theorizing regionalism: cooperation, integration, and governance**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 41-63.

BÖRZEL, T. A; VAN HÜLLEN, V. **Governance transfer by regional organizations patching together a global script**. London: Palgrave Macmillan UK, 2015.

BÖRZEL, T. A.; RISSE-KAPPEN, T. **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. Oxford: Oxford: Oxford University Press, 2016.

BRESLIN, S. Comparative theory, China, and the future of East Asian Regionalism(s). **Review of International Studies**, v. 36, n. 3, p. 709-29, 2010. Disponible en: <<https://bit.ly/3tPMdiG>>.

CHRISTENSEN, T. J. Fostering stability or creating a monster? The rise of China and U.S. policy toward East Asia. **International Security**, v. 31, n. 1, p. 81-126, 2006.

CLOSA, C. Governance structures and processes in integration organizations. *In*: CLOSA, C.; CASINI, L. (Eds.). **Comparative regional integration: governance and legal models**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

CONTESSI, N. Experiments in soft balancing: China-LED multilateralism in Africa and the Arab World. **Caucasian Review of International Affairs**, v. 3, n. 4, p. 404-34, 2009.

FORO CHINA-COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS (CELAC). **Declaración de Beijing de La Primera Reunión Ministerial Del Foro CELAC-CHINA**. Brasilia: Itamaraty, 2015. Disponible en: <<https://bit.ly/3ag6Qgo>>. (June 12, 2020).

FRIEDBERG, A. L. The future of U.S-China relations – is conflict inevitable? **International Security**, v. 30, n. 2, 2005.

GARLICK, J. China's economic diplomacy in Central and Eastern Europe: a case of offensive mercantilism? **Europe-Asia Studies**, v. 71, n. 8, p. 1390-1414, 2019. (DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2019.1648764>).

GILPIN, R. **The political economy of international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1987.

HARRIS, R.; ARIAS, A. China's South-South cooperation with Latin America and the Caribbean. **Journal of Developing Societies**, v. 32, p. 508-56, 2016.

JAKÓBOWSKI, J. Chinese-Led regional multilateralism in Central and Eastern Europe, Africa and Latin America: 16+1, FOCAC, and CCF. **Journal of Contemporary China**, v. 27, n. 113, p. 659-73, 2018. (DOI: <https://doi.org/10.1080/10670564.2018.1458055>).

KEOHANE, R. **After Hegemony**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KOREMENOS, B.; LIPSON, C.; SNIDAL, D. The rational design of international institutions. **International Organization**, v. 55, n. 4, p. 761-99, 2001. Disponible en: <<https://bit.ly/3tSqoim>>.

LAFORGIA, R. Listening to China's multilateral voice for the first time: analysing the Asian Infrastructure Investment Bank for soft power opportunities and risks in the narrative of 'Lean, Clean and Green'. **Journal of Contemporary China**, v. 26, n. 107, p. 633-49, 2017.

LENZ, T.; MARKS, G. Regional institutional design. *In*: BÖRZEL, T.; RISSE-KARPPPEL, T. **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 513-37.

LICHTENSTEIN, N. **A comparative guide to the Asian Infrastructure Investment Bank**. Oxford: Oxford University Press, 2018.

MANSFIELD, E. D.; SOLINGEN, E. Regionalism. **Annual Review of Political Science**, v. 13, n. 1, p. 145-63, 2010. Disponible em: <<https://bit.ly/375DcIw>>. Acceso en: 24 mar. 2020.

MARTIN, L.; SIMMONS, B. International organizations and institutions. *In*: CARLSNAES, W.; RISSE-KARPPPEL, T.; SIMMONS, B. (Eds.). **Handbook of International Relations**. Los Angeles: SAGE Publications, 2002. p. 192-211.

MATTLI, W. **The logic of regional integration: Europe and Beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

OBYDENKOVA, A. V.; LIBMAN, A. **Authoritarian regionalism in the world of international organizations**: global perspectives and the Eurasian Enigma. New produc. Oxford: Oxford University Press, 2019.

PEVEHOUSE, J.; VON BORZYSKOWSKI, I. International organizations in world politics. *In*: COGAN, J.; HURD, I.; JOHNSTONE, I. (Eds.). **The Oxford Handbook of International Organizations**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

REN, X. Between adapting and shaping: China's role in Asian Regional Cooperation. **Journal of Contemporary China**, v. 18, n. 59, p. 303-20, 2009.

\_\_\_\_\_. China as an institution-builder: the case of the AIIB. **The Pacific Review**, v. 29, n. 3, p. 1-8, 2016.

SHAMBAUGH, D. China engages Asia: reshaping the regional order. **International Security**, v. 29, n. 3, p. 64-99, 2004.

SOLINGEN, E. The genesis, design and effects of regional institutions: lessons from East Asia and the Middle East. **International Studies Quarterly**, v. 52, n. 2, p. 261-94, 2008.

STANZEL, A. *et al.* China's investment in influence: the future of 16+1 Cooperation. [s.l.]: European Council on Foreign Relations, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3qt4gJe>>.

VADELL, J. A. El Foro China-CELAC y el nuevo regionalismo para un mundo multipolar: desafíos para la Cooperación 'Sur-Sur'. **Carta Internacional**, v. 13, n. 1, 2018.

VANGELI, A. China's engagement with the sixteen countries of Central, East and Southeast Europe under the belt and road initiative. **China & World Economy**, v. 25, n. 5, p. 101-24, 2017.

\_\_\_\_\_. Global China and symbolic power: the case of 16+1 Cooperation. **Journal of Contemporary China**, v. 27, n. 113, p. 674-87, 2018. (DOI: <https://doi.org/10.1080/10670564.2018.1458056>).

ZHAO, S. China's approaches toward regional cooperation in East Asia: motivations and calculations. **Journal of Contemporary China**, v. 20, n. 68, p. 53-67, 2011.