



UNIVERSIDAD
DE CHILE

Instituto
de Estudios
Internacionales

AÑO II

Nº2 - 2024

Revista Latinoamericana Sobre **Estudios Asiáticos**

Publicación del Instituto de Estudios Internacionales
de la Universidad de Chile

ISSN: 2810-6865

Nº 2 - 2024

Revista Latinoamericana sobre Estudios Asiáticos

Publicación del Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile

PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE CHILE

DIRECTOR

Dorotea López Giral
dolopez@uchile.cl
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

EDITOR IN CHIEF

Andrés Bórquez
andres.borquez@uchile.cl
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

ASISTENTE EDITORIAL

Leonardo Benavides
leonardo.benavides@ug.uchile.cl
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

EDITORIAL BOARD

SONG GUOYOU, UNIVERSIDAD DE FUDAN, CHINA

JUAN SERRANO, UNIVERSIDAD DE CHILE, CHILE

VICTORIA LUECKEL, UNIVERSIDAD CATÓLICA DE VALPARAÍSO, CHILE

DANIEL LEMUS, UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE MONTERREY, MÉXICO

WANG SHIAO, UNIVERSIDAD DE TSINGHUA, CHINA

KISU KWON, UNIVERSIDAD DE ESTUDIOS INTERNACIONALES DE HANKUK, COREA DEL SUR

ADHIRAJ ANAND, UNIVERSIDAD NACIONAL DE SINGAPUR, SINGAPUR.

KENSUKE SAITO, UNIVERSIDAD DE TOKIO, JAPÓN

SUK-KYUN WOO, UNIVERSIDAD NACIONAL DE SEÚL, COREA DEL SUR

YURIKO TAKAHASHI, WASEDA UNIVERSITY, JAPÓN

CONSTANZA JORQUERA, UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES, CHILE

IGNACIO VILLAGRÁN, UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

XU PEIYUAN, UNIVERSIDAD DE TSINGHUA, CHINA

ESTEBAN ZOTTELE, UNIVERSIDAD VERACRUZANA, MÉXICO

FLORENCIA RUBIOLO, CONICET, ARGENTINA

SUMMARY

ARTICLES

LA GESTIÓN LOCAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO. UNA APROXIMACIÓN A
LA PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES CHINOS EN LAS REDES
DE CIUDADES GLOBALES: LOS CASOS DE ICLEI, CGLU, C40 Y GCoM
DESDE 1998 A 2023

Oriana Cherini.....7

INNOVACIÓN TECNOLÓGICA E INSERCIÓN INTERNACIONAL: VISIONES
ESTRATÉGICAS DE PARK CHUNG-HEE Y DENG XIAOPING

Camila Figueroa Gómez y Camilo Navarro Oyarzún.....43

COMPOSITION AND PATH OF ASIAN DIRECT INVESTMENT IN MEXICO:
SCOPE AND LIMITATIONS OF THE NEARSHORING PROCESS

Fabricio A. Fonseca y Tatiana Gelvez Rubio.....83

La gestión local del cambio climático. Una aproximación a la participación de los gobiernos locales chinos en las redes de ciudades globales: los casos de ICLEI, CGLU, C40 y GCoM desde 1998 a 2023

Local Climate Change Management: An Approach to the Participation of Chinese Local Governments in Global City Networks: The Cases of ICLEI, UCLG, C40, and GCoM from 1998 to 2023

*Oriana Cherini**

RESUMEN

El presente trabajo es una aproximación a la participación de los gobiernos locales chinos en las redes de ciudades que trabajan el cambio climático a nivel global, estudiando los casos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (ICLEI), Cities 40 (C40) y Global Covenant of Mayors (GCOM), en el periodo 1998-2023. Es un análisis descriptivo que estudia el rol de los gobiernos locales en la lucha contra el cambio climático mediante la participación en dichas instancias. El liderazgo de

* Becaria doctoral UCA-CONICET en Relaciones Internacionales. Trabaja en el Centro de Investigación Interdisciplinar en Valores, Integración y Desarrollo Social (CIVIDS), Paraná, Entre Ríos. Profesora de la Facultad Teresa de Ávila de la UCA y de la Facultad de Trabajo Social de la UNER. Coordinadora Federal de la Red Argentina de Profesionales para la Política Exterior (REDAPPE). Miembro del Centro de Estudios Chinos de la UNLP, del Youth Congress for Sustainable Americas (YCSA), de SABRI-Tsinghua University, del Observatório Latino-Americano da Geopolítica Energética y de la Red de Politólogos.

las ciudades chinas es fundamental en estas redes, ya que dicho país es el principal emisor de gases de efecto invernadero (GEI) y sus gobiernos locales son los principales receptores de las demandas sociales, así como quienes aplican las políticas públicas en el territorio.

Palabras clave: Gobiernos Locales – Cambio Climático – China – Redes de Ciudades.

ABSTRACT

This paper is an approach to the participation of chinese local governments in the networks of cities working on climate change at the global level, studying the cases of United Cities and Local Governments (UCLG), Local Governments for Sustainability (ICLEI), Cities 40 (C40) and Global Covenant of Mayors (GCOM), in the period 1998-2023. It is a descriptive analysis that studies the role of local governments in the fight against climate change through their participation in these organizations. The leadership of chinese cities is fundamental in these networks, since China is the main emitter of greenhouse gasses (GHG) and its local governments are the main recipients of social demands and are the actors that apply public policies in the territory.

Keywords: Local Governments – Climate Change – China – City Networks.

INTRODUCCIÓN

El rol de los gobiernos no centrales, tales como las provincias o las ciudades, han ido adquiriendo un rol clave en las Relaciones Internacionales. Desde la década de los 70 dichos actores han sido reconocidos por la academia y, con el paso de los años especialmente en el siglo XXI, se establecieron en el sistema internacional con un papel necesario e innegable (Barbé, 2007). García Segura (1993) destaca la relevancia de las relaciones internacionales de los actores subnacionales, como las provincias, las regiones o los municipios (p. 13), evidenciada como una respuesta a la perspectiva estatocéntrica del realismo y sus teorías vinculadas, que limita la cuestión de los actores a una mirada centrada en los estados.

A lo largo del tiempo, la globalización ha generado un aumento significativo en las consecuencias del aislamiento de los Estados en el sistema internacional, lo que ha llevado a una mayor institucionalización del sistema y a la aparición de nuevos temas de agenda a tratar. Boisier (2014) señala este hecho y destaca cómo se ha ampliado tanto el número como la naturaleza de los actores con incidencia en los asuntos exteriores. Esta evolución, también se ha visto reflejada en la terminología utilizada para referirse al fenómeno de la presencia de los actores subnacionales en las relaciones internacionales.

En este sentido, dentro de los desafíos que enfrentamos ante el cambio climático (CC), los gobiernos locales tienen un rol fundamental. Partiendo del hecho de que el crecimiento poblacional se centra en las ciudades y que son las principales responsables y receptoras de las demandas sociales, el CC las obliga a una nueva mirada respecto a la planificación y el funcionamiento de estas:

Las ciudades son un actor necesario para limitar el aumento de la temperatura media y lograr los objetivos climáticos y del Acuerdo de París. Con el apoyo adecuado, los gobiernos locales tienen la oportunidad de diseñar medidas y acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático en función de las características particulares de sus territorios y de su población y de sumar esfuerzos entre municipios y entre actores de la sociedad, para apoyar el logro de los objetivos climáticos nacionales y globales. (Vera et al., 2023, p. 10).

También, desde esta perspectiva de lo local, las ciudades son las principales emisoras de GEI lo que potencia aún más la necesidad de diseñar y ejecutar políticas públicas que trabajen la mitigación y adaptación. Las partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) plantean que el CC es un desafío mundial que involucra no solo a los gobiernos nacionales sino también a los gobiernos locales (Naciones Unidas, 2020).

En consecuencia, las estrategias frente al CC deben tener en cuenta varios factores locales: las expectativas y potencialidades, los actores, las capacidades y el marco jurídico-administrativo.

En línea con las perspectivas teóricas del paradigma transnacionalista, como plantean Keohane y Nye (1988): “la cooperación por sí sola es la respuesta a los problemas mundiales” (p. 20). Es por esto por lo que las relaciones multilaterales y en especial las redes de ciudades son una herramienta clave que permiten a las mismas aunar esfuerzos, fortalecer posturas comunes para negociar y gestionar recursos:

Las redes de ciudades permiten tanto su inserción en un sistema de relaciones superior, consolidando mecanismos de

desarrollo de la política de promoción y de imagen de la ciudad, como el acceso a grandes volúmenes de información, sirviendo de estímulo para el desarrollo interno de la calidad de vida y de la competitividad. (Calvento, 2016, p. 313)

Sin embargo, no todos los actores del sistema internacional poseen el mismo peso para las soluciones y los desafíos. China posee una responsabilidad para el presente y el futuro como resultado de su rol en el sistema internacional y como emisor en los últimos años, lo cual no quita que el resto de la comunidad internacional tanto en términos históricos como actuales deban asumir también su parte en la lucha contra el CC. Asimismo la RPCh participa del régimen climático internacional, siendo parte de la CMNUCC y ratificando el Acuerdo de París (CMNUCC, 2015). El rol de las ciudades chinas, en consecuencia, también es fundamental para cumplir las metas y objetivos en la lucha contra el CC.

En el presente trabajo se toma el concepto ciudades haciendo alusión a los gobiernos locales de las provincias chinas y a las 4 municipalidades que establece la Constitución, ya que las redes de ciudades las toman bajo el mismo concepto de ciudades y no diferencian por el criterio constitucional chino. Acorde a la revisión bibliográfica y online, se detectaron actualmente 4 redes de ciudades globales que tratan temas ambientales: C40, Gobiernos Locales para la Sustentabilidad (ICLEI), Global Covenant of Mayors for Climate & Energy (GCOM) y United Cities and Local Governments (GCLU).

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cuál ha sido la participación de las ciudades chinas en las redes multilaterales de ciudades de cambio climático desde 1998 y 2023?

METODOLOGÍA

La metodología empleada en el presente estudio fue mediante el análisis documental y la revisión bibliográfica. Como fuente primaria se realizó una búsqueda profunda de información en las páginas web oficiales de las redes de ciudades propuestas. Como fuente secundaria, se recurre a artículos e informes de investigadores y especialistas previos. Asimismo, para procesar los datos recolectados, se diseñaron gráficos, mapas y tablas de elaboración propia que sinteticen la información.

En el presente escrito se realiza un análisis de la participación de los gobiernos locales chinos en dichas redes de ciudades, observando la evolución desde 1998 (primer año que se detecta el ingreso de un gobierno local chino a una de las redes) al 2023. Asimismo, se realiza una descripción de los objetivos de dichas redes de ciudades para comprender el rol que poseen como herramienta multilateral para trabajar en pos de mitigar y adaptar al CC.

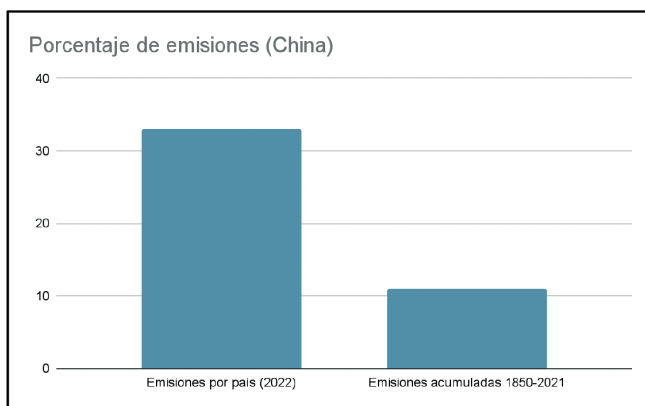
ROL DE LA RPCh EN EL SISTEMA INTERNACIONAL ACTUAL: SU RELEVANCIA PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO

Como se mencionó previamente, hay diversidad de responsabilidades y de poder de acción dentro de los actores del sistema internacional. El dato que suele prevalecer en los análisis internacionales son las emisiones por país, donde la República Popular de China (RPCh) es el principal emisor de GEI a nivel global, emitiendo el 33% de las emisiones en 2022 (Radio Francia Internacional, 2023). Sin embargo, si se analizan las emisiones de CO₂ per cápita, China al ser el segundo país con más habitantes del mundo, pierde el

primer lugar y pasa al puesto 20 en 2020 (Banco Mundial, 2024) según las emisiones de CO₂ (toneladas métricas per cápita). En consecuencia, para comprender el fenómeno en profundidad es necesario incorporar otras variables como la población y las emisiones históricas. Respecto a esto último, si uno revisa las emisiones acumuladas desde 1850 al 2021 el primer puesto lo ocupa EEUU con un 20,3% del total de las emisiones, le sigue China con un 11,4% y Rusia con un 6,9%. Sin embargo, cabe aclarar que la responsabilidad de China sobre su 11,4% se potenció en menos de 20 años, mientras que EEUU y otras potencias lo superan en décadas. Ahora bien, como plantea un estudio de Carbon Brief, países como China, India, Brasil e Indonesia representan el 42% de la población mundial, pero solo el 23% de las emisiones acumuladas entre 1850 y 2021. En cambio, Estados Unidos, Rusia, Alemania, Reino Unido, Japón y Canadá, representan el 10% de la población mundial y el 39% de las emisiones acumuladas (Evans, 2021).

Como resultado de esto, China es el principal emisor de GEI actual y en emisiones acumuladas 1850-2021 posee una responsabilidad del 11,4%, como se puede observar en la Figura 1. Además, está entre los primeros 20 países en el análisis per cápita. Por lo tanto, no caben dudas que el accionar de dicho actor para aplicar políticas de adaptación y mitigación al cambio climático es clave.

Figura 1: Porcentaje de Emisiones de la RPCh



Además, respecto a los esfuerzos de la RPCh en energías renovables dentro del proceso de transición energética, un dato no menor es que, según el informe de BloombergNEF: “un tercio del total de inversiones en la transición energética fueron realizadas por la República Popular China, que con US\$ 266.000 millones lidera por lejos el ranking anual” (Boyadjian, 2022, párr. 9). Este, entre otros esfuerzos liderados por el Estado nacional chino, se complementan con el accionar de sus gobiernos subnacionales en la arena climática. Por esto es fundamental analizar no solo su rol a nivel nacional sino también de las ciudades chinas, ya que, dentro de las 25 ciudades con más emisiones del mundo, la mayoría son de la RPCh (Romero, 2021), según un estudio de Wei et al. (2021): “the top 25 (15%) of the 167 cities accounted for 52% of the total GHG emissions, which are mainly from Asian and European countries [such as China (Handan, Shanghai, and Suzhou) and Japan (Tokyo), Russia (Moscow) and Turkey (Istanbul)]” (p. 3).

En esta línea, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) han reconocido tanto el rol de las ciudades como del CC. A éste se lo presenta en el ODS 13, que se titula “acción por el clima”, donde se proponen 6 medidas favorables que pueden adoptar los gobiernos: transición verde, empleos verdes y crecimiento sostenible e inclusivo, invertir en soluciones sostenibles, afrontar los riesgos climáticos y la cooperación (Naciones Unidas, s. f.). Por otro lado, en el ODS 11, se observa la relevancia que adquieren los gobiernos locales como actor internacional. Respecto a esto, la ONU sostiene que:

Será con el permiso de las ciudades que conseguiremos o no nuestros objetivos de igualdad, erradicación de la pobreza, reducción de los efectos del cambio climático y garantía de una vida sana (...) serán las ciudades las que determinarán si seguiremos por el camino del aumento constante y creciente de la explotación de los recursos del mundo o si podremos tomar una senda más sostenible. (Daniel, s. f., párr. 2)

Cabe aclarar que China posee una división administrativa compleja pero acorde a la dimensión del tercer país más grande del mundo. Posee 23 provincias, 5 regiones autónomas, 4 municipalidades y las regiones administrativas especiales (Art. 30 de la CN de la RPCh). Se considera necesario explicar brevemente que las 4 municipalidades son directamente administradas por el gobierno central según el art. 30 de la CN. Es el nivel más alto en las ciudades utilizado en China, con condición similar a la de las provincias, aunque con variantes. Geográfica y culturalmente son enclaves en el centro de las provincias, algunas con posiciones estratégicas. Las 4 son: Pekín, Tianjin, Shanghái y Chongqing. El rol de las ciudades en China es fundamental, ya que siguiendo a Li (2024): “es clave la motivación de agencia subjetiva de los gobiernos locales, quienes se encargan de la responsabilidad de impulsar el desarrollo en todos los ámbitos, por ejemplo,

desarrollo económico, administración de sociedad, ciencia, educación y sanidad”.

CASOS EMPÍRICOS: C40, ICLEI, GLOBAL COVENANT OF MAYORS FOR CLIMATE & ENERGY Y CGLU

Asimismo, el rol que han alcanzado los gobiernos locales, como actores más descentralizados del gobierno y por lo tanto más cercanos a la población, es fundamental en materia de crecimiento económico, cambio climático, desarrollo social y cultural, etc. y: “ha generado una dinámica de relaciones entre municipios que se expresa en diversas redes y espacios internacionales, con la ampliación de su agenda de lo local a lo global” (Calvento, 2016, p. 298).

Por otro lado, acorde al BID, las redes de ciudades son una estrategia clave para mejorar la localización de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional o NDC¹ y convertirlas en acción local (Peciña-López, 2022).

El rol de las ciudades chinas es clave en este sentido, participando activamente en redes de ciudades vinculadas a temas ambientales, entre ellas C40, ICLEI, Global Covenant of Mayors for Climate & Energy y CGLU.

En primer lugar, el C40 es una red de ciudades fundada en 2005, con el propósito de aunar esfuerzos para luchar contra el calentamiento global y el cambio climático (C40, 2023).

1 Las NDC son: “los compromisos asumidos por los países que forman parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y que deben llevar a cabo para intensificar sus acciones contra el cambio climático, ya sea para reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (acciones de mitigación) o para adaptarse a los impactos producidos por ese fenómeno (acciones de adaptación). Las contribuciones de cada país son establecidas en función de sus circunstancias nacionales y sus respectivas capacidades” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Argentina, 2023).

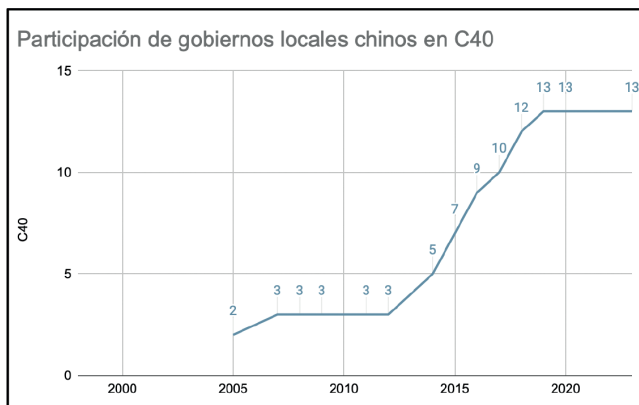
Mediante dicha red, las ciudades parte se comprometen a tomar medidas para reducir emisiones para 2030 a través de aumentar la ambición climática mediante el apoyo al Plan de acción climática de 1.5°C; fomentar la innovación; construir comunidades equitativas y prósperas vía programas regionales y globales; fomentar un movimiento global a través de robustecer la promoción y diplomacia internacional; ampliar la acción climática y compartir las mejores prácticas en sectores de alto impacto; y facilitar el acceso a financiamiento para inversión en empleos verdes y proyectos que mejoran la resiliencia en las ciudades (C40, 2023, párr. 4-8).

Dentro de C40, la mayor cantidad de ciudades proviene de Estados Unidos y de China: Estados Unidos cuenta con 14 ciudades y el segundo país con mayor cantidad de ciudades participantes es China, que cuenta con 13. Por otra parte, el resto de las potencias no poseen una cantidad significativa de ciudades participantes. Por ejemplo, de India forman parte 6 y de Brasil 4.

Las 13 ciudades chinas son y en orden de ingreso a la red: Beijing (2005), Shanghai (2005), Hong Kong (2007), Shenzhen (2014), Wuhan (2014), Nanjing (2015), Guangzhou (2015), Chengdú (2016), Dalian (2016), Qingdao (2017), Zhenjiang (2018), Fuzhou (2018) y Hangzhou (2019).

Es interesante observar en la Figura 2, que el año donde se genera un aumento exponencial de participación de ciudades chinas en esta red (C40) es el 2015, donde a partir de allí se pasa de 5 ciudades participantes (del 2005-2015) a 15 (2015-2020).

Figura 2: Participación de Gobiernos Locales Chinos en C40

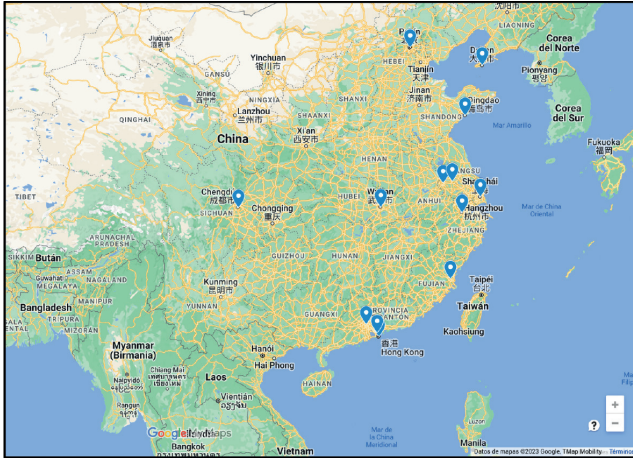


Nota. Los datos son obtenidos de C40 (2023).

