



Centro de Estudios Internacionales

POLÍTICA EXTERIOR Y EMPRESAS ESTATALES CHINAS:
EL PAPEL CAMBIANTE DE SUS INCURSIONES FERROVIARIAS
EN ÁFRICA SUBSAHARIANA

TESIS

que para obtener el grado de
Licenciado en Relaciones Internacionales
presenta:

Arturo Adolfo Palacios Romo

Directora: Dra. Élodie Brun

Ciudad de México, 27 de agosto de 2020

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| AGRADECIMIENTOS | I |
| SIGLAS Y ABREVIATURAS..... | III |
| INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| | |
| CAPÍTULO I. LA AGENCIA DE LA EMPRESA ESTATAL: ¿CÓMO APROXIMARSE AL ANÁLISIS DE SU PAPEL EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR CHINA? | 23 |
| i. Marco teórico. La empresa estatal entre actores del proceso de formulación de la política exterior china..... | 27 |
| Pilares fundamentales del aparato gubernamental que formulan las políticas posmaoístas | 30 |
| Instituciones formales e informales. Relevantes para el modelo ¿en qué casos?..... | 48 |
| ii. Estado del arte. La conversión de las paraestatales en actores de la política exterior en China | 51 |
| Las múltiples dimensiones de “ir fuera” | 56 |
| La economía política de la política exterior económica: dialéctica de la presencia china en África..... | 63 |
| El tren Lagos-Kano y el Mombasa-Nairobi: dos proyectos emblemáticos ... | 70 |
| | |
| CAPÍTULO II. LAS EMPRESAS FERROCARRILERAS COMO ACTORES: VARIABILIDAD DE SUS MÁRGENES DE ACCIÓN FRENTE A LAS ESTRUCTURAS ESTATALES | 73 |
| i. El arranque de los proyectos: motivaciones divergentes del gobierno chino como determinantes de los marcos de acción empresarial | 76 |
| Las paraestatales se implantan antes que su aparato gubernamental | 77 |
| La concepción de los trenes SGR: opciones de respuesta ante necesidades locales..... | 83 |
| Primer contacto como determinante: en paquete para Nigeria y focalizado en Kenia..... | 95 |
| Firma de acuerdos, negociación de préstamos: momentos clave para el aparato gubernamental | 104 |

| | |
|---|-----|
| ii. El acompañamiento gubernamental ante las complicaciones: | |
| cambio y aprendizaje conjunto con las empresas..... | 112 |
| Lagos-Kano: un proyecto extendido en tiempo, reflejo de | |
| los crecientes controles gubernamentales | 116 |
| Mombasa-Nairobi: el debate por corrupción expone a la empresa | |
| y trae de vuelta al gobierno..... | 121 |
| Conclusiones | 128 |
| | |
| CAPÍTULO III. LA APORTACIÓN EMPRESARIAL A LAS NARRATIVAS DE LA | |
| POLÍTICA EXTERIOR: EL PROYECTO FERROVIARIO COMO CREADOR DE | |
| “LOS ESTÁNDARES CHINOS” | 133 |
| i. La empresa fija agenda en torno a conflicto, compensación y | |
| “responsabilidad social” | 137 |
| Cuotas, capacitación y transferencias tecnológicas como aporte | |
| empresarial a la imagen de China en el exterior: medidas insignia | |
| para responder al conflicto local..... | 147 |
| ii. Los estándares, la franja y la ruta: ejes discursivos para observar la relación | |
| simbiótica estado-sus empresas..... | 156 |
| BRI: una plataforma discursiva oficial en constante expansión que sirve a las | |
| empresas | 159 |
| Desarrollo mutuo y moral paternalista: de directrices oficiales a discursos | |
| internalizados en CCCC y CRCC | 167 |
| El balance entre objetivos económicos y políticos mediante el discurso de | |
| “estándares chinos”: éxito y asimilación multidimensional del proyecto | |
| ferroviario..... | 177 |
| Conclusiones | 197 |
| | |
| CONCLUSIONES FINALES | 203 |
| | |
| ANEXO | 213 |
| | |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 221 |
| | |
| HEMEROGRAFÍA, BOLETINES Y COMUNICADOS | 227 |

AGRADECIMIENTOS

A la madre, el hermano y la enorme familia. Van en lo más profundo todos los días.

A la brillante directora de tesis y profesora querida. Hacer que las ideas ajenas se vuelvan legibles es un gran talento. Cuando esto se hace con gracia y empatía (difíciles de encontrar), el talento se convierte en una admirable virtud.

A la familia elegida en la Ciudad de México. Sin Gaby y Azu, sencillamente no me explico. Sin mis cómplices en descubrimientos, mesas, oficinas, fiestas y pesares, aprender dolería bastante.

A las amistades hidrocálidas presentes, por acompañarnos a través de tanto

A la gran comunidad colmeca, donde construí un espacio seguro y pleno.

A los dos primeros jefes, adorados, incisivos, afables y comprensivos.

A una terapia impostergable.

Y, desde la entraña más sensible, a quienes de alguna manera me han acercado a “lo chino” durante la última década. A les 老师, les 教授 y les 朋友. Me inspiraron a cuestionar supuestos sobre algo que se veía muy lejano, sobre mi concepción de “lo otro” y, en consecuencia, sobre mi autopercepción.

A todes, todas y todos, les quiero y agradeceré siempre. 十分感谢!

SIGLAS Y ABREVIATURAS

| | |
|-----------|---|
| BRI | Belt and Road Initiative/(Inicitiva de) la Franja y la Ruta |
| CCCC | China Communications Construction Company |
| CCECC | China Civil Engineering Construction Corp. |
| CIDCA | China International Development Cooperation Agency |
| CNDR/NDRC | Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de China |
| CRBC | China Road and Bridge Corp. |
| CRCC | China Railway Construction Corp. |
| EPL | Ejército Popular de Liberación de China |
| IED | Inversión Extranjera Directa |
| MOFCOM | Ministerio de Comercio de China |
| MRE | Ministerio de Relaciones Exteriores de China |
| PCC | Partido Comunista de China |
| RPC | República Popular China |
| SASAC | Comisión Estatal para la Supervisión y Administración de los Activos del Estado de China |
| SGR | Tren/vía de ancho estándar |

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, en China popularizó hablar de los “cuatro nuevos grandes inventos” (*xinsida faming* 新四大发明): el tren de alta velocidad, los pagos digitales, el comercio electrónico y las plataformas de bicicletas compartidas.¹ A pesar de no ser invenciones chinas, la aplicación de estas tecnologías ha aumentado exponencialmente en la República Popular China (RPC), modificando la vida diaria de maneras aún no experimentadas en otros países. Los términos aluden a los “cuatro grandes inventos” antiguos o clásicos (*sida faming* 四大发明) que comúnmente se enlistan como contribuciones de ese país al mundo en general y, desde Occidente, al paso de la Edad Media a la Edad Moderna: la pólvora, la brújula, el papel y la imprenta. La inclusión del tren en este discurso promovido por políticos, empresarios, escuelas y medios es muy significativa por diversos motivos; de mayor interés para este trabajo, por sus implicaciones en política exterior económica.

* Todas las traducciones sin autoría explícito son mías.

¹ Pratik Jakhar, “Who Really Came Up with China’s ‘Four New Inventions’?”, *BBC*, 3 de abril de 2018, <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-43406560>, consultado el 3 de enero de 2020; ““新四大发明”塑造中国创新形象” (“Los “cuatro nuevos grandes inventos” reflejan el fenómeno de innovación chino”), *新华网 (Xinhua)*, 23 de julio de 2017, http://www.xinhuanet.com/world/2017-07/23/c_129661621.htm, consultado el 3 de enero de 2020.

¿Qué papel han tenido los proyectos ferroviarios en los últimos planes de inserción internacional de la República Popular China? ¿Cómo han servido estos proyectos a los distintos actores involucrados en la elaboración de la política exterior china? En un intento por elucidar la importancia de los trenes para la China contemporánea, invariablemente se encontrará una agencia comúnmente ignorada o simplificada: aquella de las empresas estatales encargadas de construir tales proyectos de infraestructura. En cualquier sector que se estudie de la política exterior económica, las empresas estatales suelen percibirse como brazos del gobierno o del Partido Comunista de China (PCC). Esto es una herencia de siglos en que se ha perpetuado el mito de un estado² chino todo poderoso y centralizado en figuras omnipresentes; lo cual no sólo enaltece en este caso el papel de la nomenclatura comunista, sino también vuelve invisibles a instituciones y agencias con injerencias propias, aunque delimitadas.

Partiendo de esas primeras dos preguntas, la presente investigación se concentró en una cuestión principal: ¿cómo se insertan las empresas ferroviarias en el proceso de formulación de la política exterior de la RPC? Para responder, se recurrió a la

² A lo largo del trabajo se usa “estado” con minúscula para no esencializarlo como actor unificado en el análisis de política exterior.

confrontación de dos casos, un proyecto de tren en Nigeria y otro en Kenia; bajo la hipótesis de que las empresas del sector ferroviario y sus actividades importan dentro del margen de maniobra permitido por la fragmentada formulación de política exterior en la República Popular China. Esto en función de: el factor petrolero, las reacciones locales a sus actividades y la percepción que la empresa da sobre China en el país de destino. En última instancia, el objetivo de este trabajo es contribuir a complejizar el estudio de la política exterior económica de la RPC.

Como resultado de la comparación, se muestra la manera en que las empresas aprovecharon resquicios de autonomía relativa ante la presencia estatal china en el exterior y la forma en que estas rendijas evolucionaron tras una década de aperturas variables. Estos espacios de autonomía condicional variaron, por ejemplo, con las reformas de Xi Jinping al régimen de empresas públicas o con la introducción de la iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés). Por un lado, las reformas forzaron a las empresas a alinear sus prácticas con las directrices del Partido Comunista; por el otro, la amplitud de la BRI permitió mayor margen de acción empresarial al inicio y, posteriormente, implicó más control gubernamental, una vez que las autoridades

chinas optaron por mayor regulación de los proyectos, en aras de mantener ciertos estándares.

Eventualmente, las empresas y su estado crearon una dinámica de retroalimentación tal que la presencia del aparato gubernamental chino en Kenia y Nigeria no se entiende sin la experiencia empresarial; así como los éxitos y fracasos de esas firmas no se conciben si se deja de lado su carácter público en un sistema de conveniente fragmentación decisoria. En todo caso, se comprueba una agencia empresarial periférica y condicional en el proceso de formulación de la política exterior.

Los trenes han servido a múltiples propósitos en la historia de lo que se suele identificar como China. Aparte de sus enormes beneficios para la industrialización y el crecimiento económico, estos medios de transporte han simbolizado progreso en múltiples periodos históricos, como en muchos otros lugares. Un vehículo para recuperar el prestigio de la dinastía Qing, una causa que detonó la revolución de 1911, un medio para unificar tanto la República como la República Popular y un proyecto que promovió al régimen del PCC dentro de países en desarrollo durante la Guerra Fría. Hoy, es emblema del discurso que promueve una economía pujante, un partido eficaz y un país proactivo.

Curiosamente, durante la segunda mitad del siglo XIX, China veía en los trenes una manera de acelerar el paso industrial y alcanzar a las potencias europeas industrializadas. No obstante, los remanentes de la dinastía Qing se encontraron con que el desarrollo ferroviario beneficiaba más a los nuevos imperios (occidentales); lo cual acabó representando una de las principales fuentes de descontento entre la población que iniciara el Movimiento de Protección de los Trenes (*Baolu yundong* 保路运动), detonante de la Revolución Xinhai (1911).

Un siglo debió transcurrir para que los papeles se invirtieran y el Reino del Medio amasara la capacidad suficiente para exportar sus propios trenes, con su propia tecnología y sus estándares de calidad. La enorme expansión económica china transnacional ha complejizado y descentralizado la manera en que se formula su política exterior. Lógicamente, las regiones donde las empresas han aprovechado mayor autonomía han sido donde los intereses políticos no son prioritarios. Sin embargo, la magnitud y visibilidad de las incursiones económicas ha vuelto de esos proyectos medios y plataformas políticas en sí, tanto para la parte china cuanto para la local. Bajo el liderazgo partidario actual, esta tendencia apunta a reforzarse, en vías de consolidar

la promoción de la RPC como nación responsable, próspera y, por ende, con un arreglo político-económico exitoso.

Este medio de transporte ha servido a fines de política y economía interna: la cohesión territorial, la integración de *hubs* comerciales e industriales, el movimiento masivo de personas de todas clases sociales, la conectividad exprés entre áreas metropolitanas, entre otros. Algo que sorprende —y que el oficialismo chino no dejará pasar desapercibido en cada ocasión posible—, es que grandes avances en infraestructura y tecnología ferroviaria se alcanzaran dentro de una economía aún en desarrollo, gracias, por supuesto, a un “modelo propio”.

Tras cuarenta años de reforma y apertura, China ha conseguido un estatus de potencia mundial manteniendo un modelo³ económico y político formalmente definido como único⁴ —o “con características chinas”—; cuyo liderazgo no ha

³ Desde la Gran Recesión, se comenzaron a estudiar más las particularidades del modelo chino y su percepción desde otros países dio pie al debate del “Consenso de Beijing”, suponiendo una posible extensión de las prácticas chinas al resto del mundo mediante mecanismos de gobernanza global. Ver Robert G. Sutter, “China’s Role in the World Economy and International Governance”, en su libro *Chinese Foreign Relations: Power and Policy since the Cold War*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 2012, 3ª ed., pp. 69-109.

⁴ Sobre cambios recientes en el modelo político-económico y el papel de China como “superpotencia” o “gran país” ver Elizabeth C. Economy, “Introduction” y “The Lion Awakens”, en su libro *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*, Nueva York, Oxford University Press, 2018, pp. 1-19 y 186-230; y Graham Allison, “The Biggest Player in the History of The World”, en su

cambiado de partido desde hace siete décadas. Contra las lecturas del fin de la historia e incluso del choque de civilizaciones, el éxito de este modelo pone a prueba constantemente marcos conceptuales occidentales que buscan descifrar algunas de sus aristas. Su política exterior no es la excepción.

Para esta investigación se eligieron proyectos ferroviarios construidos por empresas estatales chinas en dos países de África Subsahariana. En primer lugar, para la selección de casos se procuró evitar los factores que cambian según la región y, por lo tanto, el tipo de intereses que promueve el gobierno chino en sus relaciones bilaterales. Debido a que las relaciones chinas con África Subsahariana se centran actualmente en agendas económicas, se elimina así la variable de seguridad, cuya consideración hubiera requerido incluir en el análisis a muchos más actores; notablemente, el Ejército Popular de Liberación. En segundo lugar, se restringe el estudio a dos relaciones bilaterales, para así descartar la mediación de agencias trilaterales o multilaterales, presentes en los casos de los trenes chinos en Tanzania-Zambia o Etiopía-Yibuti, por ejemplo.

libro *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Boston, Houghton Mifflin Harcourt, 2017, pp. 3-23.

En tercera instancia, se seleccionan dos proyectos cuyos espacios temporales coinciden en relación a las tendencias de la política exterior promovidas por el gobierno central de la RPC. Tanto el proyecto nigeriano cuanto el keniano comienzan en los últimos años de gobierno de Hu Jintao (2003-2013) y se desarrollan bajo la administración de Xi Jinping (2013-presente), lo cual implica que atravesaron simultáneamente las mismas reformas y procesos de descentralización-centralización de poder provenientes de Beijing. Cabe señalar, además, que en ambos países de destino se trataba del primer proyecto chino de relevancia nacional en un entorno de creciente actividad económica bilateral.

Por último, la selección pretendió disminuir la variabilidad de política local y su relación particular con la RPC. Si bien hay diferencias notables en cómo diversas coaliciones políticas locales afectan la relación local con la empresa, los sistemas políticos comparten más similitudes estructurales que diferencias relevantes para este análisis, como se presentará más adelante. Por lo cual se dejaron fuera los proyectos en Angola; puesto que China y sus empresas gozaban de una relación privilegiada con el

régimen gobernante en ese país desde la época maoísta y, pudiera argumentarse, esto representa una excepción en el continente africano.⁵

Al mantener constantes los factores regional, bilateral, temporal y del sistema político entre ambos casos, se posibilita concentrar el análisis en el papel de las empresas y en cómo éste se modifica con una transición de gobierno chino; dando cuenta de cómo efectivamente éstas reaccionan a los márgenes provistos por la cúpula gobernante. Los contrastes que se imponen en la comparación son: dos empresas con distintos antecedentes y planes en el continente, dos países africanos con diferentes composiciones económicas (por ende, tipos disímiles de inserción en los mercados globales) y dos trayectorias de política local que abren o cierran el paso a los trenes por sus propias razones.

Mientras el marco de análisis se nutre de propuestas académicas tanto de autoría occidental cuanto china, las fuentes de información para el análisis cualitativo provienen de la RPC y los países donde se construyen los proyectos ferroviarios, Kenia

⁵ Para ahondar en detalles sobre las particularidades de la relación sino-angoleña, véanse Lucy Corkin, “Chinese Construction Companies in Angola: A Local Linkages Perspective”, *Resources Policy*, vol. 37, 2012, pp. 475-483; y “Uneasy Allies: China's Evolving Relations with Angola”, *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 29, núm. 2, 2011, pp. 169-180.

y Nigeria. Los orígenes de este conjunto de notas informativas, artículos de opinión, boletines de prensa, comunicados y libros blancos se pudieran clasificar en gubernamentales (el chino y los dos africanos), corporativos (las empresas de cada caso) y medios de comunicación. En cuanto a estos últimos, se recurre constantemente, por la parte China, a *Diario del Pueblo*, la agencia de noticias Xinhua y *China Daily*. Con respecto a Nigeria, *This Day* y *Vanguard*. Así como *Daily Nation*, para el caso keniano. El material de *China Daily* y Xinhua cumplen un papel particular en tanto son medios oficiales de difusión hacia el exterior por excelencia, pues publican en inglés y chino. El *China Daily* además se distribuye en varios países, Kenia incluido. Con respecto a las publicaciones africanas, las tres son nacionales y otorgan espacio tanto a posturas críticas cuanto pro-gobierno.

A lo largo de la comparación se alude a varios términos clave que conviene definir con antelación. En primera instancia, “política exterior” como objeto de estudio, para posteriormente detallar el sistema político bajo el cual se analizan el tercer y el cuarto conceptos, el estado y la empresa estatal. Política exterior según Walter Carlsnaes consiste en aquellas acciones que, expresadas en forma de metas explícitas, responsabilidades y/o directivas, y proseguida por representantes del gobierno

actuando en nombre de sus comunidades soberanas, son dirigidas hacia objetivos, condiciones y actores —de gobierno o no— a los que se quiere afectar, más allá del espacio territorial.⁶ En el capítulo de libro “Actors, Structures, and Foreign Policy Analysis”, Carlsnaes llega a una definición sintética un poco más abierta, la cual parece encajar con la entrada correspondiente a *foreign policy* en el glosario de ese libro:

la suma total de decisiones tomadas en nombre de una unidad política (usualmente un Estado), conllevando la implementación de objetivos con referencia directa a su ambiente externo. Los *inputs* son todos esos factores que influyen la toma de decisiones de política exterior, mientras los *outputs* observables de política exterior son características del comportamiento estatal (y no estatal) dentro del sistema internacional.⁷

Esta definición amplia permite incluir a diversos actores involucrados en la política exterior, superando definiciones restringidas al papel de los poderes ejecutivos. Sin embargo, se necesita precisar la articulación de objetivos de dicha diversidad de actores a fin de entender el proceso de formulación de política exterior. Por lo tanto, se identifica a la política exterior como política pública, señalando conceptos que permiten

⁶ Walter Carlsnaes, “Foreign Policy”, en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth A. Simmons, *Handbook of International Relations*, Londres, Sage Publications, 2002.

⁷ Véase glosario en Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne (eds.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford, Oxford University Press, 2ª ed., 2012, p. 487, *s. v.* FOREIGN POLICY.

entender la toma de decisiones presente en la formulación, según explica Marie-Christine Kessler. Como toda política pública, la política exterior requiere que una serie de recursos se movilizan para alcanzar determinados resultados; y no se reduce a un acto aislado, sino consiste en un programa que articula y orienta diversas acciones.⁸ De acuerdo con Kessler, “las decisiones se toman en función de preferencias que satisfacen a actores diferentes y de intereses particulares”. Bajo esta definición se supone “un nexo entre los contenidos de las políticas y los actores, y mecanismos que las han moldeado”.

Como se detalla en el capítulo 1, este vínculo entre política pública y política exterior se ha vuelto más evidente conforme se ha complejizado la inserción de China en el mundo; lo cual ha necesitado involucrar agentes especializados y técnicos, hasta hace poco avocados sobre todo a la administración pública de los asuntos internos. Esta complejización puede observarse en distintos casos de países en desarrollo que han expandido sus lazos con el exterior en el último par de décadas.

⁸ Marie-Christine Kessler, “La politique étrangère comme politique publique”, en Frédéric Charillon (ed.), *Politique Étrangère: Nouveau Regards*, París, Presses de Sciences Po, 2002, p. 168.

Carlos Milani y Leticia Pinheiro han usado el lente de la política pública para observar la política exterior brasileña, por ejemplo. En “The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its Analytical Challenges”, estos autores contemplan la importancia de mantener al gobierno como formulador y responsable único de las políticas públicas y dejan de lado a otros actores que pueden tener presencia internacional, como las empresas; aunque no ahondan sobre las particularidades que pueden presentar las corporaciones públicas.⁹ Bajo esta perspectiva, coexisten diversos actores gubernamentales que se coordinan con distintos principios de jerarquía, asimetría y competencia, en respuesta a intereses y preferencias de actores políticos internos; todo lo cual se refiere en el primer capítulo.

Si la política exterior se identifica como política pública, corresponde ahora aclarar con qué sistema se formulan estas políticas en la RPC. El sistema político chino actual se puede identificar como autoritario de partido hegemónico, el cual se gestó entre la muerte de Mao Zedong y la serie de reformas iniciadas en 1978. El esquema formal se mantuvo altamente centralizado y jerárquico, pues preservó la predominancia

⁹ Carlos R. S. Milani y Leticia Pinheiro, “The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its Analytical Challenges”, *Foreign Policy Analysis*, vol. 13, núm. 2, 2017, pp. 282-285.

del Partido Comunista como organización política que identifica, procesa y responde a las demandas sociales. No obstante, los centros de poder en la cima de la jerarquía se multiplicaron y actúan bajo un marco compartido de instituciones formales, diferenciándose de las luchas facciosas bajo el liderazgo personalista de Mao. Estos liderazgos en la cúpula decisoria representan y coordinan diversas opiniones e intereses.¹⁰

La fragmentación implica dos procesos mutuamente dependientes: la diversificación y la complejización de actores relevantes para formular políticas públicas. Según Zhao Quansheng, si bien ambos procesos se han dado de forma lineal, se han profundizado conforme hubo: 1) esfuerzos de modernización y desarrollo económico, 2) entrada de tecnócratas a la alta burocracia, 3) fallecimiento de la generación revolucionaria, 4) apertura al mundo exterior, 5) aprendizaje de la historia reciente, 6) incremento de temas en la agenda de política exterior y 7) “despertar político del pueblo chino”.¹¹ Conviene aclarar que este proceso de diversificación no

¹⁰ Zhao Quansheng, “Domestic Factors of Chinese Foreign Policy: From Vertical to Horizontal Authoritarianism”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 519, enero de 1992, p. 161.

¹¹ *Ibid.*, p. 162.

es lineal, e incluso ha enfrentado reveses durante el gobierno de Xi Jinping, ante una clara tendencia hacia la centralización en la toma de decisiones. A pesar de que esto ha aumentado la presencia del Partido Comunista y sus discursos en el seno de las empresas públicas centrales,¹² no ha implicado la desaparición de los resquicios de autonomía para estas compañías, sobre todo en lo que concierne sus actividades en el exterior.¹³

¿Cómo entender al estado en el contexto de política exterior como política pública bajo un sistema de autoritarismo fragmentado? Con base en la síntesis que hace Walter Carlsnaes sobre la teoría de toma de decisiones en política exterior, se concibe a los estados como estructuras institucionales dentro de las cuales, y a nombre de las cuales, actúan individuos que toman decisiones.¹⁴ Se deja de lado el concepto de estados como actores unitarios, legado del realismo clásico en el estudio de relaciones internacionales. En términos de Valerie Hudson, en tanto abstracción metafísica el

¹² Hong Yu, “Reform of State-Owned Enterprises in China: The Chinese Communist Party Strikes Back”, *Asian Studies Review*, vol. 43, núm. 2, 2019, pp. 332-351.

¹³ Jiangyu Wang y Cheng-Han Tan, “Mixed Ownership Reform and Corporate Governance in China’s State-Owned Enterprises”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 53, 2020, pp. 1055-1107.

¹⁴ Walter Carlsnaes, “Actors, Structures, and Foreign Policy Analysis”, en Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne (eds.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford, Oxford University Press, 2ª ed., 2012, p. 117.

estado no tiene agencia, no puede ser agente.¹⁵ Enseguida, al referir el “estado chino” se alude a las acepciones constitucionales de éste, sin igualarlo, como seguido se hace, al gobierno chino ni al PCC.

Bajo esta estructura institucional se encuentran los actores clave para este trabajo, las empresas estatales multinacionales (para una somera comparación entre los tipos de multinacionales chinas, véase cuadro 3, anexo, p. 214). Se recurre a la definición que enuncia la UNCTAD en el World Investment Report 2017 (WIR17), en inglés *state-owned multinational enterprises* (SO-MNEs):

[...] se definen como entidades legales separadas establecidas o adquiridas por gobiernos para tener actividades comerciales, incluyendo operaciones de IED [Inversión Extranjera Directa], mediante filiales en el extranjero o por medio del involucramiento en modos no participativos [*non-equity modes*]. Un criterio adicional es que una entidad gubernamental debe poseer ya sea al menos 10% del capital, ser accionista mayoritaria o beneficiarse de una «acción de oro» —un tipo de acción que da derechos de voto especiales y la habilidad de bloquear decisiones estratégicas clave, especialmente adquisiciones por otros accionistas.¹⁶

¹⁵ Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, Toronto, Rowman and Littlefield, 2ª ed., 2014, pp. 3-7.

¹⁶ El reporte identifica las bases de esta definición en el WIR11 (p. 28). UNCTAD, *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy*, Ginebra, Naciones Unidas, 2017, p. 30, tabla I.3.

El Departamento Nacional de Estadística de China calculó en 2017 que la RPC contaba con más de 133,000 empresas registradas como públicas de todo tipo¹⁷ y más de 325,000 empresas en las que el gobierno controlaba una proporción considerable de acciones.¹⁸ De las cuales, únicamente 97 clasifican como empresas estatales centrales bajo control formal directo de la Comisión de Supervisión y Administración de los Activos del Estado (SASAC), entre las que se encuentran las dos compañías constructoras que atañen al presente estudio, China Communications Construction (CCCC) y China Railway Construction (CRCC).¹⁹ En 2019, de las empresas que componían el ranking de Fortune 500, 119 eran chinas, 48 de las cuales eran públicas

¹⁷ La cifra asciende a 14,368,860 para el caso de las privadas. Departamento Nacional de Estadística de la República Popular China, “国有企业法人单位数” (“Número de unidades empresariales legales propiedad del estado”), <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zwb=A010402&sj=2019>, consultado el 9 de mayo de 2020.

¹⁸ La cantidad es 16,204,143 para el caso de las privadas. Departamento Nacional de Estadística de la República Popular China, “国有控股企业法人单位数” (“Número de unidades empresariales legales en las que el estado ejerce control accionario”), <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zwb=A010402&sj=2019>, consultado el 9 de mayo de 2020.

¹⁹ SASAC, “央企名录” (“Directorio de Empresas Centrales”), publicado el 31 de marzo de 2020, <http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2641579/n2641645/index.html>, consultado el 9 de mayo de 2020.

centrales.²⁰ Para mayor referencia, conviene observar las 13 principales empresas chinas públicas centrales que entraron a esa lista, destacando CRCC y CCCC (véase cuadro 1, p. 19).

En el capítulo 1 se expone una propuesta analítica para estudiar el papel de las incursiones de estas multinacionales en la formulación de la política exterior china en general y en el caso de África Subsahariana, en específico. Se parte de la conjunción de marcos teóricos de análisis de política exterior (*Foreign Polity Analysis / FPA*) tanto de publicaciones occidentales cuanto de la escuela china de relaciones internacionales; presentando perspectivas de su uso para estudiar la fragmentación en el caso chino, así como concepciones básicas sobre la manera en que funcionan las multinacionales públicas. Esto debido a que, como se adelantó arriba, no hay un marco teórico integral que comprenda la fragmentación de agencias en la formulación de política exterior de la RPC en el siglo XXI que, además, contemple a las empresas estatales como actores por cuenta propia.

²⁰ La cifra oficial del gobierno chino contempla 10 más ubicadas en Taiwán, sumando 129 en total. SASAC, “2019 世界 500 强 129 家中国企业、48 家中央企业上榜” (“Las 500 más Fuertes del mundo en 2019: Entran a la lista 129 chinas, 48 centrales”), <http://www.sasac.gov.cn/n2588020/n2877938/n2879597/n2879599/c11796407/content.html>.

CUADRO 1. Empresas chinas públicas centrales en la lista Fortune 500 (2019)

| Nombre | Puesto global | Puesto entre empresas chinas ²¹ | Puesto entre las públicas centrales |
|---|---------------|--|-------------------------------------|
| 中国石油化工集团公司 Sinopec Group | 2 | 1 | 1 |
| 中国石油天然气集团公司 China National Petroleum | 4 | 2 | 2 |
| 国家电网公司 State Grid | 5 | 3 | 3 |
| 中国建筑工程总公司 China State Construction Engineering | 21 | 4 | 4 |
| 中国中铁股份有限公司 China Railway Engineering Group | 55 | 13 | 5 |
| 中国移动通信集团公司 China Mobile Communications | 56 | 14 | 6 |
| 中国铁道建筑总公司 China Railway Construction | 59 | 15 | 7 |
| 中国海洋石油总公司 China National Offshore Oil | 63 | 17 | 8 |
| 中国华润有限公司 China Resources | 80 | 19 | 9 |
| 东风汽车公司 Dongfeng Motor | 82 | 20 | 10 |
| 中国第一汽车集团公司 China Faw Group | 87 | 21 | 11 |
| 中国中华集团公司 Sinochem Group | 88 | 22 | 12 |
| 中国交通建设集团有限公司 China Communications Construction | 93 | 23 | 13 |

Fuente: elaboración propia con datos de la SASAC²²

²¹ Debido a que este ranking lo produjo el gobierno central de la RPC, incluye compañías taiwanesas.

²² SASAC, “Las 500 más Fuertes del mundo en 2019: Entran a la lista 129 chinas, 48 centrales”, *op. cit.*

Posteriormente, en el segundo y tercer capítulos se presenta una comparación de casos cualitativa para la cual se recurrió a notas periodísticas, artículos de opinión, discursos, desplegados corporativos, sitios oficiales y documentos gubernamentales públicos; de la misma manera en que se hizo uso de bancos de datos y análisis previos que tocan parcialmente los temas de interés para este estudio.

En el capítulo 2 se compara la agencia de las compañías (la empresa como actor) ante intereses divergentes del gobierno chino, los cuales determinaron tanto el margen de acción empresarial cuanto, en buena medida, la productividad de los proyectos en sí. En primera instancia, se observan las interacciones entre aparato gubernamental chino, sus empresas y gobiernos locales cuando se conciben y negocian los proyectos. En la segunda sección, se sintetizan los cambios presenciados en la interacción bajo una lógica de aprendizaje de los actores chinos.

En el capítulo 3 se contrastan las maneras en que se llevó a cabo el plan de construcción de los trenes, prestando atención a la respuesta de las empresas ante las consecuencias imprevistas del desarrollo de los proyectos y cómo ésta creó una dinámica de formulación de narrativas entre el gobierno chino y sus paraestatales. Se aprecia una mezcla de discursos sobre responsabilidad corporativa basada en el

desarrollo compartido con lecturas morales sobre el papel de las empresas chinas en África, la cual dio pie a una década en que se gestó y nutrió la narrativa de los “estándares chinos”, coincidente con los intereses del Partido Comunista y bajo el gran paraguas de la Franja y la Ruta.

CAPÍTULO I.

LA AGENCIA DE LA EMPRESA ESTATAL: ¿CÓMO APROXIMARSE AL ANÁLISIS DE SU PAPEL EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR CHINA?

En este capítulo se expone el complejo panorama de la formulación de la política exterior china contemporánea, en particular la política exterior económica. Esta complejidad se debe a las contradicciones inherentes a la coexistencia de un sistema económico cada vez más liberalizado con un sistema político en el que, por ley, sólo gobierna un partido marxista-leninista desde hace setenta años; o lo que en términos oficiales se denomina “economía de mercado socialista” y, en lo político, “dictadura democrática popular”.²³ La formulación de la política exterior china se ha vuelto más intrincada en el período posmaoísta debido a dos fuerzas que se retroalimentan

²³ “Preámbulo”, *Constitución de la República Popular China*, texto posterior a enmienda del 14 de marzo de 2014. (versión en inglés: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Constitution/node_2825.htm, consultado el 10 de agosto de 2018)

constantemente: las reformas al sistema económico y la expansión de la economía china que éstas han propiciado. Ambos procesos han multiplicado el número de actores involucrados e interesados en la política exterior de la República Popular China (RPC).

A continuación, se delinea un esquema analítico que ayuda a entender las dinámicas entre los formuladores clásicos de política exterior (el aparato gubernamental) y los principales agentes económicos de China en ultramar (las empresas estatales). Estas dinámicas no se traducen simplemente como interacciones entre el interés económico y el político, puesto que ambos agentes vinculan sus prioridades con los dos tipos de intereses. Por un lado, el gobierno del Partido Comunista de China (PCC) balancea siempre la agenda política con la económica, pues ha encontrado en el crecimiento económico uno de sus principales baluartes de legitimidad. Por otro lado, la empresa paraestatal en China, como en otros países, tiene distintos papeles: a) fungir como pilar del crecimiento económico; b) maximizar ganancias, protegiendo intereses pecuniarios de sus inversionistas; e c) implementar las

directrices político-discursivas del gobierno y el Partido Comunista —a la vez que los líderes de la empresa tienen un papel político *per se*.²⁴

Para entender la inserción de la empresa estatal china como actor en la formulación de la política exterior hay que partir de marcos analíticos que asimilen la diversidad de fuentes de esta política. De modo que perspectivas holísticas como el realismo clásico no funcionan, pues simplifican demasiado el análisis. Estudiar a un actor racional unificado —i.e., “el Estado chino” o Zhongnanhai²⁵ o Xi Jinping— como fuente principal de la política exterior china se vuelve fútil, pues no se da cuenta de contradicciones y tensiones dentro del aparato decisorio estatal. En buena medida, esto resulta de la herencia posmaoísta, donde la ideología ya no guía las decisiones y el tecnicismo de los temas de interés para la RPC demanda especializaciones diversas. Además del cambio ideológico, la liberalización del sistema económico ha diezmado el

²⁴ Xin Li (欣李), “国有企业如何影响外交政策” (“Cómo influyen las empresas estatales a la política exterior”), *中国社会科学杂志社* (*Social Sciences in China Press*), publicado el 6 de junio de 2012, en http://sscp.cssn.cn/xkpd/gjyk/201206/t20120606_1121652.html, consultado el 30 de diciembre de 2018.

²⁵ Se refiere al espacio físico donde se concentra la cúpula decisoria del poder ejecutivo en China; al estilo de la Casa Blanca, l'Élysée, la Moneda, etc. Para el caso chino, se mezcla la cúpula del ejecutivo con la del PCC en un mismo lugar. Aquí se encuentran las oficinas centrales del Partido y del Consejo de Estado del Gobierno de la RPC. Se ubica en el centro de la ciudad de Beijing, a un costado de la Ciudad Prohibida, lo cual dota al espacio tanto de peso oficial-formal como de carga histórico-simbólica.

control del gobierno central sobre las actividades de los actores económicos chinos en el exterior.²⁶

En este trabajo se recurre en general a la perspectiva encabezada por autoras como Valerie Hudson en el análisis de toma de decisiones de política exterior, debido a que: 1) comprende una diversidad de fuentes de política exterior que vincula a agencias específicas; y 2) explica más el proceso que el resultado de la política.²⁷ Walter Carlsnaes coincide con ella en tomar al estado como estructura institucional, además de enfatizar la influencia de distintos actores en la formulación de la política exterior (e.g., no sólo el “Estado” con mayúscula);²⁸ entendiendo ésta como política pública²⁹ y tratando a individuos como actores.

Para ahondar en torno a la complejización en la toma de decisiones de política exterior, se recurre a continuación a las aportaciones de Stuart Harris, profesor emérito

²⁶ Ian Taylor, sobre Chris Alden, *China in Africa*, Londres, Zed Books, 2007, en *Journal of Modern African Studies*, vol. 46, núm 2, 2008, p. 325; Yi-chong Xu, “Chinese State-owned Enterprises in Africa: Ambassadors or Freebooters?”, *Journal of Contemporary China*, vol. 23, núm. 89, 2014, p. 840.

²⁷ Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, Toronto, Rowman and Littlefield, 2ª ed., 2014.

²⁸ Walter Carlsnaes, “Actors, Structures, and Foreign Policy Analysis”, en Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne (eds.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford, Oxford University Press, 2ª ed., 2012, pp. 113- 129.

²⁹ Marie-Christine Kessler, “La politique étrangère comme politique publique”, en Frédéric Charillon (ed.), *Politique Étrangère: Nouveaux Regards*, París, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 167-169.

de la Universidad Nacional Australiana, y Marc Lanteigne, profesor de la Universidad de Massey; ya que sus perspectivas de análisis permiten incluir conceptualmente múltiples agentes públicos en la elaboración de la política exterior china, e incluso destacan la importancia de considerar a las empresas estatales. Después se construye un marco analítico que se utilizará para estudiar casos concretos en los capítulos siguientes. Finalmente se presenta una breve revisión de literatura con respecto al análisis del papel de las empresas estatales en la formulación de la política exterior china, destacando sus alcances y límites para el estudio de los casos que atañen a este trabajo.

I. MARCO TEÓRICO. LA EMPRESA ESTATAL ENTRE ACTORES DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR CHINA

Con el fin de aterrizar un marco de análisis pensado para las particularidades del sistema político chino, deben considerarse las perspectivas de autores como Kenneth Lieberthal, Michel Oksenberg,³⁰ David Lampton,³¹ Wang Cungang y Lai Hongyi. Ellos

³⁰ Kenneth Lieberthal y Michel Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

³¹ David M. Lampton (ed.), *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978–2000*, Stanford, Stanford University Press, 2001; David M. Lampton, *Following the Leader: Ruling China, From Deng Xiaoping to Xi Jinping*, Berkeley, University of California Press, 2014.

reconocen las deficiencias de marcos conceptuales para el análisis de política exterior (FPA) —una disciplina abrumadoramente estadounidense— pensados para países con sistemas políticos abiertos y ayudan a contextualizar las perspectivas de Stuart Harris y Marc Lanteigne.

En *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Process*, Kenneth Lieberthal y Michael Oksenberg señalan la importancia de descomponer el aparato burocrático posmaoísta para analizar la formulación de políticas públicas. Su trabajo elige como caso de estudio las negociaciones en torno a proyectos de la industria energética —sector paradigmático que trabajó también Lai Hongyi. Al identificar las pugnas de intereses dentro del aparato gubernamental, estos autores señalan las limitaciones del “modelo racional”; según el cual, “las políticas chinas resultan de un esfuerzo de los líderes para que los recursos nacionales correspondan con los objetivos nacionales y para relacionar medios nacionales con fines nacionales”.³²

³² Según el modelo, para que la toma de decisiones sea “racional”, se requiere tener: “toda la información pertinente, un conjunto de prioridades ordenadas, tiempo suficiente para definir y evaluar opciones, y las razones que se ofrecen conscientemente para sus decisiones deben ser las condiciones operativas que gobiernan su comportamiento. Kenneth Lieberthal y Michel Oksenberg, *op. cit.*, p. 13.

Si bien la escuela china de relaciones internacionales ha tenido avances significativos en las últimas décadas, el análisis de política exterior sigue siendo un subcampo en exploración.³³ En su revisión de la literatura que estudia la política exterior china “desde china”, Feng Huiyun trata a analistas como Wang Cungang, cuyos trabajos comprenden la perspectiva de actores. Wang, en particular, distingue tres niveles de influencia en la formulación de la política exterior china, ubicando a las grandes paraestatales en el nivel de gobiernos locales; abajo de las instituciones partidarias y gubernamentales centrales, pero arriba de *think tanks*, medios de comunicación y público en general.³⁴

Lai Hongyi busca las fuentes de la política exterior de la RPC en la política interna, tomando en cuenta su interacción con factores externos, y señala la complejidad de actores involucrados en su formulación —cuya influencia emana desde dentro o fuera de los aparatos del Partido y el gobierno—, basándose tanto en la experiencia histórica

³³ Huiyun Feng, “Foreign Policy Analysis in China”, en Klaus Brummer y Valerie M. Hudson (eds.), *Foreign Policy Analysis: Beyond North America*, Londres, Lynne Rienner, 2015, p. 16.

³⁴ Cungang Wang (王存刚), “Política exterior china contemporánea: ¿quién la formula? ¿quién influye?” (“当今中国的外交政策:谁在制定? 谁在影响?”), *Foreign Affairs Review* (外交评论), núm. 2, 2012, pp. 1-18.

cuanto en circunstancias contemporáneas.³⁵ Según Lai, un factor neurálgico para entender los cambios en la política exterior china de las últimas cuatro décadas yace en los esfuerzos por mantener la legitimidad del PCC. Coincide con Marc Lanteigne en cuanto a cómo se instrumenta la política exterior en aras de “traer estabilidad que permita continuar una compleja serie de reformas internas, diseñadas para desarrollar al país mientras se mantiene intacto el papel preponderante del Partido.”³⁶

Pilares fundamentales del aparato gubernamental que formulan las políticas posmaoístas

En concordancia con el análisis de Lu Ning y Yan Huai al sistema sectorial de gobierno en China (*guikou guanli* 归口管理),³⁷ Stuart Harris observa el funcionamiento de instituciones formales e informales mediante tres estructuras jerárquicas que

³⁵ Hongyi Lai, *The Domestic Sources of China's Foreign Policy: Regimes, Leadership, Priorities and Process*, Nueva York, Routledge, 2010.

³⁶ Marc Lanteigne, *Chinese Foreign Policy: An Introduction*, Londres, Routledge, 3ª ed., 2016, p. 23.