Asimismo, en términos geográficos, se observa una preponderancia de ciudades chinas de la costa este, considerada la zona más urbana y desarrollada del país que han adoptado políticas climáticas, viendo la Figura 3 y tal como indica Peralta (2021):

Después de más de treinta años de desarrollo, la política de protección ambiental china se ha endurecido, podemos mencionar que las principales ciudades de la costa este y sur han enfrentado los problemas de contaminación de agua, aire, ruido y de manejo de desechos sólidos; mientras que, en centro y norte del país, aún queda mucho por resolver. (párr. 3)

Figura 3: Gobiernos Locales Chinos en C40²



El rol de los gobiernos locales y su relevancia en la lógica multinivel genera un fenómeno que son los proyectos piloto que se implementan en China, en formato de experimento, para posteriormente poder aplicarlos en otros lugares. Como expone Araya (2023):

Since the late 1970s, China has adopted reform and its opening-up policy: “the twin forces of decentralization and internationalization not only further upgrade the salience of provinces within China but also turn them into some sort of international actors, particularly in foreign economic relations” (Chen, 2005: 1). The Chinese local governments – either cities or provinces – are developing relations with their counterparts all over the world. Chinese cities and provinces have become increasingly involved in international engagements. (párr. 3)

2 Se puede acceder a los mapas de elaboración propia mediante el siguiente link:
<https://www.google.com/maps/d/u/0/edit?mid=1NbPK2Eo35hzQVARTgOw-8l7oxCX3RULo&usp=sharing>

Por ejemplo, la ciudad de Qingdao promueve proyectos para lograr zonas bajas en carbono: “entre 2015 y 2020, Qingdao renovó 24,47 millones de metros cuadrados de edificios residenciales y 6,47 millones de metros cuadrados de edificios públicos, lo que lleva a un ahorro promedio de energía del 40 %” (C40, 2022, párr. 4). Respecto a Dalian, está llevando adelante estrategias de suministro de energía, desarrollando un sistema de almacenamiento de energía química. Por su lado, Wuhan busca construir un corredor ecológico para vincular la ciudad con el río, generando de esta manera una mejora en la calidad del agua y en el ecosistema. Además, la ciudad de Shenzhen diseñó una plataforma en línea de bajo carbono para promover estilos de vida sostenible: “La plataforma permite a los usuarios calcular sus emisiones de carbono en función de esas opciones de estilo de vida bajas en carbono y ofrece a los residentes recompensas por sus acciones de reducción de carbono” (C40, 2022, párr. 12). Otro ejemplo es Fuzhou, que formó parte del Programa de Edificios de Ciudades de C40 en China del 2018-2020, poniendo en marcha 65 proyectos que promueven el uso de energías renovables. Todas estas iniciativas se enmarcan en apoyar los esfuerzos del Acuerdo de París (C40, 2022).

En segundo lugar, Gobiernos Locales para la Sustentabilidad o ICLEI, es una red de ciudades con más de 2.500 gobiernos locales y regionales comprometidos con el desarrollo urbano sostenible. La Red sostiene promover la política de sostenibilidad e impulsa la acción local para un desarrollo bajo en emisiones, basado en la naturaleza, equitativo, resiliente y circular (ICLEI, 2023).

Los logros de ICLEI, tal como indica Marcuad Fregonese (2019) han sido bajar los niveles de GEI, así como generar

actividades que potencien las ambiciones de mitigación, apoyar a los tratados internacionales y búsqueda de fondos.

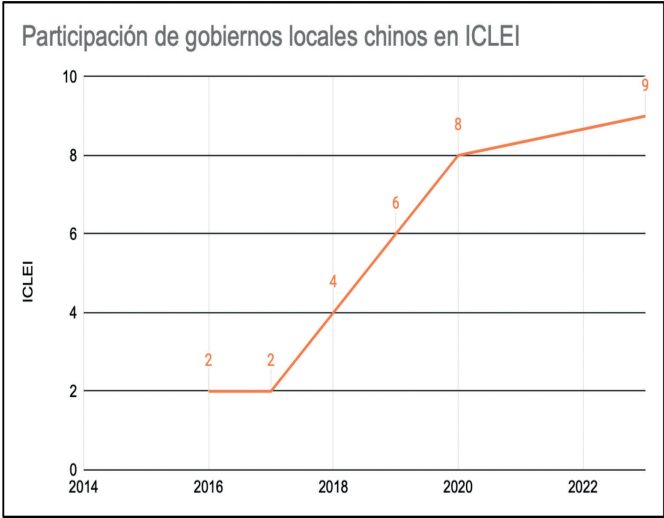
A lo largo de los años las ciudades han logrado permanecer activas y, como han demostrado estudios de ICLEI, han logrado bajar los niveles de gas de efecto invernadero emitidos de manera tangible.

En ICLEI, son 9 los gobiernos locales chinos parte, entre ellos y en orden de ingreso: Foshan en 2016, Guiyang en 2016, Shijiazhuang Yuhua District en 2018, Shenzhen Guangming District en 2018, Shanghai en 2019, Changchun en 2019, Chengdu en 2020, Hong Kong en 2020, Kunming en 2023 (ICLEI, 2023).

El rol de los gobiernos locales chinos se evidencia en varios acontecimientos, entre los que se destaca el documento “Marco Global de Biodiversidad de Kunming-Montreal” adoptado en la Conferencia de las Partes 15 o COP15: la 7a Cumbre y su pabellón asociado, incluido el evento “Día de China”, se llevaron a cabo con éxito y superaron su escala e impacto histórico con 1208 participantes fuera de línea de 70 países, incluidos 130 alcaldes, 6 gobernadores, 237 ciudades y 456 organizaciones internacionales, 12 gobiernos locales chinos, incluido Kunming, participaron en la Cumbre, promoviendo activamente los logros locales de conservación de la biodiversidad y las mejores prácticas en China (ICLEI, 2023, párr. 6).

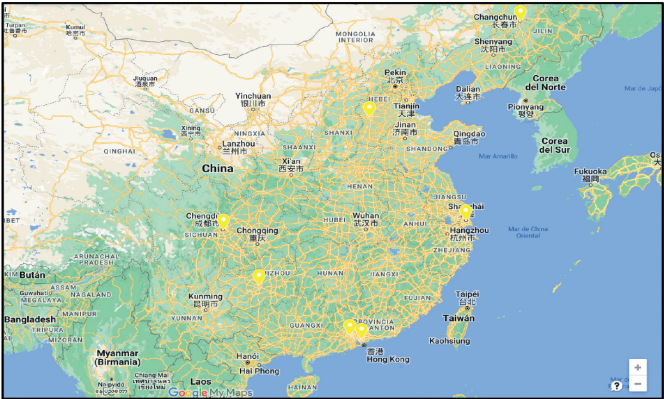
Así como con C40, se detecta una evolución clave desde el 2018 en adelante, como se observa en la Figura 4. En cuanto a la distribución geográfica se observa una presencia en la zona centro del país y no solamente concentrada en el este, como se indica en la Figura 5.

Figura 4: Participación de Gobiernos Locales Chinos en ICLEI



Nota. Datos obtenidos de ICLEI (2023).

Figura 5: Gobiernos Locales Chinos en ICLEI



CGLU es una fusión de la Unión Internacional de Autoridades Locales, la Organización de Ciudades Unidas (OTU) y la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (METROPOLIS). Se creó el 1 de enero de 2004 y tiene su sede en Barcelona, España. Posee diversos grupos acorde a las regiones del mundo y es por esto por lo que CGLU-ASPAC es la representación regional de Asia Pacífico de CGLU establecido en 2004. Cuenta con la participación de 193 gobiernos locales. A su vez, es el principal centro de gestión del conocimiento sobre asuntos relacionados con los gobiernos locales en la región de Asia-Pacífico (CGLU ASPAC, s. f.-b).

El principal objetivo de CGLU-ASPAC es servir a sus ciudades miembros como centro clave de conocimientos sobre todas las cuestiones relacionadas con los gobiernos locales en la región Asia-Pacífico, trabajando también la cuestión ambiental y de resiliencia:

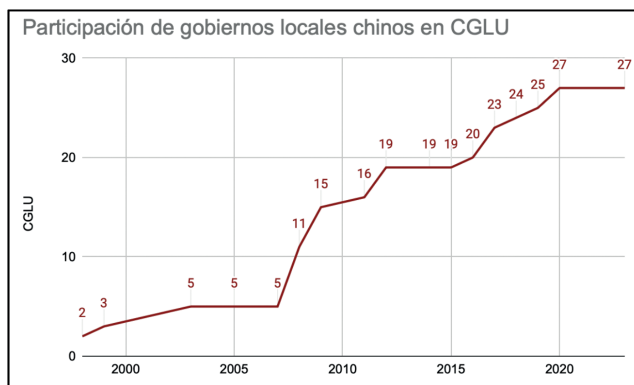
Therefore, UCLG ASPAC is automatically engaged in all relevant thematic fields for nurturing sustainable development, comprising local economic development, climate change, disaster resiliency, culture, strategic planning, decentralization, municipal finance, gender equality, women leadership and empowerment and good governance. This involvement is reflected in the various programmes and projects that encompass all those thematic fields of development. (CGLU ASPAC, s. f.-a, párr. 3)

Es interesante destacar que trabajan en colaboración con la red de GCOM. Se encontraron en los registros oficiales 28 gobiernos locales chinos: Wuhan-1998, Hangzhou-1998, Chongqing-1999, Tianjin-2003, Guangzhou-2003, Dalian-2008, Beijing-2008, Changchun-2008, Shanghai-2008, Harbin-2008, Shenyang-2008, Chengdu-2009, Jilín-2009, Nanning-2009, Zhengzhou-2009, Haikou-2011, Xi'an-2012, Kunming-2012, Fuzhou-2012, Changsha-2016, Xia-

men-2017, Yiwu-2017, Jinan-2017, Nanjing-2018, Si-ping-2019, Guiyang-2020 y Wuxi-2020. Cabe aclarar que la ciudad de Shenzhen figura, pero sin fecha de ingreso. CGLU es por lo tanto la red de ciudades en la que participan más gobiernos locales chinos y es la más amplia temáticamente, ya que además de los aspectos ambientales, trabaja lo relativo al desarrollo económico, social y cultural, así como la cooperación entre sus miembros.

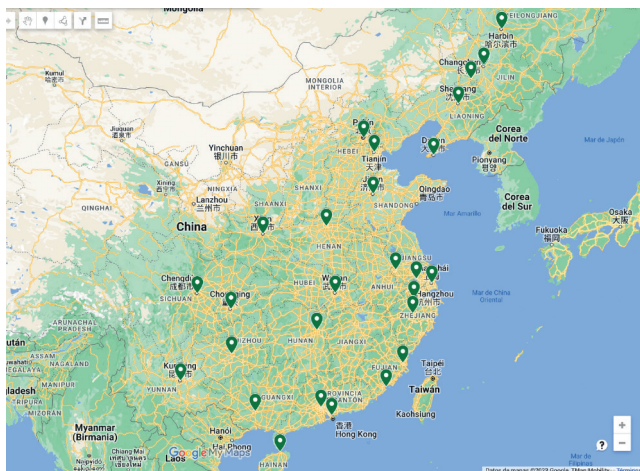
Tal como se observa en la Figura 6, el año clave en términos de aumento de ciudades participantes es el año 2008, pasando de 5 ciudades previas a 2008 (1998-2007) a 15 ciudades para el 2010 y a 27 para el 2020. Geográficamente, tal como muestra la Figura 7, las ciudades pertenecen a la zona centro y este del país, dejando sin representatividad a la zona oeste, como el resto de las redes.

Figura 6: Participación de Gobiernos Locales Chinos en CGLU



Nota. Datos obtenidos de CGLU (2023)

Figura 7: Gobiernos Locales Chinos en CGLU



Finalmente, GCoM es una red global de ciudades para el liderazgo climático de las mismas, basada en el compromiso de más de 10.000 ciudades y gobiernos locales. Estas ciudades proceden de 6 continentes y 138 países, representando a más de 800 millones de personas. El Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía se originó de la fusión del Compact of Mayors y el Covenant of Mayors, dos iniciativas pioneras que buscan unir gobiernos locales hacia sociedades más verdes (GCoM, s. f.-b).

El Compact of Mayors es una coalición de funcionarios públicos locales para la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero en las ciudades, lanzado en 2014 con apoyo de la ONU y de Bloomberg. El Compact fue activado bajo el liderazgo de redes globales de ciudades como C40, ICLEI y CGLU. Por otro lado, el Covenant of Mayors se lanzó en 2008 en Europa.

Las tres iniciativas principales del GCoM se centran en producir datos, herramientas y apoyo técnico para que los funcionarios de gobiernos locales aborden los desafíos de la sostenibilidad y contribuyan a una solución climática global. Entre las iniciativas del Pacto se encuentran: Data4Cities, Innovate4Cities e Invest4Cities, las cuales pretenden capacitar mejor a las ciudades del GCoM, a los gobiernos locales y a las redes que los apoyan para achicar la brecha que separa las metas climáticas de la acción (GCoM, s. f.-a).

Solamente Hong Kong es parte de GCoM desde 2016 acorde a la página web oficial, como se observa en la Figura 8 y en la Figura 9, siendo el ámbito multilateral de gobiernos locales donde la RPCh tiene menos presencia. Es interesante destacar que Hong Kong no es una ciudad sino un gobierno subnacional con la categoría de zona administrativa especial, según el art. 31 de la Constitución: “Los sistemas instituidos en las regiones administrativas especiales deben ser prescritos por una ley promulgada por la Asamblea Popular Nacional a la luz de las condiciones específicas”. Las mismas son: Hong Kong (ex-colonia británica) y Macao (Ex-colonia portuguesa). Implican divisiones a nivel provincial debido a razones históricas. Cada una posee un representante ejecutivo y sus propias leyes orgánicas indicando que territorio es: una región administrativa local de la RPC, que gozará de un alto grado de autonomía y estará directamente bajo el gobierno popular central (David y Jauffret-Spinosi, 2010).

Figura 8: Participación de Gobiernos Locales Chinos en GCoM

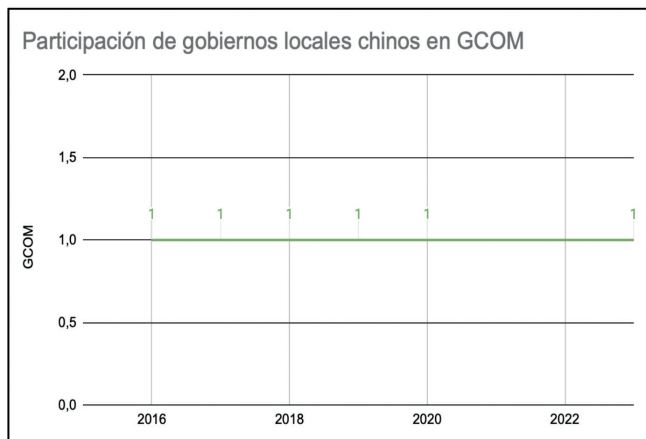
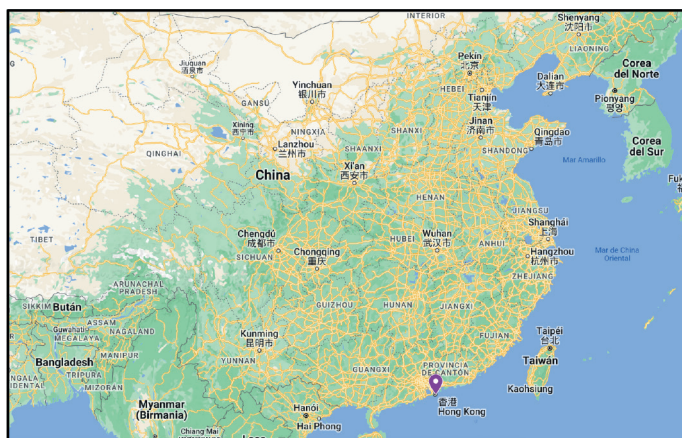


Figura 9: Gobiernos Locales Chinos en GCoM



A modo de resumen, se presenta a continuación una tabla con los gobiernos locales de la RPCh que participan en cada red: 13 en C40, 7 en ICLEI, 28 en CGLU y 1 en GCoM.

Tabla 1: Gobiernos Locales Chinos en las Redes de Ciudades (C40, ICLEI, CGLU, GCoM) en 2023

GOBIERNO LOCAL	C40	ICLEI	CGLU	GCoM
Beijing	X		X	
Changchun		X	X	
Changsha			X	
Chengdu	X	X	X	
Chongqing			X	
Dalian	X		X	
Foshan		X		
Fuzhou	X		X	
Guangzhou	X		X	
Guiyang		X	X	
Haikou			X	
Hangzhou	X		X	
Harbin			X	
Hong Kong	X			X
Jilin			X	
Jinan			X	
Kunming			X	
Nanjing	X		X	
Nanning			X	
Qingdao	X			
Shanghai	X		X	
Shanghai Changning District		X		
Shenyang			X	
Shenzhen	X		X	
Shenzhen Guangming District		X		
Shijiazhuang Yuhua District		X		
Siping			X	
Tianjin			X	
Wuhan	X		X	
Wuxi			X	
Xi'an			X	
Xiamen			X	
Yiwu			X	
Zhengzhou			X	
Zhenjiang	X			
TOTAL: 35	13	7	28	1

Nota. Datos obtenidos de las páginas oficiales de las redes de ciudades mencionadas en 2023.

Como se observa en la Figura 10 y Figura 11, los años 2007, 2012 y 2017 son claves en términos de aumento de gobiernos locales chinos que ingresan a redes multilaterales de ciudades. A partir del 2007 hay un aumento exponencial en CGLU, sumado a 2012 con un crecimiento tanto de CGLU como de C40. En 2017 se agrega el crecimiento de ciudades chinas a ICLEI.

Figura 10: Evolución de la Participación de Gobiernos Locales Chinos en Redes de Ciudades (Desagregado por Red)

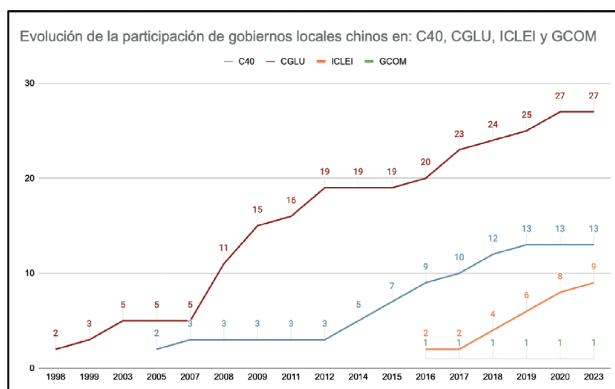
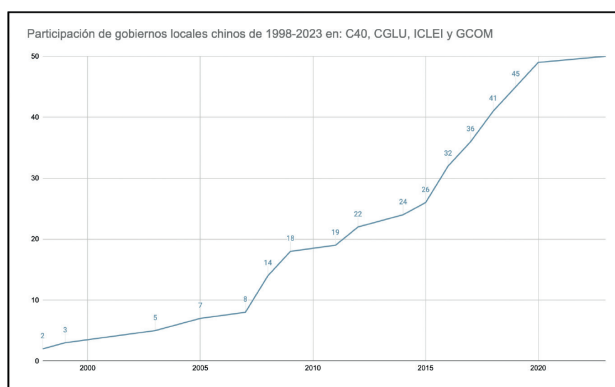


Figura 11: Evolución de la Participación de Gobiernos Locales Chinos en Redes de Ciudades 1998-2023



¿A qué se podría atribuir el aumento de participación en estos años? En primer lugar, cabe mencionar que en el 2007 se creó el Programa Nacional de Cambio Climático, sumado a las Políticas y Acciones de China frente al Cambio Climático en 2008 y la resolución al CC en 2009, con la meta de:

Reducir la intensidad del dióxido de carbono en un 40-45% para 2020 en relación con sus niveles de 2005. A su vez, se han creado leyes enfocadas principalmente en la producción de energía y la eficiencia energética; por ejemplo, en 2005 se aprobaron la Ley de Conservación de Energía y la Ley de Energía Renovable. (Cuevas Tello y González García, 2018, p. 110).

Por otro lado, el concepto de Civilización Ecológica que apareció en el 2007 en el XVII Congreso Nacional del Partido Comunista de China (Castrillón, 2020) y en 2018 ingresó a la Constitución China (Schulz, 2024). Hace referencia al: “compromiso de China con las cuestiones medioambientales a nivel mundial, como forma de restablecer la cooperación y la estabilidad en el orden internacional” (Defelipe Villa, 2022, párr. 2). Sin embargo, más allá de los motivos socioambiental, esta posee motivaciones económico-financieras, debido a que: “la construcción de una civilización ecológica global requiere una red de infraestructuras, comercio, integración financiera y tecnología de energías renovables, que podrían tener su origen en China” (Defelipe Villa, 2022, párr. 2). Dicho concepto se consolidó como un emblema de Xi Jinping “y tuvo un alcance inicialmente nacional ... como forma de restablecer la cooperación y la estabilidad en el orden internacional” (Defelipe Villa, 2022, párr. 2).

Asimismo, el 13 Plan Quinquenal que comprende el periodo 2016-2020, definió metas más estrictas respecto a la cuestión ambiental:

Estipulaba unos límites y unas normas de eficiencia más estrictas para las centrales eléctricas; además, también se han planeado derechos de importación para el carbón y un límite de capacidad de esta sustancia al 55% en la combinación energética. Eso se tiene que conseguir ampliando la cuota de energías renovables. (Senz, 2021, p. 6)

A esto se suman las consecuencias del CC, que llevaron a la guerra contra la contaminación que China inicio en 2017, donde el gobierno sumó medidas para reducirla, como, por ejemplo: “creó la fuerza policial ambiental cuya función principal ha sido sancionar a los ciudadanos que realicen actividades que generen contaminación evidente” (Cuevas Tello y González García, 2018, p. 105). Además, en 2017 lanzó la granja solar más grande del mundo llamada Qinghai Gonghe 2.2GW Solar Park (Cuevas Tello y González García, 2018; Wega Energy, 2023).

En este sentido, las políticas nacionales se vinculan con las locales, pero estas tienen su impronta propia, ya que son los gobiernos locales quienes lidian con las demandas ciudadanas y la calidad de vida:

Muchas otras políticas locales tienen como objetivo mejorar la calidad del medio ambiente y, por lo tanto, resolver problemas tangibles. Así se pueden reducir los altos costes sanitarios y el descontento social, y se puede promover el turismo como una nueva fuente de ingresos. (Senz, 2021, p. 8)

Para comprender la importancia de las redes multilaterales y las ciudades chinas, se propone retomar el estudio de Wei et al., 2021, sobre las ciudades que más contaminan. Es importante destacar que, de 49 ciudades de Asia, 39 son de la RPCh, y de éstas 27 participan de redes de ciudades como indica la Tabla 2:

Tabla 2: Ciudades chinas que más contaminan y que participan en las redes de ciudades

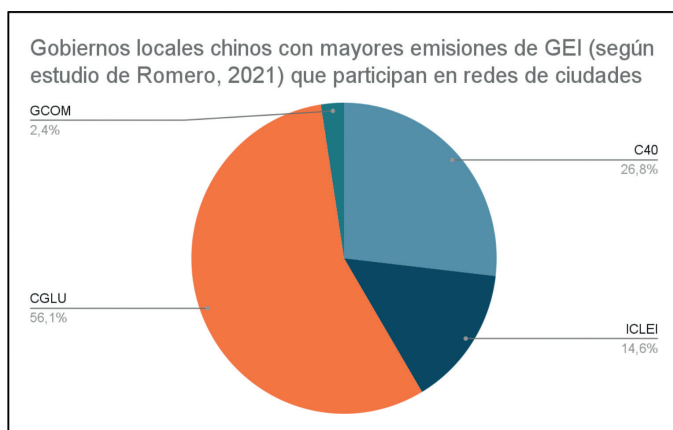
Gobierno local	C40	ICLEI	CGLU	GCoM
Tianjin			X	
Chongqing			X	
Shanghai	X	X	X	
Beijing	X		X	
Wuhan	X		X	
Zhengzhou			X	
Shenyang			X	
Wuxi			X	
Kunming			X	
Chengdu	X	X	X	
Xi'an			X	
Hangzhou	X		X	
Qingdao	X			
Jinan			X	
Dalian	X		X	
Nanjing	X			
Changchun		X	X	
Changsha			X	
Harbin			X	
Shijiazhuang		X		
Haikou			X	
Guiyang		X	X	
Guangzhou	X		X	
Shenzhen	X	X	X	
Nanning			X	
Xiamen			X	
Hong Kong	X			X
27	11	6	23	1

Nota. Los datos son obtenidos del estudio de Wei et al. (2021).

En este sentido, CGLU es la red multilateral que aglutina el 56,1% de las ciudades más contaminantes de China, seguida por C40 (26,8%), ICLEI (14,6%) y GCOM con el 2,4%,

como se observa en el gráfico 8. Asimismo, Shanghai (costa este), Chengdú (región central, en provincia de Sichuan) y Shenzhen (costa este) son las que participan en 3 de las 4 redes multilaterales, destacándose como las más activas. Le siguen Beijing, Wuhan, Hangzhou, Dalian, Changchun, Guiyang, Guangzhou y Hong Kong que participan en 2 de las 4.

Figura 12: Redes de Ciudades en las que Participan los Gobiernos Locales Chinos con Mayores Emisiones de GEIs



Respecto a las posibles razones por las que los gobiernos locales chinos participan en las redes de ciudades se pueden detectar 3 grandes motivos:

1. las consecuencias ambientales que sufren los territorios y el hecho de que los gobiernos locales son los primeros actores y más cercanos a los cuales recurrir;
2. la posibilidad de posicionamiento internacional que permiten estos espacios; y

3. la posibilidad de acceder a recursos en el sistema internacional.

Respecto a las consecuencias ambientales, tal como indica el Banco Mundial: “China ya sufre episodios frecuentes de inundaciones costeras, marejadas ciclónicas, erosión costera e intrusión de agua salada” (Banco Mundial, 2022, párr. 3). Asimismo, como resalta C40, los líderes de las ciudades chinas están: “comprometidos a tomar medidas urgentes y colaborar con ciudades globales para abordar el colapso climático” (C40, 2022, párr. 1).

En cuanto a los puntos 2 y 3, se comparte la propuesta de Calvento (2016) acerca del rol de la política internacional subnacional de relacionamiento institucional multilateral que acompaña el posicionamiento internacional de los gobiernos subnacionales:

las redes de ciudades permiten tanto su inserción en un sistema de relaciones superior, consolidando mecanismos de desarrollo de la política de promoción y de imagen de la ciudad, como el acceso a grandes volúmenes de información, sirviendo de estímulo ‘para el desarrollo interno de la calidad de vida y de la competitividad’ ([Borja y Castells], 1997, p.322). (Calvento, 2016, p. 313).

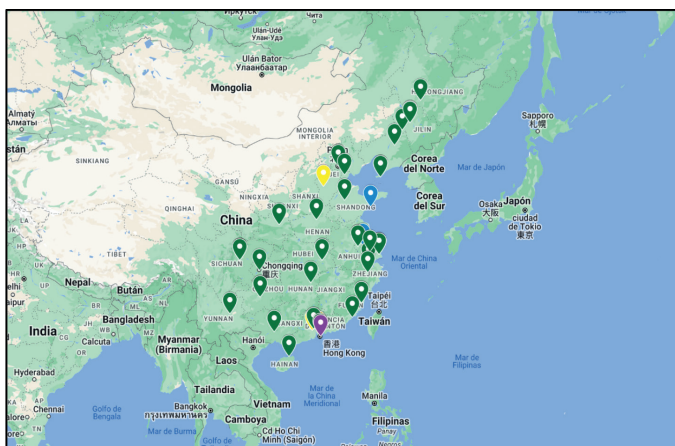
Debido a esto se afirma que la participación en redes de ciudades significa una herramienta de los gobiernos locales para atender las consecuencias del CC mediante la participación en estos espacios que les brindan recursos y reconocimiento.

CONCLUSIONES

A modo de conclusión, tal como indica la Tabla 1, se observa la presencia de 35 gobiernos locales chinos en las redes de ciudades mencionadas: C40, CGLU, ICLEI y GCoM.

Se detecta, analizando el Figura 13, que la mayor cantidad de ciudades participantes son las de la costa este y en menor medida en el centro-este del país. Esto puede estar vinculado a las consecuencias del CC que enfrenta esta zona: “los impactos del cambio climático amenazan las ciudades costeras bajas densamente pobladas y de gran importancia económica de China, que albergan a aproximadamente una quinta parte de la población del país y aportan un tercio de su producto interno bruto...” (Banco Mundial, 2022, párr. 3).

Figura 13: Gobiernos Locales Chinos en las Redes de Ciudades



Dentro del territorio de los gobiernos subnacionales más contaminantes que constituyen el triángulo del carbón

(Shaanxi, Shanxi y Mongolia Interior) solo un gobierno local participa, Xi'an, en CGLU: "China's coal reserves are concentrated in the north, particularly in Shanxi, Inner Mongolia and Shaanxi. These three provinces are, in order, China 's three largest coal-producing regions and mine 70% of China 's coal. They form the once-prosperous 'coal triangle'" (You, 2022). Esto muestra un desafío para atender a nivel subnacional en el CC a futuro.

Concluyendo, y luego de revisar los datos y contrastarlos con la literatura existente citada, se pueden identificar 3 grandes reflexiones:

En primer lugar, que China, a pesar de defender las responsabilidades comunes pero diferenciadas a nivel multilateral y que en términos acumulativos y per cápita de emisiones no es el principal actor internacional (Evans, 2021), lleva adelante esfuerzos significativos en la lucha contra el CC, mediante políticas nacionales y también mediante el rol de sus ciudades en el sistema internacional. Una de las principales políticas que permite comprender esto es la civilización ecológica que comienza a desenvolverse en el 2007 y que ha ido adquiriendo cada vez mayor fuerza y presencia en las políticas chinas, como indican Castrillón (2020), Schulz (2024) y Defelipe Villa (2022).

En segundo lugar, el rol de las ciudades chinas es fundamental para la agenda ambiental y tiene resultados concretos, como indican Vera et al. (2023), diseñando acciones en función de sus características locales y las necesidades de sus poblaciones. También se acuerda con el análisis de Chen (2005, como se cita en Araya, 2023), acerca de que los gobiernos locales chinos están desarrollando cada vez más relaciones internacionales con el resto del mundo, por los be-

neficios que generan para sus agendas locales y para el logro de las políticas nacionales que desarrollan a nivel territorial.

En tercer lugar, que dentro de las herramientas que poseen los gobiernos no centrales, las redes de ciudades son claves para 3 aspectos: promoción de la ciudad, acceso a información; y estímulo al desarrollo y la competitividad, como indica Calvento (2016). Además, se consideró fundamental el estudio de Wei et al. (2021), que evidencia que, de las principales ciudades contaminantes del mundo, 39 son de la RPCh y de éstas 27 participan en las redes de ciudades mencionadas. Esto evidencia que hay voluntad y preocupación de las ciudades chinas en la agenda ambiental.

Es por esto por lo que la gobernanza del cambio climático, multinivel y multiactoral, se puede observar en el hecho de que cada vez más gobiernos locales chinos participan de espacios multilaterales (Cognuck y Numer, 2020), debido no solo a los compromisos de China en el régimen internacional, sino también por las consecuencias del CC que sufren los ciudadanos y a las oportunidades que las redes les ofrecen a los gobiernos subnacionales.

REFERENCIAS

- Araya, I. (2023). Chinese Local Governments developing relations with Latin America. *Regional Studies Association*. <https://www.regionalstudies.org/rsa-blog/chinese-local-governments-developing-relations-with-latin-america/>
- Banco Mundial. (12 de octubre de 2022). La transición de China hacia una economía de bajo nivel de emisión de carbono y resiliente frente al cambio climático requiere cambios en los recursos y las tecnologías utilizados. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2022/10/12/>

- china-s-transition-to-a-low-carbon-economy-and-climate-resilience-needs-shifts-in-resources-and-technologies
- Banco Mundial. (2024). Emisiones de CO2 (toneladas métricas per cápita). <https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.CO2E.PC>
- Barbé, E. (2007). *Relaciones internacionales* (3ª ed.). Tecnos.
- Boisier, S. (2014). Un marco para la paradiplomacia desde las estrategias de desarrollo regional: El retorno del actor territorial en un nuevo escenario. En L. Maira (Ed.), *La política internacional subnacional en América Latina*. Del Zorzal.
- Boyadjian, C. (10 de febrero de 2022). Cuáles son los 10 países que más invierten en transición energética. *EOL Energía Online*. <https://energiaonline.com.ar/cuales-son-los-10-paises-que-mas-invierten-en-transicion-energetica/>
- C40. (7 de octubre de 2022). *Acción climática e innovación en las ciudades chinas*. <https://www.c40.org/es/news/climate-action-innovation-chinese-cities/>
- C40. (2023). *About C40*. <https://www.c40.org/about-c40/>
- Calvento, M. (2016). La Política Internacional Subnacional: Una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Desafíos*, 28(1), 297–334. <https://doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.07>
- Castrillón, D. (1 de abril de 2020). *Concepto de civilización ecológica de China: ¿más que retórica para América Latina?* Red China y América Latina: Enfoques Multidisciplinarios. <https://chinayamericalatina.com/concepto-de-civilizacion-ecologica-de-china-mas-que-retorica-para-america-latina-2/>
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos Asia Pacífico. (s. f.-a). *Programmes & Projects*. Recuperado el 17 de noviembre de 2024 de <https://uclg-aspac.org/programmes-projects/>
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos Asia Pacífico. (s. f.-b). *Who We Are*. Recuperado el 17 de noviembre de 2024 de <https://uclg-aspac.org/who-we-are/>
- Constitución Política de China [Const]. Art. 30. 4 de diciembre de 1982 (Colombia)

- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. (30 de junio de 2015). *China presenta su plan de acción climática para el acuerdo de París 2015*. <https://unfccc.int/es/news/china-presenta-su-plan-de-accion-climatica-para-el-acuerdo-de-paris-2015>
- Cognuck, S. y Numer, E. (2020). *¿Qué es la gobernanza climática?* Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
- Cuevas Tello, A. B. y González García, J. (2018). Potencial liderazgo chino en la lucha global contra el cambio climático en el siglo XXI. *México y la Cuenca del Pacífico*, 7(21), 97–122. <https://doi.org/10.32870/mycp.v7i21.541>
- Daniel, K. (s. f.). *Objetivo 11—Las ciudades desempeñarán un papel importante en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas. Recuperado el 17 de noviembre de 2024 de <https://www.un.org/es/chronicle/article/objetivo-11-las-ciudades-desempenaran-un-papel-importante-en-la-consecucion-de-los-objetivos-de>
- David, R. y Jauffret-Spinosi, C. (2010). *Los Grandes Sistemas Jurídicos Contemporáneos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Defelipe Villa, C. (11 de agosto de 2022). Opinión: Qué significa la “civilización ecológica” de China para América Latina. *Dialogo Chino*. <https://dialogochino.net/es/comercio-y-inversiones-es/57166-opinion-que-significa-la-civilizacion-ecologica-de-china-para-america-latina/>
- Evans, S. (5 de octubre de 2021). *Analysis: Which countries are historically responsible for climate change?* Carbon Brief: Clear on Climate. <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change/>
- García Segura, C. (1993). La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales. *Papers. Revista de Sociología*, 41, 13-31. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v41n0.1694>

- Global Covenant of Mayors for Climate & Energy. (s. f.-a). *Our Initiatives new*. Recuperado el 17 de noviembre de 2024 de <https://www.globalcovenantofmayors.org/our-initiatives-new/>
- Global Covenant of Mayors for Climate & Energy. (s. f.-b). *Who we are*. Recuperado el 17 de noviembre de 2024 de <https://www.globalcovenantofmayors.org/who-we-are/>
- Gobiernos Locales por la Sustentabilidad. (27 de junio de 2023). *Kunming joins the ICLEI City Network*. <https://eastasia.iclei.org/kunming-joins-the-iclei-city-network/>
- Keohane, R. O. y Nye, J. S. (1988). *Poder e interdependencia: La política mundial en transición (1a ed.)*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Marcuard Fregonese, C. (2019). *Las Relaciones Internacionales y un nuevo actor: Las ciudades en el contexto del cambio climático* [Universidad Torcuato Di Tella]. <https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/11825>
- Naciones Unidas. (s. f.). *Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado el 17 de noviembre de 2024 de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-change-2/>
- Naciones Unidas. (2020). *Las ciudades y la contaminación contribuyen al cambio climático*. <https://www.un.org/es/climatechange/climate-solutions/cities-pollution>
- Peciña-López, D. (18 de octubre de 2022). ¿Cómo pueden las ciudades hacer frente al cambio climático? *Ciudades Sostenibles*. <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/como-pueden-las-ciudades-hacer-frente-al-cambio-climatico/>
- Peralta, M. (1 de abril de 2021). *La evolución urbano-ambiental de las ciudades chinas*. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/333179-la-evolucion-urbano-ambiental-de-las-ciudades-chinas>
- Radio Francia Internacional. (16 de junio de 2023). *China y EE. UU., principales emisores de CO2, buscan dialogar*

- sobre cambio climático. <https://www.rfi.fr/es/asia-pacifico/20230716-china-y-eua-principales-emisores-de-co2-buscan-dialogar-sobre-cambio-climatico>
- Romero, S. (29 de julio de 2021). *25 megaciudades producen el 52% de las emisiones de gases de efecto invernadero*. El Confidencial. https://www.elconfidencial.com/medioambiente/ciudad/2021-07-29/megaciudades-gases-efecto-invernadero-52_3193100/
- Schulz, S. (13 de agosto de 2024). Entrevista: Compromiso ecológico de China, ejemplo para la concienciación global sobre medioambiente, según académico argentino. Xinhua Español. <https://spanish.news.cn/20240813/95c3399dc-76246f687fd195af8a7160e/c.html>
- Senz, A. (2021). Las políticas ambientales y de cambio climático en China. *IDEES*, 52. <https://revistaidees.cat/es/las-politicas-ambientales-y-de-cambio-climatico-en-china/?pdf=45402>
- Vera, F., Uribe, M. C. y Del Castillo, S. (2023). *Acción climática y Acuerdo de París: El rol de las ciudades de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0004837>
- Wega Energy. (4 de abril de 2023). *China tiene la planta solar más grande del mundo*. <https://wega-energy.com/blog/china-planta-solar-mas-grande-mundo/>
- Wei, T., Wu, J. y Chen, S. (2021). Keeping Track of Greenhouse Gas Emission Reduction Progress and Targets in 167 Cities Worldwide. *Frontiers in Sustainable Cities*, 3, 696381. <https://doi.org/10.3389/frsc.2021.696381>
- You, X. (10 de octubre de 2022). *Explainer: Why China's provinces are so important for action on climate change*. Carbon Brief: Clear on Climate. <https://www.carbonbrief.org/explainer-why-chinas-provinces-are-so-important-for-action-on-climate-change/>

Innovación tecnológica e inserción internacional: visiones estratégicas de Park Chung-hee y Deng Xiaoping

The Role of Technological Innovation in International Economic Integration in Park Chung-hee's South Korea and Deng Xiaoping's People's Republic of China

Camila Figueroa Gómez*
Camilo Navarro Oyarzún**

RESUMEN

Este artículo analiza el lugar que tiene la innovación tecnológica en la perspectiva de Park Chung-hee y Deng Xiaoping referido a la inserción económica internacional de Corea del Sur y la República Popular China, respectivamente. A pesar de sus diferencias ideológicas y políticas, ambos gobernantes adoptaron similar opción en economía política para impulsar el desarrollo y posicionar sus países en el orden internacional. Enfrentando contextos geopolíticos y económicos singulares, tanto Corea del Sur como China abrieron sus economías al comercio internacional y a la inversión extranjera, al tiempo que promovieron la investigación y el desarrollo tecnológico como respuesta a sus desafíos internos y externos. Utilizando un enfoque comparativo diacrónico, este trabajo examina cómo ambos líderes concibieron la tecnología como un elemento estratégico e implementaron políticas pensando en absorber capacidades externas y generar innovación tecnológica propia, a fin de fortalecer sus economías

* Camila Figueroa Gómez, Doctoranda en Estudios Americanos del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile. Correo: camila.figueroa.g@usach.cl. <https://orcid.org/0009-0005-5978-713X>

** Camilo Navarro Oyarzún, Doctor © en Estudios Americanos del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile. Correo: camilo.navarro.o@usach.cl. <https://orcid.org/0009-0000-1450-3117>

Recibido: 28 de octubre de 2024. Aceptado: 21 de enero de 2025.

y mejorar sus capacidades económicas y políticas. El artículo concluye que, bajo dos regímenes autoritarios, e independientemente de sus mecanismos de ascenso al poder y particularidades ideológicas, tanto Park como Deng adoptaron el camino de la innovación tecnológica como una estrategia central para producir el desarrollo económico y mejorar su inserción internacional.

Palabras clave: Innovación Tecnológica – Inserción Económica Internacional – Corea del Sur–China.

ABSTRACT

This article analyzes the role of technological innovation in the perspective of Park Chung-hee and Deng Xiaoping regarding the international economic integration of South Korea and the People's Republic of China, respectively. Despite their ideological and political differences, both leaders adopted a similar political economy approach to drive development and position their countries within the international order. Facing unique geopolitical and economic contexts, both South Korea and China opened their economies to international trade and foreign investment while promoting research and technological development as a response to their internal and external challenges. Using a diachronic comparative approach, this study examines how both leaders conceived technology as a strategic element and implemented policies aimed at absorbing external capabilities and fostering domestic technological innovation to strengthen their economies and enhance their economic and political capacities. The article concludes that, under two authoritarian regimes, and regardless of their paths to power and ideological particularities, both Park and Deng embraced technological innovation as a central strategy to achieve economic development and improve their international integration.

Keywords: Technological Innovation – International Economic Integration – South Korea – China.

INTRODUCCIÓN

Corea del Sur, bajo la administración de Park Chung-hee y la República Popular China de Deng Xiaoping, enfrentaron contextos geopolíticos y económicos únicos que los llevaron a adoptar respuestas económicas con un enfoque en procesos de innovación. Ambos países optaron por abrir sus economías al comercio y la inversión extranjera, al tiempo que promovieron la investigación y el desarrollo tecnológico. Esta combinación de apertura y fomento de la innovación buscaba resolver problemas inmediatos de supervivencia estatal, además de proyectar una estrategia de inserción económica internacional exitosa a largo plazo.

Estas experiencias significan un reto para estudios asociados al periodo de la Guerra Fría, los cuales solían centrarse en los componentes ideológicos y su correspondencia con determinadas opciones de economía política. En ese sentido, la narrativa dominante sugería que las decisiones económicas y políticas de los Estados estaban estrechamente ligadas a sus orientaciones doctrinarias, con economías de mercado y democracias liberales en un extremo, y economías planificadas y regímenes comunistas en el otro. Sin embargo, los casos de Corea del Sur y China durante los gobiernos de Park Chung-hee y Deng Xiaoping desafían esta visión simplificada.

El objetivo de este estudio es identificar la importancia que adquirió la innovación tecnológica en las perspectivas de Park y Deng para la inserción internacional de Corea del Sur y la China, respectivamente. Al abordar esta problemática, se ofrece una comprensión de cómo ambos países visualizaron la tecnología no solo como una herramienta para el desarrollo económico interno, sino también como un medio para aumentar su capacidad de acción y presencia en el escenario

internacional. La pregunta central que guía este estudio es ¿cuál fue el lugar que ocupó la innovación tecnológica en el pensamiento de Park Chung-hee y Deng Xiaoping en relación con los desafíos internacionales de Corea del Sur y la República Popular China?

En ese sentido, este artículo es una aproximación conceptual a la relación entre las concepciones sobre la tecnología y la estrategia de inserción internacional. Por tanto, este estudio no se encuentra inserto en el debate específico sobre teorías de desarrollo, ni tampoco pretende establecer una medición del impacto de la política de innovación en las capacidades efectivas de los países en cuestión, sino que busca determinar el lugar que ocuparon las nociones de innovación tecnológica en el pensamiento y políticas de los mencionados dirigentes en el marco general de sus objetivos internacionales.

En cuanto a la dimensión teórica del artículo, toma como enfoque al realismo de la economía política internacional de Robert Gilpin, en tanto este proporciona un marco para comprender la importancia de la tecnología en el poderío económico y político de los países. En sintonía con los casos a abordar, en la Teoría del Liderazgo Hegemónico, Gilpin (1981) expone cómo las dinámicas de interacción entre el Estado y el Mercado generan una tendencia hacia la difusión de capacidades e impactan en la distribución del poder internacional. En palabras del autor:

As many observers have noted, there is a historical tendency for the military and economic techniques of the dominant state or empire to be diffused to other states in the system or, more especially, to states on the periphery of the international system in question [Existe una tendencia histórica a que las técnicas militares y económicas del Estado dominante o imperio se difundan a otros Estados del sistema o, más especialmente, a

Estados de la periferia del sistema internacional en cuestión].
(Gilpin, 1981, p. 176).

A nuestro juicio, en ambos casos de estudio existieron condiciones históricas que facilitan la ocurrencia del proceso descrito por Gilpin (1981). La difusión de capacidades económicas y tecnológicas se produce tanto por el interés estratégico de un Estado dominante —Estados Unidos— por conformar alianzas y aplicar estrategias de contención en el contexto de la Guerra Fría, así como acciones deliberadas de los Estados receptores —Corea del Sur primero y China después— por atraer capacidades para el beneficio de sus planes de desarrollo e inserción internacional.

Aunque un reposicionamiento decisivo en la estructura de poder internacional por parte de los países caso de estudio no es un proceso que tenga ocurrencia en los periodos que este trabajo pretende abarcar, sí es observable la disposición de estos actores hacia el fortalecimiento futuro de sus atributos económicos y hacia la mejora de su posicionamiento internacional, por medio de una estrategia de captación de capacidades tecnológicas y técnicas modernas de administración e industria.