³⁷ Basándose Lu Ning en Yan Huai, “Zhongguo Dalu Zhengzhi Tizhi Qianlun”, en Lu Ning (ed.), *The Dynamics of Foreign Policy Decision-Making in China*, Nueva York, Routledge, 2ª (ed. Kindle), 2018, ubicaciones 403-404.

conforman el aparato gubernamental chino: el partido, “el gobierno” y el ejército (Ejército Popular de Liberación, EPL).³⁸

Entre los mecanismos de negociación clave para comprender la formulación de la política exterior china, se encuentra el conflicto inter-élite, históricamente presente en la lucha ideológica de facciones. Según Harris, la pugna ideológica se superó entre la muerte de Mao y el fin de la Guerra Fría, imponiéndose en su lugar un constante conflicto entre intereses burocráticos y empresariales —que inició con más fuerza durante el período de Jiang Zemin 1993-2003—; los cuales defienden distintos grupos dentro y fuera del gobierno, organizados en torno a líneas geográficas y de *guanxi* (关系).³⁹ Así, se distinguen agrupaciones con orígenes, cohesión y coherencia variables, como la facción *tuanpai* (团派), la de los príncipes (太子党) o el grupo de Shanghai (上海帮).

Para Cheng Li, las facciones se aglomeran en coaliciones con agendas y especializaciones distintas. Por un lado, la *tuanpai* se ubica en la facción de los

³⁸ Curiosamente, cuando Harris se refiere en esta parte de su texto a “el gobierno”, pone entre paréntesis “el estado”; sin embargo, nunca menciona el porqué de esa equiparación. Stuart Harris, *China's Foreign Policy*, Cambridge, Polity Press, 2014, p. 27.

³⁹ Palabra en chino mandarín que se traduce como “relación”/“relaciones”. No obstante, más allá del significado que sugiere su traducción, se trata de una expresión cultural tradicional china, transversal a distintas interacciones sociales.

populistas; mientras las otras dos controlan la facción de los elitistas. El control que cada facción tenga sobre departamentos y ministerios se determina durante los procesos de transición quinquenales. Por ejemplo, a lo largo del mandato de Hu Jintao (2003-2013), los populistas controlaron áreas de organización, propaganda, frente unido del trabajo, derecho, disciplina partidaria y liderazgo provincial. Al mismo tiempo, los elitistas se encargaron de administración económica, comercio y finanzas exteriores, relaciones exteriores, educación, ciencia y tecnología, asuntos militares y seguridad pública.⁴⁰

Más allá de las pugnas por poder entre facciones, la lucha de intereses moldea la formulación de políticas públicas de manera ambivalente. Por un lado, las preferencias empresariales en la política china contemporánea responden a la maximización de ganancias en un contexto de capitalismo de estado y expansión en el exterior. Cualquier empresa nacional, por más grande que fuere, se hallaría en problemas con agencias del estado si llevara a cabo proyectos que registren pérdidas pecuniarias.⁴¹ Por otro lado,

⁴⁰ Li Cheng, “One Party, Two Coalitions in China’s Politics”, *East Asia Forum*, publicado el 16 de agosto de 2009, en <http://www.eastasiaforum.org/2009/08/16/one-party-two-coalitions-in-chinas-politics/>, consultado el 20 de noviembre de 2018.

⁴¹ Yi-chong Xu, *op. cit.*, p. 836-7.

los intereses burocráticos emanan del sistema de recompensas jerárquico en la administración pública y el PCC, tomando a la política pública como instrumento de competencia interburocrática.⁴²

Al identificar los conflictos inter-élite y la multiplicación de fuentes para la toma de decisiones, Harris se suma a la lista de autores que han denominado al sistema político chino como autoritarismo “fragmentado”, “colectivo”, “consultativo” e incluso “pluralismo autoritario”.⁴³ Para Lieberthal y Oksenberg, la fragmentación de la autoridad implica que “lo escrito en papel como una cadena de mando unificada y jerárquica está en realidad dividida, fragmentada y estratificada”.⁴⁴ En 1992, Zhao Quansheng describió el viraje en el proceso de toma de decisiones como transición de autoritarismo vertical a autoritarismo horizontal; lo cual no implica la desaparición de

⁴² Chih-Shian Liou y Chung-Min Tsai, “The Dual Role of Cadres and Entrepreneurs in China”, *Asian Survey*, 2017, vol. 57, núm. 6, pp. 1061-1062; Stuart Harris, *op. cit.*, p. 26.

⁴³ También se ha denominado “autoritarismo fragmentado 2.0” a la pluralización sin democratización en el siglo XXI. Véase Andrew Mertha, “«Fragmented Authoritarianism 2.0»: Political Pluralization in the Chinese Policy Process”, *The China Quarterly*, vol. 200, 2009, pp. 995–1012.

⁴⁴ Kennerth Lieberthal y Michel Oksenberg, *op. cit.*, p. 137.

una estructura jerárquica, sino la aparición de diversos centros de poder con voces ocasionalmente disonantes.⁴⁵

Según Zhao, el cambio se encuentra en las siguientes áreas: a) diferencias entre liderazgos, b) intereses burocráticos dentro de instituciones funcionales, c) agendas de *policy* expandidas, d) preferencias locales y la relación entre gobierno central-local, e) participación de intelectuales y *think tanks*, así como f) condiciones económicas y políticas generales, y demandas populares.⁴⁶

A pesar de haberlas descrito hace casi tres décadas, las tendencias en cada ámbito se mantuvieron un buen tiempo. Sin embargo, es necesario destacar tres actualizaciones fundamentales para el periodo de Xi Jinping (2013 – al presente): 1) tendencia hacia la centralización de la toma de decisiones con una clara intención por lograr un reflejo más fiel de las prioridades político-discursivas del PCC en las agendas de las empresas públicas,⁴⁷ 2) la visibilidad de los conflictos inter-élite disminuyó en el periodo de Xi Jinping y 3) la principal fuente de expansión de las agendas en política exterior pasó de

⁴⁵ Quansheng Zhao, “Domestic Factors of Chinese Foreign Policy: From Vertical to Horizontal Authoritarianism”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 519, enero de 1992, p. 161.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 158-175.

⁴⁷ Elizabeth C. Economy, *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*, Nueva York, Oxford University Press, 2018, pp. 1-18, 90-119 y 185-229.

la apertura económica al involucramiento político y económico global, lo cual implicó el aumento de intereses internacionales y la multiplicación de estructuras con que se desenvuelve la RPC en el mundo.⁴⁸

La primera actualización ha llevado a cuestionar desde diversos frentes la vigencia del autoritarismo fragmentado como marco de análisis del sistema político chino a partir de la transición política en 2012-2013. El rango de debate va desde quienes perciben una creciente semejanza con el “autoritarismo fragmentado vertical” (en oposición al horizontal) que describía Zhao Quansheng, hasta quien señala que hay un nuevo sistema, haciendo énfasis en la centralización a partir de mecanismos coordinadores. Una propuesta interesante es el concepto de “fragmentación integrada”,⁴⁹ propuesto por Kjeld Erik Brødsgaard, según el cual el Partido ejerce actualmente una fuerza coordinadora innegable mediante la nomenclatura y el sistema de rotación de cuadros, de manera que se produce un modelo híbrido donde la tendencia hacia la fragmentación se controla, pero no desaparece.

⁴⁸ Marc Lanteigne, *op. cit.*, p. 1.

⁴⁹ Kjeld Erik Brødsgaard, “‘Fragmented Authoritarianism’ Or ‘Integrated Fragmentation?’”, en Kjeld Erik Brødsgaard (ed.), *Chinese Politics as Fragmented Authoritarianism*, Londres, Routledge, 2017, pp. 38-55; Wen-Hsuan Tsai y Wang Zhou, “*Integrated Fragmentation and the Role of Leading Small Groups in Chinese Politics*”, *China Journal*, vol. 82, 2019, pp. 3-6.

En cualquier caso, se constata un esfuerzo generalizado por concentrar la toma de decisiones en un puñado de órganos, así como en grupos cupulares que coordinan a los actores más relevantes. Con gran peso, esto se observa en mayor protagonismo de Xi a comparación de presidentes previos y en la inclusión de su ideología en las constituciones de la RPC y del PCC.⁵⁰

Con respecto a las empresas centrales, el papel dual de sus dirigentes como cuadros del Partido Comunista⁵¹ se ha afianzado con la institucionalización de los comités del PCC dentro del corazón directivo en las compañías, lo cual rompe con las políticas de separación entre el Partido y las empresas que promovieron las reformas de Jiang Zemin y Hu Jintao.⁵² Para los casos estudiados en este trabajo, la vinculación con el PCC en los últimos años es notoria en ciertos discursos, más no todas sus operaciones, ya que los proyectos no entran en la principal esfera de interés del Comité Central del Partido; principalmente, por la región en que se ubican.

⁵⁰ Elizabeth C. Economy, *op. cit.*, pp. 1-54,

⁵¹ Chih-Shian Liou y Chung-Min Tsai, *op. cit.*, pp. 1058-1085.

⁵² Hong Yu, “Reform of State-Owned Enterprises in China: The Chinese Communist Party Strikes Back”, *Asian Studies Review*, vol. 43, núm. 2, 2019, p. 338; Jiangyu Wang y Tan Cheng-Han, “Mixed Ownership Reform and Corporate Governance in China’s State-Owned Enterprises”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 53, 2020, pp. 1089-1100.

Más allá del sistema político en abstracto, el aparato de formulación de política exterior presenta sus propias dinámicas. Desde el inicio de la apertura económica china, el ámbito de acción de la política exterior ha experimentado una complejización constante en cuanto a temas y grados de relevancia de las decisiones. Sólo en la última década, se pasó de un país que se definía como líder regional a uno que se asume potencia mundial, pues sus objetivos sobrepasan el vecindario; como muestran sus intenciones de relacionarse con el mundo en términos de “potencia” desde el 18° Congreso Nacional del Partido en 2012, cuando se elige a Xi como cabeza del liderazgo partidario.⁵³

La política exterior atraviesa entonces dos procesos paralelos: la expansión (*kuozhang* 扩张) y la reconstrucción (*chongjian* 重建).⁵⁴ Debido a que estos procesos no han finalizado, la toma de decisiones sigue fragmentándose, aunque de manera más accidentada, debido a los esfuerzos centralizadores observados una vez que Xi Jinping

⁵³ “Reporte de Hu Jintao en el 18° Congreso Nacional del Partido Comunista de China” (《胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》), *Diario del Pueblo* (人民日报), publicado el 18 de noviembre de 2012, en <http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151.html>, consultado el 8 de agosto de 2019; Ni Shixiong (倪世雄) y Qian Xuming (潜旭明), “Analysis of China's New Diplomatic Strategy since the Eighteenth CPC National Congress” (《十八大以来的中国新外交战略思想初析》), *China Strategy* (中国战略), marzo 2014 (下), pp. 72-83.

⁵⁴ Marc Lanteigne, *op. cit.*, p. 2.

accede a la presidencia.⁵⁵ Por consiguiente, el número y tipo de actores que moldean la presencia china en el extranjero no dejan de diversificarse y multiplicarse.

Enseguida se presentan los actores involucrados en la formulación de la política exterior correspondientes a cada pilar gubernamental. Antes, cabe mencionar que al conjunto señalado por Harris se añaden actores relevantes para analistas como Marc Lanteigne y Lai Hongyi, quienes coinciden en la pluralización e institucionalización de los procesos de toma de decisiones. Se incluyen instituciones financieras y organizaciones no gubernamentales o semi-gubernamentales, como los *think tanks* y los *lobbies*.⁵⁶

a. El Partido: el pilar persistente

Al abrir los sistemas jerárquicos se pueden abstraer agencias clave en la formulación de la política exterior económica china, los cuales, a su vez, se hallan en constante interacción con las empresas ferroviarias estatales. En el sistema partidario se ubican, en este orden: el Congreso Nacional Popular, el Comité Central, el Buró

⁵⁵ En el sistema chino, se elige primero al liderazgo partidario en noviembre y posteriormente al liderazgo gubernamental, en marzo del año siguiente.

⁵⁶ Marc Lanteigne, *op. cit.*, p. 29.

Político y el Comité Permanente del Buró Político. Del Comité Central se desprenden tres órganos formales relevantes para la formulación de la política exterior: el Departamento de Vinculación Internacional (ILD), el Secretariado y la Oficina Central (véase esquema 1, p. 47).

A pesar de la jerarquía formal, el poder decisorio elude a agrupaciones más amplias. El Congreso Nacional Popular se reúne anualmente y su magnitud (de 2,000 a 3,000 miembros) impide que se discutan cuestiones específicas. El Comité Central representa al Congreso cuando éste no sesiona; mas se trata también de un foro amplio (350 miembros). Tres cuerpos del Comité Central concentran la gobernanza desde el Partido: el Secretariado, el Buró Político y el Comité Permanente del Buró Político.⁵⁷ Este último agrupa a los personajes de más alto rango en el PCC y el gobierno. Luego de expandirse a nueve miembros en el decenio de Hu, se redujo a siete miembros con Xi.⁵⁸ Los tres órganos influyen en cierta medida sobre la toma de decisiones en política

⁵⁷ *Ibid.*, p. 30.

⁵⁸ También pueden pertenecer los vice-primeros ministros, los encargados de propaganda, los encargados de la Comisión Central de Asuntos Políticos y Legales, entre otros. Actualmente incluye a: el presidente, el primer ministro, el liderazgo del Comité Permanente del Congreso, el liderazgo de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino, el primer secretario del Secretariado Central del Partido, el secretario de la Comisión Central para Inspección de Disciplina y un secretario del Partido del Consejo de Estado.

exterior; si bien, para la política exterior económica, los primeros dos son las guías más importantes.

Como ya se adelantó, el papel del PCC en lo que respecta a la política exterior económica se ha potenciado con la institucionalización de su presencia en las empresas públicas estatales durante la presidencia de Xi Jinping; por ejemplo, se observa su inclusión en los documentos constitutivos de las empresas por medio de los comités de partido.⁵⁹ Incrustados en el seno de las empresas públicas (i.e, por su membresía en los consejos directivos), estos comités han conseguido formalmente las facultades para: 1) junto con la SASAC, designar y ascender personal en los más altos puestos gerenciales y 2) llevar a cabo acciones de formación partidaria y disciplina del PCC.⁶⁰

No obstante, este papel del Partido Comunista no irrumpe en todos los ámbitos de acción ni elimina la posibilidad de que las empresas encuentren áreas de autonomía relativa para proyectos e iniciativas particulares, ya que no implica la sumisión total del consejo directivo de las empresas, ni una preponderancia absoluta en la toma de

⁵⁹ Jiangyu Wang y Tan Cheng-Han, *op. cit.* pp. 1095-1097.

⁶⁰ Hong Yu, *op. cit.*, pp. 338 y 346-348.

decisiones. Lo que sí se ha conseguido es mayor vigilancia en la implementación de las directrices político-discursivas generales que provienen de la cúpula gobernante.

b. El Gobierno: el principal pilar de diversificación

Con respecto al “gobierno”, destaca el papel del Consejo de Estado, máximo órgano del poder ejecutivo y administración pública, bajo el cual se ubican organismos y ministerios clave para la política exterior. Por sí solos tienen peso el primer ministro, quien funge como jefe del Consejo, y el consejero de relaciones exteriores. En segundo lugar, hay que señalar cuatro ministerios: Relaciones Exteriores, Comercio, Finanzas y Seguridad del Estado —siendo los primeros dos los involucrados más directamente en la política exterior económica.

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE, *Waijiaobu* 外交部) examina “el contexto amplio y de largo plazo, considerando todo el rango de intereses de las relaciones internacionales de China”.⁶¹ El MRE se ha encargado de interpretar y sustanciar las decisiones de los líderes nacionales, así como de proveer información clave.⁶² Las decisiones con respecto a países primordiales para las prioridades

⁶¹ Stuart Harris, *op. cit.*, p. 33.

⁶² Marc Lanteigne, *op. cit.*, p. 31.

económicas y políticas de China se toman en el núcleo del liderazgo partidario-gubernamental, mientras al MRE le corresponden relaciones de rutina y con los países menos prioritarios; lo cual es de especial relevancia al analizar la región de donde se toman los casos de estudio para este trabajo (África Subsahariana).

Con la expansión de las actividades económicas en el exterior, durante el último par de décadas, el Ministerio de Comercio (*Shangwubu* 商务部) logró colocarse a la altura del MRE en términos de política exterior,⁶³ a la vez que la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (CNDR) y la Comisión Estatal para la Supervisión y Administración de los Activos del Estado (SASAC) entraron a escena. El Ministerio de Comercio se fundó en 2003, cuando se fusionó a la Comisión Estatal de Economía y Comercio con el Ministerio de Comercio Exterior, concibiendo un “súper ministerio”.⁶⁴ La CNDR incide especialmente en la recomendación de políticas relacionadas a la expansión de las actividades económicas internacionales. Mientras la relativamente nueva SASAC, de 2003, es la propietaria formal y principal medio de

⁶³ Yi-chong Xu, *op. cit.*, p. 828.

⁶⁴ La Comisión Estatal de Economía y Comercio era ya un súper ministerio, pues se había moldeado con base en el Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI) japonés tras las reformas ministeriales del primer ministro Zhu Rongji en 1997 (cuando se redujeron de 40 a 27 ministerios), como parte de las reformas preparatorias para entrar a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Marc Lanteigne, *op. cit.*, p. 32.

control del gobierno sobre las empresas estatales centrales y, por ende, observadora primordial de las operaciones de estas paraestatales en el exterior. Puesto que la SASAC vela por los intereses económicos de las empresas, se ha enfrentado a diversas tensiones con el MRE. Por ejemplo, en África, la Comisión defiende una entrada “agresiva” de las empresas chinas a los mercados africanos, mientras el Ministerio prefiere un “involucramiento ordenado y cauteloso”.⁶⁵

Al mismo tiempo, las instituciones financieras han ganado cada vez más protagonismo en la salida de empresas chinas al exterior, deviniendo actores relevantes al decidir cómo y a dónde se distribuye el financiamiento de proyectos. Dos bancos han destacado en las últimas décadas. El Banco de Desarrollo de China (*Guojia Kaifa Yinhang* 国家开发银行) tiene un papel particular, pues se identifica como el vínculo entre mercado y gobierno, además de que combina objetivos de política económica interna con política exterior económica. El otro banco históricamente relevante es el Banco de Importaciones y Exportaciones de China (Eximbank, *Jinbukou Yinhang* 进出口银行), el cual promueve el comercio y la inversión, con el fin de apoyar en la

⁶⁵ Yi-chong Xu, *op. cit.*, p. 829.

consecución de “los objetivos diplomáticos, de desarrollo y de negocios” del gobierno central.⁶⁶

- c. El Ejército: omnipresencia de las prioridades de seguridad nacional en la agenda internacional de China

El tercer pilar, el EPL, influye evidentemente en cuestiones de la política exterior de seguridad y de manera más velada en otros ámbitos; a pesar de ya no tener representación oficial en los principales órganos decisorios. En cuanto a la política exterior económica, interesan en particular la inclusión de relaciones con proveedores de materias primas clave para la concepción de seguridad nacional del EPL —e.g., energéticos.

Uno de los canales de influencia de las fuerzas armadas es la Comisión Militar Central (CMC), que da acceso directo al Comité Central del Partido y al líder supremo (*zhuixi* 主席). Se ha aseverado que el gobierno de Xi es más cercano con el EPL que el gobierno de Hu, pues el primero tiene contactos más personales con los altos mandos militares.⁶⁷ Otro instrumento es el poder legislativo. Con 9% de los escaños, al EPL

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 830-831.

⁶⁷ Marc Lanteigne, *op. cit.*, p. 33.

corresponde la bancada más grande (269 delegados) dentro de la Asamblea Popular Nacional.⁶⁸

En el último par de décadas se ha mediatizado especialmente el empuje naval de la Armada del EPL, aunque el ejército dispone de otras herramientas para participar activamente fuera del país. Por ejemplo, la organización de ejercicios militares internacionales conjuntos, las misiones de mantenimiento de la paz o la venta internacional de armas.

La mayoría de veces, disonancias entre los tres pilares se discuten antes de volverse públicas. Como señala Zhao Quansheng, “si hubiera un conflicto de intereses entre el MRE y el EPL, éste se canalizaría a un grupo especial supervisado por altas esferas del Partido”.⁶⁹ Los principales mecanismos de negociación informales entre las partes del gobierno, el partido y el ejército son los grupos pequeños de líderes (LSG, por sus siglas en inglés / *gongzuo lingdao xiaozu* 工作领导小组). Con respecto a grandes proyectos de construcción en el exterior, destacan los LSG de: a) Finanzas y Economía,

⁶⁸ La siguiente en tamaño es la de la Provincia de Shandong, con 175 representantes. “Lista de delegados de la 13ª Asamblea Popular Nacional de la República Popular China” (“中华人民共和国第十三届全国人民代表大会代表名单”), *Xinhua*, 24 de febrero de 2018, en http://www.xinhuanet.com/2018-02/24/c_1122448968.htm, consultado el 6 de abril de 2019.

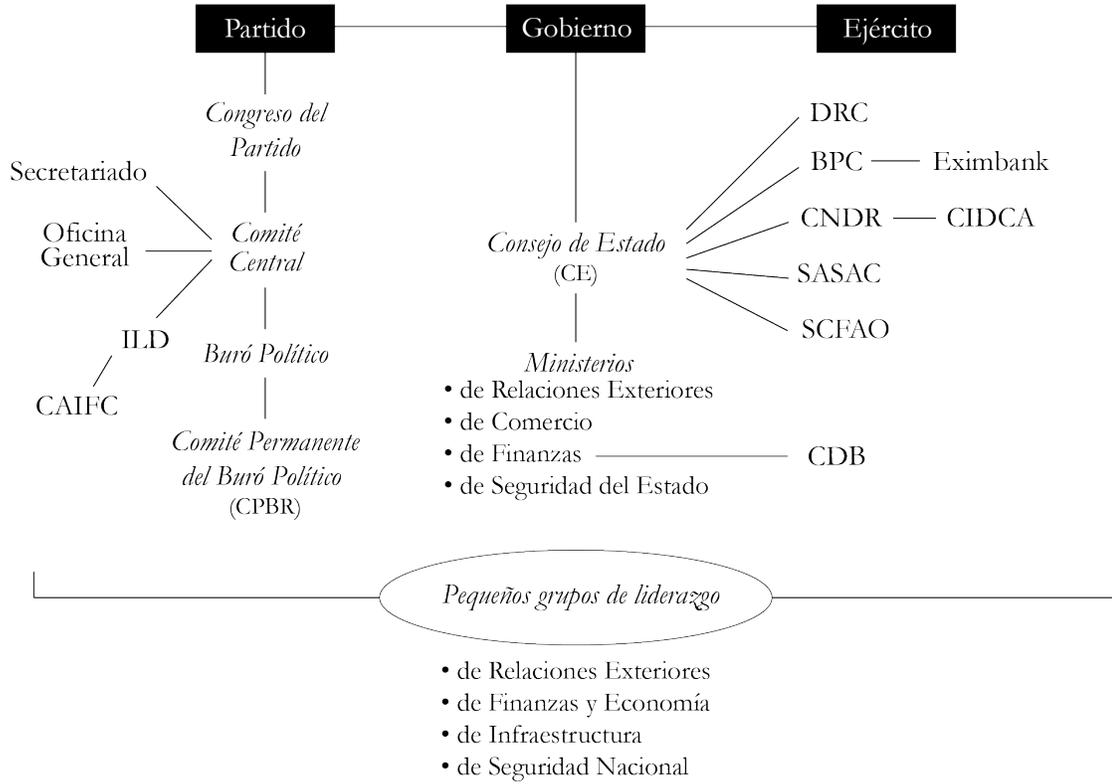
⁶⁹ Zhao Quansheng, *op. cit.*, p. 168.

b) Relaciones Exteriores, c) Infraestructura, d) Seguridad Nacional, y e) reforma de las empresas estatales. Éstos no poseen estructura fija ni burocracias prediseñadas, por lo cual requieren cooperar con distintas entidades del “gobierno”, el partido y el EPL.

Como ya se introdujo en páginas previas, los LSG destacan entre la serie de cambios en el estilo de gobernar del presidente Xi Jinping, e incluso en el régimen político, que apuntan hacia mayor centralización de la toma de decisiones en la cúpula del partido-gobierno. Es aquí donde se han fraguado y afinado las directrices político-discursivas de mayor relevancia para delimitar los márgenes de acción de las empresas públicas durante los últimos años.

Al analizar los temas que involucra la construcción de infraestructura por empresas estatales chinas en Nigeria y Kenia, el listado anterior de actores se reduce. Esto debido a dos filtros sobre “la política exterior” general: el factor económico y el factor regional. El primero hace que el papel del Consejo de Estado crezca, mientras el segundo implica que los intereses del ejército y el partido disminuyen. Al mismo tiempo, ambos factores aumentan la relevancia de un actor bastante relegado al analizar la política exterior china según los tres pilares: la empresa estatal transnacional.

ESQUEMA 1. Agencias involucradas en formulación de la política exterior china relacionada a infraestructura ferroviaria en África



Fuente: elaboración propia

SIGLAS

| | |
|----------|--|
| BPC | Banco del Pueblo de China |
| CAIFC | China Association for International Friendly Contact |
| CDB | Banco de Desarrollo de China |
| CIDCA | China International Development Cooperation Agency |
| DRC | Centro de Investigación sobre Desarrollo del Consejo de Estado |
| Eximbank | Banco de Exportaciones e Importaciones de China |
| ILD | Departamento de Vinculación Internacional |
| NDRC | Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma |
| SASAC | Comisión de Supervisión y Administración de Activos del Estado |
| SCFAO | Oficina de Asuntos Internacionales del Consejo de Estado |

El balance entre departamentos del Consejo de Estado se altera, en tanto la dificultad de los proyectos de infraestructura realza el papel de agencias especializadas —e.g., SASAC, asociaciones empresariales e instituciones financieras—, en detrimento de los ministerios de Comercio y de Relaciones Exteriores. Organizando todos los actores de los pilares involucrados en el proceso de formulación general, se obtendría el esquema 1 (p. 47); posteriormente, se presentan las instituciones con que funciona este esquema.

Instituciones formales e informales. Relevantes para el modelo ¿en qué casos?

La principal guía de análisis para el presente texto se inspira en el libro de Stuart Harris *China's Foreign Policy* de 2014⁷⁰ y en un par de matices que aportó dos años más tarde el trabajo de Marc Lanteigne. Para Stuart Harris, la diversificación de fuentes de la política exterior china a partir de las reformas de 1978 se entiende mediante la disección de instituciones formales e informales del gobierno. Con respecto a la informalidad, deben notarse dos aspectos: el faccionalismo y la competencia burocrática. El primero alude a los distintos grupos políticos que se forman en la élite

⁷⁰ Stuart Harris, *op. cit.*, 2014.

partidaria, creando estructuras patrón-cliente. El segundo equipara las políticas públicas con instrumentos de competencia por poder y recursos en la jerarquía.

Refiriéndose a la política exterior china, en general, es imposible aseverar tajantemente que prevalece un tipo de institución sobre otra. Harris argumenta que las instituciones formales son preponderantes con respecto a la mayoría de los temas que engloba la política exterior; sin embargo, la informalidad impera cuando las repercusiones de la política en cuestión afectan los principales intereses de la élite gobernante —e.g., política exterior económica relacionada a cuestiones de reforma.⁷¹ Las prioridades de agenda de los líderes del gobierno suelen ser: “crisis y marcos de política exterior, los objetivos de política exterior y el manejo de crisis, así como temas clave de la política exterior, principalmente aquéllos relacionados a Taiwán, Estados Unidos, Japón, las Naciones Unidas (ONU) y tal vez los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica)”.⁷² Puede decirse entonces *a priori*, como se adelantaba en la introducción, que la formalidad se antepone en los casos seleccionados para este trabajo; ya que los países aquí estudiados corresponden a la política exterior económica

⁷¹ *Ibid.*, p. 27.

⁷² *Ibid.*, p. 25.

que no se vincula directamente a reformas económicas, además de que no se ubican en una región prioritaria para la RPC.

En la formalidad se circunscribe lo que generalmente se identifica como “gobierno” de China. En el presente estudio, se define a ese conjunto de individuos como “aparato” gubernamental o de gobierno, conformado por tres pilares con distintas fuentes de legitimidad y distintos grados de agencia en la formulación de política exterior. Para entender la forma en que las empresas estatales se insertan en este esquema, conviene revisar someramente las modificaciones al modelo económico chino que llevaron a la internacionalización y a la creación de empresas estatales transnacionales. En la siguiente sección se delinea el proceso de “ir fuera” de estas empresas, mediante el rastreo de las dinámicas del capitalismo de estado chino que se expandieron por el mundo.

II. ESTADO DEL ARTE. LA CONVERSIÓN DE LAS PARAESTATALES EN ACTORES DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN CHINA

El descuido al estudio de la empresa estatal en los trabajos sobre la formulación de la política exterior china obliga a revisar otro tipo de literatura. Para entender el papel de estas empresas se puede recurrir entonces a trabajos fuera del campo de FPA, desde perspectivas: a) económicas, b) de negocios y c) de política exterior que estudia a las empresas estatales en otros países, y d) de política exterior que analiza los proyectos, mas no a la empresa.

Jean Pierre Anastassopoulos, Georges Blanc y Pierre Dussauge sistematizan experiencias de multinacionalización (en este trabajo, sinónimo de internacionalización) de empresas públicas de economías desarrolladas y en desarrollo en *Les multinationales publiques*.⁷³ Para estos autores, la internacionalización de las empresas públicas se vincula directamente con esfuerzos de política económica y de política exterior. Primero, los programas internos de los cuales se han beneficiado las

⁷³ Jean Pierre Anastassopoulos, Georges Blanc y Pierre Dussauge, *Les multinationales publiques*, París, Presses Universitaires de France, 1985.

empresas estatales crean una base que facilita su expansión. En segunda instancia, las empresas estatales aprovechan el fomento público a proyectos plurinacionales. En tercer lugar, por un lado, los países desarrollados procuran la multinacionalización para salvaguardar la independencia tecnológica; por otro, los países en desarrollo aprovechan a las empresas estatales como motores de desarrollo y para mantener sus balanzas de pagos y de tecnología. Las estrategias varían, desde la empresa que funge como instrumento de la política industrial, hasta la empresa que se comporta como privada, pero aprovecha incentivos públicos.⁷⁴

Con base en las entrevistas de *Les multinationales publiques*, los autores concluyen que cuando el gobierno conjuga una estrategia económica astuta con un buen manejo de la empresa, se crea un ambiente propicio para que las paraestatales “expandan sus grados de libertad de acción con respecto a la política gubernamental y al peso burocrático”.⁷⁵ Bajo esas condiciones se permite una conducción más “empresarial” y menos “pública”. Se advierte que esto sucederá en mayor medida si el sistema

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 141-147.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 157.

económico del país en cuestión se encaja más claramente con políticas de liberalismo económico.

A pesar de que se llega a esta conclusión durante la Guerra Fría, la reflexión resulta aún pertinente, especialmente al comparar las empresas estatales en países de economías desarrolladas de libre mercado con las empresas chinas, subordinadas al sistema de autoritarismo fragmentado con una economía de “libre mercado con características chinas” o de capitalismo de estado, como describiría Robert Boyer.⁷⁶

Para Jonas Grätz, el capitalismo de estado chino es uno entre tres: capitalismo de estado de redes (caso ruso), capitalismo de estado democrático (no da ejemplos), y capitalismo de estado de partido (caso chino). La tipología se basa en tres variables: a) fortaleza de las instituciones que median las relaciones estado-empresa, b) grado de centralización de la toma de decisiones del gobierno y c) competencia entre participantes (empresas).⁷⁷ En el caso chino, las instituciones fuertes y una alta

⁷⁶ Véase Robert Boyer, “How and Why Capitalisms Differ”, *Economy and Society*, vol. 34, núm. 4, 2005, pp. 509-557.

⁷⁷ Jonas Grätz, “Russia’s Multinationals: Network State Capitalism Goes Global”, en Andreas Nölke (ed.), *Multinational Corporations from Emerging Markets*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2014, pp. 90-108.

centralización definen un capitalismo de estado de partido con cada vez más competencia entre empresas.

Antes de continuar con los detalles de la internacionalización de las paraestatales conviene identificar la particularidad del sector ferroviario en el autoritarismo fragmentado de una economía capitalista de estado. Un texto que analiza a detalle el juego inter-agencias y la competencia entre empresas del sector que atañe a este trabajo es “Top-Level Design and Fragmented Decision-Making: A Case Study of an SOE Merger in China’s High-Speed Rail Industry” de Dongya Huang. Ahí se problematizan análisis previos de la interacción entre la cúpula del gobierno central chino y sus compañías ferrocarrileras. Huang usa el modelo de autoritarismo fragmentado para analizar las reformas a empresas estatales, apuntando tensiones en un proceso que se revestía en la coherencia de las “grandes estrategias nacionales”.⁷⁸

Tres subproductos de la fragmentación explican los desencuentros en torno a la reforma de empresas estatales a principios del siglo XXI. En primer lugar, hubo un quiebre entre la élite reformista y la conservadora, lo cual provocó que, por ejemplo,

⁷⁸ Dongya Huang, “Top-Level Design and Fragmented Decision-Making: A Case Study of an SOE Merger in China’s High-Speed Rail Industry”, *Journal of Contemporary China*, vol. 104, 2018, p. 152.

“la competencia” dentro de un sector industrial se limitara a la fragmentación de grandes empresas estatales, sin retirar el monopolio estatal sobre ese sector —e.g. telecomunicaciones, aviación y ferrocarriles. Al consolidar sus nichos dentro de China, las paraestatales comenzaron a competir en el exterior.⁷⁹ Para el gobierno central, este proceso demandaba coordinación.

Posteriormente, hubo conflictos entre agencias estatales, dando paso a la creación de pactos o alianzas entre las empresas y los ministerios. Por último, surgieron preferencias empresariales no necesariamente alineadas con la definición de prioridades nacionales. Estas inclinaciones se respaldaban por el nivel ministerial otorgado a las grandes empresas públicas, cuyos líderes despachaban en el gobierno y el Partido.⁸⁰

Tomando en cuenta los subproductos arriba enunciados, Huang estudió el caso de la fusión entre China South Locomotive and Rolling Stock Industry (CSR) y China Northern Locomotive & Rolling Stock (CNR). Éste da cuenta de las controversias entre agencias como la SASAC y el ahora extinto Ministerio de Ferrocarriles, reducido a

⁷⁹ Chuan Chen, Andrea Goldstein y Ryan J. Orr, “Local Operations of Chinese Construction Firms in Africa: An Empirical Survey”, *The International Journal of Construction Management*, vol. 9, núm. 2, 2009, pp. 87-88; Yi-chong Xu, *op. cit.*, pp. 837-840.

⁸⁰ Véase Chih-Shian Liou y Chung-Min Tsai, *op. cit.*

entidades empresariales que no pierden su estatus público ni sus nichos de influencia. Por medio de este caso, el autor comprueba que la industria ferroviaria se ubica en un lugar privilegiado entre las experiencias de empresas estatales ante la liberalización económica, pues sobrevivió y eludió los designios del gobierno central. El texto de Huang señala las particularidades del sector ferroviario en cuanto a las relaciones entre “estado y sus empresas” que se deben tener en mente al estudiar la internacionalización de las empresas chinas, proceso que se presenta a continuación.

Las múltiples dimensiones de “ir fuera”

La salida de las paraestatales chinas mediante las políticas de “ir fuera” (*zouchuqu zhengce* 走出去政策) encaja en la teoría del ciclo de desarrollo de la inversión del economista John Harry Dunning. De acuerdo con el ciclo, un país en desarrollo aumentará su salida de inversión conforme incrementa su producto interno bruto (PIB) per cápita.⁸¹ En un inicio, no será fácil atraer inversión extranjera directa (IED), luego ésta llegará conforme crezca el mercado y el capital humano. Cuando la economía

⁸¹ Según se retoma en Francesca Beausang, *Third World Multinationals: Engine of Competitiveness or New Form of Dependency?*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2003, pp. 30-33.

nacional alcance un nivel intermedio de industrialización, tanto la entrada cuanto la salida de inversión serán importantes, hasta que eventualmente salga más capital del que entre. Las empresas nacionales aprovechan sus ventajas para competir internamente con las empresas extranjeras y complementan sus desventajas saliendo a otros países. En una última etapa la salida y la entrada de inversión “reconvergen”, provocando que las empresas se concentren en la mejora de sus capacidades gerenciales, organizacionales, de información y de tecnología avanzada.

Stuart Harris reconoce en la política de “ir fuera” una de las preocupaciones fundamentales de la política exterior económica china contemporánea; y la ubica en el marco de liberalización restringida que acompañó a las reformas para entrar a la Organización Mundial del Comercio (OMC).⁸² “Ir fuera” se convirtió en el instrumento perfecto para quienes veían en las relaciones económicas internacionales una herramienta para hacer la política interna más compatible con la economía global.⁸³

Luego de años de aceptación gradual de las inversiones de sus empresas en el exterior, la promoción activa se estableció formalmente en el 10° Plan Quinquenal

⁸² Stuart Harris, *op. cit.*, pp. 120-138.

⁸³ Marc Lanteigne, *op. cit.*, p. 7.

(2001-2005). Esta política se ha reforzado con el paso del tiempo y ha mantenido su presencia en los programas de desarrollo de largo plazo, como muestra el Capítulo 52 del 12º Plan Quinquenal (2011-2015).⁸⁴

“Ir fuera” ha englobado múltiples objetivos. En primer lugar, en cuanto a los fines económicos, se encuentran metas vinculadas a la economía china en general: *i*) asegurar alimentos, energía y minerales;⁸⁵ *ii*) reforzar el papel de empresas estatales como motor del crecimiento económico; *iii*) afianzar mercados de exportación; y *iv*) incrementar ganancias en divisa extranjera. Por su parte, están los objetivos que conciernen directamente a las empresas (privadas y, especialmente, públicas): 1) mantener la expansión de mercados para las empresas en respuesta a la desaceleración del crecimiento interno; 2) propiciar innovación tecnológica; 3) aprovechar ventajas de crear redes de producción transnacionales;⁸⁶ 4) ganar competitividad financiera y administrativa; y 5) establecer marcas de referencia china (*Chinese 'brand names'*).

⁸⁴ “China's Twelfth Five Year Plan (2011-2015) - the Full English Version”, *Confederation of British Industry*, publicado el 11 de mayo de 2011, en https://cbi.typepad.com/china_direct/2011/05/chinas-twelfth-five-new-plan-the-full-english-version.html, consultado el 2 de diciembre de 2018.

⁸⁵ Jiang Zemin vinculó esta política directamente a recursos petroleros en un discurso de 2000, así como también mencionó la creciente demanda de alimentos e insumos. Stuart Harris, *op. cit.*, pp. 131-132.

⁸⁶ CIECC (中国国际工程咨询有限公司), “Diario del pueblo: «salida» de equipo, haciendo una nueva «tarjeta de presentación»” (“人民日报：装备“走出去”，打造新“名片””), publicado el 11 de

En segundo lugar, los objetivos económicos se mezclan con ciertas agendas políticas para África Subsahariana. En *How China is Reshaping the Global Economy: Development Impacts in Africa and Latin America*, Rhys Jenkins se refiere a estas agendas como “objetivos diplomáticos estratégicos del gobierno chino”, los cuales se sintetizan en tres principales: el aislamiento de Taiwán, el apoyo en foros internacionales y el incremento de poder suave en la región al presentarse como alternativa a las economías desarrolladas de “Occidente” .⁸⁷

Estos objetivos se perciben claramente cuando el involucramiento de la RPC se da en un ámbito muy controversial de la política exterior china: la cooperación para el desarrollo. Ésta se ha caracterizado por la disminución en grados de condicionalidad. Es decir, sin restricciones políticas —coherente con el principio de la política exterior de no intervención y discutible para los casos en que el otro país reconoce a Taiwán como estado legítimo—, con menores exigencias de transparencia, menos estándares de protección ambiental, regulaciones laborales laxas y financiamiento de proyectos en

mayo de 2015, en http://www.ciecc.com.cn/art/2015/5/11/art_1938_37339.html, consultado el 4 de noviembre.

⁸⁷ Rhys Jenkins, *How China is Reshaping the Global Economy: Development Impacts in Africa and Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 129-131.

países cuyo historial crediticio impide obtener préstamos otorgados por organismos como el Banco Mundial o por países prestamistas miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).⁸⁸ Como señala Rhys Jenkins, al identificar la compleja interacción de múltiples intereses económicos y políticos, se confirma la necesidad de estudiar el involucramiento chino en África Subsahariana desde una perspectiva de actores diversos, lejos de un avance monolítico y cien por ciento coherente.⁸⁹

La interacción entre estas narrativas e intereses se aceleró con la expansión suprarregional de las relaciones económicas chinas comenzada en el decenio de Hu Jintao. Antes, la política exterior posmaoísta presentaba un notorio sesgo por el Este

⁸⁸ Estos esquemas de cooperación se basan tanto en las narrativas de no intervención cuanto en las de desarrollo compartido. En la administración Xi, este formato se leería bajo el concepto de “comunidad de destino compartido para la humanidad”. Para ahondar sobre las relaciones Sur-Sur de China con África, véanse Emma Mawdsley, “From Recipients to Donors: Emerging Powers and the Changing Development Landscape”, Londres, Zed Books, 2012; Francesco Rampa, Sanoussi Bilal & Elizabeth Sidiropoulos “Leveraging South–South Cooperation for Africa's Development”, *South African Journal of International Affairs*, 2012, vol. 19, núm. 2, pp. 247- 269; 赵晓春 (Zhao Xiaochun), ““人类命运共同体”理念引领中国外交创新” (The Idea of a “Community of A Shared Future for Mankind” Leads China’s Diplomatic Innovation), *中国与国际关系学刊 (Journal of China and International Relations)*, núm. 2, 2017, pp. 1-9; y Chen Shuisheng (陈水胜), “中国国际秩序观的变化与推动构建人类命运共同体” (“A Change of China’s View of the International Order and Pushing for the Building of a Community with a Shared Future for Mankind”), *中国与国际关系学刊 (Journal of China and International Relations)*, núm. 2, 2019, pp. 76-90.

⁸⁹ Rhys Jenkins, *op. cit.*, p. 130.

de Asia y las grandes potencias. Hu comenzó a mencionar la “diplomacia transregional”, multiplicando vínculos con Europa, África, Medio Oriente, América Latina y el Pacífico Sur.⁹⁰ En un inicio, la mayoría de estos vínculos pretendían diversificar las fuentes de una creciente demanda de *commodities* y, particularmente, energéticos para una economía que seguía creciendo a 10% anual.