Estas orientaciones tienen vital importancia, pues como ilustra Gilpin (1981), los avances tecnológicos no solo mejoran la capacidad económica de los Estados, sino que también pueden influir en sus posiciones relativas dentro del sistema internacional. La adopción y desarrollo de tecnologías avanzadas permite a los Estados mejorar su capacidad económica, incrementar su influencia militar y utilizar estos recursos para maximizar su seguridad y prosperidad. Los avances tecnológicos incrementan la productividad y eficiencia de las economías, permitiendo a los Estados producir bienes y

servicios de manera más efectiva, tanto para sí como para el conjunto del sistema. Esto fortalece su posición en los mercados internacionales y aumenta sus capacidades económicas y políticas, incluso llegando a sobrepasar a otros países en la competencia por el liderazgo. Tanto así que:

The transfer of advanced techniques from advanced societies to less advanced societies is undoubtedly one of the most significant causes of the redistribution of power in an international system. This process also accounts for the critical role of open and exploited frontiers in international political change [La transferencia de técnicas avanzadas de sociedades avanzadas a sociedades menos avanzadas es sin duda una de las causas más importantes de la redistribución del poder en un sistema internacional. Este proceso también explica el papel fundamental de las fronteras abiertas y explotadas en el cambio político internacional]. (Gilpin, 1981, p. 180).

Pese a que esta referencia teórica es contemporánea a los casos estudiados, nos brinda un marco general para aproximarnos al fenómeno de la relación entre tecnología y poder internacional. En el contexto de los debates de los Estudios Internacionales, las perspectivas del realismo de la economía política viven su auge en la década de los 70' y 80', siendo incorporada incluso tardíamente en el debate chino recién en los años 90'. Tal como indican Deciancio y Quiliconi (2020), el campo de la economía política no se encontraba desarrollado en China previo a la década de los noventa, razón por la cual los estudios sobre las décadas previas se centran más bien en abordar el impacto de las teorías del desarrollo en el debate intelectual chino o en analizar políticas públicas, en un contexto donde los debates intelectuales de dichos campos estaban estrechamente vinculadas al debate gubernamental. En coherencia con aquello es que este estudio, de hecho, toma un marco teórico general para adentrarse luego en el

terreno específico de los discursos y políticas adoptadas por los gobiernos. No obstante, es evidente que un debate más profundo puede desarrollarse a futuro sobre la interacción entre las perspectivas occidentales y su tratamiento por parte de los autores asiáticos en materias específicas de interés académico.

En definitiva, aunque esta perspectiva puede enmarcarse en las denominadas escuelas canónicas, este autor permite dotarnos de un marco general consistente con el problema de investigación; a saber, que la tecnología puede considerarse un factor decisivo para la generación de capacidades económicas y políticas de los estados, redefiniendo su estatus en el orden internacional, como en efecto parece confirmarse en las concepciones de nuestros casos de estudio.

En cuanto a los aspectos metodológicos, este trabajo constituye un estudio comparativo diacrónico enfocado en analizar la estrategia de inserción internacional de Corea del Sur durante el gobierno de Park Chung-hee (1963 a 1979) y de China durante el gobierno de Deng Xiaoping (1977 a 1989) a través de sus estrategias de innovación tecnológica. El enfoque comparativo diacrónico permite analizar cómo dos países en diferentes contextos históricos y políticos han adoptado estrategias similares para enfrentar desafíos tanto internos como externos. Este tipo de enfoque es útil para identificar patrones y tendencias a lo largo del tiempo y comprender los factores que influyen en los cambios observados (Tilly, 1984). La elección de la comparación diacrónica está dada porque ambos países, pese a sus especificidades y periodicidad, han sido identificados por los autores como dos casos susceptibles de comparación al concebir ambos la innovación tecnológica como factores de transformación económica y política. No se pasa por alto el hecho de que ambos líderes

acceden al poder por vías distintas, ocurriendo que Park lo hace directamente a través de un golpe de Estado y Deng tras un proceso de reestructuración del Partido Comunista. No obstante, esto no resta fuerza al planteamiento inicial de este artículo, cual es el que, pese a las particularidades históricas e incluso ideológicas, ambos regímenes conciben la tecnología como factor estratégico y lo asimilan conectado a una concepción de economía política y a objetivos internacionales.

Para la realización de esta investigación se utilizan fuentes secundarias, principalmente bibliografía especializada. Esto incluye libros, handbooks y artículos académicos. Las fuentes secundarias proporcionan una base para el análisis comparativo, permitiendo una comprensión profunda de los contextos y las acciones específicas de cada país.

En cuanto a la organización del texto, y respetando la cronología histórica, se presentará primero el caso surcoreano, para proseguir con el caso chino. En ambos apartados se comenzará por exponer los antecedentes y contexto que permiten comprender los desafíos que enfrenta Park Chung-Hee y Deng Xiaoping cuando ejercen la conducción de sus respectivos Estados. Dichos segmentos ayudarán a comprender las decisiones de política exterior en función de los desafíos que enfrentan Corea del Sur y China durante los periodos de análisis. A continuación de las respectivas secciones de antecedente y contexto, se abordará más en detalle las estrategias para la generación de capacidades tecnológicas seguidas por cada país y cómo ellas están relacionadas con los desafíos antes mencionados y con las estrategias de largo plazo en materia de inserción internacional. Finalmente, en las conclusiones se responderá a la pregunta que guía este estudio, cuya propuesta consiste principalmente en demostrar la vinculación entre las estrategias de innovación tecnológica

seguidas por Park y Deng con una política exterior orientada a mejorar su inserción y posicionamiento en el orden internacional.

LA TRANSFORMACIÓN DE COREA DEL SUR Y CHINA: BREVE CONTEXTO GEOPOLÍTICO Y ECONÓMICO

En el marco de la Guerra Fría, dos países con ideologías opuestas implementaron una similar opción de economía política, concibiendo la innovación tecnológica y la apertura económica como dos pilares esenciales para resolver el problema de la supervivencia y proyectar su inserción internacional. En ambos casos se trataba de países empobrecidos, pero cuyas estrategias lograron sacarlos en pocas décadas de dicha situación y establecer modelos de éxito económico e inserción internacional.

Desarrollo Industrial y Seguridad Nacional de Corea del Sur

La península de Corea se encuentra en la frontera con China y Japón, y a muy poca distancia de Rusia, razón por la cual dicho espacio territorial ha sufrido a lo largo de su historia la acción de sus tres grandes vecinos en tanto punto estratégico (Stueck, 1995). A este hecho, le sobrevino luego la acción de las dos superpotencias de la Guerra Fría, la URSS y EEUU, siendo la península coreana un foco de atención para la Estrategia de la Contención o Doctrina Truman.

En ese contexto, bajo el mando de Park Chung-hee, Corea del Sur enfrentó relaciones internacionales desafiantes y debió desarrollar una política exterior acorde. El panorama de confrontación entre los dos sistemas políticos e ideológicos de la Guerra Fría se representaba entre los dos Estados, Corea del Norte y Corea del Sur, y ello se articuló como factor

determinante de generación de crisis entre ambos países de la península (Kamiya, 1980). Por ello, el proyecto de construcción de nación de Corea del Sur durante dicho periodo se basó en gran medida en una fuerte dirección estatal, diseñada para generar un sentido de cohesión e identidad nacional. Se puede decir que la sensación de hostilidad internacional siempre ha sido un factor preponderante a la hora de generar su propia construcción identitaria.

Según Choi (2020), la división de Corea influyó profundamente en la configuración de la formación social de Corea del Sur, consolidando dos ideologías predominantes: el anti-comunismo y el nacionalismo. El anticomunismo se arraigó de tal manera que cualquier manifestación de simpatía hacia el comunismo, el socialismo o incluso demandas laborales era inmediatamente catalogada como “roja”, lo que podía acarrear severas críticas o incluso sanciones legales. Por otro lado, el nacionalismo, especialmente centrado en el objetivo de la reunificación de la Península, obtuvo un respaldo tan amplio que, tanto los conservadores en el poder como diversos grupos sociales opositores, intentaron apropiárselo para sus propios intereses (Y. S. Choi, 2020, p. 4).

La ideología anticomunista se consolidaría profundamente en la sociedad surcoreana como consecuencia de la Guerra de Corea, la cual dismanteló cualquier posibilidad de desarrollo de corrientes progresistas o moderadas en el ámbito político. Esto permitió al Estado restringir la libertad de expresión, la democracia y los derechos humanos, justificando dichas acciones en nombre de la Seguridad Nacional. Según Choi, el anticomunismo estuvo estrechamente relacionado con la formulación y el mantenimiento de la estructura económica centrada en los chaebol y el Estado desarrollista (Y. S. Choi, 2020, p. 6).

Cuando terminó la guerra en 1953, Corea del Sur era pobre y padecía un gran retraso económico en la industria, encontrándose en una situación de devastación total, con su infraestructura y economía gravemente afectadas. La década posterior a la guerra fue un período de reconstrucción ardua. Durante el mandato de Park, el régimen autoritario con orientación anticomunista establecido en el sur de la península tras la división evolucionó hacia una dictadura desarrollista basada en principios anticomunistas (Lee, 2021). En ese contexto, el país recibió ayuda internacional significativa, especialmente de Estados Unidos, que proporcionó asistencia económica y militar. Junto con ello, bajo el mando de Park Chung-hee en la década de 1960, Corea del Sur implementó una serie de planes quinquenales que fomentaron la industrialización y el desarrollo económico. Estos planes se centraron en la construcción de infraestructura, la promoción de exportaciones y la creación de conglomerados industriales conocidos como *chaebols*.

Las interacciones de Corea del Sur con otros actores clave como Estados Unidos, Corea del Norte y la República Popular China fueron determinantes para su estrategia de inserción internacional y también para su desarrollo económico, siendo esto último un objetivo central del Estado. Lo anterior, debe ser entendido también en el contexto de la amenaza nuclear, pues, como indica Chubb (2014):

The vulnerability of the economic structure of the stock market was negatively affected by political insecurity. Ultimately, this policy reflected the inescapable fact that it was in the national interest of the South Korean people, as they were a major party to the nuclear issue and had the most to lose if the nuclear crisis worsened [La vulnerabilidad de la estructura económica del mercado de valores se vio afectada negativamente por la inseguridad política. En última instancia, esta política

reflejó el hecho ineludible de que estaba en el interés nacional del pueblo surcoreano, ya que éste era una parte importante en la cuestión nuclear y era el que más tenía que perder si la crisis nuclear empeoraba]. (p.165)

De este modo, durante el período comprendido entre 1961 y 1979, Park Chung-hee implementó una ambiciosa estrategia de crecimiento económico orientada a fortalecer la base industrial de la República de Corea. Esta se centró en la promoción de las exportaciones y en el desarrollo de las industrias pesada y química, recurriendo a medidas como la represión financiera y la restricción de las importaciones. Durante el gobierno de Park, el régimen autoritario establecido en el sur de la península tras la división evolucionó hacia una dictadura desarrollista con un marcado enfoque anticomunista (Lee, 2021). En este sentido, las decisiones de política macroeconómica no tuvieron neutralidad política, beneficiando a la creación de un sector empresarial mediante una planificación ordenada y en fases progresivas e incrementales. Por tanto, basado en la perspectiva de las ventajas competitivas, el modelo coreano alcanzó un grado de estabilidad al depender de una economía orientada a la exportación de productos de una industria centrada en la innovación (Ross y Quiero, 2022, p. 21).

La estrategia de desarrollo rápido y dirigido por el Estado transformó a Corea del Sur desde una economía agraria a una de las economías más avanzadas y tecnológicamente sofisticadas del mundo en unas pocas décadas. Para lograr aquello, el gobierno se centró primero en cubrir las necesidades de consumo indispensable de la población (SaKong y Koh, 2010). Resuelto aquello, la prioridad en el progreso de Corea del Sur se transformó en una dimensión importante de su política exterior, considerado un factor decisivo del

renacer económico y de su estrategia para enfrentar el asedio geopolítico. En este sentido, Kang et al. (2020) sostienen que el desarrollo económico de Corea del Sur estuvo marcado inicialmente por el predominio de industrias de bienes de consumo de baja tecnología orientadas al mercado interno, pero el gobierno optó por impulsar la innovación nacional como una estrategia prometedora para el futuro del país.

Para el cumplimiento de estos objetivos, la relación con Estados Unidos fue fundamental. Este proceso estuvo influenciado por el contexto de la Guerra Fría, donde la “contención del comunismo” tuvo como principal aliado geopolítico de Corea del Sur a Estados Unidos (León-Manríquez, 2020, p. 41). Tras la Guerra de Corea, la potencia norteamericana se convirtió en el principal aliado militar y económico de Corea del Sur, proporcionando una significativa ayuda en ambos campos. Este apoyo fue crucial para la reconstrucción del país y para la implementación de políticas de desarrollo e industrialización posterior.

En cuanto a la política de seguridad, Estados Unidos mantuvo presencia militar en el país y ofreció garantías contra posibles agresiones de Corea del Norte. En lo económico, otorgó a Corea del Sur una fuerte ayuda anual que favoreció la agenda de Park, aunque tuvo diversos pasajes desde la Segunda Guerra Mundial. Entre 1945 y 1970, Corea recibió ayuda externa y préstamos por un total de 4,4 mil millones de dólares, de los cuales el 86% —o sea 3,8 mil millones— provenían directamente de EE.UU. y el resto de las Naciones Unidas. Cuando concluyó la guerra coreana, la asistencia estadounidense aumentó rápidamente en dos áreas. Una de ellas en virtud de la Ley Pública 480, que proporcionaba a Corea del Sur productos agrícolas, especialmente granos y

algodón. Otra ayuda fue la proveniente de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), destinada a la reconstrucción económica. El total de estas dos formas de asistencia alcanzaron un máximo de US\$ 370 millones en 1957. Corea del Sur, aparece como un país innovador eficiente, que produce resultados acordes a sus gastos en inversiones en ciencia y tecnología. Y no solo resultados desde la cantidad sino la calidad de sus invenciones (Corvalán, 2021, p. 127).

La relación económica internacional entre ambos países fue constante, lo cual permitió a Corea del Sur salir de la marginalidad económica y utilizar estratégicamente los recursos para el bienestar nacional. En efecto, la ayuda económica estadounidense, en cierta medida, constituyó un soporte para el gobierno surcoreano, proyectándose como una potencial dependencia económica. Sin embargo, la estrategia de Park consistió en usar a favor dicha alianza para estabilizar su economía y enfocarse en una agenda de innovación tecnológica y apertura económica, utilizando el acceso al mercado estadounidense como un motor clave para sus exportaciones. De este modo, la creación de los conglomerados familiares que conocemos como chaebol (Hyundai, Samsung, LG, etc.) fue acompañada de subsidios públicos y políticas de protección frente a la competencia internacional.

Junto con lo anterior, y siguiendo su estrategia de seguridad, Corea del Sur mantuvo canales de cooperación económica con su vecina del norte —su principal amenaza regional— como una forma de afianzar su propia supervivencia. En paralelo, los primeros pasos hacia la formación de un sistema nacional de cooperación para el desarrollo en Corea del Sur se llevaron a cabo mediante una estrategia diplomática cuyo móvil principal era buscar, como fuera posible, aceptación en esa área, y así triunfar en la compe-

tencia por el reconocimiento internacional como el gobierno legítimo (Cho, 2012).

La sistematización de la continuidad de la ayuda económica fue una decisión estratégica surcoreana para mantener parcialmente el control de la seguridad nacional y mantener a raya la relación diplomática entre ambas Coreas. Como indica López Aymes (2016):

Esta política de ayuda continuó de manera sistemática durante los años setenta, más o menos con el mismo objetivo, solo que ahora tendría que proveerse de simpatizantes —aunque no hubiera relaciones diplomáticas de por medio— sin importar tanto su definición ideológica o su previo reconocimiento a Corea del Norte (p. 21).

Con ello, Corea del Sur basó su principal objetivo de política exterior en salvaguardar su seguridad nacional y mantener el interés nacional de insertarse en el sistema internacional.

La relación con China fue igualmente compleja. Durante la administración de Mao Zedong, China apoyó a Corea del Norte, generando una relación tensa y distante con Corea del Sur, la cual sólo mejoró con el ascenso al poder de Deng Xiaoping y el giro de la estrategia económica y de la política exterior china. De hecho, hasta la llegada de Park Chung-Hee al poder, la hostilidad china en torno al conflicto de la península coreana fue una constante, influyendo en la percepción de inseguridad en diversas áreas como la política, social y económica. Durante los primeros años de la Guerra Fría no hubo relaciones oficiales entre la China comunista y la Corea del Sur capitalista. En su lugar, la República Popular China mantuvo relaciones estrechas con Corea del Norte, mientras que Corea del Sur tenía relaciones diplomáticas con

Taiwán, situación que impidió también el comercio entre Seúl y Pekín¹. En síntesis, la sensación de amenaza china —debido a su alianza con Corea del Norte— complicó el panorama diplomático surcoreano, sobre todo por las diferencias de alcance de poder, percibiendo a China como superior.

El acercamiento entre EE.UU. y China en 1972 influyó en una reorientación de la política exterior del régimen de Park. Durante la Guerra Fría, Corea del Sur siempre fue materia de conflictos para los bloques y, de acuerdo con Jervis (1980), en las orientaciones básicas de Estados Unidos y China el conflicto era inevitable, y la administración asumió que China sería un enemigo en caso de hostilidades con la Unión Soviética. Sin embargo, una vez producido el acercamiento diplomático entre China y EE.UU. en 1972, Corea del Sur comenzó a dudar de la prolongación del apoyo estadounidense para luchar contra los países comunistas durante la Guerra Fría. Este cambio estratégico en el sistema internacional generó una nueva y constante sensación de inseguridad por parte de Corea del Sur.

A su vez, a los ojos de Corea del Sur, la China de Deng Xiaoping se encontraba preocupada por el desarrollo económico interno y sus *cuatro modernizaciones*, al tiempo que para Corea del Sur tampoco era de alta prioridad extender una relación más estrecha con la República Popular China (Kamiya, 1980). Si bien, a finales de la década de 1980 comenzó a fomentarse el contacto entre personas de Corea del Sur y China, para el período estudiado existían aún algunas barreras significativas para una relación diplomática y un comercio fuerte entre ambos países (Snyder, 2016). Sin embargo, con la Apertura y Reforma de China bajo Deng Xiaoping y

1 El intercambio comercial entre ambos países se estableció posteriormente a causa de las necesidades económicas y a la proximidad geográfica (Kamiya, 1980).

los cambios globales hacia finales de la Guerra Fría, Corea del Sur comenzó a explorar la normalización de relaciones con su país vecino.

A modo de conclusión de este apartado, bajo el liderazgo de Park Chung-hee, Corea del Sur transformó su economía mediante una fuerte dirección estatal y desplegando una política exterior pragmática y estratégica. Enfrentando tensiones con la República Popular China y Corea del Norte, en un contexto de Guerra Fría, Corea del Sur se alió estrechamente con Estados Unidos, recibiendo ayuda económica y militar esencial. Los planes quinquenales y la creación de *chaebols* impulsaron la industrialización y la innovación tecnológica. A pesar de la hostilidad inicial con China, Corea del Sur adaptó su política exterior para normalizar relaciones y fomentar la cooperación económica, consolidándose como una potencia industrial y tecnológica en el escenario mundial.

Apertura Económica e innovación de Corea del Sur

Durante la administración de Park Chung-hee, se estableció una institucionalidad de innovación en Corea del Sur que revolucionó el panorama tecnológico del país. El país eligió las tecnologías de la información y las comunicaciones como la base principal para impulsar su crecimiento económico y tecnológico en el futuro cercano (Frank, 2007; Hong et al., 2007). En ese marco, se promovió el aprendizaje tecnológico a través de diversas estrategias, como el respaldo a la exportación, la protección del mercado interno y la asignación de recursos financieros a las empresas. De este modo, los *chaebols* se convirtieron en instrumentos clave para la transformación tecnológica, canalizando inversiones y conocimientos hacia sectores estratégicos.

Esta política industrial, orientada al desarrollo de las TIC, se centró en tres áreas principales: 1) la investigación y desarrollo (I+D), 2) la promoción del talento humano, y 3) el acceso al capital de riesgo (Frank, 2007). Además del impulso a la innovación tecnológica, Corea del Sur adoptó políticas de apertura económica que facilitaban la integración del país en la economía mundial. A través de la promoción de exportaciones y la atracción de inversiones extranjeras, el país buscó crear un entorno favorable para el crecimiento económico. Esta apertura se materializó en acuerdos comerciales, incentivos fiscales y un entorno regulatorio que apoyaba la actividad empresarial y la competitividad internacional.

Para guiar todo aquello, el gobierno de Park Chung-hee implementó una serie de planes quinquenales que enfocaron la economía hacia el desarrollo de industrias orientadas a la exportación, políticas que fomentaron una rápida industrialización y posicionaron a Corea del Sur como un importante exportador de productos manufacturados. Además, el gobierno impuso a los conglomerados industriales la obligación de disminuir su endeudamiento, exigiéndoles vender tierras y propiedades inmobiliarias no esenciales para sus actividades productivas, así como desprenderse de filiales, con el objetivo de reducir sus índices de deuda respecto al capital (García-Blanch, 2002).

El papel del gobierno y del Estado en el aprendizaje tecnológico fue de extrema importancia. Los institutos emprendieron investigación fundamental, proporcionaron recursos humanos para el ámbito de la innovación tecnológica y ciencia. La creación de las instituciones de investigación tecnológica y la formación de capital humano avanzado fueron estrategias fundamentales para la transición económica y su inserción internacional. Con mano de obra y capital huma-

no de alta calidad, Corea del Sur pudo presumir de un alto nivel de educación, con la mayor proporción de graduados universitarios y de secundaria, además de conseguir la tasa de analfabetismo más baja en su historia (Shung, 1986).

Las políticas de apertura económica también incluyeron la liberalización de mercados y la desregulación de sectores estratégicos para atraer inversión extranjera directa (IED). Para ello, Corea del Sur estableció zonas económicas especiales y ofreció beneficios fiscales para atraer a empresas extranjeras, facilitando así la transferencia de tecnología y conocimientos técnicos. Estas estrategias permitieron a Corea del Sur no solo mejorar su infraestructura industrial, sino también integrar su economía en las cadenas de valor mundial, impulsando un crecimiento económico sostenido y robusto.

Como se trató en el capítulo anterior, estas políticas dicen relación con la cuestión principal de Corea del Sur, en torno al objetivo de la supervivencia y existencia como Estado, considerando que, a principios del siglo XX, el país tomó un rumbo de nación influenciado por potencias vecinas que perseguían sus propios intereses nacionales, pero además considerando las lecciones que aprendió de su propia historia. La administración industrial logró integrar de manera eficiente los recursos nacionales con el uso de tecnologías extranjeras, aprovechadas mediante esquemas de inversión productiva y transferencias directas de conocimiento científico e industrial (Lee, 2021).