Para quienes ven en la política exterior china contemporánea un esfuerzo anti-hegemónico, el mundo en desarrollo se ha convertido en campo idóneo para que la RPC afiance su postura en el sistema internacional. Ian Taylor ubica la expansión de las actividades económicas chinas en el sur de África dentro de los planes que sirvieron a las aspiraciones de la RPC por devenir “gran potencia” en el siglo XXI.⁹¹ En esta mezcla de objetivos económicos y políticos, China se alzó como oportunidad de crecimiento para los países exportadores de materias primas, tanto por la demanda comercial mutua como por la oferta china de inversiones.

⁹⁰ Marc Lanteigne, *op. cit.*, p. 16.

⁹¹ Ian Taylor, *China and Africa: Engagement and Compromise*, Nueva York, Routledge, 2006, pp. 1-6 y 197-206. (en adelante *China and Africa*)

Si bien al principio se trató de una tendencia entre empresas estatales, las grandes empresas privadas han aumentado su proporción de la inversión directa china hacia afuera (*Outward Direct Investment* u ODI, por sus siglas en inglés) durante la última década. Sin embargo, restricciones como las de 2016⁹² y el impulso gubernamental a la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda y, posteriormente, la Franja y la Ruta (BRI por sus siglas en inglés o *Yidai Yilu* 一帶一路) ayudó a que las empresas estatales recuperaran su sitio por encima de las privadas.

La proporción de ODI china que representan los sectores de transporte y logística ha aumentado sorprendentemente en los últimos años —en 2008, 2010, 2015 y 2017 equivalía a aproximadamente 20% del total. Esa inversión se mantiene bastante menor

⁹² Bijun Wang y Kailin Gao separan en 3 etapas las últimas 4 décadas de inversión directa hacia fuera: restringida (1978-1999), relajada (2000-2016) y regulada (2016 en adelante). Esta última se marcó por un aumento repentino de las inversiones chinas en otros países dentro de los sectores hotelero, de entretenimiento, de deportes, entre otros no financieros. La Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (CNDR) de China respondió publicando el “Código de Conducta para Inversiones en el Exterior de Empresas Privadas” (2017) y las “Medidas Administrativas para Inversiones en el Exterior de las Empresas” u “Orden No. 11” (2017). Entre otras acciones, se demandaba a las empresas acatar estándares de administración corporativa y se ampliaba el rango de transacciones que requerían aprobación de la CNDR. La renovada supervisión gubernamental provocó que la inversión china no financiera en el mundo cayera en casi un tercio entre 2016 y 2017, antes incluso de la entrada en vigor oficial de las nuevas medidas de la CNDR. Bijun Wang y Kailin Gao, “Outward Direct Investment: Restricted, Relaxed and Regulated Stages of Development”, en Ross Garnaut, Ligang Song y Cai Fang (coords.), *China’s 40 Years of Reform and Development: 1978-2018*, Acton, Australian National University Press/Social Sciences Academic Press (China), 2018, pp. 619-620 y 629-633.

a comparación de los flujos hacia los sectores de *commodities* y energéticos extranjeros. Estos últimos dos rondaron 80% de la ODI entre 2005 y 2011, para después disminuir gradualmente hasta 30% en 2016 y regresar a 50% en 2017, como resultado de restricciones a la inversión saliente en los campos de bienes raíces, entretenimiento y turismo.⁹³

La economía política de la política exterior económica: dialéctica de la presencia china en África

Uno de los principales incentivos para el continuo crecimiento del sector de transporte e infraestructura ha sido el empuje transregional de las relaciones económicas, siendo el continente africano un destino cada vez más frecuentado. Sólo en 2008, 90% de la salida de inversión china en infraestructura se destinó a África.⁹⁴ Paulatinamente, la RPC se ha convertido en la principal socia económica del continente. Esto se debe a que, según la evaluación de McKinsey & Company de 2017, China se encuentra entre los principales socios de la región en todas estas dimensiones:

⁹³ Véase nota al pie 71; y Betty Huang y Le Xia, “China | ODI from the Middle Kingdom: What’s Next After the Big Turnaround?”, *BBVA Research*, publicado en febrero de 2018, en https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2018/02/201802_ChinaWatch_China-Outward-Investment_EDI.pdf, consultado el 30 de septiembre de 2018, p. 6.

⁹⁴ Charles Wolf, Jr., Xiao Wang y Eric Wagner, *China’s Foreign Aid and Government-Sponsored Investment Activities: Scale, Content, Destinations, and Implications*, Washington, D.C., RAND Corporation, 2013.

comercio, inversión en acciones, crecimiento de inversión, financiamiento de infraestructura y cooperación.⁹⁵

El crecimiento económico que muchos países africanos han experimentado desde el cambio de siglo difícilmente se entiende sin el factor chino. En la edición 2018 del Foro de Cooperación China-África (FOCAC; *Zhongfei Hezuo Luntan* 中非合作论坛),⁹⁶ el embajador de la RPC en Nigeria destacó que el comercio sino-africano de 2017 es diecisiete veces mayor al de 2000; mientras tanto, la inversión no financiera se multiplicó por cien en el mismo periodo,⁹⁷ excediendo los 100 mil millones de dólares

⁹⁵ Kartik Jayaram, Omid Kassiri e Irene Yuan Sun, “The Closest Look Yet at Chinese Economic Engagement in Africa”, *McKinsey & Company*, publicado en junio de 2017, en <https://www.mckinsey.com/featured-insights/middle-east-and-africa/the-closest-look-yet-at-chinese-economic-engagement-in-africa>, consultado el 17 de diciembre de 2018; basado en “Dance of the Lions and Dragons: How Are Africa and China Engaging, and How Will the Partnership Evolve?”, Reporte, McKinsey & Company, junio de 2017, en <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Featured%20Insights/Middle%20East%20and%20Africa/The%20closest%20look%20yet%20at%20Chinese%20economic%20engagement%20in%20Africa/Dance-of-the-lions-and-dragons.ashx>.

⁹⁶ El FOCAC es una plataforma de interlocución entre China y todos los países africanos reconocidos como estados soberanos en las Naciones Unidas (excepto Suazilandia), además de contar con la participación de la Unión Africana. Se inaugura con la Conferencia Ministerial de 2000, en Beijing; tres Cumbres han definido sus objetivos desde entonces: Beijing 2006, Johannesburgo 2015 y Beijing 2018. Cada año la sede rota entre una capital africana y la china. El Foro cubre una amplia gama de temas sobre los que se busca formar mecanismos de cooperación, incluyendo: desarrollo económico, paz y seguridad, terrorismo, cambio climático, seguridad alimentaria, y salud.

⁹⁷ “Remarks of Ambassador Zhou Pingjian at the Forum on China-Nigeria Production Capacity and Investment Cooperation”, *Forum on China-Africa Cooperation* (中非合作论坛), publicado el 22 de

estadounidenses (US\$).⁹⁸ Desde 2010, China se ha mantenido como la principal socia comercial de la región. Además, el florecimiento de los proyectos ha provocado que la RPC se convierta en la principal fuente de financiamiento bilateral para infraestructura del continente.⁹⁹

Los grandes proyectos de infraestructura en África son arropados por el aparato gubernamental chino.¹⁰⁰ Según Chris Alden y Martyn Davies, la estrategia de promoción en África se ha basado en tres ejes. Primero, las ventajas políticas que implican la voluntad china de trabajar con cualquier país, con base en su principio de política exterior de no interferencia en asuntos internos. El segundo eje reside en las ventajas económicas de su modelo de negocios fundado en bajos costos —laborales y

agosto de 2018 (discurso pronunciado el 17 de agosto de 2018), en https://www.focac.org/eng/zfgx_4/jmhz/t1587266.htm, consultado el 16 de octubre de 2018.

⁹⁸ Chao Xiaoliang, “Chinese Envoy Lists Expected Gains of FOCAC”, *This Day*, publicado el 1 de septiembre de 2018, en <https://www.thisdaylive.com/index.php/2018/09/01/chinese-envoy-lists-expected-gains-of-focac/>, consultado el 20 de octubre de 2018.

⁹⁹ Superando al Banco Africano de Desarrollo, la Comisión Europea, el Banco Europeo de Inversiones, la Corporación Financiera Internacional, el Banco Mundial y el G8. Larry Madowo, “Should Africa Be Wary of Chinese Debt?”, *BBC*, 3 de septiembre de 2018, <https://www.bbc.com/news/world-africa-45368092>, consultado el 17 de diciembre de 2018.

¹⁰⁰ Aunque los flujos de inversión china han aumentado sustancialmente en las últimas décadas, no han dejado de representar la menor proporción de ODI, en contraste con otras regiones del mundo. En 2016 se alcanzó el 4.2%, mientras que en 2017 no pasó del 0.6%. Se ha mantenido una tendencia a invertir en economías desarrolladas —EEUU, Europa, Australia—, si bien la proporción destinada a otras regiones en desarrollo ha incrementado —el Sudeste Asiático y América Latina. Betty Huang y Le Xia, *op. cit.*, p. 5.

gerenciales. En tercera instancia, la diplomacia simbólica y económica en términos de cooperación para el desarrollo y ganar-ganar revisten a los proyectos con carácter y prestigio particulares.¹⁰¹

El ejemplo paradigmático de este esquema es el denominado “modelo de Angola”,¹⁰² bajo el cual el gobierno del país donde se llevará a cabo el proyecto de desarrollo acuerda con el gobierno chino un plan donde instituciones financieras chinas —fundamentalmente el Eximbank y el Banco de Desarrollo de China— otorgan préstamos sin interés o con algún grado de concesión (o por debajo de las tasas de interés de mercado) a cambio de que i) las empresas chinas, generalmente estatales, construyan y provean de insumos, ii) cierto porcentaje de la mano de obra provenga de China y iii) se conceda a la RPC cierta garantía o ventaja en la obtención de bienes en los que se especialice el país contraparte —para África Subsahariana, recursos naturales como el petróleo angoleño.

¹⁰¹ Chris Alden y Martyn Davies, “A Profile of the Operations of Chinese Multinationals in Africa”, *South African Journal of International Affairs*, vol. 13, núm. 1, 2006, p. 90.

¹⁰² Hay antecesores del modelo angoleño; por ejemplo, en el caso de “petróleo por infraestructura” de la relación sino-sudanesa, aún antes de formalizarse la política de “ir fuera”. Stuart Harris, *op. cit.*, 135.

La literatura que estudia la presencia china en África ha aumentado conforme el involucramiento se ha expandido y profundizado. Sin embargo, como señaló Jean-Marc F. Blanchard, desde 2011 han sido menores los esfuerzos sistemáticos por entender la economía política que circunda a la IED que sale desde la RPC. En un intento por categorizar las lecturas occidentales sobre las actividades económicas chinas en el continente, este autor creó dos categorías: “Beijing como titiritero” y “los negocios como negocios”.¹⁰³ Mientras los análisis correspondientes a la primera categoría concluyen que los intereses políticos del gobierno central definen el sector y el lugar de la inversión, los de la segunda aseveran que los objetivos económicos se han antepuesto a los políticos.

Para el campo de “Beijing como titiritero” los intereses del gobierno central se imponen debido a que: 1) las principales fuentes de IED son paraestatales; 2) el PCC se encarga de nombrar a los líderes de las empresas, además de los vínculos gobierno-élite empresarial; 3) el gobierno central delinea las principales estrategias de sus empresas en el exterior; 4) el gobierno central define el entorno de políticas que

¹⁰³ Jean-Marc F. Blanchard, “Chinese MNCs as China’s New Long March: A Review and Critique of the Western Literature”, *Journal of Chinese Political Science*, vol. 16, núm. 1, 2011, p. 95.

permiten la salida de inversión; y 5) una relación entre las prioridades del gobierno central y la distribución geográfica, y sectorial de la inversión.¹⁰⁴

Cuando caracteriza al segundo campo de literatura, Blanchard no identifica tan claramente argumentos que apoyen la hipótesis de la preponderancia de intereses empresariales y mas bien enuncia las razones por las que salen las empresas (enlistadas arriba). Si acaso pudiera señalarse un vínculo entre los objetivos de internacionalización de las empresas y las principales regiones donde se ha invertido; esto es, aseverar que la concentración de inversión en países desarrollados se debe a las prioridades de las empresas por adquirir tecnología, experiencia gerencial y talentos.

El razonamiento que Blanchard halla en el campo de “Beijing como titiritero” tampoco se sostiene al observar el resto de intereses que tienen las empresas (e.g., abrir mercados, diversificar fuentes de cadenas de valor, entre otros); así como tampoco parece lógico cuando se presta atención a la tendencia de las paraestatales por destinar su inversión a países en desarrollo. En todo caso, puede inferirse que las empresas han puesto sus prioridades sobre la mesa al vincularlas hábilmente con los planes de política económica del gobierno central. Es decir, la empresa articula su agenda en torno a la

¹⁰⁴ *Ibid.*, pp. 95-98.

del gobierno, al presentarse como fuerza de atracción de divisas, de diversificación e incluso de competitividad internacional.

Entonces, ¿cómo pensar la agencia de las empresas, si aparentemente todo se circunscribe a los lineamientos del aparato gubernamental chino? Una serie de circunstancias permiten concebir a las empresas estatales con relativa independencia:

1) empresas entran a mercados donde no hay intereses evidentes del gobierno central; 2) las paraestatales compiten entre sí en el exterior; y 3) las actividades de la empresa pueden entrar en conflicto con la agenda política, aún cuando los agentes políticos aprueban y siguen dichas actividades.

El primer problema con los argumentos que sostienen la preponderancia de uno u otro extremo se encuentra en la generalidad¹⁰⁵ con que se infieren las conclusiones; i.e., sin especificar, qué empresas, en qué sectores, invirtiendo en qué región, si son paraestatales nacionales o provinciales-locales. La limitación que cada uno de estos factores da al análisis llevaría a conclusiones con mayor poder explicativo, aunque de menor alcance o menos generalizables. En este trabajo se opta por acotar el análisis,

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 100.

tomando dos casos de un mismo sector (ferroviario), con empresas estatales centrales y en una misma región.

El tren Lagos-Kano y el Mombasa-Nairobi: dos proyectos emblemáticos

Para poder analizar cómo funcionan en la práctica el esquema y los conceptos anteriormente expuestos, en este trabajo se exploran dos estudios de caso (ver cuadro 4, anexo, p. 215). Se trata de dos proyectos ferroviarios del presente siglo para los que se contrató a empresas públicas nacionales chinas. Ambos se desarrollan en países de África Subsahariana con democracias jóvenes y economías emergentes.

El primer caso se encuentra en la costa atlántica de África (ver mapa 3, anexo, p. 220); en un país bastante atractivo para China, en un inicio por sus recursos naturales y posteriormente por el tamaño de su mercado interno —actualmente el PIB más grande del continente y el país más poblado. Se trata del proyecto de modernización de la red ferroviaria nigeriana, mejor conocido como el tren Lagos-Kano, por ser esta la conexión más icónica. Esta iniciativa se remonta a 2006 y ha atravesado distintos ciclos de avance y estancamiento que llevaron a su fragmentación por fases. La volatilidad se atribuye mucho más a las circunstancias político-económicas nigerianas

que a las chinas. A pesar de los contratiempos, el proyecto ha salido adelante, aunque su finalización aún no tiene fecha definitiva.

El segundo proyecto se ubica en la costa este del continente. Kenia es geopolíticamente estratégico y uno de los países africanos con mejores indicadores macroeconómicos —entre 2010 y 2018 mantuvo un crecimiento promedio anual del PIB de 6% (ver cuadro 5, anexo, p. 216).¹⁰⁶ Aquí el plan ferroviario propone dos redes de interconexión con países a lo largo de la frontera keniana, formando un sistema de conectividad férrea en África Oriental (ver mapas 1 y 2, anexo, pp. 219 y 220). Aunque es importante mantener en mente el plan regional, el caso se concentra en la porción keniana; específicamente, las vías que vinculan uno de los puertos más activos de la subregión (Mombasa) con la capital (Nairobi).

Ambas iniciativas contienen una mezcla de motivaciones económicas y políticas (ver gráficas 1 y 2, anexo, p. 217), cuyos representantes más directos acaban siendo dos empresas públicas nacionales de la RPC, con sus respectivas empresas matriz. Para el caso nigeriano, China Civil Engineering Construction Corp. (CCECC, *Zhongtu jituan* 中国土集团), subsidiaria de China Railway Construction Corp. (CRCC, *Zhongguo tiejian* 中国

¹⁰⁶ Banco de datos del Banco Mundial.

铁建); y para el caso keniano, China Road and Bridge Corp. (CRBC, *Zhongguo luqiao* 中国路桥), subsidiaria de China Communications Construction Company (CCCC, *Zhongguo jiaojian* 中国交建).

A continuación, se analizan ambos proyectos de infraestructura ferroviaria en África Subsahariana. El estudio se divide en dos capítulos. En el primero, se entiende a “la empresa” como entidad con agencia en el proceso de formulación de la política exterior, observando sus acciones y preferencias en momentos clave de los proyectos (concepción y negociación). Posteriormente, en el tercer capítulo se concibe a “la empresa” como el proyecto ferrocarrilero, con influencia, se quiera o no, en la creación de la política exterior; es decir, se observan las reacciones gubernamentales y de las compañías ante las consecuencias imprevistas —o no deseadas— de sus actividades. Para ello se analiza cómo la construcción de los trenes ayuda o perjudica a la formación de ciertos discursos de la RPC, en cuanto a temas que se vinculan con responsabilidad social empresarial y el papel de China como economía emergente en África y el mundo.

CAPÍTULO II.
LAS EMPRESAS FERROCARRILERAS COMO ACTORES:
VARIABILIDAD DE SUS MÁRGENES DE ACCIÓN FRENTE A LAS ESTRUCTURAS
ESTATALES

Los proyectos que se analizan a continuación son casos paradigmáticos de la presencia china en África y de la proyección contemporánea de la RPC en el exterior, en general. Ambos trenes de ancho estándar (SGR por sus siglas en inglés) son logros de la internacionalización de paraestatales chinas –CRCC mediante CCECC en Nigeria y CCCC por medio de CRBC en Kenia–; exitosos tanto para las empresas cuanto para los objetivos generales de la política exterior de ese país (ver detalles básicos de ambos proyectos en cuadro 4, anexo, p. 215).

El programa de modernización del tren Lagos-Kano en Nigeria se promocionó, en su momento, como el mayor contrato firmado con una empresa china en el

extranjero.¹⁰⁷ Por su parte, el Madaraka Express en Kenia destaca como uno de los primeros ejemplos de proyectos construidos con “estándares chinos” en el mundo y dentro de la iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés). El SGR en Kenia fue tan importante para la empresa constructora china que el gerente general del proyecto, Li Qiang, era a su vez vicepresidente de la compañía. En ambos casos los proyectos encajaron con los intereses políticos de la RPC, sobre todo durante los mandatos Xi Jinping, por proyectarse como alternativa a los países occidentales en la región, como socia comprometida, no condicional y responsable. El grado en que se logró o no moldear esa percepción ameritaría un análisis propio en otro trabajo.

La interacción de actores en cada proyecto es distinta y varió en las etapas concepción-negociación y construcción-desarrollo. Probablemente, los mayores factores de divergencia se deban a la mezcla de distintos intereses económicos en el caso nigeriano, mientras que en el keniano hubo una iniciativa mucho más restringida a un sector. En ambas experiencias hay espacios y momentos para cada tipo de actor

¹⁰⁷ “尼日利亚总统布哈里出席阿卡铁路通车运营典礼” (“El Presidente de Nigeria Buhari asiste a la ceremonia de inauguración del tren Abuja-Kaduna”), CCECC, publicado el 29 de julio de 2016, en http://ccecc.crcc.cn/art/2016/7/29/art_7608_1136319.html, consultado el 20 de febrero de 2019.

que han cambiado con el paso de las administraciones y las controversias. Esto se situó bajo un cambio del liderazgo político chino y conllevó un aprendizaje tanto dentro del gobierno cuanto de las empresas.

En el caso nigeriano, el “modelo de Angola” (véase cap. 1) sentó los términos de la negociación y de la presencia del estado chino desde el inicio. Para Kenia, la constructora ferroviaria pudo proponer un esquema menos dependiente de otros intereses gubernamentales y empresariales, en particular los petroleros; lo cual se refleja en una conclusión más rápida de los compromisos, si bien más cargada de controversia.

Otro conjunto de diferencias notorias entre ambas empresas aparece durante el desarrollo de los proyectos. Mientras los conflictos en Nigeria se centraron en los múltiples factores que alargaban la construcción y los expandían hacia nuevos contratos y sectores, en Kenia los esfuerzos de la paraestatal se orientaron a la resolución de conflictos con comunidades y a escándalos de corrupción. Paradójicamente, el gobierno de Kenia alcanzó un estatus de Asociación Estratégica que el de Nigeria aún no consigue, indicando que: 1) la mayor presencia oficial no se traduce necesariamente en la voluntad de profundizar las relaciones políticas y 2) la mayor frecuencia de roces con la empresa, como en el caso de Kenia, no impide que las relaciones sigan

floreciendo mediante la intervención de otros actores, así como por medio de medidas compensatorias de la misma empresa.

Para dilucidar posibles explicaciones a esas configuraciones de interacción, en este capítulo se compara brevemente la intervención de diversos actores parte del aparato de formulación de la política exterior china en las etapas de concepción-negociación y de construcción de los SGR. En primera instancia, se presenta cómo los objetivos detrás de cada proyecto por parte de los diversos integrantes del aparato gubernamental chino fijaron los márgenes de maniobra para las empresas en momentos clave (concepción, contacto, negociación). En segundo lugar, se expone cómo las empresas modificaron su aproximación ante las dificultades de los proyectos a lo largo del tiempo, tomando dos temas como ejemplo: el fraccionamiento del proyecto y las controversias de corrupción.

I. EL ARRANQUE DE LOS PROYECTOS: MOTIVACIONES DIVERGENTES DEL GOBIERNO CHINO COMO DETERMINANTES DE LOS MARCOS DE ACCIÓN EMPRESARIAL

En esta sección se observa cómo las motivaciones detrás de cada proyecto que tuvieron los diversos actores de los tres países delinearon los distintos márgenes de maniobra

empresariales. Primero, se presentan antecedentes relevantes sobre la composición e internacionalización de las paraestatales que conciernen a este estudio. Después, se expone brevemente la concepción africana de los trenes y cómo ésta sienta las bases para un contacto directo con las empresas previo a la llegada de los gobiernos. En tercera instancia, se analiza el primer contacto en sí y cómo una diferencia crucial entre ambos casos estribó en la delimitación de los proyectos desde su concepción para dar pie a distintos tipos de interacción entre los gobiernos locales y los actores chinos. Por último, se describe cómo la firma de acuerdos y la negociación de préstamos para los SGR son momentos clave en los que la presencia gubernamental china constriñe en mayor medida el papel de las empresas.

Las paraestatales se implantan antes que su aparato gubernamental

Para entender cómo interactúan los distintos actores durante el arranque de los proyectos conviene recordar los antecedentes de las paraestatales chinas en la región y en los países por analizar. Las actividades empresariales chinas en la zona se remontan a la época maoísta, durante la cual era indispensable el control gubernamental sobre los proyectos. Este papel cambiaría con la descentralización de la toma de decisiones en la

política exterior económica; permitiendo a las empresas consolidar su presencia en Nigeria y Kenia décadas antes de que el aparato gubernamental chino reforzara sus lazos con dichos países. La tendencia en la era posmaoísta dentro de la región fue entonces una política exterior empujada por la interacción económica, lo cual brindaba cierta autonomía empresarial *a priori*.

Las compañías participantes en ambos proyectos africanos son estatales nacionales; es decir, las supervisa directamente el gobierno central —específicamente, la Comisión Estatal para la Supervisión y Administración de los Activos del Estado (SASAC)— y tienen dentro de su estructura organizativa un comité del PCC.¹⁰⁸ Las empresas matriz —CRCC y CCCC— desempeñan un papel importante en tanto sirven de marca y representante para China Civil Engineering Construction Corporation (CCECC) y China Roads and Bridges Corporation (CRBC). Esta vinculación es indisociable del proceso de internacionalización, ya que ambas subsidiarias comienzan su relación con la empresa matriz en medio del proceso en que se multiplican sus operaciones fuera de China, una vez que se profundiza la política de “ir fuera”.

¹⁰⁸ Para el caso de CCCC, vale la pena señalar que hay además una relación con las fuerzas armadas en el Mar del Sur de China, lo cual sitúa a la firma dentro de la esfera de la política exterior de seguridad nacional; si bien esta relación no se ha expandido a África.

CCECC entró a CRCC en 2003 y CRBC hace lo propio en 2005, cuando se fusiona con China Harbour Engineering Company (CHEC, *Zhongguo Gangtai* 中国港湾) para crear CCCC. Mientras CRCC y CCCC son indispensables en los esfuerzos para aterrizar proyectos y negociarlos, sus subsidiarias se responsabilizan de las labores de construcción y lidian con los problemas diarios (e.g., reaccionar ante la prensa sobre controversias en el transcurso del proyecto). La asimilación de las subsidiarias en CRCC y CCCC respondió a la reestructuración de la SASAC, órgano que coordinó las fusiones y reforma de múltiples paraestatales; reduciendo su número y aumentando su tamaño.

Tanto CCCC como CRCC y sus antecesoras tenían experiencia en el exterior e incluso habían participado en algunos proyectos de cooperación antes de iniciadas las reformas que llevaron a la política de “ir afuera”. CCCC tiene un portafolio de 700 proyectos en más de 100 países alrededor del mundo, con un valor de 100 mil millones de US\$, convirtiéndose en la contratista más grande dentro de la iniciativa de la BRI. Por su parte, CRCC se autodefine como la compañía de capital chino que “entró primero a África, con la diversidad de sectores industriales más completa, la mayor cobertura

de países y la marca más influyente”.¹⁰⁹ En 2018, esa cobertura sumaba 413 contratos alrededor de 47 países africanos. Además, ese año alcanzó los 10,605 km de vías férreas construidas desde que llegó al continente.

En cuanto a las subsidiarias, los orígenes de ambas se remontan al gobierno del PCC en la era maoísta. Antes de su establecimiento formal en 1979, la institución que antecedió a CCECC se encontraba dentro del Ministerio de Ferrocarriles y fungía como departamento de ayuda para el desarrollo; encargado de construir el famoso tren Tanzania-Zambia (TAZARA), emblema de la cooperación internacional china¹¹⁰ e hito en las relaciones sino-africanas. Si bien su cartera de negocios se ha diversificado con el paso del tiempo, CCECC reconoce en los proyectos de ferrocarril su sector característico.¹¹¹ Por su lado, previo a la creación de CCCC a inicios del siglo XXI, CRBC ya contaba con décadas de experiencia en el extranjero, pues reemplazó a la Oficina de Ayuda Exterior del Ministerio de Transporte de la RPC y llevó a cabo su primera tarea

¹⁰⁹ “中国铁建在非洲业务情况” (“Estado de los negocios de CRCC en África”), CRCC, publicado el 4 de septiembre de 2018, en http://www.crcc.cn/art/2018/9/4/art_30126_2572989.html, consultado el 20 de marzo de 2019.

¹¹⁰ “中国土木工程集团国际工程咨询人才招聘公告” (“Anuncio de contrataciones para consultoría de proyectos de Grupo CCECC”), CCECC, publicado el 29 de enero de 2018, en http://www.ccecc.com.cn/art/2018/1/29/art_7718_1136415.html, consultado el 20 de febrero de 2019.

¹¹¹ *Loc. cit.*

de cooperación en 1958.¹¹² En 1979 se creó CRBC formalmente y se situó dentro del Ministerio de Comunicaciones.

Estas subsidiarias entraron a los respectivos mercados subsaharianos mucho antes de ganar los contratos de trenes SGR. CRBC llegó a Kenia en 1984 y para 2014, cuando se aprueba y echa a andar la construcción del SGR, ya había llevado a cabo dos docenas de proyectos carreteros en suelo keniano; entre los cuales vale la pena mencionar la construcción entre 1998 y 2000 del tramo Mtito Andei-Voi-Bachuma, parte de la ruta carretera que vincula Mombasa con la capital de Kenia (ver mapa 1 en anexo, p. 218). A dicho tramo incluso se le llama coloquialmente “el camino chino” y se usó como uno de los emblemas para festejar cuatro décadas del establecimiento de relaciones bilaterales¹¹³ en 2003. El *China Daily* describía a la empresa como una entidad que consolidaba los lazos sino-kenianos.¹¹⁴

¹¹² “Introduction”, CRBC, <http://www.crbc.com/site/crbcEN/Introduction/index.html?id=d6cc50be-6584-4bd7-9beb-bd9327080751>, consultado el 30 de enero de 2018; “History”, CRBC, <http://www.crbc.com/site/crbcEN/history/index.html?id=d6cc50be-6584-4bd7-9beb-bd9327080751>, consultado el 30 de enero de 2018.

¹¹³ Zhuan Ti, “CRBC Cements Sino-Kenya Ties”, *China Daily*, publicado el 9 de mayo de 2014, en http://www.chinadaily.com.cn/kindle/2014-05/09/content_17496505.htm, consultado el 21 de junio de 2019.

¹¹⁴ Zhuan Ti, *op. cit.*

CCECC entró a Nigeria desde 1981,¹¹⁵ si bien no se involucró en proyectos muy visibles o, por lo menos, no de forma protagónica. Bajo el régimen militar de Sani Abacha (1993-1998), el gobierno nigeriano promovió la presencia de empresas chinas y, en el periodo 1995-1999, CCECC participó en la modernización del ferrocarril; limitándose a reparación de señales, provisión de material y diversos productos.¹¹⁶ Otros proyectos incluyen la rehabilitación de las carreteras Papalanto-Lagos (2001-2001) e Ikot Akpaden–Okoroette (2003-2004), la construcción de la villa para los Juegos Panafricanos (2003) y de la sede de la Comisión de Comunicaciones Nigeriana (2003-2005), así como su participación en el desarrollo de la Zona de Libre Comercio de Lekki.¹¹⁷

La jerarquía de CRCC y CCCC para controlar sus proyectos en este par de países pudiera generalizarse en el siguiente orden descendente: 1) empresa matriz, 2) empresa

¹¹⁵ “中土尼日利亚有限公司(中国土木工程集团旗下公司)回应尼日利亚工人待遇报告” (“CCECC Nigeria Ltd. (subsidiaria del Grupo CCECC) responde a reporte sobre trato a trabajadores nigerianos”), *Business and Human Rights Resource Centre*, publicado el 20 de noviembre de 2015, en <https://www.business-humanrights.org/zh-hans/%E4%B8%>, consultado el 20 de febrero de 2019.

¹¹⁶ Fujio Mizuoka y Kohei Shimono, “Capitalist Regulation and Rescaling of Public Transport Governance: A Case of Nigeria”, *Hitotsubashi Journal of Economics*, vol. 54, núm. 2, 2013, p. 256.

¹¹⁷ Gregory Mthembu-Salter, “Elephants, Ants and Superpowers: Nigeria’s Relations with China”, Occasional Paper, núm. 42, Johannesburgo, South African Institute of International Affairs (SAIIA), septiembre de 2009, pp. 15-16.

subsidiaria, 3) oficinas de matriz/subsidiaria en el país correspondiente y, para el caso keniano, 4) empresa operadora.¹¹⁸ Estos conjuntos de empresas fijan guías, discursos y normas (e.g., valores de las empresas estatales) que se aplican a cada proyecto, siempre delimitados por las directrices del gobierno central chino —más o menos constrictivas según la etapa y complejidad del proyecto a desarrollar.

Si bien ambas empresas ya tenían experiencias de internacionalización las últimas dos décadas del siglo XX, no se habían involucrado en proyectos con la combinación de características que tienen los dos SGR por analizar: 1) visibilidad política (proyectos emblema tanto para la región como para Kenia y Nigeria) y 2) relevancia estratégica para las relaciones económicas bilaterales con China.

La concepción de los trenes SGR: opciones de respuesta ante necesidades locales

Con respecto a los proyectos ferroviarios que son objeto de este estudio, los puntos de interacción a observar son la concepción del proyecto y su subsecuente negociación. Para los dos casos, los proyectos fueron iniciativas nacionales pensadas

¹¹⁸ Para Kenia: CCCC, CRBC, CRBC Kenya y Africa Star Railway Operation Company; y para Nigeria: CRCC, CCECC, CCECC Nigeria.

por los gobiernos africanos. Esto no sorprende, al considerar las décadas que habían pasado sin invertir en infraestructura; lo cual había demostrado ser una gran desventaja en los planes de ambos países para aumentar la producción agrícola e industrial a principios del siglo XXI. Las variaciones aparecen entre los casos cuando se establece el contacto con CCECC y CRBC, momento en que se moldearon marcos de acción aún vigentes hoy.

El sistema político de estos países importa en tanto fija las formas de interacción de los actores locales con las empresas y el gobierno chinos. Para los fines de este trabajo, se entiende a los sistemas políticos de Kenia y Nigeria como recién salidos de largos periodos de inestabilidad y centralización de la toma de decisiones.¹¹⁹ A diferencia de democracias occidentales “consolidadas” e incluso de democracias imperfectas desde la perspectiva del modelo liberal, los gobiernos subsaharianos analizados pueden llevar a cabo megaproyectos con gran opacidad. Lo cual significa que, por ejemplo, puede haber licitaciones sin concurso; aunque esto no implica

¹¹⁹ Para detalles sobre los sistemas políticos que conciernen a este trabajo y los problemas que enfrentan sus transiciones de gobierno, véase Nkwachukwu Orji, “Making Democracy Safe: Policies Tackling Electoral Violence in Africa”, *South African Journal of International Affairs*, vol. 20, núm. 3, 2013, pp. 393-410.

ausencia de críticas y exigencias desde distintos sectores sociales, dirigidas tanto al gobierno cuanto a las empresas chinas —o incluso a una “China” en abstracto.

El manto promotor que extendió el gobierno chino como parte de su política de “ir fuera” es importante en este ámbito, así como el carácter público de la empresa, ya que permite revestir el proyecto con una narrativa de esfuerzos de cooperación intergubernamental (i.e., cooperación internacional) y no un simple contrato de servicios. Esto brinda una especie de justificación para mantener a los SGR fuera de los sistemas de inversión pública transparentes, en tanto representan prioridades económicas excepcionales.

Los sistemas políticos de estos países han recibido múltiples críticas por la permisividad en cuanto a actos de corrupción.¹²⁰ Distintos observadores externos consideran que algunos proyectos de infraestructura chinos en África se “hacen de la vista gorda” ante la falta de transparencia de diversos gobiernos africanos e incluso

¹²⁰ De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International de 2018, Nigeria y Kenia coinciden en un puntaje de 27 en un rango de 0 a 100, donde 0 corresponde a “altamente corrupto” y 100 a “muy limpio”. El puntaje promedio es 43. Ocupan el lugar 144 en el ranking de 180 países, donde 180 corresponde a la mayor percepción de corrupción. “Corruption Perceptions Index 2018”, *Transparency International*, publicado en <https://www.transparency.org/cpi2018>, consultado 20 de diciembre de 2019.

incurren en actos como soborno o evasión fiscal.¹²¹ Independientemente de si los sistemas keniano y nigeriano presentan esta proclividad o no, el hecho es que dentro de ambos países han surgido casos de corrupción en proyectos donde se involucró a empresas estatales chinas.

En estas circunstancias de transición democrática, la concepción de los proyectos respondía a un notorio rezago en las facilidades de transporte, que restringía las oportunidades de incrementar la productividad y, subsecuentemente, promover el desarrollo económico. Las carreteras se hallaban rebasadas, puesto que pasaron de complemento de los trenes a desempeñar un papel por demás preponderante para la conectividad terrestre.

¹²¹ Salem Solomon y Casey Frechette, “Corruption Is Wasting Chinese Money in Africa”, *Foreign Policy*, publicado el 13 de septiembre de 2018, en <https://foreignpolicy.com/2018/09/13/corruption-is-wasting-chinese-money-in-africa/>, consultado el 21 de diciembre de 2019; Joshua Meservey, “Chinese Corruption in Africa Undermines Beijing’s Rhetoric About Friendship with the Continent”, Issue Brief núm. 4895, Washington, D.C., The Heritage Foundation, agosto de 2018; Irene Yuan Sun, Kartik Jayaram y Omid Kassiri, “Dance of the Lions and Dragons: How Are Africa and China Engaging, and How Will the Partnership Evolve”, Report, McKinsey & Company, Junio 2017; y Jevans Nyabiage, “Chinese Firms Hit Bribery and Tax Evasion Troubles Amid African Corruption Crackdowns”, *South China Morning Post*, publicado el 4 de noviembre de 2019, en <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3036244/chinese-firms-hit-bribery-and-tax-evasion-troubles-amid>, consultado el 21 de diciembre de 2019.

Las vías en Nigeria habían perdido gradualmente importancia, debido a que: i) el boom petrolero volvió irrelevantes al resto de las materias primas, pues la zona de extracción petrolera se ubica en el Delta del Río Níger, —i.e., en la costa—, ii) malos manejos y iii) corrupción.¹²² Esto se había detectado como problema desde fines del siglo pasado, surgiendo así diversos intentos de renovación de la red ferroviaria; entre ellos, las ayudas en pequeña escala provenientes de Japón, Israel y Canadá. De 1978 a 1982 se recibió ayuda de Rail India Technical and Economic Services (RITES). Otra década debió pasar que un nuevo proyecto se concretara, esta vez contratando por 6 millones de US\$ a la empresa estatal CCECC;¹²³ sin embargo, esta iniciativa significó también un paliativo.¹²⁴

Sani Abacha (1993-1998, periodo de gobierno militar) invitó a las paraestatales chinas desde mediados de los noventa; no obstante, la iniciativa necesaria para renovar la red ferroviaria se presentó hasta 2002, durante la presidencia de Olusegun Obasanjo

¹²² Yunnan Chen, *China's Role in Nigerian Railway Development and Implications for Security and Development*, Washington, D.C., United States Institute of Peace, 2018, p. 2.

¹²³ Fujio Mizuoka y Kohei Shimono, *op. cit.*, pp. 256-257.

¹²⁴ Olumide Israel, “Railway: The Return of the Economic Live Wire!”, *Vanguard*, publicado el 2 de marzo de 2014, en <https://www.vanguardngr.com/2014/03/railway-return-economic-live-wire/>, consultado el 29 de septiembre de 2018.

(1999-2007),¹²⁵ con dos planes: uno propuesto por el Departamento de Transporte y otro por la Nigerian Railway Corporation. Este último se impondría. El diseño de la compañía contemplaba: a) modernizar las principales vías, manteniendo énfasis en las ciudades grandes (Lagos, Kano, Port Harcourt), b) conectar por tren a la capital federal, Abuja, y c) construir nuevas líneas en las zonas costeras y las fronterizas (ver mapa 3, anexo, p. 220).¹²⁶ En 2004, la Federal Road Maintenance Agency (FERMA) desarrolló planes para reparación de trenes y en 2008 el gobierno federal publicó un proyecto para rehabilitar los ferrocarriles en tres años.¹²⁷

El plan en Kenia se remonta a los años en que el actual presidente Uhuru Muigai Kenyatta (2013-presente) ¹²⁸ fungió como vice primer ministro (2008-2013) y, simultáneamente, ministro de finanzas (2009-2012). Entonces, el Banco Africano de Desarrollo llevó a cabo un estudio de las vías de comunicación férreas en varios países, Kenia incluida. Se concluyó que el desarrollo de este medio de transporte era indispensable para aprovechar al máximo el potencial de la economía. La propuesta de

¹²⁵ Inicio de la Cuarta República nigeriana, antecedentes militares, centro-derecha

¹²⁶ Fujio Mizuoka y Kohei Shimono, *op. cit.*, p. 259.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 257.

¹²⁸ Considerado uno de los hombres más ricos del país e hijo de Jomo Kenyatta, primer presidente keniano. Uhuru Kenyatta llegó al poder con la Jubilee Alliance en 2013, identificada como centro-derecha.

nuevas líneas férreas fue rechazada por instituciones internacionales como la Corporación Financiera Internacional, la cual recomendó rehabilitar viejas vías, con 25% menos de gasto.¹²⁹ En una entrevista, Nduva Muli, entonces secretario de transporte y antiguo jefe de Kenya Railway Corporation, comentó que el proyecto se remontaba a 2008, con la idea del presidente de construir un tren entre Mombasa en Kenia y Kampala en Uganda.¹³⁰

Para los proyectos en ambos países, la temporalidad de arranque coincide con la presidencia de Hu Jintao, caracterizada por sus reformas a las empresas estatales y por una expansión cautelosa de las compañías chinas en el mundo. ¿Cuál era el papel de los actores más relevantes para la formulación de la política exterior china en este momento?

Durante todo el proceso, los representantes del MRE y el MOFOCOM en el extranjero —embajadores, cónsules, consejeros económicos y comerciales, entre

¹²⁹ Peter Kagwanja, “Rail Strategy Has Potential to Revolutionise Development”, *Daily Nation*, publicado el 3 de junio de 2017, en <https://www.nation.co.ke/oped/opinion/Rail-strategy-has-potential-to-revolutionise-development/440808-3954660-ohteriz/index.html>, consultado el 21 de septiembre de 2018.

¹³⁰ “Transport PS, Nduva Muli, on Railway Contract (FULL Interview)”, *Kenya CitizenTV*, publicado el 11 de enero de 2014, en <https://www.youtube.com/watch?v=ldEYIuRRNvI>, consultado el 22 de junio de 2019. (entrevista grabada)

otros— se encargaron de la promoción económica internacional china. Su misión era fomentar la contratación de las firmas, por lo cual difundían las bondades de los proyectos, destacando factores como la creación de oportunidades de empleo y la gran magnitud de los intercambios económicos.

La SASAC era el principal ente formal que dictaba y constreñía la libre acción de las firmas, pues fijaba esquemas de interacción permitidos de las compañías con el gobierno, así como los formatos de internacionalización de las empresas estatales en general. Ciertamente, los directores de las empresas estatales más grandes pueden saltarse a las autoridades formales en algunos casos; sin embargo, ello no impide que la SASAC anteponga su legitimidad formal cuando los proyectos a desarrollarse no representan prioridades nacionales.