En ese sentido, Corea del Sur adoptó decisiones cruciales en el ámbito económico, definiendo el desarrollo tecnológico como un parámetro del cual sacar provecho para producir el desarrollo. El progreso económico de Corea del Sur es un ejemplo de focalización, de perseverancia y de superación de

las dimensiones del interés nacional. Con medidas económicas estatales, sistema laboral y sentimiento nacional logró surgir como una potencia emergente. El componente del progreso económico exponencial de Corea del Sur es considerado parte de una identidad común como país, donde existió un esfuerzo constante para sobrevivir a las hostilidades.

Conjuntamente, la cooperación entre universidades, institutos públicos de investigación y el sector privado fomentó la creación de conocimiento avanzado a nivel nacional (Park, 2013). En lo institucional, los Institutos de Ciencias y Tecnologías en Corea del Sur reflejaron un interés nacional en el rubro científico tecnológico desde su nacimiento en el año 1966 (Moon, 2011), detonando así un crecimiento en la construcción de dichos centros. La institucionalidad creó la primera Convención Nacional de Científicos e Ingenieros en el mismo año de su fundación (1966), a partir de una resolución adoptada por la Convención y por la Federación Coreana de Sociedades de Ciencia y Tecnología (también creada en 1966). Esto demuestra que el impulso a la innovación en Corea del Sur fue una decisión política y un insumo para el resurgimiento económico.

A partir de ello, la República de Corea logró un rápido crecimiento económico y un alto desarrollo social en las cinco últimas décadas. El ingreso per cápita creció de 1.342 dólares en 1960 a 19.227 dólares en 2008 (SaKong y Koh, 2010, p. 23). Asimismo, la estructura política pasó de ser autoritaria a convertirse en una democracia plena durante este paralelo de tiempo. Corea del Sur alcanzó un impresionante desarrollo económico que lo trasladó de ser uno de los países más pobres del mundo durante las décadas de 1950 y 1960, a ser un país rico en la década de 1990. Tanto, que desde 1996 forma parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

llo Económicos (OCDE) y actualmente está entre las doce economías más grandes del mundo (Salazar, 2024, p. 127).

En resumen, Corea del Sur, durante la administración de Park Chung-hee, combinó una fuerte apuesta por la innovación tecnológica con una estrategia de apertura económica, logrando transformar su economía y proyectarse como una potencia industrial en el escenario internacional. Estas políticas internas y externas fueron cruciales para enfrentar los desafíos de la Guerra Fría y asegurar una exitosa inserción económica y política en el ámbito mundial a largo plazo.

La Transformación Económica bajo Deng Xiaoping en la República Popular China

Durante la gestión de Deng Xiaoping (1977 a 1989) el país llevó a cabo una transformación en su estrategia de desarrollo e inserción internacional, proceso conocido como la Reforma y la Apertura. Comprender el giro que da China durante su administración obliga a referirse a los desafíos internos y externos que enfrentaba el país cuando este asumió el mando.

En el plano doméstico, en 1977 la República Popular China aún no se recuperaba por completo de las consecuencias del Gran Salto Adelante (GSA) y de la Revolución Cultural Proletaria (RCP). A una hambruna que cobró la vida de millones de personas durante el GSA (1958-1961), se sumó luego la división profunda de la sociedad durante y después de la RCP (1966-1976). El Gran Salto Adelante, fue impulsado por Mao para transitar desde una economía agraria a una industrial. Con ello, el primer timonel de la RCPCH esperaba generar un impulso al crecimiento y conseguir un mayor grado de autonomía respecto de la Unión Soviética. Sin embargo, la colectivización del campo y la fusión de las

industrias, convertidas en dos pilares de la estrategia del GSA, tuvieron un resultado desastroso. Además de no alcanzarse los objetivos económicos esperados, la crisis se vio profundizada porque los líderes locales falsearon las cifras para cumplir con las metas acordadas con el poder central, generando así objetivos de producción cada vez más altos e imposibles de lograr. El resultado más dramático de este experimento fue un devastador costo humano cuya dimensión es aún discutida, pero Dikötter (2017) ha situado en más de cuarenta y cinco millones los fallecidos a causa del hambre, los trabajos forzados y la violencia política.

Un primer intento de rectificación fue liderado por Liu Shaoqi tras la renuncia de Mao a la presidencia del país en 1958. Sin embargo, la permanencia de Mao a la cabeza del Partido Comunista le permitió combatir las posiciones reformistas inaugurando el proceso conocido como la Revolución Cultural Proletaria (1966-1976). Mediante la conformación de miles de Guardias Rojas compuestas principalmente por jóvenes provenientes de familias trabajadoras, clases bajas y medias campesinas, cuadros revolucionarios, soldados, y descendientes de mártires de la revolución, Mao buscó retornar al poder sancionando a dirigentes reformistas con métodos de castigo y disciplina (Xiuyuan, 1994). El movimiento de la RCP impactó profundamente la sociedad china en las esferas política, económica, social y cultural, dejando un profundo déficit fiscal, división interna y el fantasma del colapso del régimen. Esta es la situación que hereda Deng Xiaoping y que decide enfrentar con la reforma económica y la apertura al exterior.

Además de los desafíos internos, Deng Xiaoping asume el poder en un contexto de potencial aislamiento internacional, pues la beligerancia maoísta frente a las potencias capitalistas

no le impidió desarrollar también hostilidades con los soviéticos. Tal como indica Fairbank (1992), las relaciones con la URSS empeoraron posterior a 1965, una vez que Mao pudo convenir con la administración de Johnson que la presencia estadounidense en Vietnam no interferiría en su espacio aéreo, pudiendo concentrarse definitivamente en sus viejos conflictos con la vecina URSS. Así las cosas, las hostilidades con su antiguo aliado siguieron su curso e incluso alcanzaron su punto alto desatando un conflicto bélico en torno a las islas Zhenbao (1969), torpedeando futuros entendimientos con la URSS e imponiendo a los sucesores de Mao Zedong el desafío de explorar nuevas estrategias de alianzas.

El conflicto con su vecino durante la RCP no sólo revistió elementos de orden geopolítico, sino además ideológicos con alcance en lo doméstico y lo internacional. Desde la guerra revolucionaria de Mao en las montañas, el modelo soviético había constituido un referente, pero el timonel chino aspiró siempre a operar con independencia de Moscú, al tiempo que Stalin aspiraba persistentemente al liderazgo del movimiento comunista. Pese a las diferencias entre Mao y Stalin, la muerte del líder soviético inauguró un proceso de desestalinización que no resultaba conveniente a los objetivos de poder de Mao, toda vez que la RCP intentaba precisamente acallar las críticas contra el histórico líder y retomar su autoridad. La animadversión del dirigente chino con los procesos del Partido Comunista de la URSS tomó la forma de una acusación contra el revisionismo y contra la idea de coexistencia pacífica pregonada por Jruschov, adoptando así una posición beligerante y hostil contra la dirigencia soviética. En efecto, la invasión de la URSS a Checoslovaquia en 1968 y la guerra con China por la Isla Zhenbao en 1969 dio ocasión al maoísmo para calificar a su vecino de socialimperialista (Pérez, 2005).

Con el quiebre sino-soviético consolidado, Mao se vio en la urgencia de buscar una relación con los países del capitalismo avanzado de occidente. Esta posibilidad se concretó hacia el final de su gestión, teniendo como hito clave la visita secreta de Henry Kissinger en 1971, quien se reunió con Zhou Enlai antecediendo la visita del presidente Richard Nixon en 1972 y su encuentro con Mao. La reunión entre ambos líderes restableció la relación que se había quebrado en 1949, inaugurando así un nuevo tipo de vínculo en torno a intereses. Pero, en su aspecto internacional, la significación era todavía mayor, pues, mientras China requería un socio para acabar con su aislamiento y afianzar su seguridad ante las hostilidades con la URSS, Estados Unidos buscaba asegurar el quiebre definitivo del movimiento comunista.

El fortalecimiento de esta nueva relación vino con la llegada de Deng Xiaoping al poder. En 1981, Reagan y Deng sellaron una asociación estratégica que se tradujo luego en la liberalización del control sobre el comercio, la tecnología y la inversión, permitiendo al sector privado estadounidense invertir en territorio chino (Spohr, 2021). En términos económicos, para China esto equivalía a una oportunidad para implementar una nueva estrategia de desarrollo e inserción internacional, mientras que para los estadounidenses la incorporación de China a la economía mundial abriría grandes perspectivas para el comercio y para sus inversionistas.

Por su parte, la nueva estrategia de reforma y apertura planteada por Deng Xiaoping tenía como objetivo no solo crear un vínculo de comercio e inversión, sino sobre todo posibilitar la transferencia de conocimientos para el desarrollo de capacidades propias a largo plazo, a fin de producir la revitalización económica de China y el reposicionamiento internacional del país. Por su parte, desde la perspectiva de

los estrategias estadounidenses, la apertura china implicaba también el supuesto de que su modernización produciría, a futuro, transformaciones socioeconómicas conducentes hacia reformas políticas en sentido liberal. Para las élites chinas, en cambio, las reformas significaban salvaguardar el liderazgo del Partido, el cual sería visto como artífice de las reformas económicas, impulsor del bienestar de la población y del reposicionamiento de China en el orden mundial.

De este modo, la Reforma y la Apertura de Deng Xiaoping conectó su estrategia de desarrollo interno con su estrategia de política exterior, en un momento cargado de desafíos heredados del momento más complejo del periodo maoísta. A partir de entonces, la última década de la Guerra Fría y las décadas inmediatamente posteriores a ella, China se inserta en el orden mundial bajo la narrativa de un actor cooperativo en el orden internacional, abandonando su perfil revisionista y confrontacional para reemplazarlo con un mensaje de coexistencia y paz que lo perfilara como un actor no amenazante (Álvarez, 2018). Con todo, este enfoque de coexistencia pacífica no ocultó el hecho de que las expectativas de largo plazo estaban relacionadas con el incremento de la competitividad económica y con el aumento poder de China en el orden internacional contemporáneo. Como se abordará en el siguiente capítulo, es preciso considerar que durante el periodo de Deng Xiaoping la innovación tecnológica se consideró un pilar estratégico de dicho proyecto político modernizador, conectado en todo momento la innovación con los objetivos internacionales de reposicionamiento e incremento del poder del país.

Apertura, Reformas e Innovación en la República Popular China

Como se señaló en el apartado precedente, bajo la conducción de Deng Xiaoping, la República Popular China conectó el modelo de desarrollo con una estrategia de política exterior. El proceso conocido como Reforma y Apertura implicó un mayor contacto con el extranjero y la introducción de reglas de mercado sin abandonar completamente el papel directivo del Estado. En este esquema, fue decisivo su acercamiento a Estados Unidos, pues, en el marco de una estrategia de largo plazo, ello le permitiría captar tecnología del capitalismo avanzado y fortalecer sus propias capacidades de innovación.

Este supuesto se traducía en que, en el corto plazo, China se transformaría en la fábrica del mundo, pero progresivamente iría adquiriendo tecnología extranjera, *know-how* industrial y técnicas de administración suficientes para generar sus propios avances científico-tecnológicos y redefinir su inserción económica internacional. Desde la perspectiva de Deng, esto se lograría con la introducción de políticas de mercado favorables al masivo ingreso de inversiones extranjeras, combinado con una apuesta por la innovación y con protagonismo de políticas de Estado y participación del sector no estatal (Guo, 2017; Leonard, 2008; Rosales, 2020).

Adoptando la ruta de las cuatro modernizaciones propuestas por Zhou Enlai en 1963, la estrategia de rejuvenecimiento de la economía china fue proclamada en 1977, señalando “la gran misión histórica de materializar en forma integral la modernización de la agricultura, la industria, la defensa nacional y la ciencia y la tecnología” (*Obras Escogidas de Deng Xiaoping (1973-1982)*, 1984, p. 113). Asimismo, como expresó Deng en el acto inaugural de la Conferencia Nacional sobre las Ciencias (1978), la ciencia y la tecnología

tendrían un estatus decisivo, en tanto: “sin una ciencia y una tecnología modernas, no es posible crear una agricultura, una industria y una defensa nacional modernas” (p. 113). La ciencia y la tecnología se transforman así en el pilar de las demás modernizaciones y en base material para el proceso de reforma en su conjunto.

Como ya se ha enfatizado en este trabajo, la modernización se orientó primero a sanear la economía y luego a desarrollarla en un sentido más robusto, pero pensando siempre en último término en convertir a China en un país poderoso, cuestión que hace de suyo evidente la conexión entre estrategia de innovación y política exterior:

En la primera etapa, que va hasta 1980, nos proponemos dejar establecidos un sistema industrial y otro de economía nacional, independientes y más o menos completos, y en la segunda etapa, que terminará a fines del presente siglo, es decir, dentro de veinticinco años, convertiremos a China en un poderoso país socialista con una agricultura, una industria, una defensa nacional y una ciencia y tecnología modernas. (*Obras Escogidas de Deng Xiaoping* (1973-1982), 1984, p. 11)

Para concretar esta hoja de ruta, en 1980 se comienza por la reforma agrícola, suprimiendo la colectivización, seguido luego de la reforma financiera y fiscal, aplicándose inicialmente la estrategia de la doble vía de precios (Zheng, 2014). Otro componente del proceso fue la reforma industrial, apoyada en la creación de Zonas Económicas Especiales (ZEE) en las provincias costeras próximas a Taiwán, Hong Kong y Macao, lugares en los cuales se empezaron a implementar las primeras políticas de mercado y en torno a las cuales se crearon otras catorce ZEE hacia 1984. Tras estas medidas se esperaba atraer los capitales que en las últimas décadas habían arribado a las

economías emergentes de Asia haciendo florecer un mercado conectado a los centros de producción occidental.

El espíritu de esta nueva etapa y sus desafíos se plasmó en el IV Plan Quinquenal (1981-1985) y VII Plan Quinquenal (1986-1990), para modernizar la economía y resolver el déficit fiscal heredado del periodo anterior (ICEX, 2016). Asimismo, el VII Plan Quinquenal comenzó a señalar la importancia de aumentar la calidad de los productos fabricados en el país mediante una mayor inversión en ciencia, innovación y educación. Muestra de este propósito es que para 1988 se impulsa la creación de Zonas de Alta Tecnología, teniendo como horizonte la transferencia de tecnología extranjera y el desarrollo de innovaciones. Desde luego, este esfuerzo implicó primero una reforma al sistema de ciencia y tecnología, a fin de aflojar el control y otorgarle mayor dinamismo. De este modo, a partir de 1985 se empujó a las universidades e institutos de investigación a establecer una mayor proximidad con la industria —vía disminución del financiamiento directo del Estado—, se establecieron reglamentos y leyes sobre patentes y transferencia de tecnología y se sustituyeron las otrora prioritarias industrias bélica y pesada por un énfasis en la industria de alta tecnología e intensiva en uso de capital (Campbell, 2013; Cornejo y González, 2009; Guo, 2017; Xiwei y Xiangdong, 2007). Dicha conexión entre innovación e industria, además de reflejar una dosis de pragmatismo y utilitarismo, requirió una debida consistencia con las bases ideológicas del Partido:

La ciencia y la tecnología forman parte de las fuerzas productivas. Este ha sido siempre un punto de vista marxista. Hace ya más de cien años, Marx dijo que el desarrollo de la producción con máquinas requiere la consciente aplicación de las ciencias naturales. Y señaló que las fuerzas productivas

comprenden también la ciencia. El desarrollo de la ciencia y la tecnología de nuestros tiempos viene estrechando cada vez más los vínculos entre la ciencia y la producción. La ciencia y la tecnología, como fuerzas productivas que son, desempeñan un papel más y más importante. (*Obras Escogidas de Deng Xiaoping* (1973-1982), 1984, p. 114)

El vínculo entre innovación y productividad industrial tuvo como propósito escalar en la cadena global de valor y transitar desde una economía basada en el consumo a una basada en la exportación de productos de alta calidad, con capacidad de competir en el mercado internacional:

Sólo la elevación de la calidad de los productos permitirá abrir canales para la exportación o aumentarla. A fin de adquirir capacidad de competencia en el mercado internacional, es indispensable hacer los máximos esfuerzos por elevar la calidad de los productos. (*Obras Escogidas de Deng Xiaoping* (1973-1982), 1984, p. 40).

Para potenciar la estrategia de *catching up* y el vínculo entre innovación e industria, se crearon programas concretos en la década de los 80'. Entre ellos el Programa Nacional de I+D en Tecnologías Clave (1982), Programa Nacional de I+D de Alta Tecnología (1986), también denominado Programa 863 y el Programa Antorcha (1988). El primero de ellos tenía como objetivo desarrollar la industria y producir la reestructuración de los sectores económicos vitales (agricultura, electricidad, energía y materiales). El programa 863 buscó impulsar la ciencia básica y desarrollar alta tecnología, mientras que el Programa Antorcha perseguía impulsar las Zonas de Alta Tecnología y crear empresas tecnológicas, además de digitalizar la economía, promoviendo la comercialización, industrialización e internacionalización de los productos altamente tecnologizados (Guo, 2017; Xiwei y

Xiangdong, 2007). La creación de las Zonas de Alta Tecnología había iniciado ese mismo año con la de Beijing (1988) y para 1992 China ya contaba con cincuenta y una zonas adicionales y un total de 9687 empresas operando en ellas (Xiwei y Xiangdong, 2007).

Toda esta estrategia demostró tener una enorme potencialidad. Si para 1979 China recibía una Inversión Extranjera Directa (IED) equivalente a 80 mil dólares, para 1989 la IED era de 3,39 mil millones de dólares (Banco Mundial, 2024). De acuerdo con Leonard (2008), la apertura de las ZEE impulsó el crecimiento del sector no estatal, en tanto las compañías extranjeras establecieron *join-ventures* con las empresas locales, a tal punto que el sector privado llegó a ser predominante (Campbell, 2013). En términos del éxito en la estrategia de captura de capacidades, las cifras muestran también un importante avance, en tanto para 1989 la solicitud de patentes por parte de residentes era ya de 4.749 y de 4.910 por parte de no residentes (Banco Mundial, 2024).

Con todo y las enormes reformas introducidas, no debe pasarse por alto, sin embargo, los elementos de continuidad que constituyeron la base para que Deng pueda articular un proceso de liberalización sin perder el rasgo esencial de la dirección. En efecto, como ilustran Haro Sly y Liaudat (2021) se mantuvieron tres cimientos de la etapa de Mao: el establecimiento de concepciones estratégicas, la formación de una fuerza de trabajo amplia, la adquisición por parte del Estado de los resortes fundamentales de la economía y una extensa red de capital —bancos, tierras, empresas, etc.—. Estos elementos habrían permitido a China mantener cierto nivel de control sobre su estrategia de desarrollo, cuestión que le ha valido la caracterización de un modelo neo-desarrollista (Bresser-Pereira et al., 2020). En la misma línea, la persisten-

cia de planes quinquenales fue fundamental, en tanto ellos expresaron una planificación directiva —obligatoria— en paralelo a disponer de medios financieros para condicionar la competitividad de las empresas (Ramírez, 2018). En este sentido, el resultado fue la conformación de un creciente sector privado que conservó estrechos vínculos con el Estado como ente regulador y socio, tanto para las firmas locales como para las empresas extranjeras que operan en el territorio, configurando lo que Li (2012) describió como un tipo particular de capitalismo de Estado que ha hecho transitar a China desde su posición de periferia a semi-periferia y con posibilidades de aspirar a ocupar el centro. Toda esta ruta ya había recibido por parte de la dirigencia China su propio nombre durante el Tercer Pleno del XII Congreso del PCCH (1984): *socialismo con características chinas*, surgiendo la proposición conceptual de *economía de mercado socialista*, como alternativa a la noción previa de economía de mercado planificada.

En línea de lo planteado en este trabajo, junto a las implicancias en términos de su desarrollo económico, hemos destacado que Deng establece una conexión entre su estrategia de innovación tecnológica y los objetivos internacionales, los cuales, como se ha mencionado, corresponden a los de modernización económica para una mayor competitividad internacional y con el consecuente incremento del poderío general del país. Sus cuatro modernizaciones siempre están dirigidas a construir un país socialista moderno y poderoso, y tal como queda de manifiesto en sus discursos, la modernización de la ciencia y tecnología se consideró clave, adquiriendo el estatus de pilar de las demás. En la concepción de Deng, la construcción de una China moderna y poderosa debía hacerse sobre la base de fuerzas propias y también de ayudas extranjeras, para lo cual se adoptó una política de

apertura al exterior que le permitiera adquirir aprendizajes de países más avanzados y absorber sus capacidades, pero siempre destacando la persistencia del carácter directivo del Estado chino.

Por más amplia que sea la apertura al exterior y por elevada que sea la suma de capitales extranjeros que entren en China, éstos ocuparán un porcentaje insignificante y no afectarán a nuestro sistema socialista de propiedad social. La absorción de fondos y tecnologías del exterior e incluso la construcción de fábricas en China por parte de países extranjeros podrán servirnos como factor complementario para desarrollar nuestras fuerzas productivas socialistas. (*Obras Escogidas de Deng Xiaoping* (1973-1982), 1984, p. 377).

A modo de síntesis, y en términos políticos, la vía de la Reforma y la Apertura — y en ellas la apuesta por la innovación—, favorecieron los propósitos internos y externos de Deng Xiaoping. En lo doméstico, el objetivo consistió en sanear la economía para evitar el colapso del sistema político, cuestión que se asentaría luego con el diagnóstico que los líderes chinos tendrían sobre el caso soviético. Para evitar padecer consecuencias desintegradoras, los dirigentes estimaron necesario reformar la economía y salvaguardar el régimen político, convirtiendo al partido en artífice del cambio y resguardar así su legitimidad (Guo, 2017; Shambaugh, 1993). En lo internacional, la nueva inserción de la RPCH se llevaría a cabo por medio de una estrategia de intenso intercambio económico con occidente, pero caracterizado por un bajo perfil político que permitiera posicionar al país como un actor cooperativo y con un mensaje de paz y armonía (Álvarez, 2018). Adicionalmente, mediante la estrategia de *catching-up* y la creciente inversión en ciencia y tecnología, la inserción de China en el orden mundial capitalista tendería

a desplazar su condición de exportador de materias primas o fabricante de productos de bajo costo, para convertirse en un poderoso competidor y exportador gracias al desarrollo de capacidades de innovación suficientes como para generar bienes de alto valor agregado y tecnología.

Las mayores capacidades industriales y tecnológicas se traducirían gradualmente en poderío económico y luego en poder político, cambiando la calidad de su inserción internacional.

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo, se ha analizado cómo Corea del Sur bajo Park Chung-hee y la República Popular China durante la gestión de Deng Xiaoping, a pesar de sus regímenes y contextos ideológicos distintos, idearon y adoptaron estrategias de economía política similares para impulsar su desarrollo y fortalecer su inserción internacional. Ambos países optaron por abrir sus economías y establecer relaciones con potencias extranjeras, absorbiendo capacidades externas y promoviendo la innovación tecnológica como pilar central para desenvolver sus políticas económicas y exteriores.

De modo que, en ambos casos, la innovación tecnológica no solo fue comprendida como una herramienta para su desarrollo económico interno, sino también como un componente crucial para desenvolver su política exterior. Corea del Sur concibió la innovación como una forma de fortalecer su economía y procurarse seguridad, para lo cual fue vital su relación con Estados Unidos, del cual obtuvo asistencia económica y militar para su reconstrucción y crecimiento económico en la post-guerra. De manera similar, China, a través de la Apertura y la Reforma, estableció un nuevo tipo

de relación con Estados Unidos, lo que le permitió atraer inversiones y captar tecnología para impulsar su propio desarrollo tecnológico, proyectando así su competitividad a futuro.

Además, tanto Corea del Sur como China exhibieron una perspectiva de largo plazo, vinculando los procesos de innovación con la industria y pensando en la exportación, cuestión fundamental para su inserción en la economía mundial. En Corea del Sur, la creación de los conglomerados industriales conocidos como chaebols, junto con una política de exportaciones robusta, permitió al país transformarse desde una economía agraria a una potencia industrial y tecnológica. En China, por su parte, las reformas de Deng estuvieron acompañadas de la creación de Zonas Económicas Especiales y Zonas de Alta Tecnología, junto a la formulación de programas nacionales de I+D que promovieron la transferencia de tecnología extranjera y conocimientos, avanzando hacia la generación de productos de alto valor agregado y alta tecnología. Ambos países combinaron la apertura con la planificación económica estatal, reflejada en sus planes quinquenales, guiando de este modo sus propios procesos de industrialización y fomento a la innovación.

La estrategia de largo plazo seguida por estos países no solo fortaleció sus economías internas, sino que también mejoró su competitividad internacional. Las experiencias de Corea del Sur y China demuestran que, a pesar de sus distintas orientaciones políticas, ambos regímenes adoptaron decisiones de economía política similar y utilizaron la innovación tecnológica como herramienta crucial para su desarrollo e inserción en el orden mundial.

Un aspecto crucial fue la capacidad de estos países para absorber capacidades externas y ponerlas en función de sus estrategias de política exterior. Ambos aprovecharon el apoyo económico y tecnológico de actores externos, principalmente Estados Unidos, para fortalecer sus economías y sus capacidades. Corea del Sur adoptó tecnologías avanzadas que fueron esenciales para su industrialización y su estatus futuro de potencia tecnológica, mientras que China utilizó la apertura económica y las inversiones extranjeras para modernizarse, generar sus propias innovaciones y reposicionarse en el orden internacional.

A lo largo de este estudio, se ha relevado como hecho singular y distintivo que, pese a sus diferentes orientaciones ideológicas y regímenes de gobierno, los países aquí revisados coincidieron en la adopción de decisiones de economía política, implementando estrategias que combinaron la apertura económica con la planificación para una fuerte inversión en innovación tecnológica, demostrando una notable capacidad para absorber capacidades externas y adaptarlas a sus contextos nacionales. Esta dualidad de absorción y adaptación fue decisiva a largo plazo para su transición desde países pobres a economías emergentes y finalmente a potencias industriales y tecnológicas. Tanto Corea del Sur como China enfocaron sus esfuerzos en la creación y exportación de productos de alto valor agregado, convirtiendo la innovación no solo en un motor de desarrollo económico interno, sino también como una herramienta estratégica para desarrollar sus políticas exteriores. Esta interconexión entre innovación y política exterior no solo facilitó su inserción en la economía mundial, sino que también fortaleció sus posiciones como actores relevantes en el escenario internacional.

REFERENCIAS

- Álvarez, R. (2018). China: Entre el posicionamiento y la re-significación global, el rol de Xi Jinping. *Encrucijada Americana*, 10(1), 121–139. <https://doi.org/10.53689/ea.v10i1.34>
- Banco Mundial. (2024). Banco de Datos. <https://databank.bancomundial.org/>
- Bresser-Pereira, L.C., Jabbour, E. y De Paula, L.F. (2020). La convergencia de Corea del Sur y China: Un análisis neo-desarrollista. *Revista Propuestas para el Desarrollo*, 4(4), 169–191.
- Campbell, J.R. (2013). Becoming a Techno-Industrial Power: Chinese Science and Technology Policy. *Issues in Technology Innovation*, 23, 1–15.
- Cho, Y.Y. (2012). Public Diplomacy and South Korea's Strategies. *The Korean Journal of International Studies*, 10(2), 275–296. <https://doi.org/10.14731/kjis.2012.12.10.2.275>
- Choi, Y.S. (2020). Overcoming the division bloc and its limitations: A Gramscian approach to South Korean social formation. *Third World Quarterly*, 41(10), 1707–1722. <https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1783997>
- Chubb, A. (2014). Explaining North Korea's nuclear program: Conventional and alternative explanations. *Asian Security*, 10(3), 165–180.
- Cornejo, R. A. y González, J. (2009). La política de ciencia y tecnología en China. *Comercio exterior*, 59(9), 724–734.
- Corvalán, C. (2021). Ciencia, nueva ventana de cooperación entre Corea y Chile. En J. Choi y S. Kim (Eds.), *Corea y Chile: Diálogo de dos mundos cruzando el Pacífico* (1a ed.). RiL editores.
- Deciancio, M. y Quiliconi, C. (2020). IPE Beyond Western Paradigms: China, Africa and Latin America in comparative perspective. En E. Vivares (Ed.), *The Routledge handbook to global political economy: Conversations and inquiries*. Routledge, Taylor & Francis Group.

- Dikötter, F. (2017). *La gran hambruna en la China de Mao: Historia de la catástrofe más devastadora de China (1958-1962)* (J. J. Mussarra, Trad.; 1a ed.). Acantilado.
- Fairbank, J. K. (1992). *China: Una Nueva Historia*. Andres Bello.
- Frank, R. (2007). Korea's telecommunications industry. En J. Mahlich y W. Pascha (Eds.), *Innovation and Technology in Korea* (pp. 233–254). Physica-Verlag HD.
- García-Blanch, F. (2002). *Crecimiento económico en Corea del Sur (1961-2000): Aspectos internos y factores internacionales*. Editorial Síntesis.
- Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics* (1a ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511664267>
- Guo, R. (2017). *How the Chinese Economy Works*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-32306-0>
- Haro Sly, M.J. y Liaudat, S. (2021). ¿Qué podemos aprender de China en política científica y tecnológica? *Ciencia, tecnología y política*, 4(6), 052. <https://doi.org/10.24215/26183188e052>
- Hong, D., Ko, S. y Volynets, A. (2007). Information and Communication Technologies for a Knowledge-Based Economy. En J. Suh y D. H. C. Chen (Eds.), *Korea as a Knowledge Economy: Evolutionary Process and Lessons Learned* (pp. 79–105). The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7201-2>
- ICEX. (2016). El XIII Plan Quinquenal de la República Popular China.
- Jervis, R. (1980). The Impact of the Korean War on the Cold War. *The Journal of Conflict Resolution*, 24(4), 563–592.
- Kamiya, F. (1980). The Korean Peninsula after Park Chung Hee. *Asian Survey*, 20(7), 744–753. <https://doi.org/10.2307/2643926>
- Kang, R., Jung, T. y Lee, K. (2020). Intellectual property rights and Korean economic development: The roles of patents, utility models and trademarks. *Area Development and Po-*

- licy, 5(2), 189–211. <https://doi.org/10.1080/23792949.2019.1585889>
- Lee, E.J. (2021). The 1960s in South Korea. Modernisation, Nationalism and the Pursuit of Democratisation. *International Quarterly for Asian Studies*, 187–205 Seiten. <https://doi.org/10.11588/IQAS.2021.3-4.16181>
- Leonard, M. (2008). *¿Qué Piensa China? El Debate Interno sobre su Futuro*. Icaria Editorial. <https://www.buscalibre.cl/libro-que-piensa-china-el-debate-interno-sobre-su-futuro-antrazyt/9788498880236/p/4220697>
- León-Manríquez, J. L. (2020). La República de Corea como potencia media: Entre la autonomía y la subordinación a Estados Unidos. En J.J.R. Bonilla (Ed.), *La república de Corea ante la influencia de la administración Trump* (pp. 35–62). El Colegio de México.
- Li, X. (2012). China y el orden mundial capitalista: El nexo de la transformacion interna de China y su impacto externo. En R. Bernal-Meza y S. V. Quintanar (Eds.), *Regionalismo y Orden Mundial* (pp. 29–53). Nuevohacer, Grupo Editorial Latinoamericano.
- López Aymes, J.F. (2016). Corea y el sistema de cooperación para el desarrollo: La internacionalización del desarrollismo. *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, 8(12), Article 12.
- Moon, M. (2011). *The creation of government-supported research institutes during the Park Chung-hee era STI in history*. STI Policy Review. <https://typeset.io/papers/the-creation-of-government-supported-research-institutes-57wsaozyfh>
- Obras Escogidas de Deng Xiaoping (1973-1982)*. (1984). Edición en Lenguas Extranjeras.
- Park, T.Y. (2013). How a latecomer succeeded in a complex product system industry: Three case studies in the Korean telecommunication systems. *Industrial and Corporate Change*, 22(2), 363–396. <https://doi.org/10.1093/icc/dts014>

- Pérez, A. (2005). La larga marcha constitucional de la República Popular China: El período Mao Tse-tung. *Revista de estudios políticos*, 129, 39–87.
- Ramírez, R. (2018). *Historia de China Contemporánea*. Editorial Síntesis.
- Rosales, O. (2020). *El Sueño Chino: Cómo se ve China a sí misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla*. Siglo XXI Editores.
- Ross, C. y Quiero, F. (2022). Res non verba: Evaluación de las reformas económicas en los regímenes autoritarios en Corea del Sur y Chile, 1961-1989. *Estudios Avanzados*, 37, 44–59. <https://doi.org/10.35588/estudav.v0i37.5431>
- SaKong, I. y Koh, Y. (Eds.). (2010). *The Korean economy: Six decades of growth and development*. Korea Development Institute.
- Salazar, R. (2024). Políticas para la innovación en Corea y su influencia en América Latina: El caso del KAIST y Yachay Tech. *Online Journal Mundo Asia Pacifico*, 13(24), Article 24. <https://doi.org/10.17230/map.v13.i24.08>
- Shambaugh, D. (1993). Deng Xiaoping: The Politician. *The China Quarterly*, 135, 457–490. JSTOR.
- Shung, S. (1986). The Korean Model of Economic Development. *Journal of Asian Economics*, 1(1), 35–53.
- Snyder, S. (2016). South Korean Identity Under Park Geun-hye: Crosscurrents y Choppy Waters. *Joint U.S.-Korea Academic Studies*, 103–112.
- Spohr, K. (2021). *Después del Muro*. Taurus.
- Stueck, W. W. (1995). *The Korean War: An international history*. Princeton University Press.
- Tilly, C. (1984). *Big structures, large processes, huge comparisons*. Russell Sage Foundation.
- Xiuyuan, L. (1994). A Step Toward Understanding Popular Violence in China's Cultural Revolution. *Pacific Affairs*, 67(4), 533–563. <https://doi.org/10.2307/2759573>

- Xiwei, Z. y Xiangdong, Y. (2007). La reforma del Sistema de Ciencia y Tecnología y su impacto en el Sistema Nacional de Innovación de China. *Economía UNAM*, 4(11), 83–95.
- Zheng, Y. (2014). *Contemporary China: A history since 1978*. Wiley-Blackwell.

Composition and Path of Asian Direct Investment in Mexico: Scope and Limitations of the Nearshoring Process

*Composición y Trayectoria de la Inversión Asiática Directa en México:
Alcance y limitaciones del proceso de relocalización (nearshoring)*

Fabrizio A. Fonseca*
Tatiana Gelvez Rubio**

ABSTRACT

This paper analyses the patterns of FDI from Asian countries into Mexico trying to understand if the patterns in the last years can show the development of the relocating production facilities from China to North America to leverage lower labor costs and proximity to the U.S. market known as nearshoring. Through a review of existing literature on U.S.-China economic decoupling and its implications for nearshoring, we provide a comprehensive background on Asian investments in Mexico, emphasizing the critical role of the manufacturing sector, especially in automotive industries led by Japanese firms. By analyzing official data from the Mexican government, we compare Asian FDI trends with those from other regions, ultimately offering insights into the strategic choices of Asian companies in response to shifting global economic dynamics. This study aims to enhance understanding of the evolving investment landscape in Mexico and its implications for international trade relations.

Keywords: FDI – decoupling – China – North America – integration.

* Assistant Professor at the Department of Diplomacy, National Chengchi University (ffonseca@nccu.edu.tw).

** Professor and researcher at the Faculty of Economics in the Externado University of Colombia. (tatiana.gelvez@uexternado.edu.co).

Recibido: 4 de octubre de 2024. Aceptado: 24 de enero de 2025.

RESUMEN

El presente artículo presenta un análisis de los patrones de inversión extranjera directa (IED) proveniente de Asia en México. El objetivo es comprender si las tendencias de los últimos años pueden confirmar la relocalización de la producción desde China a América del Norte, también conocido como nearshoring, para aprovechar menores costos salariales y la proximidad al mercado estadounidense. A través de una exhaustiva revisión literaria acerca del desacoplamiento económico entre China y Estados Unidos y sus implicaciones para el nearshoring, buscamos ofrecer un contexto más amplio para entender las motivaciones de las inversiones asiáticas en México, con especial atención a la industria manufacturera, y el sector automotriz liderado por empresas japonesas. Por medio de un análisis de cifras oficiales del gobierno mexicano, comparamos las tendencias de la inversión asiática con la proveniente de otras regiones, con el fin de ilustrar las decisiones estratégicas de firmas provenientes de Asia y sus respuestas a las dinámicas cambiantes de la economía global. Este estudio pretende contribuir con el entendimiento de un escenario de inversiones en México bajo evolución, así como las implicaciones que ello tiene para el comercio internacional.

Palabras Clave: IED – desacoplamiento – China – América del Norte – integración.

INTRODUCTION

In the summer of 2024, the governments of Mexico and the United States announced a joint imposition of tariffs on imports of steel products from China. It was an important event in which both countries acted in unison, taking the so-called trade war between the U.S. and China to a new level. This move can be placed in a larger picture, in which policymakers in Washington show concerns about Mexico turning into a “back door” for products coming from China (Reuters, 2024). Since Mexico became the U.S. top trading partner in 2023, and with the Mexican government reporting historic levels of foreign direct investment (FDI) landing in the country during 2024 (Forbes, 2024), it has been a common place to argue that Mexico has been one of the main beneficiaries of the U.S.-China economic decoupling and the resumption of nearshoring¹ trends.

In recent years, the concept of nearshoring has regained popularity and attracted the attention of experts in different sectors, going beyond business circles, and becoming a widely used term in academia and the media around the globe. Understood in this context as the “relocation of production facilities from China to North America, particularly Mexico where low-cost labor and proximity to the U.S. market are important” (Gantz, 2024), nearshoring can be approached to the official Graphs on FDI reported and updated by the

1 According to Reuters (2020) the concept of nearshoring is defined as the outsourcing strategy in which a company transfers part of its production to third parties who, despite being in other countries, are in nearby destinations with a similar time zone. As it has been noted by Ellerbeck (2023), nearshoring is only one of multiple terms that has been popularized in recent years, such as friendshoring, reshoring, offshoring (and even, allyshoring). The differences in the definitions of those terms are mostly concerned with geopolitical and geoeconomic considerations. Nonetheless, due to the shared border between Mexico and the US, and the complexities in their bilateral ties, we believe that nearshoring is a more suitable concept to use throughout our analysis.

Mexican authorities. Furthermore, we are particularly interested in finding the extent to which the nearshoring process is being utilized by companies in China and other parts of Asia. In this paper, we explore the patterns presented by Asian investors in Mexico and make a comparison with those coming from other regions in the world. Through the observation of those particularities, we also expect to find clues on the motivation behind the increasing FDI in Mexico, particularly from countries located on the other side of the Pacific Ocean.

To do that, we make use of one part of the theory known as the eclectic paradigm of FDI. Originally developed in the 1970s, following the product cycle theories of the previous decade, the eclectic paradigm is associated with the work of John Dunning, which identifies four primary motivations for FDI. The first motivation is seeking access to new markets, which is particularly related to the first phases of the product cycle theory. The second motivation refers to seeking access to the natural resources of the host country. The third motivation is related to the quest of efficiency in the production process, and the fourth motivation is that of seeking strategic assets in third countries (Dunning, 1977). For this paper, we advance the idea that the third motivation identified by this paradigm applies for the case of most Asian FDI in Mexico, which has increased after the U.S. began imposing tariffs to Chinese products in 2018.

In the 21st century, China has emerged as a leading global investment economy, transitioning from primarily attracting investments to becoming a major investor worldwide. While the first wave of Chinese investments focused on Southeast Asian countries beginning in 2005, significant dynamism in investments in Latin America has been observed since 2010

(Dollar, 2016). This provides a framework for analysis up to recent years.

This type of motivation applies to companies looking for places with cheaper labor, as well as tax incentives, land or other important factors that can help them lower their costs and become more competitive. In Latin America, different from the case of Brazil and other countries in South America, where FDI from Asia is usually motivated by the first (access to domestic market) and second (access to natural resources) types, the case of FDI in Mexico is mostly related to the third type (efficiency-seeking) (Gomes de Castro et al., 2013, pp. 234-238). After the combined process of economic liberalization and integration to North America, Mexico became an important destination for companies interested in improving their access to the U.S. market.

To present a more complex picture of the Asian FDI and how it connects with nearshoring in Mexico for the past few years, we delve into the existing literature on those issues that can be seen as correlated. In the following section, we review works on U.S. and China economic decoupling and the multiple effects that had been identified and proceed to explore the way scholars have linked this topic with the impact of nearshoring in Mexico. In the third section, we present the background of Asian investments in Mexico, offering a glimpse to the relevance of the manufacturing sector, and particularly, the historical importance of the automotive sector and the role played by Japanese firms. In the fourth section, we present our analysis with official data from the Mexican government, comparing Asian FDI with that from other parts of the globe, before moving to the closing remarks.

U.S.-CHINA ECONOMIC DECOUPLING AND ITS IMPACT ON NEARSHORING

Decoupling from China and its multiple effects

Decoupling is a term popularized after a series of decisions taken by the U.S. government since 2018, to address what it considered as an unfair behavior from their Chinese counterparts in their bilateral trade. Starting from the late 1970s, but more notoriously since the 1990s, the U.S. China policy was characterized by a combination of engagement and containment elements, designed to socialize the People's Republic of China (PRC) into a liberal international order, supporting its transformation into a "responsible stakeholder" (Brands & Cooper, 2019, p. 70). By encouraging China's accession to the World Trade Organization (WTO), American policymakers endorsed the economic liberalization of China and its integration into the world economy and were willing to overlook the more protectionist elements in Beijing's industrial policy. The interest of multiple MNCs to invest and partner with Chinese companies and their contribution to the development of global supply chains based in China led to a scenario of complex interdependence between the United States and the PRC (Nye, 2020).

Nonetheless, with the successful industrial and technological progress that China achieved, an increased strategic competition with the United States became more visible (Cha, 2020). The signs of engagement that characterized the U.S. China policy since the Clinton era were being replaced by what scholars have called "comprehensive containment," and were maintained despite the change of government in 2021 (Park, 2024). This turn towards a more protectionist stance from the United States, and the use of trade as a political tool in the handling of Sino-American bilateral ties have therefore

been described as a new type of “competitive interdependence” (Hass, 2021) or a “cooperative rivalry” (Nye, 2023).

Moving away from that concept, which suggests a higher risk of unnecessary damage for the global economy, Schell & Shirk (2019) proposed that it would be more prudent to talk about “smart competition.” This view was shared by Nye (2020), who warned about avoiding the so-called “Thucydides Trap” in relations between China and the U.S. (Allison, 2018), and also cautioned against a “Kindleberger Trap,” understood as a reluctance from China in contributing to the sustenance of a world order it did not help to create (Nye, 2020, p. 16). Therefore, despite the warnings about the risks associated with decoupling, an important number of scholars in the West have acknowledged that decoupling might be an irreversible trend.

The disruption to global supply chains brought by the different responses to the Covid-19 pandemic, further deepened the sense of urgency among policymakers and firms around the world to find new partners and sources, hence making more evident the move towards decoupling. However, other studies have used different tools of analysis to measure the impact of decoupling, particularly from scholars in Asia, who have warned about the negative effects it could have on the future of the global economy, particularly those sectors and MNCs that heavily rely on Chinese suppliers (Hu et al., 2021; Lee et al., 2022; Han et al., 2024). Decoupling, as measured by the different sanctions imposed by Washington and the retaliatory measures adopted by Beijing, has had the effect of making Chinese upstream sectors less dependent on U.S. technology, but it has not necessarily resulted in more productive or innovative Chinese firms (Han et al., 2024).

On the other hand, another work also illustrates the negative impact that the use of the term decoupling in media has had over the expansion plans of MNCs, particularly those based in the United States, which could also end up harming the future growth prospects of the overall economy (Liu, 2023). At the same time, when the term decoupling is associated with that of nearshoring, then we can find that a smaller group of economies, in which Mexico is included, have been identified as the main beneficiaries of this trend. In a detailed analysis, Alfaro and Chor (2023) argue that China's share in total U.S. imports peaked in 2017, and then it began to irreversibly decline. This did not occur for Mexico, which continued to grow since 2012. Together with Vietnam, it signals a growing trend of U.S. intra-firm investments reallocation away from China and into these countries. Nevertheless, these works also suggest that, despite the combination of decoupling and nearshoring, the dependence that many MNCs have on China will not end anytime soon, but instead, will now be enlarged to include those countries in which nearshoring is taking place (Alfaro & Chor, 2023, pp. 26-29).