Desde su creación, la SASAC mantiene la facultad de elegir a los candidatos para puestos gerenciales de empresas estatales con base en un criterio de “conducción de negocios”, fundamentado en indicadores económicos. Posteriormente, los candidatos deben pasar por la revisión del Departamento de Organización del PCC, decisor final

de las designaciones.¹³¹ Cuando se gestaron estos dos proyectos subsaharianos, el aparato gubernamental chino había creado un marco regulatorio —respaldado por la SASAC— que colocaba los núcleos decisorios de las grandes paraestatales centrales en los consejos directivos de cada compañía.¹³² Según Li Rongrong, entonces director de esa Comisión, la SASAC sólo se encargaría de aumentar la capacidad de las empresas para utilizar sus recursos e incrementar las tasas de rendimiento de los inversionistas, no de limitar sus actividades en el mercado.¹³³

Además, el arranque de los proyectos coincide con una etapa relativamente permisiva en la historia de la regulación a capitales salientes de China, tanto en términos de expansión empresarial cuanto de proyectos. Como presentan Bijun Wang y Kailin Gao,¹³⁴ se trató de un periodo entre 2000 y 2016 en el que la CNDR y el Ministerio de

¹³¹ Chih-Shian Liou y Chung-Min Tsai, “The Dual Role of Cadres and Entrepreneurs in China: The Evolution of Managerial Leadership in State-Monopolized Industries”, *Asian Survey*, 2017, vol. 57, núm. 6, pp. 1064-1065.

¹³² “Company Law of the People’s Republic of China (Revised in 2013)”, Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional de China, publicado el 28 de diciembre de 2013, en http://www.fdi.gov.cn/1800000121_39_4814_0_7.html, consultado el 6 de abril de 2019.

¹³³ “李荣融就国资监管工作和央企改革发展情况答记者问” (“Li Rongrong responde a preguntas sobre el trabajo de la SASAC y la reforma a empresas estatales”), SASAC, publicado el 19 de diciembre de 2006, en <http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588340/c4426948/content.html>, consultado el 6 de abril de 2019.

¹³⁴ Bijun Wang y Kailin Gao, “Outward Direct Investment: Restricted, Relaxed and Regulated Stages of Development”, en Ross Garnaut, Ligang Song y Cai Fang (coords.), *China’s 40 Years of Reform*

Comercio redujeron los requisitos de evaluación a las grandes operaciones de empresas chinas en el extranjero, en aras de apoyar la política de “ir fuera”. Desde un principio, entre otras medidas: a) aumentó el valor de los proyectos que requerían aprobación, b) disminuyó su tiempo reglamentario de respuestas aprobatorias, c) redujeron exigencias de seguridad y de conservación medioambiental, d) aprobó reinversiones únicamente con el requerimiento de registro, y e) suprimió el requisito de consulta con embajadas y consulados para proyectos debajo de cierto valor.¹³⁵ Cabe señalar que esta decisión en particular limitó el poder decisorio del MRE en relación al de la CNDR y el MOFCOM.

and Development: 1978-2018, Acton, Australian National University Press/Social Sciences Academic Press (China), 2018, pp. 623-629.

¹³⁵ Véanse del Ministerio de Comercio, “关于境外投资开办企业核准事项的规定” (“Disposiciones para la Evaluación y Aprobación de Inversiones para Operar Empresas en el Exterior”), 2004, <http://www.mofcom.gov.cn/article/b/bf/200410/20041000288142.shtml>, consultado el 9 de abril de 2020; “境外投资管理办法” (“Medidas Administrativas para la Inversión en el Exterior”), 2009, <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/c/200903/20090306103210.html>, consultado el 9 de abril de 2020; y “境外投资管理办法” (“Medidas Administrativas para la Inversión en el Exterior”), 2014, <http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/201409/20140900723361.shtml>, consultado el 9 de abril de 2020. De la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, “国家发展改革委关于做好境外投资项目下放核准权限工作的通知” (“Aviso de la CNDR sobre la correcta descentralización de las labores de aprobación y examen de los proyectos de inversión en el extranjero”), 2011, https://www.ndrc.gov.cn/fggz/lywzjw/zcfg/201103/t20110318_1046952.html, consultado el 10 de abril de 2020; y “境外投资项目核准和备案管理办法” (“Medidas para la Administración y Registro de Proyectos de Inversión en el Exterior”), 2014, https://www.ndrc.gov.cn/fggz/lywzjw/zcfg/201404/t20140410_1046959.html, consultado el 10 de abril de 2020.

Posteriormente, se llegó a excluir del requisito de evaluación a proyectos fuera de sectores y países sensibles, independientemente de su valor. De 2014 a 2016, el Ministerio de Comercio y autoridades locales procesaron 21,157 casos de inversión hacia fuera, de los cuales únicamente 0.5% requirió un proceso de aprobación.¹³⁶

La flexibilización durante esas dos décadas permitió que, de acuerdo con datos de la CNDR, las inversiones chinas en el exterior pasaran en el periodo 2002-2016 de 0.5% a 13.5% de la inversión extranjera total de todos los países; lo cual significó un gran éxito de la política de “ir fuera”, pues se saltó del lugar 26 en 2002 al segundo lugar mundial en 2016, primer año en que China ocupó ese puesto.¹³⁷

En los dos casos de SGR subsaharianos, la SASAC y la CNDR mantuvieron su respaldo, en tanto se trataba de proyectos prioritarios para las relaciones con ambos países. Aunque el monto de los proyectos requirió una evaluación de la CNDR, ésta no presentó ningún contratiempo relevante.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 625.

¹³⁷ Esto implicó un crecimiento anual de 35.8%. La CNDR especifica que el cálculo oficial no toma en cuenta las operaciones de Hong Kong, Macao y Taiwán. CNDR, “中国对外投资报告” (“Reporte de las inversiones de China hacia fuera”), noviembre de 2017. https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jgsj/wzs/sjdt/201711/t20171130_1037695.html, consultado el 10 de abril de 2020.

Los ministerios encargados de la política exterior económica, el de Relaciones Exteriores y el de Comercio, fungían en esta etapa como facilitadores de las empresas, al mismo tiempo que definían y promovían la agenda discursiva de la administración en funciones. Sus principales labores de promoción consistían en coordinar los encuentros de alto nivel y manejar la imagen general de las actividades de China en el extranjero, propiciando que las acciones de las empresas encajaran en los preceptos oficiales generales.

Ciertamente, las empresas actuaron por su lado, previo a los procesos de negociación y firma de los contratos de trenes SGR. Aunque suele considerarse al sector ferrocarrilero como estratégico para el desarrollo de China, la SASAC no lo incluyó en la lista de las industrias que deben mantenerse bajo control absoluto del estado chino. Según Li Rongrong, cabeza de la SASAC en 2006, ese conjunto de industrias cruciales se restringía a: armamentística, generación y distribución de energía, petrolera y petroquímica, telecomunicaciones, carbón, aviación y naviera.¹³⁸ Este es otro factor por

¹³⁸ Zhao Huanxin, “China names key industries for absolute state control”, *China Daily*, publicado el 19 de diciembre de 2006, en http://www.chinadaily.com.cn/china/2006-12/19/content_762056.htm, consultado el 10 de abril de 2019; “国资委：国有经济应保持对七个行业的绝对控制力” (“SASAC: Siete industrias se mantendrán bajo control absoluto de la economía estatal”), Gobierno Central de la RPC, publicado el 18 de diciembre de 2006, en http://www.gov.cn/ztl/2006-12/18/content_472256.htm, consultado el 10 de abril de 2019.

el cual las ferrocarrileras han gozado de un grado extra de autonomía relativa, especialmente en el extranjero.

Primer contacto como determinante: en paquete para Nigeria y focalizado en Kenia

La importancia del primer contacto para discutir los proyectos radica en dos factores: 1) si la discusión se da primero con el gobierno chino o con sus empresas y 2) si la propuesta de negociación incluye proyectos de extracción o sólo de infraestructura. Los gobiernos nacionales de Kenia y Nigeria se acercaron a las empresas y, eventualmente, a su contraparte china para discutir la posibilidad de diseñar un proyecto acorde a los requerimientos de cada país. En el caso nigeriano se discutieron múltiples iniciativas de diversos sectores simultáneamente, posibilitando condicionalidades entre contratos. Mientras que, en el keniano, la empresa se limitó a la infraestructura férrea, aunque con ambiciones regionales para el largo plazo. En estas circunstancias, el acompañamiento político chino a las paraestatales en Nigeria se profundizó antes que en Kenia.

La llegada de Obasanjo a la presidencia nigeriana sentó las bases para mayor involucramiento de las compañías chinas, promoviendo el desarrollo de infraestructura

a cambio de petróleo.¹³⁹ Mientras empresas como China National Oil Offshore Corporation (CNOOC, *Zhonghaiyou* 中海油) y China National Petroleum Corporation (CNPC, *Zhongshiyou* 中石油) obtenían condiciones preferenciales (e.g., *right of first refusal*)¹⁴⁰ en las rondas de licitaciones de bloques petroleros, CCECC consolidaba su propuesta de proyecto para el SGR.

A la concreción de los acuerdos con las paraestatales siguió un acercamiento institucional formal entre gobiernos. En 2005, se estableció la Asociación Estratégica China-Nigeria en medio de los múltiples convenios para expandir la presencia de firmas chinas en los mercados de hidrocarburos y de infraestructura de aquel país. Los principios de esta Asociación se refrendaron durante la visita de Hu Jintao en 2006.

El 16 de enero de ese año, el ministro de relaciones exteriores de la RPC, Li Zhaoxing, se reunió con el presidente nigeriano Obasanjo al margen de la toma de protesta del presidente de Liberia, en Monrovia. Posteriormente el ministro chino sostuvo un encuentro con su contraparte nigeriana, Oluyemi Adeniji, con quien acordó

¹³⁹ Gregory Mthembu-Salter, “China’s Engagement with the Nigerian Oil Sector”, Policy Briefing núm. 11, Johannesburgo, SAIIA, noviembre de 2009, p. 2.

¹⁴⁰ Si bien, al inicio, esos beneficios no se dieron en términos claros y causaron la confusión de las petroleras chinas. Gregory Mthembu-Salter, “China’s Engagement with the Nigerian Oil Sector”, *op. cit.*, p. 2.

cooperar en distintos ámbitos —incluyendo inversión china en agricultura, energía, infraestructura, comunicación e investigación.¹⁴¹

En el segundo día de su visita de dos días a Nigeria en 2006, Hu Jintao dio un discurso en la Asamblea Nacional; posteriormente, sostuvo una reunión con el presidente y sus ministros, de la cual resultó un comunicado conjunto. Este documento incluyó diversos temas políticos de gran relevancia, como el compromiso nigeriano con la “Política de Una China” y la cooperación de ambos países en Naciones Unidas. El discurso ante la asamblea nigeriana también sirvió de plataforma para hablar sobre las relaciones con África como bloque, preparando la celebración de la primer Cumbre del Foro de Cooperación China-África (FOCAC, por sus siglas en inglés), en Beijing, en noviembre del mismo año.¹⁴²

Los presidentes Obasanjo y Hu acordaron intercambiar cuatro licencias de explotación petrolera en Nigeria por un compromiso de invertir 4 mil millones de US\$

¹⁴¹ “China, Nigeria Vow to Boost Relations”, Gobierno de la RPC, publicado el 17 de enero de 2006, en http://www.gov.cn/misc/2006-01/17/content_161454.htm, consultado el 4 de marzo de 2019.

¹⁴² “China, Nigeria Sign Joint Communique”, Gobierno de la RPC, publicado el 27 de abril de 2006, en http://www.gov.cn/misc/2006-04/27/content_268170.htm, consultado el 4 de marzo de 2019.

en infraestructura china dentro de Nigeria.¹⁴³ El gobierno nigeriano otorgaría a CNPC derechos de preferencia sobre dos bloques de exploración. Tres proyectos formaban parte del intercambio: el tren Lagos-Kano, la rehabilitación de la refinería de Kaduna y la construcción de la planta hidroeléctrica de Mambilla.¹⁴⁴

En contraste, la Asociación diplomática sino-keniana llegó cuatro años después de haberse tomado la decisión de construir un tren con una contratista de la RPC. Mientras el caso nigeriano muestra profundización simultánea de la relación económica y la política, el keniano presenta primero multiplicación de vínculos económicos. La administración de Mwai Kibaki (2002- 2013)¹⁴⁵ firmó un memorándum de entendimiento con la CRBC en agosto de 2009. La empresa se comprometía a llevar a cabo estudios de viabilidad y un diseño preliminar, el cual terminó en 2012.¹⁴⁶

¹⁴³ Axel Dreher, Andreas Fuchs, Bradley C. Parks, Austin M. Strange y Michael J. Tierney, “AidData Working Paper #46”, en *Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset*, AidData, proyecto 41428, Williamsburg, 2017.

¹⁴⁴ La parte china también esperaba obtener participación de control y el contrato para reconstruir la refinería de Kaduna (2 mil millones de US\$); sin embargo, perdió la licitación por las acciones de la refinería. Gregory Mthembu-Salter, “China’s Engagement with the Nigerian Oil Sector”, *op. cit.*, p. 2.

¹⁴⁵ Tercer presidente de Kenia, derecha.

¹⁴⁶ Uwe Wissenbach y Yuan Wang, “Local Politics Meets Chinese Engineers: A Study of the Chinese-built Standard Gauge Railway Project in Kenya”, Policy Brief núm. 16, China-Africa Research Initiative 2016, p. 1.

A diferencia del caso nigeriano, el proyecto en Kenia nunca se supeditó a un convenio que involucrara condiciones preferenciales para la explotación/exportación de recursos naturales. De acuerdo con el análisis de la consultora Grupo RWR, basada en Estados Unidos, el principal interés de China en Kenia reside en su posición geoestratégica, debido a cuatro razones: 1) sirve como entrada de bienes e inversiones con países del centro y este africanos (Uganda, República Democrática del Congo y Sudán del Sur); 2) se encuentra en el camino de la Franja y la Ruta; 3) se ubica en la “estrategia del Collar de Perlas”, con la cual el gobierno chino busca invertir en la construcción de puertos a lo largo del Océano Índico, a fin de utilizarlos eventualmente como estaciones de tránsito militar; y 4) se considera punto clave para la gobernanza de la seguridad global, como las misiones antipiratería en el Índico occidental, por ejemplo.¹⁴⁷

El embajador chino en Kenia, Liu Guangyuan, buscó elevar la relación a Asociación Estratégica desde la llegada de Kenyatta a la presidencia en 2013. El

¹⁴⁷ “Sinopec Subsidiary, Addax Petroleum, Reduces International Presence Amidst Corruption Allegations”, *RWR Advisory Group*, publicado 11 de Agosto de 2017, en <https://www.rwradvisory.com/sinopec-subsidiary-addax-petroleum-reduces-international-presence-amidst-corruption-allegations/>, consultado el 12 de marzo de 2019.

presidente keniano, por su parte, se acercó desde un inicio a países como China y Rusia (adonde acudió en sus primeras visitas internacionales). Eludía así críticas de países como Estados Unidos, cuya política exterior hacia Kenia reviró una vez que la Corte Penal Internacional inició una investigación contra Kenyatta y su vicepresidente por crímenes de lesa humanidad cometidos en las elecciones de 2007.¹⁴⁸ Durante la primera reunión con Xi Jinping en China en agosto de 2013, se estableció una Asociación Cooperativa Integral.¹⁴⁹ El SGR se presentó desde entonces como uno de los principales productos de la amistad entre ambos países. La SASAC se refiere al Madaraka Express como el primer proyecto simbólico de la Asociación sino-keniana.¹⁵⁰

El lapso entre la negociación y el inicio de obras del SGR keniano fue mucho más corto que lo requerido para el nigeriano. En parte, porque el proyecto se encontraba

¹⁴⁸ Sudarsan Raghavan, “In Snub to Washington, Kenyan President Visits China, Russia in First Official Visit Outside Africa”, *The Washington Post*, publicado el 17 de agosto de 2013, en <https://www.washingtonpost.com/world/in-snub-to-washington-kenyan-president-visits-china-russia-in-first-official-visit-outside-africa/2013/08/17/>, consultado el 30 de junio de 2019.

¹⁴⁹ En términos de equidad, confianza mutua, beneficio mutuo y resultados ganar-ganar. “President Xi Jinping Holds Talks with President Uhuru Kenyatta of Kenya [...]”, Embajada de China, publicado el 19 de agosto de 2013, en <http://www.chinaembassy.lt/eng/xwtdt/t1067843.htm>, consultado el 10 de julio de 2019.

¹⁵⁰ “Li Qiang” (“72 李强”), SASAC, publicado el 2 de agosto de 2017, en <http://www.sasac.gov.cn/n4470048/n4470081/n7500405/n7500420/n7500442/c7505708/content.html>, consultado el 30 de julio de 2019.

más delimitado y porque los requerimientos formales de la CNDR para aprobar proyectos en el exterior habían disminuido aún más que cuando se evaluó el Lagos-Kano.

Sin embargo, el proceso no fue precisamente terso y requirió del aparato gubernamental para hacer frente al desprestigio internacional que enfrentó la empresa en ese momento. Llama la atención que se otorgara el contrato a CRBC mediante un Memorándum de Entendimiento en 2011 poco después de que su matriz CCCC y todas sus subsidiarias entraran a la lista de compañías excluidas de participar en proyectos financiados por el Banco Mundial —hasta enero de 2017, en su caso— debido a prácticas fraudulentas en un contrato filipino de 2009;¹⁵¹ lo cual incluye colusión anticompetitiva en la fijación de precios.¹⁵² La polémica con el Banco Mundial puso a

¹⁵¹ La Fase 1 Proyecto de Mejoramiento y Gestión de los Caminos Nacionales de Filipinas. Cabe destacar que la exclusión original correspondía a CRBC, pero se designó a CCCC como entidad sucesora. Como subsidiaria de CCCC, la CRBC actual también fue objeto de la exclusión. “World Bank Applies 2009 Debarment to China Communications Construction Company Limited for Fraud in Philippines Roads Project”, Banco Mundial, publicado el 29 de julio de 2011, en <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2011/07/29/world-bank-applies-2009-debarment-to-china-communications-construction-company-limited-for-fraud-in-philippines-roads-project>, consultado el 11 de marzo de 2019.

¹⁵² Toh Han Shih, “China Communications Construction Debarment Row Brews as Concerns Grow Over Malaysia’s Award of \$12.3bn Rail Project”, *MLex*, publicado el 5 de enero de 2017, en [https://mlexmarketinsight.com/insights-center/editors-picks/anti-bribery-and-corruption/asia/china-communications-construction-debarment-row-brews-as-concerns-grow-over-malysias-award-of-\\$12.3bn-rail-project](https://mlexmarketinsight.com/insights-center/editors-picks/anti-bribery-and-corruption/asia/china-communications-construction-debarment-row-brews-as-concerns-grow-over-malysias-award-of-$12.3bn-rail-project), consultado el 11 de marzo de 2019.

CCCC en riesgo de un *cross-debarment*; el cual implicaba, de acuerdo con la regulación de esa institución financiera internacional, que además de estar incluida en su lista negra, por extensión se le impidiera acceder al financiamiento de todos los bancos de desarrollo multilaterales,¹⁵³ el africano incluido.

La prohibición supondría una complicación enorme para la idoneidad de cualquier compañía en el concurso del tren Mombasa-Nairobi, pues habría dejado entredicho la certidumbre del financiamiento. CRBC era una excepción debido al respaldo del Eximbank chino.¹⁵⁴ De acuerdo con un estudio de la Universidad Johns Hopkins sobre las empresas constructoras de la RPC en África,¹⁵⁵ el apoyo financiero de los bancos chinos no sólo es fundamental para convencer a los gobiernos africanos, sino que incentiva además a las empresas de infraestructura, ya que se garantiza el pago,

¹⁵³ Esto de acuerdo con el *cross-debarment agreement* de la Vicepresidencia de Integridad del BM. “World Bank Applies 2009 Debarment”, Banco Mundial, *op. cit.* La lista completa de MDB que se adhieren a esta figura en 2011 se compone de: el Grupo del Banco Africano de Desarrollo, el Banco de Desarrollo Asiático, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, el Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo y el Grupo del Banco Mundial (Banco Mundial, Corporación Financiera Internacional y Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones).

¹⁵⁴ Uwe Wissenbach y Yuan Wang, “African Politics Meets Chinese Engineers: The Chinese-built Standard Gauge Railway Project in Kenya and East Africa”, Working Paper núm. 13, Washington, D.C., Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies, junio de 2017.

¹⁵⁵ Chuan Chen, Andrea Goldstein y Ryan J. Orr, “Local Operations of Chinese Construction Firms in Africa: An Empirical Survey”, *The International Journal of Construction Management*, vol. 9, núm. 2, 2009, p. 81.

independientemente de los cambios políticos en los países receptores. Así, los bancos —no las empresas estatales— asumen el mayor riesgo de no liquidación.

Resulta imprescindible notar que, el mismo año de 2011 —si bien un par de semanas antes— en que se incluyó a CCCC en la lista negra del Banco Mundial, la Asamblea Popular Nacional de China reformó su ley criminal para castigar el soborno a funcionarios de gobiernos extranjeros efectuado por compañías o individuos chinos. La reforma contempla a firmas chinas en el exterior y a empresas de propiedad extranjera en la RPC.¹⁵⁶ En su momento, esta reforma auguraba grandes avances en el régimen internacional que castiga la corrupción transnacional. No obstante, de acuerdo con el reporte de 2018 “Exporting Corruption” de Transparency International, la legislación no se ha reflejado en una ejecución efectiva, al menos no en público; posiblemente, debido a su ambigüedad.¹⁵⁷ Como se observa a continuación, el control gubernamental en este sentido se ha reforzado más recientemente.

¹⁵⁶ “The New Anti-Corruption Rules: What Do They Mean for Multinationals with Operations in Asia?”, White & Case LLP, publicado en julio de 2011, en https://www.whitecase.com/sites/whitecase/files/files/download/publications/alert_anti-corruption_article_july_2011.pdf, consultado el 30 de mayo de 2019.

¹⁵⁷ Gillian Dell y Andrew McDevitt, “Exporting Corruption. Progress Report 2018: Assessing Enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention”, Reporte, Berlín, Transparency International, octubre de 2018, pp. 93-97.

Firma de acuerdos, negociación de préstamos: momentos clave para el aparato gubernamental

Mientras en las negociaciones y renegociaciones las empresas se mostraron más vocales, cuando se firman los contratos se observa mucha más presencia y atención del gobierno chino, debido a que se trata de ceremonias neurálgicas para enviar señales y garantizar el cumplimiento de directrices provenientes de Zhongnanhai. En Nigeria, se buscaban objetivos en múltiples sectores económicos, siendo el aseguramiento de fuentes de petróleo un fin de seguridad también. En Kenia, el aparato gubernamental chino sentaba los fundamentos tangibles de una política económica regional enmarcada en la iniciativa de la política exterior emblema del nuevo presidente —la BRI.

Para el caso nigeriano, el paradigma contemplaba intercambio de recursos naturales por financiamiento preferencial, enmarcado en una lógica de seguridad nacional que buscaba asegurar un recurso estratégico para el crecimiento chino, el petróleo. En 2006, año en que se firmó el primer contrato de SGR Lagos-Kano, el crudo representaba 85% (53.6 mil millones de US\$) de las exportaciones nigerianas al mundo; en cambio, para cuando Li Keqiang, el primer ministro chino, visitó Kenia en 2014 el

petróleo crudo ascendía a apenas 12% (721 millones de US\$) de las exportaciones keniatas totales.

En el caso keniatá, imperaron en un principio intereses empresariales y un aumento de la capacidad de Kenia para comerciar con China. Sin embargo, el perfil político del caso comenzaría a importar con la aceptación de la empresa china, a pesar de su querrela con el Banco Mundial, así como con la tolerancia china hacia el nuevo presidente keniano, sin que las críticas desde países como Estados Unidos¹⁵⁸ afectaran de forma sustancial.

El 30 de octubre de 2006, en vísperas de la Cumbre del FOCAC en Beijing, se firmó un contrato entre el Ministerio de Transporte de Nigeria y CCECC con valor de 8.3 mil millones de US\$ por el proyecto de modernización de toda la red.¹⁵⁹ Fue el mayor contrato de construcción de una empresa china en el exterior hasta entonces — a pesar de que el costo se había reducido desde un original de 15.4 mil millones de US\$— y se ganó sin licitación abierta. A este acuerdo se llegó antes de establecer las

¹⁵⁸ Sudarsan Raghavan, *op. cit.*

¹⁵⁹ 路炳阳 (Lu Bingyang), “中国铁建尼日利亚 83 亿美元超级工程 12 年终落地” (“El súper proyecto de 8,300 millones de USD de CRCC en Nigeria se materializará luego de doce años”), *Zhongguo Jingying Wang*, publicado el 18 de mayo de 2018, en http://www.cb.com.cn/zjssb/2018_0518/1236005_2.html, consultado el 11 de febrero de 2019.

condiciones del préstamo que otorgarían instituciones chinas.¹⁶⁰ En marzo de 2007 CCECC recibió un pago de trabajos preliminares de evaluación y diseño.

El contrato con Kenia se firmó por más de 3 mil millones de US\$ el mismo año en que Li Keqiang suscribió un acuerdo marco para el proyecto. Dicho documento establecía que no habría licitación abierta a competencia, condición para obtener financiamiento chino.¹⁶¹ El costo sería objeto de constantes críticas subsecuentes, especialmente porque en Etiopía (vecina de Kenia), otra empresa china construía un megaproyecto ferroviario a doble vía y con precio similar.

Tanto el contrato de CCECC en Nigeria cuanto el de CRBC en Kenia se asignaron directamente a las empresas chinas, evadiendo todo tipo de concurso con empresas occidentales o de otras economías emergentes. La falta de transparencia acecharía a las empresas estatales chinas desde las opiniones públicas de ambos países africanos, puesto que no es claro hasta qué punto sus sistemas de inversión pública permitían una adjudicación directa de proyecto. Esta no es una característica inherente a los proyectos

¹⁶⁰ *Loc. cit.*

¹⁶¹ David Briginshaw, “Deal Signed for East African Standard-Gauge Line”, *International Railway Journal*, publicado el 12 de mayo de 2014, en <https://www.railjournal.com/africa/deal-signed-for-east-african-standard-gauge-line>, consultado el 2 de octubre de 2018.

de infraestructura de la RPC en el exterior; sin embargo, la falta de competencia sí es el común denominador al tratarse de grandes proyectos financiados por el Eximbank y el Banco de Desarrollo de China.

Además de estas críticas, los proyectos enfrentaron otros contratiempos, producto de dificultades políticas y económicas locales, notablemente transiciones políticas. Éstas, al menos en Nigeria, dieron pie a renegociaciones. En abril de 2007, Umaru Musa Yar'Adua (2007-2010; centro-derecha) resultó victorioso en las elecciones presidenciales nigerianas y, a pesar de provenir del mismo partido que Obasanjo, pertenecía a un grupo étnico distinto arraigado a una zona geográfica distinta y de mayoría religiosa diferente. Como muestra un reporte del South African Institute of International Affairs,¹⁶² este cambio de élite hizo que CNPC y CNOOC declinaran participar en una licitación que el gobierno nigeriano abrió dos semanas antes de la toma de protesta del nuevo presidente, a pesar de que se ofrecían condiciones preferenciales a ambas empresas petroleras. Para el caso de CNOOC, se ofrecía *right of first refusal* en cuatro bloques, a cambio del préstamo anticipado que se recibiría del Eximbank chino para construir el SGR y la estación eléctrica de Mambilla. Se trató de

¹⁶² Gregory Mthembu-Salter, "China's Engagement with the Nigerian Oil Sector", *op. cit.*, p. 3.

un acuerdo transversal a distintos sectores económicos, diversas empresas y, por tanto, requería la coordinación de actores del aparato de formulación de la política exterior china (empresariales, financieros, político-diplomáticos).

Una vez en el poder, Yar'Adua ordenó revisar los acuerdos con las paraestatales, deteniendo los proyectos del SGR, la hidroeléctrica de Mambilla y la refinería de Kaduna. El nuevo ministro de transporte declaró en cuanto al SGR que no era correcto permitir a una misma compañía, en este caso CCECC, llevar a cabo el diseño, la construcción y la supervisión del proyecto.¹⁶³ Luego de hacer estudios de viabilidad y diseños preliminares, CRCC comunicó el 4 de abril de 2008 que el ministerio nigeriano había pedido suspender el proyecto, debido a falta de recursos. Ambas partes negociaron una suspensión de noventa días. La participación gubernamental china fue mucho menos vocal en todo este proceso.

Muestra de ello es que el gobierno federal de Nigeria y CCECC mantuvieron contacto constante para encontrar fondos. La comunicación involucraba directamente

¹⁶³ Gregory Mthembu-Salter, "Elephants, Ants and Superpowers: Nigeria's Relations with China", *op. cit.*

al Ministerio de Transporte nigeriano y la presidencia de CCECC.¹⁶⁴ En febrero de 2009 este ministerio solicitó a CCECC entregar una propuesta con estimaciones cuantitativas detalladas, un reporte técnico que las sustentara, un Programa Maestro especificando los recursos necesarios para terminar el proyecto a tiempo y un plan de financiamiento.¹⁶⁵ Finalmente, en 2009 se decidió retomar el contrato, en esta ocasión por fases, facilitando así el financiamiento e iniciando con las líneas Abuja-Kaduna y Lagos-Ibadan.¹⁶⁶ Con mucho menos pompa y circunstancia que en 2006, el 26 de octubre de 2009 se firmó el contrato de la sección Abuja-Kaduna entre el ministro de transporte Ibrahim Bio, representando al gobierno de la República Federal de Nigeria, y el director de CCECC Nigeria; en presencia del embajador chino en ese país, Xu Jianguo.

¹⁶⁴ Entonces, Ibrahim Bio como ministro de transporte y Chen Xiaoxing como vicepresidente de CRCC.

¹⁶⁵ “Announcement in Relation to the Progress of Nigeria’s Lagos-Kano Railway Modernization Project”, CRCC, publicado el 3 de febrero de 2009, en http://english.crcc.cn/Portals/1/CRCC_ENG_announcement-4.pdf, consultado el 30 de septiembre de 2018.

¹⁶⁶ “Announcement in Relation to Restart of Nigeria’s Lagos-Kano Railway Project”, CRCC, publicado el 28 de octubre de 2009, en <http://english.crcc.cn/Portals/4/E1186PSI.pdf>, consultado el 30 de septiembre de 2018.

La iniciativa se renovaría con el presidente Goodluck Jonathan (2010-2015),¹⁶⁷ quien había fungido como vicepresidente de Yard'Adua y pertenecía al mismo partido. Este nuevo líder planteó la posibilidad de construir más de 4,000 km de nuevas vías férreas en el país, como parte del plan de desarrollo ferroviario estratégico a 25 años, buscando conectar capitales estatales y aeropuertos con áreas de potencial minero, petroquímico y agrícola.¹⁶⁸

El proyecto nigeriano se enfrentó a dos transiciones políticas del ejecutivo federal en su periodo de negociación, así como a una transición y una reelección presidencial en su periodo de construcción. Mientras tanto, el SGR keniano sólo ha presenciado un cambio de partido gobernante —previo a la firma del contrato y coincidente con la

¹⁶⁷ Quien buscó abolir la ley de 1995 que impedía inversión privada en la red ferroviaria. La ley se remontaba al Acta de Ferrocarriles de 1957 y se suplantó en 2014 con la Nigerian Railway Authority Bill. Keith Barrow, “Chinese Contractor to Rebuild Lagos – Ibadan line”, *International Railway Journal*, publicado el 19 de julio de 2012, en <https://www.railjournal.com/africa/chinese-contractor-to-rebuild-lagos-ibadan-line>, consultado el 1 de octubre de 2018; National Assembly (Nigeria), “A BILL FOR An Act to Repeal the Nigerian Railway Corporation Act, No. 20. 1956 and the Re-Enactment of the Nigerian Railway Corporation Act 2008, [...]”, <https://nass.gov.ng/document/download/1115>, consultado el 1 de octubre de 2018.

¹⁶⁸ David Briginshaw, “Nigeria to Study Feasibility of Building 4000km of New Lines”, *International Railway Journal*, publicado el 17 de julio de 2014, en <https://www.railjournal.com/africa/nigeria-to-study-feasibility-of-building-4000km-of-new-lines>, consultado el 2 de octubre de 2018; Malcolm Dowden, “Nigeria Backs Rail to Boost Economic Growth”, *International Railway Journal*, publicado el 15 de julio de 2013, en <https://www.railjournal.com/africa/nigeria-backs-rail-to-boost-economic-growth>, consultado el 1 de octubre de 2018.

transición en la RPC— y una reelección, posterior a la entrega de la primera fase del proyecto completo. Sin mencionar que, además, el presidente keniano fungió como vice-primer ministro y ministro de finanzas en el periodo 2008-2013, previo a su primera elección. Si bien su proceso electoral de 2017 se plagó de controversia y requirió llamar a las urnas en dos ocasiones distintas, el gobierno de Kenyatta se mantuvo en el poder.

Se observa entonces en Kenia una oposición al proyecto que proviene principalmente de grupos de interés no necesariamente ligados a la transición; por ejemplo, dentro del poder legislativo o del sector social. Esto orilló a las empresas a emplear métodos de contención que no necesitaron intervención gubernamental china, a diferencia de la coordinación intergubernamental constante que se suscitó en Nigeria. A continuación, se ahonda en cómo ambos proyectos se enfrentaron a las diferentes dificultades encontradas en sus respectivos países durante los periodos de construcción.

II. EL ACOMPAÑAMIENTO GUBERNAMENTAL ANTE LAS COMPLICACIONES: CAMBIO Y APRENDIZAJE CONJUNTO CON LAS EMPRESAS

De acuerdo con la definición de Jack S. Levy,¹⁶⁹ el aprendizaje sólo sucede cuando las mismas personas toman lecciones de sus propias experiencias. Esto ha sido posible con la élite burocrático-empresarial china a cargo de formular la política exterior de los proyectos ferroviarios y en torno a ellos, ya que se trata de una jerarquía meritocrática con poca rotación, incluso cuando hay transición de liderazgo. Esto implica que la llegada de un nuevo grupo a la cúpula de poder del Buró Político del Partido no modifica drásticamente la conformación de los altos mandos administrativos del gobierno ni de las empresas públicas centrales. Los nombres y apellidos se repiten, si bien sus puestos se ubican en escalones más altos cada quinquenio.

El principal cambio se da en el ímpetu de reforma característico de cada nuevo presidente. Con la política exterior implementada a partir de la entrada de los tecnócratas al gobierno y así como posteriormente con la puesta en marcha de la BRI,

¹⁶⁹ Jack S. Levy, "Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield", *International Organization*, vol. 48, núm. 2, 1994, pp. 279-312.

las empresas estatales adquirieron ciertas libertades inusitadas; aunque más en el exterior que dentro de China, lo cual se ajusta gradualmente. El aprendizaje de la élite gubernamental que “reinicia” con las nuevas políticas echadas a andar en 2013 no detuvo el aprendizaje de las élites del empresariado estatal. Esto sugiere que conforme avanzó el gobierno de Xi hubo una especie de acoplamiento entre la gobernanza empresarial de las firmas centrales y la del gobierno.

Otro cambio con la administración de Xi Jinping merece especial atención: la modificación de las reglas del juego. Además de las enmiendas ya mencionadas en el régimen de inversión en el exterior, conviene observar la reforma de la propiedad mixta echada a andar en 2013, por sus implicaciones para las relaciones entre el gobierno, el Partido y las empresas públicas. Mientras las alteraciones en el régimen de inversión respondían a una tendencia de administraciones previas por facilitar la presencia de empresas chinas en el extranjero, la reforma de la propiedad tuvo mayores implicaciones particulares del gobierno de Xi y, en general, se enmarca en las ambiciones del líder supremo por centralizar su control de las instituciones y acrecentar el papel del Partido Comunista en la gobernanza empresarial. De acuerdo con el análisis de Jiangyu Wang y Tan Cheng-Han, “Mixed Ownership Reform and Corporate

Governance in China's State-Owned Enterprises”, esto se tradujo en la gobernanza corporativa como una “retirada del estado [gobierno] acompañada por un fortalecimiento en el involucramiento del PCC [...]”.¹⁷⁰ Esto se refiere a la instauración de un modelo de propiedad en el que, por un lado, el dueño formal de las empresas (el gobierno) da mucho más espacio al capital privado —aunque mantiene un porcentaje mayoritario— y, por otro lado, la toma de decisiones se comparte entre el Partido Comunista y el consejo directivo de cada compañía —donde, sin embargo, la mayoría de los directores son seleccionados por entidades no estatales. Se creó así un esquema de control mixto, el cual avanza el Partido y los “no-estatales”, al tiempo que retrocede el gobierno.

Esta renovada presencia partidaria volvió a los principios rectores de las empresas estatales centrales un ámbito de mayor cuidado. Aunque, como argumentan Jiangyu Wang y Tan Cheng-Han, este proceso se dio bajo un esfuerzo de institucionalización del papel partidario en las empresas y no implicó control del PCC sobre las tareas

¹⁷⁰ Jiangyu Wang y Tan Cheng-Han, “Mixed Ownership Reform and Corporate Governance in China's State-Owned Enterprises”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 53, 2020, pp. 1061.

gerenciales, ni sobre detalles en la ejecución de proyectos específicos.¹⁷¹ En todo caso, para los fines de política exterior que conciernen a este trabajo, Zhongnanhai demostraba mayor interés por controlar el devenir de los grandes conglomerados como exportadores de modelos y narrativas coincidentes con las prioridades del Partido.

En este apartado se ofrecen ejemplos que llevan a aseverar que poco a poco las empresas estatales centrales han adoptado, sin ser su propósito, las funciones tradicionales de los enviados y diplomáticos oficiales en el exterior: difundir los valores y las cosmovisiones de su gobierno central, al mismo tiempo que sirven como fuentes de información e insumos para alimentar la formulación de la política exterior. Claro que, toda proporción guardada, los directivos de las grandes empresas estatales no se supeditan a la rígida jerarquía de un servicio exterior que debe seguir al pie de la letra los designios del MRE. La importancia de este papel creció conforme la internacionalización de las constructoras se expandió mediante la iniciativa neurálgica

¹⁷¹ *Ibid.*, pp. 1089-1100. De hecho, el análisis Wang y Tan no acaba por definir las esferas de influencia específicas del comité del Partido en las empresas públicas: “Lo que no es claro es hasta qué punto y en qué etapa el comité del Partido se involucra en la toma de decisiones de las firmas, ni si este involucramiento perjudica la habilidad de las empresas para tomar decisiones con base en una lógica comercial”. Lo que sí se identifica es su importancia en la toma de grandes decisiones mediante el poder para designar personal *senior*, así como el acompañamiento en la implementación de políticas y directivas tanto del Partido como del gobierno.

del presidente Xi, la Franja y la Ruta. En palabras del presidente chino, las compañías chinas debían fungir como “embajadoras de la BRI”, mientras el Partido debía “fortalecer su liderazgo y supervisión” evitando los riesgos.¹⁷²

Lagos-Kano: Un proyecto extendido en tiempo, reflejo de los crecientes controles gubernamentales

Para el caso de Nigeria, el principal eje de modificación en los marcos de cooperación se observa en lo mucho que se ha prolongado el periodo de construcción. Como se expone en el último apartado de la sección anterior, dos factores externos a las labores de las empresas paraestatales chinas han atrasado el proyecto: por un lado, las transiciones políticas y, por otro, la insuficiencia de recursos públicos (o la incapacidad para que se gasten como se había planeado). Ambos factores han sido esgrimidos por CRCC para justificar los atrasos.¹⁷³ La empresa también ha señalado los conflictos locales como causa de la tardanza, aunque en menor medida.

¹⁷² Nadège Rolland, “A Concise Guide to the Belt and Road Initiative”, The National Bureau of Asian Research, publicado el 11 de abril de 2019, en <https://www.nbr.org/publication/a-guide-to-the-belt-and-road-initiative/>, consultado el 20 de junio de 2019.

¹⁷³ Lu Bingyang, *op. cit.*

De un solo contrato de 8 mil millones de US\$ que comprendía toda la red a rehabilitar, el proyecto se ha fraccionado en cuatro fases cuyas fechas de inicio y conclusión se han pospuesto en múltiples ocasiones. Los contratos para las subsecciones establecían una velocidad de diseño de 150 km/h; fijaron periodos de construcción de 36 meses, para cada una de las primeras tres secciones, y 48 meses, para la última sección. Se han negociado en este orden (ver cuadro 2): Abuja (Idu)-Kaduna,¹⁷⁴ Lagos-Ibadan,¹⁷⁵ Kaduna-Kano¹⁷⁶ e Ibadan-Kaduna.¹⁷⁷

¹⁷⁴ “Announcement in Relation to Restart of Nigeria’s Lagos-Kano Railway Project”, CRCC, *op. cit.*

¹⁷⁵ “Announcement - Progress Update of Nigeria’s Lagos-Kano Railway Modernization Project”, CRCC, publicado el 1 de septiembre de 2012, en <http://english.crcc.cn/Portals/4/LTN20120831811.pdf>, consultado el 30 de septiembre de 2018. (en adelante “Anuncio Lagos-Kano – Septiembre de 2012”). 1,581 millones de US\$, según datos en “CRCC gana proyecto de modernización ferroviaria en Nigeria”, *Guancha, op. cit.*

¹⁷⁶ Lu Bingyang, *op. cit.*

¹⁷⁷ “Firma del Acuerdo Complementario del Tren Ibadan-Kaduna” (“伊巴丹至卡杜纳铁路补充协议签署”), CCECC, publicado el 21 de junio de 2018, en http://ccec.crcc.cn/art/2018/6/21/art_7585_2211447.html, consultado el 25 de julio de 2019.

CUADRO 2. Segmentación del proyecto nigeriano de modernización ferroviaria

| Sección | <i>Año de convenio</i> | <i>Periodo de construcción</i> | <i>Costo (millones de US\$)</i> | <i>Préstamo del Eximbank (millones de US\$)</i> | <i>Extensión (km)</i> |
|-------------------------------|------------------------|----------------------------------|---------------------------------|---|-----------------------|
| I. Abuja (Idu)-Kaduna 阿卡铁路 | 2006; 2009 | 2011 - 2014 - 2016 (comercio) | 849 | 500 | 186.5 |
| II. Lagos-Ibadan 拉伊铁路 | 2012 | 2012 - presente | 1,487 | 1,000 | 156.8 |
| III. Kaduna-Kano 卡卡铁路 | 2016 | / | 1,700 | 1,200 | 204 |
| IV Ibadan-Kaduna 伊卡铁路 | 2018 | / | 6,681 | 1,231 | 616 |

Fuente: elaboración propia

Además de la prolongación en tiempo, hay una extensión en número de mega-proyectos. Pareciera que CCECC ha aprendido a lidiar con el gobierno nigeriano, al mismo tiempo que ha debido adaptarse a un Eximbank que año con año toma más precauciones al otorgar préstamos para grandes construcciones.