Promoting nearshoring and its impact on Mexico

Although the arrival of Donald Trump to the White House is considered a critical juncture in the decoupling process (Park, 2024), it was not translated into immediate benefits for the Mexican economy. Since the beginning of his nomination-seeking process, in 2015, Trump employed a very severe rhetoric against Mexico, constantly threatening to impose tariffs on Mexican imports and finishing NAFTA. Those warnings, repeated throughout the Trump campaign, were important to explain how overseas investors decided to put on hold their expansion plans in Mexico, adopting a

more ‘wait-and-see’ attitude before resuming their investment projects in the country.

Different works have paid attention to the nearshoring trends and its impact in Mexico. It was only after the conclusion of the USMCA negotiations, in 2018, that the Mexican economy began to show signs of receiving larger sums of FDI, which could be seen as a consequence of nearshoring. According to Alfaro and Chor (2023), many of those investments were found in more labor-intensive industries, and correlate to those goods in which the U.S. imposed higher tariffs for China. However, it has been suggested that the longer the American tariffs on Chinese goods remain in place, the likelier it is for more Mexican sectors to reap the benefits from nearshoring, moving beyond those demanding only low-skilled labor (Lovely & Xu, 2021). This is something that has been confirmed in recent years, in which despite the change of government in the United States, a sustenance and increase of tariffs over imports from China became the norm (Utar et al., 2023).

Another effect from nearshoring in Mexico has been perceived in how both Chinese and Mexican exports to the U.S. recovered quickly from the pandemic shock. Mexico was able to outperform its pre-Covid 19 levels and gain ground immediately after restrictions began to relax, as compared to China, up to the first quarter of 2023 (Stringer & Ramírez-Melgarejo, 2023). Nevertheless, a contrasting opinion comes from those scholars suggesting that nearshoring is not going to result in a major trade diversion or a replacement of Chinese for Mexican goods in the U.S. market. This has to do with the notion that the place of Mexico in global supply chains is still concentrated on low-skill activities or products, which makes it harder for U.S. firms to find substitutes of

high-skill products from China (Shi & Ouyang, 2023). Other works have focused in some of the variables that can have an impact on the arrival of more investments into Mexico as a consequence of nearshoring. Some studies argue that, in the absence of clear federal policies to favor the relocation of companies into the country, most of the government action and incentives to foreign investors have come from sub-national (state and local) governments (Álvarez-Medina, 2023; Martínez & Terrazas-Santamaría, 2024).

Other works have noted additional challenges that might limit a more efficient nearshoring process, consisting in the successful creation of spillover effects. Among them, one of the most relevant is the need to improve skills in human capital, and the due strategies to expand the integration of other Mexican local suppliers into the regional supply chains that are undergoing a reconfiguration (Martínez & Terrazas-Santamaría, 2024). Other pending issues comprise the question of public safety, as well as more investments in public infrastructure to tackle the problems associated with energy production, electricity transmission and access to water (Lovely & Xu, 2021; Fuentes et al., 2024).

On the other hand, another part of the research on this topic stresses some initial positive trends. In their work, Utar et al. (2023) indicate that U.S. firms are seen as the initiators of the nearshoring trend since 2018, but Mexico's domestic firms began to integrate themselves in the global value chains through important measures in place since the adoption of NAFTA, such as IMMEX, a policy allowing firms to easily import unfinished products that later were re-exported as final goods. Similarly, the imposition of counter-tariffs by the Chinese side had an impact on a more integrated U.S.-Mexico regional supply chain, due to the difficulties of North Ameri-

can firms to export their products to China (Hu et al., 2021; Utar et al., 2023). All these elements have been considered by Asian investors, who not only think about Mexico when weighing their responses to decoupling from China, but also places closer to home, like Vietnam, Indonesia and India (Alfaro & Chor, 2023). However, looking at the reported official Graphs, as we will do in the following sections, we can see that Asian firms are increasingly looking at Mexico as an important place to invest.

ASIAN DIRECT INVESTMENTS IN MEXICO AND THE ROLE OF THE AUTOMOTIVE SECTOR

The number of studies on the role played by FDI from multiple countries in the Mexican economy began to accumulate as a result of the implementation of liberalizing policies in the late 1980s, with an increased interest in the effects caused by Mexico's integration to North America. More comprehensive efforts to understand the main trends, causes, effects, benefits and challenges posed by the arrival of FDI coming from different regions in the world during the past few decades, as well as the efficiency factors, can be found in the works of Dussel-Peters (2007); Garriga (2022); and, Elizalde et al. (2022). When official data started to show the dominant position of FDI from the United States, which for some years account for as much as half of FDI captured by Mexico, comprehensive works have also been compiled to illustrate the characteristics, effects and limitations of North American FDI in Mexico (Contreras et al., 2020; Gove & Meza, 2022). Other works have also paid attention to other major foreign investors in the country, such as those coming from Spain (Pérez, 2009). Fewer works have paid attention to FDI coming from Asia, not to mention comparisons be-

tween Asian countries of origin, as well as between Asia and other regions.

When it comes to the analysis of FDI in Mexico coming from Asia, we can observe that the contemporary history of major investments from that region dates back to the 1960s, when Japanese firms landed in the country, motivated by the industrial policies in place. Protectionist measures designed to promote the creation of new industries in Mexico were combined with an increasing interest of Japanese firms to internationalize and increase their presence in new countries. This can be explained by the first motivation of FDI, according to the eclectic paradigm. A clear example came in 1966, when automaker Nissan chose Central Mexico to establish its first production plant outside of Japan, following the example of other major American MNCs that were producing cars in Mexico for decades (Covarrubias 2020, p. 326). Other major investments in Mexico before the 1980s were done through credits from Japanese banks. With the negotiation of NAFTA, Japanese investors were returning to Mexico in large numbers (Kuwayama, 2019). This time, they were following the third motivation, that of efficiency-seeking, to reduce costs and improve their access to North American markets.

The long recession that has characterized the Japanese economy since the 1990s, together with a higher technological development in its neighboring countries, contributed to a process in which companies from other Asian economies were now interested in following the path of their Japanese partners and invest in Mexico. Some works have studied the evolution of Japanese trade and investment in Latin America, including *Graphs for Mexico* (Kuwayama, 2019; Stallings & Horisaka, 2021). The bilateral relation increased its significance after Mexico became the first major economy

to negotiate an economic partnership agreement with Japan, in 2005, which has also been a widely studied topic (Solís & Katada, 2007).

Subsequently, since the mid-2000s, an increased academic interest developed around the issue of Chinese investments in Latin America. Nonetheless, Mexico was usually considered as a country with fewer investments from firms in the PRC, and most of the studies tend to emphasize the complicated economic and political relations between the two countries (Meza-González & Sepulveda, 2019; Dussel-Peters, 2020; Morales-López, 2022). Lesser attention has been paid to the increasing presence of investments from South Korea (Kim, 2018) and Taiwan (Fonseca, 2018), which comprise an important percentage of Asian investors in Mexico, together with their counterparts from Japan, mainland China, Hong Kong and Singapore. The main motivation for most of those investments, as it was noted for Japanese firms, is to use Mexico as an export platform to the U.S. and the rest of North America.

This trend has been consolidated with the beginning of the decoupling process, and it has mostly been studied for the case of the automotive industry². Since the implementation of NAFTA, when the industry was subject to rules of origin of a 62.5% regional value content, later increased to 75% under the USMCA, the new requirements in the automotive sector pushed U.S. firms to relocate operations to Mexico, starting from less complex parts and moving up the ladder (Hsu et al., 2022). This trend has been followed by European

2 The automotive industry has been usually seen as an example of how governments began using a rhetoric of “national security” to continue enhancing nearshoring trends, which for the case of Mexico has had an impact since 2018, after the imposition of tariffs on China and the negotiation of the USMCA (Gantz, 2021).

and Asian automakers alike. Covarrubias (2020) argues that Asian automobile producers have increased their footprint in Mexico since NAFTA. In the three decades following its implementation, Asian companies went from 12% to 42% of the total Mexican output in that sector. It has also been observed how Japanese original equipment manufacturers (OEM) and small and medium enterprises (SMEs) have successfully integrated themselves into North American supply chains in the automotive industry, particularly through their investments in Mexico, as a result of those changes (Falck-Reyes, 2023).

Although most of the investments came from Japanese firms, the increasing interest of South Korean and, above all, Chinese companies is also evident. Some authors insist that decoupling will not necessarily result in national economies separated from China but could make Chinese economic actors more willing to seek other alternatives to continue having access to the North American markets (Han et al., 2024). This seems to be what we are noting for increasing investments from Chinese firms in Mexico. Some examples include the investments made by the Chinese maker of autoparts Sanhua, and the partnership agreements signed between Chinese automakers FAW and JAC with the Mexican firm Giant Motors (Covarrubias, 2020; Martínez & Terrazas-Santamaría, 2024).

More recent studies incorporate the subject of the prospects for the transformation of the automotive sector in Mexico into an era of electric vehicles (EV), suggesting that the advantage that Chinese firms have in this industry at the global stage could result in beneficial investments for Mexico (Álvarez-Medina, 2023; Shi & Ouyang, 2023). The same works also warn about a potential increase of dependence on Chinese supply chains if the Mexican government fails to develop efficient strategies to maximize nearshoring (Shi

& Ouyang, 2023), and to create conditions for an effective adoption of the new technologies that are necessary to produce EVs (Álvarez-Medina, 2023). Therefore, after presenting the different trends in the study of the effects of nearshoring in Mexico and the motivations and role played by Asian investors, we find that there is a gap in the study of the overall trends of investments from Asia in Mexico, particularly compared with FDI from other regions, as well as the industries and sectors of destination. We hope to contribute filling that gap with our analysis in the following section.

INSIGHTS AND ANALYSIS OF ASIAN DIRECT INVESTMENT IN MEXICO

For our analysis, we use official data published by the Mexican Secretariat of Economy (SE, 2024), focusing on the period 2017-2023, months before the critical juncture represented by the start of the trade war between the United States and China. We collected the data, grouped by geographical region, with the purpose to better understand the particularities of FDI coming from Asia, as compared to other regions of the world³. We followed the classification

3 The methodology for tracking Foreign Direct Investment (FDI) flows to Mexico, developed by the Secretariat of Economy (SE) and the Bank of Mexico (Banxico), is based on guidelines from the IMF and OECD. Data is sourced from the National Registry of Foreign Investments (RNIE) and includes only formally reported transactions, while excluding announced investments that have not yet materialized. FDI is categorized into new investments, reinvested earnings, and accounts between firms, excluding external financing or non-direct investor asset acquisitions. FDI is further broken down by country of origin, sector, and state of destination. The data is published quarterly, converted to US dollars at the official exchange rate, and includes updates from 1999 onward (For more details see SE, 2023). In recent years, the FDI official statistics published by the SE have come under closer scrutiny by experts and other institutions, who tend to question their utility and usefulness in producing meaningful analyses. Particularly for those concerned with the true extent of Chinese FDI in Mexico, the Rhodium Group's China Cross-Border Monitor has noted that SE figures have underreported FDI from China, since many Chinese companies investing in Mexico tend to use other offshore entities, either in Hong Kong or places in the Caribbean (Meyer et al., 2024). The same observation has been raised by the Chinese OFDI Monitor of the Red ALC-China and the Center for China and

made by Mexico's official agency, in which Asia is usually identified as the third largest source of FDI, after North America and the European Union. Among investments from Asia, we observe that, with the exception of Israel and India, the largest investors in the top 10 come from countries in East and Southeast Asia (Table 1). From them, Japan occupies a predominant position, being the fifth largest investor in the country. Measured by accumulated FDI (2010-2024), Japan comes behind the U.S., Spain, Canada, and Germany, in that order (SE, 2024).

During the period from 2009 to 2023, Asia's flow of investment to Mexico followed a less volatile trend compared to North America and the European Union, the other regions where most of the FDI in Mexico originated (Figure 1). Asian investments in Mexico started at US\$1,394.38 million in 2009, and reached US\$3,887.57 million in 2022, after having its highest peak in 2016 with US\$5,362.58 million. While investment amounts were lower compared to North America and the EU, the Asian region showed an increasing interest in the Mexican market over the years. Among other reasons, this increase can be explained because "Asian companies and those from other regions of the world that manufacture their products in Asia realized the importance of being close to the main markets, especially if that market is the United States," according to Nicolás Guiarte, foreign exchange and derivatives director of Grupo Financiero Base in an interview

Mexico Studies (Cechimex), which compiles and present very different results from those of the SE, doing a more exhaustive analysis on the reality of Chinese investments in Mexico and other countries of Latin America and the Caribbean (Dussel-Peters, 2023). Although these discrepancies can produce very different results when applying analytical tools, we decided to use official statistics from the SE, since they go beyond the figures of FDI from China, and also present figures for other Asian countries. Therefore, these numbers are more suitable to the main purpose of our article, which is to analyze trends of FDI from Asian countries as a whole, comparing them with those from other regions.

with Expansión México (Avila, 2023). This is in tune with the existing literature and observations in previous sections.

Table 1

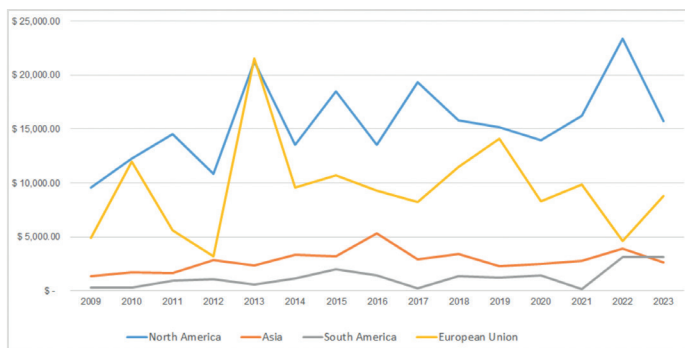
Accumulated FDI from Asia in Mexico, per country (Jan. 2010- March 2024)

	Country	Place in Ranking	% of total FDI	Number of firms	FDI (billions USD)
1	Japan	5	5.3	1,015	30.83
2	South Korea	12	1.8	1,092	10.22
3	Israel	19	0.4	269	2.37
4	China	21	0.4	1,001	2.07
5	Taiwan	22	0.3	148	1.96
6	Hong Kong	26	0.2	153	1.37
7	Singapore	28	0.2	182	0.93
8	Malaysia	31	0.1	23	0.73
9	India	35	0.1	172	0.29
10	Philippines	42	0.02	11	0.1

Source: Based on Mexico's Secretariat of Economy, SE (2024).

Figure 1

Total FDI flows to Mexico by selected regions, 2009-2023 (millions USD)



Note. Own elaboration based on Mexico's SE (2024).

Mexico's trade with China has grown, but remains im-balanced, with Chinese exports to Mexico increasing faster than Mexican exports to China. The US-China trade war has benefitted Mexico, helping it surpass China as the US's

top trade partner in 2019 (Gachúz Maya, 2022). However, it is important to highlight that the United States has been historically a key social and economic partner for Mexico, especially in migration, security, and energy, while China's growing influence in Mexico's trade (Dussel-Peters, 2022).

Although there are opportunities to strengthen ties with China and reduce dependence on the US there still challenges to strengthen the relation as China and Mexico compete in the US market, meaning there is little complementarity between their economies that would enable Mexico to export raw materials or low-value-added goods to China. Moreover, the trade between China and Mexico is influenced by global value chains, as many of the Chinese imports to Mexico are used to complete final goods that Mexico exports to the US (Montoya et al., 2022).

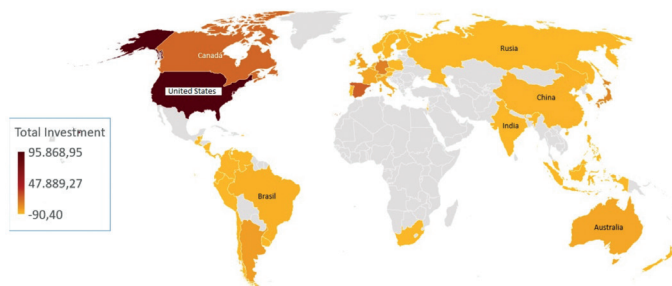
Another important feature is Mexico's participation in the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) further shapes its trade relations with China. Besides, the potential impact of regional trade agreements like the Pacific Alliance (AP) and the Trans-Pacific Partnership (TPP) is debated, but Mexico's position in the US-Mexico-China triangle presents both challenges and opportunities for the future (Dussel-Peters, 2022; Gallagher & Dussel-Peters, 2013).

Based on an analysis using a heat map of total investments into Mexico by country, we can observe a marked disparity in investment levels when grouping countries into quartiles. In the first quartile, we find nations such as Finland, registering a negative FDI of -US\$90.40 million, followed by South Africa with -US\$14.88 million. On the other hand, the second quartile hosts countries with more modest investments, such as Peru, Singapore and Russia. Meanwhile, the third quartile

presents Argentina, France, Australia and Italy, with investments that fluctuate between US\$4,501.51 and US\$7,027.67 million. However, it is in the fourth quartile where the main investors stand out, such as the United States, Spain, Canada, Germany and Japan, whose investments exceed US\$13,000 million dollars. In this regard, as mentioned above, the largest economies from Asia are usually located between the second and third quartiles, with India, Singapore, Taiwan, China and South Korea occupying important positions. Nonetheless, Japan remains as the largest source of FDI to Mexico from Asia, particularly since the mid-1990s (Figure 2).

Figure 2

Total FDI inflows to Mexico by country of origin, 2017-2023 (millions USD)



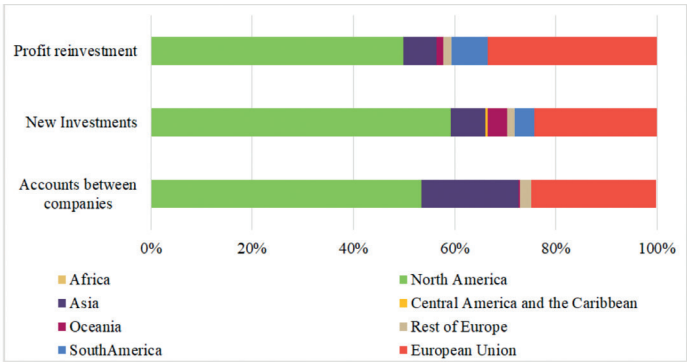
Note. Own elaboration based on Mexico's SE (2024).

Trends by type of investment

Broken down by type of investment, we can observe that most of investments made by Asian companies in Mexico corresponded to accounts between firms, which involves loans, collections and payments within the same corporations (19.36% of the total). This represents a big departure from practices of firms from North America and the EU. In other words, firms from Asia made less use of profit reinvestments and new investments (Figure 3).

When looking at Asia as compared to other regions, as well as a comparison with a previous period of analysis (2010-2016), we note a big difference, particularly with North America and the EU. For the latter, most of the growth was found in profit reinvestments and new projects. Nonetheless, for Asian investors, the largest increase (4.76%) was found in accounts between firms, with a smaller increase in profit reinvestments and a notable decrease in new investments. This situation can be a result of the long pauses in future investment plans that many companies from Asia reported, following the harsh anti-Mexican rhetoric that Donald Trump adopted during his presidential campaign.

Figure 3
Distribution of FDI in Mexico by type, 2017-2023 (%)



Note. Own elaboration based on Mexico's SE (2024).

For more than two years, Asian firms put on hold their plans for new investments in Mexico, adopting a wait-and-see attitude, which started to change after the imposition of US tariffs on Chinese goods and the conclusion of negotiations of the USMCA. The Covid-19 health contingency and the profound disruption of global supply chains that it brought,

could had an impact on the motivation of Asian firms to consider partnering in other existing projects in the country, through the form of accounts between firms.

This trend of Asian firms giving preference to investments in Mexico through the account between companies is coincidental with previous observations. In this sense, Asian firms decide to invest in Mexico motivated by other international partners, usually larger corporations based in the United States, in need of saving costs and time, hence asking their providers from Asia to relocate part of their operations to Mexico through existing subsidiaries (Fonseca, 2018). By investing in the form of accounts between companies, many firms from Asia might be strengthening their partnerships with existing producers, lessening the risks and stepping-in when some other companies are seeking to move away. The other trend, of profit reinvestment, follows a similar logic, hence making Asian investors in Mexico to differ from those of other regions, particularly North American firms, who are the initiators of nearshoring in the form of new investments in the country. Meanwhile, we have an Asian component following behind, in the form of credits, loans and payments. It also denotes a preference of Asian firms for cooperating and expanding their presence in already existing projects in Mexico.

In this regard, the high levels of Asian investments through accounts between firms can help us approach the nearshoring process in a more complex manner. For instance, our analysis indicates that there is an inverse relationship between new investments and reinvestment of profits, where the decrease in the former coincides with the increase in the latter for some periods. This phenomenon can be illuminated by the fact that, as foreign companies operate and become established

in the Mexican market over time, it is common for them to allocate a significant portion of their profits to strengthen and optimize their existing operations instead of starting new projects from scratch. Once established in the country, these companies can reinvest their profits to improve operational efficiency, develop new products or services, or expand their geographic presence.

Trends by type of sector

When analyzing the flow of FDI to Mexico according to economic sector, it stands out that for our main period of analysis, manufacturing industries received the largest amount, with a total of US\$105,330.13 million. This sector represents a crucial part of the Mexican economy, as it is the sector that generates the most employment, boosts national production, and fosters technological development and innovation (Statista Research Department, 2024). It is the sector in which most of the Mexican exports to the U.S. are concentrated, hence making a direct link to the third motivation of FDI in the eclectic paradigm.

Financial and insurance services also received a significant amount of FDI, with US\$35,758.63 million. This sector is key to economic growth, as it facilitates access to capital and financial services, thus promoting investment and consumption. Mining and transportation also received considerable investments, highlighting the importance of these sectors to the Mexican economy in terms of natural resources and logistics.

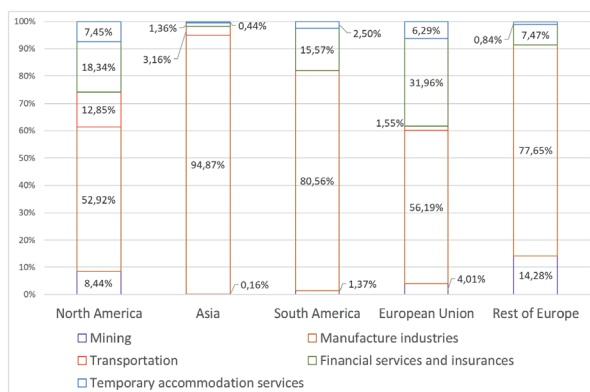
Manufacturing industries emerge as the economic sector of greatest interest for investments from different continents. Asia leads this panorama with a significant 94.87% of its

total investment flows in Mexico, followed closely by South America with 80.56%, the Rest of Europe with 77.65%, the European Union with 56.19%, and North America with a remarkable 52.92%. On the other hand, the financial and insurance services sector is particularly relevant for the European Union (31.96%), while temporary accommodation services show a more balanced distribution, albeit with a prominent interest from the EU and North America. In contrast, mining receives significant attention from North America (8.44%) and Rest of Europe (14.28%), underlining its importance in these regions. Transportation, although less representative, shows a diversity of interests, with North America leading with 12.85%, followed by the European Union and Rest of Europe (Figure 4).