El presidente Muhammadu Buhari (2015 – al presente; centro-izquierda) y su ministro de transporte, Chibuike Amaechi, propusieron que los proyectos férreos

conecten a todas las treinta y seis capitales estatales de la federación nigeriana.¹⁷⁸ Como resultado, han florecido los proyectos ferroviarios por toda el país. Muestra de ello es la negociación del Tren Costero Lagos-Calabar, la más reciente colaboración de enormes proporciones entre el gobierno de Nigeria y CCECC. El ministro de transporte Amaechi firmó un acuerdo con CCECC en 2016 para construir el Tren Costero, cuyo costo total ascendería a 11 mil millones de US\$. A diferencia del proyecto de modernización Lagos-Kano, el proyecto de la costa se segmentó desde el inicio. En mayo de 2019, se aprobó un presupuesto de 2.3 mil millones de US\$ (1,800 financiados por el Eximbank) para la primera fase, la cual une Port Harcourt con Warri.¹⁷⁹

La multiplicación de proyectos ha llevado a que, por ejemplo, se negocien simultáneamente ante el Eximbank los préstamos para el tren Kaduna-Kano y para el tren ligero de Kano; el primero, solicitado por el gobierno federal y el segundo por el gobierno local.¹⁸⁰ Además, comenzaron a gestionarse préstamos ante el Eximbank para

¹⁷⁸ “Connect rail to 36 state capitals, Buhari directs”, *Vanguard*, publicado el 20 de octubre de 2017, en <https://www.vanguardngr.com/2017/10/connect-rail-36-state-capitals-buhari-directs/>, consultado el 22 de enero de 2019.

¹⁷⁹ Ajifowoke Michael Gbenga, “Nigeria Is Set to Commence the Initial Phase of Its Coastal Railway Project”, *Ventures*, publicado el 27 de mayo de 2019, en <http://venturesafrica.com/nigeria-is-set-to-commence-the-initial-phase-of-its-coastal-railway-project/>, consultado el 30 de julio de 2019.

¹⁸⁰ “Programa ferroviario de Nigeria obtiene préstamo de China” (“尼日利亚铁路项目争取中国贷款”), MOFCOM, publicado el 2 de febrero de 2017, en

otros fines; como el caso de la empresa de Internet del estado nigeriano, Galaxy Backbone, acreedora de un préstamo para un programa conjunto con Huawei que buscaba proveer servicios de tecnología al gobierno en Abuja.¹⁸¹

Tener negociaciones más ambiciosas año con año ha requerido seguimiento gubernamental y profundización de los vínculos políticos. Muestra de ello fue la demanda que hizo el gobierno nigeriano al taiwanés de mover su oficina comercial de Abuja a Lagos en enero de 2017,¹⁸² levantando sospechas sobre la consecución de fines políticos dentro de actividades económicas de la República Popular. Especialmente, debido a que este respaldo público a la “Política de Una China” se dio un día después de que la RPC anunciara una inversión de 40 mil millones de US\$ en Nigeria.¹⁸³

<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/k/201702/20170202508801.shtml>, consultado el 1 de agosto de 2019.

¹⁸¹ Este acuerdo se firmó entre los presidentes Xi y Buhari, en septiembre de 2018, en el marco del FOCAC. Yinka Ibukun, “China Exim Bank Loans \$328 Million for Nigerian Internet Project”, *Bloomberg*, publicado el 1 de septiembre de 2018, en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-09-01/china-exim-bank-loans-328-million-for-nigerian-internet-project?srd=premium-canada>, consultado el 30 de julio de 2019.

¹⁸² “Taiwan Says Nigeria Wants It to Move Its Trade Office from Abuja”, *Reuters*, publicado el 11 de enero de 2017, en <https://www.reuters.com/article/us-taiwan-nigeria/taiwan-says-nigeria-wants-it-to-move-its-trade-office-from-abuja-idUSKBN14W0IX>, consultado el 21 de enero de 2019.

¹⁸³ “Nigeria Trims Ties with Taiwan as it Courts China”, *Reuters*, publicado el 12 de enero de 2017, en <https://www.reuters.com/article/us-taiwan-nigeria/nigeria-trims-ties-with-taiwan-as-it-courts-china-idUSKBN14W1BI>, consultado el 21 de enero de 2019; Yunnan Chen, *op. cit.*, p. 5.

Mombasa-Nairobi: el debate por corrupción expone a la empresa y trae de vuelta al gobierno

Si bien en Kenia no se necesitó fraccionar el proyecto para garantizar su viabilidad (más bien es un proyecto que desde el inicio se concibió por fases), el conflicto fundacional radicó en las polémicas arrastradas por la mala reputación que ya se habían creado las empresas en otros países. CCECC no enfrentó una situación similar en Nigeria, ya que en 2006 los proyectos de infraestructura de transporte chinos en el exterior no tenían la magnitud ni la visibilidad que alcanzaron un par de años después.

La oposición más férrea al SGR en Kenia apareció antes de aprobarse el crédito del Eximbank y giró en torno al proceso de contratación por adjudicación directa. Desde la Asamblea Nacional de Kenia, la oposición al proyecto fue liderada por el legislador Alfred Keter, miembro del United Republican Party que se fusionó con el Jubilee en 2017 (partido del gobierno en turno). Tras denunciar fraude en el proceso de adjudicación, dos comités legislativos abrieron una investigación en enero de 2014. Keter alegaba que CRBC no había hecho estudios de factibilidad adecuados, que el presidente se había precipitado en aprobar el proyecto y que los costos estaban

inflados.¹⁸⁴ El legislador incluso se refirió a la sanción que CRBC recibió del Banco Mundial y culpó al secretario de transporte de forzar la adjudicación del proyecto sin un proceso de licitación con competencia. El secretario declaró que la compañía china había demandado una asignación directa del proyecto; sin embargo, no se pudo comprobar esa condición de CRBC cuando Keter solicitó pruebas.¹⁸⁵

En una entrevista de enero de 2014, Nduva Muli, entonces secretario principal de Transporte y ex director general de la compañía nacional de ferrocarriles, aseguró que era totalmente legal que no hubiera una licitación pública cuando un país ofrecía un crédito o un préstamo preferencial para llevar a cabo un proyecto de inversión pública.¹⁸⁶ Al considerar a CRBC, el gobierno keniano se acercó a la embajada china en Nairobi para aclarar el estatus de la empresa y su idoneidad para construir el tren; la respuesta fue positiva. Posteriormente, distintos miembros del gabinete hicieron un análisis financiero, técnico y de recursos humanos que podía proveer la contratista

¹⁸⁴ Paul Wafula, “Due Diligence on Standard Gauge Railway Project Was Not Done, Alfred Keter Tells Parliamentary Team”, *Standard*, publicado el 16 de enero de 2014, en <https://www.standardmedia.co.ke/lifestyle/article/2000102444/due-diligence-on-railway-project-was-not-done-keter-tells-house-team>, consultado el 22 de junio de 2019.

¹⁸⁵ Laban Wanambisi, “Firm in Railway Saga Blacklisted by WB – Keter”, *Capital*, publicado el 22 de enero de 2019, en <https://www.capitalfm.co.ke/news/2014/01/firm-in-railway-saga-blacklisted-by-wb-keter/>, consultado el 22 de junio de 2019.

¹⁸⁶ “Transport PS, Nduva Muli, on Railway Contract (FULL Interview)”, *Kenya CitizenTV*, *op. cit.*

china.¹⁸⁷ El respaldo del aparato del Ministerio de Relaciones Exteriores y la siempre presente condición del financiamiento facilitaron que CRBC resultara prácticamente ileso de esta controversia.

En marzo de 2015, la Comisión de Ética y Anti-Corrupción de Kenia publicó un reporte que contenía acusaciones contra 175 funcionarios del gobierno keniano. Esta lista negra llevó a la dimisión temporal de los ministros de energía, trabajo, planeación territorial, transporte y agricultura. Dos casos de proyectos chinos destacan en el reporte: irregularidades en las licitaciones del SGR y de un oleoducto, involucrando a CRBC y a Sinopec, respectivamente. Sin embargo, las paraestatales libraron el reporte en tanto los inculcados pertenecían al gobierno keniano.

Un episodio en el que sí se criticó directamente a CRBC ocurrió en septiembre del mismo año. En un par de días, dos empleados de la paraestatal china fueron detenidos y llamados a declarar por presuntamente intentar sobornar a agentes policiales, con el fin de eludir sanciones por sobrecargo de transportes mientras trasladaban material para la construcción del SGR. Ambos empleados eran representantes de CRBC en las

¹⁸⁷ *Loc. cit.*

oficinas de vinculación con población local,¹⁸⁸ lo cual agrava el delito, ya que su función explícita en la empresa es acercarse a la población keniana para crear confianza y, por lo tanto, demostrar cierto apego a sus reglas y costumbres.¹⁸⁹ De acuerdo con información difundida por el *Diario del Pueblo*, los encargados del proyecto de construcción aclararon que no hubo intento de soborno y que uno de los trabajadores ni siquiera era empleado directo de CRBC.¹⁹⁰

En Kenia, a la empresa constructora se le cedió la operación y mantenimiento del Madaraka Express durante diez años. En esta etapa del proyecto, CRBC trabaja por medio de su subsidiaria Africa Star Railway Operation Company Ltd., creada en 2017, y en coordinación con Kenya Railways. La relación entre matriz y subsidiaria es tan cercana que el vicepresidente de CRBC y gerente general del proyecto de construcción

¹⁸⁸ “Two CRBC Managers to Be Charged Over Bribery”, *Capital*, publicado el 7 de septiembre de 2015, en <https://www.capitalfm.co.ke/news/2015/09/two-crbc-managers-to-be-charged-over-bribery/>, consultado el 4 de agosto de 2019.

¹⁸⁹ Naomi Ng, “Two Chinese State Firm Officials Face Bribery Charges in Kenya”, *South China Morning Post*, publicado el 10 de septiembre de 2015, en <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/1857073/two-chinese-state-firm-officials-face-bribery-charges>, consultado el 10 de julio de 2019.

¹⁹⁰ “中国路桥公司澄清雇员在肯尼亚行贿传闻” (“CRBC aclara rumores sobre soborno de empleado en Kenia”), *Diario del Pueblo*, publicado el 12 de septiembre de 2015, en <http://world.people.com.cn/n/2015/0912/c157278-27575015.html>, consultado el 3 de agosto de 2019.

del SGR, Li Qiang, es al mismo tiempo director del Consejo de Africa Star Railway Operation Company. Al ser la encargada de operación, esta compañía emplea a los conductores del SGR, quienes deben atravesar diversas etapas de capacitación. De ahí que la transferencia tecnológica en la etapa de construcción haya sido especialmente importante en el caso keniano, si bien intervienen otros factores.

La creación de una empresa subsidiaria para la operación ha levantado sospechas, en tanto CRBC ya tenía una empresa local para su cartera en ese país llamada CRBC Kenya.¹⁹¹ Los términos y obligaciones con que se pactó la operación no han sido transparentes, a la vez que diversos costos han resultado más altos de lo previsto. Además, pareciera que la política empresarial de localización tampoco ha cuajado del todo, ya que también se ha criticado a la Africa Star Railway Operation Company por su contratación de ciudadanos chinos. La manera en que reaccionó la opinión pública orilló a Kenya Railways a crear un Comité de investigación *ad hoc* un mes después de

¹⁹¹ “Shocking Details of Mysterious Local Owners of SGR Firm”, *Daily Nation*, publicado el 9 de junio de 2019, en <https://www.nation.co.ke/news/Shocking-details-of-mysterious-local-owners-of-SGR-firm/1056-5150128-yiesvz/index.html>, consultado el 9 de julio de 2019.

que se difundiera en medios keniatas la controversia en torno al contrato de operación.¹⁹²

Un año después de publicada la lista negra de funcionarios kenianos y del escándalo que involucraba a empleados de CRBC, el viceministro de Supervisión de la RPC, Wang Lingjun, visitó el país de África Oriental para acordar cooperación anticorrupción en diversas áreas.¹⁹³ Tres tratados comenzaron a negociarse a partir de esta visita: el Tratado de Extradición, el Tratado de Asistencial Legal Mutua y el Tratado sobre la Transferencia de Prisioneros. Se preveía que en 2019 China firmara un Acuerdo de Asistencia Legal Mutua para combatir la corrupción, revisado además por la Comisión de Ética y Anti-corrupción keniana;¹⁹⁴ lo cual se desconoce si sigue en pie.

¹⁹² Edith Mutethya, “Kenya Railways Dismisses Rumors Against Chinese Operator”, *China Daily*, publicado el 12 de julio de 2018, en <http://www.chinadaily.com.cn/a/201807/12/WS5b474615a310796df4df61ca.html>, consultado el 27 de junio de 2019.

¹⁹³ Recuperación de activos y repatriación de ganancias ilícitas. “China Pledges Support to Kenya on Fight Against Corruption”, Office of the Attorney General and State Department of Justice, publicado el 24 de octubre de 2016, en <https://www.statelaw.go.ke/china-pledges-support-to-kenya-on-fight-against-corruption/>, consultado el 20 de junio de 2019.

¹⁹⁴ “Kenya, China Eyes Mutual Legal Assistance Deal to Combat Corruption”, *Xinhua*, 25 de marzo de 2019, en http://www.xinhuanet.com/english/2019-03/25/c_137922802.htm, consultado el 29 de junio de 2019.

A fines de 2018, otro escándalo se desató luego de que tres nacionales chinos (dos en puestos gerenciales) y cuatro kenianos empleados de CRBC fueron detenidos en Mombasa tras, presuntamente, intentar sobornar a un inspector de policía que investigaba fraude en el sistema de boletos del Madaraka Express.¹⁹⁵ Debido a que aún no hay un acuerdo de extradición con China, dejar ir a los detenidos equivaldría a no juzgarlos. Vale la pena notar que esta controversia acontece con CRBC en calidad de operadora y no de constructora. Este papel es mucho menos común para las empresas chinas en el exterior, acostumbradas ya a levantar proyectos y entregarlos una vez construidos. Tanto la empresa como el gobierno han aumentado sus esfuerzos por promover una imagen recta e inspirar confianza en la población local. La aparición de nuevos casos se ha contrarrestado con la intervención gubernamental de alto nivel para consolidar un régimen bilateral que garantice esclarecer las controversias y disminuir la impunidad.

¹⁹⁵ Philip Muyanga, “Three Chinese Deny Offering Sh500,000 Bribe in SGR Probe”, *Daily Nation*, publicado el 26 de noviembre de 2018, en <https://www.nation.co.ke/news/Chinese-deny-offering-bribe-in-SGR-probe/1056-4869640-x56plwz/index.html>, consultado el 30 de junio de 2019; “Chinese Charged over Kenya 'Railway Scam'”, *BBC*, 26 de noviembre de 2018, <https://www.bbc.com/news/world-africa-46341910>, consultado el 30 de junio de 2019.

CONCLUSIONES

La contraposición de los proyectos de SGR en Kenia y Nigeria permite observar que en las interacciones entre el aparato gubernamental chino y las empresas estatales ferrocarrileras hay una división de labores clara que, sin embargo, interactúa con distintos pesos y relevancia según el caso.

En ambos países ya se encontraban las empresas constructoras trabajando desde hacía décadas, creando redes de contactos y una reputación en las opiniones públicas respectivas. Los acercamientos políticos coinciden con las etapas de concepción-negociación de los SGR analizados y, para el caso keniano, la profundización de las relaciones políticas se dio incluso ya avanzadas las negociaciones. En todo caso, esto confirma uno de los puntos introducidos en el capítulo anterior, las empresas no son títeres del gobierno, pero tampoco se manejan solas; sino que aprovechan el acompañamiento gubernamental, cada cual a su manera.

En la primera sección se muestra cómo el pilar gobierno del aparato de formulación de la política exterior china se ha encontrado más presente en el caso nigeriano desde el inicio. En la etapa de concepción-negociación, esto se debió al

vínculo petróleo-infraestructura, el cual ha sido efectivo en Angola, pero demostró sus límites en Nigeria. Cuando la agenda petrolera se desvincula de la ferroviaria y se renegocian los contratos hay un retraimiento oficial. Sin embargo, los representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Comercio, así como de las instituciones financieras, reaparecen intermitentemente cada vez que se renegocia una nueva sección del tren Lagos-Kano y, más recientemente, cuando se negocia un nuevo proyecto. Las constantes renegociaciones de contratos y préstamos volvieron más imperativa la presencia gubernamental en Nigeria.

En Kenia, el acercamiento del aparato gubernamental es claramente posterior al arranque de las pláticas que llevarían a la consolidación del programa Nairobi-Mombasa. Aquí, el manto de la política exterior dirigida por el aparato gubernamental no definió los marcos de negociación y se presentó de manera más determinante en: 1) la respuesta ante los escándalos de corrupción y 2) la escala regional en que se situó al proyecto.

La recepción de ambos proyectos dejó claro desde el inicio que los SGR eran buenos canales para abrir camino a los intereses más político-diplomáticos de la política exterior china, prioritarios para el PCC y agencias gubernamentales como el Consejo de

Estado y el MRE. Como se analiza, los proyectos conjugaron el interés económico con las tres prioridades políticas de la RPC identificadas por Rhys Jenkins,¹⁹⁶ introducidas en el capítulo anterior: procurar la política de una sola China, conseguir apoyo en foros internacionales (en estos casos las Naciones Unidas y, sobre todo, el FOAC) y promoverse como alternativa a economías desarrolladas de Occidente, incapaces de concretar proyectos de modernización ferroviaria lo suficientemente ambiciosos.

Cabe destacar que en el caso keniano este papel de alternativa a Occidente se dio por partida doble. Primero, Kenia firmaba el contrato con un grupo empresarial defenestrado por el Banco Mundial. Segundo, se afinaron los detalles del contrato y se lanzó un proyecto de alto perfil para la relación bilateral, en un contexto de fuertes críticas desde Occidente al nuevo líder del Ejecutivo keniano.

Por último, la trayectoria de involucramiento delineada en este capítulo es indispensable para aseverar que hubo cierto aprendizaje de los tomadores de decisión a cargo de las instituciones chinas, quienes comenzaron a tener mayor escrutinio en años recientes, en tanto los proyectos de infraestructura en África se multiplicaron.

¹⁹⁶ Rhys Jenkins, *How China is Reshaping the Global Economy: Development Impacts in Africa and Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 129-131.

Este proceso de aprendizaje ha comenzado a reforzar la prevalencia de instituciones formales en la formulación de la política exterior económica en esta región, controlando la manera en que se desarrollan en específico dos proyectos de gran relevancia para las relaciones bilaterales con Kenia y Nigeria.

Así, arrancó el proceso de transición entre la construcción de grandes proyectos y la promoción de las empresas chinas como aliadas económicas “responsables”; respondiendo a las críticas y conflictos desatados tras una década de interacción con los actores locales. La manera en que se creó este discurso de responsabilidad mostró cierta autonomía relativa de las empresas, sin eludir las prioridades del partido-gobierno, lo cual se analiza detenidamente a continuación.

CAPÍTULO III.

LA APORTACIÓN EMPRESARIAL A LAS NARRATIVAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR: EL PROYECTO FERROVIARIO COMO CREADOR DE “LOS ESTÁNDARES CHINOS”

En el segundo capítulo se observa cómo al ser actores en la arquitectura de la formulación de la política exterior china, las empresas ferrocarrileras estatales aprovechan márgenes de maniobra variables con respecto a la estructura gubernamental. En el tercer capítulo, más allá de instancias producto de la agencia deliberada de las empresas (la concepción, negociación y desarrollo de proyectos), se analizan ámbitos no necesariamente vinculados a su relación con el gobierno local en términos del proyecto, sino ligados a las consecuencias imprevistas en sus operaciones dentro de los dos países subsaharianos.

Por cómo las paraestatales reaccionan a diversos conflictos en el desarrollo de sus proyectos, se concluye que las empresas adaptan las directrices discursivas generales del PCC y el gobierno central, materializándolas a su manera, con relativa autonomía.

Este espacio de libertad condicionada se verá mucho más reducido una vez que se instaure formalmente al PCC en los consejos directivos. Así, se crea una relación simbiótica variable para formular tanto las narrativas guía de la política exterior económica cuanto la manera en que éstas se implementarían. Esta adaptación se da según sea el caso, seleccionando los factores más convenientes de acuerdo con el tipo de necesidades locales. Para este capítulo, se observa cómo las empresas promueven acciones de responsabilidad corporativa y, posteriormente, el gobierno las asimiló dentro de “la marca china”, conforme avanzó el proceso de expansión económica china en el exterior.

De este análisis se desprenden una observación principal y una secundaria, respectivamente: 1) el aparato de gobierno chino y sus empresas han desarrollado una asociación de influencia bidireccional en la difusión de un discurso en torno a los proyectos de infraestructura que mezcla la narrativa de desarrollo conjunto con una moral paternalista; y 2) las empresas de infraestructura férrea han influido en el desarrollo de una responsabilidad social corporativa “à la China” en el marco de la iniciativa de la Franja y la Ruta.

Como se observa en esta parte del trabajo, la creación de la narrativa elude parcialmente los esquemas de formulación de la política exterior china basados en instituciones formales que se introdujeron en el capítulo 1. No se sigue un patrón ni un código preestablecido, si bien las jerarquías se mantienen y los tres pilares del aparato gubernamental desempeñan sus facultades conferidas. Esta relación simbiótica con espacios de autonomía para las empresas permitió instrumentalizar y materializar diversos discursos en momentos clave para el prestigio de las paraestatales, espacios temporales en los que su autonomía frente al gobierno chino tuvo mayor resonancia en la formulación de la política exterior.

De esta manera, *los quiénes* (actores) y los momentos en que aparecen en escena siguen importando; no obstante, el análisis se centra en *los cómo* (formas) en que la empresa-proyecto se adapta a las sociedades y los mercados donde se inserta. En estos procesos de adaptación, las compañías encontraron, hasta hace poco, sus mayores márgenes de autonomía con respecto a las estructuras estatales. Así CCCC/CRBC y CRCC/CCECC lograron fijar reglas, mecanismos y narrativas que, más allá de una política empresarial, se vincularon directamente a la marca China que buscaban proyectar tanto el gobierno como el Partido —devino, por tanto, política exterior. En ese sentido, las

empresas no contradicen las directivas político-discursivas del aparato gubernamental central; al contrario, las refuerzan, aterrizan, renuevan y sofistican, cada compañía a su modo.

La tendencia por explotar más la narrativa de las multinacionales chinas como socialmente responsables es muy coherente vista bajo la lupa de mayor involucramiento del PCC en el seno de las empresas públicas centrales a partir de la presidencia de Xi Jinping (proceso expuesto en los capítulos 1 y 2). Como se aprecia más nítidamente en la segunda sección de este capítulo, tales acciones compensatorias de las empresas han permitido a la Franja y la Ruta atender el discurso de “comunidad de destino compartido para la humanidad”, mantra de la política exterior bajo la administración Xi. Gradualmente se transitó del “ir fuera” como prioridad al “ir fuera con ciertos estándares y precauciones”.

Así se crearon los “estándares chinos”, que han pasado de referirse a condiciones técnico-materiales de la construcción a esquemas de buenas prácticas y responsabilidad social por parte de las empresas centrales del estado chino. Esto se ilustra en cada una de las secciones siguientes, las cuales corresponden a uno de los dos argumentos arriba mencionados. En el primer apartado se analizan las acciones en torno a conflictos

laborales inherentes a los grandes proyectos de infraestructura de la RPC en el exterior que han formado una política corporativa de responsabilidad. En la segunda mitad del capítulo, se observa la transformación del discurso de los estándares y su relación con la Franja y la Ruta. Se muestra, en última instancia, la manera en que el gobierno central asimila lo puesto en práctica por las empresas.

I. LA EMPRESA FIJA AGENDA EN TORNO A CONFLICTO, COMPENSACIÓN Y “RESPONSABILIDAD SOCIAL”

Diversas iniciativas han surgido a partir de las controversias que produjeron los proyectos de SGR en Kenia y Nigeria; atravesando los ámbitos de empleo, corrupción, medio ambiente, expropiación de tierras e insumos locales. A raíz de lo que pudieran llamarse acciones compensatorias ante ese tipo de brotes de inconformidad, se han configurado estrategias de “localización” y de responsabilidad social empresarial (RSE).

El concepto de responsabilidad social empresarial dentro de ambas empresas antecede al arranque de la construcción de los SGR; si bien su implementación se avocaba principalmente a las operaciones de ambas empresas dentro de China, también comenzaban a destacar esfuerzos en el exterior. Por ejemplo, CRCC empezó a reportar

sus acciones de RSE desde 2008,¹⁹⁷ con ejemplos prácticamente sólo dentro de la RPC.

Cabe señalar que estos reportes anuales se publican desde su primer número en versión bilingüe inglés-chino mandarín; lo cual indica una intención de la empresa por que sus esfuerzos se reconocieran dentro y fuera de su país de origen.

En el caso de CCCC, los reportes anuales de RSE comenzaron a publicarse desde la versión 2007, un año antes que CRCC. Estos también se concentraron en exponer acciones dentro de China. El primer número de CCCC se editó únicamente en chino mandarín, lo cual cambió para el segundo número (2008), cuando se comenzó a publicar en mandarín e inglés.

El contenido de estos reportes permite vislumbrar la definición que cada empresa tiene de responsabilidad social. Para el caso de CRCC, se trata del conjunto de acciones promovidas por la empresa en cuanto a: buenas prácticas de gobernanza corporativa, rendimientos para la economía china en general, estándares de calidad y seguridad, desarrollo verde, bienestar de los empleados y fomento de una “sociedad armoniosa”;

¹⁹⁷ CRCC, “2018 年社会责任报告” (“Reporte de Responsabilidad Social Empresarial 2018”), publicado el 25 de septiembre de 2019, en <http://www.crcc.cn/col/col1612/index.html>, consultado el 20 de abril de 2020. En la misma página web pueden encontrarse los diez reportes anuales previos.

entendiendo este último elemento como medidas de reducción de la pobreza, integración comunitaria y responsabilidades en el exterior.

Al ahondar en cuanto a esas acciones fuera de China, se identifican esfuerzos particulares de localización del empleo y proveeduría, e integración comunitaria; todo lo cual se trata en este capítulo. CCCC coincide en los ámbitos de acción de CRCC y especifica que el propósito de esas actividades debe ser la satisfacción de: los clientes, los inversionistas, los empleados y las sociedades.¹⁹⁸ La narrativa con que se extrapola este concepto a sus proyectos en el exterior se percibe en uno de los mensajes conjuntos del director general y el presidente de CCCC en uno de los reportes: “Siempre hemos trabajado arduamente para compartir la responsabilidad del gobierno en el desarrollo económico y social, participado en el desarrollo económico regional a profundidad y proveído servicios de alta calidad para la adquisición gubernamental”.¹⁹⁹

¹⁹⁸ CCCC, “2013 社会责任报告” (“2013 Reporte de responsabilidad social empresarial”), publicado el 18 de agosto de 2014, en <http://www.cccnews.cn/search/search?page=1&channelid=115794&searchword=social+responsability&prepage=20>, consultado el 20 de abril de 2020.

¹⁹⁹ CCCC, “CCCC Report on Social Responsibility within the Belt and Road Initiative”, publicado el 28 de mayo de 2018, en <http://en.ccccltd.cn/corporateculture/socialresponsibilityrepc/201805/P020180528558025899463.pdf>, consultado el 20 de abril de 2020.

Posiblemente las querellas y escándalos en torno a estrategias particulares de cada compañía sean los ámbitos de mayor autonomía relativa para las empresas estatales chinas. Lo cual no es decir poco, puesto que suele tratarse de temas que llaman la atención de los gobiernos y de diversos grupos de interés locales, con gran visibilidad en los medios africanos, nacionales e internacionales. Es decir, no sólo son espacios de autonomía relativa para las empresas con respecto al gobierno chino, sino que además esta autonomía se da en temas de gran interés para el país destino, lo cual da mayor visibilidad a las respuestas de las paraestatales.

La cuestión laboral es una de las que concentran más inconformidades entre la población local, tanto en número cuanto en diversidad. En este conjunto de conflictos son más visibles los casos relacionados a ajustes salariales y cuotas de “trabajadores locales”. Por ejemplo, en agosto de 2016, 200 jóvenes guerreros Masái hirieron, en Duka Moja, a 14 ciudadanos chinos trabajadores de CRBC. Los sucesos obligaron a la suspensión temporal de labores en ese sitio. El ministro de transporte de Kenia condenó el ataque. Los jóvenes habían demandado una proporción de los empleos

generados por la construcción del SGR y ya se habían manifestado contra la constructora china.²⁰⁰

Ante los conflictos por los salarios y las cuotas locales, la cuestión laboral llama la atención por un contradiscurso positivo, según el cual la empresa se preocupa por los trabajadores. En particular, ésta procura capacitación y transferencia tecnológica para sus empleados, factores ampliamente citados en fuentes chinas como logros de los proyectos en Nigeria y Kenia. De acuerdo con el presidente de CCECC, Yuan Li, una estrategia de integración local requiere que la empresa: 1) promueva los liderazgos de proyecto interculturales y 2) participe activamente en la vida social local (educación, salud).²⁰¹

Una manera común de indicar la derrama de beneficios para las comunidades es señalar el número de empleos creados y de capacitaciones provistas. Aquí se crea un

²⁰⁰ Lucie Morangi, “Kenya Slams Attack on Chinese Rail Workers”, *China Daily*, publicado el 5 de agosto de 2019, en http://usa.chinadaily.com.cn/world/2016-08/05/content_26364732.htm, consultado el 20 de junio de 2019; y George Sayagie, “14 Chinese Rail Workers Nursing Injuries after Attack”, *Daily Nation*, publicado el 2 de agosto de 2016, en <https://www.nation.co.ke/news/Angry-youth-attack-Chinese-rail-workers/1056-3327302-h7p9ljz/index.html>, consultado el 13 de marzo de 2019.

²⁰¹ CGTN Français, “Interview exclusive de Monsieur Yuan Li, PDG de China Civil Engineering Construction Corporation”, entrevista con Yuan Li, publicada el 14 de mayo de 2017, en <https://www.youtube.com/watch?v=ehYtbGAJxZQ>, consultada el 26 de febrero de 2019.

frente común gobierno-empresas de la RPC. El ministro de relaciones exteriores chino, Wang Yi declaró en 2016 que en la construcción de la línea Mombasa-Nairobi se crearon 40,000 empleos, se capacitaron 20,000 técnicos y se contribuyó al crecimiento del PIB keniano en 1.5%.²⁰²

Cuando se preguntó a Wang Yi durante el Lianghui Nacional (*quanguo lianghui* 全国两会)²⁰³ de 2019 su opinión respecto a las críticas que se hacen a la BRI como trampa de deuda y como herramienta geopolítica, el ministro se refirió al SGR Mombasa-Nairobi como un “proyecto del siglo” —términos usados también por Guo Ce, Consejero Económico y Comercial de la Embajada china en Kenia—²⁰⁴ por haber creado 50 mil empleos locales. Defendió los proyectos llevados a cabo por las empresas en el marco de la BRI como un *economic pie* (*xianbing* 馅饼) en lugar de una *debt trap* (*xianjing* 陷阱); como una oportunidad de crecimiento compartido y no un instrumento

²⁰² “Wang Yi: China-built Railways Have Become a Splendid Namecard of China-Africa Production Capacity Cooperation”, *States New Service*, publicado el 10 de agosto de 2016, en <http://link.galegroup.com/apps/doc/A460524447/AONE?u=colmex&sid=AONE&xid=a392f884>, consultado el 3 de octubre de 2018.

²⁰³ Sesión plenaria anual de la Asamblea Popular Nacional y de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino.

²⁰⁴ Tang Ying, “SGR Marks Two Years of Operations”, *China Daily*, publicado el 4 de junio de 2019, en <http://global.chinadaily.com.cn/a/201906/04/WS5cf5c97ca310519142700e39.html>, consultado el 8 de julio de 2019.

geopolítico.²⁰⁵ Cabe destacar que, dentro de la misma respuesta, el consejero-ministro mencionó que la BRI “como cualquier iniciativa, necesita tiempo para madurar”, admitiendo que hubo errores o desperfectos en su implementación inicial. Respondiendo a una pregunta posterior, Wang Yi tildó de falaces los reclamos de que China se comporta como una potencia neo-colonial en África.²⁰⁶

Como es de esperarse, la calidad de los empleos creados no parece tener tanta visibilidad como los datos cuantitativos. Incluso ha sido un factor ante el cual los gerentes chinos no han demostrado gran sensibilidad. Los líderes de la empresa entrevistados en el estudio de Uwe Wissenbach y Yuan Wang en la sección de construcción Emali argumentan que se rigen por la ley keniana. Para ellos, las razones de descontento de los trabajadores son triviales, no ameritan huelgas.²⁰⁷ En una ocasión, la reducción de salario de un trabajador Maasai provocó que otros miembros

²⁰⁵ 王毅 (Wang Yi), “王毅国务委员兼外长 2019 年两会记者会” (“El consejero de estado y ministro de relaciones exteriores, Wang Yi, en la Conferencia de Prensa del Lianghu”), *China Daily*, publicado el 9 de marzo de 2019, en <http://language.chinadaily.com.cn/a/201903/09/WS5c833a35a3106c65c34edad6.html>, consultado el 20 de junio de 2019.

²⁰⁶ *Loc. cit.*

²⁰⁷ Uwe Wissenbach y Yuan Wang, “Local Politics Meets Chinese Engineers: A Study of the Chinese-built Standard Gauge Railway Project in Kenya”, Policy Brief núm. 16, China-Africa Research Initiative, Washington, D.C., 2016, p. 3. (en adelante, Uwe Wissenbach y Yuan Wang, “Local Politics Meets Chinese Engineers”)

de la tribu acudieran a mostrar su descontento, destruyendo la tubería que servía para proveer de agua al sitio de construcción. La policía mostró el respaldo del gobierno nacional keniano a la empresa china, usando incluso gas lacrimógeno para ahuyentar a los manifestantes.²⁰⁸ Este es un ejemplo de cómo el gobierno local en Kenia colaboraba con la empresa sin necesidad de que interviniera el gobierno central chino a manera de facilitador; la empresa debió avanzar en recuperar la confianza local sin la intervención directa del aparato gubernamental extranjero.

La solución de disputas con los trabajadores se da en primera instancia entre la empresa y los afectados. En segundo lugar, cuando el primer mecanismo falla, se recurre a la intermediación oficial; primero del gobierno local y después del nacional. Como observan Uwe Wissenbach y Yuan Wang, los gobernantes locales tendieron a beneficiar los intereses de los trabajadores (sus votantes locales), mientras el gobierno central favorecía a CRBC, teniendo al proyecto entero en mente y no a los trabajadores involucrados en un segmento específico.²⁰⁹

²⁰⁸ Uwe Wissenbach y Yuan Wang, “African Politics Meets Chinese Engineers: The Chinese-built Standard Gauge Railway Project in Kenya and East Africa”, Working Paper núm. 13, Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies, junio de 2017, p. 20. (en adelante Uwe Wissenbach y Yuan Wang, “African Politics Meets Chinese Engineers”).

²⁰⁹ Uwe Wissenbach y Yuan Wang, “Local Politics Meets Chinese Engineers”, *op. cit.*, p. 3.

Las paraestatales chinas han debido enfrentar diversas controversias de forma incidental y reactiva; con estrategias de control de daños en medios locales, por ejemplo. Sin embargo, las principales acciones tomadas para prevenir el conflicto se han incrustado directamente en la planeación y el discurso de los proyectos, aterrizándose en actividades compensatorias de RSE, con las que se intenta evitar controversias. En agosto de 2014, en vísperas de los trabajos de construcción, el presidente Kenyatta se reunió con el vicepresidente de CCCC, Wen Gang, y el vicepresidente de CRBC, Sun Liqiang. Durante el encuentro, el líder de CCCC sintetizó varias aristas que caracterizarían la aproximación de su subsidiaria a lo largo de la construcción del Madaraka Express: reclutar trabajadores keniatas, minimizar el número de especialistas chinos, involucrar proveedores locales, capacitar trabajadores y transferir tecnología.²¹⁰

Mientras las tres primeras acciones de la lista corresponden a una agenda de “localización”, las últimas dos se refieren a aspectos de cooperación económica; ambos elementos englobaban las directrices del MOFCOM y el MRE de desarrollo conjunto y

²¹⁰ Victoria Kioko, “Railway Project to Employ 30,000 Kenyans”, *Capital*, publicado el 18 de agosto de 2014, en <https://www.capitalfm.co.ke/business/2014/08/railway-project-to-employ-30000-kenyans/>, consultado el 26 de junio de 2019.

beneficio mutuo. Vale la pena notar que en el discurso de Wen Gang los factores de localización y de cooperación se retroalimentan —i.e., la capacitación y la transferencia tecnológica sirven para facilitar la provisión local de insumos. La materialización de las directrices oficiales sirve a la empresa por tres flancos: cumple con las instrucciones del gobierno central, al mismo tiempo que busca maximizar ganancias y mejorar su prestigio ante los países socios.

Para el caso de CRBC, los conflictos con trabajadores locales intentaron solucionarse desde que inició la construcción del tren con el establecimiento de Oficinas de Vinculación dirigidas a las comunidades vecinas de cada sección de construcción. Si bien la medida respondió directamente a controversias por las cuotas de empleados locales,²¹¹ también se buscó con ella atender otras demandas —e.g., tierras, medio ambiente, saneamiento. Además, la empresa se comprometía a tomar medidas compensatorias como construcción de pozos de agua, caminos, puentes, red eléctrica, iglesias, mezquitas y clínicas inclusive.

²¹¹ Onesmu Nzioka, “Makueni Locals Unhappy with SGR Contractors, Claim Locals Sidelined”, *The Standard*, publicado el 15 de julio de 2014, en <https://www.standardmedia.co.ke/article/2000128286/makueni-locals-unhappy-with-sgr-contractors-claim-locals-sidelined>, consultado el 15 de julio de 2019.

Conforme las empresas encontraron maneras de reaccionar y contrarrestar las percepciones negativas en torno a los ambientes laborales en sus proyectos, los pilares gubernamental y partidario del aparato de formulación de la política exterior china fueron incorporando las tácticas y buenas prácticas en su discurso de la BRI. Estos esfuerzos correspondían a la formulación de una amplia política integral, cuyo espíritu oficial propugnaba por el acercamiento entre pueblos mediante la cooperación económica. A continuación, se elabora sobre este argumento en cuanto a dos campos de la responsabilidad social de las empresas convertida en “estándares chinos”: las cuotas de trabajadores locales y las transferencias tecnológicas/de conocimiento.

Cuotas, capacitación y transferencias tecnológicas como aporte empresarial a la imagen de China en el exterior: medidas insignia para responder al conflicto local

El concepto de RSE se ha usado al describir las estrategias de integración a las vidas sociales locales de los lugares donde se construyen trenes. Sin embargo, las concepciones de RSE varían según el proyecto y el representante ejecutivo. Por ejemplo, la conceptualización presente en el discurso del vicepresidente de CRCC, Lu Jing (吕晶), en cuanto al tren Adís Abeba – Yibuti entiende el empleo de locales (1,000 empleados chinos frente a más de 15,000 etíopes y 3,000 yibutianos) como una rama de la

responsabilidad. En su definición también incluye entrenamientos de empleados locales durante tres o cuatro semanas en China.²¹²

CCECC y CRBC han usado la “estrategia de localización” para adelantarse a las críticas por la cantidad de trabajadores chinos en la modernización de las vías férreas nigerianas, una fama adquirida por los primeros grandes proyectos de infraestructura china en el continente. En su artículo “5 Myths About Chinese Investment in Africa”,²¹³ Deborah Brautigam sostiene que quienes acusan la importación masiva de mano de obra china en el continente africano basan sus críticas en las experiencias de unos cuantos países, como Argelia, Guinea Ecuatorial y Angola. Las empresas en el resto del continente muestran 80% de empleo local y, en algunos casos, hasta 99%.

La persistencia de una imagen negativa en términos de localización se debe a una crítica persistente desde púlpitos y voces de gran resonancia; como la del presidente estadounidense, Barack Obama, en 2015. Durante su discurso en la sede de la Unión

²¹² CCECC, “中国标准 “花开” 世界（一带一路上的中国技术）” (“Los estándares chinos florecen en el mundo (tecnología china en el marco de la iniciativa de la Franja y la Ruta)”), publicado el 22 de mayo de 2017, en http://ccecc.crcc.cn/art/2017/5/22/art_7609_1136230.html, consultado el 26 de febrero de 2019.

²¹³ Deborah Brautigam, “5 Myths About Chinese Investment in Africa”, *Foreign Policy*, publicado el 4 de diciembre de 2015, en <https://foreignpolicy.com/2015/12/04/5-myths-about-chinese-investment-in-africa/>, consultado el 3 de enero de 2020.

Africana en Adís Abeba, el presidente declaró que “las relaciones económicas no pueden simplemente construir infraestructura con mano de obra extranjera o extrayendo los recursos naturales de África. Las asociaciones económicas reales deben ser un buen negocio para África –deben crear empleos y capacidades para los africanos”.²¹⁴ Las empresas debieron enfrentar estas críticas en las que se generalizaba “la presencia china” o “las intenciones chinas”, ideando por su cuenta las políticas corporativas compensatorias.

Las firmas aquí estudiadas se esforzaron subsecuentemente por ofrecer evidencia que rompiera con el mito de importación masiva de trabajadores chinos. En Kenia, CRBC fijó una razón de 10 empleados locales por cada empleado chino, desde que arrancó la construcción.²¹⁵ Mientras tanto, la cuota en Nigeria resultó de una negociación entre el gobierno federal y la paraestatal china, acordando que 90% del personal debía ser local. En 2018, el *chargé d'affaires* de la Embajada china en Kenia, Li

²¹⁴ “Remarks by President Obama to the People of Africa”, *The White House*, publicado el 28 de julio de 2015, en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/07/28/remarks-president-obama-people-africa>, consultado el 3 de enero de 2020.

²¹⁵ “Chinese Railway Project in Kenya Focuses on Staff Localization”, *China Daily*, publicado el 8 de agosto de 2014, en http://www.chinadaily.com.cn/world/2014-08/08/content_18271380.htm, consultado el 10 de agosto de 2019.

Xuhang, defendió los avances en la política de localización de la firma china y aseguró que 72.7% de los empleados en el SGR eran locales, incluyendo 5,000 especialistas.²¹⁶

Sin embargo, la falta de especialización de los trabajadores locales suele usarse como razón para explicar la necesidad de contratar empleados chinos. Al igual que CRBC en Kenia, CCECC alega falta de capacidades locales para cubrir puestos gerenciales y altos mandos con trabajadores nigerianos. Esto se ha intentado compensar con programas de capacitación para ingenieros en el país subsahariano y en China.²¹⁷

En Kenia, los reclamos de las comunidades locales han desencadenado conflictos por contratar tanto trabajadores de origen chino cuanto provenientes de lugares ajenos a las pueblos que circundan los sitios de construcción. Por ejemplo, se percibe a los empleados llegados de Nairobi como forasteros (a pesar de ser kenianos). Esto se agrava si los forasteros ocupan puestos de especialistas, mientras las comunidades aledañas se emplean como mano de obra no calificada, dando lugar a conflictos

²¹⁶ Jerry Omondi, “Chinese Embassy in Kenya Hosts SGR Staff”, *CGTN*, publicado el 23 de noviembre de 2018, en <https://africa.cgtn.com/2018/11/23/chinese-embassy-in-kenya-hosts-sgr-staff/>, consultado el 26 de junio de 2019.

²¹⁷ Chika Amanze-Nwachuku, “Amaechi Defends Cost of Chinese Funded Railway Projects”, *ThisDay*, publicado el 16 de agosto de 2017, en <https://www.thisdaylive.com/index.php/2017/08/16/amaechi-defends-cost-of-chinese-funded-railway-projects/>, consultado el 14 de febrero de 2019; Yunnan Chen, *op. cit.*, p. 4.

interétnicos.²¹⁸ Este es un ejemplo de un ámbito en el que la puesta en práctica por las empresas de las directrices gubernamentales ambiguas no basta para cumplir el objetivo del discurso. Sin embargo, los códigos y medidas sugeridas por el gobierno chino en esfuerzos de localización aún no llegan al grado de complejidad de la regulación vigente en otros ámbitos; lo cual refuerza la idea de que las respuestas corporativas se mantienen a interpretación de cada firma.

Además de mejorar la infraestructura aledaña a los sitios de construcción y establecer cuotas de empleo local, CRBC y CCECC arrancaron otra serie medidas compensatorias. Entre las mejores recibidas, en parte porque se planearon en conjunto con actores locales, destacan las políticas de capacitación y transferencia tecnológica. Posteriormente, el MRE en especial —sobre todo por medio de sus embajadas— comenzaría a reconocer estos esfuerzos como ejemplos claros del sello que buscaba imprimir la RPC a sus actividades en el exterior.

De acuerdo con el encargado por CCCC y CRBC de supervisar directamente el proyecto en Kenia, Li Qiang, las capacitaciones y transferencias de tecnología subyacen a una dimensión moral de compromiso y responsabilidad con el pueblo keniano. Según

²¹⁸ Uwe Wissenbach y Yuan Wang, “African Politics Meets Chinese Engineers”, *op. cit.*, pp. 19-20.

su discurso, la empresa ha puesto a la gente en primer plano, implementando premios y medidas de pertenencia a la empresa desde años antes de iniciada la construcción del Madaraka Express.²¹⁹

Las acciones insignia de capacitación han sido el establecimiento de centros educativos y la creación de becas para estudiar en China, en colaboración con ministerios como el de relaciones exteriores y el de educación. En 2012, CCECC fundó, en presencia del embajador chino y directivos de CRCC, un centro de capacitación en tecnología ferroviaria en el Distrito de Idu de Abuja, con el fin de formar técnicos para la modernización de vías férreas y la construcción de trenes ligeros de Nigeria.²²⁰ El embajador en Abuja, Deng Boqing, enmarcó la apertura de este centro en la narrativa gubernamental que promovía las paraestatales chinas con operaciones en el exterior

²¹⁹ “72 Li Qiang” (“ 72 李强 ”), SASAC, publicado el 2 de agosto de 2017, en <http://www.sasac.gov.cn/n4470048/n4470081/n7500405/n7500420/n7500442/c7505708/content.html>, consultado el 11 de agosto de 2019.

²²⁰ Olatunji Saliu, “Feature: Skill Training Becomes Key Attraction of Chinese Firm in Nigeria”, *Xinhua*, 9 de septiembre de 2018, en http://www.xinhuanet.com/english/2018-09/09/c_137456345.htm, consultado el 10 de agosto de 2019; “Nigeria: Chinese Firm Sets Up Railway Technology Training Center in Nigeria”, *All Africa*, publicado el 7 de noviembre de 2012, en <https://allafrica.com/stories/201211081384.html>, consultado el 10 de agosto de 2019.

capacitaran empleados locales.²²¹ Si bien el discurso al que hace referencia el diplomático no aludía a un esfuerzo institucionalizado; un lustro debió pasar para que ese tipo de prácticas adquirieran un carácter más obligatorio a los ojos de su gobierno central, como se observa en el siguiente apartado.

En julio de 2015, CRBC estableció en Voi, Kenia un centro de capacitación en competencias y transferencia tecnológica. La colaboración del Gobernador de Taita Taveta, John Mruttu, fue crucial para esta iniciativa. Desde el gobierno local, se vio como oportunidad para ofrecer empleo a comunidades rurales.²²² El grupo de beneficiarios de este centro se compone de trabajadores ya contratados por CRBC. Además de aplicar su capacitación en el proceso de construcción, se pretendía que trabajaran en el mantenimiento y operación del tren, una vez que CRBC lo entregara a Kenya Railways Corporation.²²³ Según los planes de la empresa, el éxito del centro de

²²¹ “Ambassador Deng Boqing Gave an Interview to the Economic Confidential”, Embajada de la RPC en Nigeria, publicado el 13 de diciembre de 2012, en <http://ng.chineseembassy.org/eng/zngx/cne/t998006.htm>, consultado el 21 de octubre de 2018.

²²² Lucie Morangi, “Rail Project An Engine of Learning”, *China Daily*, publicado el 10 de julio de 2015, en <http://www.chinadaily.com.cn/a/201507/10/WS5a2b5132a310eefe3e99fac6.html>, consultado el 20 de mayo de 2019.

²²³ Yvone Kawira, “Chinese Firm Launches Railway Training Facility”, *Daily Nation*, publicado el 3 de julio de 2015, en <https://mobile.nation.co.ke/business/Chinese-firm-launches-railway-training-facility/1950106-2774228-format-xhtml-u6rtk5/index.html>, consultado el 16 de julio de 2019.

capacitación en la sección de Voi daría pie al establecimiento de centros similares en las otras ocho secciones de la construcción. Llama la atención cómo estas definiciones de RSE no dejan de lado el beneficio directo para el proyecto-empresa, puesto que se entiende como un negocio redondo y una reducción de riesgos.

Muestra relevante para la promoción de CRBC como empresa aliada en el desarrollo keniano es el programa de becas a jóvenes para estudiar ingeniería ferroviaria en la Universidad Jiaotong de Beijing.²²⁴ Este plan de becas resultó de un programa propuesto por los presidentes Xi y Kenyatta en 2018. Conviene señalar que este esfuerzo gubernamental bilateral ocurrió más recientemente que otros esfuerzos de las empresas.²²⁵

A pesar de no contar con un contrato de operación del tren, como CRBC en Kenia, CCECC facilitó por su cuenta programas para capacitar en esa etapa posterior a la construcción. Por tratarse de la primera línea con ancho estándar en Nigeria, se necesitó

²²⁴ Edith Mutethya, “Precious Gift From Friend: Rail Know-How”, *China Daily*, publicado el 3 de marzo de 2017, en http://africa.chinadaily.com.cn/weekly/2017-03/03/content_28418185.htm, consultado el 21 de junio de 2019.

²²⁵ Edith Mutethya, “CRBC Sends Third Batch of Kenyan Students to Study in China”, *China Daily*, publicado el 21 de abril de 2018, en <http://africa.chinadaily.com.cn/a/201804/21/WS5ada2206a3105cdcf6519a2b.html>, consultado el 24 de junio de 2019.

preparar a más de cien trabajadores de Nigeria Railway Corporation para operar tan sólo el tramo Abuja-Kaduna, según Xia Lijun, uno de los directores del proyecto.²²⁶

Todas estas medidas de respuesta y, posteriormente, prevención ante conflictos con las poblaciones locales nacieron de un problema a resolver para continuar con sus operaciones. En el siguiente apartado se explica cómo, con el paso del tiempo, estas acciones mostraron su capacidad de adaptación a una tendencia promovida por el gobierno central: aumentar los controles de calidad sobre las acciones de sus empresas, públicas y privadas, en otros países. La multiplicación de proyectos, inversiones y contratos fuera de la RPC obligó al gobierno chino a repensar su estrategia de promoción; de manera que la iniciativa insignia de la política exterior de la administración Xi, la BRI, mostrara más beneficios que riesgos para el resto del mundo.

²²⁶ “Chinese Firm Trains Nigerians Ahead of New Railway's Operation”, *New China*, publicado el 13 de mayo de 2016, en http://www.chinadaily.com.cn/business/2016-05/13/content_25250588.htm, consultado el 16 de octubre de 2018.

II. LOS ESTÁNDARES, LA FRANJA Y LA RUTA: EJES DISCURSIVOS PARA OBSERVAR LA RELACIÓN SIMBIÓTICA ESTADO-SUS EMPRESAS

La iniciativa de la Franja y la Ruta, popularizada en inglés como One Belt One Road (OBOR) o Belt and Road Initiative (BRI),²²⁷ es hoy omnipresente en los discursos de la política exterior china; se halla en múltiples ámbitos y se dirige a todas las regiones del mundo. Los proyectos ferroviarios analizados en este trabajo no han eludido el manto protector de la BRI; si bien su papel en ella ha sido circunstancial e, inesperadamente, magnificado.

Esta iniciativa se remonta a las visitas de Xi Jinping a Kazakstán e Indonesia, en septiembre y octubre de 2013, durante su primer año de gobierno. El líder chino la presentó primero como “la nueva ruta de la seda”, aludiendo a los antiguos caminos tomados por comerciantes europeos y de Medio Oriente que atravesaban Asia Central para intercambiar productos con China. Posteriormente, se sumaron a la narrativa las

²²⁷ Mientras OBOR en chino sigue usándose dentro de la RPC, BRI comenzó a difundirse más hacia el exterior. Esto puede deberse a las críticas ante una supuesta ambición hegemónica; e.g., los comentarios del vicepresidente estadounidense Mike Pence durante la Cumbre de Líderes de APEC en 2018: Jamie Tarabay y Choe Sang-Hun, “Xi and Pence Stake Out Trade Positions in Dueling Speeches at Pacific Rim Forum”, *The New York Times*, publicado el 17 de noviembre de 2018, en <https://www.nytimes.com/2018/11/17/world/australia/apec-china-trade-xi-jinping-mike-pence.html>, consultado el 10 de diciembre de 2018.

rutas marítimas que unieron al antiguo imperio chino con el otro extremo de Eurasia. La unión de ambos discursos dio origen a la Franja y la Ruta, un concepto mucho más amplio en términos geográficos. Comenzó a difundirse como promotora del desarrollo a lo largo de las rutas comerciales que unían a China con Europa Occidental y se priorizó la construcción de proyectos faraónicos de infraestructura de transporte (puertos marítimos, trenes, carreteras y aeropuertos), ya que se identificaba la carencia de estos como barrera para el desarrollo económico.

Con el “renacimiento” de las rutas comerciales se buscaba abrir paso al desbordamiento de la economía china en la década posterior a la Gran Recesión; en especial a un sector que el gobierno había promovido en 2009 para evitar la crisis que enfrentaba el resto del mundo: la construcción de infraestructura física. Desde la perspectiva económica, la BRI era una evolución o bifurcación lógica de las políticas de “ir fuera”, las cuales llevaban dos décadas en práctica. El gobierno central pudo así matar dos o tres pájaros de un tiro: 1) se conseguía demanda para un sector saturado en el mercado interno, 2) se allanaba el camino para la internacionalización de otros sectores (e.g., telecomunicaciones), y 3) se creaba una plataforma expansiva para lograr múltiples fines políticos de largo plazo.

En términos de imagen, la Franja y la Ruta es la culminación de un esfuerzo por promover al proyecto de infraestructura chino por su calidad técnica, sus facilidades financieras y, más recientemente, su consideración por las poblaciones locales. Todos estos factores se han sumado para enarbolar los “estándares chinos” dentro de un discurso que mezcla una narrativa de desarrollo conjunto con una moral paternalista motivada por los éxitos del crecimiento económico chino. Parte crucial de ese conjunto de estándares de calidad son las acciones expuestas en el primer apartado de este capítulo y todas aquellas que conforman la nueva responsabilidad social empresarial de las operaciones chinas en el exterior (cuotas, capacitaciones, transferencias tecnológicas, localización, conservación medioambiental, transparencia, mecanismos anticorrupción, infraestructura local complementaria, entre otras).

Los “estándares chinos” han servido tanto a objetivos políticos como económicos y son el resultado de una relación simbiótica entre el aparato gubernamental y las empresas estatales. Para elucidar al respecto, se expone sucintamente: a) la naturaleza expansiva de la BRI y cómo esto sirve a las empresas, b) la manera en que las constructoras adoptan la narrativa de los estándares previo a y en el marco de la BRI, y c) la forma en que el gobierno central ha retomado las acciones de

las paraestatales aquí estudiadas para fortalecer la estrategia de internacionalización de sus empresas, dentro y fuera de la BRI.

BRI: una plataforma discursiva oficial en constante expansión que sirve a las empresas

La BRI ha reflejado una naturaleza expansiva que ha permitido la experimentación tanto por parte del partido-gobierno cuanto de las empresas. Muestra fehaciente es que comenzó como una serie de proyectos de desarrollo de infraestructura de transporte, pero al día abarca telecomunicaciones, educación, salud, entre otros campos. Se ha invocado tanto que el PCC la incorporó a su Constitución durante el 19° Congreso del Partido, en 2017: “Ateniéndose al principio de deliberación en común, construcción conjunta y codisfrute, [el Partido] impulsa la construcción de la Franja y la Ruta”.²²⁸

Ese mismo año, el primer foro de la Franja y la Ruta congregó en Beijing a más de 60 países y organizaciones internacionales; incluido el presidente keniano, Uhuru

²²⁸ “Texto íntegro de los Estatutos del Partido Comunista de China”, *Xinhua*, 3 de noviembre de 2017, en http://spanish.xinhuanet.com/2017-11/03/c_136726615.htm, consultado el 26 de agosto de 2019; para otra versión, véase Constitution of the Communist Party of China, Programa General, revisión de 2017, p. 8, <http://www.china.org.cn/20171105-001.pdf>.

Kenyatta.²²⁹ Para 2019, las cifras oficiales habían ascendido a 126 países y 29 organizaciones internacionales.²³⁰ Uhuru Kenyatta asistió por segunda ocasión al Foro en 2019.²³¹ Ambos países subsaharianos se unirían a la iniciativa formalmente a partir de 2018, con la firma de memorándums de entendimiento sobre cooperación en el desarrollo de infraestructura, en el marco de la Cumbre del FOCAC, en Beijing.²³² De acuerdo con la Comisión Estatal para la Supervisión y Administración de los Activos del Estado (SASAC, por sus siglas en inglés), los primeros cinco años de la BRI

²²⁹ “Belt and Road Attendees List”, *The Diplomat*, publicado el 12 de mayo de 2017, <https://thediplomat.com/2017/05/belt-and-road-attendees-list/>, consultado el 30 de abril de 2020.

²³⁰ Kinling Lo, “From New Faces to New Funds, What Has Changed in the Belt and Road Forum?”, *South China Morning Post*, publicado el 25 de abril de 2019, en <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3007512/new-faces-new-funds-what-has-changed-belt-and-road-show>, consultado el 10 de agosto de 2019.

²³¹ “Second Belt and Road Forum Top-Level Attendees”, *The Diplomat*, publicado el 27 de abril de 2019, en <https://thediplomat.com/2019/04/second-belt-and-road-forum-top-level-attendees/>, consultado el 27 de marzo de 2020.

²³² “Cooperation agreements and MoUs under the Belt and Road Initiative”, *Belt and Road Initiative*, publicado el 18 de noviembre de 2018, en <https://www.beltroad-initiative.com/memorandum-of-understanding-belt-and-road-initiative/>, consultado el 27 de mayo de 2019; “Ambassador Zhou Pingjian: Promoting High-quality BRI Cooperation between China and Nigeria”, Ministerio de Relaciones Exteriores de la RPC, publicado el 14 de mayo de 2019, en https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zwjg_665342/zwbd_665378/t1663037.shtml, consultado el 27 de marzo de 2020.

prosperaron 3,116 proyectos de inversión. Más del 70% del valor correspondía a empresas estatales chinas.²³³

Según datos recopilados por Liao Fan, profesor de la Academia China de Ciencias Sociales, la inversión extranjera de la RPC en el marco de la BRI supera los 60 mil millones de US\$ y ha creado más de 200,000 empleos locales.²³⁴ Este empeño por resaltar la cantidad de empleos para las poblaciones objetivo es una constante reveladora de cómo ha evolucionado la BRI y pone de manifiesto las preocupaciones que enfrentaron las empresas desde sus primeras incursiones fuera de China, como se mostró en el apartado anterior.

Múltiples debates han surgido en torno a la cohesión temática de la BRI y cómo ésta sirve o no a los intereses fijados en Zhongnanhai. Por lo cual, la discusión se liga invariablemente a qué tan controlada se encuentra la iniciativa por el gobierno central. Eyck Freymann se refiere a la BRI como mera campaña de mercadotecnia, usada para etiquetar una variedad de productos y servicios sin relación entre sí que incluyen:

²³³ Janne Suokas, “Chinese State Enterprises Undertake over 3,100 Belt and Road Projects”, *GBTIMES*, publicado el 31 de octubre de 2018, en <https://gbtimes.com/chinese-state-enterprises-undertake-over-3100-belt-and-road-projects>, consultado el 20 de agosto de 2019.

²³⁴ Liao Fan, “Understanding the BRI Through 'Five Connectivities'”, CGTN, publicado el 20 de abril de 2019, en <https://news.cgtn.com/news/3d3d674d334d544d34457a6333566d54/index.html>, consultado el 30 de agosto de 2019.

utensilios de cocina, cosméticos, ópera, donaciones de sangre, fútbol soccer, sistemas de crédito social, presentaciones artísticas, equipo militar, cerveza y *blockchain*.²³⁵ Bajo esta perspectiva, la amplia variedad de los proyectos de infraestructura en el extranjero se percibe aún menos vigilada por el aparato gubernamental de Beijing.

Otras visiones más oficiales, como la de Liao Fan, ven en el discurso acabado de la BRI una mezcla integral de “cinco conectividades”, en términos de: políticas (*policies*), infraestructura, comercio, finanzas y personas.²³⁶ Aunque para observadoras como Nadège Rolland, miembro de The National Bureau of Asian Research, la amplitud de las cinco conectividades representen la deliberada intención de instaurar un nuevo orden sino-céntrico, más acorde a las lecturas de la política exterior china en África Subsahariana como neo-imperialismo.²³⁷ Liao Fan da espacio a que se cuele la acción de las paraestatales con cierta autonomía, pero Nadège Rolland supedita toda la política

²³⁵ Eyck Freymann, “‘One Belt One Road’ Is Just a Marketing Campaign”, *The Atlantic*, publicado el 17 de agosto de 2019, en <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2019/08/beneath-the-veil-of-xi-jinpings-legacy-project/596023/>, consultado el 18 de agosto de 2019.

²³⁶ Liao Fan, *op. cit.*

²³⁷ Nadège Rolland, “A Concise Guide to the Belt and Road Initiative”, *The National Bureau of Asian Research*, publicado el 11 de abril de 2019, en <https://www.nbr.org/publication/a-guide-to-the-belt-and-road-initiative/>, consultado el 20 de junio de 2019.

exterior a una especie de plan maestro, orquestado desde el seno de toma de decisiones pekinés.²³⁸

Es importante detenerse en el discurso de las cinco conectividades, pues su amplitud ha servido a la multiplicidad de actores dentro de la BRI para encontrar un respaldo más o menos articulado que justifique sus acciones en algún tipo de estrategia o sistema lógico, trascendiendo a los intereses de una empresa paraestatal. Esta narrativa tiene tres características de interés para el presente capítulo: a) une a los tres pilares de la formulación de la política exterior china, b) presenta una lógica económica mutuamente benéfica y c) provee de cierta justificación moral al empuje empresarial.

Una formulación mucho más acabada dentro de un texto propagandístico de 2015 supedita las cinco conectividades a cuatro conceptos y las vincula a tres “comunidades” objetivo. Los conceptos: 1) paz y cooperación, 2) apertura e inclusión, 3) aprendizaje y toma de referencia recíprocos, y 4) beneficio mutuo y ganar-ganar (*shuangying* 双赢). Sobre las comunidades, como “contenido principal” de la BRI: las

²³⁸ Para una confrontación de autores chinos en torno a las diversas lecturas geopolíticas de la BRI, véase James D. Sidaway & Chih Yuan Woon, “Chinese Narratives on “One Belt, One Road” (一带一路) in Geopolitical and Imperial Contexts”, *The Professional Geographer*, vol. 69, núm. 4, 2017, pp. 591-603.

cinco conectividades “promueve[n] de modo omnidireccional la cooperación pragmática, con el objetivo de crear una comunidad de intereses, una de responsabilidades y una de destinos caracterizadas por la confianza política mutua, la fusión económica y la inclusividad [sic.] cultural”.²³⁹ Estos términos han confluído en una narrativa que, entre otros foros, se utiliza en discursos del MRE, el MOFCOM o en el marco de plataformas como el Foro para la Cooperación entre China y África (FOCAC), donde se discuten y negocian megaproyectos como los SGR.²⁴⁰

Tomando como ejemplo lo presentado en el apartado anterior, se puede apreciar cómo en la relación estado-sus empresas los conceptos 3 y 4, así como las comunidades de intereses y responsabilidades se han extrapolado a las acciones concretas de responsabilidad social empresarial. Todo lo cual ya promovían CCCC y CRCCC en el exterior antes de 2013; si bien la articulación discursiva del gobierno llegó a reforzar esas acciones y promover su diversidad.

²³⁹ El grupo editorial que produjo esta serie de textos sobre la Franja y la Ruta se encuentra entre los brazos del Departamento de Propaganda del PCC. Hu Jiangyun (胡江云), *Recreación: una necesidad histórica de la nueva “Ruta de la Seda”*, trads. Ou Yangyuan (欧阳媛) y Lin Chuanhong (林传红), Beijing, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 2015, p. 12.

²⁴⁰ Zhou Pingjian (周平剑), “The Essence of FOCAC Beijing Summit”, *This Day*, 17 de julio de 2018 (sec. Comment).

Tanto el proyecto nigeriano cuanto el keniano se han situado bajo el paraguas de la BRI de manera extemporánea. Mientras en Nigeria la iniciativa se ha expandido mediante múltiples proyectos de infraestructura dentro del país, el carácter subregional del tren de ancho estándar keniano extiende la BRI en términos de infraestructura ferroviaria a economías aledañas. A su conclusión, la red férrea completa atravesará un total de 3,200 km, pasando de Mombasa a Nairobi (472km), de Nairobi a Malaba, la sección Kisumu, de Nairobi a Moyale y de Lamu a Nadapal (Sudán del Sur).²⁴¹ Este proyecto se enmarca en una serie de desarrollos ferroviarios de empresas estatales chinas en África Oriental.²⁴² La interconexión permitiría al mercado keniano llegar a casi 350 millones de personas, cubriendo Uganda, Ruanda, Burundi, el norte de Tanzania, el este de la República Democrática del Congo, Sudán del Sur y Etiopía.²⁴³

²⁴¹ En un video publicado para presentar el tercer reporte de responsabilidad social del proyecto de SGR en Kenia, CBRC indicó que el proyecto se compone primordialmente de las secciones Mombasa-Nairobi y Nairobi Malaba. “奔走相告！第一份中国企业海外项目社会责任报告已连载到第三季” (“¡Extra! Se publica la tercera edición del primer reporte de responsabilidad social de una empresa china en el exterior”), *Sohu*, publicado el 23 de junio de 2018, en http://www.sohu.com/a/237525563_370262, consultado el 1 de junio de 2019.

²⁴² Sophie Morlin-Yron, “The Increased Number of Lines Is Expected to Boost Trade”, *CNN*, publicado el 17 de enero de 2017, en <https://edition.cnn.com/2016/11/21/africa/chinese-funded-railways-in-africa/index.html>, consultado el 20 de agosto de 2018.

²⁴³ Peter Kagwanja, “Rail Strategy Has Potential to Revolutionise Development”, *Daily Nation*, publicado el 3 de junio de 2017, en <https://www.nation.co.ke/oped/opinion/Rail-strategy-has-potential-to-revolutionise-development/440808-3954660-ohteriz/index.html>, consultado el 21 de septiembre de 2018.

La interrelación de los proyectos con la Franja y la Ruta hace que ésta se expanda en penetración y relevancia para las economías locales, ya que los proyectos no cesan de multiplicarse y crecer.

Los trenes Mombasa-Nairobi y Lagos-Kano son claros ejemplos de la manera en que la BRI arrancó como una plataforma que captó todo tipo de propuestas. Ambos trenes subsaharianos ya se hallaban diseñados y negociados para cuando se superpuso la etiqueta BRI. Las bases de negociación, así como los estándares del proyecto se definieron antes de que África se integrara plenamente al mapa de la iniciativa e incluso previo al lanzamiento del ambicioso plan de Xi.

Puede generalizarse la forma en que distintos actores han adoptado los preceptos de la BRI desde dos perspectivas, a veces entremezcladas: 1) la de desarrollo mutuo que emana explícitamente de los discursos formulados en el seno del Partido, el MRE y el MOFCOM, y 2) la, más velada, moral-paternalista que propugna por un compromiso con la disminución de carencias en las poblaciones locales. Las empresas se han apropiado de estos discursos dentro de sus planes prospectivos para cada proyecto, así como en sus entregas de resultados.

Desarrollo mutuo y moral paternalista: de directrices oficiales a discursos internalizados en CCCC y CRCC

La concepción de desarrollo mutuo se remonta a los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica de la política exterior de Zhou Enlai, puestos en práctica a partir de la década de los cincuenta, desde el núcleo de formulación de la política exterior china centralizada en el liderazgo partidario revolucionario. Estaban conformados por: 1) respeto mutuo a la soberanía y la integridad territorial, 2) no-agresión mutua, 3) no interferencia en asuntos internos de otros, 4) igualdad y beneficio mutuo, y 5) coexistencia pacífica.

La RPC reconoce que los cinco principios tienen orígenes compartidos chinos, indios y birmanos que se remontan a la década de los cincuenta.²⁴⁴ Una variante adaptada a 10 principios se acordó durante la Conferencia de Bandung en 1955 y formarían parte clave del discurso fundacional del Movimiento de los No Alineados.

²⁴⁴ “The Five Principles of Peaceful Coexistence”, Ministerio de Relaciones Exteriores de la RPC, publicado el 30 de julio de 2014, en https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zwjg_665342/zwbd_665378/t1179045.shtml, consultado el 3 de enero de 2020.

Hoy, directrices similares rigen las narrativas de las relaciones de cooperación económica entre los países en desarrollo estudiadas en este trabajo. Debido a que los discursos con que se promueven los trenes que analiza este trabajo toman a los proyectos ferroviarios como esfuerzos conjuntos de cooperación económica bilateral, es crucial entender el marco conceptual de cooperación desde la perspectiva del gobierno chino.

Un referente de estos esfuerzos “ganar-ganar” se encuentra en el tren TAZARA. Éste se erigió como emblema de la aplicación de los principios de Coexistencia Pacífica, por lo cual se usa reiteradamente como símbolo discursivo o modelo a seguir en el desarrollo de infraestructura china en el exterior; además de servir como referencia de la cooperación internacional para el desarrollo china desde la era maoísta. CCECC recurre con más orgullo al TAZARA, puesto que cuando esta empresa pertenecía al Ministerio de Ferrocarriles chino fue la responsable de construir el tren entre Tanzania y Zambia.

En enero de 2018, en las oficinas centrales de CCECC, se celebró el 50 aniversario del TAZARA, ante embajadores, directores corporativos y el presidente del Grupo de Trabajo para la Construcción del PCC. Durante su discurso, el presidente de CRCC,

Zhuang Shangbiao, aludió a los “tres valores” de ese tren: a) cristaliza los lazos de amistad entre los pueblos y gobiernos de África y China, b) es resultado de un trabajo conjunto sino-africano y c) el espíritu del TAZARA es en extremo valioso para construir hoy la Franja y la Ruta.²⁴⁵

Las formulaciones contemporáneas del cuarto principio de Coexistencia Pacífica en China contemplan “desarrollo compartido”, “beneficio mutuo”, “destino común” y “ganar-ganar”. El uso de estos términos se ha exacerbado con la implementación de la BRI, puesto que la magnitud de esta iniciativa ha llevado a leer desde China su ejecución como el comienzo de “una nueva era de pensamiento ganar-ganar”.²⁴⁶ Esto es, en términos que expresó el presidente Xi, desde el inicio de su administración, la consecución de una “comunidad de destino compartido para la humanidad”;²⁴⁷ mismos que se han convertido en un mantra para la cúpula del liderazgo en el PCC.

²⁴⁵ “坦赞铁路精神，永远值得我们铭记！” (“El espíritu del TAZARA, ¡vale la pena recordarlo siempre!”), CCECC, publicado el 29 de enero de 2018, http://www.ccecc.com.cn/art/2018/1/29/art_7608_1136389.html, consultado el 17 de marzo de 2017.

²⁴⁶ Asevera el presidente del Centro para Estudios de China de la Universidad de Tsinghua, Hu Angang, “Sobre una historia china en la Franja y la Ruta” (“讲好“一带一路”上的中国故事”), Oficina de Información del Consejo de Estado (国务院新闻办公室网站), publicado el 3 de agosto de 2015, en <https://www.scio.gov.cn/ztk/wh/slx/31200/Document/1443155/1443155.htm>, consultado el 15 de agosto de 2019.

²⁴⁷ Zhao Xiaochun, *op. cit., passim*.

Dentro de uno de los textos fundacionales del discurso gubernamental chino de la Franja y la Ruta, la CNDR, el MOFCOM y el MRE definen al siglo XXI como “una nueva era marcada por los temas de paz, desarrollo, cooperación y beneficio mutuo”.²⁴⁸ Por la parte empresarial pública, Li Qiang, director de CCCC en el Este de África y vicepresidente de CRBC, sugirió a mediados de 2017 que más allá del beneficio económico que pueda tener un proyecto, las empresas estatales consideran la puesta en marcha de la responsabilidad política; convirtiéndose en corresponsables del desarrollo local.²⁴⁹

Independientemente de la intencionalidad (i.e., si se imponen ya sea los intereses políticos o los económicos), los esquemas de cooperación para el desarrollo de la RPC han servido a los fines de la política económica de “ir fuera”. Al promover la construcción de infraestructura como ganancias recíprocas, la política exterior china ha creado un discurso en el cual es coherente y válido que la RPC se beneficie

²⁴⁸ *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*, CNDR, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Comercio de China, 2015.

²⁴⁹ “72 Li Qiang”, SASAC, *op. cit.*

económicamente de los proyectos multinacionales llevados a cabo fuera de sus fronteras, como reconoce el embajador de China en Nigeria, Zhou Pingjian.²⁵⁰

China justifica el ganar-ganar al autodenominarse todavía como “país en desarrollo” (*fazhanzhong guojia* 发展中国家) y ponerse a la par de los socios con que coopera, argumentando experiencias compartidas de desventaja frente a modelos de desarrollo anglosajones-europeos; sin importar las evidentes disparidades entre el peso de cualquier economía en desarrollo y la economía china. Al mismo tiempo, el éxito del modelo chino en términos de crecimiento macroeconómico provee a los programas chinos cierto sello de credibilidad,²⁵¹ fundamental para el prestigio de las empresas chinas.

En el caso de la política exterior económica china, usar el término “cooperación” en lugar de “ayuda” para el desarrollo subyace a un contraste intencional con quienes tradicionalmente ofrecían “asistencia” —es decir, países desarrollados. China ofrece y

²⁵⁰ Un ejemplo de este discurso se halla en las declaraciones de Zhou Pingjian, embajador de la RPC en Nigeria. Para él, la cooperación sino-africana se fundamenta en tres características: 1) la no condicionalidad política, 2) un impulso al desarrollo económico y social, y 3) la viabilidad económica con naturaleza ganar-ganar. Zhou Pingjian, *op. cit.*

²⁵¹ Stuart Harris, *China's Foreign Policy*, Cambridge, Polity Press, 2014, p. 134.

recibe apoyo.²⁵² Según se entienda entonces, las visiones van desde quien percibe a la política exterior china como neo-imperialista²⁵³ hasta quien ve en China un agente de cambio positivo en el desarrollo económico en las últimas décadas. Este es el discurso adoptado por CCCC y CRCC, bajo el cual son en teoría aliadas del desarrollo, no maximizadoras de ganancias.

En la práctica, diversos intereses económicos y políticos de Zhongnanhai se mezclaron con los proyectos empresariales desde su comienzo, dando pie a suspicacia en el exterior. Inicialmente, el condicionamiento del contrato ferroviario chino a la garantía de privilegios en la exploración petrolera nigeriana hizo del SGR Lagos-Kano un blanco de críticas a China por la consecución de su propio beneficio económico. El caso keniano se ha leído más bajo la lupa de la importancia geopolítica, tanto por su potencial de expansión en África Oriental como por su ubicación en el “collar de perlas” del Océano Índico.

²⁵² China se auto-define explícitamente como “país en desarrollo” desde fines de la Revolución Cultural. Ian Taylor, *China and Africa: Engagement and Compromise*, Nueva York, Routledge, 2006, p. 13.

²⁵³ Ver Zhao Suisheng, “A Neo Colonialist Predator or Development Partner China’s engagement and rebalance in Africa”, *Journal of Contemporary China*, vol. 23, núm. 90, 2014, pp. 1033-1052; y Moisés Naím, “Rogue Aid: What’s Wrong with the Foreign Aid Program of China, Venezuela, and Saudi Arabia? They Are Enormously Generous. And They Are Toxic.”, *Foreign Affairs*, vol. 154, pp. 95-96.

El lenguaje ganar-ganar ha servido para contrarrestar ambos tipos de lecturas negativas y se ha dictado desde el núcleo decisorio de la política exterior en Beijing. Mientras la reproducción y adaptación de la narrativa se han llevado a cabo por instituciones como el Consejo de Estado o el Ministerio de Relaciones Exteriores, vía sus representaciones diplomáticas y consulares en Kenia y Nigeria. Además, actores como el Eximbank, fundamentales para echar a andar la construcción de los SGR, replicaron formulaciones del estilo “bienestar mutuo” en sus propias narrativas dentro del ámbito de financiamiento de estos proyectos.²⁵⁴

Otra perspectiva empleada por las compañías que atañen a este estudio se encuentra en concebir la expansión económica ordenada de china hacia el exterior como indispensable para el progreso de otros países en desarrollo.²⁵⁵ Lograr esa extensión de manera responsable es la forma “correcta” en que se debe compartir el desarrollo. En ocasiones, las empresas se refieren a la responsabilidad social más allá

²⁵⁴ “Former Chairman of China Exim Bank on the Belt and Road Initiatives”, *CGTN*, publicado el 13 de marzo de 2015, en https://www.youtube.com/watch?v=xK_ylpVFxKO, consultado el 25 de junio de 2019. (entrevista videograbada)

²⁵⁵ Por ejemplo, esto se sintetiza en la frase “El desarrollo de China no puede aislarse del resto del mundo, y el desarrollo mundial tampoco puede aislarse de China”. En este caso, se cita un texto propagandístico vinculado al pilar del Partido dentro de la estructura del aparato gubernamental chino. Hu Jianguyun, *op. cit.*, p. 8. Otro ejemplo desde el pilar gobierno se ubican en CNDR, MRE y MOFCOM, *op. cit.*

de acciones compensatorias concretas, ya sea equiparándola con ayuda ante desastres naturales²⁵⁶ o presentándose como un agente de cambio necesario para guiar las decisiones del gobierno. Por ejemplo, Li Qiang lo expresó cuando relata la manera en que su empresa, CRBC, debió convencer a los actores kenianos de aceptar la construcción de un tren a base de combustible fósil y no uno eléctrico, ya que la producción eléctrica en el país no bastaba para el correcto funcionamiento de un tren de ese tipo. Según el directivo chino, las labores de convencimiento y persuasión fueron indispensables para que el gobierno local se diera cuenta de qué era lo mejor para su propio país.²⁵⁷

Entre los indicadores de una moral paternalista de los proyectos chinos en el continente africano se encuentra la abierta marginación de la región en el diseño de la Franja y la Ruta. Dentro de la BRI, el discurso promovido por el Partido Comunista situó al continente africano en una categoría residual entre dos zonas económicamente pujantes. Por un lado, Europa proveía las ventajas de estrechar lazos con economías avanzadas; por otro lado, el Este de Asia aportaba dinamismo a los modelos europeos

²⁵⁶ “CRCC «echa raíz» en África”, *op. cit.*

²⁵⁷ “72 Li Qiang”, SASAC, *op. cit.*

reumáticos. En el medio, se ubicaron conceptualmente “vastos territorios interiores, con un enorme potencial de desarrollo económico”.²⁵⁸ CCCC y CRCC no sólo construían trenes, incluían a esos “vastos territorios” en la ambiciosa plataforma que, en sus palabras, expandía el desarrollo chino por el mundo.

La narrativa desde la cual China es un actor imprescindible para que los países africanos dejen de depender en modelos de neo-imperialismo anglosajones o europeos es, en cierta manera, otra forma paternalista de concebir los beneficios de la presencia de CCCC y CRCC en la región. Así se apreciaba que, a pesar de necesitarse la iniciativa o la voluntad africana, los esfuerzos no serían fructíferos sin la mancuerna entre el *expertise* de las empresas chinas y los capitales de los grandes bancos estatales.

En palabras oficiales, desde China, la Franja y la Ruta busca “innovar la civilización humana y hacer realidad el reequilibrio global”.²⁵⁹ Es decir, para finalmente sobreponerse a las limitantes estructurales del pasado colonial, los países en desarrollo apelan a una China que los entienda, valore y, ante todo, ofrezca alternativas económicas.

²⁵⁸ Hu Jianguan, *op. cit.*, p. 13.

²⁵⁹ Wang Yiwei (王义桅), *Sueño: Comunicar el suelo chino con el sueño mundial*, trads. Ou Yangyuan (欧阳媛) y Lin Chuanhong (林传红), Beijing, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 2015, p. 14.

Para las empresas chinas, ubicadas desde hacía más de una década en África, estos discursos dotaban de un contenido estratégico y político claramente útil a la expansión de sus actividades; i.e., adoptarlos en sus propias narrativas corporativas difícilmente era una imposición desde Beijing, en tanto ese anclaje se materializó en una expansión de operaciones más fluida. Se volvió común encontrar justificaciones axiológicas de responsabilidad y solidaridad entre los textos promotores de la expansión de actividades económicas chinas en aquellos países.

Por ejemplo, al intercalar una exposición de los beneficios del proyecto de SGR con una cita del apoyo otorgado por CRBC a la provincia de Turkana en Kenia tras la sequía de África Oriental en 2011.²⁶⁰ Así como al reconocer el apoyo otorgado por CRCC en Nigeria ante la epidemia de Ébola, como parte de sus acciones de RSE en el reporte anual de la empresa de 2014,²⁶¹ o incluso al destacar la capacitación de

²⁶⁰ Zhuan Ti, “CRBC Cements Sino-Kenya Ties”, *China Daily*, publicado el 9 de mayo de 2014, en http://www.chinadaily.com.cn/kindle/2014-05/09/content_17496505.htm, consultado el 21 de junio de 2019.

²⁶¹ En el documento señalan que la empresa “organizó actividades de difusión en cuanto a prevención y control del Ébola, donó a la comunidad local [de Lagos] más de 1,000 botellas de gel sanitizante, más de 12,000 jabones y 12 instrumento electrónicos para medir la temperatura [...]”. CRCC, “2014 年社会责任报告” (“Reporte de Responsabilidad Social Empresarial 2018”), publicado el 20 de agosto de 2015, en <http://www.crcc.cn/col/col1612/index.html>, consultado el 20 de abril de 2020.

trabajadores locales en el programa de cooperación ferroviaria de CCECC durante una reunión entre el director general de la empresa y el ministro de transporte nigeriano.²⁶²

A continuación, se muestra cómo el desarrollo conjunto y la moral paternalista se ubican en la interacción estado-sus empresas.

El balance entre objetivos económicos y políticos mediante el discurso de “estándares chinos”: éxito y asimilación multidimensional del proyecto ferroviario

Jean-Marc Blanchard sugiere una serie de indicadores sobre los que hay que poner atención para delimitar las influencias entre actores determinantes de la política exterior en el caso chino.²⁶³ Vale la pena preguntarse si el aparato gubernamental empuja a las empresas, o *vice versa*, para tomar acciones con respecto a: empleo de mano de obra autóctona, adherencia a marcos jurídicos locales, tolerancia de sindicatos, protección medioambiental, transferencias de tecnología y de habilidades gerenciales, y producción de conocimiento. Mantener estándares internacionales en estos rubros es

²⁶² “中土集团总经理赵佃龙会见尼日利亚交通部代表团一行 8 月 21 日下午” (“Director general de CCECC Zhao Dianlong se reúne con delegación del Ministerio de Transporte de Kenia la tarde el 21 de agosto”), CCECC, publicado el 20 de septiembre de 2017, en http://ccecc.crcc.cn/art/2017/9/20/art_7608_1136383.html, consultado el 20 de diciembre de 2019.

²⁶³ Jean-Marc F. Blanchard, “Chinese MNCs as China’s New Long March: A Review and Critique of the Western Literature”, *Journal of Chinese Political Science*, vol. 16, núm. 1, 2011, p. 102.

especialmente importante para las empresas públicas nacionales (e.g., las constructoras de trenes); pues, a diferencia de muchas de las empresas públicas provinciales, las primeras mantienen operaciones en economías desarrolladas, donde su reputación se torna más necesaria cuando se busca ganar proyectos.²⁶⁴

No obstante, las metas de estándares llegaron una vez afianzados varios contratos; por lo cual se puede inferir cierto aprendizaje que las llevo a asimilar tales narrativas. Durante todo el periodo que antecede a las renegociaciones del SGR nigeriano, el principal factor de competitividad para la constructora china fue su bajo costo, que además se acompañaba de múltiples facilidades otorgadas por las instituciones financieras de la RPC. En contraste, empresas de origen occidental establecidas en Nigeria —e.g., Julius Berger—²⁶⁵ empleaban la carta de la experiencia y los estándares técnicos como factores de competitividad. Si bien los bajos costos se mantienen como argumentos para propiciar el involucramiento de empresas chinas en

²⁶⁴ Yi-chong Xu, “Chinese State-owned Enterprises in Africa: Ambassadors or Freebooters?”, *Journal of Contemporary China*, vol. 23, núm. 89, 2014, p. 839.