On the other hand, FDI in Mexico's manufacturing industries has experienced different patterns according to the region of origin during the whole period 2009-2023. North America stands out as the main contributor, with a cumulative investment of US\$105,889.67 million. However, some variability in investment flows is observed over the years. For example, in 2013, North America recorded a strong investment of US\$10,616.00 million, followed by a decline in the following years, although it has remained relatively stable in recent years. The European Union has also shown significant participation, with a total investment of US\$77,372.94 million, with notable peaks in 2013 and 2019. On the other hand, Asia has been a consistent investor, albeit with more modest amounts compared to North America and the EU, with a total investment of US\$34,915.62 million. South America has had a more limited contribution, with fluctuations in investment flows over time, with a total investment of US\$12,565.31 million (Figure 5).

This important concentration of Asian FDI in the manufacturing sector also demonstrates that the main motivation from those firms is related to efficiency-seeking. Combined with the observations made in the previous sub-section, it helps us to better grasp the form in which Asian companies are inserting themselves in the nearshoring process. Most of the interest of firms from Japan, South Korea, China and Taiwan when investing in Mexico, would be to make use of the manufacturing sector in the country, particularly in those industries that export their production to the other North American markets, and mostly partnering with existing projects. As it was noted above, the automotive sector, together with other manufacturing industries in which MNCs based in Asia are highly competitive, are the main targets for Asian investors in Mexico.

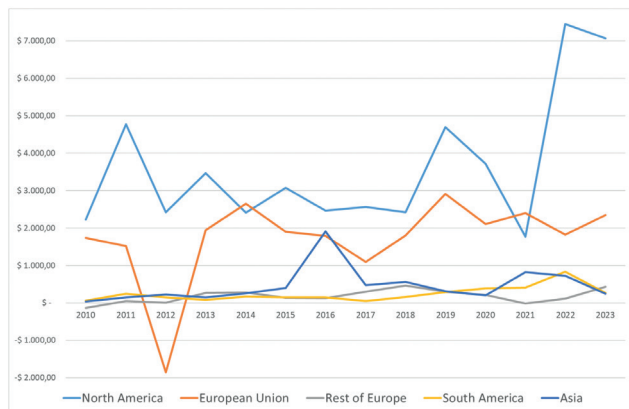
Figure 4
Foreign Direct Investment Flows to Mexico by Economic Sector, 2017-2023



Note. Own elaboration based on Mexico's SE (2024).

Figure 5

FDI in Mexico City Manufacturing Industries by Region, 2009-2023 (million USD)



Note. Own elaboration based on Mexico's SE (2024).

Trends by Federal Entity

Existing works have paid close attention to the multiple factors that can influence the attraction of FDI and their effectiveness over the different states and regions in Mexico (Mendoza-Velázquez & Conde, 2019; Gómez-Zaldívar et al., 2021). These differences are also visible for investments coming from Asia. When breaking down FDI by state, it reveals an uneven distribution of investment flows throughout the country. Mexico City clearly leads, with a significant total investment of US\$53,929.06 million, reflecting its position as the country's economic, financial and political center. It is followed by highly industrialized federal entities, such as Nuevo León, with US\$22,441.01 million, and Baja California, with \$10,848.64 million. Located next to the U.S., these states also benefit from a strategic geography, developed infrastructure and key industrial sectors. On the other hand, some entities such as Colima, Chiapas, and Michoacán, show lower levels

of investment, which could be attributed to a combination of factors such as availability of resources, infrastructure and local government policies (Figure 6).

Mexico's southern region shows the lowest levels of foreign direct investment (FDI) for the last 7 years cumulatively. To address this disparity, a series of measures are proposed: first, it is crucial to invest in training the local labor force and improving infrastructure and communication routes to foster an environment conducive to investment. On the other hand, in the north of the country, it emphasizes the need to strengthen export capacity, taking advantage of its strategic position and natural resources. As for the central zone, it is essential to increase the supply of industrial parks and promote the creation of business clusters to attract investment and foster regional economic development (Avila, 2023).

Figure 6
Accumulated FDI in Mexico by State, 2017-2023



Note. Own elaboration based on Mexico's SE (2024).

According to the available data, and completing with the analysis from the previous subsections, those states with the largest manufacturing production capacity in Mexico are

the ones that attract the largest amounts of FDI from Asian firms. Given the trend to invest in Mexico through the “accounts between firms” form, many of the FDI from Asia in the country is registered in Mexico City and the neighboring State of Mexico, being the financial center of the nation and a major industrial zone. Nonetheless, beyond that region, important investments from countries like China, Japan and South Korea are also located in entities with a vast experience in the construction and management of large industrial parks. In that sense, other major entities hosting Asian investments are those bordering the U.S. (Baja California, Chihuahua, Coahuila and Nuevo León), as well as those integrating the so-called Bajío industrial corridor (Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Querétaro and San Luis Potosí). These are also the states that are expected to benefit the most from the nearshoring trend in the short-to-medium term.

CONCLUSIONS

In this article, we sought to analyze the particularities of FDI investment trends in Mexico, particularly from countries located on the other side of the Pacific Ocean, using the eclectic paradigm of FDI theory and statistical data from the SE of Mexico. The results show that the increasing presence of investors from Asia in Mexico, particularly Chinese investment flows, demonstrates that the current global trade scenario favors nearshoring as a trade policy approach being implemented in practice. Growth trends across several sectors, along with the emergence of strategic production locations in Mexico linked to U.S. supply chains, are also part of this phenomenon, which is likely to continue in the coming years. Despite the challenges derived from the political reconfigurations at the domestic and regional levels. Economic decoupling between China and the U.S. will likely

continue in the face of a new government in Washington, and a new administration in Mexico. For the nearshoring process, the analyzed data suggest that companies from different parts of East Asia have a role to play.

Compared to the other important regions from where FDI to Mexico is coming, most investments from Asia goes to manufacturing industries, which are at the center of nearshoring, and closely connected to the third motivation in the eclectic paradigm, that of efficiency-seeking. Furthermore, taking the form of accounts between companies, the preferred way of investment by Asian companies, it demonstrates their habit of minimizing risks, by partnering with other firms or expanding projects that already exist in the country.

This also suggests a picture in which Mexico could be integrated into the successful supply chains that for long time developed and had been based in East Asia. To do that, a more coordinated effort between the different levels of government in Mexico will be needed, as a way to make domestic firms to successfully insert themselves into those chains, becoming suppliers and producers of higher-skill products. Similarly, authorities need to continue working to address major challenges such as the quality and extent of public infrastructure, a sustainable development through access to (clean) energy and water, and public safety.

As demonstrated in Section 4, it was only during second decade of the 21st century highlighted China's emergence as a major global investor, including in Latin America, with Mexico being part of this trend. However, this growth faced significant challenges due to factors such as the COVID-19 crisis, which disrupted investment flows. In recent years, though, there has been a recovery in dynamism, particularly

driven by nearshoring policies that have attracted investment from various countries. Among these, China has solidified its position as one of the key investors.

Moreover, Mexico's FDI is largely concentrated in manufacturing and automotive sectors, especially in regions close to the U.S. border, limiting diversification into industries like technology and services. This concentration reinforces the country's reliance on the U.S. market. To foster a more diversified and resilient economy, Mexico should focus on attracting FDI in high-value sectors such as green technology, fintech, and digital industries.

Finally, further research venues include a deeper examination of the difference of investment practices between companies from Asia that have a presence in Mexico, particularly those from China, and the specific types of manufacturing industries, as a way to confirm and offer more details to those presented in this paper. Similarly, other works can pay attention to the common attitudes and challenges faced by Asian investors in the country, and what are the multiple effects that their investments are having in the overall development of the Mexican economy, in the communities where they are located, as well as in the ongoing regional integration process in North America.

This analysis highlights the evolving landscape of foreign direct investment (FDI) in Mexico, particularly from Asian countries, during the period from 2017 to 2023. Our findings indicate that while Asia is the third-largest source of FDI in Mexico, its investment patterns significantly differ from those of North America and the European Union. The predominance of Japan in this sector, alongside notable contributions from South Korea and other East and Southeast

Asian nations, underscores the strategic importance of the region in Mexico's economic framework.

The steady increase in Asian investments, particularly in the manufacturing sector, can be largely attributed to the growing trend of nearshoring, driven by the need for companies to maintain proximity to the U.S. market. This trend reflects a broader strategic pivot by Asian firms seeking to enhance their operational efficiency and mitigate risks associated with the global supply chain disruptions prompted by geopolitical tensions and the COVID-19 pandemic. Notably, our findings show that a significant portion of Asian investments is made through "accounts between firms," which reveals a preference for strengthening existing partnerships rather than establishing entirely new ventures.

Moreover, our regional analysis demonstrates a pronounced concentration of FDI in Mexico City and the northern states, highlighting the disparities in investment distribution across the country. To address the evident investment gaps in southern regions, targeted strategies are necessary, including infrastructure development, workforce training, and the establishment of industrial parks to create a more conducive environment for FDI.

Overall, the interplay between geopolitical dynamics, economic policies, and investment strategies suggests that Mexico is positioned to continue benefiting from the nearshoring trend. However, leveraging this potential will require concerted efforts to enhance the attractiveness of less-invested regions and support sustainable growth in the manufacturing sector. As global economic conditions evolve, further research will be essential to monitor these trends and their implications for Mexico's role in the international economic landscape.

REFERENCES

- Alfaro, L., & Chor, D. (2023). *Global Supply Chains: The Looming “Great Reallocation”* (NBER Working Paper No. 31661). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w31661>
- Allison, G. (2018). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides’ Trap?* Houghton Mifflin.
- Alvarez-Medina, L. (2023). COVID-19 crisis and the Automotive Industry in Mexico: Public policies and Firms strategies. *International Journal of Automotive Technology and Management*, 23(1), 42–59. <https://doi.org/10.1504/IJATM.2023.10052331>
- Avila, J. (2023, March 3). *La inversión asiática apunta hacia México gracias al nearshoring*. Expansión. <https://expansion.mx/economia/2023/03/03/inversion-extranjera-directa-asia-apunta-mexico>
- Brands, H., & Cooper, Z. (2019). After the Responsible Stakeholder, What? Debating America’s China Strategy. *Texas National Security Review*, 2(2), 68–81. <http://dx.doi.org/10.26153/tsw/1943>
- Cha, V. D. (2020). Allied Decoupling in an Era of US-China Strategic Competition. *The Chinese Journal of International Politics*, 13(4), 509–551. <https://doi.org/10.1093/cjip/poaa014>
- Contreras, O. F., Vega, G., & Ruíz, C. (Eds.) (2020). *La reestructuración de Norteamérica a través del libre comercio: Del TLCAN al TMEC*. El Colegio de México, A.C.
- Covarrubias, A. (2020). The Boom of the Mexican Automotive Industry: From NAFTA to USMCA. In A. Covarrubias & S. Ramírez (Eds.), *New Frontiers of the Automobile Industry* (pp. 323–348). Palgrave Macmillan.
- Dollar, D. (2016). China as a global investor. *China’s new sources of economic growth*, 1, 197–214.

- Dunning, J. H. (1977). Trade, location of economic activity and the MNE: A search for an eclectic approach. In B. Ohlin, et al. (Eds.), *The International Allocation of Economic Activity* (pp. 395–418). The Macmillan Press.
- Dussel-Peters, E. (Ed.). (2007). *La inversión extranjera directa en México: Desempeño y potencial: una perspectiva macro, meso, micro y territorial* (1st ed.). Siglo Veintiuno Editores.
- Dussel-Peters, E. (2020). The new triangular relationship between China, the United States, and Mexico: Implications for intra-NAFTA trade. *The International Trade Journal*, 34(1), 18–29. <https://doi.org/10.1080/08853908.2019.1696256>
- Dussel-Peters, E. (2022). The new triangular relationship between the US, China, and Latin America: the case of trade in the autoparts-automobile global value chain (2000–2019). *Journal of Current Chinese Affairs*, 51(1), 60–82.
- Dussel-Peters, E. (2023). La OFDI china en América Latina y el Caribe. Mitos, condiciones y debates. In E. Dussel-Peters (Ed.), *Economía, Comercio e Inversión 2023* (pp. 313–326). Red ALC-China.
- Ellerbe, S. (2023). What's the difference between 'friendshoring' and other global trade buzzwords? *World Economic Forum*. <https://www.weforum.org/stories/2023/02/friendshoring-global-trade-buzzwords/>
- Elizalde, H. P., Martínez, M. Á., & García, J. (2022). Determinants of foreign direct investment in México. An analysis of efficiency factors. *Análisis Económico*, 37(96), 39–60. <https://doi.org/10.24275/uam/azc/dcsh/ae/2022v37n96/Elizalde>
- Falk-Reyes, M. (2023). Japanese Cooperation and Suppliers in Mexico's Automotive Sector. New Challenges from USMCA and Nearshoring. In Leo Guzman-Anaya (Ed.), *Japanese Cooperation and Supporting Industry in Mexico's Automotive Sector* (pp. 7–30). Springer.
- Fonseca, F. A. (2018). Looking for a Platform in North America: Taiwan, Mexico and Cross-strait Relations. *UNISCI Journal*, (46), 107–138. <https://doi.org/10.5209/RUNI.58375>

- Forbes. (2024, April 23). *Hacienda prevé récord en inversión extranjera para México en 2024, impulsado por nearshoring*. Forbes México. <https://forbes.com.mx/hacienda-preve-record-en-inversion-extranjera-para-mexico-en-2024-impulsado-por-nearshoring/>
- Fuentes, R., Duran-Fernandez, R., & Montoya, M. A. (2024). *Prices versus quantities: Re-thinking electricity subsidies in the context of nearshoring in Mexico*. The Oxford Institute for Energy Studies.
- Gachúz Maya, J. C. (2022). Mexico's trade relationship with China in the context of the United States–China trade war. *Journal of Current Chinese Affairs*, 51(1), 83–107.
- Gallagher, K. P., & Dussel-Peters, E. (2013). China's Economic Effects on the U.S.-Mexico Trade Relationship: Towards a New Triangular Relationship? In E. Dussel-Peters, A. H. Hearn, & H. Shaiken (Eds.), *China and the New Triangular Relationships in the Americas. China and the Future of US-Mexico Relations*. Center for Latin American Studies, University of Miami; Center for Latin American Studies, University of California, Berkeley; Centro de Estudios China-México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gantz, D. (2021). North America's Shifting Supply Chains: USMCA, COVID-19, and the U.S.-China Trade War. *The International Lawyer*, 54(1), 121–149. <https://scholar.smu.edu/til/vol54/iss1/4/>
- Gantz, D. (2024, March 27). *60 Years of Nearshoring: Historical Exploration of US Production Shifting to Mexico*. Baker Institute for Public Policy. <https://www.bakerinstitute.org/research/60-years-nearshoring-historical-exploration-us-production-shifting-mexico>
- Garriga, A. C. (2022). Inversión extranjera directa en México: comparación entre la inversión procedente de los Estados Unidos y del resto del mundo. *Foro Internacional*, 57(2), 317–355. <https://doi.org/10.24201/fi.v57i2.2429>

- Gomes de Castro, P., Aparecida Fernandes, E., & Carvalho Campos, A. (2013). The Determinants of Foreign Direct Investment in Brazil and Mexico: An Empirical Analysis. *Procedia Economics and Finance*, 5, 231–240. [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(13\)00029-4](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(13)00029-4)
- Gómez-Zaldívar, M., Llamosas-Rosas, I., & Gómez-Zaldívar, F. (2021). The Relationship between Economic Complexity and the Pattern of Foreign Direct Investment Flows among Mexican States. *The Review of Regional Studies*, 51(1), 64–88. <https://doi.org/10.52324/001c.21211>
- Gove, M., & Meza, L. (2022). The Effect of Mexican Emigration to the US on Trade and Inward FDI in Mexico. *International Economic Journal*, 36(2), 229–246. <https://doi.org/10.1080/10168737.2022.2055107>
- Han, P., Jiang, W., & Mei, D. (2024). Mapping U.S.–China Technology Decoupling: Policies, Innovation, and Firm Performance. *Management Science*, 70(12), 8386–8413. <https://doi.org/10.1287/mnsc.2022.02057>
- Hass, R. (2021). *Stronger. Adapting America's China Strategy in an Age of Competitive Interdependence*. Yale University Press.
- Hsu, J., Li, Z., & Wu, J. (2022). Supply Chain Nearshoring in Response to Regional Value Content Requirements. SSRN. <http://doi.org/10.2139/ssrn.4246225>
- Hu, Y., Tian, K., Wu, T., & Yang, C. (2021). The Lose-Lose Consequence: Assessing US-China Trade Decoupling through the Lens of Global Value Chains. *Management and Organization Review*, 17(2), 429–446. <https://doi.org/10.1017/mor.2021.19>
- Kim, W.H. (2018). Latin America within Korea's Trade and Integration Strategy. In S. Herreros, K. Inoue, & N. Mulder (Eds.), *Innovation and SME internationalization in Korea and Latin America and the Caribbean* (pp.19–34). ECLAC.
- Kuwayama, M. (2019). Reappraisal of Japan-LAC Trade and Investment Relations Amid China's Ascendance. *Discussion*

- Paper Series*. <https://ideas.repec.org/p/kob/dpaper/dp2019-18.html>
- Lee, J-Y, Han, E., & Zhu, K. (2022). Decoupling from China: How U.S. Asian allies responded to the Huawei ban. *Australian Journal of International Affairs*, 76(5), 486–506. <https://doi.org/10.1080/10357718.2021.2016611>
- Liu, K. (2023). America's decoupling from China: A perspective from stock markets. *Economic Affairs*, 43(3), 32–52. <https://doi.org/10.1111/ecaf.12556>
- Lovely, M., & Xu, D. (2021). The US-China Tariff War Diverted Trade to Mexico, But not by much. In J. Schott & M. P. Goodman (Eds.), *Bringing Supply Chains Back to Mexico* (pp. 15–19). PIIE-CSIS.
- Martínez, N. & Terrazas-Santamaria, D. (2024). Beyond Nearshoring: The Political Economy of Mexico's Emerging Electric Vehicle Industry. SSRN. <http://doi.org/10.2139/ssrn.4784597>
- Mendoza-Velázquez, A., & Conde, L. D. (2019). Inversión extranjera directa, inversión pública y crecimiento: evidencia desde las regiones de México, 2006-2015. *Estudios de Economía*, 46(2), 191–225. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52862019000200191>.
- Meyer, A., Goh, D., & Hanemann, T. (2024, October 10). A Closing Back Door? China's Evolving FDI Presence in Mexico. China Cross-Border Monitor. <https://cbm.rhg.com/research-note/closing-back-door-chinas-evolving-fdi-presence-mexico>
- Meza-González, L., & Sepulveda, J. M. (2019). The impact of competition with China in the US market on innovation in Mexican manufacturing firms. *Latin American Economic Review* 28(5), 1–21. <https://doi.org/10.1186/s40503-019-0067-3>
- Montoya, M.A., Lemus, D., & Kaltenecker, E. (2022). The Complex Trade Relations between China, Mexico, and the United States: A Geopolitical Approach. In D. López, G. Song, A. Bórquez, & F. Muñoz (Eds.), *China's Trade Policy in Latin*

- America* (pp. 115–130). Springer International Publishing.
https://doi.org/10.1007/978-3-030-98664-3_8
- Morales-López, R. (2022). China's Presence in Mexican Manufacturing Exports to the U.S. and Canada. *Problemas del Desarrollo*, 53(210), 65–96. <https://doi.org/10.22201/iiiec.20078951e.2022.210.69827>
- Nye, J.S. (2020). Power and Interdependence with China. *The Washington Quarterly*, 43(1), 7–21. <https://doi.org/10.1080/0163660X.2020.1734303>
- Nye, J.S. (2023). Perspectives for a China Strategy. In *Soft Power and Great-Power Competition. Shifting Sands in the Balance of Power between the United States and China* (pp.117-127). Springer.
- Park, Y.S. (2024). US-China Strategic Competition Amidst the Paradox of Decoupling. *International Journal of Social Science Studies*, 12(1), 1–13. <https://doi.org/10.11114/ijss.v12i1.6377>
- Pérez, J.A. (2009). Tendencias recientes de la inversión extranjera directa española en México. *Economía UNAM*, 6(17), 92–112. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2009000200005&lng=es&nrm=iso
- Reuters (2020). *Nearshoring: La solución actual para el comercio exterior*. <https://www.thomsonreutersmexico.com/es-mx/soluciones-de-comercio-exterior/blog-comercio-exterior/nearshoring-la-solucion-actual-para-el-comercio-exterior>
- Reuters (2024, July 10). *China ya no podrá eludir los aranceles de EU al acero y aluminio a través de México*. Expansión. <https://expansion.mx/economia/2024/07/10/eu-mexico-buscan-impedir-china-eluda-arancel-acero-aluminio>
- Shi, S., & Ouyang, H. (2023). Is a Mexico-China Competition Emerging in US Supply Chains? A Comparative Perspective. *Universal Journal of Finance and Economics*, 3(1), 19–31. <https://doi.org/10.31586/ujfe.2023.821>

- Schell, O., & Shirk, S.L. (2019). *Course Correction: Toward an Effective and Sustainable China Policy*. Asia Society Task Force.
- Secretaría de Economía. (2024, September 23). Inversión Extranjera Directa. *Secretaría de Economía*. <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/competitividad-y-normatividad-inversion-extranjera-directa?state=published>
- Solís, M., & Katada, S. (2007). The Japan-Mexico FTA: A Cross-Regional Step in the Path towards Asian Regionalism. *Pacific Affairs*, 80(2), 279–301. <https://doi.org/10.2307/40023012>
- Stallings, B., & Horisaka, K. (2021). Renewed Japanese Involvement in Latin America. In G. L. Gardini (Ed.), *External Powers in Latin America* (pp. 75–90). Routledge.
- Stringer, T., & Ramírez-Melgarejo, M. (2023). Nearshoring to Mexico and US Supply Chain Resilience as a Response to the COVID-19 Pandemic. *Findings*. <https://doi.org/10.32866/001c.91272>
- Utar, H., Torres Ruiz, L.B., & Zurita, A.C. (2023). The US-China Trade War and the Relocation of Global Value Chains to Mexico. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4568757>



Revista Latinoamericana sobre
Estudios Asiáticos