²⁶⁵ Gregory Mthembu-Salter, “Elephants, Ants and Superpowers: Nigeria’s Relations with China”, Occasional Paper núm. 42, South African Institute of International Affairs, Johannesburgo, 2009, pp. 15-16.

los proyectos,²⁶⁶ la diversificación de las ventajas de los proyectos chinos mostró un empuje particular en la última década.

Hay momentos cruciales en los que el gobierno chino ha mostrado ser la guía tras el acato de dichos estándares. Por ejemplo, en 2009 se dio un paso clave cuando el Ministerio de Comercio y el Ministerio de Protección Medioambiental publicaron una serie de medidas obligatorias para las empresas que llevaran a cabo proyectos en el exterior, basándose en los acuerdos internacionales y las leyes locales con respecto a desarrollo sustentable. La misma iniciativa pedía a los bancos financiar sólo a los proyectos que consideraran cuestiones ecológicas y sociales de los países socios.²⁶⁷

Otras ilustraciones muestran flujos de influencia inversa. Por ejemplo, en Kenia, el plan de conservación ecológica no se encontraba previsto entre los estándares exigidos por la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (CNDR). El desarrollo sustentable y los proyectos “verdes” ya se habían asimilado dentro de los planes

²⁶⁶ Ver las declaraciones del ex embajador nigeriano en China, Jonathan Coker, en Emily Feng, “Chinese Investment Extends its Influence in Nigeria”, *Financial Times*, publicado el 20 de noviembre de 2018, en <https://www.ft.com/content/14f5438e-c32b-11e8-84cd-9e601db069b8>, consultado el 5 de enero de 2020.

²⁶⁷ “Mandatory Environmental Measures to Roll Out for Chinese Companies' Overseas Projects”, *Renmin Wang* (人 民 网), publicado el 9 de mayo de 2009, en <http://en.people.cn/90001/90778/90857/90861/6667414.html>, consultado el 22 de diciembre de 2018.

estratégicos en 2013, con el lanzamiento de la BRI, y de nuevo en 2015, cuando se publica un documento interministerial. No obstante, la visión incluida en esos momentos se limitaba al ámbito sustentable en cuestión de fuentes energéticas, no contemplaba la preservación de especies;²⁶⁸ aspecto que al día se usa para caracterizar al SGR como responsable. Además de este ejemplo, el proceso por el que atravesaron los proyectos chinos para empezar a venderse por “su calidad” y sus “estándares” es terreno fértil para observar injerencias de distintos actores en la formulación de la política exterior.

Rastrear los orígenes del énfasis discursivo en los estándares es de especial interés en vista de que los “estándares chinos” se han convertido en un factor de orgullo de la política exterior económica a todos los niveles del aparato gubernamental de la RPC. La internacionalización de estándares nacionales implica además el desarrollo de cadenas de valor que profundizan la política de “ir fuera” para toda una serie de empresas que complementan a las constructoras de SGR, como: China Railway Signal &

²⁶⁸ Cui Can, “Green Belt and Road Initiative Powered by New Energy Projects”, *China.org.cn*, publicado el 28 de abril de 2019, en http://www.china.org.cn/business/2019-04/28/content_74730701.htm, consultado el 2 de julio de 2019.

Communication, CRRC, ZTE, Huawei, Third Railway Survey and Design Institute Group Corporation, entre otras.²⁶⁹

Dichos estándares pretenden diferenciarse de los europeos y abarcar incluso “buenas prácticas”, no sólo calidad técnica. Esto ha acarreado cada vez más precauciones en el proceso; aunque los detalles en la entrega se mantienen en primer plano. De acuerdo con las declaraciones del director general de China Railway Fifth Survey and Design Institute Group (subsidiaria de CRCC), Tang Youfu (汤友富), en un reportaje del *Diario del Pueblo* difundido por CCECC: “los estándares europeos prestan atención al control durante el proceso, mientras tanto los estándares chinos se concentran en los resultados”.²⁷⁰

Los trenes construidos por contratistas chinas en África han servido como “proyectos demostrativos” o ejemplos de las buenas prácticas en el marco de la Franja y la Ruta. Lo cual resulta paradójico, puesto que el continente africano tiene un bajo perfil en el plano general de la BRI. Como ya se ha mencionado antes, ni el Madaraka

²⁶⁹ CRBC, “CCCC CSR Report 2016 and Mombasa-Nairobi SGR Project CSR Report 2016 Are Released in Kenya”, publicado el 29 de mayo de 2017, en <http://www.crbc.com/site/crbcEN/523/info/2017/4684123.html?id=afd3ea85-64b2-4fa1-9289-d197e2b5d6a4>, consultado el 10 de julio de 2019.

²⁷⁰ CCECC, “Los estándares chinos florecen en el mundo”, *op. cit.*.

Express ni el Lagos-Kano se concibieron dentro de la Franja y la Ruta, e incluso anteceden al gobierno de Xi; sin embargo, estos éxitos de las paraestatales en África han permitido al aparato gubernamental promover la infraestructura a escala mundial. Aquí se puede notar que la insistencia por incluir a los proyectos africanos en el paraguas de la BRI emanó de las empresas, no del aparato gubernamental. En ese sentido, que ambos SGR se convirtieran en emblemas de la política exterior ganar-ganar del gobierno central se debe en buena medida al ímpetu empresarial.

El director general de CCECC se refirió al tren Abuja-Kaduna (primera fase del proyecto de modernización Lagos-Kano) como el primero en utilizar los estándares chinos en el exterior durante las etapas de diseño y construcción; lo cual, desde su perspectiva, aumenta la influencia internacional china y cumple con la política de “ir fuera”.²⁷¹ Este tramo obtuvo el premio Luban en 2017, otorgado por la Asociación de Construcción de China.²⁷² Por su parte, el SGR de Kenia obtuvo un Premio al Mérito

²⁷¹ CIECC (中国国际工程咨询有限公司), “中国品牌 “扎根” 非洲” (“Marca china «echa raíz» en África”), publicado el 8 de julio de 2015, en http://www.ciecc.com.cn/art/2015/6/8/art_1938_37247.html, consultado el 3 de noviembre de 2018.

²⁷² CRCC, “Two Overseas Projects Built by CCECC Wins [sic.] The 2016-2017 Luban prize”, publicado el 10 de noviembre de 2017, en http://english.crcc.cn/art/2017/11/10/art_441_551828.html, consultado el 29 de septiembre de 2018.

dentro de la categoría de trenes en la 6ª edición anual de la competencia Global Best Projects de la revista *Engineering News-Record* (ENR) en 2018.²⁷³

Un estándar extra que suele promocionarse con el caso del Madaraka Express es la rapidez de su construcción. Originalmente proyectado para terminarse en tres años, el camino férreo que une el Puerto de Mombasa con Nairobi se inauguró tras apenas 18 meses de labores. La conjunción de estándares de empleo, medioambientales, técnicos y de tiempo en el SGR keniano ha permitido a CCCC usarlo para difundir sus servicios en otras economías en desarrollo (por ejemplo, México).²⁷⁴ Li Ruogu, ex presidente del Eximbank chino, también citó al tren Mombasa-Nairobi como caso de éxito de la BRI en una entrevista con CGTN.²⁷⁵

Para el caso keniano, conseguir que el gobierno local aceptara los estándares técnicos chinos requirió año y medio de negociación, según reporta la SASAC; durante

²⁷³ Scott Blair, “Mind-bendingly Complex Efforts Rewarded as ENR 2018 Global Best Projects Winners”, *Engineering News-Record*, publicado el 13 de julio de 2018, en <https://www.enr.com/blogs/13-critical-path/post/44866-mind-bendingly-complex-efforts-rewarded-as-enr-2018-global-best-projects-winners>, consultado el 30 de agosto de 2019.

²⁷⁴ Entrevista con funcionarios de CCCC, Ciudad de México, 28 de junio de 2019.

²⁷⁵ Entrevistado junto a Santiago Levy, entonces vicepresidente del BID. Citó proyectos en Pakistán y el Tren Etiopía-Yibuti como otros casos de éxito. “Two International Bankers Weigh in on China's Reform Plan”, *CGTN*, publicado el 11 de abril de 2018, en <https://www.youtube.com/watch?v=h0Djw8B89k>, consultado el 25 de junio de 2019.

el cual, la empresa se reunió con funcionarios de todos los niveles y con legisladores, incluso llevándolos a la RPC. Una vez expuestos ante autoridades keniatas, la empresa promocionó los estándares en foros regionales, como la Cumbre de la Comunidad Africana Oriental. La importancia de este esfuerzo residía en que, debido a la posición estratégica del tren Mombasa-Nairobi, sería una de las principales líneas en la nueva red ferroviaria de la subregión, garantizando así la expansión del modelo. Ya que la insistencia en promover los estándares chinos coincide temporalmente más con la negociación del SGR keniate que con el nigeriano, el tren Lagos-Kano no sufrió un atraso debido a esta discusión.

La promoción por medio de los estándares en el marco de los discursos de desarrollo conjunto y de moral paternalista ha demostrado ser un modelo bastante eficaz al aterrizar en esquemas de RSE. Al grado que la RSE se considera ahora un conjunto más de “estándares chinos” en el que se aglomeran temas laborales, ambientalistas, transferencia tecnológica e incluso transparencia.

Podemos encontrar las raíces de la RSE como estándar en la cúspide de la cúpula de gobierno desde la primera década del siglo veintiuno. En su discurso del 27 de abril de 2006 ante la Asamblea Nacional nigeriana, el presidente chino, Hu Jintao, hizo una

propuesta de cinco puntos para mejorar la relación sino-africana: 1) fortalecer la confianza política entre China y África, 2) expandir la cooperación ganar-ganar entre ambas partes,²⁷⁶ 3) incrementar la interacción cultural, 4) fortalecer cooperación en seguridad (incluyendo enfermedades y crímenes transnacionales), y 5) mantener coordinación cercana en asuntos internacionales. Después, la formulación de cooperación ganar-ganar dio paso al discurso de desarrollo compartido; con ambiciones de que el desarrollo científico en China contribuyera al resto del mundo, creando una globalización más equilibrada, que beneficie a todos y respete los diversos modelos de desarrollo alrededor del mundo.²⁷⁷

Posteriormente, en el 12º Plan Quinquenal de la República Popular China se encontraría otro referente general a la obligación de las empresas estatales chinas por procurar ciertas prácticas de RSE. Este documento se publicó en 2011 y contempló la

²⁷⁶ “Con abundancia de recursos y potenciales de Mercado por parte de África, así como disponibilidad de prácticas efectivas y experiencia práctica ganada en el transcurso de su modernización por parte de China, la cooperación China-África tiene grandes prospectos [...]. China continuará esforzándose para extender nuestra cooperación en comercio a la inversión, tecnología y construcción de proyectos.”. “Hu Presents 5-Point Proposal on Sino-African Ties”, *GOV.cn*, publicado el 27 de abril de 2006, en http://www.gov.cn/misc/2006-04/27/content_268037.htm, consultado el 9 de mayo de 2019.

²⁷⁷ “China, Nigeria Sign Joint Communique”, Gobierno de la RPC, publicado el 27 de abril de 2006, en http://www.gov.cn/misc/2006-04/27/content_268170.htm, consultado el 4 de marzo de 2019.

planeación económica para el periodo 2011-2015. Según se establece en el Plan, la salida de inversión debe acelerarse, incluso en el sector de la construcción e ingeniería, “mejorando las condiciones de vida en las áreas locales”.²⁷⁸ Cabe recordar que el plan es resultado de discusiones dentro del Comité Central del Partido Comunista y, por lo tanto, un producto del pilar partidario del aparato gubernamental.

Las principales medidas que el 12º Plan estableció para incrementar la salida de inversión fueron: cooperación internacional, establecimiento de corporaciones transnacionales, creación de instituciones financieras transnacionales, investigación y evaluación científica de proyectos de inversión, optimización de coordinación interagencias, entre otras. Históricamente, la salida de las empresas se ha propiciado en buena medida con subsidios y el acompañamiento de préstamos ventajosos para quienes reciben o contratan en el exterior; lo cual se ha complementado con la creación

²⁷⁸ “China’s Twelfth Five Year Plan (2011-2015) - the Full English Version”, *Confederation of British Industry*, publicado el 11 de mayo de 2011, en https://cbi.typepad.com/china_direct/2011/05/chinas-twelfth-five-new-plan-the-full-english-version.html, consultado el 2 de diciembre de 2018.

de zonas comerciales e industriales especiales de ultramar²⁷⁹ —e.g., la Zona de Libre Comercio de Lekki en Lagos, Nigeria.²⁸⁰

La consolidación de una política de RSE en el seno de los proyectos ferroviarios provino de esas directrices oficiales. Sin embargo, las formas de aterrizar esos mandatos para proyectos específicos hallaron distintos caminos; unos más complejos que otros. Por ejemplo, luego de firmar un contrato ferroviario con el gobierno nigeriano en 2014, Cao Baogang (曹保刚), director de CCECC,²⁸¹ incluyó a la RSE entre las políticas gubernamentales de internacionalización de empresas chinas clasificadas como “ir fuera”. Según sus declaraciones “«ir fuera» no sólo implica hacer negocios, además se debe participar en el desarrollo local [...] volviéndose una empresa respetada por esas poblaciones”.²⁸² Repetir esta narrativa oficial ayudó a crear confianza en la empresa

²⁷⁹ Véase Deborah Bräutigam y Tang Xiaoyang, “African Shenzhen: China's Special Economic Zones in Africa”, *The Journal of Modern African Studies*, vol. 49, núm. 1, 2011, pp. 27-54.

²⁸⁰ Gboyega Akinsanmi, “Lekki Free Trade Zone Investment Rises to \$15 Billion”, *This Day*, publicado el 11 de mayo de 2017, en <https://www.thisdaylive.com/index.php/2017/05/11/lekki-free-trade-zone-investment-rises-to-15-billion/>, consultado el 3 de enero de 2019.

²⁸¹ Al mismo tiempo que el vicepresidente y el encargado de las operaciones de infraestructura en África de CRCC. Aquí se repitió el esquema de liderazgo entre empresa matriz y subsidiaria observado entre CCCC y CRBC en Kenia.

²⁸² “CRCC «echa raíz» en África”, *op. cit.*

ante un ambiente convulso por las controversias que acompañaron las transiciones políticas locales y el consecuente atraso del mega-proyecto Lagos-Kano.

El caso keniano ha destacado por sus buenas prácticas en términos de transparencia. En 2016, se dio a conocer el primer reporte de RSE del SGR keniano. De acuerdo con CCCC, este fue el primer reporte de responsabilidad social corporativa de un proyecto chino en el exterior. Previo al inicio de operaciones del tren keniano, en 2017, CCCC y CRBC organizaron una ceremonia de publicación de sus reportes de RSE en Nairobi. El evento tuvo un tinte del más alto nivel, congregando al embajador chino en Kenia y a los directivos de CCCC y CRBC; por la parte keniana, a representantes de los ministerios de Transporte, de Educación, y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, entre otros.²⁸³

Uno de los reportes se refería a las labores de responsabilidad en general, mientras un segundo documento se avocó exclusivamente a las acciones de RSE en torno al SGR. Cabe notar que la ceremonia aludió al discurso oficial ganar-ganar, del cual se desprende la narrativa de responsabilidad social corporativa conceptualizada bajo el beneficio

²⁸³ “CCCC CSR Report 2016 and Mombasa-Nairobi SGR Project CSR Report 2016 Are Released in Kenya”, *op. cit.*

mutuo. Según estas directrices, las acciones de RSE “sientan las bases para el desarrollo de largo plazo y sustentable de las empresas chinas en el exterior”.²⁸⁴

Las alusiones a medidas de RSE implementadas por CRCC-CCECC en Nigeria son bastante limitadas en sus reportes, pues éstos se avocan más a sus acciones en China. Sólo en las últimas tres ediciones del reporte anual de CRCC (2016, 2017 y 2018), se menciona al SGR nigeriano en dos o tres ocasiones, sin aportar detalles del proyecto. Para los reportes de 2013, 2014 y 2015 hubo mayor cobertura del SGR nigeriano, pues se usó como caso ejemplar de la solidaridad ante la epidemia de Ébola, la localización de empleo y la proveeduría en la sección “Global Corporate Citizen” (“全球企业公民”), misma que suele ocupar apenas entre el 2 y 4% del espacio en el reporte anual de CRCC. En contraste, CCCC-CRBC ha dedicado reportes completos exclusivamente a sus actividades en el exterior e incluso uno destinado enteramente al Madaraka Express y otro a sus proyectos de la BRI —en el cual también se reiteran los aciertos en la construcción del SGR keniano.²⁸⁵

²⁸⁴ *Loc. cit.*

²⁸⁵ Los reportes de esta empresa se concentran en el sitio web CCCC, “社会责任: 责任报告” (Responsabilidad social: Reportes de responsabilidad), <http://www.ccccltd.cn/shzr/shzr/>, consultado el 11 de mayo de 2020.

Para el vicepresidente de CCCC, Chen Yun, la responsabilidad social es una forma de retribuir, una especie de compensación; en cuyo proceso es fundamental la comunicación con los grupos de interés involucrados, propiciando un entendimiento recíproco. Estas características son, según Chen Yun, una forma de responder a los ejes normativos generales de la BRI: paz, prosperidad, apertura, innovación y desarrollo civilizado.

Lu Shan, director general de CRBC, vinculó las acciones de RSE con cuatro aspectos: calidad, desarrollo verde, cooperación ganar-ganar, así como “la gente ante todo” e integración en la comunidad —i.e., “localización”.²⁸⁶ Nótese la coincidencia entre los últimos dos factores y las cinco conectividades de la BRI, presentadas arriba. Las acciones insignia que destacó Lu Shan fueron aquellas ligadas a la cooperación técnico-científica, con énfasis en la capacitación de empleados.

Todo esto tuvo lugar previo a la multiplicación de especificidades a las que debe ceñirse un proyecto de la BRI, establecidas durante 2017 y 2018. Este par de empresas estatales centrales se adelantaba al detalle que daría el gobierno a la definición de responsabilidad social. Diversos actores del aparato gubernamental chino destacarían

²⁸⁶ *Loc. cit.*

esta labor de las corporaciones, esperando que las prácticas se replicaran a partir del ejemplo de algunas de las paraestatales más grandes.

De acuerdo con el discurso del embajador chino en Kenia, Liu Xianfa, en la ceremonia de publicación del reporte de RSE, la colaboración sino-keniata produjo “una serie de logros tangibles, impulsó el empleo local, mejoró los niveles tecnológicos y promovió el desarrollo económico y social local”.²⁸⁷ Aquí el embajador Liu describe claramente a las empresas estatales como agentes de cambio, refiriéndose a acciones que van más allá de la construcción (el proyecto) del tren *per se*.

Con el tiempo, la narrativa llegaría al podio más influyente para la política exterior china. En el quinto aniversario de la iniciativa en 2018, Xi Jinping hizo un llamado para que se transitara de los “grandes proyectos intergubernamentales” a la atención por los detalles y las necesidades locales. Esto se lograría mediante proyectos a menor escala, en educación, turismo y cooperación técnico-científica.²⁸⁸

Puesto que la multiplicación de proyectos chinos de infraestructura es un fenómeno global, el gobierno ha incrementado su supervisión de los resquicios por los

²⁸⁷ *Loc. cit.*

²⁸⁸ Nadège Rolland, *op. cit.*

que pudiera degradarse la reputación de la Franja y la Ruta, ya sea por operaciones de empresas públicas o privadas. La Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma adquirió protagonismo en los esfuerzos por delimitar qué entra en el paraguas de la BRI. Esta tarea responde a la necesidad de cuidar el prestigio con el que se pretende identificar a una iniciativa insignia de la política exterior de Xi Jinping.²⁸⁹ Si bien, de manera más informal, uno de los pequeños grupos de trabajo ha tomado la batuta del aparato partido-gobierno en las cuestiones más trascendentales de la BRI.²⁹⁰

En 2015 se creó el Grupo de Liderazgo para la Iniciativa de la Franja y la Ruta, cuya Oficina se encuentra dentro de la CNDR.²⁹¹ El Grupo es liderado por Han Zheng, vice-primer ministro y miembro del Comité Permanente del Buró Político del Partido. Esta agrupación se compone, entre otros, por altos funcionarios del MRE y el MOFCOM, encargados de vigilar la planeación, vinculación y financiamiento de los proyectos.

Las medidas de RSE en el ámbito laboral-cooperación técnica presentadas en el primer apartado de este capítulo acabaron por integrarse a los discursos oficiales chinos

²⁸⁹ “China Moves to Define ‘Belt and Road’ Projects for First Time”, *Bloomberg*, publicado el 2 de abril de 2019, en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-04-03/china-moves-to-define-belt-and-road-projects-for-first-time>, consultado el 26 de junio de 2019.

²⁹⁰ Jie Yu, “The Belt and Road Initiative: Domestic Interests, Bureaucratic Politics and the EU-China Relations”, *Asia Europe Journal*, vol. 16, núm. 3, 2018, pp. 226-230.

²⁹¹ Nadège Rolland, *op. cit.*

a distintos niveles de la BRI. Por ejemplo, en el documento conjunto de la CNDR, el MRE y el MOFCOM donde se explican la visión y acciones de la BRI, el gobierno chino vislumbró de manera muy general en 2015 que los proyectos debían “integrar recursos para expandir y avanzar la cooperación práctica entre países a lo largo de la Franja y la Ruta en empleo juvenil, capacitación en emprendimiento, desarrollo de capacidades vocacionales, administración de la seguridad social, administración pública y administración en otras áreas de interés común”.²⁹²

Las labores de la CNDR se profundizaron posteriormente con la creación de la China International Development Cooperation Agency (CIDCA) en abril de 2018, cuyo objetivo es servir a la estrategia global de China y construir la iniciativa de la Franja y la Ruta. Como era de esperarse, al mando de la nueva agencia se designó a un funcionario que ya tenía un alto perfil. Después de décadas de experiencia en la CNDR, Wang Xiaotao ascendió en 2014 a subdirector, donde cubrió los temas de capital extranjero, inversión en el exterior y comercio; lo cual le llevó a negociar varios proyectos de la

²⁹² Para el documento completo véase *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*, CNDR, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Comercio de China, *op. cit.*

BRI.²⁹³ La designación de Wang envió una señal doble: 1) el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Comercio no competirían por la agenda de cooperación internacional para el desarrollo y 2) había que trasladar el éxito de planeación de la política económica interna a la política exterior económica, cuya cartera más grande corresponde a la BRI. El establecimiento de CIDCA resulta especialmente importante para la implementación de la Franja y la Ruta en regiones como África, donde el diseño de la iniciativa presenta mayor contenido de cooperación internacional para el desarrollo.²⁹⁴

Por último, esta maduración de las actividades de RSE de CCECC y CRBC coincidió con la puesta en marcha —en el mismo año que se creó CIDCA—, de nuevas disposiciones de la CNDR para regular los grandes proyectos de empresas chinas en el exterior: las “Medidas Administrativas para Inversiones en el Extranjero por Empresas” (Orden No. 11, diciembre de 2017) y el “Código de Conducta para

²⁹³ Lisa Cornish, “China’s New Aid Agency: What We Know”, *Devex*, publicado el 20 de abril de 2018, en <https://www.devex.com/news/china-s-new-aid-agency-what-we-know-92553>, consultado 30 de junio de 2019.

²⁹⁴ Muestra del interés de CIDCA por el continente africano es que su sitio en Internet se puede consultar en mandarín, inglés y francés. Esta última lengua no suele incluirse en los sitios oficiales del gobierno chino; no obstante, la decisión cobra sentido al considerar que África concentra a alrededor de media población francófona del mundo. Véase “Agence Chinoise de Coopération Internationale pour le Développement”, CIDCA, <http://fr.cidca.gov.cn/>, consultado el 9 de mayo de 2020.

Inversiones en el Extranjero por Empresas Privadas” (diciembre de 2017). La Orden 11 implementó un nuevo programa de monitoreo que exigió la supervisión continua de proyectos y estableció medidas disciplinarias ante incumplimientos en diversos ámbitos de calidad o estándares.

El código dirigido a empresas privadas surgió de un esfuerzo conjunto entre la CNDR, el MOFCOM, el Banco del Pueblo, el MRE y la Federación de Industria y Comercio de China (*Zhonghua Quanguo Gongshangye Lianhehui* 中华全国工商业联合会). Este documento hace referencia explícita a la intención de mejorar la calidad de las operaciones en proyectos de la BRI y dedica su cuarto apartado a enlistar las acciones de responsabilidad que se exigirán: promover localización laboral, respetar costumbres culturales, llevar buena comunicación con actores locales, participar en actividades para el bien público local (educación, salubridad, desarrollo social, entre otras), impulsar el desarrollo tecnológico y, evocando indirectamente a los esfuerzos de CCCC/CRBC en Kenia, establecer mecanismos de rendición de cuentas sobre RSE. El quinto apartado se destinó a señalar los lineamientos en términos de protección medioambiental.²⁹⁵

²⁹⁵ “民营企业境外投资经营行为规范” (“Código de Conducta para Inversiones en el Extranjero por Empresas Privadas”), CNDR, 6 de diciembre de 2017, <https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201712/W020190905503620399571.pdf>, consultado el 3 de

Cabe señalar que el Código para empresas privadas se presentó debido a la urgencia percibida en el aparato gubernamental por ejercer mayor control en un sector privado cuyas operaciones en el exterior habían crecido exponencialmente en el último lustro sin acatar necesariamente las directrices generales de “estándares chinos”. El gobierno chino se ha tomado más tiempo para dar a conocer un plan que profundice y renueve la regulación de las operaciones de empresas públicas.²⁹⁶ Esto puede deberse a que, como CCCC y CRCC, éstas se encontraban trabajando en aterrizar y profundizar tales directrices desde hacía años; incluso con el reconocimiento explícito mostrado previamente en este trabajo de instituciones como el MRE, el MOFCOM, la SASAC y la misma CNDR. Vale la pena considerar en trabajos futuros si empresas públicas centrales en otros sectores también asimilaban esas directrices oficiales desde antes; de no ser así, la carencia de una regulación más detallada se pudiera atribuir ya sea a que el gobierno

marzo de 2020; y “关于发布《民营企业境外投资经营行为规范》的通知” (“Aviso en relación a la publicación del “Código de Conducta para Inversiones en el Extranjero por Empresas Privada”), CNDR, 18 de diciembre de 2017, https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201712/t20171218_962621.html, consultado el 3 de marzo de 2020.

²⁹⁶ Cuando se publicó el Código para las empresas privadas se anunció que había comenzado el estudio para crear un Código dirigido a las paraestatales; sin embargo, este segundo documento no se ha publicado.

busca beneficiar a sus empresas exigiéndoles menos, o a que bastan las instituciones vigentes de rendición de cuentas (formales e informales) de las paraestatales.

Ambos documentos de la CNDR fueron más allá de proyectos como los SGR en Kenia y Nigeria –contratos para construir megaproyectos– y empezaron a exigir tales estándares en todo tipo de operación en el exterior. Marcaron así el inicio de una nueva etapa, más restrictiva, tanto en el régimen chino de inversión directa hacia fuera u ODI, por sus siglas en inglés, cuanto en el desarrollo de proyectos bajo esquemas de cooperación. Se alcanzó así un nuevo grado de apego formal a las directrices generales que, desde el aparato gubernamental, se habían mantenido en un estatus discursivo.²⁹⁷

CONCLUSIONES

En el capítulo anterior se mostró cómo ambos casos difieren en los grados de injerencia directa del aparato gubernamental sobre los proyectos de infraestructura; dependiendo del tiempo, el tipo de proyecto, y los gobiernos locales. En este capítulo se ha observado cómo las empresas reaccionaron, ya fuera por su cuenta o con el aparato de

²⁹⁷ Bijun Wang y Kailin Gao, “Outward Direct Investment: Restricted, Relaxed and Regulated Stages of Development”, en Ross Garnaut, Ligang Song y Cai Fang (coords.), *China's 40 Years of Reform and Development: 1978-2018*, Acton, Australian National University Press/Social Sciences Academic Press (China), 2018, pp. 629-633.

gobierno chino, ante una serie de desencadenamientos sociales en las poblaciones locales, no necesariamente previstos por el gobierno central al promover la expansión de sus empresas en el exterior. Se percibe que en los dos proyectos ferroviarios se experimentó una historia similar en cuanto a la forma en que las compañías chinas aportaron a la relación simbiótica empresa-estado para crear una narrativa de responsabilidad social; a pesar de las múltiples diferencias en niveles de involucramiento respecto a cómo se negocia, qué temas se ponen sobre la mesa y qué actores del aparato de formulación chino cobran relevancia.

CRBC en Kenia presentó una serie de iniciativas que la distinguieron de su contraparte en Nigeria; por ejemplo, las oficinas de vinculación con actores locales o los reportes de RSE, uno de ellos dedicado exclusivamente al SGR. El mayor empeño con que se buscó la difusión de dichas acciones en Kenia tal vez respondía a la necesidad de aprobación de las prácticas de CRBC en los países vecinos, ya que el SGR keniano tenía una clara proyección regional, carente en el caso nigeriano. Aunque también puede deberse a la presión de gobiernos locales, diezmada en Nigeria por la larga y profunda relación de CCECC con el gobierno y el sector de la construcción. Se

refuerza aquí una necesidad de sobrepasar del manto protector del gobierno central más presente en el caso keniano que en el nigeriano.

La comparación ha servido también para identificar dos tipos de justificación discursiva detrás de la RSE china: desarrollo mutuo y moral-paternalista. Éstas tienen sus orígenes en narrativas directamente promovidas por el gobierno central desde hace décadas, las cuales se han transformado al ritmo de la expansión china en el mundo. Con respecto a su implementación en manos de las constructoras, ambas narrativas conviven en el caso de las capacitaciones y transferencias tecnológicas. Mientras que en las medidas compensatorias que responden a los conflictos laborales, suele dominar el discurso de retribución basado en ganar-ganar.

Finalmente, debe notarse que las acciones de RSE de las empresas estatales que nos atañen aterrizan las guías del gobierno central mucho antes de que el aparato gubernamental fije las directrices oficiales para materializar esos discursos; i.e., antes de institucionalizar las acciones de responsabilidad corporativa y volverlas reflejos formales de la iniciativa de la Franja y la Ruta.

Cabe recordar, además, que estos proyectos no figuraron en los planes iniciales de la BRI y que el papel de la región en general es bastante marginal en la proyección de

esa iniciativa; lo cual contrasta, paradójicamente, con el papel central de esos proyectos como ejemplos de buenas prácticas en construcción de infraestructura dentro de la BRI.

Esta es una de las mayores muestras de injerencia que tuvieron las empresas en la formación de discursos y en la promoción de la RPC en el exterior. Que ésta se dé en dos casos para los cuales el aparato gubernamental chino había manifestado grados de involucramiento distintos en otros ámbitos sugiere un empuje empresarial notable.

Por su naturaleza expansiva, la BRI facilitó en un inicio la multiplicidad de visiones, propuestas y aprendizajes. Sin embargo, esa misma característica hizo que la iniciativa se convirtiera en la principal plataforma de promoción de las operaciones paraestatales chinas en el extranjero. Tal prioridad y subsecuente visibilidad hizo necesaria una contrarrespuesta que revirara y constriñera la rápida expansión tanto en número cuanto en tamaño de los proyectos; se tomaron las mejores prácticas logradas y se convirtieron en el estándar a alcanzar. El discurso de RSE siempre resultó de una relación simbiótica estado-sus empresas; en contraste, la agenda (las acciones) de RSE emanaron del fomento empresarial. Conforme pasó el tiempo, el aparato gubernamental ha ido retomando su papel preponderante en el discurso y la agenda se alinea cada vez más con los objetivos del gobierno central. Ahora la responsabilidad

social en el exterior se exige desde Zhongnanhai, ante múltiples perspectivas que observan y juzgan en cada región donde se multiplican día tras día los contratos de las paraestatales, ya sea dentro o fuera del esquema de la BRI.

En este capítulo se ha reafirmado la premisa de John Harry Dunning, presentada en el capítulo 1. De acuerdo con el ciclo de desarrollo de la inversión, las empresas nacionales complementan sus desventajas frente a las extranjeras saliendo a otros países, hasta que se alcanza una etapa en que la salida y la entrada de inversión “reconvergen”; lo cual resulta en la concentración de los esfuerzos de las empresas nacionales en la mejora de sus capacidades gerenciales, organizacionales, de información y de tecnología avanzada.

Para los casos aquí estudiados, este proceso se promovió por el aparato gubernamental (partido y gobierno), como prueba la creación de los “estándares chinos”; en particular, aquellos de RSE. La permanencia de la jerarquía de la relación estado-sus empresas en la formación de este discurso no encaja en la dicotomía instituciones formales-informales introducida en el primer capítulo; ya que se mantienen los mecanismos formales, pero la retroalimentación sugiere una lógica donde lo que importa es el margen de maniobra no explícito, si bien en regla con lo

formal. Pudiera explicarse de manera más gráfica así: si el esquema 1 (p. 47) del aparato de formulación de la política exterior china representa las instituciones formales, el mecanismo de retroalimentación con que se crea la política corporativa de RSE como parte ejemplar de las “estándares chinos” se encuentra en el espacio en blanco dentro del esquema; es decir, no pertenece a la informalidad y al mismo tiempo no representa la formalidad explícita.

CONCLUSIONES FINALES

Como durante otros periodos en la historia moderna de China, los grandes proyectos ferroviarios reflejan reconfiguraciones de poder. Internamente, puede observarse una pugna en torno a la reforma de las empresas estatales constructoras y manufactureras de este medio de transporte crucial para la economía china contemporánea; y, por ende, neurálgico para la legitimidad del PCC. Externamente —lo más relevante para este estudio—, la historia de los trenes chinos en el mundo acompaña y es, en parte, la historia del ascenso de China como superpotencia. La manera en que se desarrollaron estos proyectos exhibe las vicisitudes en la expansión económica de este país hacia nuevas fronteras, todas las fronteras.

A diferencia de la internacionalización de empresas constructoras de economías desarrolladas, las chinas han debido seguir el ritmo de una economía y un gobierno cuyo peso en los sistemas mundiales crece sin freno; atravesando en un par de décadas lo que a trayectorias previas tomó largas etapas de adaptación. Todo lo cual se ha hecho entre escrutinios y críticas no aplicados a las firmas de economías avanzadas durante

su inserción a la economía mundial (e.g., estándares laborales o medidas de protección medioambiental).

Mediante este texto se ha comprobado en general la hipótesis según la cual las compañías del sector ferroviario pueden desempeñarse con relativa autonomía; periférica y condicional, dentro del margen de maniobra permitido por el fragmentado y complejizado proceso de formulación de la política exterior de la RPC.

Después de hacer la comparación entre ambos casos, se comprueba que el esquema presentado en el capítulo 1 (esquema 1, p. 47) funciona sin asimilar a las empresas, pues se entiende como el aparato gubernamental involucrado formalmente en la formulación de la política exterior. Como se ejemplifica en el capítulo 2, las compañías públicas centrales actúan desde los espacios en blanco del esquema. La empresa estatal debe encontrarse fuera de la estructura formal, en tanto su relación con los pilares estatales se instrumentaliza distinto según a quién se venda el proyecto. De cualquier forma, no se promueve como actor político; siendo esta autodefinición una característica que le excluye del aparato de los tres pilares.

Las interacciones estado-sus empresas divergieron en función de: el interés del aparato gubernamental en un recurso clave (el petróleo), las reacciones locales al

proyecto y la imagen que la empresa da sobre China en el país de destino. Primero, el factor petrolero marcó un camino particular. Como se observó en el capítulo 1, incluir este elemento en el paquete de “cooperación económica” chino multiplicó las complicaciones en el arranque del SGR Lagos-Kano, requiriendo mayor involucramiento del pilar gubernamental de la RPC.

En segunda instancia, las reacciones locales a ambos proyectos implicaron el desencadenamiento de acciones de contención en distintos sectores. Por un lado, se observan medidas que requerían acompañamiento constante del gobierno chino, como las renegociaciones de alto nivel o la formación de un esquema anti-corrupción. Por otro lado, se aprecian acciones que permitían mayor creatividad de las empresas, como la localización laboral o las transferencias tecnológicas.

En tercer lugar, la promoción de la imagen de la RPC ejemplifica la manera más acabada de la retroalimentación estado-sus empresas. Por su importancia para las iniciativas neurálgicas del gobierno en la política exterior económica, este par de empresas públicas centrales materializan y amplían las narrativas de una China en crecimiento, innovadora y responsable. Mismos discursos que se conciben en el seno del PCC (formulador axiológico), pero no logran una definición detallada y una

regulación efectiva sin la intermediación tanto del pilar gobierno (formulador técnico) cuanto de la empresa paraestatal (formuladora de ejecución).

En cuanto a las conclusiones concretas de los casos, el capítulo 2 muestra dos elementos cruciales previos a la concepción de los proyectos de SGR: los antecedentes de cada empresa en los países destino desde hacía décadas y la avalancha de intereses que acarreó la capacidad de exportación petrolera nigeriana. Mientras la conjunción de esos factores propició un acercamiento en paquete que alargaría el proyecto, en Kenia se focalizó el contacto, lo que resultó en una construcción exprés.

Se identificaron también puntos clave para la acción gubernamental: la firma de acuerdos y la negociación de préstamos, momentos en los que se aprovechaba para presentar o reforzar narrativas. Además, se rastreó una trayectoria de aprendizaje necesario para lidiar con las intermitencias del Lagos-Kano y las controversias del Mombasa-Nairobi. Ambas empresas han salido bien libradas, profundizando su presencia en esos países y la región en general.

En el capítulo 3 se argumenta que las compañías y el aparato gubernamental han desarrollado una relación cooperativa al difundir los proyectos de infraestructura con nuevos “estándares” que sintetizan el discurso del desarrollo conjunto con una moral

paternalista y que se expresan en, por ejemplo, programas de responsabilidad social corporativa. El objeto de análisis para ejemplificar esta dinámica fue el conflicto en torno a las relaciones empresa-empleo local, al cual se respondió con cuotas y programas de capacitación.

El éxito de ambos proyectos ha servido para difundir los nuevos estándares en plataformas multilaterales y, sobre todo, bajo el gran paraguas de la BRI. Esto se logró más exitosamente por CCCC-CRBC; lo cual, en buena medida, puede deberse a que el arranque de este proyecto coincide más con el inicio de la presidencia de Xi que el SGR Lagos-Kano.

También varió la importancia que representó la RSE en cuestión de prestigio y planes de largo plazo para las empresas. En Kenia, la difusión de esas actividades fue más estratégica y asertiva, mientras el respaldo gubernamental y la menor visibilidad de los conflictos en Nigeria no exigía una campaña tan ambiciosa. A fin de cuentas, el conflicto con la población local dio pie a un espacio de innovaciones de las firmas chinas; mismas que eventualmente asimiló el discurso oficial desde la cúpula de formulación de la política exterior en Zhongnanhai.

La necesidad de demostrar con más ahínco el compromiso social en Kenia reafirma el respaldo gubernamental chino con el que entró desde un principio CCECC a la carrera ferroviaria en Nigeria. Un análisis del comportamiento de ambas empresas alrededor del mundo sería necesario para descartar diferencias en el *modus operandi* general de estas compañías dentro del ámbito de RSE. Es decir, una confrontación entre el argumento de diferentes formas de hacer proyectos debido a agencias corporativas distintas y la explicación dependiente de las configuraciones de interacción estado-empresa china en dos casos subsaharianos concretos.

La multiplicación de proyectos ferroviarios en el exterior ha enfrentado una sucesión de triunfos y tribulaciones que produjeron diversas formas de injerencia sobre la política exterior. Una confirmación general del trabajo es que estudiar la política exterior china a partir del estado, la cúpula decisoria o el líder supremo resulta insuficiente; aunque, debe guardarse cautela para evitar sobredimensionar el papel individual de los actores que interactúan bajo esa estructura y fuera de ella. Sobre todo, es necesario matizar la acción empresarial desde la entrada en vigor de las reformas al régimen de las paraestatales, introducidas durante la presidencia de Xi Jinping, cuando el Partido Comunista gana mayor espacio en las empresas públicas centrales.

Al tomar el estado como un ente todopoderoso se corre el riesgo de caer en dos extremos. En un polo, entender la formulación de la política exterior como un proceso controlado desde un centro con inagotable capacidad para concentrar la toma de decisiones. Y en otro polo, percibir al estado como la suma de las voluntades e intereses de todos los actores en la cadena de concepción-implementación de políticas públicas. El justo medio en la articulación de las líneas de acción relevantes para políticas específicas se encuentra al identificar los intereses de quién imperan y cuándo lo hacen.

Retomando a Lu Ning, la comparación reforzó los siguientes supuestos del marco teórico. La política exterior económica parte de directrices muy generales, e incluso ambiguas, desde el seno del Partido y del gobierno; especialmente, cuando ésta se dirige a regiones y países no prioritarios. Posteriormente, corresponde tanto a las burocracias del MRE y el MOFCOM como a las empresas estatales aterrizar los grandes discursos en medidas concretas. Después, el empresariado y las burocracias diseñan paquetes de acciones y narrativas más concretas encaminadas a satisfacer diversos intereses según sea la región o el país.

En este trabajo se comprobó no sólo esta dirección jerárquica entre agencias, sino también un retorno a manera de retroalimentación con la que el gobierno central se

nutre de las experiencias de las empresas en el campo, así como de los intereses de las paraestatales, al formular la política exterior. La retroalimentación no borra la jerarquía; en cambio, funciona en un sistema de recompensas a las mejores prácticas y casos de éxito.

¿Imperan instituciones formales o informales en la formulación de la política exterior para estos casos? Se demuestra en los capítulos 2 y 3 lo adelantado en el primero: las instituciones formales se imponen. Si bien en el capítulo 3 se pone de relieve el papel de estos proyectos para delinear un aspecto dentro de la plataforma más vistosa de la política exterior de Xi Jinping (la BRI), estos casos no hacen que la iniciativa revire; por el contrario, sirven para fortalecerla material y discursivamente. Las empresas actúan en ese sentido dentro de lo que la formalidad permite implícitamente, sin caer en informalidad.

Trabajos futuros deberían hacer uso de entrevistas a tomadores de decisión de ambos lados directamente involucrados en las negociaciones. De esta manera, se conformaría un banco de fuentes primarias del cual carece este primer estudio y que, además, respondería a un problema identificado por Jean-Marc F. Blanchard al estudiar la interacción estado-sus empresas en la política exterior china: las direcciones de

influencia específicas. Sin ese tipo de fuentes, es difícil entrar en la caja negra del proceso de decisión, como lo hace la FPA anglosajona: quién incide en las decisiones de quién (formación de preferencias) o cuándo hay coincidencia de intereses entre grupos.²⁹⁸ Con esos datos pudiera delinearse un esquema riguroso de flujos de toma de decisión entre personas específicas, su rotación y perspectivas dentro de las empresas, el PCC y las grandes burocracias, permitiendo un análisis más fino de las influencias por pilar.

También queda a considerarse para próximos trabajos el análisis de otros posibles factores determinantes. Uno de ellos, el sistema político de otros países socios en África. O, como alternativa al sistema político en el país de destino, el sistema político del país de origen de las empresas. Es decir, por ejemplo, comparar el proyecto de una empresa estatal china y el de una paraestatal europea.

Pudiera cuestionarse la pertinencia de incluir como cuarto factor en la hipótesis el cambio de liderazgo en el seno del PCC y el gobierno chinos. Sin embargo, para los fines de este trabajo es una constante (entre los casos), pues el cambio en planes de la

²⁹⁸ Jean-Marc F. Blanchard, “Chinese MNCs as China’s New Long March: A Review and Critique of the Western Literature”, *Journal of Chinese Political Science*, vol. 16, núm. 1, 2011, pp. 100-101.

política exterior de la cúpula gobernante no supone directrices diferenciadas para ambos países subsaharianos. Es decir, las relaciones tenían sus propias características y a partir de 2013 cambió el involucramiento del PCC y el gobierno dentro de las empresas, por ende, hubo una modificación en las directrices generales hacia la región; sin embargo, esto no implicó instrucciones nuevas *a priori* distintas que se encauzaran a Kenia o a Nigeria.

ANEXOS

CUADRO 3. Tres tipos de empresas multinacionales chinas

| | PÚBLICA CENTRAL | PÚBLICA LOCAL | PRIVADAS |
|--|--|---|--|
| <i>Ejemplos de productos</i> | <p>CCCC, Sinopec, COSCO</p> <p>Shandong Steel, Jinchuan Group</p> <p>Alibaba, Huawei, DJI</p> <p>i. Grandes conglomerados</p> <p>ii. Sectores estratégicos (e.g., energía, construcción, transporte)</p> <p>ii. Producción más delimitada que las públicas centrales</p> <p>iii. Proveedoras o subsidiarias de públicas centrales</p> <p>iv. Conglomerados con menor presencia internacional que las públicas centrales</p> <p>i. Bienes de consumo e intermedios</p> <p>ii. Servicios</p> <p>iii. Productos de más alta tecnología</p> <p>iv. Grandes conglomerados</p> | | |
| <i>Relación con el gobierno</i> | SASAC como supervisora y dueña. | Gobiernos (central o provincial) como supervisores y dueños | Gobierno vigila, promueve, invierte y subsidia. A mayor tamaño, más cercana al gobierno. |
| <i>La empresa es para el Partido Comunista</i> | Instrumento económico y de política interior o exterior, además de promotor ideológico | Instrumento económico y de política interior. Peso simbólico menor que centrales, pero importante | Promotoras de “modelo abierto” dentro y fuera de China. Las más grandes se promueven al estilo de “campeonas nacionales” |
| <i>Inversión en el exterior</i> | <ul style="list-style-type: none"> Más inversión segura Mayor acompañamiento gubernamental | <ul style="list-style-type: none"> Mismo régimen que públicas centrales, instrumentalización política menos evidente | <ul style="list-style-type: none"> Más inversiones de riesgo. Menor rendición de cuentas si las operaciones no son tan significativas. |

Fuente: elaboración propia con información presentada en este trabajo

CUADRO 4. Datos básicos de los casos de SGR en Kenia y Nigeria

| | KENIA | NIGERIA |
|---|---|---|
| Nombres en español | Tren Mombasa-Nairobi 蒙内铁路 / Madaraka Express 马达拉卡快车 | Tren Lagos-Kano 拉卡铁路 / Programa de Modernización Ferroviaria de Nigeria 尼日利亚铁路现代化项目 |
| Proyecto seccionado | No | Sí, en: I. Abuja (Idu) – Kaduna (阿卡) II. Lagos – Ibadan (拉伊) III. Kaduna – Kano (卡卡) IV. Ibadan – Kaduna (伊卡) |
| Empresa matriz | CCCC | CRCC |
| Subsidiaria encargada del proyecto | CRBC | CCECC |
| Costo (miles de millones de US\$) | 3 (2014) | 8.3 (iniciales, 2006) |
| Año de inicio de negociación | 2009 (MoU diseño) 2011 (MoU construcción) | 2006 |
| Año de inicio de construcción | 2014 | 2011 |
| Año de inauguración | 2017 | Únicamente tramo Abuja-Kaduna: 2014 para pasajeros y 2016 para carga |
| Contrato de operación con la empresa china | Sí, firmado en 2017 | No |
| Proyecto regional | Sí | No |
| Proyecto “en paquete” con contratos en otros sectores | No | Al inicio |

Fuente: elaboración propia con información presentada en el capítulo 2 de este trabajo

CUADRO 5. Comparación de indicadores macroeconómicos
entre Nigeria y Kenia

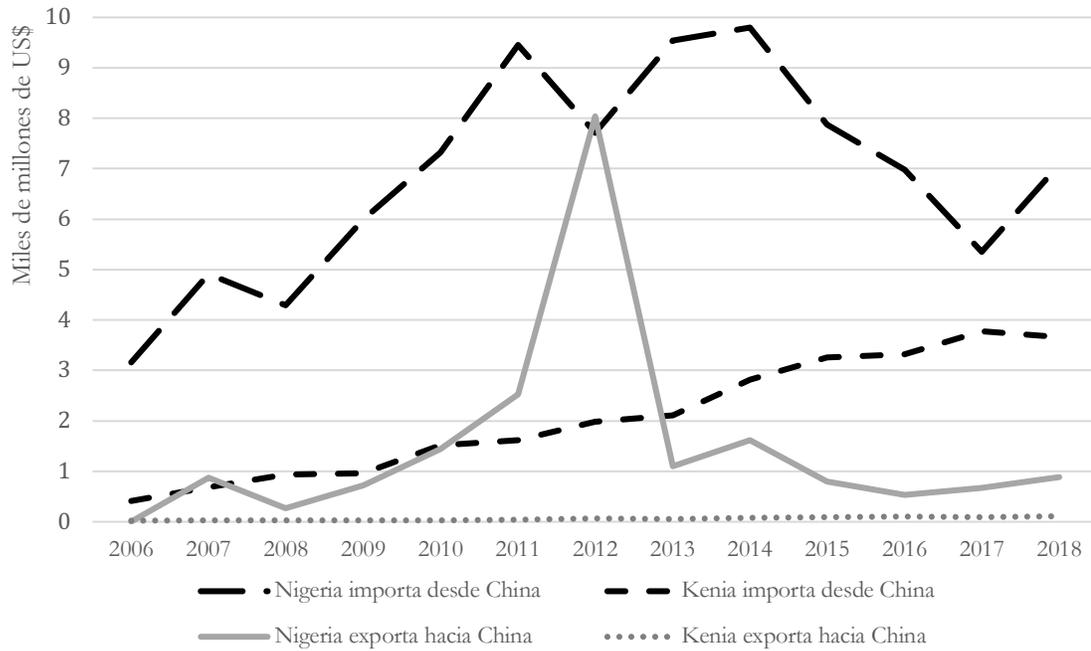
| INDICADOR | NIGERIA | | KENIA | |
|--|----------------------------------|-----------|----------------------------------|-----------|
| | 2006 | 2018 | 2006 | 2018 |
| PIB miles de millones US\$ (US\$ corrientes) ²⁹⁹ | 236 | 397 | 26 | 88 |
| Crecimiento anual promedio del PIB (%) | 2010-2018: 3.8 2006-2018: 4.7 | | 2010-2018: 5.9 2006-2018: 5.4 | |
| Población (millones) | 142 | 196 | 37 | 51 |
| PIB per cápita (US\$ constantes 2010) | 1,920 | 2,396 | 886 | 1,202 |
| Índice de desempeño logístico (calidad de la infraestructura de comercio y transporte), 1=bajo, 5=alto ³⁰⁰ | 2007: 2.2 | 2016: 2.4 | 2007: 2.2 | 2016: 3.2 |
| Renta petrolera (% PIB) | 16.2 | 6.7 | 0 | 0 |

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial

²⁹⁹ Se elige 2006 como año de comparación por coincidir con primer contrato del SGR Lagos-Kano y 2010 por tratarse del primer año de recuperación poscrisis de 2008. Banco de datos del Banco Mundial.

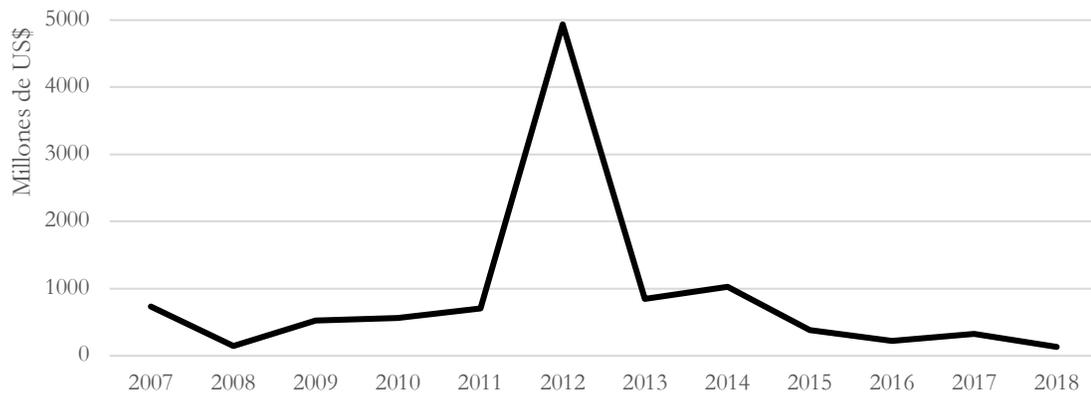
³⁰⁰ Banco Mundial y Turku School of Economics.

GRÁFICA 1. Evolución de relaciones comerciales con China de Nigeria y Kenia
2006-2018



Fuente: elaboración propia con datos del ITC Trade Map

GRÁFICA 2. Evolución de exportaciones petroleras de Nigeria a China (partida 2709)³⁰¹
2007-2018



Fuente: elaboración propia con datos del ITC Trade Map

³⁰¹ Partida correspondiente a “Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso”.

MAPA 2. Plan Maestro de la red de SGR de África Oriental



Fuente: elaboración propia con mapa de Google Maps y datos de Kenya Railway Corporation

MAPA 3. Carreteras y aeropuertos de Nigeria



Fuente: National Geospatial-Intelligence Agency

BIBLIOGRAFÍA

- Alden, Chris y Davies, Martyn, “A Profile of the Operations of Chinese Multinationals in Africa”, *South African Journal of International Affairs*, vol. 13, núm. 1, 2006, pp. 83-96.
- Allison, Graham, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides’s Trap?*, Boston, Houghton Mifflin Harcourt, 2017.
- Anastassopoulos, Jean Pierre, Blanc, Georges, y Dussauge, Pierre, *Les multinationales publiques*, París, Presses Universitaires de France, 1985.
- Beausang, Francesca, *Third World Multinationals: Engine of Competitiveness or New Form of Dependency?*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2003.
- Blanchard, Jean-Marc F., “Chinese MNCs as China’s New Long March: A Review and Critique of the Western Literature”, *Journal of Chinese Political Science*, vol. 16, núm. 1, 2011, pp. 91-108.
- Boyer, Robert, “How and Why Capitalisms Differ”, *Economy and Society*, vol. 34, núm. 4, 2005, pp. 509-557.
- Brødsgaard, Kjeld Erik (ed.), *Chinese Politics as Fragmented Authoritarianism*, Londres, Routledge, 2017.
- Carlsnaes, Walter, Risse, Thomas y Simmons, Beth A., *Handbook of International Relations*, Londres, Sage Publications, 2002.
- Chen, Chuan, Goldstein, Andrea y Orr, Ryan J., “Local Operations of Chinese Construction Firms in Africa: An Empirical Survey”, *The International Journal of Construction Management*, vol. 9, núm. 2, 2009, pp. 75-89.
- 陈水胜 (Chen, Shuisheng), “中国国际秩序观的变化与推动构建人类命运共同体” (“A Change of China’s View of the International Order and Pushing for the Building of a Community with a Shared Future for Mankind”), *中国与国际关系学刊 (Journal of China and International Relations)*, núm. 2, 2019, pp. 76-90.
- Chen, Yunnan, *China’s Role in Nigerian Railway Development and Implications for Security and Development*, Washington, D.C., United States Institute of Peace, 2018.

- Dell, Gillian y McDevitt, Andrew, “Exporting Corruption. Progress Report 2018: Assessing Enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention”, Reporte, Berlín, Transparency International, octubre de 2018.
- Dreher, Axel, Fuchs, Andreas, Parks, Bradley C., Strange, Austin M. y Tierney, Michael J., “AidData Working Paper #46”, en *Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset*, AidData, proyecto 41428, Williamsburg, 2017.
- Economy, Elizabeth C., *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*, Nueva York, Oxford University Press, 2018.
- Feng, Huiyun, “Foreign Policy Analysis in China”, en Klaus Brummer y Valerie M. Hudson (eds.), *Foreign Policy Analysis: Beyond North America*, Londres, Lynne Rienner, 2015, pp. 15-36.
- Garnaut, Ross, Song, Ligang, y Fang, Cai (coords.), *China’s 40 Years of Reform and Development: 1978-2018*, Acton, Australian National University Press/Social Sciences Academic Press (China), 2018.
- Harris, Stuart, *China’s Foreign Policy*, Cambridge, Polity Press, 2014.
- Hu, Jiangyun (胡江云), *Recreación: una necesidad histórica de la nueva “Ruta de la Seda”*, trads. Ou Yangyuan (欧阳媛) y Lin Chuanhong (林传红), Beijing, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 2015.
- Huang, Betty y Xia, Le, “China | ODI from the Middle Kingdom: What’s Next After the Big Turnaround?”, *BBVA Research*, publicado en febrero de 2018, en https://www.bbvarsearch.com/wp-content/uploads/2018/02/201802_ChinaWatch_China-Outward-Investment_EDI.pdf, consultado el 30 de septiembre de 2018.
- Huang, Dongya, “Top-Level Design and Fragmented Decision-Making: A Case Study of an SOE Merger in China’s High-Speed Rail Industry”, *Journal of Contemporary China*, vol. 104, 2018, pp. 151-164.
- Hudson, Valerie M., *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, Toronto, Rowman and Littlefield, 2ª ed., 2014.

- Jayaram, Kartik, Kassiri, Omid y Sun, Irene Yuan, “Dance of the Lions and Dragons: How Are Africa and China Engaging, and How Will the Partnership Evolve?”, Reporte, McKinsey & Company, junio de 2017.
- _____, “The Closest Look Yet at Chinese Economic Engagement in Africa”, *McKinsey & Company*, publicado en junio de 2017, en <https://www.mckinsey.com/featured-insights/middle-east-and-africa/the-closest-look-yet-at-chinese-economic-engagement-in-africa>, consultado el 17 de diciembre de 2018.
- Jenkins, Rhys, *How China is Reshaping the Global Economy: Development Impacts in Africa and Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2019.
- Kessler, Marie-Christine, “La politique étrangère comme politique publique”, en Frédéric Charillon (ed.), *Politique Étrangère: Nouveau Regards*, París, Presses de Sciences Po, 2002.
- Lai, Hongyi, *The Domestic Sources of China’s Foreign Policy: Regimes, Leadership, Priorities and Process*, Nueva York, Routledge, 2010.
- Lampton, David M., *Following the Leader: Ruling China, From Deng Xiaoping to Xi Jinping*, Berkeley, University of California Press, 2014.
- _____, (ed.), *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978 – 2000*, Stanford, Stanford University Press, 2001.
- Lanteigne, Marc, *Chinese Foreign Policy: An Introduction*, Londres, Routledge, 3ª ed., 2016
- Levy, Jack S., “Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield”, *International Organization*, vol. 48, núm. 2, 1994, pp. 279-312.
- Li, Cheng, “One Party, Two Coalitions in China’s Politics”, *East Asia Forum*, publicado el 16 de agosto de 2009, en <http://www.eastasiaforum.org/2009/08/16/one-party-two-coalitions-in-chinas-politics/>, consultado el 20 de noviembre de 2018.
- 李欣 (Li, Xin), “国有企业如何影响外交政策” (“Cómo influyen las empresas estatales a la política exterior”), *中国社会科学杂志社 (Social Sciences in China Press)*, publicado el 6 de junio de 2012, en

http://sscp.cssn.cn/xkpd/gjyk/201206/t20120606_1121652.html, consultado el 30 de diciembre de 2018.

Lieberthal, Kenneth y Oksenberg, Michel, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

Liou, Chih-Shian y Tsai, Chung-Min, “The Dual Role of Cadres and Entrepreneurs in China”, *Asian Survey*, vol. 57, núm. 6, 2017, pp. 1058-1085.

路炳阳 (Lu, Bingyang), “中国铁建尼日利亚 83 亿美元超级工程 12 年终落地” (“El súper proyecto de 8,300 millones de USD de CRCC en Nigeria se materializará luego de doce años”), *Zhongguo Jingying Wang*, publicado el 18 de mayo de 2018, en http://www.cb.com.cn/zjsb/2018_0518/1236005_2.html, consultado el 11 de febrero de 2019.

Lu, Ning, (ed.), *The Dynamics of Foreign Policy Decision-Making in China*, Nueva York, Routledge, 2ª (ed. Kindle), 2018

Mertha, Andrew, “«Fragmented Authoritarianism 2.0»: Political Pluralization in the Chinese Policy Process”, *The China Quarterly*, 2009, vol. 200, pp. 995–1012.

Meservey, Joshua, “Chinese Corruption in Africa Undermines Beijing’s Rhetoric About Friendship with the Continent”, Issue Brief, núm. 4895, Washington, D.C., The Heritage Foundation, agosto de 2018.

Mizuoka, Fujio, y Shimono, Kohei, “Capitalist Regulation and Rescaling of Public Transport Governance: A Case of Nigeria”, *Hitotsubashi Journal of Economics*, vol. 54, núm. 2, 2013, pp. 251-277.

Mthembu-Salter, Gregory, “China’s Engagement with the Nigerian Oil Sector”, Policy Briefing núm. 11, Johannesburgo, SAIIA, noviembre de 2009.

_____, “Elephants, Ants and Superpowers: Nigeria’s Relations with China”, Occasional Paper, núm. 42, Johannesburgo, South African Institute of International Affairs (SAIIA), septiembre de 2009.

Naím, Moisés, “Rogue Aid: What’s Wrong with the Foreign Aid Program of China, Venezuela, and Saudi Arabia? They Are Enormously Generous. And They Are Toxic”, *Foreign Policy*, núm. 154, 2007, pp. 95-96.

- 倪世雄 (Ni, Shixiong) y 潜旭明 (Qian, Xuming), “十八大以来的中国新外交战略思想初析” (“Analysis of China's New Diplomatic Strategy since the Eighteenth CPC National Congress”), *中国战略 (China Strategy)*, marzo 2014 (下), pp 72-83.
- Nölke, Andreas (ed.), *Multinational Corporations from Emerging Markets*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2014.
- Rolland, Nadège, “A Concise Guide to the Belt and Road Initiative”, *The National Bureau of Asian Research*, publicado el 11 de abril de 2019, en <https://www.nbr.org/publication/a-guide-to-the-belt-and-road-initiative/>, consultado el 20 de junio de 2019.
- Sidaway, James D. & Chih, Yuan Woon, “Chinese Narratives on “One Belt, One Road” (一带一路) in Geopolitical and Imperial Contexts”, *The Professional Geographer*, vol. 69, núm. 4, 2017, pp. 591-603.
- Smith, Steve, Hadfield, Amelia y Dunne, Tim (eds.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford, Oxford University Press, 2ª ed., 2012.
- Sutter, Robert G., *Chinese Foreign Relations: Power and Policy since the Cold War*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 2012, 3ª ed.
- Taylor, Ian, *China and Africa: Engagement and Compromise*, Nueva York, Routledge, 2006.
- _____, sobre Chris Alden, *China in Africa*, Londres, Zed Books, 2007, en *Journal of Modern African Studies*, vol. 46, núm 2, 2008, pp. 325-326.
- Tsai, Wen-Hsuan y Zhou, Wang, “Integrated Fragmentation and the Role of Leading Small Groups in Chinese Politics”, *China Journal*, vol. 82, 2019, pp. 1-22.
- UNCTAD, *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy*, Ginebra, Naciones Unidas, 2017.
- 王存刚 (Wang, Cungang), “当今中国的外交政策:谁在制定? 谁在影响?” (“Política exterior china contemporánea: ¿quién la formula? ¿quién influye?”), *外交评论 (Foreign Affairs Review)*, núm. 2, 2012, pp. 1-18.
- Wang, Yiwei (王义桅), *Sueño: Comunicar el suelo chino con el sueño mundial*, trads. Ou Yangyuan (欧阳媛) y Lin Chuanhong (林传红), Beijing, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 2015.

- Wang, Jiangyu y Tan, Cheng-Han, “Mixed Ownership Reform and Corporate Governance in China’s State-Owned Enterprises”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 53, 2020, pp. 1055-1107.
- Wissenbach, Uwe y Wang, Yuan, “African Politics Meets Chinese Engineers: The Chinese-built Standard Gauge Railway Project in Kenya and East Africa”, Working Paper núm. 13, Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies, junio de 2017.
- _____, “Local Politics Meets Chinese Engineers: A Study of the Chinese-built Standard Gauge Railway Project in Kenya”, Policy Brief núm. 16, China-Africa Research Initiative, 2016.
- Wolf, Charles, Jr., Wang, Xiao y Wagner, Eric, *China’s Foreign Aid and Government-Sponsored Investment Activities: Scale, Content, Destinations, and Implications*, Washington, D.C., RAND Corporation, 2013.
- Xu, Yi-chong, “Chinese State-owned Enterprises in Africa: Ambassadors or Freebooters?”, *Journal of Contemporary China*, vol. 23, núm. 89, 2014, pp. 822-840.
- Yu, Hong, “Reform of State-Owned Enterprises in China: The Chinese Communist Party Strikes Back”, *Asian Studies Review*, vol. 43, núm. 2, 2019, pp. 332-351.
- Yu, Jie, “The Belt and Road Initiative: Domestic Interests, Bureaucratic Politics and the EU-China Relations”, *Asia Europe Journal*, vol. 16, núm. 3, 2018, pp. 223-236.
- Zhao, Quansheng, “Domestic Factors of Chinese Foreign Policy: From Vertical to Horizontal Authoritarianism”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 519, enero de 1992, pp. 158-175.
- Zhao, Suisheng, “A Neo Colonialist Predator or Development Partner China’s engagement and rebalance in Africa”, *Journal of Contemporary China*, vol. 23, núm. 90, 2014, pp. 1033-1052.
- 赵晓春 (Zhao, Xiaochun), ““人类命运共同体”理念引领中国外交创新” (“The Idea of a “Community of A Shared Future for Mankind” Leads China’s Diplomatic Innovation”), *中国与国际关系学 (Journal of China and International Relations)*, vol. 7, núm. 2, 2017, pp. 1-9.

Briginshaw, David, “Deal Signed for East African Standard-Gauge Line”, *International Railway Journal*, publicado el 12 de mayo de 2014, en <https://www.railjournal.com/africa/deal-signed-for-east-african-standard-gauge-line>, consultado el 2 de octubre de 2018.

Banco Mundial, “World Bank Applies 2009 Debarment to China Communications Construction Company Limited for Fraud in Philippines Roads Project”, publicado el 29 de julio de 2011, en <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2011/07/29/world-bank-applies-2009-debarment-to-china-communications-construction-company-limited-for-fraud-in-philippines-roads-project>, consultado el 11 de marzo de 2019.

CCCC, “Report on Social Responsibility within the Belt and Road Initiative”, publicado el 28 de mayo de 2018, en <http://en.ccccltd.cn/corporateculture/socialresponsibilityrepc/201805/P020180528558025899463.pdf>, consultado el 20 de abril de 2020.

_____, “2013 社会责任报告” (“2013 Reporte de responsabilidad social empresarial”), publicado el 18 de agosto de 2014, en <http://www.cccnews.cn/search/search?page=1&channelid=115794&searchword=social+responsability&prepage=20>, consultado el 20 de abril de 2020.

CCECC, “伊巴丹至卡杜纳铁路补充协议签署” (“Firma del Acuerdo Complementario del Tren Ibadan-Kaduna”), publicado el 21 de junio de 2018, en http://ccecc.crcc.cn/art/2018/6/21/art_7585_2211447.html, consultado el 25 de julio de 2019.

_____, “中国标准“花开”世界（一带一路上的中国技术）” (“Los estándares chinos florecen en el mundo (tecnología china en el marco de la iniciativa de la Franja y la Ruta)”), publicado el 22 de mayo de 2017, en http://ccecc.crcc.cn/art/2017/5/22/art_7609_1136230.html, consultado el 26 de febrero de 2019.

_____, “尼日利亚总统布哈里出席阿卡铁路通车运营典礼” (“El Presidente de Nigeria Buhari asiste a la ceremonia de inauguración del tren Abuja-Kaduna”), publicado el 29 de julio de 2016, en http://ccecc.crcc.cn/art/2016/7/29/art_7608_1136319.html, consultado el 20 de febrero de 2019.

Chao, Xiaoliang, “Chinese Envoy Lists Expected Gains of FOCAC”, *This Day*, publicado el 1 de septiembre de 2018, en <https://www.thisdaylive.com/index.php/2018/09/01/chinese-envoy-lists-expected-gains-of-focac/>, consultado el 20 de octubre de 2018.

CIECC (中国国际工程咨询有限公司), “中国品牌“扎根”非洲” (“Marca china «echa raíz» en África”), publicado el 8 de julio de 2015, en http://www.ciecc.com.cn/art/2015/6/8/art_1938_37247.html, consultado el 3 de noviembre de 2018.

_____, “人民日报：装备“走出去”，打造新“名片”” (“Diario del pueblo: «salida» de equipo, haciendo una nueva “tarjeta de presentación””), publicado el 11 de mayo de 2015, en http://www.ciecc.com.cn/art/2015/5/11/art_1938_37339.html, consultado el 4 de noviembre.

Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (CNDR), “关于发布《民营企业境外投资经营行为规范》的通知” (“Aviso en relación a la publicación del “Código de Conducta para Inversiones en el Extranjero por Empresas Privada”), 18 de diciembre de 2017, https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201712/t20171218_962621.html, consultado el 3 de marzo de 2020.

_____, “民营企业境外投资经营行为规范” (“Código de Conducta para Inversiones en el Extranjero por Empresas Privadas”), 6 de diciembre de 2017, <https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201712/W020190905503620399571.pdf>, consultado el 3 de marzo de 2020.

- Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Comercio de China, 2015.
- Cornish, Lisa, “China’s New Aid Agency: What We Know”, *Devex*, publicado el 20 de abril de 2018, en <https://www.devex.com/news/china-s-new-aid-agency-what-we-know-92553>, consultado 30 de junio de 2019.
- CRBC, “CCCC CSR Report 2016 and Mombasa-Nairobi SGR Project CSR Report 2016 Are Released in Kenya”, publicado el 29 de mayo de 2017, en <http://www.crbc.com/site/crbcEN/523/info/2017/4684123.html?id=afd3ea85-64b2-4fa1-9289-d197e2b5d6a4>, consultado el 10 de julio de 2019.
- CRCC, “2018 年社会责任报告” (“Reporte de Responsabilidad Social Empresarial 2018”), publicado el 25 de septiembre de 2019, en <http://www.crcc.cn/col/col1612/index.html>, consultado el 20 de abril de 2020.
- _____, “中国铁建在非洲业务情况” (“Estado de los negocios de CRCC en África”), publicado el 4 de septiembre de 2018, en http://www.crcc.cn/art/2018/9/4/art_30126_2572989.html, consultado el 20 de marzo de 2019.
- _____, “2014 年社会责任报告” (“Reporte de Responsabilidad Social Empresarial 2014”), publicado el 20 de agosto de 2015, en <http://www.crcc.cn/col/col1612/index.html>, consultado el 20 de abril de 2020.
- _____, “Annoucement - Progress Update of Nigeria’s Lagos-Kano Railway Modernization Project”, publicado el 1 de septiembre de 2012, en <http://english.crcc.cn/Portals/4/LTN20120831811.pdf>, consultado el 30 de septiembre de 2018.
- _____, “Announcement in Relation to Restart of Nigeria’s Lagos-Kano Railway Project”, publicado el 28 de octubre de 2009, en <http://english.crcc.cn/Portals/4/E1186PSI.pdf>, consultado el 30 de septiembre de 2018.

_____, “Announcement in Relation to the Progress of Nigeria’s Lagos-Kano Railway Modernization Project”, publicado el 3 de febrero de 2009, en http://english.crcc.cn/Portals/1/CRCC_ENG_announcement-4.pdf, consultado el 30 de septiembre de 2018.

Embajada de China en Kenia, “President Xi Jinping Holds Talks with President Uhuru Kenyatta of Kenya [...]”, publicado el 19 de agosto de 2013, en <http://www.chinaembassy.lt/eng/xwdt/t1067843.htm>, consultado el 10 de julio de 2019.

Feng, Emily, “Chinese Investment Extends its Influence in Nigeria”, *Financial Times*, publicado el 20 de noviembre de 2018, en <https://www.ft.com/content/14f5438e-c32b-11e8-84cd-9e601db069b8>, consultado el 5 de enero de 2020.

Freymann, Eyck, “‘One Belt One Road’ Is Just a Marketing Campaign”, *The Atlantic*, publicado el 17 de agosto de 2019, en <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2019/08/beneath-the-veil-of-xi-jinpings-legacy-project/596023/>, consultado el 18 de agosto de 2019.

Gobierno Central de la RPC, “国资委：国有经济应保持对七个行业的绝对控制力” (“SASAC: Siete industrias se mantendrán bajo control absoluto de la economía estatal”), publicado el 18 de diciembre de 2006, en http://www.gov.cn/ztl/2006-12/18/content_472256.htm, consultado el 10 de abril de 2019.

_____, “China, Nigeria Sign Joint Communique”, publicado el 27 de abril de 2006, en http://www.gov.cn/misc/2006-04/27/content_268170.htm, consultado el 4 de marzo de 2019.

_____, “Hu Presents 5-Point Proposal on Sino-African Ties”, *GOV.cn*, publicado el 27 de abril de 2006, en http://www.gov.cn/misc/2006-04/27/content_268037.htm, consultado el 9 de mayo de 2019.

- _____, “China, Nigeria Vow to Boost Relations”, publicado el 17 de enero de 2006, en http://www.gov.cn/misc/2006-01/17/content_161454.htm, consultado el 4 de marzo de 2019.
- Israel, Olumide, “Railway: The Return of the Economic Live Wire!”, *Vanguard*, publicado el 2 de marzo de 2014, en <https://www.vanguardngr.com/2014/03/railway-return-economic-live-wire/>, consultado el 29 de septiembre de 2018.
- Kagwanja, Peter, “Rail Strategy Has Potential to Revolutionise Development”, *Daily Nation*, publicado el 3 de junio de 2017, en <https://www.nation.co.ke/oped/opinion/Rail-strategy-has-potential-to-revolutionise-development/440808-3954660-ohteriz/index.html>, consultado el 21 de septiembre de 2018.
- Kawira, Yvone, “Chinese Firm Launches Railway Training Facility”, *Daily Nation*, publicado el 3 de julio de 2015, en <https://mobile.nation.co.ke/business/Chinese-firm-launches-railway-training-facility/1950106-2774228-format-xhtml-u6rtk5/index.html>, consultado el 16 de julio de 2019.
- Kioko, Victoria, “Railway Project to Employ 30,000 Kenyans”, *Capital*, publicado el 18 de agosto de 2014, en <https://www.capitalfm.co.ke/business/2014/08/railway-project-to-employ-30000-kenyans/>, consultado el 26 de junio de 2019.
- Liao, Fan, “Understanding the BRI Through 'Five Connectivities'”, CGTN, publicado el 20 de abril de 2019, en <https://news.cgtn.com/news/3d3d674d334d544d34457a6333566d54/index.html>, consultado el 30 de agosto de 2019.
- Lo, Kinling, “From New Faces to New Funds, What Has Changed in the Belt and Road Forum?”, *South China Morning Post*, publicado el 25 de abril de 2019, en <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3007512/new-faces-new-funds-what-has-changed-belt-and-road-show>, consultado el 10 de agosto de 2019.

Ministerio de Comercio de la RPC, “中国援建成就“非洲梦”” (“La ayuda china en construcción hace realidad el “sueño africano””), publicado el 13 de agosto de 2015, en <http://nigeria.mofcom.gov.cn/article/e/f/201508/20150801080230.shtml>, consultado el 10 de junio de 2019.

Madowo, Larry, “Should Africa Be Wary of Chinese Debt?”, *BBC*, 3 de septiembre de 2018, <https://www.bbc.com/news/world-africa-45368092>, consultado el 17 de diciembre de 2018.

Morangi, Lucie, “Kenya Slams Attack on Chinese Rail Workers”, *China Daily*, publicado el 5 de agosto de 2019, en http://usa.chinadaily.com.cn/world/2016-08/05/content_26364732.htm, consultado el 20 de junio de 2019.

_____, “Rail Project An Engine of Learning”, *China Daily*, publicado el 10 de julio de 2015, en <http://www.chinadaily.com.cn/a/201507/10/WS5a2b5132a310eefe3e99fac6.html>, consultado el 20 de mayo de 2019.

Mutethya, Edith, “Kenya Railways Dismisses Rumors Against Chinese Operator”, *China Daily*, publicado el 12 de julio de 2018, en <http://www.chinadaily.com.cn/a/201807/12/WS5b474615a310796df4df61ca.html>, consultado el 27 de junio de 2019.

_____, “CRBC Sends Third Batch of Kenyan Students to Study in China”, *China Daily*, publicado el 21 de abril de 2018, en <http://africa.chinadaily.com.cn/a/201804/21/WS5ada2206a3105cdcf6519a2b.html>, consultado el 24 de junio de 2019.

_____, “Precious Gift From Friend: Rail Know-How”, *China Daily*, publicado el 3 de marzo de 2017, en http://africa.chinadaily.com.cn/weekly/2017-03/03/content_28418185.htm, consultado el 21 de junio de 2019.

Ng, Naomi, “Two Chinese State Firm Officials Face Bribery Charges in Kenya”, *South China Morning Post*, publicado el 10 de septiembre de 2015, en <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy->

[defence/article/1857073/two-chinese-state-firm-officials-face-bribery-charges](https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3036244/chinese-firms-hit-bribery-and-tax-evasion-troubles-amid),

consultado el 10 de julio de 2019.

Nyabiage, Jevans, “Chinese Firms Hit Bribery and Tax Evasion Troubles Amid African Corruption Crackdowns”, *South China Morning Post*, publicado el 4 de noviembre de 2019, en <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3036244/chinese-firms-hit-bribery-and-tax-evasion-troubles-amid>, consultado el 21 de diciembre de 2019.

Nzioka, Onesmu, “Makueni Locals Unhappy with sgr Contractors, Claim Locals Sidelined”, *The Standard*, publicado el 15 de julio de 2014, en <https://www.standardmedia.co.ke/article/2000128286/makueni-locals-unhappy-with-sgr-contractors-claim-locals-sidelined>, consultado el 15 de julio de 2019.

Office of the Attorney General and State Department of Justice, “China Pledges Support to Kenya on Fight Against Corruption”, publicado el 24 de octubre de 2016, en <https://www.statelaw.go.ke/china-pledges-support-to-kenya-on-fight-against-corruption/>, consultado el 20 de junio de 2019.

Saliu, Olatunji, “Feature: Skill Training Becomes Key Attraction of Chinese Firm in Nigeria”, *Xinhua*, 9 de septiembre de 2018, en http://www.xinhuanet.com/english/2018-09/09/c_137456345.htm, consultado el 10 de agosto de 2019.

Sayagie, George, “14 Chinese Rail Workers Nursing Injuries after Attack”, *Daily Nation*, publicado el 2 de agosto de 2016, en <https://www.nation.co.ke/news/Angry-youth-attack-Chinese-rail-workers/1056-3327302-h7p9ljz/index.html>, consultado el 13 de marzo de 2019.

Solomon, Salem y Frechette, Casey, “Corruption Is Wasting Chinese Money in Africa”, *Foreign Policy*, publicado el 13 de septiembre de 2018, en <https://foreignpolicy.com/2018/09/13/corruption-is-wasting-chinese-money-in-africa/>, consultado el 21 de diciembre de 2019.

- Tarabay, Jamie y Choe, Sang-Hun, “Xi and Pence Stake Out Trade Positions in Dueling Speeches at Pacific Rim Forum”, *The New York Times*, publicado el 17 de noviembre de 2018, en <https://www.nytimes.com/2018/11/17/world/australia/apec-china-trade-xi-jinping-mike-pence.html>, consultado el 10 de diciembre de 2018.
- Wafula, Paul, “Due Diligence on Standard Gauge Railway Project Was Not Done, Alfred Keter Tells Parliamentary Team”, *Standard*, publicado el 16 de enero de 2014, en <https://www.standardmedia.co.ke/lifestyle/article/2000102444/due-diligence-on-railway-project-was-not-done-keter-tells-house-team>, consultado el 22 de junio de 2019.
- Wanambisi, Laban, “Firm in Railway Saga Blacklisted by WB – Keter”, *Capital*, publicado el 22 de enero de 2019, en <https://www.capitalfm.co.ke/news/2014/01/firm-in-railway-saga-blacklisted-by-wb-keter/>, consultado el 22 de junio de 2019.
- Weinland, Don, “China State Banks Pull Back from Risky Overseas Projects”, *Financial Times*, publicado el 4 de abril de 2019, en <https://www.ft.com/content/273c324c-55ec-11e9-a3db-1fe89bedc16e>, consultado el 21 de junio de 2019.
- Zhao Huanxin, “China Names Key Industries for Absolute State Control”, *China Daily*, publicado el 19 de diciembre de 2006, en http://www.chinadaily.com.cn/china/2006-12/19/content_762056.htm, consultado el 10 de abril de 2019.
- Zhou, Pingjian (周平剑), “The Essence of FOCAC Beijing Summit”, *This Day*, 17 de julio de 2018 (sec. Comment).
- Zhuan, Ti, “CRBC Cements Sino-Kenya Ties”, *China Daily*, publicado el 9 de mayo de 2014, en http://www.chinadaily.com.cn/kindle/2014-05/09/content_17496505.htm, consultado el 21 de junio de 2019.
- “China Moves to Define ‘Belt and Road’ Projects for First Time”, *Bloomberg*, publicado el 2 de abril de 2019, en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-04->

- 03/china-moves-to-define-belt-and-road-projects-for-first-time, consultado el 26 de junio de 2019.
- “Chinese Railway Project in Kenya Focuses on Staff Localization”, *China Daily*, publicado el 8 de agosto de 2014, en http://www.chinadaily.com.cn/world/2014-08/08/content_18271380.htm, consultado el 10 de agosto de 2019.
- “Chinese Firm Trains Nigerians Ahead of New Railway's Operation”, *New China*, publicado el 13 de mayo de 2016, en http://www.chinadaily.com.cn/business/2016-05/13/content_25250588.htm, consultado el 16 de octubre de 2018.
- “Li Qiang” (“72 李强”), SASAC, publicado el 2 de agosto de 2017, en <http://www.sasac.gov.cn/n4470048/n4470081/n7500405/n7500420/n7500442/c7505708/content.html>, consultado el 30 de julio de 2019.
- “李荣融就国资监管工作和央企改革发展情况答记者问” (“Li Rongrong responde a preguntas sobre el trabajo de la SASAC y la reforma a empresas estatales”), SASAC, publicado el 19 de diciembre de 2006, en <http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588340/c4426948/content.html>, consultado el 6 de abril de 2019.
- “Mandatory Environmental Measures to Roll Out for Chinese Companies' Overseas Projects”, *Renmin Wang* (人民网), publicado el 9 de mayo de 2009, en <http://en.people.cn/90001/90778/90857/90861/6667414.html>, consultado el 22 de diciembre de 2018.
- “Remarks of Ambassador Zhou Pingjian at the Forum on China-Nigeria Production Capacity and Investment Cooperation”, *Forum on China-Africa Cooperation* (中非合作论坛), publicado el 22 de agosto de 2018 (discurso pronunciado el 17 de agosto de 2018), en https://www.focac.org/eng/zfgx_4/jmh/z/t1587266.htm, consultado el 16 de octubre de 2018.
- “Transport PS, Nduva Muli, on Railway Contract (FULL Interview)”, *Kenya CitizenTV*, publicado el 11 de enero de 2014, en

<https://www.youtube.com/watch?v=ldEYIuRRNvI>, consultado el 22 de junio de 2019. (entrevista videograbada)

“Two CRBC Managers to Be Charged Over Bribery”, *Capital*, publicado el 7 de septiembre de 2015, en <https://www.capitalfm.co.ke/news/2015/09/two-crbc-managers-to-be-charged-over-bribery/>, consultado el 4 de agosto de 2019.

“中国路桥公司澄清雇员在肯尼亚行贿传闻” (“CRBC aclara rumores sobre soborno de empleado en Kenia”), *Diario del Pueblo*, publicado el 12 de septiembre de 2015, en <http://world.people.com.cn/n/2015/0912/c157278-27575015.html>, consultado el 3 de agosto de 2019.

“中土尼日利亚有限公司(中国土木工程集团旗下公司)回应尼日利亚工人待遇报告” (“CCECC Nigeria Ltd. (subsidiaria del Grupo CCECC) responde a reporte sobre trato a trabajadores nigerianos”), *Business and Human Rights Resource Centre*, publicado el 20 de noviembre de 2015, en <https://www.business-humanrights.org/zh-hans/%E4%B8%> consultado el 20 de febrero de 2019.